

**Noot**

Zie mijn annotatie onder AB 2020/249.  
M. van Zanten

**AB 2020/252****AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE**

12 februari 2020, nr. 201805354/3/A1  
(Mr. B.P.M. van Ravels)  
m.nt. C.N.J. Kortmann

Art. 3:2, 7:12, 8:55, 8:64, 8:113 Awb

ECLI:NL:RVS:2020:1278

**Opposant mocht gerechtvaardigd vertrouwen op de verklaring van de wethouder. Het college moet op basis van een belangenafweging opnieuw beslissen op het bezwaarschrift tegen de omgevingsvergunning. Wordt deze herroepen, dan moet het college onderzoeken of aan opposant enige vorm van compensatie moet worden geboden.**

*Opposant legt in verzet een verklaring over van de wethouder ruimtelijke ordening, waarin het volgende staat: "Hierbij laat ik u weten dat de gemeente vanaf het begin de mening was toegedaan dat u kon herbouwen, alsmede iets vergroten. Als toenmalig wethouder (vanaf 2010 tot 14 augustus 2016) heb ik mij destijds ambtelijk goed laten voorlichten. Ik kan mij dat nog goed herinneren. Er was sprake van een calamiteit. Herbouw kon gerealiseerd worden op grond van het overgangsrecht. In een onderhoud met u, waarbij eveneens de ambtelijke adviseur aanwezig was, is u dat ook zo meege-deeld. U kon daar dus vanuit gaan". Het beroep van opposant op het vertrouwensbeginsel slaagt.*

*Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat deze altijd moeten worden gehonoreerd. Zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan.*

*Het voorgaande betekent dat het college er bij het nemen van het nieuwe besluit van uit dient te gaan dat opposant weliswaar geen geslaagd beroep op het bouwovergangsrecht kan doen, maar dat het bij hem wel het vertrouwen heeft gewekt dat de berging op grond van het bouwovergangsrecht kon worden herbouwd. Het dient in het kader van de beantwoording van de vraag of het in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning voor de berging wil verlenen, aan de hand van een afweging van alle relevante belangen te beoordelen of het al dan niet aan het bij opposant ge-*

*wekte vertrouwen de consequentie wil verbinden dat het de bij besluit van 16 maart 2017 verleende omgevingsvergunning in stand laat. Indien naar het oordeel van het college zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het bij opposant gewekte vertrouwen en het college besluit de verleende omgevingsvergunning wederom te herroepen, dient het college te onderzoeken, of en zo ja in hoeverre aan opposant enige vorm van compensatie moet worden geboden voor schade die opposant heeft geleden doordat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op de juistheid van de hiervoor beschreven, aan het college toe te rekeningen uitlatingen.*

Uitspraak op het verzet (artikel 8:55 van de Algemene wet bestuursrecht; hierna: de Awb) van: opposant, te Augustinusga, gemeente Achtkarspelen, opposant, tegen de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2019 in zaak nr. 201805354/2/A1 en, met toepassing van artikel 8:55, tiende lid, van de Awb, op de hoger beroepen van opposant, partij tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 5 juni 2018 in zaak nr. 17/3667 in het geding tussen:

Opposant,  
en

Het college van burgemeester en wethouders van Achtkarspelen.

**Procesverloop**

Bij uitspraak van 22 februari 2019 in zaak nr. 201805354/2/A1 heeft de Afdeling na vereenvoudigde behandeling het hoger beroep van opposant tegen de uitspraak van de rechtbank van Noord-Nederland van 5 juni 2018 ongegrond verklaard en die uitspraak bevestigd. De uitspraak van de Afdeling is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft opposant verzet gedaan.

De Afdeling heeft het verzet ter zitting behandeld op 9 juli 2019, waar opposant is verschenen. Ter zitting zijn tevens het college, vertegenwoordigd door mr. B.J.H. Zuur en ing. F. de Jong, en partij verschenen.

Krachtens artikel 8:64, eerste lid, van de Awb heeft de Afdeling het onderzoek ter zitting geschorst.

De Afdeling heeft de behandeling van de zaak hervat op een nadere zitting op 15 januari 2020, waar opposant is verschenen. Ter zitting zijn tevens het college, vertegenwoordigd door mr. B.J.H. Zuur, en partij verschenen.

