

betrokken concurrentiebelang en daarmee samenhangend de afwijkende toetsing van de feitelijke gevolgen (dat wil zeggen: géén toepassing van de correctiefactor 'gevolgen van enige betekenis' als bedoeld in ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, en meer recent ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, met name r.o. 4.7), door de Afdeling in dezen duidelijk wordt uitgesproken.

Deze uitspraak betekent uiteraard niet dat bij ieder besluit dat ten aanzien van concurrent X wordt genomen, concurrent Y belanghebbende is. Bij een aan X gericht besluit dat naar zijn aard niet van invloed kan zijn op de bedrijfsvoering of de daaruit te genereren inkomsten door Y, kan geen concurrentiebelang van Y betrokken zijn (zie o.a. ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3695, AB 2019/171, met name r.o. 7.2).

A.G.A. Nijmeijer

AB 2021/142

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

3 februari 2021, nr. 201907414/1/R1

(Mr. H.C.P. Venema)

m.nt. T. Groot*

Art. 2.1 lid 1 sub c Wabo; art. 5:32 lid 1 Awb

ECLI:NL:RVS:2021:203

Weigering omgevingsvergunning ombouwen garage/berging tot woning en handhaving. Vertrouwensbeginsel stap 1 en WhatsApp-berichten tussen architect en toezichthouder.

Het beroep op het vertrouwensbeginsel faalt. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Er is geen sprake van gerechtvaardigde verwachtingen als de gene die een beroep op het vertrouwensbeginsel heeft gedaan de relevante feiten en omstandigheden onjuist of onvolledig heeft weergegeven; verder is er geen sprake van gerechtvaardigde verwachtingen als iemand gelet op zijn specifieke kennis of deskundigheid had moet beseffen dat de uitlating

of gedraging in strijd was met de toepasselijke rechtsregels.

De WhatsApp-berichten waarnaar appelland verwijst betreffen drie berichten van M. Kerkkamp, toezichthouder in dienst van de gemeente. Volgens appelland ging Kerkkamp er vanuit dat het bouwplan niet in strijd met de woonbestemming is. In de WhatsApp-berichten van Kerkkamp is appelland slechts meegedeeld dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit moet voldoen en dat als appelland de gevel verandert hij een vergunning aan moet vragen en dat hij die dan zal krijgen. De WhatsApp-berichten zijn deels ongedateerd en voorts valt hieruit niet af te leiden wat er door Kerkkamp precies is beoordeeld en derhalve waar zijn berichten betrekking op hebben. Bovendien heeft het college er op gewezen dat Kerkkamp, als toezichthouder, niet bevoegd is te beslissen op bouwvoorvragen. Er is niet gebleken van toezeggingen, andere uitlatingen of gedragingen waaruit appelland, die als architect bekend is met het doen van aanvragen om omgevingsvergunning en het toetsingskader, in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het college een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan zou verlenen.

Uitspraak op het hoger beroep van appelland, te Wijk aan Zee, gemeente Beverwijk, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 22 augustus 2019 in zaken nrs. 19/675 en 19/676 in het geding tussen:

Appelland,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Beverwijk.

Procesverloop

Bij besluit van 4 juni 2018 heeft het college geweigerd aan appelland omgevingsvergunning te verlenen voor het ombouwen van een berging/garage tot een woning op het perceel locatie A te Beverwijk.

Bij besluit van 6 augustus 2018 heeft het college appelland gelast het ombouwen van de berging/garage tot een woning ongedaan te maken, onder oplegging van een dwangsom van € 5.000 per week dat niet aan de last is voldaan tot een maximum van € 50.000.

Bij besluit van 19 januari 2019 heeft het college het door appelland tegen de besluiten van 4 juni 2018 en 6 augustus 2018 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij besluit van 19 augustus 2019 is het college overgegaan tot invordering van de door appelland verbeurde dwangsommen ten bedrage van € 50.000.

* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

Bij uitspraak van 22 augustus 2019 heeft de rechtbank het door appelland tegen het besluit van 19 januari 2019 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Vereniging van Eigenaren Populierenlaan 1-1C, het college en appelland hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 november 2020, waar appelland, bijgestaan door gemachtigde A, en het college, vertegenwoordigd door mr. J. Stengs en mr. E. Kara, zijn verschenen. Voorts was ter zitting aanwezig de Vereniging van Eigenaren Populierenlaan 1-1C, vertegenwoordigd door gemachtigde B.

