

ECLI:NL:RBAMS:2023:5330

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	17-05-2023
Datum publicatie	19-12-2023
Zaaknummer	22/4900
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak
Inhoudsindicatie	Eiser heeft een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan. Verweerder heeft zich in de beslissing op bezwaar niet uitgelaten over de verzochte schadevergoeding. In deze tussenuitspraak stelt de rechtbank verweerder in de gelegenheid om dit gebrek te herstellen en alsnog in te gaan op de verzochte schadevergoeding.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 22/4900 T

tussenuitspraak van de enkelvoudige kamer van 17 mei 2023 in de zaak tussen

[eiser] , uit Amsterdam, eiser

(gemachtigde: mr. 5.1, 2, e ,

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam, verweerder

(gemachtigde: mr. 5.1, 2, e .

Procesverloop

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiser tegen de afwijzing van zijn aanvraag om een omgevingsvergunning.

1.1. Verweerder heeft deze aanvraag met het besluit van 14 april 2022 afgewezen. Met het bestreden besluit van 6 september 2022 is het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

1.2. Verweerder heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 2 maart 2023 op zitting behandeld. Aanwezig waren: eiser, zijn gemachtigde en de gemachtigde van verweerder.

Totstandkoming van het besluit

2.1 Eiser heeft de omgevingsvergunning aangevraagd om middels een dakopbouw een extra slaapkamer te kunnen realiseren in zijn woning op de [adres] in Amsterdam. Ten tijde van het bestreden besluit woonde eiser met zijn gezin in de woning. Inmiddels heeft eiser de woning verkocht en is met zijn gezin verhuisd.

2.2 Voordat eiser de aanvraag om een omgevingsvergunning indiende heeft hij op 12 juli 2021 een conceptaanvraag gedaan voor het realiseren van de dakopbouw (middels een zogenoemde insteekverdieping). Verweerder heeft deze conceptaanvraag beoordeeld en de uitkomst daarvan per brief van 26 augustus 2021 aan eiser meegedeeld. In de brief is vermeld dat verweerder het project positief heeft beoordeeld. Verweerder heeft aangegeven dat het project in overeenstemming is met de bouw- en gebruiksbepalingen van het ter plaatse geldende bestemmingsplan [bestemmingsplan] (het bestemmingsplan). Daarnaast heeft de CRK1 aangegeven dat het project op hoofdlijnen voldoet aan de redelijke eisen van welstand en daarbij als aandachtspunt meegegeven de afvoer van hemelwater en een inzet op hoogwaardige materialisering en detaillering.

2.3 Vervolgens heeft eiser op 2 maart 2022 een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend waarbij rekening is gehouden met het aandachtspunt van de CRK.

2.4 Met het primaire besluit is de omgevingsvergunning geweigerd. Het project is gesitueerd op gronden met de bestemming wonen, waarde-archeologische verwachting en waarde-cultuurhistorie. Verweerder heeft de aanvraag beoordeeld aan de hand van het toetsingskader in artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 2 van de Wabo. Het project is volgens verweerder in strijd met artikel 10.2.1 van het bestemmingsplan, omdat alleen bestaande dakopbouwen zijn toegestaan. Daarnaast is het project in strijd met artikel 14.2 van het bestemmingsplan, waarin staat dat de hoofdvorm van het bouwwerk gehandhaafd dient te worden. Verweerder heeft besloten niet buitenplans af te wijken van het bestemmingsplan, omdat er stedenbouwkundige bezwaren zijn. [bestemmingsplan] kenmerkt zich door een goed bewaarde planmatige structuur, architectonische samenhangende bebouwing en groeninvulling die uniek is voor Nederlandse tuindorpen. De wijziging tast het oorspronkelijk ontwerp van het pand aan en is niet bevorderlijk voor de ruimtelijke uitstraling van het pand. Ten slotte zorgt dit voor ongewenste precedents.

2.5 Met het bestreden besluit is het bezwaar van eiser ongegrond verklaard. Volgens verweerder is er wel sprake van strijd met het bestemmingsplan en kan er vanwege een goede ruimtelijke ordening niet worden afgeweken. Aan de uitkomst van de door eiser ingediende conceptaanvraag kunnen geen

rechten worden ontleend. Eiser kan dus geen geslaagd beroep doen op het vertrouwensbeginsel.

Beoordeling door de rechtbank

3. Verweerder komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter stelt niet zelf vast of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De rechtbank oordeelt of verweerder in redelijkheid de omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiser.

4. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Procesbelang

5.1 Eiser heeft in beroep aangegeven inmiddels te zijn verhuisd. De rechtbank dient daarom eerst te beoordelen of eiser nog wel procesbelang heeft.

5.2 Belang bij het rechtsmiddel kan onder meer worden aangenomen indien wordt gesteld dat ten gevolge van bestuurlijke besluitvorming schade is geleden die voor vergoeding in aanmerking zou kunnen komen en dit tot op zekere hoogte aannemelijk wordt gemaakt.