## Overwegingen

### *De verzetprocedure*

#### *Inleiding*

1. Opposant heeft op het perceel locatie te plaats een berging gebouwd. Deze berging is in de plaats gekomen van een bestaande berging die al op het perceel stond, toen opposant van dat perceel eigenaar werd.

2. Bij besluit van 16 maart 2017 heeft het college aan opposant omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van de berging. Het college baseerde zich daarbij op het in artikel 43.1, onder a en b, van het bestemmingsplan 'Buitengebied – Buitengebied 2013' (lees: Buitengebied Achtkarspelen) opgenomen bouwovergangsrecht.

Bij besluit van 19 september 2017 heeft het college het door partij daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en de verleende omgevingsvergunning ingetrokken. Het college heeft zich, anders dan in het besluit van 16 maart 2017, in dat besluit op het standpunt gesteld dat niet aan het overgangsrecht van het bestemmingsplan wordt voldaan.

Bij uitspraak van 5 juni 2018 heeft de rechtbank het door opposant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Opposant heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. Partij heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

#### *De uitspraak van 22 februari 2019, waartegen verzet is gedaan*

3. Bij uitspraak van 22 februari 2019 heeft de Afdeling vastgesteld dat tussen partijen niet in geschil is dat voor de door opposant gebouwde berging nooit een vergunning is verleend en dat de berging in strijd is met het bestemmingsplan. De Afdeling heeft verder vastgesteld dat niet in geschil dat de oorspronkelijke berging op het perceel niet in zijn geheel teniet is gegaan door een calamiteit.

De Afdeling heeft vervolgens overwogen dat, omdat de berging volledig nieuw is gebouwd en de oorspronkelijke berging niet in zijn geheel teniet is gegaan ten gevolge van een calamiteit, de rechtbank terecht heeft overwogen dat het in artikel 43.1, onder a, van de planregels opgenomen overgangsrecht niet van toepassing is. De Afdeling heeft, voor zover van belang, verder overwogen dat opposant niet aannemelijk heeft gemaakt dat door een voormalig wethouder namens het college concrete toezeggingen zijn gedaan, waaraan hij het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontlenen dat de door hem gewenste omgevingsvergunning zou worden verleend.

#### *Het beoordelingskader in verzet*

4. Verzet, als bedoeld in artikel 8:55 van de Awb, betreft uitsluitend de vraag of de Afdeling ten onrechte tot vereenvoudigde behandeling is overgegaan wegens de kennelijke uitkomst van – in dit geval – het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank van 5 juni 2018. Dit betekent dat de beoordeling van de Afdeling in deze verzetprocedure beperkt is tot de vraag of terecht uitspraak is gedaan zonder opposant op zitting te horen. Indien in verzet argumenten naar voren worden gebracht die in geval van een normale behandeling ook nog hadden kunnen worden aangevoerd, dient te worden beoordeeld of hierdoor twijfel ontstaat over de uitkomst. Zo ja, dan dient de verzetrechter het verzet gegrond te verklaren opdat nader onderzoek kan plaatsvinden.

#### *Beoordeling van het verzet*

5. Opposant betoogt in zijn verzetschrift onder meer dat de Afdeling ten onrechte heeft overwogen dat hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat door een voormalig wethouder namens het college concrete toezeggingen zijn gedaan, waaraan hij het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontlenen dat hij de berging mocht herbouwen op grond van het bouwovergangsrecht. Volgens opposant kan hij zijn beroep op het vertrouwensbeginsel onderbouwen met een verklaring van de wethouder.

6. De Afdeling is, gelet op de door opposant bij zijn verzetschrift overgelegde verklaring van de wethouder, die opposant bij een normale behandeling van zijn hogerberoepschrift ook nog had kunnen overleggen, van oordeel dat twijfel, als hiervoor onder overweging 4 bedoeld, is ontstaan over de uitkomst van de procedure. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat de Afdeling het beroep van opposant niet als kennelijk ongegrond heeft mogen afdoen op de wijze waarop dit is gedaan in de uitspraak van 22 februari 2019.

