

TIJDSCHRIFT VOOR BOUWRECHT

TB R

**Inefficiëntieschade in de bouw en
installatietechniek**

— Mr. dr. M.R. Ruygvoorn

**Modelovereenkomst Bouwteam DG 2020
onder de loep**

— Mr. B.E. Hertstein

**Graafschade sinds mei 2018: alle ballen op
de grondroerder**

— Prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans en
mr. D. Krijvenaar

**Gevolgen van enige betekenis en
een laagdrempelige toegang tot de
bestuursrechter. De stand van zaken bij
belanghebbendheid**

— Mr. T. Groot

**Waarom de nieuwe afdeling 3.5 van de
Algemene wet bestuursrecht geheel
ongeschikt is voor het coördineren van
omgevingsrechtelijke besluiten**

— Mr. H.A.J. Gierveld

7

JULI 2020



Jurisprudentie – I. Ruimtelijk ordeningsrecht

TBR 2020/94

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 11 maart 2020, No. 201902314/1/A1, ECLI:NL:RVS:2020:734 (Vertrouwensbeginsel omgevingsvergunning recreatieve nachtverblijven)

(Mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, mr. B.J. Schueler en mr. P.H.A. Knol)

Wabo: art. 2.1 lid 1 sub a en c

Weigering omgevingsvergunning, vertrouwensbeginsel, geen toezegging

Met gastnoot T. Groot, Red.¹

Overwegingen Inleiding

1. Droompark is eigenaar en exploitant van het verblijfsrecreatieterrein Droompark Schoneveld gelegen aan Schoneveld 1 te Breskens (hierna: het park). Het park is onderdeel van een groot aantal parken dat landelijk opereert onder de naam Droomparken. Somnium is het verkoopbedrijf van Droomparken. Zij verkoopt en verhuurt kavels en chalets op de parken.

Droompark heeft een aanvraag bij het college ingediend voor het realiseren van chalets van het type Cube Elite voor de activiteiten bouwen en gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. Uiteindelijk heeft Droompark de aanvraag aldus gewijzigd dat slechts omgevingsvergunning is aangevraagd voor de activiteit gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. De aanvraag ziet na alle wijzigingen op 17 chalets van het type Cube Elite waarvan vijf een goot- en bouwhoogte hebben van 4,45 m en twaalf een goot- en bouwhoogte van 3,80 m.

Het college heeft de aanvraag geweigerd, omdat de raad heeft geweigerd een verklaring van geen bedenkingen af te geven. Het bouwplan is wat betreft de hoogte in strijd met het ter plaatste geldende bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen Sluis". Het afwijken van de goothoogte draagt volgens het college niet bij aan een goede ruimtelijke ordening. Het verlenen van de omgevingsvergunning zou feitelijk tot een verdichting van de bebouwing en een verruiming van de bouw mogelijkheden leiden, wat beleidsmatig als onwenselijk kan worden gezien. Ruimtelijk gezien is het niet passend dat een deel van de chalets hoger is dan de overige bouwwerken voor recreatief verblijf. Bovendien vindt er geen

kwaliteitsslag plaats. Het gaat namelijk enkel om het omzetten van een deel van de standplaatsen van kampeermiddelen naar kavels met chalets. Ten slotte zou bij vergunningverlening een precedent ontstaan voor alle verblijfsrecreatieterreinen waarvoor bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen Sluis" geldt, aldus het college.

De rechtbank heeft overwogen dat Somnium geen belanghebbende is omdat zij slechts een afgeleid belang heeft. Het beroep van Droompark heeft de rechtbank gegrond verklaard omdat het college naar het oordeel van de rechtbank het besluit onvoldoende heeft gemotiveerd. De motivering van het college kan het standpunt dat het afwijken van de goothoogte niet bijdraagt aan een goede ruimtelijke ordening niet dragen.

Droompark en Somnium zijn het niet eens met de uitspraak van de rechtbank, ondanks dat de rechtbank het besluit heeft vernietigd. Zij vinden dat Somnium ten onrechte niet als belanghebbende is aangemerkt. Voorts zijn zij het niet eens met een aantal overwegingen van de rechtbank.

