

tie van het bestuursorgaan. Een beroep op deze weigeringsgrond kan in elk geval worden gedaan voor de duur van het onderhandelingsproces. De al lang geldende hoofdregel is dat een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, Wob niet meer mogelijk is indien de onderhandelingen zijn afgelopen (ABRvS 29 april 1986, ECLI:NL:RVS:1986:AM9950, AB 1988/343 en ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:616, AB 2019/197, m.nt. P.J. Stolk). Onder omstandigheden kan in een uitzonderlijk geval ook de onderhandelingspositie van het bestuursorgaan in de toekomst een reden zijn om deze uitzonderingsgrond van toepassing te achten (ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8990, AB 2013/3, m.nt. P.J. Stolk (vaccins Mexicaanse griep)). De door het college aangevoerde omstandigheden acht de Afdeling in deze uitspraak echter niet voldoende concreet om de gehele schikkingsovereenkomst niet openbaar te maken. Het college had gesteld dat inzage in de voorwaarden van de overeenkomst derden inzicht geeft in de voorwaarden waaronder de provincie bereid is een overeenkomst te sluiten, dat daarvan een aanzuigende werking van nieuwe bezwaarschriften kan ontstaan en dat daardoor zijn onderhandelingspositie wordt verzwakt. Dus ook hier een onvoldoende concretisering van het belang dat de openbaarheid zou moeten beperken.

6. Een uitzondering op de openbaarheid maakt de Afdeling voor het schikkingsbedrag en de bedragen uit de boeteclausule omdat daaruit het schikkingsbedrag valt af te leiden. De aard van schikkingsonderhandelingen brengt, aldus de Afdeling, in het algemeen mee dat met de daaruit voortvloeiende afspraken vertrouwelijk moet worden omgegaan in verband met de over en weer betrokken belangen. Het schikkingsbedrag is het resultaat van onderhandelingen waarbij de betrokken partijen hebben beoogd dit resultaat niet te openbaren. De Afdeling volgt hierin een reeds eerder gevolgde redenering met betrekking tot het niet openbaren van het schikkingsbedrag als in de uitspraak van de Afdeling van 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6910, AB 2012/218, m.nt. P.J. Stolk. Ook in die uitspraak waren het financieel en economisch belang van het bestuursorgaan en de onevenredige benadeling van het bestuursorgaan bij openbaarmaking van het schikkingsbedrag voldoende aangetoond om een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b resp. onder g, Wob te honoreren. Een andere uitzondering op de openbaarheid vormen aldus de Afdeling, de afspraken in de schikkingsovereenkomst over de uitvoering van specifieke werkzaamheden door de provincie ten behoeve van degene waarmee de overeenkomst gesloten is. Die specifieke afspraken vormen – neem ik aan – het resultaat van de ver-

trouwelijke schikkingsonderhandelingen. Openbaarmaking van die afspraken levert evenals het schikkingsbedrag een onevenredige benadeling op voor de overeenkomst sluitende partijen, waarmee de Afdeling toepassing van de uitzondering van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob eveneens honoreert.

P.J. Stolk

AB 2021/164

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

31 maart 2021, nr. 201908889/1/R3

(Mr. J.Th. Drop)

m.nt. T. Groot*

Art. 7:11 Awb; art. 2.1 lid 1 sub a en c, art. 2.12 lid 1 sub a onder 2° Wabo; art. 4 onderdeel 1 bijlage II Bor

Module Ruimtelijke ordening 2021/8514

ABkort 2021/239

ECLI:NL:RVS:2021:665

Omgevingsvergunning voor bouwen en strijdig gebruik voor een woning. Heroverweging ex tunc. Bijzondere omstandigheden om af te wijken van Kruiemelgevallenbeleid.

Tussen partijen is niet in geschil dat vergunninghouder bij het indienen van de aanvraag niet een (ruimtelijke) motivering heeft gegeven en ook niet inzichtelijk heeft gemaakt hoe de omgeving en omwonenden bij die aanvraag zijn betrokken. De aanvraag is in zoverre niet in overeenstemming met artikel 3.1, aanhef, onder i en j, van het Kruiemelgevallenbeleid.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1473, bepaalt artikel 7:11, eerste lid (Awb), dat op grondslag van het bezwaar een volledige heroverweging van het primaire besluit plaatsvindt. Als uitgangspunt heeft daarbij te gelden dat bij het nemen van een besluit op bezwaar het recht wordt toegepast zoals dat op dat moment geldt. Dit geldt ook voor beleidsregels. In geval van bijzondere omstandigheden kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.