#### *Conclusie*

7. Het verzet is reeds hierom gegrond, waaruit volgt dat de uitspraak van 22 februari 2019 is vervallen.

8. Van proceskosten in de verzetprocedure die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

#### *De hogerberoepsprocedure*

9. De Afdeling is van oordeel dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Met toepassing van artikel 8:55, tiende lid, aanhef en onder a en b, van de Awb zal de Afdeling opnieuw uitspraak doen op het hoger beroep van opposant en het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van partij.

*Beoordeling van het hoger beroep van opposant*

10. Opposant betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel. Hij voert daartoe aan dat hem namens het college is medegedeeld dat, gelet op het overgangsrecht in het ter plaatse geldende bestemmingsplan, de berging mocht worden herbouwd. Hij mocht ervan uitgaan dat de namens het college gedane mededeling correct was en dat hij het bestemmingsplan niet alsnog hoefde te raadplegen, aldus opposant. Ter onderbouwing van zijn betoog heeft opposant een verklaring van M. van der Veen, wethouder in de periode 2010 tot 2016, overgelegd.

10.1. Niet in geschil is dat niet aan het in artikel 43.1 van de planregels opgenomen bouwovergangsrecht wordt voldaan. In geschil is of het college bij opposant het vertrouwen heeft gewekt dat hij de berging op grond van het overgangsrecht mocht herbouwen.

10.2. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

10.3. In de door opposant overgelegde verklaring van de wethouder staat het volgende:

'Hierbij laat ik u weten dat de gemeente vanaf het begin de mening was toegedaan dat u kon herbouwen, alsmede iets vergroten. Als toenmalig wethouder (vanaf 2010 tot 14 augustus 2016) heb ik mij destijds ambtelijk goed laten voorlichten. Ik kan mij dat nog goed herinneren. Er was sprake van een calamiteit. Herbouw kon gerealiseerd worden op grond van het overgangsrecht. In een onderhoud met u, waarbij eveneens de ambtelijke adviseur aanwezig was, is u dat ook zo meegedeeld. U kon daar dus vanuit gaan'.

10.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft opposant aannemelijk gemaakt dat van de zijde van het college destijds uitlatingen zijn gedaan waaruit opposant in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het ter plaatse geldende bestemmingsplan zich niet te-

gen verlening van een omgevingsvergunning voor de herbouw van de berging zou verzetten. De Afdeling acht in dit verband mede van belang dat tijdens de beide behandelingen van de zaak ter zitting het college heeft verklaard dat de verklaring van de wethouder op juiste wijze weergeeft hoe het college destijds tegen de zaak aankeek. Volgens het college werd er toen van uitgegaan dat de berging kon worden gerealiseerd op grond van het in het geldende bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht.

10.5. De Afdeling is verder van oordeel dat opposant er redelijkerwijs van kon en mocht uitgaan dat de wethouder die de uitlating deed, de opvatting van het college vertolkte. De Afdeling acht hierbij van belang dat de mededeling is gedaan door de wethouder die Ruimtelijke ordening in zijn portefeuille had en op het terrein van zijn portefeuille de mededeling deed.

10.6. Het beroep van opposant op het vertrouwensbeginsel slaagt. Dit heeft de rechtbank niet onderkend.

Het betoog slaagt.

*Beoordeling van het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van partij*

11. Partij heeft in zijn incidenteel hogerberoepschrift aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan het bepaalde in onderdeel c van artikel 43.1 van de planregels. Ook uit dat onderdeel volgt volgens partij dat het overgangsrecht niet van toepassing is.

Niet in geschil is dat het overgangsrecht niet van toepassing is. Het betoog kan dan ook niet leiden tot het ermee beoogde doel.

*Conclusie*

Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van partij is ongegrond. Het hoger beroep van opposant is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van opposant tegen het besluit van 19 september 2017 gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking.

Het college dient met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van partij. De Afdeling overweegt hiertoe als volgt.

13. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat deze altijd moeten worden gehonoreerd. Zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan.

