

- 2°. achter de voorgevelrooilijn, en
 3°. op meer dan 1 m van openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn;
 [...]

Noot

1. Appellant in deze uitspraak heeft duidelijk een grondige hekel aan spelende kinderen. Waarom je dan naast een school gaat wonen, is mij een raadsel. Specifiek heeft appellant kennelijk een hekel aan kinderen die tijdens het spelen ballen zijn tuin in schoppen. Hij heeft daar een zodanige hekel aan, dat hij op enig moment “*versterkt prikkeldraad*” (!) heeft geplaatst om de kinderen te weren. Omdat prikkeldraad ronduit gevaarlijk is voor kinderen, plaatst de school ten bate van deze weinig sympathieke buurman (en voor de veiligheid van de kinderen) een hekwerk. Zo wordt voorkomen dat er ballen in de tuin van de buurman komen en kunnen de kinderen zich ook niet bezeren aan het versterkte prikkeldraad. Het hekwerk heeft een lengte van 30 meter en een hoogte van 2 meter. Het mag ook 2 meter hoog zijn. De hoogte wijkt echter de laatste 2 tot 3 meter wat af. Daar heeft het hekwerk (helemaal aan het einde) een hoogte van 2,25 meter, omdat het schoolterrein iets afloopt zodat het kan afwateren. De buurman komt tot de conclusie dat het hekwerk 25 centimeter te hoog is en vraagt het college vervolgens om handhavend op te treden tegen de school. Sommige mensen voelen duidelijk geen enkele schroom of schaamte.

2. Strikt genomen zijn die 25 centimeter over een lengte van 3 meter een overtreding. Daar moet het college in beginsel handhavend tegen optreden, behoudens bijzondere omstandigheden. Een van die bijzondere omstandigheden is als handhaving onevenredig is. Gelukkig komen het college, de rechtbank en de Afdeling hier allemaal tot de conclusie dat handhaving onevenredig is. De Afdeling noemt als redenen voor het onevenredig zijn van de handhaving dat: (i) het hekwerk de kinderen die op het schoolplein spelen meer veiligheid biedt dan het voorheen bestaande prikkeldraad, (ii) het hekwerk de overlast van de kinderen voor appellant beperkt, (iii) de hoogteoverschrijding klein is, (iv) de hoogteoverschrijding er alleen is vanwege het plaatselijk aflopende schoolplein in verband met de afwatering en (v) appellant het hoogteverschil eigenlijk niet kan zien vanwege de bomen en het struikgewas tussen zijn woning en het hek.

3. Deze appellant gaat in mijn bakje van ‘kennelijk onredelijke burgers’, samen met de man in de gemeente Nieuwkoop die het college probeerde te dwingen om tegen zijn burens te

handhaven op basis van een kennelijke fout in het bestemmingsplan die de tuinen van zijn burens als ‘water’ aanduidde. De Nieuwkoopse buurman hoopte toen dat handhaving ertoe zou leiden dat hij met zijn te grote boot naar zijn perceel kon varen. In mijn noot bij die casus (AB 2017/220) formuleerde ik een aantal vuistregels voor wanneer handhaving in het omgevingsrecht onevenredig kan zijn. Ik noemde vier vuistregels: (i) de overheid wenst zelf niet te handhaven, (ii) de overtreding is kleiner dan 1 meter in ten minste één dimensie (hoogte, breedte, lengte), (iii) de overtreding mag geen inbreuk maken op het eigendomsrecht van een derde en (iv) er mag geen sprake zijn van enige reële hinder als gevolg van de overtreding. Deze casus past daar naadloos in wat mij betreft, zodat ik vijf jaar later mijn vuistregels graag nieuw leven inblaas door middel van deze noot.

T.N. Sanders

AB 2023/110

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

30 november 2022, nr. 202103762/1/R3

(Mr. E. Helder)

m.nt. T. Groot

Art. 5:37 Awb

Omgevingsvergunning in de praktijk 2022/8775
 Milieurecht Totaal 2022/7485
 ECLI:NL:RVS:2022:3517

Vertrouwensbeginsel en toezegging. Aan bekendmaking van een omgevingsvergunning van rechtswege kan niet het vertrouwen worden ontleend dat een verbeurde dwangsom niet zal worden ingevorderd.

