

AB 2024/231

Het Didam-arrest en het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste.

Rb. Overijssel 18-04-2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2105, m.nt. J. Wieland

Instantie	Rechtbank Overijssel
Datum	18 april 2024
Magistraten	Mr. A.T. de Kwaasteniet
Zaaknummer	ZWO 24/1866, 24/1906 en 24/1963
Noot	J. Wieland
JCDI	JCDI:ADS973962:1
Vakgebied(en)	Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur Bestuursprocesrecht / Beroep
Brondocumenten	ECLI:NL:RBOVE:2024:2105, Uitspraak, Rechtbank Overijssel, 18-04-2024
Wetingang	Art. 8:69a Awb

Essentie

Het Didam-arrest en het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste.

Samenvatting

Verzoekers stellen dat andere geïnteresseerde investeerders met andere plannen voor het voormalige hotel, niet op gelijke wijze gebruik hebben kunnen maken van de mogelijkheid om het perceel te kopen en te exploiteren. In verband hiermee verwijzen zij naar het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021 (ECLI:NL:HR:2021:1778). Verzoekers vinden dit in strijd met het Fairplay-beginsel, het verbod op willekeur en het gelijkheidsbeginsel.

Uitgangspunt voor de beoordeling is de aan het COa, als eigenaar van het perceel, verleende omgevingsvergunning. De stelling van verzoekers, dat andere geïnteresseerde investeerders geen gelijke kansen hebben gekregen om het perceel te kopen en te exploiteren, is niet toegespitst op verzoekers en ook niet geconcretiseerd. Daarom kan deze grond naar het oordeel van de voorzieningenrechter reeds gelet op artikel 8:69a van de Awb (...) niet leiden tot toewijzing van de verzoeken om een voorlopige voorziening. Daarmee laat de voorzieningenrechter in het midden of sprake is van een situatie die gelijk gesteld kan worden met de situatie die in het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021 is beoordeeld.

Partij(en)

Uitspraak van de voorzieningenrechter in de zaken tussen:

1. Verzoeker 1, (gemachtigde: ing. M.H. Middelkamp),

2. Verzoeker 2 e.a., (gemachtigde mr. M.H. van der Linden),
3. Verzoekster, (gemachtigde mr. M.H. van der Linden).

en

Het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen, (gemachtigde: mr. T.E.P.A Lam).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: het Centraal Orgaan opvang asielzoekers uit Den Haag (COa, vergunninghouder)(gemachtigde: mr. J. Zweers).

Uitspraak

Inleiding

In deze uitspraak beslist de voorzieningenrechter op de verzoeken om een voorlopige voorziening van verzoekers.

Ter beoordeling staat een door het college aan het COa verleende omgevingsvergunning voor het verbouwen van bouwwerken, het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan en het brandveilig gebruiken van bouwwerken op het perceel adres 1 (voormalig hotel naam hotel). Het COa wil de gronden en bouwwerken geschikt maken en gaan gebruiken voor de opvang van asielzoekers en statushouders.

Verzoekers hebben tegen dit besluit beroep ingesteld. De beroepen zijn geregistreerd met de zaaknummers 24/1865, 24/1905 en 24/1962. Ook hebben verzoekers verzoeken om een voorlopige voorziening ingediend. Deze verzoeken zijn geregistreerd met de hierboven genoemde zaaknummers.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De mondelinge behandeling van de beroepen en de verzoeken om een voorlopige voorziening heeft plaatsgevonden op 28 maart 2024. Namens verzoekers zijn hun gemachtigden verschenen. Daarnaast zijn de volgende verzoekers in persoon verschenen: verzoeker 1, naam 1, naam 2, naam 3, naam 4, verzoeker 2, naam 5, naam 6 en verzoekster. Namens het college zijn verschenen mr. naam 7 en mr. naam 8. Het COa heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

De rechtbank heeft de onderzoeken in de beroepsprocedures geschorst. De voorzieningenrechter heeft het onderzoek met betrekking tot de verzoeken om een voorlopige voorziening gesloten.

Spoeisende belangen

Belanghebbenden

De voorzieningenrechter laat in het midden of verzoekers belanghebbenden zijn bij het bestreden besluit. Ook als zou worden geconcludeerd dat verzoekers geen belanghebbenden zijn, heeft dit namelijk niet tot gevolg dat zij geen beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter. De voorzieningenrechter verwijst naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 14 april 2021^[1]. Daarbij acht de voorzieningenrechter voor nu voldoende dat verweerder heeft bevestigd dat (in ieder geval de meeste) verzoekers tegen het ontwerpbesluit zienswijzen hebben ingediend. De voorzieningenrechter ziet daarom geen belemmering om over te gaan tot een inhoudelijke beoordeling van de verzoeken om een voorlopige voorziening.

Spoeisendheid

2.2.

De voorzieningenrechter gaat op grond van het bepaalde in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) na of een voorlopige voorziening moet worden getroffen omdat de uitkomst van de beroepsprocedures niet kan worden afgewacht. Hij let daarbij op de belangen van alle partijen, waarbij hij een afweging moet maken tussen aan de ene kant het belang van verzoekers dat zo snel mogelijk een voorlopige voorziening wordt getroffen en aan de andere kant de belangen bij de onmiddellijke uitvoering van het bestreden besluit.

2.3.

Voor het aannemen van een spoedisend belang dient sprake te zijn van een acuut en actueel belang, waarbij een beslissing geen uitstel kan lijden omdat er anders een onomkeerbaar gevolg op treedt. Het COa is voornemens om zo snel mogelijk te starten met de verbouwingswerkzaamheden om daarna de opvanglocatie direct in gebruik te nemen. Verzoekers willen met hun verzoeken om een voorlopige voorziening bereiken dat de locatie niet in gebruik wordt genomen voor de opvang van asielzoekers en statushouders. Het spoedisend belang bij het treffen van een voorlopige voorziening is daarmee gegeven.

Voorlopig oordeel

2.4

De voorzieningenrechter beoordeelt of het besluit, gelet op de gronden die aan de beroepen en de verzoeken om een voorlopige voorziening ten grondslag zijn gelegd, naar zijn voorlopige oordeel in stand zal kunnen blijven. Het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter bindt de rechtbank in de beroepsprocedures niet.

Het bestreden besluit

Het COa heeft op 15 februari 2023 een aanvraag ingediend voor het realiseren van een opvanglocatie op de locatie adres 1 voor het huisvesten van 150 asielzoekers/statushouders (waarvan 40 tot 50 statushouders) voor een periode van 5 jaar.

De aanvraag heeft betrekking op de volgende activiteiten:

- bouwen (artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- strijd met een bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo);
- brandveilig gebruik (art. 2.1, eerste lid, onder d, van de Wabo).

Verweerder heeft vastgesteld dat het project niet in overeenstemming is met de ter plekke geldende bestemming 'Horeca' (met de dubbelbestemmingen 'Waarde-Archeologie 4' en 'Leiding-Riool') ingevolge het bestemmingsplan "Tubbergen Buitengebied 2016" en het "Veegplan Tubbergen Buitengebied 2016".

