

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:5925

Datum uitspraak

7 oktober 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 13 mei 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd, omdat hij zonder omgevingsvergunning een berging, een vlonder en een schuilhut heeft opgericht op een eilandje in de Reeuwijkse plassen. [appellant] is eigenaar van een eilandje in het Reeuwijkse plassengebied, op het perceel kadastraal bekend gemeente Reeuwijk, sectie G, nummer 3131. Op 23 juni 2021 en op 15 september 2021 heeft een toezichthouder van de Omgevingsdienst Midden-Holland geconstateerd dat op het perceel een houten huisje op een houten vlonder en een vervallen schuilhut staan. Het huisje, wat door het college in de besluiten is aangeduid als een berging, heeft volgens het inspectierapport van de controle op 15 september 2021 een afmeting van 3,33 m breed, 1,67 m diep en de nokhoogte is 2,5 m. De vlonder heeft een afmeting van 4,08 m bij 4,2 m. De vervallen schuilhut is ongeveer 2,60 m breed en ongeveer 2,10 m diep en heeft een nokhoogte van ongeveer 1,85 m.

Volledige tekst

202404541/1/R3.

Datum uitspraak: 7 oktober 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in Reeuwijk, gemeente Bodegraven-Reeuwijk,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 3 juni 2024 in zaak nr. 23/2627 in het

geding tussen:
[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk.

Procesverloop

Bij besluit van 13 mei 2022 heeft het college aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd, omdat hij zonder omgevingsvergunning een berging, een vlonder en een schuilhut heeft opgericht op een eilandje in de Reeuwijkse plassen.

Bij besluit van 23 februari 2023 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 24 mei 2023 heeft het college de verbeurde dwangsommen ingevorderd.

Bij uitspraak van 3 juni 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] tegen het besluit van 23 februari 2023 ingestelde beroep en het beroep tegen het besluit van 24 mei 2023 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 2 september 2026, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door mr. R.C. de Jong, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluit van 13 mei 2022 heeft college aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van een eilandje in het Reeuwijkse plassen gebied, op het perceel kadastraal bekend gemeente Reeuwijk, sectie G, nummer 3131. Op 23 juni 2021 en op 15 september 2021 heeft een toezichthouder van de Omgevingsdienst Midden-Holland geconstateerd dat op het perceel een houten huisje op een houten vlonder en een vervallen schuilhut staan. Het huisje, wat door het college in de besluiten is aangeduid als een berging, heeft volgens het inspectierapport van de controle op 15 september 2021 een afmeting van

3,33 m breed, 1,67 m diep en de nokhoogte is 2,5 m. De vlonder heeft een afmeting van 4,08 m bij 4,2 m. De vervallen schuilhut is ongeveer 2,60 m breed en ongeveer 2,10 m diep en heeft een nokhoogte van ongeveer 1,85 m.

Voor het huisje, de vlonder en de vervallen schuilhut zijn geen omgevingsvergunningen verleend. Volgens het college zijn dit overtredingen van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Het college heeft een last onder dwangsom opgelegd, om deze overtredingen te doen beëindigen. Het gaat om dwangsommen van € 4.000 voor het huisje, € 1.000 voor de vlonder en € 2.000 voor de vervallen schuilhut.

[appellant] is het hier niet mee eens. Hij stelt dat het gaat om bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Volgens hem is het huisje een speeltoestel als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en is de vlonder geen afzonderlijk bouwwerk. Daarnaast stelt hij dat de schuilhut volgens het bestemmingsplan is toegestaan. [appellant] vindt verder dat er omstandigheden zijn op grond waarvan van handhavend optreden had moeten worden afgezien.

De uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat voor het plaatsen van het huisje, de vlonder en de schuilhut een omgevingsvergunning nodig is. Omdat er geen omgevingsvergunning is verleend, is sprake van overtredingen. De rechtbank heeft daarvoor overwogen dat het huisje geen speeltoestel is, maar veeleer een gebouw waarin en waaraan speeltoestellen bevestigd kunnen worden. Daarbij heeft de rechtbank verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4518](#). Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat, ook al zou de schuilhut als bestaande bouw in de zin van het ten tijde van belang geldende bestemmingsplan "Plassengebied" worden aangemerkt, het nog steeds zo is dat voor de bouw ervan geen omgevingsvergunning is verleend. Over de vlonder heeft de rechtbank geoordeeld dat het een bouwwerk is.

