

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:3491
Datum uitspraak	17 juni 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 december 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam de door [appellant] aangevraagde omgevingsvergunning voor een bootoverkapping in strijd met het bestemmingsplan op een eiland dichtbij het perceel Ringdijk 80 (kavel 430) in Rotterdam geweigerd. [appellant] heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo ter legalisatie van een al gebouwde bootoverkapping. Omdat de bootoverkapping volgens het college in strijd is met het bestemmingsplan, heeft het college de aanvraag op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo mede aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Het college wil geen medewerking verlenen aan het afwijken van het bestemmingsplan "Kern en Plassen" uit 2011, omdat er stedenbouwkundige bezwaren tegen bestaan. [appellant] betwist onder meer de strijdigheid van de aangevraagde activiteit met het bestemmingsplan.

Volledige tekst

202402301/1/R3.

Datum uitspraak: 17 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant], wonend in Rotterdam,
2. het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 1 maart 2024 in zaak nr. 23/4728 in het

geding tussen:
[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 23 december 2022 heeft het college de door [appellant] aangevraagde omgevingsvergunning voor een bootoverkapping in strijd met het bestemmingsplan op een eiland dichtbij het perceel [locatie] in Rotterdam geweigerd.

Bij besluit van 8 juni 2023 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 maart 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college en [appellant] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 2 maart 2026 waar [appellant], bijgestaan door mr. J.G.M. Roijers, advocaat in Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Weggemans, B.P.M. Szachnowski en C.W. de Jong, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 12 november 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo ter legalisatie van een al gebouwde bootoverkapping. Omdat de bootoverkapping volgens het college in strijd is met het bestemmingsplan, heeft het college de aanvraag op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo mede aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. De bootoverkapping staat deels op gronden met de bestemming "Recreatieve voorzieningen IV" en deels op gronden met de bestemming "Water II". Het college wil geen medewerking verlenen aan het afwijken van het bestemmingsplan "Kern en Plassen" uit 2011, omdat er stedenbouwkundige bezwaren tegen

bestaan. [appellant] betwist onder meer de strijdigheid van de aangevraagde activiteit met het bestemmingsplan.

3. De relevante planregels zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Hoger beroep van [appellant]

Strijd met bestemming "Water II"

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat de bootoverkapping in strijd is met de bestemming "Water II". De bootoverkapping is namelijk geen botenloods als bedoeld in de planregels. Bovendien bevat de bestemming "Water II" geen verbodsbepaling voor botenloodsen. De bootoverkapping van [appellant] valt onder de uitzonderingsbepaling voor aanlegsteigers uit artikel 25, vierde lid, onder a, onder 2.6, van de planregels. Deze uitzonderingsbepaling geldt voor aanlegsteigers welke aanwezig waren op 1 juli 2008, en functioneel en intact zijn. Deze mogen blijven bestaan met uitzondering van steigers waartegen op 1 juli 2008 handhavend werd opgetreden. Volgens [appellant] moet zijn bootoverkapping aangemerkt worden als aanlegsteiger met geïntegreerde overkappingsconstructie die onder deze uitzonderingsbepaling valt.

4.1. De Afdeling overweegt dat artikel 25, vierde lid, van de planregels limitatief opsomt welke bouwwerken op de gronden met de bestemming "Water II" zijn toegestaan. Bouwwerken die niet zijn genoemd in die opsomming, waaronder botenloodsen, zijn dus niet toegestaan. Dat artikel 25, vierde lid, van de planregels geen expliciete verbodsbepaling voor niet genoemde bouwwerken bevat, betekent dan ook niet dat deze bouwwerken wel zijn toegestaan op de gronden. Verder kan de Afdeling [appellant] niet volgen in zijn standpunt dat de bootoverkapping moet worden aangemerkt als aanlegsteiger met geïntegreerde overkappingsconstructie. Er is sprake van een bootoverkapping en een aanlegsteiger. Het feit dat de aanlegsteiger en de bootoverkapping gelijktijdig zijn aangelegd, betekent niet dat de bootoverkapping niet als zodanig moet worden aangemerkt. De bootoverkapping valt dan ook niet onder de uitzonderingsbepaling uit de planregels. De rechtbank is dan ook terecht tot de conclusie gekomen dat de bootoverkapping van [appellant] in strijd is met de bestemming "Water II".

