

Kennisdeling ten behoeve van de publieke sector

1. **Jurisprudentie Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).**
2. **Wetsvoorstel Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.**
3. **Objectieve begrenzing wijzigingsbevoegdheid en globaliteit bestemmingsplan.**

1. Jurisprudentie Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

In onze nieuwsbrief van januari 2011 behandelden wij twee uitspraken over de Wabo (Voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Hertogenbosch van 22 oktober 2010 LJN BO2154, AWB 10/293, AWB 10/3065, gemeente Oss en Voorzieningenrechter van de Rechtbank Zwolle 30 november 2010 LJN: BO6418, Awb 10/1924, gemeente Deventer). Het ging daarbij om omgevingsvergunningvrij bouwen onder artikel 2 van Bijlage II van het Bor en het overgangsrecht in handhavingkwesties. Inmiddels hebben Rechtbanken en ABRvS zich diverse malen moeten uitspreken over Wabo-“kwesties”. Een belangrijke uitspraak deed de ABRvS op 9 maart 2011, LJN: BP7155, 201006983/1/M2, gemeente Boxmeer. Het handelde hier over een afgegeven revisievergunning op grond van artikel 8.4 Wet milieubeheer (Wm).

De vergunning is afgegeven voor 1 oktober 2010 en derhalve is de Wabo, op grond van het overgangsrecht, niet van toepassing op het geding. De ABRvS geeft in deze uitspraak, en dat valt zeer zeker te prijzen, aan hoe zij in het vervolg om zal gaan met zogenoemde besluitonderdelen (artikel 6:13 Awb) bij omgevingsvergunningen waarbij (mede) vergunning wordt verleend voor het oprichten, veranderen of in werking nemen van een inrichting. Tot invoering van de Wabo werden bij een milieuvergunning onder de Wm, anders dan in het ruimtelijk ordeningsrecht, besluitonderdelen strikt toegepast.

Dat betekende dat gronden als geluid of geur pas in beroep werden ingebracht, en niet reeds waren verwoord in de zienswijzenprocedure, niet ontvankelijk werden geacht. Bij ruimtelijke ordeningsbesluiten (vrijstelling of ontheffing van het bestemmingsplan) waarin ook milieugevolgen als geluid, lucht, geur en dergelijke werden afgewogen werden deze onderdelen niet als besluitonderdelen toegepast.



Concreet betekende dat ook in beroep een onderdeel als geluid nog ingebracht mocht worden en dat dit niet al in de zienswijze behoefde te worden ingebracht. Nu een groot gedeelte van de Wm onder de Wabo is gebracht zal de ABRvS voor besluiten die gaan over het oprichten, veranderen of in werking nemen van een inrichting voor wat betreft besluitonderdelen deze behandelen op de wijze zoals wordt toegepast in het ruimtelijk ordeningsrecht.

Dit geldt ook voor vergunningen die nog worden verleend onder de vlag van de Wm. Voor appellanten in het milieuspoor betekent dit een verruiming van de beroepsmogelijkheden. Onder de Wabo wordt er vanuit gegaan dat de aanvrager zelf beoordeeld of er een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Omgevingsvergunningvrije handelingen dienen zelf beoordeeld te worden. Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS (zie ondermeer 18 augustus 2004, LJN: AQ7004, 200307139/1) kan voor de beoordeling van vergunningsplichte handelingen een vergunning worden aangevraagd dan wel door een derde om handhaving worden gevraagd.

Het antwoord op een verzoek tot beoordeling of er al dan niet een vergunning benodigd is niet te zien als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb en staat derhalve ook niet open voor bezwaar en beroep. Dit is alleen anders als het aanvragen van een vergunning onevenredig bezwarend is. Het is niet de verwachting dat deze jurisprudentie onder de Wabo zal wijzigen. In hoeverre is de Awb het vangnet voor de Wabo en andere omgevingsrechtelijke wetten of wordt de Awb steeds minder belangrijk en geven Wabo, Wro en Crisis- en Herstelwet alle antwoorden?

