

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3055
Datum uitspraak	4 september 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 augustus 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders van Haarlem aan de stichting een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen en gebruiken van 160 tijdelijke wooneenheden ten behoeve van sociale huurwoningen en huisvesting van statushouders en vier cultureel maatschappelijke ruimtes voor een periode van 10 jaar op het perceel ten noordwesten van het Delftplein te Haarlem.

Volledige tekst

201807540/1/A1.

Datum uitspraak: 4 september 2019

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de Stichting Elan Wonen, gevestigd te Haarlem,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Haarlem,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 2 augustus 2018 in zaak nr. 17/1255 in het geding tussen:

[wederpartij A], [wederpartij B], [wederpartij C], en [wederpartij D] (hierna: [wederpartij] en anderen), allen wonend te [woonplaats]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 26 augustus 2016 heeft het college aan de stichting een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen en gebruiken van 160 tijdelijke wooneenheden ten behoeve van sociale huurwoningen en huisvesting van statushouders en vier cultureel maatschappelijke ruimtes voor een periode van 10 jaar op het perceel ten noordwesten van het Delftplein te Haarlem.

Bij besluit van 18 januari 2017 heeft het college het door [wederpartij] en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 augustus 2018 heeft de rechtbank het door [wederpartij] en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 18 januari 2017 vernietigd en het besluit van 26 augustus 2016 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de stichting en het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 mei 2019, waar de stichting, vertegenwoordigd door mr. M.A. Grapperhaus, advocaat te Amsterdam en het college, vertegenwoordigd door mr. M.E. Biezenaar, advocaat te Haarlem, mr. A.F. van Heusden en drs. G. Ruijterman, zijn verschenen. Voorts zijn [wederpartij] en anderen, vertegenwoordigd door mr. L.C.A.C. Hoogwerf, advocaat te Hoorn, ter zitting gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het realiseren van 160 woningen is volgens het college noodzakelijk om te voorzien in voldoende sociale volkshuisvesting. Alle woningen zijn direct na oplevering verhuurd en bewoond en volgens het college ligt een groot maatschappelijk belang ten grondslag aan de verlening van de omgevingsvergunning.

Het bouwplan is in strijd met de ter plaatse vigerende beheersverordening "Delftplein". Op het perceel rusten de bestemmingen "Plantsoen", "Weg", "Water" en "Sportterrein". Het college heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onder 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) omgevingsvergunning verleend voor de duur van 10 jaar.

[wederpartij] en anderen maken zich zorgen over de gevolgen voor hun woon- en leefklimaat en vinden dat bij de vergunningverlening onvoldoende gewicht is toegekend aan hun belangen.

Stedelijke ontwikkeling

2. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het project, gelet op de aard en omvang daarvan, is aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer). Het college voert hiertoe aan dat de rechtbank een verkeerde toetsingsmaatstaf heeft gehanteerd door het besluit van 18 januari 2017 te beoordelen naar aanleiding van de stand van het recht zoals die op dit moment geldt. Volgens het college heeft het zich, gelet op de Nota van toelichting en een uitspraak van de rechtbank van Noord-Nederland van 26 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:2041, op het standpunt mogen stellen dat in dit geval geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D. categorie 11.2. Het college wijst daarbij op de stedelijke omgeving waarin de locatie is gelegen en de beperkte milieugevolgen voor de omgeving. Daarnaast is de ontwikkeling tijdelijk en kan deze zonder onomkeerbare gevolgen worden beëindigd.

2.1. Artikel 4, aanhef en onder 11, van Bijlage II van het Bor luidt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1,

eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."

Artikel 5, zesde lid, luidt:

"Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage."

Categorie 11.2 van onderdeel D, behorend bij het Besluit mer luidt:

"Activiteit: De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen."