Het college heeft besloten af te wijken van de bestemmingsplannen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo en bijlage II, artikel 4, negende lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

De omgevingsvergunning voor het gebruik in strijd met het bestemmingsplan is verleend voor een periode van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag na de dag dat de omgevingsvergunning in werking treedt.

Wet- en regelgeving

Wabo vs. Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Wabo ingetrokken en is de Omgevingswet in werking getreden. Omdat de aanvraag om de omgevingsvergunning voor die datum is ingediend, is in deze zaak de Wabo met de onderliggende regelgeving nog van toepassing. Dat volgt uit het overgangsrecht van artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet.

De wet- en regelgeving die van belang is voor de beoordeling van het bestreden besluit is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak. Verder is het volgende van belang.

Beoordelingsruimte

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit 'strijd met een bestemmingsplan' kan alleen worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens verweerder is de activiteit niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening, gelet op de ruimtelijke onderbouwing, die aan de aanvraag om een omgevingsvergunning grondslag is gelegd.

Bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de bevoegdheid om in strijd met het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, komt het college beoordelingsruimte toe. De voorzieningenrechter oordeelt daarom niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning wel of niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, maar of verweerder in redelijkheid tot verlening van de omgevingsvergunning heeft kunnen besluiten, op grond van de ruimtelijke onderbouwing en gelet op wat verzoekers hebben aangevoerd.

Relativiteitsbeginsel

Bij de beoordeling geldt verder dat artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht ([Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3](#), blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt. De voorzieningenrechter betreft artikel 8:69a van de Awb ook bij zijn voorlopige oordeel.

De beroepsgronden

5.

Omdat de gronden van verzoekers grotendeels vergelijkbaar zijn en in elkaars verlengde liggen, zal de voorzieningenrechter de gronden per onderwerp behandelen en daarover een voorlopig oordeel geven. Daarbij gaat de voorzieningenrechter achtereenvolgens in op de gronden die betrekking hebben op:

- A. de totstandkoming van het bestreden besluit
- B. de ruimtelijke implicaties en
- C. de voorschriften die aan de omgevingsvergunning zijn verbonden.

A. De totstandkoming van het bestreden besluit

Onbevoegdheid, misbruik van bevoegdheden, strijd met het verbod op vooringenomenheid en het gebod van onpartijdigheid

Volgens verzoekers heeft de Minister de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen van verweerder overgenomen op grond van artikel 3.2, aanhef en onder b, van het Bor. Omdat die bevoegdheid is overgenomen, kon deze volgens verzoekers niet meer aan verweerder worden teruggegeven en worden toegepast. Het bestreden besluit is daarom onbevoegd genomen.

De bevoegdheid is door de Minister echter weer aan verweerder terug gegeven, nadat het rijk, het COa en de gemeente op 13 september 2022 een 'kaderovereenkomst' hadden gesloten, waarin afspraken met betrekking tot de opvanglocatie zijn vastgelegd. Volgens verzoekers is deze gang van zaken onaanvaardbaar. De publiekrechtelijke bevoegdheidsverdeling kan niet door een privaatrechtelijke overeenkomst ongedaan worden gemaakt.

In het verlengde hiervan stellen verzoekers dat de Minister verweerder heeft gedwongen om de omgevingsvergunning te verlenen, omdat de Minister anders van zijn bevoegdheid op grond van artikel 3.2, aanhef en onder b, van het Bor gebruik zou hebben gemaakt. Verweerder had hierdoor ook geen ruimte meer om de ruimtelijke implicaties te beoordelen en op basis daarvan te besluiten de omgevingsvergunning te weigeren. Daarom is volgens verzoekers ook sprake van misbruik van bevoegdheden, strijd met het verbod op vooringenomenheid en strijd met het gebod van onpartijdigheid (artikel 2.4 van de Awb).

De voorzieningenrechter overweegt hierover het volgende.

Uit de stukken leidt de voorzieningenrechter af dat de Minister op enig moment kenbaar heeft gemaakt (zelf) toepassing te willen geven aan artikel 3.2, aanhef en onder b, van het Bor. Uiteindelijk heeft de Minister daar echter geen uitvoering aan gegeven. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is voldoende aannemelijk dat hierover op politiek-bestuurlijk niveau overleg heeft plaatsgevonden en dat de kaderovereenkomst daar (ook) een uitvloeisel van is. Wat de precieze gang van zaken is geweest en welke politiek-bestuurlijke overwegingen ertoe hebben geleid dat uiteindelijk niet de Minister, maar verweerder tot besluitvorming is overgegaan, heeft de voorzieningenrechter niet kunnen vaststellen, maar dit acht de voorzieningenrechter voor de beoordeling van de beroepen en verzoeken om een voorlopige voorziening ook niet van belang. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is er namelijk geen wet- of regelgeving die zich ertegen verzet dat de Minister afziet van een eerder voornemen, om artikel 3.2, aanhef en onder b, van het Bor toe te passen. Een eerder voornemen van de Minister, hoe concreet ook, laat, als daaraan geen uitvoering wordt gegeven, de bevoegdheid van verweerder om een bij hem ingediende aanvraag om een omgevingsvergunning in behandeling te nemen, onverlet. Verweerder heeft de omgevingsvergunning verleend en dat besluit kan door de rechtbank en voorzieningenrechter worden getoetst.

Dit zou anders kunnen zijn, als er concrete aanknopingspunten bestaan voor het oordeel dat verweerder is gedwongen de omgevingsvergunning te verlenen en verweerder hierdoor - dus - geen ruimte heeft gehad om zelfstandig de ruimtelijke implicaties te beoordelen, overeenkomstig artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, 2, van de Wabo en bijlage II, artikel 4, negende lid, van het Bor. Voor dit voorlopige oordeel ziet de voorzieningenrechter echter geen concrete aanknopingspunten. Uit de gang van zaken, noch uit de kaderovereenkomst, blijkt dat de Minister geen ruimte aan verweerder heeft gelaten om de ruimtelijke implicaties zelfstandig te beoordelen. Weliswaar zijn in de kaderovereenkomst uitgangspunten beschreven voor de condities waaronder de opvang van asielzoekers en statushouders zal plaatsvinden, maar deze condities hebben geen betrekking op de beoordeling van de ruimtelijke implicaties door verweerder. Bovendien is het bestreden besluit gebaseerd op een ruimtelijke onderbouwing, waarin een beoordeling van de vele ruimtelijke aspecten is beschreven. Ook daaruit blijkt dat niet verweerder geen ruimte heeft gehad om de ruimtelijke implicaties zelfstandig te beoordelen.

De voorzieningenrechter merkt daarbij op, dat de rechtbank en voorzieningenrechter, op basis van de gronden die door verzoekers zijn aangevoerd, kunnen en zullen beoordelen of de ruimtelijke onderbouwing het bestreden besluit kan dragen.

Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kan daarom niet worden geconcludeerd dat verweerder niet bevoegd was het bestreden besluit te nemen en evenmin dat sprake is van misbruik van bevoegdheden, van strijd met het verbod op vooringenomenheid of het gebod van onpartijdigheid.

De gemeenteraad is gepasseerd

Verzoekers hebben aangevoerd dat feitelijk de bestemming van het perceel is gewijzigd, zonder dat de gemeenteraad (de 'planwetgever') daarbij is betrokken. Dit is in strijd met het beginsel van een goede ruimtelijke ordening en in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De voorzieningenrechter overweegt hierover het volgende.

7.2

Op grond van artikel 2.4, eerste lid, van de Wabo is het college van B&W aangewezen als het bevoegde gezag. Als een omgevingsvergunning voor de activiteit 'strijd met het bestemmingsplan' verleend kan worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, 2^o, van de Wabo, is geen verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad benodigd of een wijziging van het bestemmingsplan. De gemeenteraad heeft daarom geen (formele) rol in de besluitvormingsprocedure. Dit staat los van de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van B&W; deze zijn voor de beoordeling van (de totstandkoming van) het bestreden besluit niet relevant.

7.3

Daarom is naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter geen sprake van een door verweerder onbevoegd genomen besluit en ook niet van strijd met het beginsel van een goede ruimtelijke ordening of strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Strijd met het Fairplay-beginsel, het verbod op willekeur, het gelijkheidsbeginsel

Verzoekers stellen dat andere geïnteresseerde investeerders met andere plannen voor het voormalige hotel naam hotel, niet op gelijke wijze gebruik hebben kunnen maken van de mogelijkheid om het perceel te kopen en te exploiteren. In verband hiermee verwijzen zij naar het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021 (ECLI:NL:HR:2021:1778). Verzoekers vinden dit in strijd met het Fairplay-beginsel, het verbod op willekeur en het gelijkheidsbeginsel.

De voorzieningenrechter overweegt hierover het volgende.

Uitgangspunt voor de beoordeling is de aan het COa, als eigenaar van het perceel, verleende omgevingsvergunning. De stelling van verzoekers, dat andere geïnteresseerde investeerders geen gelijke kansen hebben gekregen om het perceel te kopen en te exploiteren, is niet toegespitst op verzoekers en ook niet geconcretiseerd. Daarom kan deze grond naar het oordeel van de voorzieningenrechter reeds gelet op artikel 8:69a van de Awb (het relativiteitsvereiste; zie overweging 4.5) niet leiden tot toewijzing van de verzoeken om een voorlopige voorziening. Daarmee laat de voorzieningenrechter in het midden of sprake is van een situatie die gelijk gesteld kan worden met de situatie die in het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021 is beoordeeld.

Strijd met de Spreidingswet

Verzoekers stellen dat de omgevingsvergunning in strijd is met de bedoeling van de Spreidingswet, omdat er geen democratische besluitvorming heeft plaatsgevonden.

De voorzieningenrechter overweegt hierover het volgende.

De Spreidingswet is geen onderdeel van het toetsingskader van de voorzieningenrechter. Het toetsingskader wordt gevormd door de wet- en regelgeving die in overweging 4.2 is genoemd.

B. De ruimtelijke implicaties

Stedelijk ontwikkelingsproject

Volgens verzoekers heeft verweerder artikel 4, negende lid, van bijlage II van het Bor niet kunnen toepassen, omdat sprake is van een Stedelijk ontwikkelingsproject. Artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor, in samenhang met onderdeel D, kolom 1, categorie 11.2 van de bijlage behorende bij het Besluit mer verbiedt dat.

De voorzieningenrechter overweegt hierover het volgende.

Met verwijzing naar uitspraken van de Afdeling (zie onder meer ECLI:NL:RVS:2022:3567, ECLI:NL:RVS:2018:2414, ECLI:NL:RVS:2018:348 en ECLI:NL:RVS:2017:694) stelt de voorzieningenrechter voorop dat het antwoord op de vraag of sprake is van een Stedelijk ontwikkelingsproject, afhangt van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten zoals de aard en de omvang van het project een rol spelen.

Uit deze uitspraken volgt ook dat het antwoord op de vraag of een project kan worden aangemerkt als een Stedelijk ontwikkelingsproject niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of als gevolg van het project per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Volgens de totstandkomingsgeschiedenis van onderdeel D, categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit mer kan het bij een Stedelijk ontwikkelingsproject gaan om bouwprojecten zoals woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Wat een stedelijke ontwikkeling inhoudt, kan van regio tot regio verschillen.

Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter voorziet het bestreden besluit niet in een Stedelijk ontwikkelingsproject. Daarbij acht hij doorslaggevend dat het bestaande gebouw wordt getransformeerd tot een opvanglocatie, er geen sprake is van nieuw ruimtebeslag en evenmin van een uitbreiding van het bebouwde oppervlak. Dat het aantal personen dat ter plekke kan verblijven toeneemt (van maximaal 80 hotelgasten naar maximaal 150 asielzoekers en statushouders) maakt dit niet anders, omdat daarmee geen sprake is van nieuw ruimtebeslag en de ruimtelijke implicaties daarvan beperkt kunnen worden geacht. De voorzieningenrechter ziet wel in dat de aard van het verblijf verandert (van hotelgasten naar asielzoekers en statushouders), maar die verandering is volgens de voorzieningenrechter, gelet op de gebruiksmogelijkheden die de vigerende bestemmingsplannen bieden, vanuit een ruimtelijk oogpunt niet zodanig dat daaruit voortvloeit dat sprake is van een Stedelijk ontwikkelingsproject. Dat het project niet plaatsvindt in een stedelijke omgeving, maar in een relatief kleine woongemeenschap, maakt dat niet anders.

Deze grond slaagt daarom niet.

Asielzoekers en statushouders, wonen en geluid

11.1

Volgens verzoekers kan de omgevingsvergunning ook niet worden gebaseerd op artikel 4, negende lid, van Bijlage II van het Bor, omdat hierin alleen een grondslag wordt geboden voor 'de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen'. Volgens verzoekers zijn statushouders, die ter plekke ook onderdak zullen krijgen, niet aan te merken als asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen. De omgevingsvergunning kan daarom geen stand houden.

11.2

In het verlengde van deze grond stellen verzoekers dat voor statushouders geldt dat zij feitelijk op de opvanglocatie zullen 'wonen'. Daarom is volgens hen de Wet geluidhinder van toepassing. Ten onrechte is de aanvraag om een omgevingsvergunning door verweerder niet aan de daaruit voortvloeiende geluidnormen getoetst.