Volgens de rechtbank heeft het college zich ook terecht op het standpunt gesteld dat er geen redenen zijn om van handhavend optreden af te zien. Er is geen concreet zicht op legalisatie. De bouwwerken zijn in strijd met het bestemmingsplan "Plassengebied" en het college is niet bereid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning voor de bouwwerken te verlenen. Daarbij heeft de rechtbank ook in aanmerking genomen dat daarvoor geen aanvragen zijn ingediend. Het betoog van [appellant] dat de schuilhut van cultuurhistorische betekenis is, heeft de rechtbank niet gevolgd. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel kan volgens de rechtbank niet slagen omdat geen sprake is van gelijke gevallen. Het hanteren van prioritering in het handhavingsbeleid acht de rechtbank niet onaanvaardbaar. Verder heeft de rechtbank overwogen dat niet aannemelijk is gemaakt dat sprake is geweest van een toezegging waaraan [appellant] een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel kon ontlelen.

Ten slotte heeft de rechtbank overwogen dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden om van invordering af te zien.

Goede procesorde

4. Het college betoogt dat de nadere stukken die [appellant] op 21 augustus 2026 heeft ingediend buiten beschouwing moeten worden gelaten wegens strijd met de goede procesorde.

4.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na afloop van de

termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), kunnen ter motivering van een eerdere beroepsgrond, nieuwe argumenten worden aangevoerd en kan nieuw bewijs worden ingediend, tenzij dat in strijd is met de goede procesorde. De goede procesorde stelt dus grenzen aan de mogelijkheid om in een lopende procedure nieuwe argumenten of nieuw bewijs in te brengen. Dat geldt ook als het nog meer dan tien dagen duurt voordat de zitting is, zoals is geregeld in artikel 8:58 van de Awb. De Afdeling hanteert twee vragen om te beoordelen of de goede procesorde wordt geschonden. De eerste vraag is of voor de overige partij(en) te weinig tijd resteert om zich er inhoudelijk over uit te laten. De tweede vraag is of de zaak moet worden aangehouden met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partij(en) en een goede rechtspleging. Onder dat laatste valt ook de voorbereiding van de zitting door de bestuursrechter.

4.2. De nadere stukken waar het college op doelt zijn voor de tiendagentermijn door de Afdeling ontvangen en op 25 augustus 2026 doorgezonden aan het college. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze stukken niet zo omvangrijk dat voor het college onvoldoende mogelijkheid resteerde om zich daar op de zitting inhoudelijk over uit te laten. In dat verband betreft de Afdeling dat wat in deze stukken staat vermeld op de zitting is besproken. Ook hoeft de zaak niet te worden aangehouden omdat ook de Afdeling voldoende tijd heeft gehad om kennis te nemen van de stukken van [appellant] en daarom niet belemmerd is in haar voorbereiding.

De Afdeling ziet daarom geen reden om de stukken buiten beschouwing te laten wegens strijd met de goede procesorde.

Overtreding

5. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is het verboden om zonder een omgevingsvergunning een bouwwerk te bouwen.

Het begrip "bouwwerk" is in de Wabo niet omschreven. Voor de uitleg van dit begrip wordt volgens vaste rechtspraak van de Afdeling aangesloten bij de omschrijving van dit begrip in de modelbouwverordening. Deze omschrijving luidt: "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren". Als hieraan wordt voldaan, dan gaat het dus om een bouwwerk.

Op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Wabo kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat voor bepaalde activiteiten het verbod om zonder vergunning deze activiteiten uit te voeren niet geldt. Dit is neergelegd in artikel 2.3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). In bijlage II van het Bor is vervolgens bepaald voor welke categorieën geen vergunning is vereist.

Huisje op de vlonder

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het huisje op de vlonder niet kan worden aangemerkt als een speeltoestel in de zin van artikel 2, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor. Hij voert daarvoor aan dat het speeltoestel voldoet aan de eisen die daarvoor in deze bepaling zijn gesteld. [appellant] vindt dat de rechtbank ten onrechte naar de omvang van het speeltoestel heeft gekeken, omdat in die bepaling daaraan verder geen beperkingen zijn gesteld. Dat het speeltoestel wanden en een dak heeft, betekent volgens [appellant] niet dat het geen speeltoestel is. [appellant] wijst erop dat het

huisje een ondersteunende constructie is voor glijbanen, schommels en klimtouwen en alleen toegankelijk is voor kinderen, gelet op de hoogte van de deur. De rechtbank heeft daarom volgens [appellant] ook ten onrechte in aanmerking genomen dat het huisje voor volwassenen toegankelijk is. Het is geen berging. De toegang tot het huisje is vanwege de hoogte en geplaatste dwarsbalken beperkt en kan nog verder worden beperkt door de deuren deels dicht te schroeven. De uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023, waar de rechtbank in dit verband naar heeft verwezen, verdient volgens [appellant] geen navolging.