Overwegingen

1. Appelland heeft de berging/garage op het perceel verbouwd tot woning met een oppervlakte van 18 m². Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat dit in strijd is met zowel het bestemmingsplan "Woongebied West" als het voorheen geldende bestemmingsplan "Bomenbuurt, Vondelkwartier en Akerendam" en daarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Het college heeft geweigerd omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan.

Omgevingsvergunning

2. Appelland betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het bouwplan niet in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Woongebied West" en dat dan ook geen omgevingsvergunning vereist is voor het afwijken van het bestemmingsplan. Voor zover het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan "Woongebied West" geldt volgens appelland voorts dat het in overeenstemming is met het ten tijde van de aanvraag geldende bestemmingsplan "Bomenbuurt, Vondelkwartier en Akerendam", zodat daaraan getoetst had moeten worden.

2.1. Ingevolge het bestemmingsplan "Woongebied West" rust op de gronden de bestemming "Wonen".

Artikel 1.67 van de planregels luidt:

"woning: een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden, niet zijnde een woonwagen, met dien verstande dat onder een:

- a. aaneengebouwde woning wordt verstaan: woning in een blok van meer dan twee-aaneengebouwde woningen;
- b. twee-aaneengebouwde woning: bebouwing bestaande uit twee aaneengebouwde grondgebonden woningen die samen een bouwblok vormen;
- c. vrijstaande woning wordt verstaan: een niet-aaneengebouwde woning;
- d. gestapelde woning wordt verstaan: zelfstandige woning die boven (of nagenoeg boven) andere woningen of functies is gesitueerd, daaronder begrepen de onderliggende woningen."

Artikel 12.1 luidt:

"De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen;
- b. aan huis verbonden beroep en bedrijf;
- c. tuinen en erven;
- d. perceelsovergangen;
- e. gebouwde en ongebouwde parkeervoorzieningen;
- f. praktijkruimte, ter plaatse van de aanduiding 'praktijkruimte'."

Artikel 12.2.2 luidt:

"Voor het bouwen van hoofdgebouwen geldt dat:

- a. deze uitsluitend binnen een bouwvlak mogen worden gebouwd, met dien verstande dat: [...]

2. ter plaatse van de aanduiding 'vrijstaand' uitsluitend vrijstaande woningen mogen worden gebouwd, waarbij de bestaande breedte van het hoofdgebouw niet mag worden vergroot;

[...]

- b. het aantal woningen niet meer mag bedragen dan het bestaande aantal woningen tenzij anders op de verbeelding is aangegeven; [...]"

Artikel 29.1 luidt:

"a. Een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot,

1. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;

2. na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk is teniet gegaan.

[...]

c. Het bepaalde onder a is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan."

Ingevolge het voorheen, en ten tijde van de aanvraag, geldende bestemmingsplan "Bomenbuurt Vondelkwartier en Akerendam" rustte op de gronden eveneens de bestemming "Wonen".

Artikel 12.1 van de planregels luidde:

"De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen;
- b. aan huis verbonden beroepen;
- c. tuinen en erven."

Artikel 12.2.2 luidde:

"Voor het bouwen van hoofdgebouwen geldt dat;

a. deze uitsluitend in de vorm van grondgebonden woningen binnen een bouwvlak mogen worden gebouwd, met dien verstande dat:

[...]

2. ter plaatse van de aanduiding "vrijstaand" uitsluitend vrijstaande woningen mogen worden gebouwd, waarbij de bestaande breedte van het hoofdgebouw niet mag worden vergroot;

[...]

b. in afwijking van het bepaalde onder a. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "gestapeld" gestapelde woningen mogen worden gebouwd;

[...]

g. ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal wooneenheden" mag het aantal woningen niet meer bedragen dan het aangegeven aantal;

[...]"

Artikel 1.58 luidde:

"woning: een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden, niet zijnde een woonwagen."