11.3

De voorzieningenrechter is voorlopig van oordeel dat de tekst van artikel 4, negende lid, van Bijlage II van het Bor, noch de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikellid, aanknopingspunten biedt voor de conclusie dat beoogt is statushouders van toepassing van dit artikellid uit te sluiten. Er bestaat geen ruimtelijk relevant onderscheid tussen asielzoekers en statushouders. Voor beide categorieën geldt dat de aard van het verblijf tijdelijk is. Asielzoekers behoren binnen een bepaalde termijn een besluit op hun asielaanvraag te krijgen en als zij een verblijfsvergunning hebben gekregen (dus: statushouder zijn geworden), behoren zij binnen een bepaalde termijn door te stromen naar een woning. Uit niets blijkt dat het de bedoeling is om statushouders voor een langere duur op de locatie te huisvesten. De aard van de voorzieningen voorziet daar niet in. Er is een receptie, er zijn diverse gemeenschappelijke verblijfsruimten voor gezamenlijke ontspanning en educatie en er is een gemeenschappelijke keuken waar de asielzoekers en statushouders voor zichzelf/hun gezin kunnen koken; op de kamers kan niet gekookt worden. Dat er sprake is van een tekort aan woningen, waardoor het doorstromen langer duurt dan de bedoeling is, doet daar niet aan af.

11.4

Verzoekers hebben hun grond, dat de omgevingsvergunning in strijd is met de uit de Wet geluidhinder voortvloeiende geluidnormen, niet geconcretiseerd. Ook is de voorzieningenrechter niet gebleken wat het eigen belang van verzoekers bij deze grond is. De Wet geluidhinder beoogt geluidgevoelige gebouwen, zoals woningen, te beschermen tegen omgevingsgeluid. Op grond van artikel 8:69a van de Awb (het relativiteitsbeginsel) kan deze grond daarom niet slagen. De voorzieningenrechter verwijst naar overweging 4.5. De voorzieningenrechter laat daarom verder buiten beschouwing in hoeverre opvangcentra zijn uitgesloten van toepassing van de Wet geluidhinder en of dit ook voor statushouders geldt.

11.5

Voor zover verzoekers zelf vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat, veroorzaakt door geluidsoverlast afkomstig van het beoogde opvangcentrum, is dit onderdeel van de toetsing aan het criterium 'een goede ruimtelijke ordening', waar met de ruimtelijke onderbouwings invulling aan is gegeven. Daarop gaat de voorzieningenrechter hierna in.

11.6

Deze beroepsgrond treft dus geen doel.

Ruimtelijke onderbouwings: algemeen

12.

Volgens verzoekers kan de ruimtelijke onderbouwings het bestreden besluit niet dragen. Zij voeren in dit verband aan:

- dat verweerder ten onrechte geen alternatieve locaties heeft onderzocht,

- dat verweerder heeft miskend dat sprake zal zijn van verkeersonveilige situaties en parkeeroverlast,
- dat het besluit in strijd is met redelijke eisen van welstand,
- dat hun woon- en leefklimaat onaanvaardbaar wordt aangetast,
- dat hierdoor dieren in het nabijgelegen bosgebied worden verstoord,
- dat de brandveiligheid niet is gewaarborgd.

Ruimtelijke onderbouwing: alternatieve locaties

Verzoekers stellen dat verweerder ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar alternatieve, minder bezwarende locaties voor een opvangcentrum. Door verweerder is wel gesproken over eventuele andere locaties, maar welke dat zijn en waarom uiteindelijk voor deze locatie is gekozen, is onduidelijk gebleven.

De voorzieningenrechter overweegt hierover het volgende.

13.2

Uitgangspunt is dat de ruimtelijke implicaties worden beoordeeld van de locatie, waar de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking op heeft. Op grond van vaste rechtspraak^[2.] geldt dat als een project op zichzelf door verweerder aanvaardbaar wordt geacht, het bestaan van alternatieve locaties alleen dan tot het onthouden van medewerking dwingt, als op voorhand duidelijk is dat door de verwezenlijking van één of meerdere alternatieve locaties een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Daarbij gaat het niet alleen om de bezwaren van de omwonenden van de onderhavige locatie, maar ook om eventuele bezwaren van omwonenden van de alternatieve locaties en die van de verweerder en de initiatiefnemer. Het is aan verzoekers en niet aan verweerder om alternatieve locaties aan te dragen. De voorzieningenrechter is voorlopig van oordeel dat verzoekers geen alternatieve locaties hebben genoemd en geconcretiseerd, die aan dit criterium voldoen.

Ruimtelijke onderbouwing: verkeersveiligheid en parkeren

14.1

Volgens verzoekers heeft verweerder onvoldoende onderzoek gedaan naar het ontstaan van verkeersonveilige situaties. Rondom het gebouw zijn geen trottoirs, zodat de asielzoekers en statushouders van de opvanglocatie de adres 2 zullen gebruiken om naar de bushalte te lopen. Dat leidt tot onveilige situaties, voor de asielzoekers en statushouders en de overige gebruikers van de adres 2.

14.2

Daarnaast zijn op het perceel onvoldoende parkeerplaatsen aanwezig. De 23 parkeerplaatsen op het perceel zijn onvoldoende om te voorzien in de parkeerbehoefte van de mensen die op de opvanglocatie verblijven, bezoekers en medewerkers van het COa. Daarbij ligt het volgens verzoekers voor de hand dat statushouders zullen (kunnen) beschikken over een (eigen) auto.

De voorzieningenrechter overweegt hierover het volgende.

14.3

De effecten van de opvanglocatie op het verkeer en de parkeerbehoefte zijn beschreven in de ruimtelijke onderbouwing. Omdat algemeen geaccepteerde CROW-normen en gemeentelijke beleidsregels voor

opvanglocaties ontbreken, gaat de ruimtelijke onderbouwing uit van een rekentool dat op basis van ervaringscijfers is ontwikkeld door Witteveen+Bos, die de ruimtelijke onderbouwing heeft opgesteld.

14.4

Volgens de ruimtelijke onderbouwing genereert de omgevingsvergunning weinig verkeer en minder dan de verkeersgeneratie die voort kan vloeien uit de vigerende horecabestemming. De verkeersgeneratie als gevolg van de opvanglocatie bedraagt hoogstens 34 verkeersbewegingen per dag. De verkeersgeneratie van de horecabestemming zorgt voor maximaal 55 verkeersbewegingen per dag. De verkeersgeneratie wordt daarom vergelijkbaar geacht met die van het de horecabestemming, toen het voormalige hotel naam hotel nog werd geëxploiteerd. De verkeersbewegingen kunnen daarom volgens de ruimtelijke onderbouwing zonder problemen plaatsvinden via de bestaande infrastructuur. Daarnaast is bij de beoordeling betrokken dat het COa de meest veilige route voor voetgangers richting bushaltes via de adres 2 stimuleert.

14.5

De 23 parkeerplaatsen op eigen terrein blijven bestaan. Deze parkeerplaatsen bieden volgens de ruimtelijke onderbouwing voldoende parkeergelegenheid voor de bezoekers en medewerkers van het COa en voor leveranciers. De 'bewoners' van een opvanglocatie beschikken normaliter niet over een (eigen) auto. Als het nodig is kunnen de openbare parkeerplaatsen aan de voorzijde van de locatie worden gebruikt. De bezettingsgraad van deze parkeerplaatsen is laag, omdat de percelen in de nabije omgeving beschikken over voldoende eigen parkeergelegenheden.