Het betoog slaagt niet.

Afwijkingsbevoegdheid

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college geen toepassing hoeft te geven aan de bevoegdheid om een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan te verlenen, in het geval de bootoverkapping wel in strijd zou zijn met het bestemmingsplan. De bootoverkapping zou dan slechts in strijd zijn de bestemming "Water II". De bootoverkapping past binnen het door het college gevoerde beleid voor afwijken, namelijk het Beeldkwaliteitplan Botenhuisen Bergse Plassen (BKP). Een foto van de bootoverkapping van [appellant] is namelijk opgenomen in het BKP als referentie. Ook is het verbod op botenhuisen in het BKP gerechtvaardigd om verstoring van het natuurlijke beeld te voorkomen en doorzicht over de plas te waarborgen, waar de bootoverkapping al aan voldoet gezien deze geen wanden heeft. Hierdoor zou medewerking moeten worden verleend aan de afwijking.

5.1. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in

overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.

5.2. De rechtbank oordeelt dat het college zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aangevraagde bootoverkapping in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het college heeft gemotiveerd dat het BKP een voorzetting is van oud beleid. Uit paragraaf 5.2 van het voorgaande BKP uit 2009 volgt dat een doorzicht over de plas bestaat en bebouwing zodanig moet zijn dat er geen verstoring optreedt van het natuurlijke beeld vanaf de plas. Het college heeft getoetst aan zes soorten strijdigheden uit de overgangsregeling uit het BKP om te toetsen of de bestaande bootoverkapping alsnog voor legalisering in aanmerking komt. Het gaat om de volgende strijdigheden: overkapping/botenhuis ligt buiten het eigen perceel, het botenhuis wordt gebouwd op een locatie die wordt uitgesloten in het BKP, er is meer dan één overkapping/botenhuis, het botenhuis ligt binnen de bestemming "water", de overkapping/botenhuis voldoet niet aan de regels beeldkwaliteit (grootte, materiaal en vorm etc.) en de overkapping/botenhuis ligt te dicht nabij de zij-erfgrens. Het college heeft toegelicht dat de bootoverkapping van [appellant] vier van de zes strijdigheden heeft uit de overgangsregeling, waardoor geen zicht op legalisatie bestaat.

Verder overweegt de rechtbank dat het feit dat de bootoverkapping van [appellant] is opgenomen als voorbeeld, niet betekent dat is voldaan aan de toetsingscriteria van de overgangsregeling. Het college heeft toegelicht dat dit slechts is gedaan om pergola-achtige overkappingen te duiden.

5.3. De rechtbank is gemotiveerd ingegaan op de grond van [appellant] dat het college ten onrechte geen toepassing heeft gegeven aan de bevoegdheid om een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 5.2 van de uitspraak van de rechtbank opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

Het betoog slaagt niet.

Gelijkheidsbeginsel

6. [appellant] betoogt dat er sprake is van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel. Zo is er ter plaatse van [perceel] wel een botenhuis toegestaan op grond van artikel 25, vierde lid, onder 3, van de planregels, omdat dit botenhuis aanwezig was ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. Dit was echter ook het geval bij de bootoverkapping van [appellant]. Daarnaast leidt een botenhuis wel tot aantasting van het groene karakter van de omgeving, maar de bootoverkapping van [appellant] niet.

6.1. De Afdeling overweegt dat voor een beroep op het gelijkheidsbeginsel er sprake moet zijn van gelijke gevallen. Het botenhuis op [perceel] is op grond van artikel 25, vierde lid, onder 3, van de planregels niet in strijd met het bestemmingsplan, in tegenstelling tot de bootoverkapping van [appellant]. Deze uitzondering voor het botenhuis ter plaatse van [perceel] wordt ook genoemd in het BKP. Er is hierdoor geen sprake van gelijke gevallen, waardoor er niet met succes een beroep kan worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel.

Het betoog slaagt niet.

Overige hoger beroepsgronden

7. Omdat het college de omgevingsvergunning op grond van strijdigheid met de bestemming

"Water II" alleen al heeft mogen weigeren, behoeven de overige hoger beroepsgronden in deze procedure geen bespreking meer.

