

TBR 2020/109

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 10 juni 2020, No. 201903712/1/A1, ECLI:NL:RVS:2020:1362 (Vertrouwensbeginsel, weigering omgevingsvergunning bereiden en leveren van maaltijden aan groepen mensen vanaf twee personen, belangenafweging en schadevergoeding)

(Mr. C.J. Borman, mr. H.G. Sevenster en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt)

Wabo: art. 2.1 lid 1 sub c en 2.12 lid 1 sub a onder 2°

Weigering omgevingsvergunning, vertrouwensbeginsel, belangenafweging, schadevergoeding

Met gastnoot T. Groot, Red.¹

Overwegingen
(...)

2. Op het perceel staan een woning en een loods. In deze loods is een dart- en biljartclub gevestigd. [appellante] wil in de loods het bedrijf [naam] exploiteren. Volgens de aanvraag om vergunningverlening zullen de activiteiten van dit bedrijf bestaan uit: 'Het bereiden en leveren van maaltijden aan groepen mensen. Met groepen mensen wordt geduid op groepen vanaf twee personen. Deze maaltijden worden bereid in een professionele keuken en daarnaast worden er kookworkshops gegeven.'

Ten behoeve van deze activiteiten heeft [appellante] een omgevingsvergunning voor afwijken van het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Noord Aadorp' (hierna: het bestemmingsplan) gevraagd. Bij het primaire besluit van 6 december 2017 heeft het college geweigerd de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Onder wijziging van de motivering heeft het college dit besluit bij besluit op bezwaar van 20 juni 2018 in stand gelaten. Bij besluit van 22 januari 2019 heeft het college het besluit op bezwaar van 20 juni 2018 gewijzigd. Bij dit besluit wordt nog steeds geweigerd om een omgevingsvergunning te verlenen, maar is wederom de motivering daartoe aangepast. Ook is besloten om [appellante] een schadevergoeding toe te kennen, omdat de weigering volgens het college in strijd is met het vertrouwensbeginsel.

3. Het hoger beroep van [appellante] heeft betrekking op de uitspraak van de rechtbank zowel over het besluit van 20 juni 2018 als over het besluit van 22 januari 2019. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit van 20 juni 2018 gegrond verklaard en dit besluit vernietigd. Aangezien daar-

mee al het doel van het hoger beroep van [appellante] is bereikt, heeft zij geen belang bij een behandeling van haar hoger beroep tegen dit onderdeel van de rechtbankuitspraak. Haar hoger beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

Voor zover haar hoger beroep ziet op de beslissing van de rechtbank over het besluit van 22 januari 2019 overweegt de Afdeling dat [appellante], anders dan het college en [belanghebbende] naar voren hebben gebracht, wel belang heeft bij een behandeling daarvan. Tussen partijen is in geschil of [appellante] de loods waarin zij haar bedrijf wil exploiteren nog huurt. Ter zitting is onbetwist gesteld dat er een procedure loopt bij de burgerlijke rechter waarin de opzegging van de huur wordt aangevochten. Het staat daarom niet vast dat [appellante] de loods niet meer kan huren en dus geen gebruik kan maken van de gevraagde omgevingsvergunning.

4. Aangezien het hoger beroep alleen ontvankelijk is voor zover dat ziet op de beslissing van de rechtbank over het besluit van 22 januari 2019, zal de Afdeling hierna enkel op de gronden ingaan die zich daartegen richten.
(...)

9. Appellante betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in redelijkheid een vergunning voor afwijking van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef onder c, in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder 2°, van de Wabo had moeten verlenen, omdat de gevraagde activiteit vrijwel geen ruimtelijke gevolgen heeft. Het college had daarin aanleiding moeten zien om af te wijken van zijn beleid. Dat dit niet is gebeurd, is volgens [appellante] in strijd met artikel 3:4 van de Awb.

