

Rapport van bevindingen

**Verlening van een omgevingsvergunning  
voor de realisatie van een geitenstal in de  
gemeente Maasdriel**

Aan : College van Maasdriel  
Van : Mr. dr. C.N. van der Sluis en mr. L.C.M. de Vos  
Betreft : Rapport van bevindingen; verlening van een omgevingsvergunning voor de realisatie van een geitenstal op een perceel gelegen aan de Molenstraat 37 en H.C. de Jonghweg ongenummerd op de grens tussen Hurwenen en Rossum (gemeente Maasdriel)

Datum notitie : 5 oktober 2018  
Referentie : D172411/CSL/csl

1845902

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	V
1. Inleiding .....	1
1.1 Algemeen .....	1
1.2 Aanleiding .....	1
1.3 Onderzoeksvraag .....	1
1.4 Onderzoekverantwoording .....	2
1.5 Leeswijzer .....	2
2. Wettelijk kader .....	3
2.1 Inleiding .....	3
2.2 Vergunningaanvraag .....	3
2.2.1 Ontvangst en eerste reactie .....	3
2.2.2 Onvolledige of onjuiste aanvraag; gevolgen beslistermijn .....	4
2.3 Beslissen op een aanvraag; regulier .....	5
2.3.1 Algemeen .....	5
2.3.2 Gevolgen niet tijdig beslissen .....	5
2.4 Beslissen op een aanvraag; uitgebreid .....	6
3. Werkprocessen binnen de Gemeente .....	8
3.1 Handleidingen en werkinstructies .....	8
3.2 Wabo-beraad .....	10
3.3 Omgevingsdienst Rivierenland .....	11
4. Beeld dossier en interviews .....	12
4.1 Vergunningaanvraag H.C. de Jonghweg ongenummerd .....	12
4.1.1 Ontvangst aanvraag, eerste behandeling .....	12
4.1.2 Afhandeling extern belegd; inlogproblemen .....	13
4.1.3 Vervolg afhandeling; 'overeenstemming' van opschorting .....	14
4.1.4 Reactie op dorpsbezoek; geen gezondheidseisen te stellen bij 'reguliere vergunning' .....	15
4.1.5 Opschorting behandeling of van rechtswege en aanvullen gegevens voor voorwaarden? .....	15
4.1.6 Patstelling 'van rechtswege verleend'; handelen met een van rechtswege verleende vergunning? .....	16
4.1.7 Nieuw inzicht; strijdigheid met het bestemmingsplan .....	17
4.1.8 Expliciet stelling aanvrager; van rechtswege verleend .....	18
4.1.9 Van rechtswege of niet; ook in 2015 'boven de markt' .....	19
4.1.10 Wie behandelt de aanvraag? .....	19
4.1.11 Van rechtswege of niet; handhaving visie Gemeente .....	20

4.1.12 Concrete afhandeling aanvraag door de ODR.....	20
4.1.13 Opstellen bestuursvoorstel; onbesproken risico .....	21
4.1.14 Herhaling stelling Van der Schans, van rechtswege verleend .....	23
4.1.15 Interne voorbereiding besluitvorming; onbenoemd laten discussie van rechtswege .....	24
4.1.16 Juridische procedure; van rechtswege verleend of niet .....	24
4.2 Principeverzoek m.b.t. samenvoegen inrichtingen en vergroten bouwvlak H.C. de Jonghweg ongenummerd en nr. 12 .....	25
5. Conclusie en aanbevelingen .....	30
5.1 Inleiding .....	30
5.2 Procedureel.....	30
5.2.1 Analyse .....	30
5.2.2 Aanbevelingen.....	31
5.3 Verslaglegging en risicobeoordeling.....	31
5.3.1 Analyse .....	31
5.3.2. Aanbevelingen.....	34
5.4 Bestuurlijke cultuur, ambtelijke inzet .....	34
5.4.1 Analyse .....	34
5.4.2 Aanbevelingen.....	35
5.5 Tot slot.....	35
6. Over de onderzoekers .....	36
6.1 Mr. dr. C.N. (Cornelis) van der Sluis.....	36
6.2 Mw. mr. L.C.M. (Daniëlle) de Vos.....	36

## **Samenvatting**

De uitspraak van de rechtbank Gelderland van 13 april 2018, waarin is geoordeeld dat de omgevingsvergunning in januari 2013 van rechtswege zou zijn verleend, heeft voor veel ophef gezorgd binnen de Gemeente Maasdriel. Het college van burgemeester en wethouders van de Gemeente heeft ons daarom op 31 mei 2018 opdracht gegeven een onafhankelijk onderzoek te verrichten.

