

uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 19/795

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 30 oktober 2019 in de zaak tussen

de besloten vennootschap [REDACTED], en [REDACTED],
beiden te Haarlem, eiseressen
gemachtigde: mr. M.F.A. Dankbaar, advocaat te Haarlem,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem, verweerder.

Als derde-partijen hebben aan het geding deelgenomen: [REDACTED] en [REDACTED], allen te Haarlem.

Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder geweigerd op aanvraag van eiseres [REDACTED] omgevingsvergunning te verlenen voor handelen in strijd met regels van ruimtelijke ordening voor het realiseren van vier woningen op het perceel [REDACTED] tussen de huisnummers [REDACTED] te Haarlem (hierna: het project). Het bestreden besluit is op 7 februari 2019 in de Staatscourant gepubliceerd.

Bij beroepsschrift van 20 februari 2019 hebben eiseressen beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op de door [REDACTED] ingediende aanvraag om omgevingsvergunning.

Verweerder heeft de gemachtigde van eiseressen en eiseressen op 27 februari 2019 per email bericht dat hij een besluit op de aanvraag had genomen.

Het beroep van 20 februari 2019 heeft op grond van artikel 6:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) mede betrekking op het bestreden besluit. Het door eiseressen bij brief van 15 maart 2019 aan de rechtbank gezonden (tweede) beroepsschrift is aan het dossier toegevoegd als nadere gronden van beroep.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 7 augustus 2019. [REDACTED] is zowel voor zichzelf als voor [REDACTED] B.V. - als bestuurder - verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door Z. Aygunes-Karaca en J. van den Tillaard, medewerkers van de gemeente. De derde-partijen zijn eveneens verschenen.

De rechtbank heeft de termijn voor het doen van uitspraak verlengd.

Overwegingen

1. Enkele bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en een besluit van de raad van de gemeente Haarlem van 13 oktober 2011 (Wabo-projectbesluit: aanwijzing van categorieën van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen is vereist en delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van een exploitatieplan) zijn geparafraseerd opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Ontvankelijkheid eiseressen

2. [REDACTED], de aanvrager, is enig aandeelhouder en bestuurder van [REDACTED] B.V. Die vennootschap is eigenaar van het perceel waarop de aanvraag ziet. Namens beide eiseressen is een zienswijze ingediend tegen de voorgenomen weigering de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Onder die omstandigheden zijn beide eiseressen belanghebbend en kunnen beide eiseressen worden ontvangen in beroep.

Het beroep, voor zover gericht tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag

3. Eiseressen erkennen dat verweerder op 29 januari 2019 op de aanvraag heeft beslist. In zoverre hebben zij geen belang meer bij hun beroep en is het niet-ontvankelijk. Hun belang bij het beroep voor zover dat is gericht tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag van eiseres [REDACTED] is daarom alleen gelegen in hun verzoek tot vaststelling van verbeurde dwangsommen. Uit brieven van verweerder van 27 februari 2019 aan de rechtbank en 28 februari 2019 aan eiseressen, blijkt dat verweerder geen grond voor betaling van verbeurde dwangsommen ziet.

4. Ingevolge artikel 4:19 Awb is het beroep tevens gericht tegen deze afwijzing van toekenning van dwangsommen. Verweerder heeft, aldus eiseressen, dwangsommen verbeurd door het besluit niet op de juiste wijze aan hen bekend te maken en niet tijdig na hun ingebrekestelling te beslissen. Zij stellen verder dat de beroepstermijn niet is aangevangen, omdat het besluit niet op de juiste manier aan hen bekend is gemaakt.

5. Voor zover eiseressen betogen dat de beroepstermijn als gevolg van de hierboven onder 4 beschreven gang van zaken niet is aangevangen voordat zij met het besluit bekend zijn geraakt, overweegt de rechtbank het volgende. Dat overweegt de rechtbank ten overvloede omdat het beroep tegen het bestreden besluit met toepassing van artikel 6:20 Awb reeds ontvankelijk is. Op 29 januari 2019 is op de aanvraag om omgevingsvergunning beslist. Dit besluit is gepubliceerd in het Gemeenteblad en de Staatscourant van 7 februari 2019. Daarin is ook kennisgegeven van de terinzagelegging van het besluit en de relevante stukken vanaf 8 februari 2019 voor de duur van zes weken. Anders dan eiseressen betogen, is voor de aanvang van de beroepstermijn niet de bekendmaking van het besluit bepalend, maar, gelet op artikel 6:8, vierde lid, Awb, enkel de terinzagelegging van het besluit. Aldus is de beroepstermijn aangevangen op 9 februari 2019. Het op 15 maart 2019 ingediende beroepschrift (dat als nadere gronden van beroep aan het dossier is toegevoegd), is, zoals eiseressen ook betogen, dus binnen de beroepstermijn ontvangen.