9.1. Artikel 3:4 van de Awb houdt in dat het college een evenredige belangenafweging moet maken. Een dergelijke belangenafweging wordt vaak neergelegd in beleidsregels, wat ook hier het geval is. Voor het verlenen van een vergunning voor gebruik in afwijking van het bestemmingsplan heeft het college beleid vastgesteld dat is neergelegd in het stuk 'Beleidsregels voor de toepassing van planologische gebruiksactiviteiten op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2015)' (hierna: de beleidsregels). Op grond van artikel 18 van de beleidsregels en artikel 4:84 van de Awb moet het college overeenkomstig de beleidsregels handelen, tenzij dat voor [appellante] gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Uitgangspunt van de beleidsregels is dat het bestemmingsplan conserverend van aard is en daar-

¹ Thom Groot is als advocaat verbonden aan Stijl Advocaten. Deze noot is geschreven op persoonlijke titel, en afgerond op 22 juli 2020.

om zo min mogelijk functies worden toegestaan die afwijken van de woonfunctie. Dit betekent dat het college in een woonwijk zo min mogelijk bedrijven wil hebben gevestigd. Alleen als aan een aantal cumulatieve voorwaarden is voldaan, kunnen op grond van artikel 15 van de beleidsregels toch bepaalde bedrijfsactiviteiten worden toegestaan. Eén van die voorwaarden is dat de uitoefening van het bedrijf geen ernstige hinder voor het woonmilieu oplevert of afbreuk doet aan de beleving van de woonomgeving. Het enkele ontbreken van ruimtelijke gevolgen is dus volgens de beleidsregels niet voldoende om een bedrijf in afwijking van het bestemmingsplan op een perceel toe te staan. Het college heeft erop gewezen dat het de woonbestemming en de omgeving als rustige woonwijk wil behouden en laten prevaleren boven andere belangen. De Afdeling acht deze afweging niet onredelijk. De omstandigheid dat de gevraagde activiteit weinig ruimtelijke gevolgen zal hebben, daargelaten of dat zo is, is geen bijzondere omstandigheid die ertoe moet leiden dat het college van zijn beleid moet afwijken. De rechtbank heeft dan ook terecht in zoverre niet geoordeeld dat het college heeft gehandeld in strijd met artikel 3:4 van de Awb door niet van de beleidsregels af te wijken. Het betoog faalt.

10. Appellante betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het college heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel. Aangezien het college haar meerdere keren schriftelijk heeft meegedeeld dat zij een omgevingsvergunning zou krijgen als ze een aantal aanpassingen zou doen, had het college van de beleidsregels moeten afwijken.

10.1. In het besluit van 22 januari 2019 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat [appellante] er gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat de gevraagde omgevingsvergunning zou worden verleend. Het college heeft hierin echter geen aanleiding gezien om van de beleidsregels af te wijken.

Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan. Bij deze belangenafweging kan ook een rol spelen of de betrokkene op basis van de gewekte verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden. Indien er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de geleden schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming.

Het college stelt zich op standpunt dat het bestemmingsplan gericht is op de ontwikkeling van woningen en het tegengaan van ontwikkelingen die zich daarmee niet kunnen verdragen, zoals de exploitatie van een horecabedrijf. Het algemeen

belang bij handhaven van het bestemmingsplan en het voorkomen van ongewenste precedentwerking verzetten zich volgens het college dan ook tegen het verlenen van een omgevingsvergunning. Om deze redenen wenste het college geen medewerking te verlenen aan verlening van de gevraagde omgevingsvergunning. Aangezien [appellante] naar aanleiding van het gewekte vertrouwen al in het door haar gewenste bedrijf had geïnvesteerd, heeft het college besloten om [appellante] een schadevergoeding toe te kennen. De rechtbank heeft overwogen dat het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten om een schadevergoeding toe te kennen in plaats van de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

Aangezien [appellante] alleen naar voren heeft gebracht dat het college heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel en geen argumenten heeft aangevoerd waarom het college niet mocht volstaan met het toekennen van een schadevergoeding, ziet de Afdeling in hetgeen [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank tot een andere conclusie had moeten komen. Het betoog faalt. (...)

