

Memo

Aan : Gemeenteraad Waterland

Van : College van B&W

c.c. :

Datum : 27 mei 2025

Betreft : Weigering aanvraag camping Aandammergouw 10 Zuiderwoude

Inleiding

In de raadsvergadering van 3 april 2025 is het voorstel tot weigering van de aanvraag omgevingsvergunning voor het realiseren van een camping op het adres Aandammergouw 10 te Zuiderwoude, besproken. Nadat initiatiefnemer heeft ingesproken heeft uw raad een aantal vragen gesteld. Het college heeft toegezegd terug te komen op de gestelde vragen en heeft daarom het voorstel van de agenda gehaald.

In deze memo worden de volgende vragen beantwoord:

1. Is het dossier dat naar de raad is gestuurd compleet?
2. Is er sprake van een van rechtswege verleende vergunning?
3. Heeft het college het vertrouwen gewekt dat aan de aanvraag zou worden meegewerkt? En is het college zorgvuldig omgegaan met de aanvraag?

Voorafgaand aan het beantwoorden van de vragen is de (advocaat van) initiatiefnemer op 7 april 2025 benaderd en in de gelegenheid gesteld om inspraak/bezwaren schriftelijk kenbaar te maken voor 28 april 2025 (zie bijlage 1). Van deze gelegenheid is (tot op heden) geen gebruik gemaakt door initiatiefnemer.

In deze memo worden de vragen van uw raad beantwoord.

Ad 1. Is het dossier compleet naar u gestuurd?

Op 21 maart 2019 is een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor het realiseren van een camping op het adres Aandammergouw 10 te Zuiderwoude.

Aanvankelijk werd de aanvraag beoordeeld als conform de binnenplanse afwijkmogelijkheden van het bestemmingsplan voor kleinschalig kamperen en is de aanvraag niet onverwijld naar uw raad toegezonden. Bij nadere beoordeling van de stukken is gebleken dat de aanvraag niet past binnen de reikwijdte van de bevoegdheid om binnenplannen een afwijking mogelijk te maken. Vastgesteld werd dat de aanvraag een activiteit bevat waarvoor een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de raad is vereist. Daarom heeft het college van B&W de aanvraag (inclusief alle ingediende stukken) conform artikel 3.11 lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') op 5 november 2019 naar uw raad doorgestuurd (nr. 158-431), zie bijlage 2.

De volgende stukken zijn naar uw raad doorgestuurd:

- Aanvraagformulier omgevingsvergunning;
- QuickScan Flora en Fauna;
- Visualisering kampeerterrein.

Sindsdien zijn er geen aanvullende stukken ingediend. Er is uiteraard veelvuldig gecommuniceerd met de aanvrager, zowel over de procedure als over de aanpassing van het plan. Het doel daarvan was om de aanvraag zó aan te passen dat deze zou passen binnen de bestaande regels van het bestemmingsplan. Dan zou er geen goedkeuring van uw raad nodig zijn. Een voorbeeld van zo'n aanpassing was het weghalen van de pipowagens (stacaravans). De aanvraag is echter nooit aangepast.

Omdat de aanvraag niet past binnen de normale (reguliere) procedure, kan deze alleen worden behandeld via een uitgebreide procedure. Dit mag alleen als het plan ruimtelijk goed inpasbaar is. Uw raad is bevoegd om te beoordelen of het plan voldoet aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening. Die beoordeling is gebaseerd op de wet- en regelgeving, de ingediende aanvraag, de bijbehorende toelichting en de onderzoeken die al zijn uitgevoerd. Alle stukken die bij de aanvraag horen, zijn met u gedeeld. Brieven en mails over de procedure en de teksten voor publicatie zijn niet gedeeld. Die gaan namelijk niet over de inhoud van het plan en worden bij geen enkele aanvraag met de raad gedeeld.

Wij gingen ervan uit dat de discussie over welke procedure nodig is, al eerder met de aanvrager was afgerond. In 2019 is de aanvrager verteld dat de uitgebreide procedure nodig is (zie bijlage 8). Op 5 februari 2024 stuurde de aanvrager een brief waarin werd aangegeven dat een vergunning van rechtswege zou zijn verleend (bijlage 9). De gemeente heeft op 19 februari 2024 daarop gereageerd, zowel per e-mail (bijlage 10) als door te verwijzen naar de brief uit 2019 (bijlage 8). We hebben deze informatie niet met u gedeeld, omdat we ervan uitgingen dat dit geen onderwerp van discussie meer was.

Conclusie 1:

Alle relevante ingediende documenten zijn met u gedeeld. De communicatie over de procedure is bij deze memo toegevoegd.

Ad 2: Is er een vergunning van rechtswege verleend?

De aanvrager heeft tijdens de raadsvergadering aangegeven dat er sprake zou zijn van een vergunning van rechtswege en verwees daarbij naar een brief van de gemeente waarin dit zou zijn vermeld. Dit standpunt klopt echter niet en is al eerder met de aanvrager besproken. Hier zijn de feiten op een rij:

- 21 maart 2019: De aanvraag werd ingediend (bijlage 3).
- 8 april 2019: De aanvraag werd opgeschort, in afwachting van aanvullende documenten (bijlage 4).
- 17 mei 2019: Aan de aanvrager werd per vergissing meegedeeld dat de reguliere procedure van toepassing was (bijlage 5). Dit is de brief waar de aanvrager naar verwijst om zijn bewering van een vergunning van rechtswege te ondersteunen.
- 21 juni 2019: De beslistermijn werd met zes weken verlengd (bijlage 6).
- 1 augustus 2019: De beslistermijn werd op verzoek van de aanvrager met twaalf weken opgeschort (bijlage 7).
- 24 oktober 2019: Een brief werd naar de aanvrager gestuurd waarin bevestigd werd dat de uitgebreide procedure van toepassing is (bijlage 8).

