

JG 2018/28

□ JG 2018/28, Raad van State, 11-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2283, 201701525/1/A1 (annotatie)

Kruimelvergunning, Beleidsregels, Omgevingsoverleg, Ruimtelijke ordening

GEGEVENS

Instantie	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Datum uitspraak	11-07-2018
Publicatie	JG 2018/28 (Sdu Jurisprudentie Gemeenten), aflevering 4, 2018
Annotator	mw. mr. M.W. Holtkamp
ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:2283
Zaaknummer	201701525/1/A1
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2018:2283 Module Horeca 2019/3006
Rechtsgebied	Bestuursrecht algemeen
Rubriek	Omgevingsrecht
Rechters	mr. Lubberdink mr. Jurgens mr. Daalder
Partijen	Partij sub 1, 2 en 3 tegen college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek
Regelgeving	Bor - Bijlage II, art. 4

SAMENVATTING

De uitspraak heeft betrekking op een kruimelvergunning voor de vestiging van een pizzeria annex grillroom annex shoarmazaak in een bestaand pand. De uitspraak is interessant vanwege overwegingen over de intrekking van beleidsregels en het beleid in Hilvarenbeek om ‘omgevingsoverleg’ als vorm van burgerparticipatie verplicht te stellen.

UITSPRAAK

Procesverloop

Bij besluit van 23 augustus 2016 heeft het college aan [appellant] een omgevingsvergunning verleend voor het vestigen van een horecabedrijf op het perceel [locatie] te Hilvarenbeek (hierna: het perceel) in afwijking van het bestemmingsplan.

Bij besluit van 17 januari 2017 heeft het college de door [partij sub 1], [partij sub 2] en [partij sub 3] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard, het besluit van 23 augustus 2016 herroepen in die zin dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor het vestigen van een horecabedrijf categorie C conform de gewijzigde tekening onder de voorwaarde dat er maximaal 24 zitplaatsen mogen zijn.

Bij uitspraak van 17 februari 2017 heeft de rechtbank de door [partij sub 1], [partij sub 2] en [partij sub 3] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van 17 januari 2017 vernietigd en het college opgedragen binnen acht weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 7 maart 2017 heeft het college de bezwaren van [partij sub 1], [partij sub 2] en [partij sub 3] opnieuw ongegrond verklaard.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [partij sub 1], [partij sub 2] en [partij sub 3] daartegen gronden ingediend.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 7 mei 2018, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde A], en het college, vertegenwoordigd door mr. M.J.M. Morel en ing. A.F. Schievink Msc, zijn verschenen. Voorts zijn daar gehoord [partij sub 1], in de persoon van [partij sub 1B], bijgestaan door [gemachtigde B], [partij sub 2], in de persoon van [partij sub 2A], bijgestaan door [gemachtigde C], en [partij sub 3], in de persoon van [partij sub 3].

Overwegingen

Inleiding

1.1. De regelgeving die ten grondslag ligt aan de hiernavolgende rechtsoverwegingen, is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

1.2. De aanvraag van [appellant] ziet op de vestiging van een pizzeria annex grillroom annex shoarmazaak (hierna: de shoarmazaak) met de mogelijkheid tot het afhalen en bezorgen van maaltijden in het bestaande pand op het perceel dat ligt op de hoek van de Paardenstraat met de Doelenstraat. De shoarmazaak is in februari 2017 geopend.

Dit gebruik is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan “Kern Hilvarenbeek”. Het college heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) de omgevingsvergunning verleend.

De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) onmiddellijk uitspraak gedaan in de hoofdzaak. Zij heeft het besluit van 17 januari 2017 vernietigd, omdat zij van oordeel is dat het college niet toereikend heeft gemotiveerd waarom de door hem aangevoerde omstandigheden maken dat juist ter plaatse van het perceel sprake is van een bijzondere omstandigheid die afwijking van het recente bestemmingsplan rechtvaardigt. De rechtbank heeft verder het college opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

[appellant] heeft op de zitting van de Afdeling zijn hoger beroep ingetrokken.

Besluit van 7 maart 2017

2. Het college heeft bij besluit van 7 maart 2017 de bezwaren tegen het besluit van 23 augustus 2016 opnieuw ongegrond verklaard en het besluit van 23 augustus 2016 herroepen in die zin dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor het vestigen van een horecabedrijf categorie C conform de gewijzigde tekening onder de voorwaarde dat er maximaal 24 zitplaatsen mogen zijn.

Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding [partij sub 1], [partij sub 2] en [partij sub 3] hebben daartegen gronden ingediend.

De beroepen

3. [partij sub 1], [partij sub 2] en [partij sub 3] betogen dat het college niet in redelijkheid omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen voor de shoarmazaak. Zij voeren daartoe aan dat het intrekken van de beleidsregels op 31 januari 2017 op onzorgvuldige wijze en ongemotiveerd heeft plaatsgevonden en dat niet wordt voldaan aan de nieuw gestelde eis dat omgevingsoverleg voorafgaand aan de aanvraag moet hebben plaatsgevonden. [partij sub 1], [partij sub 2] en [partij sub 3] voeren aan dat de vestiging van de shoarmazaak nabij hun woningen hun woon- en leefklimaat onaanvaardbaar aantast. Ook zal deze vestiging tot een verkeersonveilige situatie ter plaatse leiden. Daarnaast voeren zij aan dat de vestiging van de shoarmazaak tot een onaanvaardbaar hoge parkeerdruk leidt.

Beleidsregels

4. Bij besluit van 31 januari 2017 heeft het college het besluit waarbij “de Beleidsregels planologische kruimelgevallen Hilvarenbeek” (hierna: Beleidsregels) waren vastgesteld ingetrokken. Blijkens het besluit heeft het college de Beleidsregels ingetrokken omdat zij niet meer passen bij wat de gemeente wil. Zonder beleidsregels kunnen verzoeken individueel en via maatwerk worden benaderd en beoordeeld. Het college zal bij deze beoordeling ingevolge artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo moeten toetsen of de aangevraagde activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en het zal alle bij het besluit betrokken belangen moeten meewegen. Het ontbreken van beleidsregels over de toepassing van de in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo neergelegde afwijkingsbevoegdheid brengt niet van zelf met zich dat het gebruikmaken van deze bevoegdheid in strijd komt met algemene rechtsbeginselen waaronder het gelijkheidsbeginsel. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat het college toch aan de Beleidsregels had moeten toetsen.

In het besluit van 31 januari 2017 is de eis neergelegd dat de indieners van een aanvraag omgevingsvergunning met een buitenplanse afwijking bij de aanvraag verslag doen van het overleg dat vooraf over de aanvraag is gevoerd met de omgeving (het “Omgevingsoverleg”). In de toelichting hierop staat dat indien dat Omgevingsoverleg ontbreekt het college de aanvraag buiten behandeling kan laten. Een verslag van een zogenoemd omgevingsoverleg ontbreekt. De aanvraag was echter al op 18 april 2016 ingediend, zodat genoemde eis aan het in behandeling nemen van de aanvraag in de weg stond. Het college hoefde in het ontbreken van een verslag van een zogenoemd omgevingsoverleg ook geen aanleiding te zien om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

[...]

Conclusie

10. De beroepen van [partij sub 1], [partij sub 2] en [partij sub 3] tegen het besluit van 7 maart 2017 zijn ongegrond.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen van [partij sub 1], [partij sub 2] en [partij sub 3] tegen het besluit van 7 maart 2017 ongegrond.

NOOT

Om twee redenen is bovenstaande uitspraak opgenomen. In de eerste plaats vanwege de intrekking van (te) beperkende beleidsregels over kruimelgevallen tijdens een procedure over een verleende kruimelvergunning. In de tweede plaats vanwege het blijkaar in de gemeente Hilvarenbeek ingevoerde ‘Omgevingsoverleg’.

Ik begin met de intrekking van de beleidsregels. Er zijn meer uitspraken waar (de uitleg van) kruimelgevallenbeleid aan de orde komt. Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 20 januari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:124), 23 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:761), 28 december 2016 (ECLI:NL:RVS:3482) en 28 februari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:696). Wat deze uitspraken duidelijk maken (los van het feit dat het in de uitspraken om heel verschillende gevallen gaat) is dat het nog niet zo eenvoudig is om kruimelbeleid op te stellen. Zeker voor situaties die niet zoveel voor zullen komen binnen een gemeente, is het lastig om bij het opstellen van het beleid een passend kader te bedenken. Daarbij komt dat in het bijzonder de kruimels 9 (strijdig gebruik) en 11 (restcategorie) nu eenmaal betrekking hebben op heel verschillende bouwplannen. Voor mij is dit reden om eraan te twijfelen of het überhaupt nuttig is om voor die kruimels beleid vast te stellen.