Conclusie

13. De conclusie is als volgt. Het hoger beroep is niet-ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de beslissing van de rechtbank over het besluit van 20 juni 2018. Het hoger beroep is ongegrond voor zover het ziet op het gedeelte van de rechtbankuitspraak dat ziet op het besluit van 22 januari 2019. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden bevestigd. (*Enz., enz. Red.*)

NOOT

1. Het aantal uitspraken in dit jaar in het omgevingsrecht waarin de Afdeling oordeelt dat een appellant gerechtvaardigd vertrouwen toekomt is op een hand te tellen.² Het aantal uitspraken waarin het bevoegd gezag reeds heeft geoordeeld dat gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt én daarvoor een schadevergoeding heeft toegekend is zo nodig nog beperkter. Op 22 juli 2020 stond de teller op één: de hier geannoteerde uitspraak van 10 juni 2020.³ Reeds die omstandigheid maakt deze uitspraak interessant. Wellicht dat de Afdeling - zich bewust zijnde van deze cijfers - daarom zo kort af is in haar oordeel? Appellante komt er immers

² Per 22 juli 2020 gaat het om de volgende uitspraken: ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:953, ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:956, ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, BR 2020/50 m.nt. Kortmann, JB 2020/134 m.nt. Albers, TBR 2020/95 m.nt. Wiersema, ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1185, JB 2020/135 m.nt. Albers, JM 2020/72 m.nt. Blokvoort. Zie ook mijn nog te verschijnen gastnoot bij ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:953 in AB aflevering 32 of 33.

³ Ik heb alle uitspraken in omgevingsrechtelijke zaken vanaf 1 januari 2020 doorgenomen door via www.rechtspraak.nl te zoeken op 'vertrouwensbeginsel'. In twee uitspraken van 1 april 2020 is overigens wel vermeld dat het college op zitting aan heeft gegeven te willen voorzien in een tegemoetkoming: ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:953 en ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:956.

al beter vanaf dan de meesten die claimen dat bij hen gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt en dan mag je wellicht, zoals de Afdeling hier ook doet, meer verwachten van de onderbouwing van de beroepsgronden. En toch wekt de korte afdoening van de Afdeling bij mij enig wantrouwen. Heeft appellante werkelijk niet meer aangevoerd dan dat de besluitvorming is vastgesteld in strijd met het vertrouwensbeginsel? Heeft zij niet tevens haar belang naar voren gebracht bij nakoming van dit gerechtvaardigd vertrouwen? Oftewel, doet de Afdeling hier appellant niet te kort door zo een (beperkte) lezing van de beroepsgronden in hoger beroep?

2. Artikel 8:69, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat de bestuursrechter uitspraak doet op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. Het tweede lid voegt daaraan toe dat de bestuursrechter ambtshalve de rechtsgronden aanvult. Concreet betekent dit dat de aangevoerde gronden, omdat zij slechts feitelijk en niet juridisch hoeven te worden ingekleed, de feitelijke grondslag vormen van het beroep. Die gronden moeten door de bestuursrechter ruim, naar hun strekking, worden opgevat.⁴ Bestaat over die strekking onduidelijkheid, dan kan de bestuursrechter verduidelijking vragen tijdens de zitting.⁵ Indachtig dit artikel valt het volgende op in de hier geannoteerde uitspraak van 10 juni 2020 en de door mij opgevraagde stukken die daarvoor de grondslag bieden.⁶

3. In deze uitspraak is onder andere te lezen dat appellante in een procedure is verwikkeld over de verhuur van het bedrijfspand waarin zij de door haar gewenste activiteiten wil ontplooiën, te weten het bereiden en leveren van maaltijden en het verzorgen van kookworkshops. Daaruit mag, zo oordeelt ook de Afdeling met het oog op procesbelang (r.o. 3), worden afgeleid dat appellante nog steeds de aangevraagde activiteiten wenst te ontplooiën. Ook is in de uitspraak te lezen dat appellante stelt dat er vrijwel geen ruimtelijke gevolgen zijn van de aangevraagde activiteiten en dat de besluitvorming in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Dit alles doet vermoeden dat appellante nakoming wenst van de aan haar gedane toezeggingen en dus dat het feitelijk geschil ook omvat dat het bevoegd gezag (het college van B&W) volgens haar niet mocht volstaan met schadevergoeding. Sterker nog, zij geeft zelfs al een voorzet voor hoe de belangenafweging (stap 3 in het stappenschema van de Afdeling⁷) had moeten uitvallen. Zij stelt immers dat de ruimtelijke belangen bij niet-nakoming beperkt zijn.