De Afdeling ziet aanleiding voor het oordeel dat in dit geval zulke bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, zodat het college bij het besluit op bezwaar niet hoefde te toetsen aan de regels neergelegd in artikel 3.1, aanhef, onder i en j, van het

* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

Kruimelgevallenbeleid. De Afdeling acht hierbij van belang dat deze regels eisen bevatten waaraan de aanvrager bij het indienen van de aanvraag moet voldoen en dat deze regels nog niet in werking waren getreden ten tijde van het indienen van de aanvraag of ten tijde van het nemen van het besluit van 15 februari 2019, waarbij niet is voorzien in overgangsrecht voor al voor de inwerkingtreding daarvan ingediende aanvragen. Het college kon bij het nemen van het besluit van 15 februari 2019 geen toepassing meer geven aan artikel 4:5, eerste lid, van de Awb om vergunninghouder in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant A, B en C, allen wonend te Zevenhuizen, gemeente Zuidplas, appellanten, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag (hierna: de rechtbank) van 25 november 2019 in zaken nrs. 19/5613 en 19/5614 in het geding tussen:

Appellant A en anderen,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas.

Procesverloop

Bij besluit van 15 februari 2019 heeft het college aan vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een woning op het perceel locatie 1 in Zevenhuizen (hierna: het perceel) in afwijking van het bestemmingsplan.

Bij afzonderlijke besluiten van 30 juli 2019 heeft het college de door appellant A en appellant B en door appellant C daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en het besluit van 15 februari 2019, onder aanvulling van de motivering, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 25 november 2019 heeft de rechtbank het door appellant A en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appellant A en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellant A en anderen en vergunninghouder hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 januari 2021, waar appellant A en anderen, van wie appellant A, en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Oosterhuis, zijn verschenen. Ook is ter zitting vergunninghouder, vertegenwoordigd door mr. J.H. Hommel, advocaat te Rotterdam, gehoord.

Overwegingen

1. Het op deze zaak betrekking hebbend wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Inleiding

2. Vergunninghouder wil op het onbebouwde perceel een vrijstaande woning bouwen en heeft daarvoor op 21 december 2018 een aanvraag ingediend. Het bouwplan is in strijd met het uitwerkingsplan "Lintzone -locatie 2", omdat de te realiseren woning te dicht op de naastgelegen woning zal worden gebouwd. Het college heeft daarom met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) een omgevingsvergunning verleend.

3. Appellant A en anderen wonen aan de locatie 3 en locatie 4 naast het perceel. Zij stellen dat de woning te groot en massief is en niet past in het straatbeeld. Ook stellen zij dat de woning te dicht bij de woning van appellant A en appellant B wordt gerealiseerd, namelijk op 6,20 m van hun woning aan de locatie 4.

4. In de uitspraak van 25 november 2019 heeft de rechtbank het beroep van appellant A en anderen ongegrond verklaard. De rechtbank heeft daarbij geoordeeld dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat hij het toestaan van een afstand van 6,20 m tussen de twee hoofdgebouwen niet in strijd acht met een goede ruimtelijke ordening en dat het college de gevraagde omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen. Verder ziet de rechtbank geen aanleiding om het betoog van appellant A en anderen te volgen dat het "Beeldkwaliteitplan Linten & Kwaliteitszone Ringvaart" (hierna: beeldkwaliteitsplan) in acht had moeten worden genomen. De rechtbank is met het college van oordeel dat het beeldkwaliteitsplan een ambitiedocument is en een faciliterend karakter heeft.

Kruimelgevallenbeleid

5. Appellant A en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college het besluit heeft genomen in strijd met de Beleidsregels planologische kruimelgevallen gemeente Zuidplas (hierna: Kruimelgevallenbeleid). Appellant A en anderen voeren aan dat de vergunninghouder op grond van dit beleid een ruimtelijke onderbouwing bij de aanvraag moet geven en daarbij de belangen van omwonenden moet betrekken.

De vergunninghouder heeft dit nagelaten, zo betogen appellant A en anderen.