Voor zover appellant stelt dat de omstandigheid dat bewoners van de zelfstandige woonruimtes zich in de BRP hebben kunnen inschrijven en dit gegeven bij hem het vertrouwen heeft gewekt dat het college niet tot invordering zou overgaan, overweegt de Afdeling het volgende.

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.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft appellant niet aannemelijk gemaakt dat in dit geval sprake is van een toezegging, uitlating of gedraging waaraan

appellant het vertrouwen kon ontlenen dat het college niet tot invordering van de dwangsom zou overgaan. Dat van rechtswege een omgevingsvergunning is ontstaan en dat het college deze vergunning bij brief van 18 december 2018, met onjuiste informatie over de inwerkingtreding, bekend heeft gemaakt, is onvoldoende om te kunnen worden gekwalificeerd als een toezegging dat het college niet tot invordering zal overgaan. Dat het college onjuiste informatie over de inwerkingtreding van die vergunning aan appellant heeft verschaft, doet hier niet aan af. Ook de omstandigheid dat het college door inschrijving van de bewoners in de BRP bekend was met de overtreding van de last, kan niet worden gekwalificeerd als een toezegging van het college dat wordt afgezien van invordering bij het verrichten van bouwwerkzaamheden gericht op het realiseren van zelfstandige woonruimtes.

Gelet hierop is er geen sprake van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, te Groningen, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 28 april 2021 in zaak nr. 20/1670 in het geding tussen:

Appellant,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Groningen.

Procesverloop

Bij besluit van 14 juni 2019 (hierna: het invorderingsbesluit) heeft het college besloten tot invordering van een door appellant verbeurde dwangsom van € 15.000.

Bij besluit van 28 april 2020 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 april 2021 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en het invorderingsbesluit herroepen. De rechtbank heeft bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit en dat de op 10 april 2019 verbeurde dwangsom wordt ingevorderd tot een bedrag van € 7.500. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 7 september 2022, waar appellant en het college, vertegenwoordigd door mr. H. Blokzijl, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 7 juni 2012 heeft het college aan appellant een omgevingsvergunning (hierna: de omgevingsvergunning) verleend voor het vergroten van het pand aan de locatie 1, locatie 2 en locatie 3 in Groningen. Het bouwplan voorziet in een verbouwing en uitbreiding van de in het pand aanwezige 17 kamers tot 13 woonruimtes met daarin in totaal 28 (onzelfstandige) kamers. De uitbreiding van het pand bestaat uit een toevoeging van een extra bouwlaag, een uitbreiding aan de achterzijde en een nieuwe indeling.

2. Tijdens een controle op 14 mei 2018 heeft een toezichthouder van de gemeente Groningen geconstateerd dat in het pand aan de locatie 1 en locatie 2 in afwijking van de omgevingsvergunning zelfstandige woonruimtes in plaats van onzelfstandige woonruimtes worden gebouwd. In het controlerapport staat onder meer dat op de derde verdieping van het pand per kamer sanitair en keukenaansluitingen aanwezig zijn.

Naar aanleiding van deze controle heeft het college bij besluit van 22 mei 2018 (hierna: het dwangsombesluit) aan appellant een last onder dwangsom opgelegd vanwege het in afwijking van de omgevingsvergunning realiseren van zelfstandige woonruimtes in plaats van onzelfstandige woonruimtes in het pand aan de locatie 1. Het college heeft appellant gelast alle werkzaamheden aan het pand locatie 1 in Groningen gericht op het realiseren van zelfstandige woonruimtes met onmiddellijke ingang te staken en gestaakt te houden. De dwangsom is vastgesteld op € 15.000 per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 75.000. Het dwangsombesluit is in rechte onaanastbaar.

3. Op 16 mei 2018 heeft appellant een aanvraag ingediend voor het realiseren van zelfstandige woonruimtes in het pand aan de locatie 1, locatie 2 en locatie 3. Het college heeft niet tijdig op deze aanvraag beslist, waardoor de omgevingsvergunning van rechtswege aan appellant is verleend (hierna: de omgevingsvergunning van rechtswege). Bij brief van 18 december 2018 heeft het college appellant van de verlening van de omgevingsvergunning op de hoogte gesteld en aan appellant medegedeeld dat het besluit in werking treedt met ingang van zes weken na de verzenddatum. Tegen de van rechtswege verleende omgevingsvergunning is door een omwonende bezwaar gemaakt.