Als ik vervolgens het hoger beroepschrift en de nadere toelichting van appellante erop nasla, lees ik dat appellante het bedrijfspand wilt blijven huren⁸ en dat er bij de Afdeling ook een procedure loopt tegen een dwangsbesluit over de activiteiten die ook in deze procedure centraal staan.⁹ Ook is in de stukken te lezen dat appellante stelt dat er geen hinder zal optreden voor de omgeving¹⁰, dat zij onevenredig wordt getroffen door de besluitvorming in vergelijking met de te dienen belangen en dat zij heeft gehandeld naar het gewekte vertrouwen (gedisponeerd) door dure materialen aan te schaffen ten behoeve van de door haar gewenste activiteiten. In de slotpassages van het hoger beroepschrift is nog de volgende passage, die ik het citeren waard vind, opgenomen: "De belangen van omwonenden en het milieu worden op vrijwel geen enkele wijze significant geschaad, zodra de gevraagde vergunning voor onderhavig een cateringbedrijf is verleend. Mocht daar onverhoopt toch sprake van zijn, dan kan verweerder gebruik maken van planregel 15.3 en middel maatwerkvoorschriften van het Activiteitenbesluit."

4. Een burgervriendelijk(er) perspectief betekent mijns inziens niet alleen dat in het driestappen-schema van de Afdeling moet worden gekeken of 'de betrokkene aannemelijk heeft gemaakt 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'¹¹, maar óók een toepassing van artikel 8:69 Awb die daarbij past. Oftewel, als een appellant aanvoert dat aan hem toezeggingen zijn gedaan dat een bepaalde activiteit zou worden toegestaan en hij die activiteit nog steeds wenst te ontplooiën, dan is het aan de Afdeling om door te vragen en deze beroepsgrond aldus op te vatten (c.q. te vertalen) dat ten onrechte niet conform het gewekte vertrouwen is gehandeld. Die verplichting voor de Afdeling vloeit voort uit artikel 8:69 Awb én uit de burgervriendelijkere lijn die de Afdeling zegt te hebben ingezet met haar uitspraak van 29 mei 2019.¹² In dit geval heeft de Afdeling dat niet gedaan en dat is jammer, want ondanks dat 8:69 Awb behoort tot de rechterlijke discretie kunnen we hier denk ik wel vaststellen dat de Afdeling daaraan een té beperkte toepassing heeft gegeven.

T. Groot

4 Expliciet in: CRvB 6 maart 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA1463.

5 R.J.G.M. Widdershoven, 'Omvang van het geding naar Nederlands recht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, par. 34.2.

6 Appellante heeft mij deze stukken desgevraagd doen toekomen.

7 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AA20190999 m.nt. Marseille en De Graaf, AB 2019/302 m.nt. Damen, BR 2019/67 m.nt. De Haan, JB 2019/124 m.nt. Albers, JM 2019/103 m.nt. Haakmeester (Amsterdamse dakopbouw). Zie ook T. Groot, 'Het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht - Over het kunnen vertrouwen van de gemeenteraad', in: *TBR 2020/19* en T. Groot en L.J.A. Damen, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendler naar de aankomstleer', in: *JBplus 2019/3*. Zie eveneens recent ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1586.

8 Letterlijk: "Client huurt nog steeds de loods en ze betaalt tot op de dag van vandaag nog steeds de huur en ze wil de loods blijven huren. Betaalbewijzen voeg ik als bijlage bij."

9 Letterlijk: "Ook tegen de ontruiming zijn rechtsmiddelen aangevraagd."

10 Letterlijk: "Op basis van de in de aanvraag genoemde activiteiten is af te leiden dat geen hinder voor de woonomgeving zich voor zal doen. Gelet op de door cliënt overgelegde ruimtelijke onderbouwing van (...) en gelet op de overgelegde onderzoeksrapporten (...) is volgens cliënt voldoende komen vast te staan dat er geen overschrijdingen zich voordoen van de normen als bedoeld in het Activiteitenbesluit en dat een verslechtering van de ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit zich niet voor zal doen."

11 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4291, AB 2020/242 m.nt. Groot

12 Zie voormelde uitspraak ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (Amsterdamse dakopbouw).