2.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3882) dient bij het nemen van een besluit op bezwaar in beginsel het recht te worden toegepast, zoals dat op dat moment geldt. Bij wijze van uitzondering mag het college het ten tijde van het indienen van een aanvraag nog wel, maar ten tijde van het besluit daarop, dan wel ten tijde van de heroverweging in bezwaar daarvan, niet meer geldend bestemmingsplan toepassen, doch slechts indien ten tijde van het indienen van de aanvraag het desbe-

treffende bouwplan in overeenstemming was met het toen geldende bestemmingsplan en op dat moment geen voorbereidingsbesluit van kracht was, en geen ontwerp voor een nieuw bestemmingsplan ter inzage was gelegd, waarmee dat bouwplan in strijd was.

2.3. Het perceel heeft in het bestemmingsplan "Woongebied West" de aanduiding "vrijstaand". De verbouwing van de berging/garage tot zelfstandige woning is in strijd met artikel 12.2.2, aanhef en onder a, onder 2, van de planregels alsmede met het bepaalde onder b, nu de tot woning verbouwde berging/garage geen vrijstaande woning betreft en door de verbouwing van de garage het aantal woningen toeneemt, omdat daarmee sprake is van de huisvesting van meer dan één afzonderlijk huishouden. Het perceel had in het voorheen geldende bestemmingsplan "Bomenbuurt, Vondelkwartier en Akerendam" ook de aanduiding "vrijstaand". Het bouwplan is, gelet hierop, eveneens in strijd met artikel 12.2.2, aanhef en onder a, onder 2, van dit voorheen, en ten tijde van de aanvraag, geldende bestemmingsplan. Het college heeft gelet hierop de aanvraag terecht getoetst aan het bestemmingsplan "Woongebied West".

2.4. Aan appelland komt voorts geen geslaagd beroep op het overgangsrecht toe. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen staat artikel 29.1, onder c, van het bestemmingsplan "Woongebied West" daaraan in de weg, omdat de woning zoals hiervoor is overwogen in strijd is met het bestemmingsplan "Woongebied West" en met het daarvoor geldende plan "Bomenbuurt Vondelkwartier en Akerendam" en zonder vergunning is gebouwd.

2.5. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het bouwplan in strijd is met het zowel ten tijde van de indiening van de aanvraag als het ten tijde van afwijzing daarvan geldende bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

3. Appelland betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat voor het plaatsen van de pui en het aanbrengen van een keukenblokje, toilet en douche in het appartement geen omgevingsvergunning is vereist, gelet op artikel 2 en 3 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor).

Voor zover een omgevingsvergunning is vereist heeft de rechtbank volgens appelland miskend dat het college bevoegd was om met toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor, omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwplan.

3.1. Artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor luidt:

"Bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 blijft het aantal woningen gelijk. Deze eis is niet van toepassing op de gevallen, bedoeld in:

- a. de artikelen 2, onderdelen 3 en 22, en 3, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,
- b. artikel 4, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,
- c. artikel 4, onderdelen 9 en 11."

3.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de in artikel 2 en 3 van bijlage II van het Bor opgesomde vergunningsvrije gevallen, gelet op artikel 5, eerste lid, van bijlage II van het Bor, niet van toepassing zijn, omdat appelland met de verbouwing van de garage een zelfstandige woning heeft gerealiseerd en daardoor het aantal woningen is toegenomen, zoals ook hiervoor is overwogen onder 2.2. De in artikel 5, eerste lid genoemde uitzonderingen op deze eis doen zich niet voor. Voor het oordeel dat appelland voor de verbouwing van de garage geen omgevingsvergunning nodig heeft, bestaat dan ook geen grond.

Nu het aantal woningen toeneemt, was het college voorts niet bevoegd om met toepassing van artikel 4 van bijlage II van het Bor omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwplan.

Het betoog faalt.

4. Appelland betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren omgevingsvergunning te verlenen. Hij doet in dat kader een beroep op het vertrouwensbeginsel. Er is hem door een medewerker van de gemeente meegedeeld dat de omgevingsvergunning verleend zou worden. Voorts betwist hij de stelling dat in een ruimte met een oppervlakte van 18 m² geen volwaardige woning gerealiseerd kan worden.