Als we inzoomen op de hierboven weergegeven uitspraak, geldt dat ik me niet aan de indruk kan onttrekken dat de kruimelvergunning voor de vestiging van een pizzeria annex grillroom annex shoarmazaak voor het college van B&W van Hilvarenbeek een katalysator was om het bestaande kruimelbeleid eens tegen het licht te houden. Wellicht is het college van B&W ook op weg geholpen door de (zitting bij de) voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Hoewel de uitspraak van de rechtbank niet is gepubliceerd, volgt uit bovenstaande uitspraak van de Afdeling dat de rechtbank op 17 februari 2017 de bestreden beslissing op bezwaar vernietigde. Reden: er was onvoldoende gemotiveerd waarom er aanleiding bestond om voor de vestiging van de pizzeria van het bestaande kruimelbeleid af te wijken.

Vóórdat het college van B&W vervolgens op 7 maart 2017 een nieuwe beslissing op bezwaar nam, trok men bij besluit van 31 januari 2017 (gepubliceerd op 9 februari 2017 en dus daterend van vóór de uitspraak van de rechtbank) eerst het bestaande kruimelbeleid in. In de beslissing op bezwaar van 7 maart 2017 werden de bezwaren vervolgens opnieuw ongegrond verklaard. Het horecabedrijf mocht zich ter plaatse vestigen.

In hoger beroep bij de Afdeling keren de appellanten zich vervolgens (ook) tegen het intrekken van de beleidsregels. Dit zou op onzorgvuldige wijze en ongemotiveerd hebben plaatsgevonden. De Afdeling is hier heel kort over: bij besluit van 31 januari 2017 zijn de beleidsregels nu eenmaal ingetrokken omdat ze niet meer passen bij wat de gemeente wil en:

“Het ontbreken van beleidsregels over de toepassing van de in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo neergelegde afwijkingsbevoegdheid brengt niet van zelf met zich dat het gebruikmaken van deze bevoegdheid in strijd komt met algemene rechtsbeginselen waaronder het gelijkheidsbeginsel. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat het college toch aan de Beleidsregels had moeten toetsen.”

Men kan zich afvragen of de Afdeling met bovenstaande overwegingen wel een (direct) antwoord geeft op de klacht van appellanten dat de intrekking van de beleidsregels in dit geval onzorgvuldig was. Hoewel in dit specifieke geval het college van B&W het kruimelbeleid introk vóórdat de rechtbank het bestreden besluit vernietigde, wil ik toch het volgende signaleren. Uit deze uitspraak zouden gemeenten kunnen afleiden dat het niet al te lastig is om (1) kruimelbeleidsregels die al te knellend zijn geworden, in te trekken omdat deze “niet meer passen bij wat de gemeente wil”, en (2) deze nieuwe situatie (geen kruimelbeleid meer dat aan het initiatief in de weg staat) vervolgens te betrekken bij de besluitvorming.

De tweede reden om de uitspraak te annoteren, betrof de volgende overweging van de Afdeling

“In het besluit van 31 januari 2017 is de eis neergelegd dat de indieners van een aanvraag omgevingsvergunning met een buitenplanse afwijking bij de aanvraag verslag doen van het overleg dat vooraf over de aanvraag is gevoerd met de omgeving (het “Omgevingsoverleg”). In de toelichting hierop staat dat indien dat Omgevingsoverleg ontbreekt het college de aanvraag buiten behandeling kan laten. Een verslag van een zogenoemd omgevingsoverleg ontbreekt. De aanvraag was echter al op 18 april 2016 ingediend, zodat genoemde eis aan het in behandeling nemen van de aanvraag in de weg stond. Het college hoefde in het ontbreken van een verslag van een zogenoemd omgevingsoverleg ook geen aanleiding te zien om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.”