5.1. De bouw van de woning is in strijd met het uitwerkingsplan "Lintzone-locatie 2". Op het perceel locatie 1 rust de bestemming "Wonen" en op die gronden moet op grond van artikel 6.2.1, onder f, van de planregels de onderlinge afstand tussen hoofdgebouwen (ten opzichte van hoofdgebouwen op naastliggende bouwpercelen), gemeten ter hoogte van de voorgevel, minimaal 10 m bedragen. In dit geval wordt het te bouwen hoofdgebouw op minder dan 10 m afstand, namelijk 6,20 m, van het hoofdgebouw op het naastgelegen perceel (locatie 4) gerealiseerd.

Het college heeft voor de bouw van de woning een omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo. Het college is daarbij afgeweken van artikel 6.2.1, onder f, van het planregels.

Artikel 3.1 van het Kruiemelgevallenbeleid, zoals vastgesteld op 5 maart 2019 en in werking getreden op 31 maart 2019, bevat algemene regels die bij het afwijken van een bestemmingsplan door middel van artikel 4 van Bijlage II van het Bor van toepassing zijn. In artikel 3.1, aanhef en onder i en j van het Kruiemelgevallenbeleid, staat dat de aanvrager een ruimtelijke motivering dient te geven bij de aanvraag en dat de aanvrager inzichtelijk dient te maken hoe de omgeving en omwonenden zijn betrokken bij de aanvraag.

Tussen partijen is niet in geschil dat vergunninghouder bij het indienen van de aanvraag niet een dergelijke motivering heeft gegeven en ook niet inzichtelijk heeft gemaakt hoe de omgeving en omwonenden bij die aanvraag zijn betrokken. De aanvraag is in zoverre niet in overeenstemming met artikel 3.1, aanhef, onder i en j, van het Kruiemelgevallenbeleid.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1473, bepaalt artikel 7:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dat op grondslag van het bezwaar een volledige heroverweging van het primaire besluit plaatsvindt. Als uitgangspunt heeft daarbij te gelden dat bij het nemen van een besluit op bezwaar het recht wordt toegepast zoals dat op dat moment geldt. Dit geldt ook voor beleidsregels. In geval van bijzondere omstandigheden kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.

De Afdeling ziet aanleiding voor het oordeel dat in dit geval zulke bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, zodat het college bij het besluit op bezwaar niet hoefde te toetsen aan de regels neergelegd in artikel 3.1, aanhef, onder i en j, van het Kruiemelgevallenbeleid. De Afdeling acht hierbij van belang dat deze regels eisen bevatten waaraan de aanvrager bij het indienen van de

aanvraag moet voldoen en dat deze regels nog niet in werking waren getreden ten tijde van het indienen van de aanvraag of ten tijde van het nemen van het besluit van 15 februari 2019, waarbij niet is voorzien in overgangsrecht voor al voor de inwerkingtreding daarvan ingediende aanvragen. Het college kon bij het nemen van het besluit van 15 februari 2019 geen toepassing meer geven aan artikel 4:5, eerste lid, van de Awb om vergunninghouder in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen.

Het betoog slaagt niet.

Beeldkwaliteitsplan

6. Appellant A en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college het bouwplan ten onrechte niet aan het beeldkwaliteitsplan heeft getoetst. Zij voeren aan dat het beeldkwaliteitsplan niet slechts een ambitiedocument is.

6.1. In artikel 6.2 van de planregels zijn de bouwregels voor de bestemming "Wonen" opgenomen. In dit artikel staat dat deze bouwregels gelden met inachtneming van het "Beeldkwaliteitplan Linten & Kwaliteitszone Ringvaart" zoals op 29 november 2011 door de raad vastgesteld.

De Welstandsnota Zuidplas 2015 is op 13 mei 2015 vastgesteld en voorziet in de criteria die het college hanteert bij het beoordelen van een aanvraag om omgevingsvergunning op welstandsvereisten. Op p.13 van de Welstandsnota staat:

"Voor de ontwikkeling van de Zuidplaspolder zijn de ambities naar beneden bijgesteld. Dat betekent dat we ook op een andere manier willen om gaan met de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Kwaliteitsambities hadden eerder een verplichtend karakter. [...] Ook het beeldkwaliteitplan dat is geschreven voor de linten van de Zuidplaspolder zal een faciliterende, niet verplichtende, status krijgen".