4. Tijdens een controle op 10 april 2019 heeft een toezichthouder van de gemeente Groningen geconstateerd dat appellant werkzaam-

heden in afwijking van de omgevingsvergunning heeft uitgevoerd. In het controlerapport van 24 april 2019 staat dat de kamers op de begane grond (kamer 1 en 2) als zelfstandige woonruimtes zijn uitgevoerd. De kamers zijn voorzien van een keuken en toilet-/badruimte. De kamers op de eerste verdieping (kamer 3 t/m 11) zijn afgesloten en daardoor niet geïnspecteerd. De kamers op de tweede verdieping (kamer 12 t/m 20) zijn met uitzondering van kamer 13 en 19 afgesloten en daardoor niet geïnspecteerd. Kamer 13 en 19 zijn voorzien van een keuken en toilet-/badruimte. De kamers op de derde verdieping (kamer 21 t/m 28) zijn met uitzondering van kamer 25 en 28 afgesloten en daardoor niet geïnspecteerd. Kamers 25 en 28 zijn voorzien van een keuken en toilet-/badruimte.

Naar aanleiding van deze controle heeft het college in het invorderingsbesluit besloten om tot invordering van een dwangsom van € 15.000 over te gaan. Het door appelland tegen het invorderingsbesluit gemaakte bezwaar is ongegrond verklaard.

5. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak geoordeeld dat het college bevoegd was om tot invordering van de dwangsom over te gaan, omdat appelland de last heeft overtreden. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat het college in dit geval in de omgevingsvergunning van rechtswege in samenhang bezien met een brief van het college van 18 december 2018, reden had moeten zien om niet tot volledige invordering over te gaan. De rechtbank acht gedeeltelijke invordering daarentegen niet onredelijk, omdat appelland wist dat op 10 april 2019, de datum van de controle door de toezichthouder van de gemeente Leiden, de omgevingsvergunning van rechtswege nog niet onherroepelijk vaststond. De rechtbank heeft daarom het beroep gegrond verklaard en het bestreden besluit wegens strijd met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vernietigd. De rechtbank heeft zelf in de zaak voorzien door het bezwaar alsnog gegrond te verklaren, het invorderingsbesluit te herroepen en te bepalen dat de verbeurde dwangsom wordt ingevorderd tot een bedrag van € 7.500.

Toetsingskader

6. Een belanghebbende kan in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen als vaststaat dat er geen overtreding

is gepleegd of betrokkene geen overtreder is. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466.

Overtreding last?

7. Appelland betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd was om tot invordering over te gaan, omdat hij de in het dwangsombesluit opgelegde last niet heeft overtreden. Hij voert daartoe aan dat de last alleen betrekking heeft op het pand aan de locatie 1, terwijl de werkzaamheden zijn uitgevoerd in de panden op nummer locatie 2 en locatie 3. Verder voert appelland aan dat de overtreding van de last niet zorgvuldig en controleerbaar is vastgesteld, omdat uit de controlerapporten van 7 november 2018 en 24 april 2019 niet kan worden afgeleid dat er na het dwangsombesluit bouwwerkzaamheden hebben plaatsgevonden. Maar ook als uit de controlerapporten zou kunnen worden afgeleid dat er werkzaamheden hebben plaatsgevonden, hebben deze werkzaamheden volgens appelland geen betrekking gehad op het realiseren van zelfstandige woonruimtes.

7.1. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak erkend dat zowel in het invorderingsbesluit als in het dwangsombesluit wordt gesproken over vermeende illegale werkzaamheden in het pand locatie 1. Naar het oordeel van de rechtbank had appelland evenwel gelet op de aard van de werkzaamheden en de verwijzing naar de omgevingsvergunning kunnen en in redelijkheid moeten begrijpen dat de last ziet op het staken van binnen het pand, plaatselijk bekend locatie 2, uit te voeren werkzaamheden. De Afdeling ziet geen aanleiding voor een ander oordeel hieromtrent. Daartoe overweegt de Afdeling dat de last in het dwangsombesluit ziet op het staken en gestaakt houden van alle werkzaamheden in het pand aan de locatie 1. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat appelland had kunnen en moeten begrijpen dat de last ook ziet op het staken van werkzaamheden binnen het pand aan de locatie 2 en locatie 3. Daarbij mocht de rechtbank de omstandigheid betrekken dat het pand aan de locatie 1 alle bouwlagen met ook de adressen locatie 2 en locatie 3 in Groningen omvat. Daarnaast wordt in het dwangsombesluit verwezen naar de omgevingsvergunning, die ziet op het vergroten van het pand aan de locatie 1, locatie 2 en locatie 3. Verder weegt de aard van de werkzaamheden mee, die immers gericht zijn op de realisatie van zelfstandige woonruimtes, zoals omschreven in het controlerapport. De rechtbank heeft mede in aanmerking kunnen nemen dat zowel appelland als het college geen consequent gebruik maken