Op 19 en 25 mei 2011 organiseert Bureau | Kennis actualiteitenbijeenkomsten "Wabo en de Awb" in zowel Zwolle als Woerden.

Voor nadere informatie klik op hyperlinks

Niet alleen de kwesties zoals bovenstaand zullen worden besproken maar ondermeer ook onlosmakelijk verbonden, gefaseerde vergunningverlening, delegatie verklaring van geen bedenkingen en gevolgen als een activiteit achteraf omgevingsvergunningplichtig dan wel omgevingsvergunningvrij blijkt te zijn.



[Actualiteitenbijeenkomst "Wabo en de Awb", 19 mei 2011, kasteel Woerden](#)

[Actualiteitenbijeenkomst "Wabo en de Awb", 25 mei 2011, Zwolle](#)

2. Wetsvoorstel Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.

Onder Kamerstuknummer 32621 is op 2 februari 2011 bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel met bovengenoemde naam ingediend. Met dit wetsvoorstel wordt de Awb voorzien van een tweetal nieuwe titels, te weten:

- Titel 4.5 Nadeelcompensatie
- Titel 8.4 Schadevergoeding

Met deze beide titels wordt codificatie nagestreefd van een omvangrijke hoeveelheid rechtspraak die in de loop van vele decennia is gevormd ingeval een burger of bedrijf schade leed als gevolg van enige vorm van overheidshandelen. Overheidshandelen kan bestaan uit een rechtmatige daad (bijvoorbeeld het vaststellen van een bestemmingsplan) en een onrechtmatige daad (bijvoorbeeld het ten onrechte weigeren van een vergunning). In beide situaties heeft de benadeelde de ondankbare taak, op zoek te gaan naar de voor hem beschikbare juridische weg(en) om het door hem geleden



nadeel vergoed of gecompenseerd te krijgen. Hij komt dan tot de ontdekking dat er geen sluitend stelsel van wetgeving op dit vlak is. Tevens ontdekt hij dat de ene keer de bestuursrechter bevoegd is, de andere keer de civiele rechter en soms beiden. Tenslotte kan hij, achteraf, zichzelf verwijten dat hij destijds geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen een op zichzelf rechtmatig overheidsbesluit dat de door hem geleden schade heeft veroorzaakt.

Om nog maar te zwijgen van vormvoorschriften die de ene keer detaillistisch zijn en de andere keer ruimhartig. Kortom: het juridisch stelsel voor vergoeding c.q. compensatie van nadeel als gevolg van (on)rechtmatig overheidshandelen is het best te vergelijken met een lappendeken, waar hier en daar (slijt)gaten in zitten. Genoemd wetsvoorstel wil duidelijkheid scheppen, regels stellen omtrent de wijze waarop een verzoek om nadeelcompensatie dan wel schadevergoeding moet worden ingediend en afgewikkeld, en de verdeling van rechtsmacht tussen bestuursrechter en gewone rechter herdefiniëren.



Schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen

Op het gebied van nadeelcompensatie (schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen) zien we, dat het bereik van dit wetsvoorstel tamelijk uitgebreid is. Niet alleen Awb-besluiten maar ook andere handelingen, mits uitgevoerd in het kader van de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak, kunnen de grondslag vormen voor een verzoek om nadeelcompensatie.

Voorwaarde is, dat de schade uitgaat boven het normaal maatschappelijke risico én dat de schade de benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. Een

“Genoemd wetsvoorstel wil duidelijkheid scheppen, regels stellen omtrent de wijze waarop een verzoek om nadeelcompensatie dan wel schadevergoeding moet worden ingediend en afgewikkeld”

dubbele toets derhalve. In bepaalde gevallen blijft de schade voor rekening van de aanvrager, bijvoorbeeld als er een omstandigheid speelde die aan de benadeelde kan worden toegerekend.