6.1. In artikel 2, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor is bepaald dat een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, onder a of c, van de wet niet is vereist, indien deze activiteiten betrekking hebben op een sport- of speeltoestel voor uitsluitend particulier gebruik, mits voldaan wordt aan de volgende eisen:

- a. niet hoger dan 2,5 m, en
- b. uitsluitend functionerend met behulp van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens.

6.2. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het huisje geen speeltoestel is in de zin van artikel 2, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor, maar veeleer een gebouw is waaraan speeltoestellen bevestigd kunnen worden. De rechtbank heeft daarbij terecht aansluiting gezocht bij de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023. In deze uitspraak stond ook ter beoordeling of een huisje kon worden aangemerkt als een speeltoestel.

De Afdeling overweegt dat het huisje 3,33 m breed en 1,67 m diep is en dat de nok 2,5 m hoog is. Zoals de rechtbank heeft overwogen bestaat het huisje uit vier wanden en een schuin dak met daarin vier dakkapellen en is het voorzien van twee deuren. Verder zijn in het speelhuisje een ladder, een touw, een schommel en een kleine glijbaan aanwezig en aan de buitenkant van het huisje kunnen glijbanen worden bevestigd.

Gezien de hiervoor beschreven omvang en uitvoering van het huisje is geen sprake van een speeltoestel dat uitsluitend functioneert met behulp van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens, zoals is bepaald in artikel 2, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor. Dat het huisje niet hoger is dan 2,5 m, doet daar niet aan af.

Omdat het huisje ook niet valt onder de overige onderdelen van artikel 2 van bijlage II van het Bor, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het huisje niet omgevingsvergunningvrij is op grond van artikel 2 van bijlage II van het Bor.

Nu de vereiste omgevingsvergunning niet is verleend, volgt de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat sprake is van een overtreding. Het college was daarom bevoegd om handhavend op te treden tegen het huisje.

Het betoog slaagt niet.

Vlonder

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat de vlonder feitelijk en functioneel onderdeel uitmaakt van het huisje. Het is volgens [appellant] daarmee geen vlonder. Het gaat om planken, voorzien van een kunstgrasapijt, die op houten balken liggen en die liggen weer op betonnen trottoirbanden. De constructie is bedoeld om het huisje op zijn plek te houden en dient als valbescherming. Omdat het speelhuisje vergunningvrij is, is deze valbescherming, die deel uitmaakt van het speelhuisje, volgens [appellant] ook vergunningvrij. Hij wijst er verder op dat de planken niet voor de omgeving

waarneembaar zijn. Verder zijn de onderdelen van de valbescherming niet aan elkaar verbonden, zodat geen sprake is van een afzonderlijk bouwwerk, aldus [appellant]. [appellant] voert ook aan dat ten tijde van het nemen van het besluit waarbij de last onder dwangsom werd opgelegd, het voor het college ook nog niet duidelijk was of de vlonder al dan niet een bouwwerk was.

7.1. Zoals hiervoor is overwogen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het huisje niet omgevingsvergunningsvrij is op grond van artikel 2 van bijlage II van het Bor. Het betoog van [appellant] dat de constructie eronder omgevingsvergunningvrij is, omdat het onderdeel uit maakt van een omgevingsvergunningvrij bouwwerk, slaagt al daarom niet. Gelet ook op de foto's bij het inspectierapport van de controle op 23 juni 2021, waarop is te zien dat de planken met schroeven zijn bevestigd aan de onderliggende constructie, is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de door het college als vlonder aangemerkte constructie een met de grond verbonden constructie is, die bedoeld is om ter plaatse te functioneren.

Daarmee heeft het college deze constructie terecht aangemerkt als een bouwwerk, wat niet zonder omgevingsvergunning gebouwd had mogen worden. Dat het volgens [appellant] niet om een vlonder in de letterlijke betekenis van het woord gaat, maakt dat niet anders. Ook de stellingen dat de vlonder niet voor de omgeving te zien is en dat het voor het college eerst niet duidelijk was of al dan niet sprake was van een bouwwerk, brengen daar geen verandering in.

Omdat de vereiste omgevingsvergunning niet is verleend, volgt de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat sprake is van een overtreding. Het college was daarom bevoegd om handhavend op te treden tegen de vlonder.

Het betoog slaagt niet.

Schuilhut

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat voor de schuilhut een omgevingsvergunning is vereist. Hij voert daarvoor aan dat de schuilhut moet worden aangemerkt als bestaande bebouwing in de zin van het ten tijde van belang geldende bestemmingsplan "Plassengebied". [appellant] wijst erop dat in artikel 8.1 van de planregels is bepaald dat bestaande bebouwing is toegelaten. Daarom kan hem niet worden tegengeworpen dat daarvoor geen omgevingsvergunning is verleend, aldus [appellant].