Het voorgaande betekent dat het college er bij het nemen van het nieuwe besluit van uit dient te

gaan dat opposant weliswaar geen geslaagd beroep op het bouwovergangsrecht kan doen, maar dat het bij hem wel het vertrouwen heeft gewekt dat de berging op grond van het bouwovergangsrecht kon worden herbouwd. Het dient in het kader van de beantwoording van de vraag of het in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning voor de berging wil verlenen, aan de hand van een afweging van alle relevante belangen te beoordelen of het al dan niet aan het bij opposant gewekte vertrouwen de consequentie wil verbinden dat het de bij besluit van 16 maart 2017 verleende omgevingsvergunning in stand laat. Indien naar het oordeel van het college zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het bij opposant gewekte vertrouwen en het college besluit de verleende omgevingsvergunning wederom te herroepen, dient het college te onderzoeken, of en zo ja in hoeverre aan opposant enige vorm van compensatie moet worden geboden voor schade die opposant heeft geleden doordat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op de juistheid van de hiervoor beschreven, aan het college toe te rekenen uitlatingen.

14. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld

15. Van proceskosten in de hogerberoepsprocedure die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het verzet gegrond;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van partij ongegrond;
- III. verklaart het hoger beroep van opposant gegrond;
- IV. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 5 juni 2018 in zaak nr.17/3667;
- V. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Achtkarspelen van 19 september 2017, kenmerk S201725858, gegrond;
- VI. vernietigt dat besluit;
- VII. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Achtkarspelen aan opposant het door hem betaalde griffierecht ten bedrage

van € 421 (zegge: vierhonderdeenentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

### Noot

1. *Een uitzonderlijke zaak.* Deze uitspraak is alleen al een annotatie waard vanwege het curieuze procesverloop. Appellant verkrijgt een omgevingsvergunning voor de bouw van een berging en verliest deze weer na bezwaar van een omwonende. De rechtbank verklaart zijn beroep ongegrond en de Afdeling doet op 22 februari 2019 zijn hoger beroep zelfs zonder zitting af: kennelijk ongegrond. Appellant gaat in verzet, voegt bij het verzetschrift een cruciale verklaring van de wethouder (geen bewijsfuiik, zie r.o. 6) en dan valt het dubbeltje alsnog zijn kant op: het verzet is gegrond, het hoger beroep wordt alsnog inhoudelijk behandeld, gegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank en de beslissing op bezwaar worden vernietigd. In zekere zin heeft appellant geprofiteerd van dit processuele circus. Ten tijde van de uitspraak op zijn hoger beroep hanteerde de Afdeling nog het bestuurdersperspectief bij toetsing aan het vertrouwensbeginsel. Sinds haar baanbrekende uitspraak inzake de dakopbouw Amsterdam (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694) staat bij toetsing aan het vertrouwensbeginsel het burgerperspectief centraal. Dankzij die perspectiefwisseling is in de verzetsprocedure toerekening van de uitlating van de wethouder aan het bevoegde bestuursorgaan, het college, geen probleem meer (zie r.o. 10.5).

2. *Vertrouwensbeginsel contra legem?* Aan het nieuwe perspectief bij toetsing aan het vertrouwensbeginsel is in dit blad al ruim aandacht geschonken (annotaties van Damen in AB 2019/302 t/m 307 en in AB 2019/484 en 485 en van Van Ravels en Kortmann in AB 2020/217). Bijzonder in de onderhavige zaak is dat honorering van het vertrouwen zou leiden tot de verlening van een omgevingsvergunning contra legem. De Afdeling accepteert dat eigenlijk nooit (zie J.H. van Kreveld, 'Doorbraakarresten', par. 5.9, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geanoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2016). Het is dus interessant om te bezien of de Afdeling haar op 29 mei 2019 ingezette lijn preciseerd voor contra legem situaties. Dat is te lezen in rechts-overweging 13. De Afdeling overweegt – kort samengevat – dat het college aan de hand van een belangenafweging moet beoordelen of het de op 16 maart 2017 verleende omgevingsvergunning in stand laat, ook al laat het bestemmingsplan dat niet toe.

3. De Afdeling suggereert hiermee op het eerste gezicht dat het vertrouwensbeginsel nu ook in het omgevingsrecht de verlening van een omgevingsvergunning in strijd met de wet kan rechtvaardigen. Toch denk ik dat deze conclusie niet uit deze (enkelvoudige) uitspraak kan worden getrokken. De Afdeling spreekt namelijk ook over 'het in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning voor de berging verlenen'. Dat suggereert dat het college bij de nieuwe beslissing op bezwaar artikel 2.10 lid 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moet toepassen en de aanvraag alsnog (mede) moet beschouwen als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die afwijkt van het bestemmingsplan (artikel 2 lid 1 sub c Wabo). Artikel 2.12 lid 1 Wabo geeft het college de bevoegdheid om die aanvraag te honoreren in de daar omschreven gevallen. Dat is een discretionaire bevoegdheid, waarbij inderdaad een afweging van alle relevante belangen moet plaatsvinden. Toch is het — hoewel toelaatbaar in het systeem van de Awb — wat ongelukkig om in dit geval te spreken van het in stand laten van de in 2017 verleende omgevingsvergunning, omdat bij die verlening in het geheel niet onderkend was dat naast het verbod om te bouwen zonder omgevingsvergunning ook het verbod om te bouwen in afwijking van het bestemmingsplan zonder omgevingsvergunning van toepassing was.