2.2. In haar uitspraak van 18 juli 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:2414](#)) heeft de Afdeling overwogen dat het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer, afhangt van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Uit deze uitspraak volgt eveneens dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in onderdeel D kolom 1 categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit mer, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het project gelet op de aard en omvang daarvan aangemerkt kan worden als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit mer. Daarbij heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat het project zal leiden tot een gehele functiewijziging van het perceel. Volgens paragraaf 1.4 van de Ruimtelijke onderbouwing "Delftplein te Haarlem" van 25 augustus 2016 was het perceel groengebied en vormde het een onbebouwde geïsoleerde ruimte tussen de bebouwing van Haarlem -Noord aan de W.F. Hermansstraat, Delftplein en Westelijke Randweg en de daarbij behorende op- en afritten. Dit groengebied zal na de bouw van de tijdelijke woningen verdwijnen en 1.940 m² aan bebouwing zal worden gebouwd. De enkele omstandigheid dat de rechtbank voor de beantwoording van de vraag of het project kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit mer heeft verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van na het besluit van 26 augustus 2016 betekent nog niet dat het oordeel van de rechtbank onjuist is. Verder ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de uitzondering opgenomen in artikel 5, zesde lid, van Bijlage II van het Bor niet van toepassing is op tijdelijke ontwikkelingen, nu in dit artikel juist artikel 4, onderdeel 11, waarbij tijdelijke ontwikkelingen voor de duur van 10 jaar kunnen worden mogelijk gemaakt, specifiek wordt genoemd.

Het betoog faalt.

Passeren gebrek

3. Het college en de stichting betogen dat de rechtbank het geconstateerde gebrek ten onrechte niet met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft gepasseerd. Volgens het college en de stichting zijn belanghebbenden door de schending van artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor niet benadeeld. In dit verband voert het college aan dat aan het besluit een ruimtelijke onderbouwing ten grondslag ligt en dat omwonenden de mogelijkheid hebben gehad tot inspraak en daarvan ook gebruik is gemaakt. Het college verwijst daarbij naar verslagen van de openbare vergadering van de commissie ontwikkeling van 19 november 2015. Na deze vergadering is een klankbordgroep

gevormd met omwonenden en de wijkraad en tijdens het gehele traject is deze klankbordgroep meerder malen bij elkaar gekomen. Verder wijst het college er op dat het maatschappelijk belang groot is omdat urgente problemen bestaan bij de sociale huisvesting. De stichting verwijst in dit verband naar een uitspraak van de Afdeling van 25 oktober 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2783](#) en de uitspraak van de Afdeling van 12 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1889](#).

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat de gemeenteraad buiten de besluitvorming is gehouden. De betrokkenheid van de gemeenteraad blijkt volgens het college uit de verkoop van de grond waarbij de gemeenteraad is betrokken en uit de omstandigheid dat de raadscommissie ontwikkeling de gemeenteraad op de hoogte heeft gehouden van de ruimtelijke ontwikkelingen van het perceel. Volgens het college heeft de gemeenteraad bovendien ingestemd met het volgen van de reguliere voorbereidingsprocedure.

Ten slotte betogen het college en de stichting dat de rechtbank ten onrechte geen aanleiding heeft gezien de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 18 januari 2017 in stand te laten.

3.1. De rechtbank heeft overwogen dat zij geen aanleiding ziet het geconstateerde gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren omdat niet aannemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet worden benadeeld. Volgens de rechtbank kan voor het project slechts met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 30, van de Wabo omgevingsvergunning worden verleend. Dit betekent volgens de rechtbank dat niet alleen de gemeenteraad ten onrechte buiten de besluitvorming is gehouden, maar ook dat [wederpartij] en anderen niet de mogelijkheid hebben gehad in dat kader in te spreken en hun zienswijze over het project kenbaar te maken aan de gemeenteraad. Volgens de rechtbank betrof de betrokkenheid van de gemeenteraad slechts de financiën en niet de ruimtelijke ordening.

3.2. Artikel 6:22 luidt: "Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld."

Toepassing van artikel 6:22 van de Awb is mogelijk indien aannemelijk is dat de belanghebbende door het gebrek in het bestreden besluit niet is benadeeld. Een gebrek dat herstel behoeft, leent zich in beginsel niet voor toepassing van deze bepaling. In gevallen waarin van het bestuursorgaan een bepaalde actie is vereist om het gebrek weg te nemen, kan er immers niet zonder meer van worden uitgegaan dat belanghebbenden door het gebrek niet zijn benadeeld. Alleen indien evident is dat belanghebbenden door het gebrek niet zijn benadeeld, kan bij het bestaan van een dergelijk gebrek toepassing worden gegeven aan artikel 6:22 van de Awb.