Op p. 33 van de Welstandsnota staat:

"Voorgesteld wordt om in het verlengde van het 'Ambitiedocument Kwaliteit Zuidplaspolder' het voor de lanen en linten vastgestelde beeldkwaliteitplan, 'Beeldkwaliteitplan Linten en kwaliteitszone Ringvaart', ook te beschouwen als een ambitiedocument op basis waarvan initiatiefnemers kunnen worden gefaciliteerd bij de vormgeving van hun ontwikkelplannen".

6.2. De Afdeling stelt vast dat artikel 6.2 van de planregels naar aanleiding van de Welstandsnota niet is herzien, waardoor de regel dat op de gronden met de bestemming "Wonen" mag worden gebouwd met inachtneming van het beeldkwaliteitsplan, zoals dat op 29 november 2011 door de raad is vastgesteld, onverminderd geldt. Appellant A en anderen betogen dan ook terecht dat de rechtbank heeft miskend dat het college

bij zijn beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning het bouwplan had moeten toetsen aan het beeldkwaliteitsplan. In de besluiten van 15 februari 2019 en van 30 juli 2019 heeft deze toetsing ten onrechte niet plaatsgevonden. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

6.3. Het college heeft bij de schriftelijke uiteenzetting alsnog een notitie van 24 maart 2020 (hierna: de notitie) overgelegd, dat een toetsing bevat door de stedenbouwkundige van het bouwplan aan het beeldkwaliteitsplan. Appellant A en anderen hebben hierop gereageerd. De Afdeling zal bezien of hierin aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van de besluiten van 30 juli 2019 in stand te laten.

In hoofdstuk 3.2 van het beeldkwaliteitsplan zijn de beeldkwaliteitseisen ten aanzien van de bebouwing, materiaal en kleurgebruik en de inrichting van de voortuin en ontsluiting van het perceel opgenomen. Appellant A en anderen stellen dat het bouwplan in strijd is met de eis dat de maximale voorgevelbreedte 12 m bedraagt en de kleur wit alleen in detail wordt gebruikt, niet in vlakken. Ook stellen appellant A en anderen dat het bouwplan in strijd is met de eisen waarbij het gebruik van geglazuurde dakpannen is uitgesloten en de aanleg van parkeerplaatsen achter de voorgevelrooilijn dient plaats te vinden.

In de notitie staat over de aanleg van parkeerplaatsen achter de voorgevelrooilijn:

"Parkeren achter de voorgevelrooilijn, lees voorgevel, wordt hier niet gerealiseerd. Het ontwerp, de positie van de aanbouw t.o.v. het hoofdgebouw in combinatie met de breedte van de woning, en de beperkte breedte van het kavel maken dit niet mogelijk. Hiermee wordt dus niet voldaan aan de voorwaarde als gesteld over het parkeren."

Op de andere hiervoor genoemde eisen wordt in de notitie niet ingegaan. Uit de notitie kan dan ook niet worden opgemaakt of het bouwplan aan de overige eisen voldoet. Bovendien staat in de notitie dat de toegang en de gewenste groene waterkant niet kunnen worden beoordeeld. Het college heeft naar aanleiding van de notitie geen besluit genomen om ook van artikel 6.2 van de planregels af te wijken.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding om de rechtsgevolgen van de besluiten van 30 juli 2019 in stand te laten.

Overige gronden

7. Appellant A en anderen hebben nog gronden aangevoerd over de afwijking van artikel 6.2.1. onder f, van de planregels, waardoor het hoofdgebouw op minder dan 10 m afstand, na-

melijk 6,20 m, van het hoofdgebouw op het naastgelegen perceel mag worden gerealiseerd. Zij hebben aangevoerd dat dit in strijd is met de in het Kruiemelgevallenbeleid neergelegde regels over onder meer parkeren en ruimtelijke en stedenbouwkundige samenhang in de omgeving en dat dit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

De Afdeling komt niet toe aan een inhoudelijke bespreking van deze gronden, omdat aspecten van de afweging die het college moet maken om al dan niet in afwijking van artikel 6.2 van de planregels de omgevingsvergunning te verlenen samenhangen met aspecten van de afweging om af te wijken van artikel 6.2.1, onder f, van de planregels.