6. Over de dwangsommen overweegt de rechtbank als volgt. Niet is in geschil dat verweerder niet binnen de daarvoor geldende termijn op de aanvraag heeft beslist. Uit artikel 2:1 in samenhang met artikel 6:17 Awb volgt dat het optreden van een gemachtigde tot gevolg heeft dat het contact met een belanghebbende in beginsel via de gemachtigde loopt. Indien een besluit aan de bij het bestuursorgaan bekende gemachtigde wordt toegezonden, is dan sprake van een bekendmaking op de voorgeschreven wijze. Het besluit van 29 januari 2019 is niet op of rond die datum aan de gemachtigde van eiseressen gestuurd. Het besluit is toen dus niet op de juiste wijze aan eiseressen bekendgemaakt. Voor de vraag of dwangsommen zijn verbeurd, is evenwel niet doorslaggevend of het besluit op de juiste wijze is bekendgemaakt. Ook de omstandigheid dat het besluit op 7 februari 2019 in zowel het Gemeenteblad als de Staatscourant is gepubliceerd, is daarvoor niet doorslaggevend. De bepalingen over de termijnen waarbinnen het bestuursorgaan een besluit dient te nemen en de

bepalingen om tijdige besluitvorming af te dwingen, strekken ertoe te waarborgen dat belanghebbenden binnen de in het desbetreffende geval geldende termijn worden geïnformeerd over de besluitvorming en bij voorkeur over de inhoud daarvan (vergelijk de uitspraken van de Hoge Raad van 25 oktober 2013 (ECLI:NL:HR:2013:969) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 maart 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:911)). In dit geval was het bestreden besluit ten tijde van de ingebrekestelling wel al genomen maar nog niet bekend gemaakt. Doorslaggevend voor de vraag of dwangsommen na die ingebrekestelling zijn verbeurd, is daarom dat eiseressen, naar niet in geschil is, eerst op 27 februari 2019 van de afwijzing van de aanvraag om omgevingsvergunning op de hoogte zijn geraakt. Op die dag immers heeft verweerder pas het besluit van 29 januari 2019 aan de gemachtigde doen toekomen.

7. Eiseressen hebben verweerder bij brief van 4 februari 2019 in gebreke gesteld een besluit te nemen op de aanvraag om omgevingsvergunning. Verweerder heeft de ingebrekestelling – naar niet is betwist – op 5 februari 2019 ontvangen. Gelet op artikel 4:17, derde lid, Awb is verweerder eiseressen aldus een dwangsom verschuldigd vanaf 20 februari 2019. Omdat verweerder het besluit op 27 februari 2019 heeft verzonden en het besluit die dag door eiseressen is ontvangen, komen eiseressen in aanmerking voor een dwangsom van € 184,-, te weten acht maal € 23,-.

Het beroep, voor zover gericht tegen het besluit van 29 januari 2019

8. Het project ziet op de bouw van vier woningen op het perceel. Op het perceel is van toepassing het bestemmingsplan “Schalkwijkerweg” (hierna: het bestemmingsplan). Op de gronden waarop de woningen zijn voorzien, rust de bestemming “Landschappelijke doeleinden, weide”.

9. Realisatie van het project is in strijd met het bestemmingsplan omdat gronden met de bestemming “Landschappelijke doeleinden, weide” uitsluitend zijn bestemd voor graslanden waarop vee geweid en gestald mag worden en voor water. Bij het bestreden besluit heeft verweerder geweigerd om, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a en ten 3°, Wabo, medewerking te verlenen aan realisatie van het project in afwijking van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning daarom geweigerd.

10. Eiseressen voeren als meest verstrekkende (procedurele) beroepsgrond aan, dat verweerder gehouden was een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) van de gemeenteraad te vragen. Zij voeren aan dat zij de raad hadden willen overtuigen van het belang van hun project.