Het onderzoek heeft betrekking op de wijze waarop het vergunningtraject tot stand is gekomen en welke lessen hiervan kunnen worden geleerd. We zijn daarbij ingegaan op het wettelijk kader, de ons bekende werkprocessen binnen de Gemeente en het proces van de specifieke vergunningaanvraag en aanverwante kwesties. Een aantal aspecten is ons tijdens het onderzoek opgevallen.

Over de periode die voor de vergunningaanvraag cruciaal lijkt te zijn geweest, is weinig documentatie voorhanden. In algemene zin lijkt weinig of beperkt sprake te zijn van het op een juiste wijze documenteren en archiveren door de ambtelijke ondersteuning. Dit maakt onderzoek lastig, maar ook de positie van de Gemeente in potentie minder sterk. Meer specifiek is de afhandeling van de aanvraag in november 2012 overgedragen aan een extern adviesbureau, AGEL. Zij was echter ogenschijnlijk niet volledig op de hoogte van het dossier en had problemen met het IT-systeem van de Gemeente. Het is mogelijk dat hierdoor een cruciale brief – waarmee de beslistermijn werd opgeschort vanwege het ontbreken van aanvullende stukken – niet tijdig aan de aanvrager is verzonden. Pas in augustus 2013 wordt expliciet door de (adviseur van de) aanvrager melding gemaakt van het van rechtswege verleend zijn van de vergunning, maar mogelijk was dit al eerder onderwerp van gesprek. Niet is vast te stellen of het wel of niet van rechtswege verleend zijn een punt van discussie was door het ontbreken van documenten. Tot de zomer van 2013 lijkt vooral het van rechtswege verleend zijn het uitgangspunt te zijn geweest en is gepoogd praktisch om te gaan met het rekening houden met gebleken gebreken (brandveiligheidseisen). Ogenschijnlijk werd bezien of voorschriften konden worden verbonden aan de vergunning of dat toegewerkt kon worden naar het intrekken van de aanvraag en het opnieuw indienen ervan.

De Gemeente maakt eveneens in augustus 2013 expliciet melding van de vermeende strijdigheid met het bestemmingsplan, als gevolg waarvan de aanvraag niet van rechtswege verleend kan zijn. Door gebrek aan documentatie is niet vast te stellen of, en zo ja op welk moment en waarom de Gemeente de aanvraag opnieuw aan het bestemmingsplan heeft laten toetsen.

Vervolgens blijft het een (lange) periode stil ten aanzien van de aanvraag omgevingsvergunning. Niemand binnen de Gemeente, althans dat blijkt niet uit het dossier, spreekt meer over de mogelijkheid van de van rechtswege verleende vergunning.

De afhandeling van de aanvraag werd aangehouden vanwege een door een aanvrager ingediend principeverzoek. Nadat in 2014 bleek dat het principeverzoek tot niets zou leiden, kwam de onderhavige aanvraag weer in beeld. De Gemeente heeft de afhandeling in 2015 overgedragen aan de Omgevingsdienst Rivierenland. Ook op dat moment was het dossier niet compleet. Uit het onderzoek blijkt dat het de Omgevingsdienst veel tijd heeft gekost ontbrekende stukken op te vragen. In 2017 kwam zij tot het besluit dat een knoop moest worden doorgehakt en heeft zij een concept-bestuursvoorstel opgesteld. Dit voorstel is meerdere malen, in overleg met de Gemeente, aangepast. Het valt op dat in geen van de verschillende versies van het concept melding is gemaakt van de discussie in 2013 over de al dan niet van rechtswege verleende vergunning. Dit had wel een vermelding verdiend. De route naar de strijdigheid met het bestemmingsplan (en dus de uitgebreide procedure en dus nooit het van rechtswege verleend kunnen zijn) lijkt erg snel te zijn ingeslagen zonder oog voor de mogelijke variant, die bewandeld had kunnen worden bij de behandeling van de aanvraag.

Het voorgaande leidt tot een aantal aanbevelingen. Bij inhuur van derden moet ervoor worden gezorgd dat deze de beschikking krijgen over het gehele dossier en/of (relevante) achtergrondinformatie, zodat in een vroeg stadium vastgesteld kan worden of de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure op de behandeling van de aanvraag van toepassing is. Ook moet verzekerd worden dat zij in cruciale IT-systemen kunnen inloggen. Daarnaast moet altijd iemand van de Gemeente beschikbaar zijn die de verantwoordelijkheid voor de juiste en tijdige afhandeling heeft. In trajecten van besluitvorming is het voorts van belang dat interpretatie van wet- en regelgeving, analyse van de kwestie en overwegingen bij ingenomen stellingen wordt gedocumenteerd. Juist ten behoeve van het nadien verklaren of rechtvaardigen van processen is verslaglegging cruciaal. Dit ook ten behoeve van de voorbereiding van besluitvorming of het in rechte verdedigen van concrete besluiten. Hoezeer een en ander valt te zeggen voor de ingenomen (nieuwe) stelling van de Gemeente (strijdigheid met het bestemmingsplan), dient te allen tijde ook oog te blijven bestaan voor de alternatieve lezing. Juist ook als de belanghebbende die stelling soms nog te berde brengt en daarbij een belang heeft. Niet valt in te zien dat er enige rechtvaardiging kan worden gevonden voor het niet benoemen in begeleidende nota's bij besluitvorming en van het mogelijke risico dat kleeft aan de zo nu en dan ingenomen stelling van een aanvrager van een vergunning.