De voorzieningenrechter ziet in het standpunt van verzoekers geen aanleiding voor het voorlopige oordeel dat verweerder de effecten van de opvanglocatie op het verkeer en de parkeerbehoefte hiermee onvoldoende heeft onderzocht of dat de hierboven genoemde conclusies niet deugden en het bestreden besluit niet kunnen dragen. Voor dit voorlopige oordeel acht de voorzieningenrechter doorslaggevend dat de ruimtelijke onderbouwing is opgesteld door een deskundige en de conclusies te volgen en concludent zijn. Daar staat tegenover dat verzoekers hebben volstaan met de enkele betwisting van deze conclusies, zonder hun standpunt te concretiseren of te onderbouwen met bijvoorbeeld een rapport van een deskundige. Het enkele feit dat (nog) geen inzicht is gegeven in de gebruikte rekentool, heeft de voorzieningenrechter niet tot een ander voorlopig oordeel gebracht. Dit kan in de beroepsprocedures nog aan de orde komen.

Ruimtelijke onderbouwing: redelijke eisen van welstand

15.1

Volgens verzoekers is de beoogde ingebruikname van het voormalige hotel naam hotel als opvanglocatie voor asielzoekers en statushouders, in strijd met de redelijke eisen van welstand.

15.2

De voorzieningenrechter overweegt hierover dat alleen inpandige verbouwingen plaatsvinden, zodat het uiterlijk van het gebouw niet verandert. Daarom bestaat ook geen aanknopingspunt voor het voorlopige oordeel dat verweerder ten onrechte heeft nagelaten om het project toe toetsen aan de redelijke eisen van welstand.

15.3

Voor zover verzoekers met dit standpunt hebben beoogd te stellen dat het bestreden besluit hun woon- en leefklimaat onaanvaardbaar aantast, overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

16.1

Volgens verzoekers leidt de omgevingsvergunning tot een onaanvaardbare aantasting van hun woon- en leefklimaat. Ter onderbouwing van dit standpunt voeren zij aan dat niet alleen de belangen van de bewoners en ondernemers in de directe omgeving onvoldoende in kaart zijn gebracht, maar ook de gevolgen voor het centrum van Almelo. In het voormalige hotel naam hotel konden aanzienlijk minder mensen verblijven (80 mensen) dan waarin de opvanglocatie voorziet (150 mensen). De aard van het verblijf is ook anders. Toeristen bezochten de omgeving, asielzoekers en statushouders zullen de meeste tijd in en rondom de opvanglocatie doorbrengen. Er zijn verkeersonveilige situaties, parkeeroverlast en geluidsoverlast te verwachten. Ook het gevoel van (sociale) veiligheid zal worden aangetast. Verzoekers vinden het onbegrijpelijk dat de belangen van de bewoners en ondernemers in de directe omgeving minder zwaar wegen dan het belang om voor de opvanglocatie een omgevingsvergunning te verlenen. Daarbij wijzen verzoekers tot slot op de maatschappelijke onrust en het grote aantal, tegen het ontwerpbesluit ingediend zienswijzen (ongeveer 150).

De voorzieningenrechter overweegt hierover het volgende.

16.2

De door verzoekers aangevoerde aspecten, zijn in de ruimtelijke onderbouwing beoordeeld. De voorzieningenrechter ziet niet in dat de belangen van de bewoners en ondernemers in de directe omgeving onvoldoende in kaart zijn gebracht. De stelling dat verweerder de gevolgen voor het centrum van Almelo onvoldoende in kaart heeft gebracht is niet geconcretiseerd en ook niet nader onderbouwd. Deze stelling laat de voorzieningenrechter daarom verder onbesproken.

16.3

De voorzieningenrechter kan verzoekers volgen, voor zover zij stellen dat de aard van het verblijf van toeristen en asielzoekers en statushouders verschilt. In dit licht is het de vraag of de ruimtelijke implicaties door verweerder onvoldoende zijn onderzocht en aan de belangen van de bewoners en ondernemers in de directe omgeving onvoldoende gewicht is toegekend. Voor dit voorlopige oordeel ziet de voorzieningenrechter onvoldoende aanknopingspunten, om de volgende redenen.

16.4

Over het standpunt van verzoekers dat verkeersonveilige situaties en parkeeroverlast is te verwachten, heeft de voorzieningenrechter al een voorlopig oordeel gegeven. Verwezen wordt naar de overwegingen onder 14.1 tot en met 14.6.

16.5

Over de veronderstelde geluidsoverlast overweegt de voorzieningenrechter het volgende. In de ruimtelijke onderbouwing zijn de te verwachten geluidseffecten afkomstig van de opvanglocatie beoordeeld. Daarbij is betrokken dat er in de toekomst meer mensen op de locatie aanwezig zullen zijn, maar het type activiteiten dat zal plaatsvinden op het buitenterrein niet wezenlijk zal verschillen van het type activiteiten behorend bij de exploitatie van een hotel en die (dus) op grond van de vigerende bestemmingsplannen al zijn toegestaan. Het betreft de aankomst en het vertrek van personen, de aanwezigheid van personen op het buitenterrein en geluiden van vermaaksactiviteiten, zoals spelen in een speeltuin en stemgeluid afkomstig van een buitenterras. Verder is bij de beoordeling betrokken dat toezicht gedurende 24/7 aanwezig is en dit ook bij zal dragen aan het beperken van de eventuele geluidseffecten afkomstig van de opvanglocatie. Geconcludeerd is dat er geen onaanvaardbare geluidseffecten zijn te verwachten.

16.6

De voorzieningenrechter ziet geen aanleiding voor het voorlopige oordeel, dat de geluidseffecten onvoldoende zijn onderzocht en aan de belangen van de bewoners en ondernemers in de directe omgeving onvoldoende gewicht is toegekend. Hiervoor acht de voorzieningenrechter bepalend dat de conclusies te volgen en concludent zijn. Verzoekers hebben hun standpunt dat sprake zal zijn van een onaanvaardbare geluidsoverlast, niet geconcretiseerd en ook niet nader onderbouwd, bijvoorbeeld met een rapport van een deskundige. De enkele vrees van verzoekers dat van een onaanvaardbare geluidsoverlast sprake zal zijn, is onvoldoende om een voorlopige voorziening te treffen.