van de juiste adresgegevens voor de verschillende onderdelen van het pand. Ook heeft de rechtbank in aanmerking kunnen nemen dat uit de contacten die appelland voor en na de bouwstop met de afdeling vergunningverlening, toezicht en handhaving heeft gehad, niet blijkt dat voor hem feitelijk onduidelijk was in welk gedeelte van het pand geen zelfstandige woonruimtes mogen worden gerealiseerd. Dit geldt ook voor de omstandigheid dat de controles appelland hebben bewogen om een nieuwe aanvraag in te dienen voor het gewijzigd uitvoeren van de eerdere omgevingsvergunning.

7.2. Voor zover appelland heeft gesteld dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat de overtreding van de last niet zorgvuldig en controleerbaar is vastgesteld, overweegt de Afdeling het volgende.

Het college heeft het controlerapport van 24 april 2019 aan het invorderingsbesluit ten grondslag gelegd. In het controlerapport staat dat een toezichthouder van de gemeente Groningen op 10 april 2019 heeft geconstateerd dat appelland werkzaamheden in afwijking van de omgevingsvergunning heeft uitgevoerd. Verder staat in het controlerapport dat de kamers op de begane grond (kamer 1 en 2) als zelfstandige woonruimtes zijn uitgevoerd. De kamers zijn voorzien van een keuken en toilet-/badruimte. De kamers op de eerste verdieping (kamer 3 t/m 11) zijn afgesloten en daardoor niet geïnspecteerd. De kamers op de tweede verdieping (kamer 12 t/m 20) zijn met uitzondering van kamer 13 en 19 afgesloten en daardoor niet geïnspecteerd. Kamer 13 en 19 zijn voorzien van een keuken en toilet-/badruimte. De kamers op de derde verdieping (kamer 21 t/m 28) zijn met uitzondering van kamer 25 en 28 afgesloten en daardoor niet geïnspecteerd. Kamers 25 en 28 zijn voorzien van een keuken en toilet-/badruimte.

In wat appelland heeft aangevoerd, ziet de Afdeling met de rechtbank geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het college de overtreding van de last niet zorgvuldig en controleerbaar heeft vastgesteld en het college in dit geval niet op de bevindingen van de toezichthouder heeft kunnen afgaan. Zoals hiervoor onder 2 is overwogen, volgt uit het controlerapport van 16 mei 2018 dat aan het dwangsbesluit ten grondslag is gelegd, dat op de derde verdieping per kamer sanitair en keukenaansluitingen aanwezig zijn. Uit het controlerapport van 24 april 2019 volgt dat op 10 april 2019 is geconstateerd dat in twee woonruimtes op de derde verdieping inmiddels een keuken en een toilet-/badruimte zijn gerealiseerd. Gelet hierop heeft het college kunnen concluderen dat werkzaamheden in het pand hebben plaatsgevonden gericht op het realiseren van

zelfstandige woonruimtes. Dat deze werkzaamheden in de periode tussen de controle op 16 mei 2018 en het dwangsbesluit van 22 mei 2018 hebben plaatsgevonden, zoals appelland zonder nadere onderbouwing stelt, acht de Afdeling met de rechtbank niet aannemelijk.

Voor zover appelland heeft betoogd dat het controlerapport van 7 november 2018 onzorgvuldig tot stand is gekomen, overweegt de Afdeling dat het college dit controlerapport niet aan het invorderingsbesluit ten grondslag heeft gelegd, waardoor eventuele onzorgvuldigheden in dat rapport niet tot een vernietiging van het invorderingsbesluit kunnen leiden.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat appelland op 10 april 2019 de opgelegde last onder dwangsom heeft overtreden.

7.3. Het betoog slaagt niet.

8. Gelet op het voorgaande is de dwangsom verbeurd en was het college in beginsel bevoegd om tot invordering van de dwangsom over te gaan.

Bijzondere omstandigheden?