5.3 Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiser nog procesbelang. Eiser heeft namelijk een verzoek om schadevergoeding ingediend omdat hij nadere kosten heeft gemaakt voor constructieve gegevens en het indienen van de aanvraag. Eiser heeft ook stukken ter onderbouwing van de schade overgelegd. De rechtbank vindt dat eiser hiermee tot op zekere hoogte aannemelijk heeft gemaakt dat er schade is geleden die voor vergoeding in aanmerking zou kunnen komen.

Bestemmingsplan en goede ruimtelijke ordening

6.1 Ter zitting heeft eiser meegedeeld niet langer te betwisten dat het project niet in overeenstemming is met de regels van het bestemmingsplan. Volgens eiser is wel onvoldoende gemotiveerd dat niet kan worden afgeweken van het bestemmingsplan omdat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Op grond van de beleidsregels² moet er maatwerk worden geboden en dient per geval een afweging plaats te vinden. Dat had verweerder in dit geval ook moeten doen en daarbij moeten betrekken dat de dakopbouw vanaf de straat in het geheel niet te zien zal zijn en alleen vanaf de achterzijde minimaal waarneembaar is.

6.2 Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in redelijkheid kunnen besluiten niet af te wijken van het bestemmingsplan. In de beleidsregels is vermeld dat [bestemmingsplan] de cultuurhistorische en ruimtelijke kwaliteiten heeft om aangewezen te worden als beschermd stadsgezicht en de beleidsregels daarom niet van toepassing zijn. Over [bestemmingsplan] is nog wel vermeld dat het een zeer kenmerkende wijk is vanwege de historische stedenbouwkundige structuur en de architectonische kwaliteit. Een bouwplan met beperkte ruimtelijke impact heeft een onevenredige inbreuk op de cultuurhistorische waarde van de individuele panden en de stedenbouwkundige structuur als geheel. Verweerder heeft ten aanzien van dit specifieke bouwplan verder overwogen dat dit pand deel uitmaakt van een gesloten bouwblok met symmetrie assen en herkenbare volumes en een kleine wijziging van het ontwerp daardoor een grote invloed heeft op de uitstraling van het pand. De dakopbouw zal het oorspronkelijke ontwerp en de ruimtelijke uitstraling van het pand aantasten. Daarbij gaat het hier om een orde-2 pand waar dus de cultuurhistorische waarde uit blijkt. De

rechtbank concludeert dat verweerder bij afweging van de belangen in redelijkheid meer gewicht heeft kunnen toekennen aan het behoud van de ruimtelijke uitstraling van het pand dan aan de individuele belangen van eiser en aldus de aanvraag heeft mogen afwijzen.

Vertrouwensbeginsel

- 7.1 Eiser doet een beroep op het vertrouwensbeginsel en wijst op de positieve beoordeling van zijn conceptaanvraag door verweerder. Volgens eiser kunnen gerechtvaardigde verwachtingen worden afgeleid uit deze positieve beoordeling.
- 7.2 Voor de beantwoording van de vraag of eiser een geslaagd beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel, is de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 leidend.³ Om te beoordelen of er een geslaagd beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel moet worden getoetst aan de hand van drie stappen. De rechtbank zal hieronder per stap beoordelen welke conclusie juist is.

Stap 1: kan de uitkomst van de conceptaanvraag worden gezien als een toezegging?

- 8.1 Eerst moet worden beoordeeld of de uitlating juridisch gezien kan worden aangemerkt als een toezegging. Om aan te nemen dat sprake is van een toezegging, moet degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk maken dat sprake is van uitlatingen van ambtenaren die redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. De nadruk ligt hierbij op hoe de uitlating op een redelijk denkende **5.1, 2, e** is overgekomen en niet op hoe de uitlating door het bestuursorgaan is bedoeld.
- 8.2 Naar het oordeel van de rechtbank is er sprake van een toezegging. De rechtbank acht hierbij het volgende van belang. Verweerder heeft het bouwplan van eiser beoordeeld op basis van alle informatie, er was dus geen sprake van een incompleet dossier. Aan de hand daarvan heeft verweerder in de Uitkomst conceptaanvraag⁴ geoordeeld dat het project in overeenstemming is met de bouw- en gebruiksbepalingen van het bestemmingsplan. Daarnaast heeft verweerder geoordeeld dat het project op hoofdlijnen voldoet aan de redelijke eisen van welstand. De CRK heeft eiser enkel een aandachtspunt meegegeven. Op de zitting heeft eiser toegelicht dat hij gezien de uitkomst van de conceptaanvraag dacht dat het bouwplan vergund zou worden indien hij een kleine aanpassing, zoals geadviseerd door de CRK, zou doen. In die veronderstelling heeft eiser het bouwplan verder ontwikkeld, aangepast en een aanvraag om een omgevingsvergunning gedaan. De rechtbank kan volgen dat eiser deze indruk als betrokken en redelijk denkende **5.1, 2, e** heeft gekregen.
- 8.3 Verweerder stelt dat er geen sprake is van een welbewuste standpuntbepaling, maar een onjuiste toepassing van regelgeving. De rechtbank volgt dit standpunt van verweerder niet. Verweerder heeft in de uitkomst van de conceptaanvraag namelijk een interpretatie van een planregel uit het bestemmingsplan gegeven. Dat verweerder in eerste instantie bij de uitkomst van de conceptaanvraag heeft beoordeeld dat het project niet in strijd is met het bestemmingsplan en verweerder daarop vervolgens terug komt laat zien dat er verschillende interpretaties van de mogelijkheden van het project binnen het bestemmingsplan zijn.
- 8.4 Verweerder heeft ten slotte nog aangevoerd dat er geen sprake is van een concrete toezegging, aangezien in de uitkomst van de conceptaanvraag is opgenomen dat niet is getoetst aan andere wet- en regelgeving en het project slechts op hoofdlijnen voldoet aan de redelijke eisen van welstand. Ook dit standpunt van verweerder volgt de rechtbank niet. De omgevingsvergunning is namelijk niet geweigerd op grond van andere wet- en regelgeving, maar is juist geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan waaraan verweerder bij de conceptaanvraag al had getoetst. Bovendien heeft de CRK slechts een aandachtspunt meegegeven en is de omgevingsvergunning ook niet geweigerd omdat eiser geen rekening met dit aandachtspunt heeft gehouden. Ten slotte merkt de rechtbank op dat in het bestreden besluit is opgenomen dat afgezien van de twee hiervoor genoemde punten in de uitkomst van de conceptaanvraag verder geen voorbehoud (disclaimer) wordt gemaakt.