8.1. De Afdeling stelt vast dat [appellant] niet betwist dat de schuilhut geen vergunningvrij bouwwerk is. Omdat het geen vergunningvrij bouwwerk is, is daarvoor een omgevingsvergunning voor bouwen, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, nodig. Omdat de benodigde omgevingsvergunning niet is verleend, is sprake van een overtreding. Het college was daarom ook bevoegd om handhavend op te treden tegen dit bouwwerk. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de door [appellant] gestelde omstandigheid dat het bestemmingsplan de schuilhut toelaat, niet betekent dat geen omgevingsvergunning voor het bouwen ervan is vereist. De vraag of al dan niet sprake is van bestaande bebouwing als bedoeld in de planregels, komt hierna aan de orde.

Het betoog slaagt niet.

Beginselplicht tot handhaving

9. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat er geen omstandigheden zijn op grond waarvan het college van handhavend optreden had moeten afzien. Hij voert daarvoor verschillende argumenten aan, die hierna zullen worden besproken.

Toetsingskader

10. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:678](#), geldt bij handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak (uitspraak van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Concreet zicht op legalisatie

11. Het betoog van [appellant] strekt ertoe dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat er geen concreet zicht is op legalisatie.

[appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het speeltoestel zo kan worden aangepast, dat het voldoet aan wat in artikel 8.3.1 van de planregels van het bestemmingsplan "Plassengebied" voor een berging is bepaald. Hij wijst er verder op dat de vlonder alleen dient als valbescherming. Hij voert aan dat hem niet kan worden tegengeworpen dat hij nog geen aanvraag om een omgevingsvergunning heeft ingediend, omdat er nog geen duidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid van de opgelegde last.

[appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de schuilhut niet als bestaande bebouwing in de zin van het bestemmingsplan kan worden gezien. Volgens [appellant] heeft de rechtbank niet onderkend dat de inventarisatie, op grond waarvan bebouwing tot bestaande bebouwing in de zin van het bestemmingsplan kan worden gerekend, onvolledig is geweest. Hij wijst er in dit verband op dat bij het vaststellen van de overtreding niet is onderkend dat zijn eiland op de inventarisatie voorkwam. Dat is pas op 22 augustus 2022 gebeurd. Daarom is, zo stelt hij, ten onrechte niet vastgesteld dat het gaat om een bestaand bouwwerk. Uit de inventarisatie blijkt volgens hem, zoals hij op de zitting heeft toegelicht, dat ten tijde van de inventarisatie een schiethuttencomplex aanwezig was, bestaande uit een schutting, een schiethut en een berging, met een totale lengte van ten minste 20 m. Hij voert aan dat voor de volgens de inventarisatie toen aanwezige rietmatten ten onrechte geen lengtemaat op de inventarisatielijst is genoteerd. De schuttingen/rietmatten moeten destijds ook volgens de inventarisatie een oppervlakte van betekenis hebben gehad, omdat op de inventarisatie de aanduiding "sch", die staat voor "schutting", is vermeld, aldus [appellant]. Daarnaast stelt [appellant] dat de schuilhut ten tijde van de inventarisatie bestond uit palen, planken en rietmatten, waarin schuilgelegenheid was en opslag van rietmatten plaatsvond. Hij wijst erop dat de wanden van de schuilhut inmiddels wat naar binnen zijn geplaatst, omdat door golfslag delen van het eilandje waren weggespoeld. Dat de rietmatten zijn vervangen door houten planken is volgens [appellant] gebruikelijk, omdat bouwmaterialen, net als de afmetingen van dergelijke schiethutten, aan verandering onderhevig zijn. Hij vindt daarom dat duidelijk is dat de schuilhut die er nu staat dezelfde is als die er stond toen de inventarisatie van bestaande bebouwing plaatsvond. Ten

slotte brengt hij naar voren dat voor de schuilhut met toepassing van de in artikel 8.3.1 van de planregels opgenomen bevoegdheid een omgevingsvergunning kan worden verleend. Hij voert ook over de schuilhut aan dat hem niet kan worden tegengeworpen dat hij nog geen aanvraag heeft ingediend, omdat nog geen duidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid van de opgelegde last.

11.1. Ter plaatse gold ten tijde van belang het bestemmingsplan "Plassengebied". Dit bestemmingsplan kende aan het eilandje de bestemming "Natuur-Extensieve recreatie" toe, met de maatvoeringsaanduiding "maximum volume 14 m³".