4.1. Het college heeft geweigerd omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Het college acht het niet wenselijk om in de garage een woning te vergunnen. Daarbij heeft het betrokken dat ter plaatse van het perceel alleen een vrijstaande woning is toegestaan en de woning te klein is, hetgeen kan leiden tot mogelijke overlast van fietsen, afval etc. De functiewijziging heeft volgens het college ook ruimtelijke impact, omdat de karakteristiek van het pand als vrijstaande woning door het realiseren van een aparte woning in de berging/garage onder de bovenwoning wordt aangetast. Een bewoonde berging/garage is volgens het college niet passend in de omgeving.

4.2. Het door appelland aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen vasthouden aan de uitgangspunten van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren. De enkele omstandigheid dat appelland van mening is dat in een ruimte met een oppervlakte van 18 m² een volwaardige woning gerealiseerd kan

worden is daarvoor onvoldoende. Dit neemt niet weg dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en doet niet af aan het standpunt van het college met betrekking tot de ruimtelijke gevolgen van het bouwplan voor de omgeving.

Het beroep op het vertrouwensbeginsel. Het beroep op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Er is geen sprake van gerechtvaardigde verwachtingen als degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel heeft gedaan de relevante feiten en omstandigheden onjuist of onvolledig heeft weergegeven; verder is er geen sprake van gerechtvaardigde verwachtingen als iemand gelet op zijn specifieke kennis of deskundigheid had moet beseffen dat de uitlating of gedraging in strijd was met de toepasselijke rechtsregels.

De Whatsapp-berichten waarnaar appelland verwijst betreffen drie berichten van M. Kerkkamp, toezichthouder in dienst van de gemeente. Volgens appelland ging Kerkkamp er vanuit dat het bouwplan niet in strijd met de woonbestemming is. In de Whatsapp-berichten van Kerkkamp is appelland slechts meegedeeld dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit moet voldoen en dat als appelland de gevel verandert hij een vergunning aan moet vragen en dat hij die dan zal krijgen. De Whatsapp-berichten zijn deels ongedateerd en voorts valt hieruit niet af te leiden wat er door Kerkkamp precies is beoordeeld en derhalve waar zijn berichten betrekking op hebben. Bovendien heeft het college er op gewezen dat Kerkkamp, als toezichthouder, niet bevoegd is te beslissen op bouwvoorvragen. Er is niet gebleken van toezeggingen, andere uitlatingen of gedragingen waaruit appelland, die als architect bekend is met het doen van aanvragen om omgevingsvergunning en het toetsingskader, in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het college een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan zou verlenen. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

Last onder dwangsom

5. Appelland betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de last onduidelijk is. Hij wijst er op dat hem bij de controle op 28 december 2018 niet is meegedeeld dat niet aan de last was voldaan.

5.1. Appelland is gelast de overtreding te beëindigen door het ombouwen van de berging/garage tot een woning ongedaan te maken. In de

last onder dwangsom is uiteengezet dat appellant dit concreet doet door:

1. Alle voorzieningen die het mogelijk maken te wonen, te weten sanitaire voorzieningen en keuken, in de berging te verwijderen.
2. U dient het gebruik van de berging/garage als woning te (doen) beëindigen en beëindigd te houden."

Het door appellant aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat de last onvoldoende duidelijk is.

Het betoog faalt.

6. Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de last onder dwangsom te vroeg heeft opgelegd, nu de weigering omgevingsvergunning te verlenen nog niet onherroepelijk is, en om die reden van handhavend optreden af had moeten zien. Volgens appellant hanteert de gemeente een vaste gedragslijn die inhoudt dat niet handhavend wordt opgetreden totdat onherroepelijk op de aanvraag om omgevingsvergunning is beslist.

6.1. Vast staat dat appellant de berging/garage tot woning heeft verbouwd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning, zodat het college bevoegd was daartegen 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 een last onder bestuursdwang of 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 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.

De omstandigheid dat voor de verbouwing een omgevingsvergunning is aangevraagd en appellant in rechte is opgekomen tegen de weigering van deze aanvraag, doet niet af aan de bevoegdheid van het college om handhavend op te treden en is geen bijzondere omstandigheid die het college ertoe noopte van handhavend optreden af te zien.