Wat betreft vergunningverlening in algemene zin is tot slot opgevallen dat de voorgeschiedenis van de Gemeente onmiskenbaar van invloed moet zijn geweest in die zin dat daar op ambtelijke niveau mee wordt geworsteld. Hoewel veel te zeggen valt voor het niet vanuit het bestuur inhoudelijk sturen op dossiers (naar een door bestuurders gewenste uitkomst van bijvoorbeeld een individuele vergunningaanvraag) legt dit veel nadruk op de ambtelijke deskundigheid. Dit leidt tot de aanbeveling dat vooropgesteld moet staan – en met name intern binnen de Gemeente duidelijk zijn – dat voor de beoordeling van de vergunningverlening het wettelijk kader het uitgangspunt is en dat dit

niet afhankelijk is van bestuurlijke motieven en/of prioriteiten. In dat kader moet intern binnen de Gemeente duidelijk zijn dat er ruimte is voor inbreng van eigen deskundigheid van de ambtelijke ondersteuning, zodat initiatieven worden getoond in een veilige omgeving.

Zodoende kan worden geconcludeerd dat zowel ambtelijk als bestuurlijk op de verschillende momenten verdedigbare keuzes zijn gemaakt. Dit kan soms door het incomplete dossier niet met zekerheid worden vastgesteld. Wel kan worden vastgesteld dat, ondanks de verdedigbaarheid van keuzes (de ontwikkeling past niet binnen het bestemmingsplan), het op cruciale momenten heeft ontbroken aan een analyse van mogelijke risico's. Dit klemt te meer nu het niet denkbeeldig was dat die risico's, vanwege hun aard (de interpretatie van niet in het bestemmingsplan gedefinieerde begrippen) en eerder ingenomen stellingen van de zijde van de aanvrager, op enig moment daadwerkelijk bewaarheid zouden worden.

## **1. Inleiding**

### **1.1 Algemeen**

Dit rapport van bevindingen vormt de weerslag van een aantal maanden onderzoek in opdracht van het college van burgemeester en wethouders ("het college") van de Gemeente Maasdriel ("de Gemeente"). De opdracht is op 31 mei 2018 verstrekt. Dit onderzoek is geïnitieerd teneinde vast te stellen op welke wijze een specifiek vergunningstraject tot stand is gekomen en welke lessen hiervan kunnen worden geleerd voor de toekomst.

### **1.2 Aanleiding**

Bij uitspraak van 13 april 2018 heeft de rechtbank Gelderland – zaaknummer AWB 17/6084 – een oordeel gegeven in een beroepsprocedure. Dit oordeel houdt in dat een op 13 november 2012 ingediende aanvraag voor een omgevingsvergunning ten behoeve van de realisatie van een geitenstal op een perceel gelegen aan de Molenstraat 37 en H.C. de Jonghweg ongenummerd op de grens tussen Hurwenen en Rossum (gemeente Maasdriel) in januari 2013 van rechtswege zou zijn verleend. De Gemeente heeft pro forma hoger beroep aangetekend tegen deze uitspraak en dit hoger beroep tijdig aangevuld.

Het bericht van de van rechtswege verleende vergunning voor de geitenstal heeft voor veel ophef gezorgd, zowel maatschappelijk als politiek-bestuurlijk. Het college heeft daarom besloten naast het instellen van hoger beroep ook een extern, onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de gang van zaken in dit dossier. Dit rapport van bevindingen vormt het resultaat van dit onderzoek.

### **1.3 Onderzoeksvraag**

Met dit onderzoek is beziën op welke wijze het ambtelijke en bestuurlijke proces is verlopen. Hierbij is gekeken naar de thans bekende feiten. Op grond hiervan wordt beziën of dit proces past binnen het wettelijk kader en de afgesproken werkprocessen of daar juist mee conflicteert. Ook wordt aandacht besteed aan de communicatie tussen de diverse betrokken actoren (zowel ambtelijk als bestuurlijk). Beziën wordt of op basis van de kennis op dat moment de juiste ambtelijke en bestuurlijke keuzes zijn gemaakt. Waar aan de orde worden lessen getrokken voor de toekomst.