Via de website van de gemeente Hilvarenbeek valt te achterhalen dat op 9 februari 2017 het besluit van het college van B&W van 31 januari 2017 is gepubliceerd. Met dit besluit is besloten een nieuwe werkwijze toe te passen bij (bouw)plannen die niet passen binnen het bestemmingsplan. Kort gezegd komt het er op neer dat de gemeente niet meer vooraf vastlegt in welke gevallen zij wel of niet wil afwijken van het bestemmingsplan (de bestaande beleidsregels worden ingetrokken) én dat men van initiatiefnemers verwacht dat zij hun plannen vooraf overleggen met de omgeving middels het ‘Omgevingsoverleg’. Blijkens de op de gemeentelijke website geplaatste ‘Handreiking Omgevingsoverleg bij aanvragen omgevingsvergunning’ moeten initiatiefnemers bij het indienen van een aanvraag een verslag overleggen van het gevoerde omgevingsoverleg. In de handreiking is ook opgenomen uit welke onderdelen een goed overleg bestaat en wordt benadrukt dat het doel van het overleg niet per se het bereiken van overeenstemming is, maar het verkrijgen van inzicht in de belangen, wensen en eventuele zorgen van omwonenden. Als de initiatiefnemer dit verslag niet bij zijn aanvraag voegt dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

Helaas lees ik in de uitspraak van de Afdeling geen toets of de instelling van dit ‘Omgevingsoverleg’ wel door de beugel kan. Duidelijk is dat de gemeente wil anticiperen op de Omgevingswet. Op zichzelf genomen lijkt dit voor gemeenten ook een mooie methode om vast te experimenteren met een nieuwe manier van burgerparticipatie. Telefonische navraag bij de gemeente Hilvarenbeek leerde dat het Omgevingsoverleg inmiddels goed is ingeburgerd (hiervoor had men ook aan alle professionele partijen die vaak aanvragen indienen bij de gemeente het nieuwe beleid toegestuurd). (Kruimel)aanvragen met een impact op de omgeving worden nu inderdaad voorzien van een verslag van het al eerder gevoerde omgevingsoverleg. Gevolg hiervan is dat B&W tot op heden nog geen aanvraag buiten behandeling heeft hoeven stellen. Voorzichtige conclusie kan dan ook zijn dat deze nieuwe methode van burgerparticipatie vanuit beleidsmatig perspectief in Hilvarenbeek lijkt te werken.

Vanuit juridisch perspectief kan nog wel de vraag worden gesteld of de methode past binnen het huidige wettelijke kader. Deze vraag heeft dan met name betrekking op de wijze waarop de gemeente in voorkomend geval het overleg zou willen afdwingen: door middel van het buiten behandeling laten van de aanvraag. Op grond van artikel 4:5 lid 1 onder c Awb kan een bestuursorgaan besluiten een aanvraag niet te behandelen wanneer de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of de voorbereiding van de beschikking. Natuurlijk moet de aanvrager wel eerst in de gelegenheid zijn gesteld om alsnog de gegevens te verstrekken.

Navraag leert dat artikel 4:5 lid 1 onder c van de Awb de grondslag is die de gemeente Hilvarenbeek zou willen hanteren in het geval een aanvrager onverhoopt geen verslag van een omgevingsoverleg zou overleggen. Om te passen binnen dit artikellid zou dan noodzakelijk zijn dat de aanvraag zonder verslag van het omgevingsoverleg ontoereikend is om tot een inhoudelijke beoordeling te komen. Meer in het bijzonder – bij een kruimelvergunning – zou deze informatie nodig moeten zijn voor de beoordeling of het initiatief strekt tot een goede ruimtelijke ordening (en de daarbij behorende belangenafweging). Het is de vraag of de bestuursrechter bereid is artikel 4:5 lid 1 onder c Awb op een dergelijke (ruime) wijze uit te leggen. Voor zover ik heb kunnen nagaan is dit niet eerder op deze wijze aan de orde gesteld in de jurisprudentie.

Kortom, het instellen van een omgevingsoverleg naar voorbeeld van Hilvarenbeek lijkt een mooi middel om vast ervaring op te doen met een participatietraject zoals de Omgevingswet dit ook verplicht stelt. Groot voordeel is dat van de aanvrager wordt gevraagd om vóór de officiële indiening van een aanvraag voor een afwijking van het bestemmingsplan (en dus voordat bestuursorganen besluiten een aanvraag niet te behandelen wanneer de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of de voorbereiding van de beschikking) werk te maken van burgerparticipatie. Een kleine slag om de arm is nog wel op z'n plaats: door de bestuursrechter is nog niet uitgemaakt dat de handhaving van de methode past binnen het huidige wettelijke kader van artikel 4:5 van de Awb. In het ergste geval zou dit kunnen betekenen dat de instelling van een omgevingsoverleg naar model van Hilvarenbeek een papieren tijger is. Immers, er kan dan geen consequentie worden verbonden aan niet-naleving van de verplichting door een aanvrager.

mw. mr. M.W. Holtkamp