Conclusie en proceskosten

8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende wat de rechtbank had behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen de besluiten van 30 juli 2019 gegrond verklaren. Gelet op wat onder 6.3 is overwogen, komen deze besluiten wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van Awb voor vernietiging in aanmerking. Het college dient nieuwe besluiten op de bezwaren te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

9. 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 Awb te bepalen dat tegen de nieuw te nemen besluiten slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

10. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 25 november 2019 in zaken nrs. 19/5613 en 19/5614;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas van 30 juli 2019, kenmerk 2019032439184 onderscheidenlijk 2019032539272;
- V. bepaalt dat tegen de door het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas te nemen nieuwe besluiten slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas aan appellant A en anderen het door hen voor de behandeling van

het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 440,00 (zegge: vierhonderdveertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het college aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Bijlage

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening;

1. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2. in de bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen, of

3. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

b. indien de activiteit in strijd is met het exploitatieplan: met toepassing van de daarin opgenomen regels inzake afwijking;

c. indien de activiteit in strijd is met de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening: voor zover de betrokken regels afwijking daarvan toestaan;

d. indien de activiteit in strijd is met een voorbereidingsbesluit: met toepassing van de in het voorbereidingsbesluit opgenomen regels inzake afwijking.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 3.

Besluit omgevingsrecht

Artikel 4

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
- b. de oppervlakte niet meer dan 150 m²; [...]

Uitwerkingsplan "Lintzone - locatie 2"

Artikel 6 Wonen

6.2 *Bouwregels*

Op deze gronden mag gebouwd worden en gelden de volgende regels:

6.2.1 *Hoofdgebouwen*

a. hoofdgebouwen worden binnen het bouwvlak gebouwd;

b. ter plaatse van de aanduiding 'maximum aantal wooneenheden' mag het aantal woningen niet meer bedragen dan is aangegeven;

c. ter plaatse van de aanduiding 'vrijstaand' zijn uitsluitend vrijstaande woningen toegestaan;

d. de goot- en bouwhoogte van hoofdgebouwen bedraagt ten hoogste de ter plaatse van de aanduiding 'maximale goot- en bouwhoogte (m)' aangegeven goot- en bouwhoogte;

e. indien op de verbeelding een 'gevellijn' is aangegeven, mag het hoofdgebouw maximaal 5 meter uit de gevellijn worden gebouwd;

f. de onderlinge afstand tussen hoofdgebouwen (ten opzichte van hoofdgebouwen op naastliggende bouwpercelen) gemeten ter hoogte van de voorgevel dient minimaal 10 meter te bedragen, met dien verstande dat aan- en uitbouwen niet meegerekend worden;

g. de goothoogte van hoofdgebouwen mag worden overschreden door dakkapellen, indien:

1. de dakkapel wordt geplaatst in het dakvlak;
2. de breedte van dakkapellen aan de voor-, zij- en achterkant van het hoofdgebouw ten hoogste 80% van het dakvlak bedraagt.

6.2.2 *Aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen*

a. aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen dienen op tenminste 3 meter afstand uit de voorgevel van het hoofdgebouw gebouwd te worden;

b. de goothoogte van aan- en uitbouwen en bijgebouwen bedraagt maximaal 3,50 meter;

c. de bouwhoogte van aan- en uitbouwen en bijgebouwen bedraagt maximaal 5,50 meter;

d. de bouwhoogte van overkappingen bedraagt maximaal 3,50 meter;

e. de gezamenlijke oppervlakte aan aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen bedraagt maximaal 70 m² per woning.

6.2.3 *Bouwwerken, geen gebouwen zijnde*

- a. de bouwhoogte van bouwwerken, geen bouwwerken zijnde bedraagt maximaal 1 meter;
- b. de bouwhoogte van erf- en terreinafscheidingen achter de voorgevellijn van het hoofdgebouw bedraagt maximaal 2 meter;
- c. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde vanaf 3 meter achter de voorgevellijn van het hoofdgebouw bedraagt maximaal 3 meter.

Een en ander met inachtnaam van het beeldkwaliteitplan "Linten & Kwaliteitszone Ringvaart" zoals vastgesteld op 29 november 2011 door de raad van de gemeente Zuidplas.