#### **1.4 Onderzoekverantwoording**

Het onderzoek is gebaseerd op een aan ons overgedragen dossier. Daar waar gesproken wordt van het dossier, wordt ook bedoeld op het ons ter beschikking gestelde dossier dat is samengesteld na een zoekslag in zowel het papieren als het digitale archief. Het dossier strekt zich uit over de periode 2004 tot en met 2018. Ook zijn openbare bronnen betrokken. Voorts zijn interviews afgenomen van enkele sleutelfiguren. Deze personen zijn door de onderzoekers geselecteerd op basis van hetgeen hen is gebleken bij bestudering van het papieren dossier. Aan deze personen is vertrouwelijkheid toegezegd. De verslagen van de interviews zijn enkel in het bezit van de onderzoekers en door hen gebruikt om feiten te verifiëren of ontbrekende feiten aan te vullen.

#### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 volgt een uiteenzetting van het wettelijk kader dat hoort bij een vergunningaanvraag als de onderhavige. Hierbij bespreken wij tevens aanverwante juridische zaken die relevant zijn in het licht van hetgeen is gebleken bij de analyse van het specifieke dossier.

In hoofdstuk 3 komen de ons bekende werkprocessen binnen de Gemeente aan bod, waarbij wij de vraag beantwoorden in hoeverre die werkprocessen voldoende gevolg geven aan hetgeen de wet vraagt.

Hoofdstuk 4 is ingeruimd voor een beschrijving van het proces van de specifieke vergunningaanvraag en aanverwante kwesties. Hierbij gaan wij tevens in op de wijze waarop de wet of werkprocessen daarbij zijn gevolgd.

In hoofdstuk 5 volgen de conclusies en waar aan de orde lessen voor de toekomst.

## **2. Wettelijk kader**

### **2.1 Inleiding**

Ten aanzien van beslissingen op een aanvraag om omgevingsvergunning (vergunningen in hoofdzaak gereguleerd door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ("Wabo") en de Algemene wet bestuursrecht ("Awb")) geldt de hoofdregel dat deze worden voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure, tenzij de uitgebreide voorbereidingsprocedure hierop van toepassing is. Toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure houdt in de kern toepassing van hoofdstuk 4 van de Awb in. De Wabo bevat echter op een aantal punten een afwijking of aanvulling ten opzichte van de regeling in de Awb. Hier wordt in het navolgende op ingegaan.

### **2.2 Vergunningaanvraag**

#### *2.2.1 Ontvangst en eerste reactie*

Hoofdstuk 4 van de Awb is van toepassing op de reguliere voorbereidingsprocedure. Ten aanzien van de vergunningaanvraag<sup>1</sup> is in artikel 4:1 Awb bepaald dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. De hoofdregel is dat het college van de Gemeente waarin het bouwplan in hoofdzaak wordt uitgevoerd, bevoegd is hierop te besluiten (artikel 2.4, eerste lid, Wabo). De uitzonderingen waar in het tweede tot en met het vierde lid op wordt gedoeld, zijn ten aanzien van de activiteit bouwen niet van toepassing. De uitzonderingen kunnen wel aan de orde zijn als een bouwplan in strijd is met het geldende planologische regime, waardoor tevens een omgevingsvergunningsplicht als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder c, Wabo bestaat.<sup>2</sup>

De vereisten waar de aanvraag in ieder geval aan moet voldoen, zijn opgenomen in artikel 4:2 Awb. Naast de formele vereisten (naam en adres van de aanvrager, dagtekening en aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd), gaat het om gegevens die naar het oordeel van de aanvrager de aanvraag met argumenten onderbouwen en om gegevens die het bestuursorgaan nodig heeft om zich een goed beeld van de betrokken belangen te vormen. De aanvraag moet daarnaast vergezeld gaan van gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

---

<sup>1</sup> Een 'aanvraag' wordt in artikel 1:3 lid 3 Awb gedefinieerd als: "een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen".

<sup>2</sup> P.J.J. van Buuren (e.a.), 'Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht', Kluwer: Deventer 2017, p. 157 e.v.