In artikel 8.1, aanhef en onder e, van de planregels is bepaald dat de gronden met deze bestemming zijn bestemd voor "bestaande bebouwing" zoals bedoeld in artikel 1.20.

In artikel 8.2, onder b, is bepaald dat bestaande bouwwerken, zoals bedoeld in artikel 8.1, mogen worden behouden maar niet mogen worden herbouwd.

In artikel 1.20 is bepaald dat onder bestaande bebouwing moet worden verstaan: een bouwwerk dat tot stand gekomen is op basis van een verleende omgevingsvergunning of op basis van een daar aan gelijk te stellen regeling; dit geldt ook voor bouwwerken die zijn opgenomen in de inventarisatie 1985/1986 (naverkend 1990) en die nog daadwerkelijk aanwezig zijn.

In de aanhef van artikel 8.3.1 is bepaald dat bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het gestelde in artikel 8.2, met inachtneming van wat in de onderdelen van artikel 8.3.1 is opgenomen.

Artikel 8.31, onder a en sub 1 van deze bepaling luidt:

"a. op onbebouwde percelen die op de verbeelding zijn voorzien van de maatvoeringsaanduiding "maximum volume" is maximaal één berging/schuilhut of bergkist toegestaan, waarvan het maximum volume met de maatvoeringsaanduiding is aangegeven;

1. op percelen waar volgens de ter plaatse opgenomen maatvoeringsaanduiding één bergkist van ten hoogste 2,5 m² of één berging schuilhut van ten hoogste 14 m³ mag worden gebouwd is tevens een steiger/vlonder toegestaan van maximaal 3 m²."

Onder c tot en met j van artikel 8.3.1 zijn aanvullende voorwaarden opgenomen waaraan moet worden voldaan.

11.2. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen zijn het speelhuisje en de vlonder in strijd met het bestemmingsplan. Omdat er geen aanvraag is ingediend en het college niet bereid is om een omgevingsvergunning voor de afwijking van het bestemmingsplan te verlenen voor de bestaande constructie is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat er geen concreet zicht op legalisatie is.

11.3. Zoals de rechtbank ook terecht heeft overwogen laat het bestemmingsplan bestaande bebouwing toe in de zin van artikel 1.20 van de planregels van het bestemmingsplan. Als de schuilhut als bestaande bebouwing kan worden aangemerkt, volgt uit artikel 8.1, aanhef en onder e, en artikel 8.2, onder b, van de planregels dat de schuilhut mag blijven staan. Daarvoor is wel vereist dat de schuilhut is opgenomen in de inventarisatie, waarnaar in artikel 1.20 van de planregels wordt verwezen.

De inventarisatie bestaat uit een lijst en een kaart. Niet in geschil is dat het perceel kadastraal bekend gemeente Reeuwijk, sectie G, nummer 3131, van [appellant] op de inventarisatiekaart is aangeduid als eiland 4.

De Afdeling stelt vast dat volgens het inspectierapport van 17 september 2021 de schuilhut ongeveer 2,60 m breed en ongeveer 2,10 m diep is en dat het bouwwerk een nokhoogte heeft van ongeveer 1,85 m. Dat komt niet overeen met de maten van het bouwwerk die op de inventarisatielijst staan vermeld. Op de inventarisatielijst staan de objecten vermeld met maten en met aanduidingen, zoals die op de kaart bij de inventarisatie staan. Op de inventarisatielijst en -kaart staan voor het eilandje van [appellant] een berging vermeld, met aanduiding "b1", van 200x150x190 cm en een schutting, met aanduiding "sch 1" met een hoogte van 120 cm, bestaande uit rietmatten. De schiethut, waarvan volgens [appellant] (ook) sprake moet zijn geweest, staat daarbij niet vermeld.

Zoals de rechtbank heeft overwogen is duidelijk dat bij het opstellen van de inventarisatie de omvang van de berging en de omvang van de rietmatten afzonderlijk zijn beoordeeld. Uit de omstandigheid dat bij de schutting geen lengtemaat is vermeld, kan daarom niet worden afgeleid dat de opname van de maten van de berging onvolledig is geweest en in ieder geval niet dat er al een berging en/of een schiethut stond met de omvang van de schuilhut die er nu staat. De Afdeling is daarom met de rechtbank van oordeel dat het college terecht heeft geconcludeerd dat de schuilhut niet dezelfde is als de berging die in de inventarisatie wordt vermeld. Dat pas op 22 augustus 2022, na het nemen van het primaire besluit van 13 mei 2022, is vastgesteld dat het eiland van [appellant] voorkwam op de inventarisatielijst, maakt dit niet anders.