Incidenteel hoger beroep van het college

8. Het incidenteel hoger beroep van het college is gericht tegen de uitspraak, voor zover de rechtbank daarin heeft overwogen dat het primaire standpunt van het college, dat een bootoverkapping niet ten behoeve van de functies zomerhuisjes en groenaanleg is, niet wordt gevolgd. Volgens het college klopt het inderdaad dat het recreatief eiland slechts bereikbaar is per boot, maar dat een bootoverkapping niet noodzakelijk is voor de bereikbaarheid. Een aanlegsteiger is dan ook toegestaan, maar een bootoverkapping niet. Dat de planwetgever in artikel 18, onder 8.10, van de planregels botenloodsen expliciet heeft verboden, maakt niet automatisch dat botenloodsen gekwalificeerd dienen te worden als bouwwerken ten behoeve van de functies zomerhuisjes en groenaanleg. Het verbod moet worden gezien als een expliciet verbod op botenloodsen, zodat daarover geen discussie kan ontstaan.

8.1. De Afdeling is het eens met het oordeel van de rechtbank dat de bootoverkapping niet in strijd is met artikel 18, achtste lid, aanhef, van de planregels. Een bootoverkapping kan ten behoeve van de functie zomerhuisjes en groenaanleg zijn, zeker wanneer dit een recreatief eiland betreft dat slechts bereikbaar is per boot. Dat de planregels botenloodsen expliciet verbieden, betekent inderdaad niet automatisch dat botenloodsen ten behoeve van de functie zomerhuisjes en groenaanleg zijn, maar evenmin is dit een aanknopingspunt voor het oordeel dat botenloodsen niet ten behoeve van die functie zouden zijn. Gelet op de bewoordingen van de planregel volgt daaruit niet dat een voorziening pas ten behoeve van de functie zomerhuisjes en groenaanleg kan zijn als deze voorziening voor die functie noodzakelijk is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.F. de Groot, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. De Groot

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van der Heijden

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juni 2026

884-1176

BIJLAGE

Bestemmingsplan Kern en Plassen (2011)

Artikel

Artikel 18 - recreatieve voorzieningen I / II / III /IV

[...]

4. De gronden aangewezen voor "recreatieve voorzieningen IV" zijn bestemd voor:

- a. groenaanleg en watergangen;
- b. zomerhuisjes, met het daarbij behorende bijgebouw, bouwwerken, geen gebouwen zijnde en erf;
- c. archeologisch waardevol gebied (als bedoeld in artikel 30)

[...]

Bouwregeling

[...]

8. Op de gronden bestemd voor "recreatieve voorzieningen IV" zijn slechts bouwwerken toegestaan ten behoeve van de functies zomerhuisjes en groenaanleg (beschoeiingen, aanlegsteigers), met inachtneming van de volgende bepalingen:

8.1 Per perceel is één zomerhuisje toegestaan en wel op die percelen die voor dit doel in gebruik zijn ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van dit bestemmingsplan en zijn aangegeven op de tekening "percelen zomerhuisjes Bergse Achterplas", welke onderdeel uitmaakt van dit plan.

8.2 Per zomerhuisje is één bijgebouw toegestaan.

8.3 Zomerhuisje plus bijgebouw mogen tezamen niet meer dan 40 m² grondoppervlak beslaan, met dien verstande dat de bebouwing welke op het tijdstip van terinzagelegging van het ontwerp van dit bestemmingsplan groter is dan genoemde maat, het oppervlak mag hebben dat vastgelegd is in de lijst "Inventarisatie zomerhuisjes Bergse Achterplas groter dan 40 m²", welke als bijlage aan deze regels is toegevoegd. De oppervlakte op deze lijst mag betrekking hebben op het zomerhuisje en meerdere bijgebouwen.

8.4 Een aanbouw van een zomerhuisje in de vorm van een overdektterras en/of aangebouwde luifel dieper dan 0,5 meter uit de gevel van een zomerhuisje, alsmede een broeikas en prieel zonder wanden, mogen in totaal niet groter zijn dan 12,5 m².

8.5 Gebouwen en overdekte terrassen dienen tenminste 3 meter afstand aan te houden tot de plasoever, met uitzondering van bedoelde bebouwing op de percelen nummers 120,124,126, 128, 294, 298, 300 en 302 (zoals aangegeven op de tekening genoemd onder lid 8.1) die tenminste 1,5 meter afstand dienen aan te houden tot de plasoever.