Artikel 3.1, tweede lid, Wabo bepaalt dat het orgaan waarbij de aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend, de aanvrager onverwijld een bewijs van ontvangst van de aanvraag zendt. Het bevoegde gezag moet daarbij de datum vermelden waarop het de aanvraag heeft ontvangen. Dit is de datum waarop de termijn van de procedure gaat lopen. Het derde lid bepaalt dat het bevoegde gezag, nadat het de aanvraag heeft ontvangen, de aanvrager zo snel mogelijk een bericht dient te zenden. Hierin wordt melding gemaakt van wie bevoegd is op de aanvraag te beslissen. Bovendien wordt duidelijk gemaakt welke procedure gevolgd wordt, inclusief de toepasselijke beslistermijn en de beschikbare rechtsmiddelen om tegen de beschikking op te komen. Als de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, dient het bevoegd gezag tevens te vermelden dat de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven als niet tijdig op de aanvraag is beslist.

### *2.2.2 Onvolledige of onjuiste aanvraag; gevolgen beslistermijn*

In geval van een onvolledige of onjuiste aanvraag moet toepassing worden gegeven aan artikel 4:5 Awb. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat de aanvrager door het bevoegde gezag een termijn moet worden geboden om zijn aanvraag aan te vullen of te verbeteren. De lengte van de termijn dient zodanig te zijn dat de aanvrager in beginsel in staat kan worden geacht alle gevraagde gegevens en bescheiden voor de afloop van de hersteltermijn aan het bestuursorgaan aan te leveren. Uit artikel 4:5 Awb blijkt niet binnen welke termijn de termijn voor aanvulling of verbetering dient te zijn gegeven. Dit betekent dat het bestuursorgaan op elk moment tijdens de behandeling van de aanvraag kan besluiten tot het laten aanvullen van de aanvraag als blijkt dat bepaalde belangrijke gegevens ontbreken.

Artikel 4:15, eerste lid onder a, Awb bepaalt dat de termijn die het bestuursorgaan heeft voor het nemen van zijn besluit (eenmalig) opgeschort wordt met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 Awb de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Op grond van het tweede lid van artikel 4:15 Awb kan de termijn voor het nemen van een beschikking ook worden opgeschort (i) gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd (hierbij geldt dat de instemming met het uitstel uitdrukkelijk moet zijn gegeven of zonder twijfel moet kunnen worden afgeleid uit de gang van zaken), (ii) als de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend of (iii) als het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. Indien de aanvraag niet (voldoende) is aangevuld, kan het bevoegd gezag ingevolge artikel 4:15, vierde lid, Awb binnen vier weken na de uiterste datum waarop de aanvraag kon worden aangevuld, besluiten de aanvraag niet te behandelen.

Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat de beslistermijn ook gedurende een bepaalde periode van rechtswege opgeschort is geweest, doordat uit e-mailcorrespondentie tussen partijen is gebleken dat de aanvrager langs elektronische weg bereikbaar was en ervan op de hoogte was dat zij de aanvraag diende aan te vullen, zodat het toezenden van een brief, gelet op artikel 2:13 en 2:14 Awb, achterwege kon blijven.<sup>3</sup>

## **2.3 Beslissen op een aanvraag; regulier**

### *2.3.1 Algemeen*

Beslissingen op een aanvraag om een omgevingsvergunning worden voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure, tenzij de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt (artikel 3.7 Wabo).

Van iedere aanvraag om een omgevingsvergunning dient door het bevoegde gezag onverwijld kennis te worden gegeven in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze (artikel 3.8 Wabo). In die kennisgeving dient in ieder geval de datum van ontvangst van de aanvraag te worden vermeld. Hiermee wordt toepassing gegeven aan titel 4.1 Awb. De publicatie van de aanvraag is een extra service voor derden, zodat zij inlichtingen kunnen inwinnen of hun mening naar voren kunnen brengen als dat van belang wordt gevonden. Artikel 3.9 Wabo noch de Awb schrijven voor dat het rechtsgevolg van het nalaten van het niet publiceren zou zijn dat de omgevingsvergunning niet mag worden verleend.

Binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag dient te worden beslist op een aanvraag (artikel 3.9, eerste lid, Wabo). Binnen die termijn dient het besluit ook aan de aanvrager bekend te worden gemaakt en moet van die beslissing mededeling worden gedaan op dezelfde wijze als waarop de kennisgeving van de aanvraag heeft plaatsgevonden (conform artikel 3.8 Wabo). De beslistermijn van acht weken kan op grond van het tweede lid – in aanvulling op artikel 4:14, tweede lid, Awb – eenmaal met ten hoogste zes weken worden verlengd. Dit verlengingsbesluit dient binnen de reguliere beslistermijn van acht weken aan de aanvrager te zijn bekendgemaakt. Ook van deze beslissing moet het bevoegd gezag onverwijld kennis geven in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een ander geschikte wijze.

### *2.3.2 Gevolgen niet tijdig beslissen*

Door het van toepassing verklaren van paragraaf 4.1.3.3 Awb (de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) – met uitzondering van de artikelen 4:20b, derde lid, en 4:20f Awb – wordt een omgevingsvergunning geacht van rechtswege verleend te zijn als niet tijdig op de aanvraag is beslist (artikel 3.9, derde lid, Wabo).