11. Verweerder stelt zich op het standpunt dat een vvgb niet is vereist, omdat de raad van de gemeente Haarlem gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, Bor door bij het besluit van 13 oktober 2011 categorieën van gevallen aan te wijzen waarin een vvgb niet is vereist. Uiteindelijk stelt verweerder zich op het standpunt dat op de onderhavige aanvraag de categorie “het oprichten van een hoofdgebouw en eventuele bijgebouwen op één locatie, tot een maximale bruto-vloeroppervlakte van 2500m²” uit dat besluit van toepassing is. Omdat het totale bruto-vloeroppervlakte van het onderhavige project het in deze categorie genoemde maximum niet overschrijdt, kon verweerder, zo stelt hij, de omgevingsvergunning weigeren zonder eerst de gemeenteraad om een vvgb te vragen. Verweerder heeft er ter zitting verder op gewezen dat bij de uitleg van deze categorie ook in ogenschouw dient te worden genomen, dat bij het opstellen daarvan aansluiting is gezocht bij de criteria die gelden voor de mogelijkheid van delegatie van de bevoegdheid al dan niet een exploitatieplan vast te stellen bij bouwplannen, als bedoeld in artikel 6:12, eerste, tweede en derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), in de gevallen genoemd in artikel 6.2.1, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Verweerder wijst er daarbij op dat bij het besluit van 13 oktober 2011 ook het vaststellen van een exploitatieplan door de raad van de gemeente aan hem is gedelegeerd, als bedoeld in artikel 6:12, derde lid, Wro.

13. Op grond van artikel 2.27 Wabo in samenhang met artikel 6.5, tweede lid, Bor wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, Wabo, wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend dan nadat de gemeenteraad heeft

verklaard daartegen geen bedenkingen te hebben. Een vvgb moet ook worden gevraagd in het geval verweerder voornemens is de gevraagde omgevingsvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan te weigeren (vergelijk Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 6 april 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:921)).

14. De rechtbank volgt verweerder niet in zijn standpunt dat hij de aanvraag om omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren zonder een verklaring van geen bedenkingen te vragen aan de gemeenteraad. De categorie waar verweerder naar verwijst – in het raadsbesluit van 13 oktober 2011 opgenomen onder 2 in de lijst van aangewezen categorieën van gevallen – is niet van toepassing op de voorliggende aanvraag. Dat voor de toepasselijkheid van deze categorie alleen moet worden gekeken naar de genoemde maximale bruto-vloeroppervlakte, ziet de rechtbank geen grond. Weliswaar, zo is niet in geschil, overschrijdt het project de in de categorie genoemde maximale bruto-vloeroppervlakte niet, maar wel is sprake van het realiseren van meer dan een hoofdgebouw op het als één locatie te beschouwen perceel. Het bouwplan voorziet immers in de oprichting van vier woningen, dus vier hoofdgebouwen, terwijl de ingeroepen categorie ziet op één locatie met één hoofdgebouw (met eventuele bijgebouwen). De inleidende tekst van het raadsbesluit geeft over de uitleg van deze categorie verder geen uitsluitel, terwijl ook uit de omschrijving van de andere categorieën niet kan worden afgeleid dat de ingeroepen categorie van toepassing zou zijn ter zake een plan dat voorziet in het oprichten van meer dan één hoofdgebouw.

15. Ook de verwijzing naar de mogelijkheid beslissingen over de vaststelling van een exploitatieplan aan verweerder te delegeren, biedt geen overtuigende argumenten voor de door verweerder voorgestane uitleg. Het kan wel zijn dat de door verweerder voorgestane uitleg past in een of meer van de in artikel 6.2.1 Bro genoemde categorieën – met name die onder a en b – maar de omschrijving van die categorieën wijkt overigens zodanig af van de in het raadsbesluit van 13 oktober 2011 aangewezen categorieën van gevallen, dat die omschrijving geen handvat biedt voor de door verweerder voorgestane uitleg.

16. Het voorgaande brengt mee dat verweerder de aanvraag om omgevingsvergunning niet heeft kunnen afwijzen zonder een vvgb te vragen aan de gemeenteraad. Het bestreden besluit kan daarom niet in stand blijven. De rechtbank ziet geen grond dit gebrek te helen of te passeren, omdat uit het dossier en hetgeen in aanvulling daarop is aangevoerd niet kan worden afgeleid wat het standpunt van de gemeenteraad over het project is of zal zijn. Bovendien kunnen eiseressen en de derde-partijen bij nadere besluitvorming hun zienswijzen alnog bij de gemeenteraad indienen. Het gebrek kan onder die omstandigheden dus ook niet met toepassing van artikel 6:22 Awb worden gepasseerd.

12. Het beroep is gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit. Verweerder moet opnieuw op de aanvraag beslissen en in dat kader bij de gemeenteraad een (ontwerp) vvgb vragen, zodat de gemeenteraad kennis kan nemen van eventuele zienswijzen gericht tegen een ontwerpverklaring van geen bedenkingen of de weigering daarvan.

13. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseressen het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

14. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseressen gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1152,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift (aanvullende gronden van beroep) van 15 maart 2019 en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 512,- en een wegingsfactor 1, alsmede 1 punt voor het indienen van het beroepsschrift van 20 februari 2019, met een waarde per punt van € 512,- en een wegingsfactor 0,25).