Nieuw is, dat baatafroming (voordeel dat de benadeelde had geleden als gevolg van de gewraakte overheidshandeling) op de te vergoeden schade in mindering wordt gebracht. Het is aan de aanvrager om, bij het indienen van de aanvraag, de aard van de schade (zowel geleden als nog te lijden) te omschrijven en daarbij zoveel mogelijk het schadebedrag te noemen en te specificeren. Dit is geen geringe taak. Hij zal tevens een recht van maximaal € 500,- moeten betalen voor het in behandeling nemen van zijn aanvraag. Lichtvaardig ingediende aanvragen nadeelcompensatie worden hiermee voorkomen. Nadat het verzoek is ontvangen, zal binnen 8 weken dan wel 6 maanden indien een adviescommissie is ingesteld, een besluit moeten worden genomen. Tegen het uiteindelijk genomen besluit staat bezwaar, beroep en hoger beroep open.

Schade als gevolg van onrechtmatig overheidsbesluit

Wanneer een burger of bedrijf schade heeft geleden als gevolg van een onrechtmatig overheidsbesluit, een daaraan voorafgegane voorbereidingshandeling, een niet tijdig genomen besluit of een andere handeling die een ambtenaar ondervindt in zijn werknemersrelatie tot het betreffende bestuursorgaan, kan deze bij het betreffende bestuursorgaan een verzoekschrift indienen tot vergoeding van de beweerdelijk geleden schade. Ook hierin zien wij, dat de verzoeker een aanduiding van de oorzaak van de



geleden schade moet vermelden alsmede een opgave van de aard van de geleden of te lijden schade en zo mogelijk het bedrag van de schade en een daarbij behorende specificatie. De aanvrager kan 8 weken na indiening van zijn verzoek bij het bestuursorgaan zonder meer zijn verzoek aan de bestuursrechter voorleggen. Hij hoeft dus niet eerst een besluit af te wachten. Wanneer het verzoek om schadevergoeding wordt ingediend gedurende het beroep of hoger beroep tegen het schadeveroorzakende besluit, hoeft niet eerst de weg naar het bestuursorgaan te worden gemaakt.

Ten aanzien van de verdeling van rechtsmacht geldt, dat de bestuursrechter bevoegd is tot bedragen van maximaal € 25.000,- (inclusief verschenen rente), tenzij de schade is/wordt veroorzaakt door een besluit waarvoor in hoogste

instantie de Centrale Raad van Beroep of de belastingkamer van de Hoge Raad bevoegd zijn; in die gevallen is de bestuursrechter bij uitsluiting bevoegd. In alle overige gevallen is de burgerlijke rechter bevoegd.

Tijdens de komende seminars, actualiteitenbijeenkomsten en cursussen zal Bureau | Kennis uiteraard aandacht besteden aan dit wetsvoorstel, dat voor de bestuurspraktijk verregaande gevolgen heeft.

Voor nadere informatie klik op onderstaande hyperlink

[Cursus: "Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten", 8 juni 2011, Amersfoort.](#)

3. Objectieve begrenzing wijzigingsbevoegdheid en globaliteit bestemmingsplan.

Uit vaste jurisprudentie van de ABRvS komt naar voren dat een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan objectief begrensd moet zijn. Criteria als "naar het oordeel van burgemeester en wethouders" of "mits de structurele opzet van het plan niet wordt aangetast" zijn niet geoorloofd. Deze objectieve begrenzing geldt ook voor de wijzigingsbevoegdheid of binnenplanse afwijkingsmogelijkheden. Op 16 februari 2011 besliste de ABRvS over het bestemmingsplan "Kenniscampus Rengerspark" van de gemeente Leeuwarden (LJN: BP4728, nr. 200903724/1/R3). Het bestemmingsplan voorziet in twee gebouwen voor de Stenden Hogeschool en de Noordelijke Hogeschool Nederland, studentenwoningen, kennisgerelateerde bedrijvigheid en voorzieningen, een sporthal en een evenemententerrein. In het plan is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om de bestemming "Onderwijsdoeleinden" te kunnen wijzigen in "Wonen". Appellanten betogen dat deze wijzigingsbevoegdheid niet objectief begrensd is en de ABRvS geeft appellanten in deze gelijk.