---

<sup>3</sup> ABRvS 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4121, JB 2010/85.

De inwerkingtreding van een van rechtswege verleende omgevingsvergunning wordt opgeschort totdat de bezwaartermijn van zes weken is verstreken of, als bezwaar is gemaakt, op het bezwaar is beslist (artikel 6.1, vierde lid, Wabo). Het bestuursorgaan moet een beschikking binnen twee weken nadat zij van rechtswege is gegeven, bekendmaken (artikel 3.9, vierde lid, Wabo jo. 4:20c Awb). Bij overschrijding van die termijn kan het bevoegde gezag door de aanvrager in gebreke worden gesteld en is het bestuursorgaan – nadat de termijn van twee weken is verstreken – op grond van artikel 2:40d Awb een dwangsom verschuldigd. Ook na bekendmaking treedt de van rechtswege verleende vergunning niet direct in werking. Op grond van artikel 6.1, vierde lid, van de Wabo treedt de van rechtswege verleende vergunning pas in werking na ommekomst van de bezwaartermijn van zes weken (artikel 6:7 Awb).

De aanvrager kan tegen het niet tijdig bekendmaken van het besluit direct beroep instellen bij de bestuursrechter. Ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder b, Awb wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep, het niet tijdig nemen van een besluit immers met een besluit gelijkgesteld. Tegen het niet tijdig beslissen staat dan ook beroep bij de rechtbank open. Op grond van artikel 6:12, tweede lid, Awb kan het beroepschrift worden ingediend zodra (a) het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen en (b) twee weken zijn verstreken na de dag waarop de belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is. Ingevolge artikel 6:12, vierde lid, Awb is het beroep niet-ontvankelijk als het beroepschrift onredelijk laat is ingediend.

#### **2.4 Beslissen op een aanvraag; uitgebreid**

Artikel 3.10, eerste lid, Wabo bepaalt limitatief voor welke activiteiten de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Voor dit rapport van bevindingen is van belang dat dit aan de orde is ingeval de aanvraag van een omgevingsvergunning ziet op de activiteit bouwen en er strijd is met het bestemmingsplan.

Artikel 3.10 Wabo schrijft dwingend voor welke procedure moet worden gevolgd; er bestaat geen ruimte voor het bevoegd gezag te besluiten de reguliere of de uitgebreide procedure ter voorbereiding van een besluit te volgen. Dit blijkt ook uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die onder meer stelt: *“(...) Dat het college niet binnen de termijn van de reguliere voorbereidingsprocedure heeft medegedeeld dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, maakt niet dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Zoals hiervoor is overwogen bepaalt de Wabo immers exclusief welke procedure van toepassing is en heeft het college daarin geen keuze, zodat reeds daarom, anders dan [wederpartij A] en [wederpartij B] ter zitting bij de Afdeling hebben aangevoerd, van rechtsverwerking of strijd met de rechtszekerheid geen sprake is. Nu op de aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, is gelet op het bepaalde in artikel 3:10,*

*vierde lid, van de Awb, voor het bouwplan geen vergunning van rechtswege verleend. De rechtbank heeft dit niet onderkend".<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2026.

### **3. Werkprocessen binnen de Gemeente**

#### **3.1 Handleidingen en werkinstructies**

De Gemeente maakt gebruik van diverse handleidingen c.q. werkinstructies ten behoeve van (het werken met) de omgevingsvergunning en de Wabo. Een aantal van deze handleidingen is in ons bezit; compleet lijkt het dossier niet, hetgeen te maken kan hebben met het feit dat het om oude instructies gaat die thans niet meer gebruikt worden.

De algemene handleiding<sup>5</sup> is een aanvulling op de Centric handleidingen en heeft betrekking op het registreren en behandelen van de omgevingsvergunning bij de Gemeente. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de Centric Module Omgevingsvergunning ("OVX")<sup>6</sup> voor de module Milieu, Vergunningen en Vastgoed ("MVV") software. Deze werkt samen met de andere modules zoals Bouw- en Woningtoezicht ("BWT")<sup>7</sup>, Milieu & Management ("MPM")<sup>8</sup> en Work Flow Management ("WFM") software<sup>9</sup>. In de MVV software komen alle aanvragen in de module OVX in een overzicht terecht. De Senior Case Manager van Team Vergunningen kan deze aanvragen accepteren en omzetten naar een dossier in de OVX module. Vervolgens worden de deelactiviteiten (bijv. bouw-, milieuvergunning, gebruiksbesluit) bepaald en doorgezet naar BWT en MPM.