16.7

Om gevoelens van (sociale) onveiligheid te beperken, zijn op pagina 15 van de ruimtelijke onderbouwing 'beheermaatregelen' beschreven. Deze houden kort samengevat in, dat bij de receptie 24/7 een beveiliging aanwezig is. Gedurende zeven dagen per week is er ook een medewerker van het COa aanwezig. De asielzoekers en statushouders worden geïnformeerd over de gedragsregels in Nederland. Er gelden daarnaast huisregels en er wordt toegezien op de naleving daarvan. Eventuele signalen over spanningen tussen 'bewoners' worden direct opgepakt. Ook wordt gezorgd voor dagbesteding en wordt bijgedragen aan integratie-activiteiten. Het COa is 24 uur per dag bereikbaar voor omwonenden. Daarnaast wordt er een veiligheidsplan opgesteld waarin afspraken worden neergelegd die zijn gemaakt door de burgemeester, de politie en het openbaar ministerie. Verder zal de openbare verlichting nabij de opvanglocatie worden versterkt. Het (sociale) veiligheidsgevoel zal worden gemonitord (door Newcom Research & Consultancy) in opdracht van de gemeente Tubbergen. Het onderzoek zal gebruikt worden voor latere evaluatiemomenten.

16.8

De voorzieningenrechter is voorlopig van oordeel dat verweerder met deze beheersmaatregelen voldoende voorwaarden heeft gesteld om de (sociale) veiligheid in de omgeving van de opvanglocatie te waarborgen en overlast zoveel mogelijk te voorkomen.

16.9

Dat het bestreden besluit heeft geleid tot maatschappelijke onrust en veel zienswijzen tegen het ontwerpbesluit zijn ingediend, is niet van belang voor de beoordeling van het bestreden besluit. Die beoordeling is beperkt tot de wet- en regelgeving die in overweging 4.2 is genoemd.

16.10

Concluderend ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het voorlopige oordeel, dat het bestreden besluit zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van de omwonenden en ondernemers in de directe omgeving.

Ruimtelijke onderbouwing: dieren in het nabijgelegen bosgebied

Ruimtelijke onderbouwing: brandveiligheid

17.1

Verzoekers hebben tot slot aangevoerd dat het bestreden besluit zal leiden tot verstoring van de dieren in het nabijgelegen bosgebied en de brandveiligheid onvoldoende is gewaarborgd.

17.2

Met verwijzing naar overweging 4.5 is de voorzieningenrechter voorlopig van oordeel dat artikel 8:69a van de Awb (het relativiteitsvereiste) ertoe leidt dat de verzoeken om een voorlopige voorziening niet op deze gronden kan worden toegewezen. Deze gronden laat de voorzieningenrechter daarom verder buiten beschouwing.

Ruimtelijke onderbouwing: conclusies

18.

Gelet op wat onder 12.1 tot en met 17.2 is overwogen, is de voorzieningenrechter voorlopig van oordeel dat niet gebleken is dat de ruimtelijke implicaties door verweerder onvoldoende zijn onderzocht en aan de belangen van de bewoners en ondernemers in de directe omgeving onvoldoende gewicht is toegekend.

C. De voorschriften die aan de omgevingsvergunning zijn verbonden

De tijdelijkheid van de opvanglocatie

19.1

Voorschrift 5.1 van de omgevingsvergunning bepaalt dat de omgevingsvergunning geldt voor een periode van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag na de dag dat de omgevingsvergunning in werking treedt.

19.2

Volgens verzoekers is de tijdelijkheid niet realistisch, omdat deze termijn kan worden verlengd en dit, gelet op de grote instroom van asielzoekers en het tekort aan opvangplekken, ook voor de hand ligt.

19.3

De voorzieningenrechter overweegt hierover dat de eventuele verlenging van de omgevingsvergunning na het verstrijken van de periode van vijf jaar, nu niet ter beoordeling staat. Dat die mogelijkheid bestaat en daarvan ook gebruik kan worden gemaakt, maakt dat niet anders. De voorzieningenrechter acht hierbij de ten aanzien van artikel 4, onderdeel 11 van bijlage II van het Bor ontwikkelde rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1112) van overeenkomstige toepassing. Voldoende is dat het feitelijk mogelijk en aannemelijk moet zijn dat de activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is verleend, zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. De voorzieningenrechter is voorlopig van oordeel dat daarvan sprake is. Bij een eventuele verlenging van de omgevingsvergunning zal verweerder een nieuw besluit moeten nemen, waartegen ook weer kan worden geageerd.

Het aantal opvangplekken vs. het aantal slaapplekken

20.1

Volgens verzoekers is aan de omgevingsvergunning weliswaar de voorwaarde verbonden dat er aan maximaal 150 personen onderdak verleend mag worden, maar er worden 165 slaapplekken gerealiseerd. De omgevingsvergunning is daarom innerlijk tegenstrijdig en kan daarom geen stand houden.

20.2

De voorzieningenrechter stelt vast dat aan de omgevingsvergunning de voorschriften zijn verbonden dat er op de locatie maximaal 150 personen aanwezig mogen zijn en dat op de locatie maximaal 165 slaapplekken aanwezig mogen zijn. Zoals in de ruimtelijke onderbouwing (op pagina 14) en de omgevingsvergunning is vastgelegd, wordt deze 'afwijking' verklaard doordat het COa gezinnen zoveel mogelijk privacy wil bieden door hen niet met andere personen op een kamer te huisvesten. In verband hiermee is enige flexibiliteit met betrekking tot de kamerindeling nodig en zullen nooit alle slaapplekken bezet worden.

20.3

De voorzieningenrechter is voorlopig van oordeel dat met deze verklaring geen sprake is van een innerlijke tegenstrijdigheid. Daarbij komt dat het maximale aantal personen dat gelijktijdig aanwezig mag zijn is beperkt tot 150. Op de naleving van dit voorschrift kan zelfstandig worden toegezien.

Conclusies

21.1

Gelet op al het voorgaande is de voorzieningenrechter voorlopig van oordeel dat niet gebleken is dat aan de totstandkoming van het bestreden besluit gebreken kleven. Ook ziet de voorzieningenrechter geen aanknopingspunt voor het voorlopige oordeel dat de ruimtelijke implicaties door verweerder onvoldoende zijn onderzocht en aan de belangen van de bewoners en ondernemers in de directe omgeving onvoldoende gewicht is toegekend. De aan de omgevingsvergunning verbonden voorwaarden acht de voorzieningenrechter toereikend voor de daarmee te dienen doelen. Gelet op de beoordelingsruimte die verweerder toekomt (de voorzieningenrechter verwijst naar de overwegingen 4.4 en 4.5), ziet de voorzieningenrechter tot slot geen aanknopingspunt voor het voorlopige oordeel dat verweerder niet in redelijkheid tot verlening van de omgevingsvergunning heeft kunnen besluiten.

De beroepsgronden van verzoekers hebben naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter daarom geen redelijke kans van slagen. De voorzieningenrechter wijst de verzoeken om een voorlopige voorziening dan ook af. Dat betekent dat de omgevingsvergunning niet wordt geschorst. Voor vergoeding van het griffierecht en een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter wijst de verzoeken om voorlopige voorzieningen af.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Artikel 2.10, eerste lid, bepaalt, samengevat weergegeven, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, de omgevingsvergunning wordt geweigerd indien de aanvraag/het project in strijd is met (a) het Bouwbesluit 2012, (b) de bouwverordening, (c) het bestemmingsplan, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12, of (d) redelijke eisen van welstand.