Dat sprake zou zijn van een vaste gedragslijn van het college die inhoudt dat niet handhavend wordt opgetreden zolang niet onherroepelijk op de aanvraag om omgevingsvergunning is beslist is niet gebleken. Appellant heeft ter zitting zijn stelling dat er twee zaken zijn waaruit van deze gedragslijn blijkt niet nader onderbouwd. Deze stelling is bovendien door het college betwist.

Het betoog faalt.

7. Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de dwangsom onevenredig hoog is. Volgens hem staat de dwangsom niet in verhouding tot de overtreding. Voorts is het college volgens appellant ten onrechte en zonder onderbouwing afgeweken van de beleidsregels ter zake.

7.1. Het door appellant aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat de dwangsom onevenredig hoog is. De stelling dat aan Tata Steel voor milieuovertredingen eenzelfde dwangsom wordt opgelegd, is daarvoor, wat daar verder van zij, onvoldoende. Appellant heeft voorts niet onderbouwd van welke beleidsregels is afgeweken.

Het betoog faalt.

8. Appellant heeft voor het overige volstaan met een herhaling van de in beroep aangevoerde gronden, waarop de rechtbank in de aangevallen uitspraak is ingegaan. In zijn hogerberoepschrift heeft appellant niet uiteengezet, dat en waarom de desbetreffende overwegingen van de rechtbank onjuist dan wel onvolledig zijn. Het aangevoerde kan daarom niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

Invoorderingsbeschikking

10. Bij besluit van 19 augustus 2019 is het college overgegaan tot invoordering van de door appellant verbeurde dwangsommen ten bedrage van € 50.000. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

11. Appellant betoogt dat hij door het college ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord voorafgaand aan het nemen van de invoorderingsbeschikking.

11.1. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld in de uitspraak van 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2956, naar aanleiding van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal mr. P.J. Wattel van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152, dient het college de belanghebbende op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb voorafgaand aan de dwangsominvordering in de gelegenheid te stellen te worden gehoord.

Zoals uit de voornoemde uitspraak blijkt, is dit horen niet van belang voor het antwoord op de vraag of het college bevoegd is om tot invoordering over te gaan, maar kan de overtreder dit horen gebruiken om bijzondere omstandigheden naar voren te brengen waarvan het bestuursorgaan niet al op de hoogte is of had moeten zijn.

Blijkens het verhandelde ter zitting is tussen partijen niet in geschil dat het college appellanten onrecht niet in de gelegenheid heeft gesteld om voorafgaand aan de dwangsominvordering te worden gehoord. Gelet hierop dient het besluit van 19 augustus 2019 vernietigd te worden.

Het betoog slaagt.

12. Nu appellant in deze procedure alles heeft kunnen aanvoeren tegen dat besluit wat hij ook in het kader van 4:8 van de Awb had kunnen doen, zal de Afdeling beoordelen of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten. Daartoe wordt als volgt overwogen.

13. Appellant betoogt dat het college niet in redelijkheid tot invordering van de verbeurde dwangsommen kon overgaan, nu deze dwangsommen verbeurd zijn door het handelen van het college. Hij stelt in dit kader dat hem bij de controle op 28 december 2018 niet is meegedeeld dat niet aan de last was voldaan en hem dat ook nadien niet is meegedeeld.

13.1. Uit de controles op 28 december 2018 en 15 augustus 2019 blijkt dat de keuken, cv-ketel en meterkast nog aanwezig waren. Appellant heeft volstaan met onbruikbaar maken van douche, keuken en toilet door het verwijderen van een kraan en douchegerei, de toiletpot, kookplaat en keukenkraan. Zoals hiervoor onder 5.1 is overwogen was de last duidelijk. Voor zover het voor appellant desondanks niet duidelijk was wat hij moest doen om aan de last te voldoen lag het op zijn weg om daarover duidelijkheid te verkrijgen bij het college. Ten tijde van de controle op 28 december 2018 had appellant reeds het maximale bedrag aan dwangsommen verbeurd. Voor het oordeel dat de dwangsommen zijn verbeurd door toedoen van het college bestaat geen grond.

Het betoog faalt.