4. *Compensatie.* Als het college wederom besluit de in 2017 verleende omgevingsvergunning te herroepen dan moet het college, aldus de Afdeling, onderzoeken of en zo ja in hoeverre aan opposant enige vorm van compensatie moet worden geboden voor schade die hij heeft geleden doordat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op de toezegging van de wethouder. In rechts-overweging 11.4 van de uitspraak van 29 mei 2019 overwoog de Afdeling:

“Indien er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden als onderdeel van diezelfde besluitvorming.”

Beide formuleringen verschillen, maar ik ga er voorlopig maar vanuit dat hetzelfde is bedoeld. Het gaat om de vergoeding van dispositieschade, schade die ontstaat als de benadeelde zijn gedrag afstemt op de onrechtmatige gedraging van de aansprakelijke persoon. Bepaald zal dus moeten worden hoe opposant gehandeld zou hebben als de wethouder hem niet onjuist had geïnformeerd en of hij in die situatie beter af zou zijn geweest (het feitelijke causale verband, ofwel het condicio

sine qua non verband). Als opposant dat aannemelijk kan maken dan moet vervolgens bepaald worden hoe groot zijn nadeel is (artikel 6:97 BW), in hoeverre dat nadeel kan worden toegerekend aan de onjuiste toezegging (artikel 6:98 BW) en of wellicht een deel van het nadeel voor rekening van opposant moet blijven op grond van 'eigen schuld' (artikel 6:101 BW). Al met al nog niet zo'n eenvoudige opgave.

5. *Vertrouwensbeginsel contra beleidsregel?* Na deze uitspraak staat het college voor de keuze: de bouwvergunning met toepassing van artikel 2.12 Wabo in stand laten of deze herroepen onder toekenning van compensatie als daar aanleiding toe is. Het college is niet helemaal vrij in die keuze, omdat de discretionaire bevoegdheid van artikel 2.12 Wabo niet naar believen kan worden toegepast. In veel gemeenten wordt daarom zogenaamd A2-beleid vastgesteld, een set van beleidsregels waarin vastligt of het college in beginsel wel of niet zal meewerken aan afwijking van het bestemmingsplan op grond van artikel 2.12 lid 1 sub a2 Wabo. Als de berging in overeenstemming is met dit beleid, dan heeft het college in beginsel geen andere keuze dan de omgevingsvergunning voor de berging in stand laten. Compensatie is dan niet nodig. Lastiger is het als het beleid zich verzet tegen de berging. Zou het college dan met een beroep op het vertrouwensbeginsel en de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb de vergunning in stand kunnen laten? Evident is dat niet. De tenzij-clausule van artikel 4:84 Awb is naar de letter bedoeld voor gevallen waarin — kort gezegd — het strikt vasthouden aan de beleidsregel zijn doel voorbij zou schieten, omdat de nadelen daarvan voor de belanghebbende(n) relatief groot zijn terwijl afwijking van het beleid een relatief geringe inbreuk maakt op het betrokken beleidsdoel. Zo'n geval doet zich hier niet per se voor. Ik ken de situatie ter plekke niet, maar het is bijvoorbeeld denkbaar dat het gemeentelijk beleid erop is gericht 'verrommeling' van het landschap tegen te gaan en het open karakter ervan te behouden. Het in dit geval toch toestaan van de berging kan dan een onaangenaam precedent opleveren. Immers, andere bewoners die ook wel zo'n berging zouden willen, zullen zich afvragen waarom opposant op deze manier mag profiteren van een fout van de wethouder.