De rechtbank heeft ten slotte terecht geoordeeld dat er geen concreet zicht op legalisatie bestond, omdat er geen aanvraag is ingediend en het college ook niet bereid is om voor het bestaande bouwwerk een omgevingsvergunning voor de afwijking van het bestemmingsplan te verlenen.

Het betoog slaagt niet.

Andere bijzondere omstandigheden

- Handhavingsbeleid en gelijkheidsbeginsel

12. [appellant] betoogt dat zich strijd voordoet met het gelijkheidsbeginsel, omdat het college niet handhavend optreedt tegen andere speelhuisjes en ook niet tegen met de schuilhut vergelijkbare schiethutten in het plassegebied. [appellant] heeft in dit verband naar voren gebracht dat hij zich niet kan vinden in het beleid van het college dat prioriteit wordt gegeven aan handhavend optreden tegen bouwwerken op onbebouwde percelen in het plassegebied en betwijfelt of dit beleid er is. Hij brengt naar voren dat het beleid ook niet op zijn perceel van toepassing is, omdat zijn perceel niet onbebouwd is. [appellant] wijst er verder op dat het college het beleid ook niet toepast, omdat niet handhavend wordt opgetreden tegen andere schiethutten in het plassegebied, die ook in de loop van de tijd zijn aangepast. Hij heeft ter onderbouwing van zijn betoog daarover een foto overgelegd van de schiethut op een naastgelegen eiland. Ook wijst hij erop dat hij pas bij brief van 15 augustus 2026 bericht heeft gehad over de constatering op 11 juni 2026 dat op zijn perceel, kadastraal bekend gemeente Reeuwijk, sectie G, nummer 3133, bouwwerken zijn geplaatst zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning, waaronder een speelhuisje. Hij voert aan dat het speelhuisje op dit perceel al sinds 2017 aanwezig is, terwijl het speelhuisje waar de last onder dwangsom voor is opgelegd pas in 2021 is geplaatst. [appellant] brengt verder naar voren dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat dat het speelhuisje op het perceel aan de Lecksdijk 4 niet vergelijkbaar is met het speelhuisje op zijn eiland. Dat de omvang en vormgeving verschillen en de locatie aan de Lecksdijk 4 nabij woonbebouwing op een perceel met een woonbestemming ligt, doet er volgens [appellant] niet toe, als blijkt dat het

huisje op het perceel Lecksdijk 4 niet vergunningvrij is. [appellant] heeft ter ondersteuning van zijn betoog dat zich strijd voordoet met het gelijkheidsbeginsel foto's overgelegd van andere speelhuisjes met dakjes en/of felle kleuren, waartegen volgens hem ook niet handhavend wordt opgetreden. Hij heeft verder nog de huisjes genoemd die staan op de Hortemansdijk en Zoetendijk en op een eilandje in de Plas Gravenkoop.

12.1. De Afdeling overweegt dat bij handhaving prioriteiten gesteld mogen worden. Dit is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 4 juni 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1982](#).

12.2. Het college heeft toegelicht dat handhavend optreden in de gemeente plaatsvindt naar aanleiding van een verzoek daartoe of klachten en in het kader van projecten. Het handhavend optreden tegen bouwwerken op onbebouwde percelen in het plassegebied is een dergelijk project. Het perceel van [appellant] valt daaronder. Het college heeft toegelicht dat wordt gesproken over "onbebouwde percelen" omdat het gaat om de percelen die niet bebouwd mochten worden. Dat op het eiland van [appellant] nu bebouwing staat, betekent daarom niet dat het handhavingsbeleid daarop niet van toepassing is.

Het college heeft verder aangegeven dat in 2016 al is gestart met het handhavingsproject in het plassegebied. De Afdeling stelt vast dat dit ook volgt uit de brief van 15 augustus 2026. Omdat het om een groot gebied gaat, bestaat het project uit meerdere fases en neemt het veel tijd in beslag. Dat betekent dat ook handhavend zal worden opgetreden tegen andere vergunningplichtige bouwwerken in het plassegebied die daar op grond van het bestemmingsplan niet mogen staan. Het college heeft toegelicht dat in het kader van prioritering in een later stadium een handhavingstraject zal worden gestart tegen niet vergunde bouwwerken op percelen met een woonbestemming. Dat geldt dan ook voor het perceel Lecksdijk 4, als blijkt dat daar sprake is van een overtreding.