14. Het beroep tegen het besluit van 19 augustus 2019 is gelet op overweging 11.1 gegrond. Dat besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 4:8 van de Awb. Gelet op hetgeen de Afdeling heeft overwogen in de overwegingen die daarna volgen, ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 19 augustus 2019 in stand te laten.

15. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Bestlissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Be-

verwijk van 19 augustus 2019, kenmerk UIT-19-44163, gegrond;

III. vernietigt dat besluit;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Beverwijk tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het beroep tegen het besluit van 19 augustus 2019 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 787,50 (zegge: zevenhonderdzevenentachtig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Noot

1. In deze zaak doet de overtreder een beroep op het vertrouwensbeginsel, omdat een toezichthouder van de gemeente hem heeft toegezegd dat een omgevingsvergunning voor de verbouwing van een garage verleend zou worden. De Afdeling oordeelt echter dat de WhatsApp-berichten waarnaar de overtreder verwijst geen geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel opleveren. Uit deze (deels ongedateerde) berichten valt volgens de Afdeling niet af te leiden wat er door de toezichthouder is beoordeeld en waar zijn berichten betrekking op hebben. De uitspraak is annotatiewaardig vanwege een aantal elementen, te weten: de specifieke kennis of deskundigheid van de appellant (zie 2) en het in de praktijk steeds vaker voorkomende elektronisch contact via WhatsApp met de gemeente(ambtenaren), zie 3-4.

2. In de klassieke uitspraak over de *Amsterdamse dakopbouw* (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302) wordt in r.o. 11.2 het volgende overwogen: "Bij de vraag of een toezegging is gedaan, speelt ook de deskundigheid van de betrokkene een rol." Hiermee volgt de Afdeling de conclusie van advocaat-generaal Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, waarin bij punt 3.16 staat dat bij stap 1 van het vertrouwensbeginsel bij de justitiabele "gesubjectieerd (dient te worden worden) naar diens eventuele bijzondere (on)deskundigheid of professionele marktdeelnemerschap". Dit 'deskundheids criterium' lijkt vervolgens toegepast in ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:118 (zie daarover mijn annotatie in AB 2020/243). Vervolgens wordt in ABRvS 17 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2723, AB 2021/85, aan de professionele rechtsbijstand van appellante een doorslaggevend gewicht toegekend en wordt dit expliciet tegengeworpen aan appellante. In de hier geannoteerde uitspraak speelt specifieke kennis en/of deskundigheid we-

derom mee in de overwegingen. In r.o. 4.2 overweegt de Afdeling namelijk als volgt: "(...) er (is) geen sprake van gerechtvaardigde verwachtingen als iemand gelet op zijn specifieke kennis of deskundigheid had moet beseffen dat de uitlating of gedraging in strijd was met de toepasselijke rechtsregels." Mede gelet op de omstandigheid dat de overtreder "als architect bekend is met het doen van aanvragen om omgevingsvergunning en het toetsingskader", is de Afdeling niet gebleken van toezeggingen, andere uitlatingen of gedragingen waaruit de overtreder in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het college een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan zou verlenen.

3. Bij dit oordeel speelt ook mee dat volgens de Afdeling uit de WhatsApp-berichten niet valt af te leiden wat er door de toezichthouder precies is beoordeeld en waar deze berichten betrekking op hebben. Weliswaar wordt dit WhatsApp-contact beoordeeld door de Afdeling, maar ik vraag mij af hoe dit oordeel zich verhoudt tot de (vermeende) burgervriendelijke lijn die de Afdeling heeft ingezet in de *Amsterdamse dakopbouw*-zaak van 29 mei 2019 (zie 2). Had de Afdeling in het kader van burgervriendelijkheid niet *ambtshalve* de toezichthouder kunnen oproepen als getuige (art. 8:33 lid 1, 8:60 lid 1 en 8:63 lid 1 Awb) om duidelijkheid te krijgen over wat er door de toezichthouder precies is beoordeeld en waar de WhatsApp-berichten betrekking op hebben? Dat lijkt weliswaar op het eerste gezicht wenselijk, want burgervriendelijk, maar gaat mijns inziens toch wat te ver. Ten eerste omdat het haaks staat op het uitgangspunt in r.o. 11.2 van de uitspraak over de *Amsterdamse dakopbouw*, te weten dat "degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk (dient) te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren 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." Ten tweede omdat het *ambtshalve* oproepen van getuigen in andere zaken kan leiden tot een enorme toevlucht aan getuigenverhoren, met een overbelasting van de bestuursrechter als gevolg. Bovendien neemt burgervriendelijkheid niet weg dat de burger ook een eigen verantwoordelijkheid heeft (in lijn met art. 4:2 Awb). De burger zou de bestuursrechter daarom zelf moeten verzoeken om een getuige te horen (art. 8:60 lid 4 en 8:63 lid 3 Awb). De Afdeling had in dit geval op verzoek van de overtreder de toezichthouder als getuige kunnen vragen of zijn mededelingen "dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit moet voldoen en dat