3.3. Het project is gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 2.2 in strijd met artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor vastgesteld, omdat het project is aan te merken als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie 11.2 van onderdeel D van het Besluit mer. De rechtbank is gelet hierop terecht tot de conclusie gekomen dat het college de omgevingsvergunning alleen kan verlenen met toepassing artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder 30, van de Wabo. Dit betekent dat de procedure als bedoeld in artikel 3.10 van de Wabo van toepassing is in plaats van de reguliere voorbereidingsprocedure. Bij deze uitgebreide voorbereidingsprocedure is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing en is tevens

een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist op grond van artikel 6.5 van het Bor. Deze verklaring van geen bedenkingen is niet vereist indien de gemeenteraad categorieën van gevallen heeft aangewezen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist.

Weliswaar heeft de gemeenteraad een lijst van categorieën van gevallen aangewezen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist, maar zoals de rechtbank terecht heeft overwogen is in deze lijst verwezen naar artikel 5.18 van het Bor zoals dat luidde op 13 oktober 2011 en voorzag dit artikel slechts in de mogelijkheid om voor de duur van ten hoogste vijf jaar af te wijken. In dit geval wordt afgeweken voor de duur van tien jaar waardoor geen sprake is van een geval aangewezen in de lijst van categorieën van gevallen. Dit brengt met zich dat het college een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad dient te vragen zodat de gemeenteraad kennis kan nemen van eventuele zienswijzen gericht tegen een ontwerpverklaring van geen bedenkingen. Dat de gemeenteraad is betrokken bij de verkoop van de grond en de locatiekeuze betekent niet dat daaruit reeds kan worden afgeleid dat aannemelijk is dat de gemeenteraad geen bezwaren zou hebben tegen het aan de orde zijnde bouwplan. De door de stichting aangehaalde uitspraak van 12 juli 2017 valt niet te vergelijken met het onderhavige geval. In het geval dat aan de orde was in die uitspraak was de uitgebreide voorbereidingsprocedure toegepast, maar ontbrak de verklaring van geen bedenkingen. Uit de wijze waarop de gemeenteraad in die zaak heeft geprobeerd de bestemmingsplannen voor het perceel te wijzigen heeft de Afdeling afgeleid dat de gemeenteraad geen bezwaren zou hebben tegen de verlening van de vergunning. In het hier aan de orde zijnde geval is niet de juiste voorbereidingsprocedure gevolgd en is derhalve niet alleen artikel 6.5 van het Bor geschonden. Bovendien kan in het hier aan de orde zijnde geval niet worden uitgesloten dat derden een zienswijze zouden hebben ingediend gericht tegen een ontwerpbesluit en of ontwerpverklaring van geen bedenkingen.

De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat het geconstateerde gebrek niet met toepassing van artikel 6:22 van de Awb kan worden gepasseerd.

Het betoog faalt.

3.4. Ten slotte dient de vraag te worden beantwoord of de rechtbank terecht geen grond heeft gezien voor het in stand laten van de rechtsgevolgen. Voor het in stand laten van de rechtsgevolgen is niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is. In dit geval is het besluit vernietigd omdat de verkeerde voorbereidingsprocedure is gevolgd en een verklaring van geen bedenkingen van een ander bestuursorgaan is vereist. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten. Daarbij is van belang dat ten tijde van de aangevallen uitspraak niet is gebleken van feiten en omstandigheden ten tijde van de uitspraak die ertoe leiden dat het gebrek is geheeld dan wel duidelijk is dat de gemeenteraad geen bezwaren zou hebben tegen het project. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat derden in hun belangen zijn geschaad.

Het betoog faalt.

Slot en conclusie

4. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het

nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

5. Het college dient ten aanzien van [wederpartij] en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Haarlem tot vergoeding van bij [wederpartij A], [wederpartij B] en [wederpartij C] en [wederpartij D] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IV. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem een griffierecht van € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. R.W.L. Koopmans en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Vermeulen, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Vermeulen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 september 2019

700.