Noot

1. Appellanten betogen dat de in bezwaar gehandhaafde omgevingsvergunning voor bouwen in afwijking van het bestemmingsplan in strijd is met het Kruiemelgevallenbeleid. De Afdeling stelt vast dat het bestreden besluit inderdaad niet is genomen in overeenstemming met deze beleidsregels. Voor de heroverweging in bezwaar als bedoeld in artikel 7:11 Awb geldt als uitgangspunt dat het recht wordt toegepast zoals dat op dat moment geldt (heroverweging ex nunc: zie bv. ABRvS 12 december 2018,

ECLI:NL:RVS:2018:4045, AB 2019/23 en ABRvS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1473 alsmede Verheij, 'Tussen toen en nu', in: *JBplus* 2003/3). Dit uitgangspunt geldt ook voor beleidsregels (zie bv. ABRvS 18 november 2009,

ECLI:NL:RVS:2009:BK3603 en ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2518). In geval van bijzondere omstandigheden kan echter van dit uitgangspunt worden afgeweken en (bepaalde) veranderde feiten en omstandigheden buiten beschouwing worden gelaten (heroverweging ex tunc). Daarvoor bestaat volgens de Afdeling in dit geval aanleiding omdat: i. het Kruiemelgevallenbeleid nog niet in werking was getreden ten tijde van het indienen van de aanvraag of het nemen van het primaire besluit, ii. in deze beleidsregels niet is voorzien in overgangsrecht en iii. de vergunninghouder niet meer op basis van artikel 4:5 Awb in de gelegenheid kon worden gesteld om de aanvraag aan te vullen.

2. Dit is mijns inziens een goed verdedigbare uitkomst, omdat de vergunninghouder anders met terugwerkende kracht voor hem ongunstiger Kruiemelgevallenbeleid krijgt tegengeworpen, terwijl het hier 'slechts' gaat om een wijziging van de beleidsregels over formele eisen waaraan de aanvrager bij het indienen van een aanvraag moet voldoen. Die aard van de wijziging (formele vereisten die zijn gewijzigd) is mijns inziens hét dragende argument voor de uitzondering op de

ex nunc-toetsing. De wijziging van de beleidsregels heeft geen betrekking op materiële eisen voor de toetsing van de aangevraagde activiteit (bouwen en strijdig gebruik). Als dit wél het geval zou zijn, zou een uitzondering op de regel van ex nunc-toetsing mogelijk in het nadeel van derde-belanghebbenden kunnen zijn. In dat geval ligt een afwijking van de ex nunc-toetsing mijns inziens minder voor de hand.

3. Andere uitspraken waarin een uitzondering op de ex nunc-regel in bezwaar wordt aangenomen zijn schaars, maar betekenisvol, zo illustreerend de volgende voorbeelden. Als oud recht moet worden toegepast vanwege de rechtszekerheid bestaat aanleiding voor ex tunc-toetsing (ABRvS 28 november 2012,

ECLI:NL:RVS:2012:BY4455, AB 2013/71). Als betrokkenen ten tijde van het indienen van de aanvraag of het primaire besluit op grond van het toen geldende bestemmingsplan rechtstreeks aanspraak kunnen maken op verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen, bestaat eveneens aanleiding voor ex tunc-toetsing (bv. ABRvS 13 oktober 2004,

ECLI:NL:RVS:2004:AR3800, AB 2004/401, ABRvS 22 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN7932, ABRvS 2 november 2011

ECLI:NL:RVS:2011:BU3123 AB 2012/33 en ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2619). Of als ten tijde van het besluit op de aanvraag op basis van de toen geldende beleidsregels of het ontbreken daarvan aanspraak kon worden gemaakt op verlening van de gevraagde (omgevings)vergunning (bv. ABRvS 3 maart 2010

ECLI:NL:RVS:2010:BL6214, AB 2010/98, ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2518 en ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9043),

bestaat ook aanleiding ex tunc te toetsen. Deze laatste voorbeelden van gevallen waarin een uitzondering op de ex nunc regel wordt aangenomen, zijn opvallend, omdat als uitgangspunt voor de heroverweging in bezwaar geldt dat het recht wordt toegepast zoals dat op dat moment geldt (zie 1). Beleidsregels behoren tot het recht. Voor de gemeentelijke welstandsnota die hangende de bezwaarprocedure wordt gewijzigd is om die reden géén uitzondering aangenomen, ook niet in het geval die nota nadelig is voor de aanvrager (ABRvS 18 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5678).

Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat in de uitspraken van 3 maart 2010, 27 februari 2013 en 1 mei 2013 bijkomende bijzondere omstandigheden aanleiding gaven voor ex tunc-toetsing. Zo stelde de Afdeling in de uitspraak van 27 februari 2013 vast dat bij het besluit in primo de toen geldende beleidsregels onjuist waren toegepast. Kortom, mijns inziens sluit de hier geannoteerde uitspraak aan bij de rechtspraak van de Af-

deling tot nu toe over uitzonderingen op de ex nunc-toetsing in bezwaar.

T. Groot

AB 2021/165

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

17 maart 2021, nr. 201905938/1/A2

(Mrs. E. Steendijk, N. Verheij, A.J.C. de Moor-van Vugt)

m.nt. R. Bronsema*

NJB 2021/1248

ECLI:NL:RVS:2021:567

Het ontbreken van een binnen de beroepstermijn genomen procesbesluit leidt niet per definitie tot niet-ontvankelijkheidsverklaring van het ingestelde beroep.

Ter zitting is desgevraagd bevestigd dat het dagelijks bestuur geen schriftelijk besluit heeft genomen tot het instellen van het hoger beroep. Anders dan uit de uitspraak van de Afdeling van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1104, volgt, leidt het ontbreken van een binnen de beroepstermijn genomen procesbesluit niet per definitie tot niet-ontvankelijkverklaring van het ingestelde beroep. Van belang is dat in de procedure komt vast te staan dat het bestuursorgaan instemt met het instellen van het hoger beroep. Een procesbesluit kan daarmee ook na het verstrijken van de hogerberoepstermijn worden overgelegd. Het dagelijks bestuur is op grond hiervan in de gelegenheid gesteld alsnog een rechtsgeeldig procesbesluit over te leggen.

Uitspraak op het hoger beroep van het dagelijks bestuur van Samenwerkingsverband Noord-Nederland, (hierna: het dagelijks bestuur), appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 27 juni 2019 in zaak nr. 17/3234 in het geding tussen:

Wederpartij en Spare Parts & Services B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: wederpartij), en

Het dagelijks bestuur.

Procesverloop

Bij besluit van 22 december 2016 heeft het dagelijks bestuur een verleningsbeschikking voor wederpartij op grond van de Investeringspremieregeling Noord-Nederland 2008 ingetrokken en het

verleende voorschot van € 73.180,00 teruggevoerd.

Bij besluit van 3 augustus 2017 heeft het dagelijks bestuur het door wederpartij daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 juni 2019 heeft de rechtbank het door wederpartij daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 3 augustus 2017 vernietigd en het dagelijks bestuur opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft het dagelijks bestuur hoger beroep ingesteld.

Wederpartij heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Wederpartij heeft nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 17 september 2019 heeft het dagelijks bestuur, ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, opnieuw op het door wederpartij gemaakte bezwaar tegen het besluit van 22 december 2016 beslist en het bezwaar ongegrond verklaard.

Wederpartij heeft daartegen gronden aangevoerd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 mei 2020, waar het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door drs. P.T.W. Vos en mr. Y. Snijder, en wederpartij, vertegenwoordigd door directeur, bijgestaan door mr. I.J. Wind-Middel, advocaat te Groningen, en gemachtigde, zijn verschenen.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:68, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heropend teneinde het dagelijks bestuur in de gelegenheid te stellen een procesbesluit tot het instellen van het hoger beroep over te leggen.

Het dagelijks bestuur heeft schriftelijke inlichtingen verstrekt en een procesbesluit overgelegd. Wederpartij heeft daarop gereageerd.

Met toestemming van partijen is afgezien van verdere behandeling van de zaak ter zitting. De Afdeling heeft vervolgens het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. In de Investeringspremieregeling Noord-Nederland 2008 (hierna: IPR 2008) staat dat stuwende ondernemingen die zich gaan vestigen in bepaalde gebieden van Noord-Nederland worden gesteund. De regeling subsidieert in beperkte mate ook uitbreidingsprojecten. Er kan in dat ka-

* R. Bronsema is docent bestuursrecht aan de Open Universiteit.