als (de overtreder) de gevel verandert hij een vergunning aan moet vragen en dat hij die dan zal krijgen", zijn verschaft op grond van alle relevante feiten en omstandigheden voor het bouwplan (een woning in de berging/garage). Of dat dit een reactie van de toezichthouder is op een vraag van de overtreder over een enkele verandering van de gevel ter plaatse. Ook had de Afdeling op verzoek van de overtreder bij de toezichthouder kunnen verifiëren of de stelling van appellatant klopt dat hij "er vanuit (ging) dat het bouwplan niet in strijd met de woonbestemming is". En zo ja, of het later onderkennen dat het bouwplan toch in strijd is met deze bestemming in dit geval wel in het deel van de overtreder moet uitpakken. Al met al lijkt mij de motivering van de Afdeling dat – gelet op de hoedanigheid van de overtreder (een architect; zie 2) en de inhoud van de WhatsApp-berichten – geen sprake is van gerechtvaardigd gewekt vertrouwen, wel door de beugel te kunnen, maar het is jammer dat de toezichthouder niet als getuige is gehoord.

4. Ten slotte is het nog aardig om de hier geannoteerde uitspraak af te zetten tegen de rechtspraak over verkeer langs elektronische weg, zoals e-mailverkeer van en naar het bestuur (afdeling 2.3 Awb). Zo mag dergelijk e-mailverkeer slechts onder voorwaarden geschieden. Bijvoorbeeld op grond van art. 2:14 lid 1 Awb kan een bestuursorgaan een bericht dat tot een geadresseerde is gericht, elektronisch (per e-mail) verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Blijkens CRvB 14 oktober 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO1902, *Abkort* 2010/393, volgt uit dit artikelid niet slechts dat geadresseerde langs elektronische weg voldoende bereikbaar moet zijn, maar ook dat deze duidelijk kenbaar moet hebben gemaakt langs die weg bereikbaar te zijn voor het bericht waar het om gaat. Aan deze voorwaarden is in deze uitspraak niet voldaan, maar in CRvB 24 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4797, *Abkort* 2016/23, wel. Verder kan op basis van art. 2:15 lid 1 Awb een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Uit een *reply* van de gemeente op een e-mailbericht, dat automatisch is aangemaakt, waarin staat dat meer complexe vragen formeel worden ingeboekt en dezelfde behandeling krijgen als een ingekomen brief, kan blijkens ABRvS 18 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2903, niet worden afgeleid dat verzoeken om handhaving per e-mail kunnen worden ingediend. E-mailverkeer van en naar het bestuur mag aldus slechts onder bepaalde voorwaarden plaatsvinden. Maar blijkens de hier geannoteerde uitspraak kan

WhatsApp met een toezichthouder kennelijk zonder dergelijke voorwaarden. De vraag is hoe zich dit verhoudt tot afdeling 2.3 Awb. Wellicht dat WhatsApp veeleer te zien is als een 'schriftelijke vorm van bellen' en bellen met het bestuur mag sowieso; daarvoor gelden niet de eisen die gelden voor e-mailverkeer.