Ingevolge artikel 2.27, eerste lid, Wabo wordt in bij wet aangewezen categorieën van gevallen een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Bij een maatregel als bedoeld in de eerste volzin worden slechts categorieën gevallen aangewezen waarin voor het verrichten van de betrokken activiteit een afzonderlijke toestemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit of de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de betrokken categorie activiteiten. Bij die maatregel kan ook nog worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan categorieën kan aanwijzen waarin de verklaring toch niet is vereist.

Ingevolge artikel 2.20a Wabo wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor voor het verlenen van de omgevingsvergunning een verklaring vereist is als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, de omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd indien de verklaring is geweigerd.

Ingevolge artikel 6.5, eerste lid, Bor, wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3^e, Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft. Ingevolge het derde lid kan de gemeenteraad categorieën van gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

In het raadsbesluit van 13 oktober 2011 zijn als categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor de volgende categorieën van gevallen aangewezen:

1. Het oprichten van bouwwerken ten behoeve van nutsvoorzieningen, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water of luchtverkeer of de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen.
2. Het oprichten van een hoofdgebouw en eventuele bijgebouwen op één locatie, tot een maximale bruto-vloeroppervlakte van 2500 m².
3. Het uitbreiden van een bestaand gebouw, waarbij de bestaande vloeroppervlakte met maximaal 50 % wordt uitgebreid.
4. Het wijzigen van het gebruik van onbebouwde gronden, anders dan ten behoeve van het bouwen.
5. Het wijzigen van het gebruik van bestaande opstallen, tot een maximum van 2500 m².
6. Het oprichten of uitbreiden van bouwwerken, geen gebouw zijnde, tot een hoogte van maximaal 15 meter.
7. Projecten die in overeenstemming zijn met het beleid dat door de gemeenteraad van Haarlem is vastgesteld. Het gaat daarbij om gebiedsvisies, stedenbouwkundige of ruimtelijke randvoorwaarden/programma van eisen, of om thematisch vastgestelde beleidsnota's, zoals het Speelruimteplan of het HVVP. Als een project in overeenstemming is met een specifiek voor dat project genomen raadsbesluit, zoals een stedenbouwkundig programma van eisen, behoeven ook andere bestuursorganen dan het college van burgemeester en wethouders geen verklaring van geen bedenkingen aan te vragen.
8. Projecten die passen binnen een in voorbereiding zijnd bestemmingsplan, dat tenminste de status van ontwerp-bestemmingsplan heeft, waarbij tijdens de behandeling van het ontwerp-bestemmingsplan in de raadscommissie of de raad niet is gebleken van bezwaren bij de commissie of de raad tegen het betreffende onderdeel van het ontwerp-bestemmingsplan.
9. Alle (bouw)plannen die op andere dan planologische gronden geweigerd moeten worden en waarbij de aanvrager niet heeft verzocht voor een omgevingsvergunning door de onderdelen waarvoor deze niet hoeft te worden geweigerd. In dit geval hoeven ook andere bestuursorganen dan het college van burgemeester en wethouders geen verklaring van geen bedenkingen aan te vragen.
10. Alle (bouw)plannen waarvoor de gemeenteraad een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen heeft vastgesteld en waarbij geen zienswijzen zijn ingediend. Als aan deze voorwaarde is voldaan, hoeven ook andere bestuursorganen dan het college van burgemeester en wethouders geen verklaring van geen bedenkingen aan te vragen.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep, voor zover gericht tegen het niet tijdig beslissen, niet-ontvankelijk;
- stelt de door verweerder verbeurde dwangsommen vast op € 184,- en veroordeelt verweerder tot betaling van dat bedrag aan eiseressen;
- verklaart het beroep, voor zover gericht tegen het bestreden besluit, gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag om omgevingsvergunning met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 345,- aan eiseressen te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseressen tot een bedrag van € 1152,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.H.M. Bruin, rechter, in aanwezigheid van mr. P.C. van der Vlugt, griffier. De uitspraak is in het openbaar gedaan op 30 oktober 2019.

griff

rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

30 OKT 2019

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bijlage

Op grond van artikel 2:1, eerste lid, Awb kan een ieder zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

Op grond van artikel 3:41, eerste lid, Awb geschiedt de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.

Op grond van artikel 4:17, eerste lid, Awb verbeurt het bestuursorgaan, indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen.

Op grond van artikel 6:8, vierde lid, Awb vangt de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 aan met ingang van de dag na die waarop het besluit overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, Awb ter inzage is gelegd.

Op grond van artikel 6:17 Awb stelt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar of beroep te beslissen, indien iemand zich laat vertegenwoordigen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval ter beschikking aan de gemachtigde.