Artikel 2.10, eerste lid, sub c en tweede lid:

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:
 - c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan (...);
2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.12, eerste lid, sub a, ten 2^o

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 (...);
2. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,

Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor)

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^o van de wet van het bestemmingsplan (..) wordt afgeweken, komen in aanmerking:

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfuncties voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.

Noot

Auteur: J. Wieland^[*]

1.

Dit is niet de eerste bestuursrechtelijke uitspraak waarin een beroep op het Didam-arrest aan de orde komt. Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1157, AB 2022/356 en ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:249. Maar het is - voor zover mij bekend - wel de eerste op [rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl) gepubliceerde uitspraak waarin dat beroep wordt afgedaan op het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste. Dat reeds maakt de uitspraak een signalering waard. Daar komt bij dat ik mij afvraag of toepassing van het relativiteitsvereiste in dit geval wel juist is.

2.

In het Didam-arrest (HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, AB 2022/11 m.nt. F.J. van Ommeren) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit dat een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar die onroerende zaak. Althans, als er meerdere gegadigden zijn voor de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat dit het geval zal zijn. Inmiddels (op 11 juli 2024) zijn er ongeveer 130 uitspraken gepubliceerd, waarin een beroep op het Didam-arrest aan de orde is. Daarvan hebben ruim 30 zaken het label 'bestuursrecht'. Dat is op zich opmerkelijk, omdat het Didam-arrest gaat over de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de aanwending van een bevoegdheid die krachtens het *burgerlijk recht* aan een overheidslichaam toekomt. Toch wordt vooral op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht met enige regelmaat een beroep gedaan op het Didam-arrest om een bestemmingsplan of een bouwplan van tafel te krijgen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen indirecte en directe beroepen op het Didam-arrest.

3.

In verreweg de meeste bestuursrechtelijke uitspraken komen indirecte beroepen op het Didam-arrest aan de orde. Betoogd wordt dan dat sprake is van een met het Didam-arrest strijdige vastgoedtransactie en dat dit een beletsel vormt voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. Het beroep op het Didam-arrest wordt dan dus in de sleutel van de (financiële) uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan geplaatst. Deze indirecte beroepen op het Didam-arrest slagen tot op heden nooit. De bestuursrechter overweegt in dat verband meestal dat, daargelaten of uit hetgeen is aangevoerd kan worden geconcludeerd dat niet aan de vereisten uit het Didam-arrest is voldaan, de eventuele gevolgen van dit arrest voor de overeenkomst - die bij de bestuursrechter niet ter beoordeling voorligt - niet op voorhand betekenen dat het plan niet uitvoerbaar is. Een bestemmingsplan regelt immers niet door welke gegadigde het moet worden uitgevoerd. Zie in deze zin bijvoorbeeld ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1157, AB 2022/356 en ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2609. Deze indirecte beroepen op het Didam-arrest in het kader van de (financiële) uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen doen sterk denken aan de beroepen die tot een jaar of vijf geleden veelvuldig werden gedaan op het staatssteunrecht in het kader van de financieel-economische uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen. In procedures tegen bestemmingsplannen werd toen aangevoerd dat sprake was van ongeoorloofde staatssteun, hetgeen een beletsel zou vormen voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan. Ook die beroepen slaagden zelden. De Afdeling oordeelde steevast dat de vraag of sprake is van ongeoorloofde staatssteun in een beroepsprocedure tegen een bestemmingsplan slechts indirect aan de orde kan komen en wel in het kader van de vraag of staatssteun mogelijk een beletsel vormt voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. De vraag of sprake is van staatssteun is immers niet relevant in het kader van de beoordeling van de ruimtelijke effecten van het bestemmingsplan. Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2015; ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2122 en ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2892.

4.

Een enkele keer wordt in een bestuursrechtelijke procedure tegen een ruimtelijk besluit een meer direct beroep op het Didam-arrest gedaan. Het beroep op het Didam-arrest wordt niet in de sleutel van de uitvoerbaarheid van een bestemmings- of bouwplan geplaatst, maar in meer algemene zin wordt aangevoerd dat een omgevingsvergunning (voor bouwen) in strijd met het Didam-arrest is verleend. Een beroep op het Didam-arrest wordt dan gepresenteerd als een 'rechtstreekse' weigeringsgrond voor het bestreden besluit. Ook een dergelijk betoog slaagt niet. Bij omgevingsvergunningen voor bouwen geldt het limitatief-imperatieve stelsel, dat inhoudt dat een omgevingsvergunning slechts mag worden geweigerd op basis van één van de wettelijke weigeringsgronden. Ook voor andere omgevingsvergunningen geldt dat de (on)geldigheid van de onderliggende vastgoedtransactie geen onderdeel is van het wettelijke beoordelingskader. Dat heeft tot gevolg

dat vermeende strijd met het Didam-arrest niet tot weigering van de omgevingsvergunning kan leiden (zie ABRvS 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1679 en in vergelijkbare zin ook ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4528).

5.

Ook in de hier afgedrukte uitspraak wordt een beroep gedaan op het Didam-arrest om een omgevingsvergunning van tafel te krijgen. Het college van de gemeente Tubbergen had een omgevingsvergunning verleend aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (het COa) voor het verbouwen en brandveilig gebruiken van een hotel in Albergen voor de opvang van 150 asielzoekers en statushouders voor een periode van vijf jaar. Drie omwonenden en anderen hebben beroep ingesteld tegen de verleende omgevingsvergunning, omdat zij niet willen dat de locatie in gebruik wordt genomen voor de opvang van asielzoekers en statushouders. Ook hebben zij de voorzieningenrechter gevraagd om bij wijze van voorlopige voorziening de verleende vergunning te schorsen, aangezien het COa voornemens is zo spoedig mogelijk te starten met de bouwingswerkzaamheden om daarna de opvanglocatie direct in gebruik te kunnen nemen. Verzoekers voeren tal van beroepsgronden aan. Ik beperk mij echter tot hun beroep op het Didam-arrest. Verzoekers voeren aan dat andere geïnteresseerde investeerders met andere plannen voor het voormalige hotel, niet op gelijke wijze gebruik hebben kunnen maken van de mogelijkheid om het perceel te kopen en te exploiteren. Verzoekers vinden dat in strijd met het fairplay-beginsel, het verbod op willekeur en het gelijkheidsbeginsel. Uit de uitspraak volgt niet dat dit betoog in de sleutel van de uitvoerbaarheid van het bouwplan is geplaatst, zodat verzoekers een direct beroep lijken te hebben willen doen op het Didam-arrest. De voorzieningenrechter overweegt dat de stelling van verzoekers dat andere geïnteresseerde investeerders geen gelijke kansen hebben gekregen om het perceel te kopen en te exploiteren, niet is toegespitst op verzoekers en ook niet is geconcretiseerd. Daarom kan deze grond naar het oordeel van de voorzieningenrechter gelet op het relativiteitsvereiste niet leiden tot toewijzing van de verzoeken om een voorlopige voorziening. Dit is - voor zover mij bekend - voor het eerst dat een bestuursrechter het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a Awb toepast om een direct beroep op het Didam-arrest af te wijzen. Wel zijn mij uitspraken van de Afdeling bekend waarin in het midden wordt gelaten of het relativiteitsvereiste zich verzet tegen de vernietiging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan. Dat betrof evenwel zaken waarin een indirect beroep op het Didam-arrest aan de orde was in de sleutel van de financiële uitvoerbaarheid van het plan. De Afdeling liet in die zaken in het midden of het relativiteitsvereiste aan vernietiging in de weg stond, omdat het Didam-arrest in die zaken niet op voorhand tot de conclusie noopte dat het plan als zodanig niet uitvoerbaar was en de beroepsgrond daarom al geen doel kon treffen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2111; ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3405 en ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2609.