De Afdeling ziet geen aanleiding om te twijfelen aan het bestaan van dit handhavingsbeleid waarin prioriteiten zijn gesteld en volgt het oordeel van de rechtbank dat het hanteren van deze prioritering niet onaanvaardbaar is. De omstandigheid dat pas op een later moment wordt opgetreden tegen bouwwerken elders in het plassegebied, waaronder bebouwing op een ander eilandje van [appellant], betekent dan ook niet dat het toepassen van dit beleid onevenredig is. De Afdeling is ook met de rechtbank van oordeel dat zich geen strijd voordoet met het gelijkheidsbeginsel. Dat nu nog niet handhavend wordt opgetreden tegen bijvoorbeeld speelhuisjes op percelen met een woonbestemming, die daar niet mogen staan, is daarvoor onvoldoende.

Het betoog slaagt niet.

- Cultuurhistorische en recreatieve waarde

13. [appellant] betoogt dat het college van handhavend optreden had moeten afzien omdat de schuilhut op zijn eiland van cultuurhistorische betekenis is. Volgens hem heeft de rechtbank niet onderkend dat, omdat de schuilhut al langere tijd aanwezig is en werd gebruikt voor de jacht, handhavend optreden onevenredig is. Hij wijst erop dat het gebouw voorzien is van horizontale openingen waardoor geschoten kan worden.

13.1. Zoals hiervoor onder 11.3 is overwogen, komt de schuilhut, zoals die nu aanwezig is, niet voor op de inventarisatie van bestaande bebouwing, als bedoeld in de planregels. Volgens het college heeft de bestaande schuilhut ook geen cultuurhistorische waarde. Het college heeft toegelicht dat de zogeheten schiethutten die traditioneel in het plassegebied

voorkomen en werden gebruikt voor de jacht, anders van uiterlijk zijn dan de schuilhut die op het eilandje van [appellant] staat. De traditionele schiethutten bestaan veelal uit drie wanden met riet, zodat een groot schootsveld ontstaat, terwijl de schuilhut van [appellant] gesloten is met planken en twee kleine ramen heeft. Ook anderszins is geen sprake van een zodanige cultuurhistorische betekenis dat de schuilhut behouden zou moeten blijven.

Het betoog van [appellant] geeft geen aanleiding om hieraan te twijfelen. De rechtbank is dan ook terecht tot de conclusie gekomen dat er wat betreft de schuilhut geen omstandigheden zijn op grond waarvan het college van handhavend optreden had moeten afzien.

Het betoog slaagt niet.

13.2. De stelling van [appellant] dat het speelhuisje een recreatieve waarde voor het plassegebied heeft, geeft ook geen grond voor het oordeel dat handhavend optreden onevenredig is. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling mogen vasthouden aan zijn standpunt dat bebouwing in het plassegebied niet gewenst is.

- Vertrouwensbeginsel

14. [appellant] betoogt dat zich strijd voordoet met het vertrouwensbeginsel. Hij voert daarvoor aan dat hij, voordat hij het speelhuisje heeft geplaatst, een vergunningencheck heeft gedaan en van de Omgevingsdienst Midden-Holland telefonisch heeft gehoord dat geen omgevingsvergunning was vereist. Hij wijst er verder op dat hij op zijn andere eiland al een speelhuisje had geplaatst, waartegen niet handhavend is opgetreden.

14.1. Zoals ook de rechtbank heeft overwogen, moet wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel 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.

Het betoog van [appellant] dat bij hem het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat een omgevingsvergunning niet was vereist, heeft de rechtbank terecht niet gevolgd. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat, zoals het college ook heeft aangegeven, de vergunningencheck is uitgevoerd op basis van de gegevens die [appellant] zelf heeft ingevoerd. [appellant] heeft de ingevoerde gegevens niet overgelegd. Verder is, zoals ook de rechtbank heeft overwogen, niet duidelijk met welke medewerker van de omgevingsdienst [appellant] een gesprek heeft gevoerd en evenmin wat er precies is gezegd.

Ook aan de omstandigheid dat op dat moment niet handhavend werd opgetreden tegen het speelhuisje dat sinds 2017 op het andere eilandje van [appellant] staat, kon hij niet het gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen dat voor speelhuisjes in het plassegebied geen vergunning is vereist.

De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat het beroep van [appellant] op het vertrouwensbeginsel niet slaagt.

- Witte kwikstaart

15. [appellant] betoogt dat van handhavend optreden had moeten worden afgezien omdat zich elk jaar een witte kwikstaart in het speelhuisje nestelt. Hij heeft daarvoor foto's overgelegd.

16. Dit betoog strekt ertoe dat de last niet kan worden uitgevoerd omdat daarmee in strijd met de Wet natuurbescherming (Wnb) zou worden gehandeld. De Afdeling overweegt

hierover het volgende.