Belanghebbendheid

2. Somnium betoogt tevergeefs dat de rechtbank haar beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. De Afdeling is van oordeel dat Somnium geen belanghebbende is bij het besluit van 12 juli 2018. Voor de motivering daarvan verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2020:642, overweging 4.2 tot en met 5. In die uitspraak heeft de Afdeling, in een andere zaak van Droompark en Somnium, overwogen dat Somnium geen belanghebbende is bij een weigering om aan Droompark omgevingsvergunning te verlenen. Die omgevingsvergunning was door Droompark aangevraagd voor het realiseren van 10 chalets op het verblijfsrecreatieterrein Droompark Bad MeerSee. De Afdeling heeft overwogen dat Somnium een afgeleid belang heeft. De feiten in die zaak komen, voor zover hier van belang, overeen met de onderhavige.

De omgevingsvergunning

3. Droompark betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college met de weigering niet in strijd handelt met het vertrouwensbeginsel. Ter zitting heeft zij toegelicht dat het college aan de raad heeft voorgesteld om geen verklaring van geen bedenkingen af te geven, terwijl het college in eerste instantie wel van plan was om de omgevingsvergunning te verlenen. Door de discussie in de zaak over de omgevingsvergunning

¹ Thom Groot is als advocaat verbonden aan Stijl Advocaten. Deze noot is geschreven op persoonlijke titel, en afgerond op 10 juni 2020.

voor de chalets op Droompark Bad MeerSee is het college van standpunt veranderd. Dat het college eerst van plan was om mee te werken blijkt uit de vele overleggen die hebben plaatsgevonden en uit een brief van het college van 26 september 2017. Een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel zou volgens Droompark ertoe leiden dat de verklaring van geen bedenkingen moet worden afgegeven.

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

3.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft Droompark niet aannemelijk gemaakt dat van de zijde van het college een toezegging of andere uitlating is gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat een omgevingsvergunning zou worden verleend. Dat het college bereid was om te overleggen en tijdens die overleggen positief was, is daarvoor onvoldoende. Droompark heeft in dit verband verwezen naar een mail van een bij het voortraject betrokken ambtenaar waarin het volgende staat: "S[...] ziet verder geen belemmeringen voor de vergunning". Daaruit kon Droompark wel afleiden dat S. op dat moment geen verdere belemmeringen zag, maar niet dat vanaf dat moment de verlening van de vergunning een uitgemaakte zaak was. Ook overigens kon aan de overleggen niet de verwachting worden ontleend dat een omgevingsvergunning zou worden verleend. Met de brief van 26 september 2017 heeft Droompark niet aannemelijk gemaakt dat sprake was van een toezegging dan wel uitlating waaruit zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de omgevingsvergunning zou worden verleend. In die brief heeft het college verzocht om aanvullende gegevens. Volgens die brief zijn die aanvullende gegevens nodig om de aanvraag te kunnen beoordelen. Niet is aangegeven dat na het verstrekken van die gegevens de omgevingsvergunning zou worden verleend.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat het beroep op het vertrouwensbeginsel faalt. Het betoog faalt.

4. Droompark betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de raad vooringenomen was. Volgens Droompark heeft de raad geen rekening gehouden met de overgelegde ruimtelijke onderbouwing. Dat de ruimtelijke onderbouwing deel uitmaakt van de stukken die naar de raad zijn gestuurd maakt niet dat de raad daar ook naar heeft gekeken. In dit verband verwijst zij naar de aan Roompot Zeebad verleende omgevingsvergunning.

Daarbij heeft de raad met het bouwplan ingestemd zonder goed kennis te nemen van de stukken.

4.1. Zoals de rechtbank terecht heeft overnemen gemaakt dat de raad vooringenomen was. Daarbij heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat de ruimtelijke onderbouwing is besproken in de notitie beantwoording zienswijze die onderdeel uitmaakt van de geweigerde verklaring van geen bedenkingen. Het enkele feit dat de raad de verklaring van geen bedenkingen heeft geweigerd maakt niet dat de raad niet heeft gekeken naar de ruimtelijke onderbouwing, dan wel dat de raad vooringenomen was. De Afdeling merkt op dat de rechtbank het besluit heeft vernietigd omdat onvoldoende is gemotiveerd dat geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In het kader van het nieuw te nemen besluit zal de raad nogmaals naar de ruimtelijke onderbouwing moeten kijken. Het betoog faalt.