Stap 2: kan de toezegging van verweerder aan hem worden toegerekend?

9. De rechtbank stelt vast dat partijen het erover eens zijn dat aan stap 2 wordt voldaan, omdat de toezegging door verweerder zelf gedaan is en dat ook het bevoegde orgaan is om een omgevingsvergunning te verlenen.

Stap 3: moet het bij eiser gewekte vertrouwen nagekomen worden?

- 10.1 Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan. Bij deze belangenafweging kan ook een rol spelen of de betrokkene op basis van de gewekte verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden.⁵
- 10.2 Gelet op de conclusie na stap 1 en 2 is sprake van gerechtvaardigde verwachtingen van eiser dat de aanvraag zou worden toegewezen. Dat brengt echter niet mee dat verweerder ook (alsnog) die vergunning had dienen te verlenen. Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat de hiervoor besproken stedenbouwkundige bezwaren zwaarder wegen en daaraan in de weg staan. Eiser is inmiddels ook verhuisd en verzoekt om een schadevergoeding. Gelet op het hiervoor overwogene had verweerder daarop in het bestreden besluit een beslissing moeten nemen. De rechtbank ziet aanleiding om verweerder op grond van artikel 8:51a, eerste lid, Awb in de gelegenheid te stellen dit gebrek te herstellen. Verweerder wordt aldus verzocht alsnog een inhoudelijke reactie te geven op het verzoek om schadevergoeding zoals nader uiteengezet in de brief van eiser van 6 januari 2023. Dat kan hetzij met een aanvullende motivering, hetzij, voor zover nodig, met een nieuwe beslissing op bezwaar, na of tegelijkertijd met intrekking van het nu bestreden besluit. De rechtbank bepaalt de termijn waarbinnen verweerder het gebrek kan herstellen op acht weken na verzending van deze tussenuitspraak.
- 10.3 Verweerder moet op grond van artikel 8:51b, eerste lid, van de Awb én om nodeloze vertraging te voorkomen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken, meedelen aan de rechtbank of hij gebruik maakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen. Als verweerder gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eiser in de gelegenheid stellen binnen vier weken te reageren op de herstell poging van verweerder. In beginsel, ook in de situatie dat verweerder de hersteltermijn ongebruikt laat verstrijken, zal de rechtbank zonder tweede zitting uitspraak doen op het beroep.
- 10.4 Het geding zoals dat na deze tussenuitspraak wordt gevoerd, blijft in beginsel beperkt tot de beroepsgronden zoals die zijn besproken in de tussenuitspraak, omdat het inbrengen van nieuwe geschilpunten over het algemeen in strijd met de goede procesorde wordt geacht.
- 10.5 De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak op het beroep. Dat laatste betekent ook dat zij over de proceskosten en het griffierecht nu nog geen beslissing neemt.

Beslissing

De rechtbank:

- draagt verweerder op binnen twee weken de rechtbank mee te delen of hij gebruik maakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen;
- stelt verweerder in de gelegenheid om binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak het gebrek te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. 5.1, 2, e rechter, in aanwezigheid van mr. 5.1, 2, e griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 17 mei 2023.

griffier is buiten staat deze uitspraak	rechter
--	---------

mede te ondertekenen

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.

-
- ¹ Voluit: Commissie Ruimtelijke Kwaliteit.
 - ² Beleidsregels afwijkingen omgevingsvergunning, vastgesteld op 18 april 2017.
 - ³ Zie de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896.
 - ⁴ De brief van 26 augustus 2021.
 - ⁵ Zie de uitspraak van de Afdeling van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:953.
-