De werkwijze vanaf het moment van aanvraag is op basis van de werkbeschrijvingen als volgt. Als een aanvraag op [www.omgevingsloket.nl](http://www.omgevingsloket.nl) wordt ingediend, komt het per e-mail binnen op [wabo@maasdriel.nl](mailto:wabo@maasdriel.nl). Team Vergunningen moet de aanvragen vervolgens in OVX (de MVV software) inboeken. Aanvragen die op papier worden ingediend, komen ook binnen bij Team Vergunningen waarna ze worden ingeboekt in OVX. Ook zal Documentatie Informatievoorziening ("DIV") het aanvraagformulier in Verseon inboeken.

De aanvraag komt aldus binnen bij (de Front Office van) Team Vergunningen. Er wordt vervolgens een papieren dossier aangemaakt en het dossier wordt ingeboekt in OVX. In geval van een papieren aanvraag moet een ontvangstbrief worden verzonden. De procedure wordt automatisch op naam van de Senior Case Manager gepland. Daarnaast blijkt uit de handleiding dat Team Vergunningen verantwoordelijk is voor de publicatie (binnenkomst, verlening, vrijstelling) en dat zij na behandeling de verzenddatum DIV invult en de bezwaartermijn afwacht.

---

<sup>5</sup> MVV4all Handleiding 1.01 Omgevingsvergunning, WABO & overige aanvragen, algemeen, gemeente Maasdriel & Gemeente Zaltbommel, versie 2.07.

<sup>6</sup> Het programma is een hulpmiddel bij het volledig registreren van aanvragen en coördinatie van de omgevingsvergunning.

<sup>7</sup> Het wordt gebruikt bij het volledig registreren van diverse soorten aanvragen en klachten vastgelegd zoals een bouwvergunning, melding, sloopvergunning, premie woningverbetering etc.

<sup>8</sup> Hierin worden milieu-inrichtingen, vergunningen, meldingen en controles geregistreerd, maar ook de aanvragen voor Gebruiksbesluit en Drank & Horeca vergunningen.

<sup>9</sup> Hierin kan er per persoon bekeken worden wat de openstaande werkvoorraad is.

De Senior Case Manager bekijkt vervolgens of de gemeente het bevoegd gezag is. Ook moet een eerste bestemmingsplantoets worden gedaan en moet bekeken worden of en welke ontheffingen mogelijk zijn. Daarna wordt bekeken bij welk team de hoofdactiviteit ligt en wordt de aanvraag doorverwezen aan (één van) de Case Manager(s).

De aanvraag wordt verder behandeld door de Case Manager van de teams Vergunningen, Brandweer, Beheer & Toezicht en/of RO in OVX. De Case Manager bepaalt de deelactiviteiten en start deze op naam van de betreffende vergunningverlener(s). De vergunningverleners doen diverse toetsen en vragen om extern advies. De Case Manager zorgt ervoor dat de brieven naar de aanvragen worden gestuurd, zoals een gezamenlijk verzoek om aanvullende gegevens. De Case Manager is ook verantwoordelijk voor het opstellen en registreren van beschikkingen (weigeren of verlening) en het verzenden daarvan. De Case Manager moet daarnaast beoordelen of de reguliere of de uitgebreide procedure van toepassing is. Ook kan de Case Manager een externe adviesprocedure starten.<sup>10</sup>

De aanvraag wordt door de vergunningverleners inhoudelijk behandeld in BWT, MPM of in OVX. Hierbij worden diverse toetsen uitgevoerd en worden diverse adviesprocedures gestart. Ook wordt een advies gegeven aan de Case Manager. Iedere vergunningverlener en Case Manager kan zelf inloggen op de beheerpagina van het omgevingsloket.nl om de aanvraag en de bijbehorende documenten te bekijken.

De Front Office van Team Vergunningen en Team Toezicht & Handhaving is verantwoordelijk voor de afhandeling van de aanvraag. Bij verlening van de aanvraag gaat de termijn van 6 weken in waarbinnen nog bezwaren kunnen binnenkomen. Hierna wordt de procedure voor het team Toezicht & Handhaving gestart. De aanvraag wordt afgehandeld in OVX. Indien er geen bezwaar wordt ingediend, wordt een dossier gemaakt voor het archief. In OVX krijgt de aanvraag dan de status 'verleend'. Indien wel bezwaar wordt ingediend, blijft het dossier op de afdeling en wordt het bezwaar behandeld in de bezwarencommissie. In OVX krijgt de aanvraag de status 'verleend, bezwaar binnengekomen'. Het dossier OVX wordt gesloten als alle procedures die aan de vergunningverlening verbonden zijn, gereed zijn gemeld.