5. Droompark betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de vrees van het college voor precedentwerking onterecht is. Droompark stelt weliswaar terecht dat iedere aanvraag op zichzelf moet worden beoordeeld, maar dit leidt niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. De rechtbank heeft terecht overwogen dat vergunningverlening precedentwerking kan hebben omdat het kan worden aangevoerd in andere zaken met een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Gelet op de gehanteerde motivering is de weigering uitsluitend gebaseerd op de vrees voor precedentwerking. Een aanvraag als hier aan de orde kan alleen maar worden geweigerd wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening. Dit volgt uit artikel 2.12, eerste lid, aanhef, van de Wabo en 6.5, tweede lid, van het Bor. Daarom moet er in deze zaak ook opnieuw op de aanvraag worden besloten.

6. Droompark betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de omgevingsvergunning die aan Roompot Zeebad is verleend ook gevolgen heeft voor de onderhavige procedure. De rechtbank heeft het college immers de opdracht gegeven om die vergunningprocedure bij de beoordeling van de onderhavige aanvraag te betrekken. Daarbij zal het college, in het kader van beantwoording van de vraag of het belang van een goede ruimtelijke ordening zich in dit geval verzet tegen vergunningverlening, in moeten gaan op de mogelijke betekenis van de vergunningprocedure van Roompot Zeebad voor de onderhavige.

Conclusie

7. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank het beroep, voor zover ingesteld door Somnium, terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard. De rechtbank heeft het besluit vervolgens terecht vernietigd omdat het college zich bij het weigeren van de omgevingsvergunning niet op het besluit van

de raad om geen verklaring van geen bedenkingen af te geven heeft mogen baseren, nu in het besluit van de raad onvoldoende is gemotiveerd waarom het bouwplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening is.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld. (*Enz., enz. Red.*)

NOOT

1. Gewoon een kwestie van voortschrijdend inzicht of een (nieuwe) 'ontsnappingsroute' voor het bestuur? Met die vraag bleef ik achter na het lezen van bovenstaande uitspraak van 11 maart 2020. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat het beroep op het vertrouwensbeginsel faalt en lijkt dit met name op te hangen aan de fase van voorbereiding van de door appellant gewenste besluitvorming (omgevingsvergunningverlening voor het plaatsen van 17 recreatieve nachtverblijven op het park Droompark Schoneveld te Breskens). Er waren op dat moment geen belemmeringen, maar omgevingsvergunningverlening was nog geen uitgemaakte zaak, aldus de Afdeling. De betrokkene (eigenaar en exploitant van het verblijfsrecreatieterrein Droompark Schoneveld) had kennelijk, nu er nog overleg werd gevoerd en stukken moesten worden overgelegd, moeten beseffen dat de door het bestuur verstrekte informatie nog niet iets over de uiteindelijke beslissing zegt.

2. We weten dat de Afdeling sinds 29 mei 2019 een driestappen schema hanteert voor beroepen op het vertrouwensbeginsel.² De gedachte hierachter is, kort gezegd, een burger vriendelijkere benadering van het vertrouwensbeginsel (ook wel: het burgerperspectief). De burger zou minder vaak met de gebakken peren achter moeten blijven in geval er een miscommunicatie is geweest tussen het bestuur en de burger.³ De vraag is evenwel of dit in de praktijk sindsdien ook daadwerkelijk zo is. Als ik naar de rechtspraak kijk sinds 29 mei 2019 durf ik dit te betwijfelen. In de meeste gevallen oordeelt de Afdeling dat geen toezegging of andere uitlating is gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat op een bepaalde manier zou wor-