6. *Vertrouwensbeginsel contra legem, the story continues.* Intussen blijft het de moeite waard de ontwikkelingen in de rechtspraak rond het thema vertrouwensbeginsel contra legem te blijven volgen. Een uitspraak van de Afdeling van 22 april jl. (wijzigingsplan Westland, ECLI:NL:RVS:2020:1128) bevat namelijk, nog meer dan in onderhavige zaak, de suggestie dat het vertrouwensbeginsel ook in

het omgevingsrecht contra legem kan werken. Deze uitspraak wordt nog in AB gepubliceerd, dus het blijft bij deze cliffhanger.  
C.N.J. Kortmann

## AB 2020/253

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

13 november 2019, nr. 201810332/1/A1  
(Mr. J.Th. Drop)  
m.nt. C.M.M. van Mil

Art. 1:2 lid 1 Awb

ABkort 2019/540  
ECLI:NL:RVS:2019:3808

#### **Last onder dwangsom. Omdat er een fundamenteel recht in geding is – het woonrecht – worden huurders als belanghebbende aangemerkt.**

*Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:99, is in beginsel slechts de overtreder belanghebbende bij de oplegging van een last onder dwangsom, omdat alleen hij de dwangsom kan verbeuren, maar sluit dat niet uit dat ook een ander dan de overtreder belanghebbende kan zijn als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Appellanten hebben als huurders van de bedrijfsunits een eigen belang dat rechtstreeks is betrokken bij het besluit, omdat de opgelegde last onder dwangsom tot doel heeft de bewoning van de units te beëindigen. Er is derhalve een fundamenteel recht in geding – het woonrecht – zodat appellanten als belanghebbende moeten worden aangemerkt. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Van belang is voorts dat appellanten de bewoning willen hervatten indien het hoger beroep slaagt en dat dit instemming heeft van belanghebbende, die zelf geen hoger beroep heeft ingesteld.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellant A en appellant B, beiden te Schagen, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 15 november 2018 in zaak nrs. 18/683, 18/481 en 18/495 in het geding tussen:

1. Belanghebbende, te Schagen,
2. Appellant A,
3. Appellant B,

en  
Het college van burgemeester en wethouders van Schagen.

### Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2017 heeft het college belanghebbende gelast het (laten) gebruiken van de units in het bedrijfsverzamelgebouw op het perceel locatie te Schagen voor bewoning binnen één week te staken en gestaakt te houden en de voorzieningen die bewoning mogelijk maken binnen vier weken te verwijderen en verwijderd te houden onder oplegging van een dwangsom van € 30.000.

Bij besluit van 8 januari 2018 heeft het college het door belanghebbende daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd.

Bij afzonderlijke besluiten van 9 januari 2018 heeft het college de door appellant A en appellant B tegen het besluit van 17 juli 2017 daartegen gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

Bij afzonderlijke besluiten van 9 maart 2018 heeft het college de besluiten van 9 januari 2018 ingetrokken, de bezwaren van appellant A en appellant B ongegrond verklaard en het besluit van 17 juli 2017 overeenkomstig het besluit van 8 januari 2018 gehandhaafd.

Bij uitspraak van 15 november 2018 heeft de rechtbank de door appellant A en appellant B ingestelde beroepen tegen de besluiten van 9 maart 2018 gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en de beroepen van appellant A en appellant B die zijn gericht tegen de besluiten van 9 januari 2018 niet-ontvankelijk verklaard. Bij die uitspraak heeft de rechtbank het door belanghebbende tegen het besluit van 8 januari 2018 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd voor zover belanghebbende daarbij is gelast om meubels in de units te verwijderen en verwijderd te houden, het besluit van 17 juli 2017 herroepen voor zover dat ziet op het verwijderen en verwijderd houden van meubels in de units, bepaald dat de last op dit onderdeel komt te luiden:

"te (laten) verwijderen en verwijderd houden van de voorzieningen die bewoning mogelijk maken in het bedrijfsverzamelgebouw op het perceel locatie te Schagen, kadastraal bekend als gemeente Schagen, sectie [...] nummer [...]. Dit kunt u doen door in ieder geval de slaapplegelegenheden en één van de drie voorzieningen (keuken, badkamer of toilet) te (laten) verwijderen en verwijderd te houden"  
, en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 17 juli 2017 voor zover dat is vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appellant A en appellant B hoger beroep ingesteld.