Bij de toepassing van de uitgebreide procedure kan er geen sprake zijn van een vergunning van rechtswege, ook niet als de termijnen worden overschreden.

Bij het beoordelen of de beslistermijn voor een Wabo-aanvraag is verstreken, moet – wanneer er sprake is van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid – onderscheid worden gemaakt tussen twee aspecten:

1. De reikwijdte van de afwijkingsbevoegdheid: valt de aangevraagde activiteit binnen wat het bestemmingsplan toelaat met gebruikmaking van die bevoegdheid?
2. De voorwaarden waaronder van deze bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de 'Afdeling') geldt het volgende:

Als de aangevraagde activiteit binnen de reikwijdte van de afwijkingsbevoegdheid valt én de beslistermijn wordt overschreden, dan is de omgevingsvergunning van rechtswege verleend.

Het bevoegd gezag (bijvoorbeeld het college van B&W) mag dan niet langer een inhoudelijk besluit nemen op de aanvraag¹. Als daarentegen blijkt dat de aangevraagde activiteit buiten de reikwijdte van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid valt, hetgeen hier het geval is, dan is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Omdat de uitgebreide procedure van toepassing is, kan geen vergunning van rechtswege ontstaan², ook niet als de beslistermijnen worden overschreden.

Dat het college per abuis aan de aanvrager heeft meegedeeld dat de reguliere (korte) procedure van toepassing is, verandert daar niets aan, zo blijkt uit jurisprudentie³.

De Wabo bepaalt namelijk dwingend welke procedure gevolgd moet worden; het college mag daarvan niet afwijken. In de zaak die hier aan de orde was had het college om aanvullende gegevens gevraagd, de termijn opgeschort en de aanvrager medegedeeld dat behandeling van de aanvraag volgens de reguliere procedure zou plaatsvinden. Die onjuiste mededeling leidde niet tot een van rechtswege verleende vergunning.

Het is duidelijk dat de aanvraag voor het aanleggen van de camping niet valt binnen de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt om hiervan af te wijken. Dit leest u in het raadsvoorstel.

Bovendien is de aanvrager sinds 2019 meerdere keren geïnformeerd dat op deze aanvraag de uitgebreide procedure van toepassing is. Meer hierover leest u bij de beantwoording van vraag 3 hieronder.

Daarnaast is het zo de beslistermijn steeds verlengd werd toen wij in de veronderstelling waren dat de regulier procedure van toepassing was. Daardoor was er geen sprake van het overschrijden van de beslistermijn. De verlenging/opschorting van de beslistermijn stopte toen duidelijk werd dat de uitgebreide procedure van toepassing was.

Conclusie 2:

Er is geen vergunning van rechtswege verleend.

Ad 3: Vertrouwensbeginsel

Het college is van mening dat de aanvrager er niet vanuit kan gaan dat een vergunning van rechtswege is verleend. Er is ook geen vertrouwen gewekt dat de gemeente een vergunning zou verlenen. Dit is gebaseerd op feit dat de aanvrager vanaf 2019 al op de hoogte is geweest dat de uitgebreide procedure van toepassing was. Dit blijkt uit correspondentie zoals opgesomd onder punt 2. Verder zijn er meerdere overleggen geweest en mailwisseling⁴, waarin de gemeente de gelegenheid bood om de aanvraag zo aan te passen dat deze mogelijk met een binnenplanse afwijking kon worden behandeld (bijlage 11 en 12). Ook hebben overleggen met de provincie plaatsgevonden, waaruit duidelijk bleek dat de provincie geen akkoord zou geven op de voorgestelde ontwikkeling. Daarom weet de aanvrager dat haar plan niet haalbaar is.

Door deze reeks van communicatie en acties werd duidelijk dat de uitgebreide procedure van toepassing was, en dat medewerking verlenen aan de huidige aanvraag niet mogelijk c.q. wenselijk was.

Zorgvuldigheidsbeginsel

¹ AbRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1684, AbRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1465 en 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2941 (r.o. 6.1). Meer recent bijvoorbeeld Rb Den Haag 6 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:7244.

² AbRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2606. Zie ook meer recent en AbRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4417.

³ 5Rb Midden-Nederland 27 mei 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:6294 (r.o. 13). De uitspraak is bekrachtigd door de Afdeling op 4 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2.

⁴ Het dossier kent een lange voorgeschiedenis, waarbij meerdere medewerkers betrokken zijn geweest bij de behandeling van de aanvraag. Hierdoor is niet alle e-mailcorrespondentie bewaard gebleven of terug te vinden. De e-mails die wél in het dossier zijn opgeslagen, zijn als bijlage toegevoegd.

Het college erkent dat de voorbereiding van het besluit op de aanvraag niet optimaal was. De aanvrager is in eerste instantie verkeerd geïnformeerd over de juiste procedure. Maar dit betekent niet automatisch dat er een vergunning verleend moet worden. Zoals eerder is aangegeven, bepaalt de wet welke procedure gevolgd moet worden. Als een aanvraag niet binnen de reikwijdte van een afwijkingsbevoegdheid valt, is de reguliere procedure niet van toepassing, ook niet als de gemeente per ongeluk heeft aangegeven van wel.

Conclusie 3:

Het college is van mening dat het vertrouwensbeginsel niet is geschonden. Hoewel het college erkent dat de voorbereiding van het besluit niet vlekkeloos is verlopen, betekent dit niet dat er daardoor automatisch een vergunning moet worden verleend.

Slot

Op basis van de bovenstaande conclusies legt het college het eerdere voorstel opnieuw aan uw raad voor en vraagt het college uw raad de vvgb te weigeren.