den gehandeld door het bestuur. Het gaat dus al mis bij de eerste stap in het schema (toezegging). Dat is ook het geval in de hiervoor opgenomen uitspraak. Hierna schets ik onder 2 eerst kort de rechtspraak van de Afdeling over die eerste stap in het schema. De les die hieruit kan worden getrokken is dat die eerste stap een aantal elementen kent, zoals het vereiste dat de toezegging, uitlating en/of gedraging (voldoende) specifiek is (1) en zonder voorbehoud is gedaan/verricht (2).⁴ De vraag die ik vervolgens onder 3 beantwoord is hoe de uitspraak van 11 maart 2020 zich verhoudt tot die elementen; past het daarbij of introduceert het een nieuw element? En als het nieuw is, past het dan - kort gezegd - bij het burgerperspectief?

3. Een eerste element dat in de rechtspraak is te herkennen is de eis dat de toezegging, gedraging en/of uitlating specifiek ziet op de door de betrokken burger gewenste activiteit c.q. ontwikkeling. Deze eis is bijvoorbeeld terug te zien in de uitspraak van 18 december 2019. In deze uitspraak over de verkoop van sierbeplanting en andere tuinartikelen door betrokkene, oordeelt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit betrokkene redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het bestreden bestemmingsplan zou voorzien in een planregel die de verkoop van sierbeplanting en andere tuinartikelen als *zelfstandige activiteit* mogelijk maakt.⁵ De door het bestuur verstrekte informatie zag niet specifiek (genoeg) op de door betrokkene gewenste activiteit.⁶

4. De tweede is de eis dat de toezegging, uitlating en/of gedraging zonder voorbehoud is gedaan of verricht, dat wil zeggen dat de indruk is gewekt dat zal worden meegewerkt aan de door de betrokken burger gewenste activiteit. Dit illustreert de uitspraak van eveneens 11 maart 2020 over onder andere het gebruik van een schuur voor de opslag van zadels. In deze uitspraak faalt het beroep op het vertrouwensbeginsel en lijkt de Afdeling met name van doorslaggevend belang te achten dat door het bestuur niet is aangegeven dat zou worden meegewerkt, maar dat daaraan zou worden gestreefd.⁷ Soms is in de rechtspraak ook een zekere - wat ik noem - 'fasebenadering' te zien; de fase voor het nemen van een besluit waarin contact is geweest

4 In de uitspraak van 29 mei 2019 (ABRVs 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694) zijn verder nog als elementen genoemd de eis dat de toezegging, gedraging en/of uitlating moet zijn gedaan op basis van volledig en juiste informatie (het 'te goeder trouw vereiste') en de persoon van betrokkene (diens deskundigheid). Deze elementen heb ik niet in de rechtspraak sinds 29 mei 2019 terug gezien als reden waarom het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt en laat ik daarom hier buiten beschouwing.

5 ABRV's 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4291. Zie ook ABRV's 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:32; ABRV's 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:90; ABRV's 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:809; ABRV's 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1065.

6 Om die reden oordeelt de Afdeling over algemene informatie ook steeds dat hieraan geen gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend, zie bijvoorbeeld: ABRV's 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4457; ABRV's 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:301; JM 2020/32 m.nt. Arents, ABRV's 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:375.

7 ABRV's 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:713. Zie ook: ABRV's 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:580; TBR 2020/81, m.nt. Groot.

tussen het bestuur en de betrokkene staat in die gevallen gelijk aan een zekere voorwaardelijkheid van de toezegging, uitlating en/of gedraging waarop door de betrokkene een beroep wordt gedaan. Voorbeelden daarvan zijn de uitspraken van 15 januari 2020, 11 maart 2020, 25 maart 2020 en 13 mei 2020.⁸ Met name de uitspraak van 15 januari 2020 verdient in dit verband bespreking. In die uitspraak oordeelt de Afdeling dat de door de betrokken ambtenaren verstrekte informatie "in het licht moeten worden gezien" van de aanschakeling van contacten waarin nog werd *onderzocht* of vergunningverlening mogelijk was. Er was nog sprake van een zekere aan die voorbereidingsfase inherente voorwaardelijkheid, waardoor de betrokkene er niet gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat het bestuur op de door hem gewenste wijze zou handelen. In sommige gevallen heeft de 'fasebenadering' die in deze uitspraken is te herkennen een directe link met de wet of een vaste praktijk, zoals het in het omgevingsrecht bekende principeverzoek en -besluit⁹ en de tijdelijke omgevingsvergunning als een soort tussenvariant richting een permanente omgevingsvergunning. Hierdoor is (beter) herkenbaar dat de informatie wordt verstrekt in een voorfase van de besluitvorming. Echter, in de meeste gevallen is dit mijns inziens niet zo duidelijk.