Voor zover al een ontheffing op grond van de Wnb nodig is om aan de last te kunnen voldoen, omdat, naar [appellant], stelt, de witte kwikstaart zich in het huisje heeft genesteld, heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat deze ontheffing nooit zal kunnen worden verleend. Daarbij is van belang dat als de ontheffing ondanks een toereikende aanvraag alsnog zou worden geweigerd, [appellant] het college kan verzoeken om de last op te heffen vanwege de onmogelijkheid om aan die last te voldoen, als bedoeld in artikel 5:34, eerste lid, van de Awb. Het college kan dan besluiten om de last onder dwangsom met terugwerkende kracht op te heffen. Vergelijk bv de uitspraak van 18 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:911, onder 8.3.

Het betoog slaagt niet.

- Financiële gevolgen

17. Over het betoog van [appellant] dat het verwijderen van het speeltoestel leidt tot een vernietiging van een voorziening die veel geld heeft gekost, overweegt de Afdeling dat [appellant] heeft gebouwd zonder de daarvoor benodigde vergunning. Dit komt voor zijn eigen rekening en risico. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4174, onder 11.1.

Overig

18. [appellant] betoogt dat sprake is van vooringenomenheid en partijdigheid, omdat de besluitvorming van het college is voorbereid door dezelfde ambtenaar. Hij wijst er in dit verband op dat deze ambtenaar blijkens de brief van 22 augustus 2022 pas na het vaststellen van de overtreding heeft onderkend dat het eiland met perceelnummer 3131 op de inventarisatie bij het bestemmingsplan voorkwam. Hij voert ook aan dat deze ambtenaar de brief van 15 augustus 2026 over het perceelnummer 3133 heeft opgesteld. Er is geen sprake van zorgvuldige besluitvorming. Hij voert daarvoor ook aan dat jegens hem handhavend wordt opgetreden, terwijl de gemeente zonder zijn toestemming een brug en steiger op zijn perceel heeft aangelegd.

[appellant] brengt daarnaast naar voren dat de rechtbank ten onrechte niet op alle door hem aangevoerde argumenten is ingegaan.

18.1. De enkele omstandigheid dat dezelfde ambtenaar betrokken is in alle fases van de procedure en ook de eerdergenoemde brief van

15 augustus 2026 heeft opgesteld, betekent op zichzelf niet dat daarmee de besluitvorming onzorgvuldig is geweest. Dit rechtvaardigt ook niet het vermoeden dat het college de besluiten met vooringenomenheid heeft genomen. Het is de Afdeling verder ook niet gebleken dat aan het besluit van 23 februari 2023 een zorgvuldigheids- of motiveringsgebrek kleefte wat de rechtbank niet zou hebben onderkend, of dat het college, dat het besluit heeft genomen, vooringenomen of partijdig is geweest. Zoals hiervoor onder 11.3 al is overwogen, is de omstandigheid dat pas op 22 augustus 2022, na het nemen van het primaire besluit van 13 mei 2022, is vastgesteld dat het eiland van [appellant] voorkwam in de inventarisatie, niet relevant voor de conclusie dat geen sprake is van bestaande bebouwing.

Dat de rechtbank niet op alle expliciet door [appellant] benoemde argumenten is ingegaan, betekent niet dat de uitspraak niet toereikend is gemotiveerd en daarom voor vernietiging in aanmerking komt. Daarbij is het de Afdeling ook niet gebleken dat bepaalde beroepsgronden niet door de rechtbank in de beoordeling zijn betrokken.

De betogen slagen niet.

Het invorderingsbesluit van 24 mei 2023

19. Bij besluit van 24 mei 2023 heeft het college bij [appellant] in totaal € 7.000,00 aan dwangsommen ingevorderd wegens het niet voldoen aan de bij het besluit van 13 mei 2022 opgelegde lasten.

Omdat op grond van artikel 5:39, eerste lid, van de Awb, het beroep tegen de last onder dwangsom mede betrekking heeft op het invorderingsbesluit, heeft de rechtbank het beroep tegen het invorderingsbesluit ook in de uitspraak besproken. De rechtbank heeft geoordeeld dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden om van invordering af te zien.

20. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat sprake is van een onrechtmatige invordering omdat de lasten onder dwangsom ten onrechte zijn opgelegd.

20.1. Hiervoor is over de hoger beroepsgronden die gaan over de lasten onder dwangsom overwogen dat deze niet slagen. Dat wat [appellant] heeft aangevoerd geeft daarom ook geen aanleiding voor het oordeel dat het invorderingsbesluit onrechtmatig is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie over het hoger beroep

21. De conclusie is dat het hoger beroep ongegrond is. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

Proceskosten

22. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van J.S. Saridjojo, griffier.

w.g. Knol

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Saridjojo

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 oktober 2026

378