De ABRvS stelt het volgende:

"De Afdeling overweegt dat uitsluitend de maximaal toegestane bouwhoogte is vastgelegd in artikel 10.8 van de planvoorschriften. Niet duidelijk is welke overige ruimtelijke effecten de woningbouw na de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid met zich brengt en waarin deze verschilt van de ruimtelijke effecten van de onderwijsgebouwen die op de strook mogen worden gerealiseerd. Zo is niet uitgesloten dat in plaats van studentenwoningen, zoals de raad veronderstelt, andere woningen zullen worden gebouwd.



Dit kan voor onder meer de parkeerdruk in de omgeving gevolgen hebben. Dit klemmt te meer gezien de omvang van het terrein waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft.

Evenmin is inzichtelijk gemaakt wat de ruimtelijk relevante reden is geweest om de wijzigingsbevoegdheid op te nemen. Verder overweegt de Afdeling dat de voorwaarde voor het toepassen van de wijzigingsbevoegdheid dat geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het bebouwingsbeeld, de woonsituatie, de milieusituatie, de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, zodanig ruim is geformuleerd dat onduidelijk is onder welke voorwaarden van deze wijzigingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt”.

Er zijn dus nogal wat gebreken aan de wijzigingsbevoegdheid en de wijzigingsbevoegdheid houdt dan ook geen stand. Dit geldt ook voor opgenomen aanduiding “evenemententerrein” binnen de bestemming “Groenvoorzieningen”. Ook deze kan de toets der kritiek niet doorstaan. Er is binnen de voorschriften geen regeling opgenomen met betrekking tot de intensiteit waarmee het evenemententerrein mag worden gebruikt, zoals het maximaal aantal toegestane bezoekers per evenement en het aantal evenementen per jaar. Ook het soort evenementen is niet gespecificeerd.

Hierdoor is onduidelijk welke milieugevolgen voor de omgeving kunnen optreden. Evenmin heeft de raad inzichtelijk gemaakt waarop de stelling dat het terrein slechts enkele malen per jaar en op kleine schaal zal worden gebruikt voor evenementen is gebaseerd. Dat eventuele milieugevolgen worden gedekt door vergunningverlening op grond van de APV of Flora- en Faunawet overtuigt de ABRvS ook niet. De ABRvS vernietigt zowel de wijzigingsbevoegdheid als de aanduiding “evenemententerrein”.

Om “waterdichte” bestemmingsplannen op te stellen organiseert Bureau | Kennis op 16 mei 2011 de cursus “Maken van bestemmingsplannen”. In deze cursus zal ingaan worden op het opstellen van regels, verbeelding en toelichting. Hoe kan een wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheid worden opgesteld? Welke voorwaarden gelden voor binnenplanse afwijkingsmogelijkheden? Hoe globaal kan en mag een bestemmingsplan zijn? Wat is wel en niet geoorloofd bij het opstellen van een verbeelding?

Voor nadere informatie klik op onderstaande hyperlink

[Cursus "Maken van bestemmingsplannen", 16 mei 2011 Amersfoort](#)

Bureau | Kennis organiseert seminars, actualiteitenbijeenkomsten en cursussen voor bestuurders en medewerkers van regionale en lokale overheden. Uitsluitend verzorgd door ervaren sprekers en (praktijk)docenten. Zij die bekend zijn met dan wel binnen de publieke sector en problemen binnen de dagelijkse praktijk van toehoorders herkennen. Zij spreken als geen ander de taal van de deelnemer en dragen direct toepasbare oplossingen aan. Professionals met een grote staat van dienst.

www.bureau-kennis.net

info@bureau-kennis.net