6.

Terug naar het oordeel van de voorzieningenrechter in de hier afgedrukte uitspraak. Dat hij het beroep op het Didam-arrest afdoet op het relativiteitsvereiste, lijkt op het eerste gezicht niet zo vreemd. De norm die door verzoekers wordt ingeroepen - het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen aan gegadigden voor het voormalige hotel - strekt in de situatie die aan de orde is, niet ter bescherming van *hun* belang, aangezien zij niet hebben aangevoerd dat zij het hotel *zelf* willen verwerven en exploiteren. Bij nader inzien vraag ik mij echter af of het oordeel van de voorzieningenrechter dogmatisch wel juist is. Wat hier immers gebeurt, is dat verzoekers in een bestuursrechtelijke procedure aanvoeren dat een vastgoedtransactie onrechtmatig is. Naar Nederlands recht is evenwel de burgerlijke rechter en niet de bestuursrechter de aangewezen rechter om over de rechtmatigheid van een privaatrechtelijke overeenkomst te oordelen (zie in die zin ook ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:249, r.o. 150.1; ABRvS 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:407, r.o. 15.1 en Rb. Rotterdam 24 februari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:1447).

7.

Ik vraag mij af of de bestuursrechter überhaupt *kan* oordelen over de rechtmatigheid van de aan de verlening van de omgevingsvergunning voorafgaande vastgoedtransactie. Interessant in dat kader is de vraag hoe het oordeel van de voorzieningenrechter zou luiden als verzoekers zelf wel concrete plannen zouden hebben gehad om het voormalige hotel te verwerven en te ontwikkelen en exploiteren. In die situatie zouden zij vermoedelijk kunnen worden aangemerkt als serieuze gegadigden en strekken de verdelingsnormen uit het Didam-arrest wel ter bescherming van hun belang. Het relativiteitsvereiste komt dan dus niet in beeld. Dat betekent echter niet dat de voorzieningenrechter in dat geval wel over de rechtmatigheid van de vastgoedtransactie kan oordelen. Dat oordeel is immers niet aan de bestuursrechter. Daar doet het niet van toepassing zijn van het relativiteitsvereiste niet aan af. Een partij die een rechterlijk oordeel wil hebben over de vraag of een vastgoedtransactie al dan niet in overeenstemming met het Didam-arrest tot stand is gekomen, dient zich altijd tot de burgerlijke rechter te wenden. Mijns inziens hebben we hier dan ook bovenal te maken met een bevoegdheidsvraag en niet zozeer met een relativiteitsvraag. Daarbij geldt bovendien dat een bevoegdheidsoordeel vooraf dient te gaan aan een relativiteitsoordeel, dat in wezen niets anders is dan een materiële (inhoudelijke) ontvankelijkheidsvraag (zie voor die typering ook Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, punt 3.4; J.C.A. de Poorter e.a., *Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, Den Haag: WODC 2004, p. 30 en J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 270). De voorzieningenrechter had naar mijn idee dan ook moeten oordelen dat de rechtmatigheid van het handelen van partijen bij de verkoop van het voormalige hotel niet ter beoordeling staat in de procedure tegen de verleende omgevingsvergunning en het betoog reeds daarom niet slaagt.

8.

Tot slot zou nog kunnen worden betoogd dat een vastgoedtransactie die in strijd met het Didam-arrest tot stand is gekomen, tot een evidente privaatrechtelijke belemmering leidt. Ook dan geldt echter dat de bestuursrechter niet de meest aangewezen rechter is om te oordelen over de rechtmatigheid van deze privaatrechtelijke overeenkomst. Dit oordeel is primair aan de burgerlijke rechter. Dat betekent dat voor het oordeel van de bestuursrechter dat er een privaatrechtelijke belemmering is die aan de verlening van een vergunning of vrijstelling in de weg staat, slechts grond bestaat wanneer die belemmering evident is (zie bijvoorbeeld ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1044). De grote hoeveelheid rechtspraak van de burgerlijke rechter die in de afgelopen tweeënhalf jaar is verschenen over het Didam-arrest - waarin onder meer de vraag aan de orde is wanneer sprake is van een Didam-strijdige overeenkomst en, zo dat het geval is, wat daar dan de gevolgen van zouden moeten zijn (zie voor een goed overzicht van deze vragen en de mogelijke beantwoording daarvan Concl. A-G G. Snijders 24 mei 2024, ECLI:NL:PHR:2024:567) - laat echter zien dat er op dit moment nog veel onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en uitleg van het Didam-arrest. Gelet daarop lijkt het mij niet waarschijnlijk dat de bestuursrechter zelfstandig tot het oordeel zal komen dat een overeenkomst die beweerdelijk in strijd met het Didam-arrest tot stand is gekomen een privaatrechtelijke belemmering oplevert die dermate evident is dat die in de weg staat aan het verlenen van een omgevingsvergunning (vgl. in die zin ook ABRvS 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:407 en ECLI:NL:RVS:2023:408).

9.

Ik kom tot de slotsom dat de afdoening van een beroep op het Didam-arrest op grond van het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste in dit geval, waarin een direct beroep op het Didam-arrest wordt gedaan, dogmatisch niet juist is, omdat de bestuursrechter niet de aangewezen rechter is om te oordelen over de rechtmatigheid van vastgoedtransacties. Dat betekent dat een beroep op het Didam-arrest al moet afstuiten op de onbevoegdheid van de bestuursrechter en dat aan een 'inhoudelijke' relativiteitsbeoordeling niet meer kan worden toegekomen. Los van de vraagtekens bij de dogmatische juistheid bij deze uitspraak, maakt deze uitspraak andermaal duidelijk dat beroepen op het Didam-arrest in bestuursrechtelijke procedures nagenoeg nooit succesvol zijn. Ik denk dan ook dat met deze wetenschap, het aantal beroepen op het Didam-arrest, met

name in procedures over ruimtelijke besluiten, zal afnemen, net zoals dat een paar jaar geleden is gebeurd met beroepen op het staatssteunrecht.

Voetnoten

[1.] ECLI:NL:RVS:2021:786

[2.] Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 9 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:619), 1 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:924) en 20 december 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:4750).

[*] J. Wieland is advocaat te Amsterdam.