8.6 Gebouwen en overdekte terrassen dienen tenminste 3 meter afstand ten opzichte van de gebouwen en overdekte terrassen van de aangrenzende percelen aan te houden, waarbij de 087 blad: 17119 afstand tot de erfgrens tenminste 1,5 meter dient te bedragen.

8.7 De maximum toegestane nokhoogte resp. goothoogte voor een zomerhuisje bedraagt 3,75 resp. 2,7 meter boven maaiveld; een bijgebouw mag niet hoger zijn dan 2,7 meter boven maaiveld.

8.8 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mogen niet hoger zijn dan 2 meter, met uitzondering van vlaggenmasten die niet hoger dan 7 meter boven maaiveld mogen zijn, terwijl gebouwde erfafscheidingen niet hoger mogen zijn dan 1 meter boven maaiveld, over een lengte van 1,5 meter gemeten uit de plasoever.

8.9 Een gebouwd terras/vlonder, alsmede de bovenzijde vloer van een zomerhuisje mogen niet hoger liggen dan 0,4 meter boven maaiveld.

8.10 Botenloodsen, uitkijktorens en dakterrassen zijn niet toegestaan.

8.11 Aanlegsteigers zijn toegestaan, met inachtneming van het bepaalde in artikel 25 lid 4 onder a.2.

Artikel 25 - water I / II

Bestemmingsregeling

[...]

2. De gronden aangewezen voor "water II" zijn bestemd voor:

- a. waterberging c.q. de aan- en afvoer van oppervlaktewater, alsmede voor verkeersdoeleinden te water, met de bijbehorende voorzieningen;
- b. verkeersweg (als bedoeld in artikel 15), uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "brug toegestaan";
- c. een botenloods (incl. hellingbaan) ten behoeve van hulpdiensten, uitsluitend ter plaatse van een zodanige aanduiding op de plankaart;
- d. aanlegsteigers, uitsluitend ter plaatse van een zodanige aanduiding op de plankaart; alsmede in het water grenzend aan gronden met de bestemming woningen III, , recreatieve voorzieningen I, II, IV, tuin, tuin I, en erf;
- e. archeologisch waardevol gebied (als bedoeld in artikel 30).
- f. waterkering (als bedoeld in artikel 27) waar zulks op de plankaart is aangegeven.

Bouwregeling

[...]

4. Op de gronden bestemd voor "water II" mag niet worden gebouwd, behoudens:

a. in de bestemming passende bouwwerken, geen gebouwen zijnde, te weten gemalen, bruggen, aanlegsteigers, meerpalen, keerwanden en beschoeiingen, met dien verstande dat:

1. bruggen uitsluitend toegestaan zijn waar zulks op de plankaart is aangegeven;

2. voor de bouw van aanlegsteigers de volgende voorwaarden gelden:

2.1 in de Bergse Voor- en Achterplas mogen aanlegsteigers niet dieper dan 5 meter uit de plasoever reiken, mits een doorvaartbreedte van tenminste 15 meter resteert;

2.2. in de watergangen gelegen ten noordoosten van de brug van de C.N.A. Looslaan mogen aanlegsteigers niet dieper dan 0,5 meter uit de oever reiken;

2.3. de breedte van aanlegsteigers mag niet meer dan 1,5 meter bedragen in de Bergse Voor- en Achterplas, doch niet meer dan 1 meter in de watergangen als bedoeld in het vorige lid;

2.4. niet meer dan één aanlegsteiger per (bouw)perceel is toegestaan;

2.5. ter plaatse van het perceel Straatweg 103 is één steiger met een oppervlakte van maximaal 30 m² toegelaten;

ter plaatse van perceel 382 (zie bijlage 'Inventarisatiekaart perceelsindeling eilanden Bergse Achterplas bij voorschriften): één steiger van 4.05 x 0,85 m., één steiger van blad: 18119 3.10 m x 0.60 m en één steiger van 5.00 m x 0,65 m.

2.6. steigers welke aanwezig zijn op 1 juli 2008, en functioneel en intact zijn, mogen gehandhaafd blijven en mogen de grootte behouden die zij hebben op genoemde datum, met uitzondering van die steigers waartegen op 1 juli 2008 handhavend werd opgetreden.

3. ter plaatse van [perceel] (zie bijlage "Inventarisatiekaart perceelsindeling eilanden Bergse Achterplas bij voorschriften): het botenhuis zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan, is toegestaan

[...]