9. Appelland betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat er in dit geval bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college geheel van invordering van de dwangsom had moeten afzien. Appelland stelt dat de invordering geen redelijk doel dient, omdat aan appelland op 18 december 2018 van rechtswege een omgevingsvergunning is verleend voor het realiseren van zelfstandige woonruimtes en het college daarna bij besluit van 13 september 2019 alsnog hiervoor expliciet een omgevingsvergunning heeft verleend. Daarnaast betoogt appelland dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat de invordering in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Appelland wijst op de van rechtswege verleende omgevingsvergunning en de brief van het college van 18 december 2018 waarin staat dat het besluit na zes weken in werking treedt. Appelland stelt dat de omstandigheid dat de vermelde datum van inwerkingtreding niet correct is, niet aan hem kan worden tegengeworpen. Ook stelt appelland dat de omstandigheid dat bewoners van de zelfstandige woonruimtes zich in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) hebben kunnen inschrijven, bij hem het vertrouwen heeft gewekt dat het college niet tot invordering zou overgaan omdat de zelfstandige bewoning zou zijn vergund.

9.1. Zoals hiervoor onder 4 overwogen heeft de rechtbank zelf in de zaak voorzien door onder meer te bepalen dat de verbeurde dwangsom wordt ingevorderd tot een bedrag van € 7.500. De Afdeling zal hierna beoordelen of de rechtbank,

zoals aangevoerd in hoger beroep, ten onrechte niet heeft onderkend dat het college geheel van invordering van de dwangsom had moeten afzien.

9.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat in dit geval niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college geheel had moeten afzien van de invordering van de verbeurde dwangsom. De Afdeling neemt daarbij het volgende in aanmerking.

9.3. Bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom moet aan het belang van die invordering veel gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van de oplegging van een last onder dwangsom. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb (*Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115*) gaat hiervan uit. Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de omstandigheid dat aan appelland bij besluit van 13 september 2019 alsnog een omgevingsvergunning voor het realiseren van zelfstandige woonruimtes is verleend, niet een zodanige omstandigheid is om van invordering af te zien. Dit geldt ook voor de van rechtswege verleende omgevingsvergunning.

9.4. Voor zover appelland stelt dat de omstandigheid dat bewoners van de zelfstandige woonruimtes zich in de BRP hebben kunnen inschrijven en dit gegeven bij hem het vertrouwen heeft gewekt dat het college niet tot invordering zou overgaan, overweegt de Afdeling het volgende.

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.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft appelland niet aannemelijk gemaakt dat in dit geval sprake is van een toezegging, uitlating of gedraging waaraan appelland het vertrouwen kon ontleen dat het college niet tot invordering van de dwangsom zou overgaan. Dat van rechtswege een omgevingsvergunning is ontstaan en dat het college deze vergunning bij brief van 18 december 2018, met onjuiste informatie over de inwerkingtreding, bekend heeft gemaakt, is onvoldoende om te kunnen worden gekwalificeerd als

een toezegging dat het college niet tot invordering zal overgaan. Dat het college onjuiste informatie over de inwerkingtreding van die vergunning aan appelland heeft verschaft, doet hier niet aan af. Ook de omstandigheid dat het college door inschrijving van de bewoners in de BRP bekend was met de overtreding van de last, kan niet worden gekwalificeerd als een toezegging van het college dat wordt afgezien van invordering bij het verrichten van bouwwerkzaamheden gericht op het realiseren van zelfstandige woonruimtes.

Gelet hierop is er geen sprake van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.

9.5. Het betoog slaagt niet.

Conclusie en proceskosten

10. Het hoger beroep is ongegrond. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Gerechtvaardigd vertrouwen dat een dwangsom niet zal worden ingevorderd, ontleent je niet aan (de bekendmaking van) een van rechtswege verleende omgevingsvergunning. Dat is in de kern de boodschap van de hier geannoteerde uitspraak van de Afdeling. Dat oordeel is (strikt juridisch genomen) logisch, omdat deze vergunning van rechtswege niets zegt over de aanwending van de bestuursbevoegdheid om een dwangsom in te vorderen. En dat is waar het om draait bij een beroep op het vertrouwensbeginsel. Immers:

“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*” (cursivering mijnerzijds; zie onder andere ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1018, ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:953 en ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:807).

Zo luidt de standaardoverweging van de Afdeling bij een beroep op het vertrouwensbeginsel (stap 1).