5. Hoe verhoudt nu het oordeel van de Afdeling in de hier geannoteerde uitspraak zich tot bovengenoemde rechtspraak? Mijns inziens past de uitspraak bij de 'fasebenadering' die ik hiervoor uiteen heb gezet. Het geeft daarmee verdere invulling aan de eis dat uit de toezegging, uitlating en/of gedraging redelijkerwijs mag worden afgeleid

dat het bestuur *zal* meewerken: het 'geen-voorbehoud-vereiste'. Wat de Afdeling hier namelijk eigenlijk zegt is dat de betrokkene in deze fase van voorbereiding niet redelijkerwijs de verwachting mocht hebben dat het bestuur sowieso zou meewerken. Het ging nog om voorlopige standpunten. Mijn aarzeling bij de keuze van de Afdeling in dit geval voor de 'fasebenadering' is dat ik mij afvraag hoe duidelijk het voor Droompark was dat de door het bestuur verstrekte informatie in een 'voorfase' is verstrekt, zodat daar niet gerechtvaardigd op mocht worden vertrouwd. Voor zover ik zie ging het niet om een principeverzoek of tijdelijke omgevingsvergunning, zodat niet reeds daarom zonder meer duidelijk was dat het ging om een voorfase waarin voorlopige standpunten over en weer werden uitgewisseld. Hoewel de fasebenadering van de Afdeling mijns inziens in het algemeen verdeigbaar is - het houdt het contact met de burger voor het bestuur 'werkbaar' - zou ik daaraan willen toevoegen dat aan betrokkenen alleen die voorfase met inherente voorwaardelijkheid van de toezeggingen, uitlatingen en/of gedragingen, mag worden tegengeworpen als volstrekt helder is dat die toezeggingen, uitlatingen en/of gedragingen zijn gedaan/verricht in die voorfase. Daarover moet helder worden gecommuniceerd. Als dat niet het geval is zal zeker bij grotere projecten waarbij een lange(re) voorbereiding van de besluitvorming zich voordoet, al snel de indruk ontstaan dat het bestuur geen betrouwbare gesprekspartner is. En laat dat nu juist niet de bedoeling zijn geweest van de introductie van het burgervriendelijke driestappen schema.

T. Groot

⁸ ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:118, ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:642, ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:872, ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1030 en ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1223.

⁹ In de praktijk begint vrij vaak de opstartfase met vooroverleg tussen de aanvrager en het bevoegd gezag. Het vooroverleg is in beginsel niet verplicht. Mede daardoor is de juridische betekenis van het vooroverleg gering. Vooroverleg vindt doorgaans plaats op basis van een principeverzoek of een conceptaanvraag. Een dergelijk verzoek of conceptaanvraag is echter geen aanvraag in de zin van artikel 1:3 lid 3 Awb. Een principe-uitspraak hierover levert dan ook geen besluit op (zie ABRvS 31 maart 1995, TBR 1995/584). Bovendien is in de wetsgeschiedenis van de Wabo (*Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 22*) in relatie tot principeverzoeken en besluiten het volgende opgenomen. "Het vooroverleg kan nimmer leiden tot op rechtsgevolg gerichte uitspraken of bevindingen waaraan een gerechtvaardigd vertrouwen op honorering kan worden ontleend (...) Uitspraken door of vanwege het bevoegd gezag gedaan in het vooroverleg hebben geen andere status dan een mededeling omtrent de verwachting hoe zal worden beslist voor het geval een formele aanvraag om vergunning voor de betrokken activiteit wordt ingediend."