T. Groot

AB 2021/143

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

9 februari 2021, nr. 19/2123 WIA

(Mrs. E. Dijt, J.S. van der Kolk, A.I. van der Kris)

m.nt. A.C. Hendriks en L.M. Koenraad

Art. 4 WIA; art. 6:19, 7:12, 8:57, 8:72, 8:75 Awb

ABkort 2021/139

RSV 2021/66

NJB 2021/598

ECLI:NL:CRVB:2021:257

Appellant met Q-koortsvermoeidheidssyndroom is duurzaam arbeidsongeschikt en heeft recht op IVA-uitkering.

Niet in geschil is dat appellant lijdt aan het QVS. De verzekeringsartsen bezwaar en beroep zijn daar in hun rapporten van 9 augustus 2018 en 7 mei 2020 ook uitdrukkelijk van uitgegaan. Het geschil tussen partijen spitst zich toe op de behandel mogelijkheden van het QVS en het daarvan te verwachten resultaat. Uit wat zij daarover hebben aangevoerd komt naar voren dat beide partijen voor hun standpunt hierover weliswaar verwijzen naar de Richtlijn, maar dat zij tot verschillende conclusies komen.

In 2012 is een eerste versie van de Richtlijn tot stand gekomen. In verband met het beschikbaar komen van nieuwe onderzoeksgegevens is vanaf 2017 gewerkt aan een herziene versie. Dit is de versie van 1 juli 2019 geworden die in hoger beroep door appellant is ingebracht en waarop het UWV heeft gereageerd. De Richtlijn geeft een beschrijving van het voorkomen van het QVS en doet aanbevelingen voor de diagnostiek, het inventariseren van klachten en ervaren beperkingen, behandelopties en de re-integratie van patiënten met een QVS.

Het standpunt van het UWV dat geen sprake is van duurzaamheid, omdat voor de klachten als gevolg van het QVS nog behandeling openstaat voor appellant en daarvan een meer dan geringe kans op verbetering van zijn belastbaarheid te verwachten valt, is met het rapport van de verzekeringsarts bezwaar en beroep van 7 mei 2020 niet afdoende onderbouwd. Voor zover de verzekeringsarts be-

zwaar en beroep heeft gemeend uit de Richtlijn te kunnen afleiden dat van CGT en/of GET een meer dan geringe kans op herstel in de zin van een verbetering van de functionele mogelijkheden van appellant te verwachten zou zijn, wordt dit niet gevolgd. Zoals in 6.6 overwogen wordt in de Richtlijn, in navolging van de follow-up van de Qure-studie, gesteld dat CGT een effectieve behandeling is voor vermoeidheid op korte termijn, maar dat het gemiddelde effect van CGT op de langere termijn (na een jaar) niet blijvend is. Dat (nog) niet duidelijk is waarom dit zo is en dat herhalingsessies wellicht soelaas zouden kunnen bieden, maakt dit niet anders. Dit is niet voldoende om te kunnen stellen dat de volledige arbeidsongeschiktheid van appellant niet ook duurzaam is. Over GET zegt de Richtlijn dat voor de effectiviteit hiervan geen literatuur beschikbaar is. De stelling van de verzekeringsarts bezwaar en beroep dat behandeling met CGT of GET geen kwaad kan, leidt evenmin tot een ander oordeel, nu – wat hiervan ook zij – daarmee niet is onderbouwd welk gunstig resultaat deze behandelingen in de situatie van appellant zouden kunnen opleveren.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 3 april 2019, 18/1172 (aangevallen uitspraak), tussen:

Appellant, (appellant),

en

De Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

Procesverloop

Namens appellant heeft mr. T.H.M.M. Kusters hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant heeft nadere stukken ingezonden.

Het onderzoek ter zitting van de enkelvoudige kamer heeft plaatsgevonden op 19 februari 2020. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. P.C.P. de Deugd, kantoorgenoot van mr. Kusters. Het Uwv heeft zich niet laten vertegenwoordigen.

De Raad heeft het onderzoek heropend en het Uwv een vraag gesteld.

Het Uwv heeft ter beantwoording van de door de Raad gestelde vraag een rapport van een verzekeringsarts bezwaar en beroep ingediend. Appellant heeft op dat rapport gereageerd.

De zaak is door de enkelvoudige kamer verwezen naar de meervoudige kamer.

Met toepassing van artikel 8:57, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een nader onderzoek ter zitting achterwege gebleven, waarna de Raad het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, van de Awb heeft gesloten.