2. De uitspraak is ook in lijn met de rechtspraak van de Afdeling over het ‘stilzitten’ van een bestuursorgaan (zie daarover mijn noot in *TBR* 2020/133 bij ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185), waar het immers in de

kern om draait bij een (omgevings)vergunning van rechtswege. Dit enkele stilzitten (tijdsverloop) is onvoldoende voor het oordeel dat een in rechte te eerbiedigen vertrouwen is gewekt (zie onder andere ABRvS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:951, ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:390, ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1109 en ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:158).

3. Maar hoe zit het dan met het feit dat de invordering van de last is gebaseerd op overtredingen die op 10 april 2019 zijn geconstateerd, en die dus dateren van ná de datum van bekendmaking van de omgevingsvergunning van rechtswege op 18 december 2018? Daarover oordeelt de Afdeling, kort gezegd, dat aan het belang van die invordering veel gewicht moet worden toegekend en dat het feit dat een vergunning van rechtswege is verleend, niet zodanig bijzonder is dat de dwangsom niet toch mag worden ingevorderd. Legalisatie is, kortom, geen bijzondere omstandigheid in de fase van de invordering van een dwangsom. Dat is het wel bij de last onder dwangsom (vergelijk ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1223, ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9549 en ABRvS 19 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4707 en P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2014, par. 5.2). Weliswaar is dat misschien aan een burger moeilijk uit te leggen, maar voor juristen is dit niets nieuws (vergelijk ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2138, ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2674, AB 2017/363 m.nt. T.N. Sanders en ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1945). Overigens had een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel zich wél gekwalificeerd als een bijzondere omstandigheid in vorenbedoelde zin (ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1223, AB 2022/87, m.nt. L.J.A. Damen).

4. De hier geannoteerde uitspraak is kortom een interessant voorbeeld in het (inmiddels lange) rijtje van uitspraken over het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. Bovendien is deze uitspraak in lijn met eerdere rechtspraak van de Afdeling (zie 2 en 3).

T. Groot

AB 2023/111

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

7 maart 2023, nr. 21/1503
(Mr. T.G.M. Simons)
m.nt. R. Ortlep

Art. 4:6, 6:7, 6:11 Awb

ECLI:NL:CBB:2023:117

Bestuursorgaan moet nagaan of een te laat ingediend bezwaar moet worden opgevat als een verzoek om terug te komen van een inmiddels in rechte onaantastbaar besluit. Geen juridische verplichting tot ambtshalve heroverweging.

Het College wijst erop dat de bezwaartermijn van zes weken dwingend in de wet is geregeld. Een te laat ingediend bezwaarschrift is alleen ontvankelijk als sprake is van omstandigheden die de termijnoverschrijding verschoonbaar (verontschuldigbaar) maken. In dit geval is niet gebleken van dergelijke omstandigheden. De instantie waarbij het rechtsmiddel is ingesteld, in dit geval de minister, is dan gehouden het rechtsmiddel niet-ontvankelijk te verklaren. Het College verwijst naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 9 juli 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:1500).

Het voorgaande neemt niet weg dat de minister steeds moet nagaan of een te laat ingediend bezwaarschrift gelet op de bewoordingen ervan ook moet worden opgevat als een verzoek om terug te komen van het, door het te laat indienen van het bezwaarschrift in rechte onaantastbaar geworden, eerdere besluit. In dat geval is de minister gehouden om daarop een afzonderlijk besluit nemen, dat dan geen deel uitmaakt van de beslissing op bezwaar. In de hier voorliggende zaak doet deze situatie zich echter niet voor. Het College merkt voor de goede orde verder op dat de minister, ook zonder uitdrukkelijk verzoek daartoe in het bezwaarschrift, ervoor kan kiezen om het eerdere besluit – ambtshalve – te heroverwegen. Wat onder 3.1 is overwogen staat daaraan niet in de weg. Een juridische verplichting tot ambtshalve heroverweging bestaat naar geldend recht echter niet.

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 7 maart 2023 op het verzet van:

De onderneming B.V., (gemachtigde: mr. A.W. Gaertner RB).

Procesverloop

De onderneming heeft verzet gedaan tegen de uitspraak van het College met toepassing van artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht, dus zonder zitting, van 2 augustus 2022.

Het verzet is behandeld ter zitting van 9 februari 2023. Aan de zitting hebben deelgenomen de gemachtigde van de onderneming en J.S. Dekker, directeur van de onderneming.

Overwegingen

1. Het College heeft in de uitspraak van 2 augustus 2022 het beroep van de onderneming