In de WFM werkvoorraad wordt de status van de behandeling van de aanvraag met een kleur aangegeven. Daarbij geldt de volgende betekenis:

- Wit houdt in dat de aanvraag in behandeling is binnen de termijnen;
- Geel houdt in dat de procedure of stap uitgevoerd had moeten zijn. Er zijn dan nog geen wettelijke gevolgen aan verbonden;
- Rood houdt in dat een fatale datum nadert. Er zijn tien gradaties rood. Hoe roder, hoe dichterbij de fatale datum; en

---

<sup>10</sup> Blijkt uit: MVV4all Handleiding 1.03 Omgevingsvergunning & WABO, instructie Case Manager, Gemeente Maasdriel & Gemeente Zaltbommel, versie 2.07.



- Grijs houdt in dat de fatale datum is overschreden. Het is dan wel mogelijk de procedure verder uit te voeren, maar wettelijk zitten consequenties aan het te laat afhandelen van de procedures. Indien er op een bestemmingsplan gewacht wordt is dit een lager risico.

Tot slot gaan er vanuit diverse procedures automatisch e-mails met meldingen naar de BAG<sup>11</sup> beheerder. Vanuit Vergunningverlening wordt een melding verstuurd ten aanzien van (i) binnenkomst aanvraag omgevingsvergunning met deelactiviteit bouwen en/of slopen, (ii) het intrekken door aanvrager, (iii) het intrekken of weigeren van een vergunning en (iv) het verlenen van een vergunning. Vanuit Toezicht wordt een melding verstuurd ten aanzien van: (i) start bouw, (ii) bouw gereed en (iii) sloop gereed.

### **3.2 Wabo-beraad**

Ons is gebleken dat het zogenoemde Wabo-beraad een belangrijk onderdeel vormt, of destijds vormde, van de werkprocessen binnen de Gemeente ten aanzien van de behandeling van vergunningaanvragen.

Het Wabo-beraad is voorafgaand aan de implementatie van de Wabo opgericht om de invoering hiervan binnen de Gemeente zo soepel mogelijk te laten verlopen. Het is, althans dat was het destijds, een wekelijkse vergadering waar alle nieuw binnengekomen aanvragen (kort) werden besproken en waarbij eventuele aandachtspunten ten aanzien van die aanvragen werden vastgesteld. Ook werd nagegaan of een koppeling met andere dossiers moest worden gemaakt en of het al dan niet via het college moest verlopen.

De verslaglegging van het Wabo-beraad vond plaats door middel van een schematische weergave in een Excel-bestand. Er was geen ruimte voor inhoudelijke toetsing van de vergunningaanvragen. Als er op het eerste gezicht niets bijzonders met de aanvraag aan de hand was en er ook geen koppeling te maken was met andere dossiers, werd de (verdere) behandeling van de aanvraag niet meer besproken tijdens het Wabo-beraad. Het Excel-bestand werd wekelijks geactualiseerd.

Het Wabo-beraad bestond destijds uit zowel medewerkers van de Gemeente (van de afdelingen Juridische Zaken, Vergunningen, Ruimtelijke Ordening, Beleidsmedewerkers APV en Handhaving en Milieu) als derden.

De bewuste aanvraag uit november 2012 zou ook tijdens het Wabo-beraad besproken zijn. Van de periode oktober 2012 tot en met juli 2013 zijn geen verslagen (meer) beschikbaar. Uit de interviews is gebleken dat de onderhavige aanvraag tijdens het Wabo-beraad niet als aandacht dossier is aangemerkt, te meer nu de combinatie "Van der Schans" en "geiten" in die periode – anders dan nu – nog geen vragen deed oproepen binnen de Gemeente. De aanvraag had slechts betrekking op het bouwen van een nieuwe schuur en de aanvrager had daar al een milieuvergunning voor verkregen.

---

<sup>11</sup> Basisregistratie, Adressen en Gebouwen.

Uit de interviews is vervolgens gebleken dat de onderhavige aanvraag mogelijk in augustus 2013 weer tijdens het Wabo-beraad is behandeld, omdat op dat moment de conclusie werd getrokken dat er wel sprake was van strijd met het bestemmingsplan. Dit is echter niet terug te vinden in de verslagen.

### **3.3 Omgevingsdienst Rivierenland**

In dit verband is ook de totstandkoming van en samenwerking met de Omgevingsdienst Rivierenland ("ODR") het vermelden waard. Dit samenwerkingsverband<sup>12</sup> is belast met vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarnaast voert zij voor een groot aantal van deze gemeenten, waaronder Maasdriel, taken uit de Wabo uit.

De ODR is op 1 april 2013 in werking getreden. De overdracht van dossiers, werkzaamheden en personeel van de Gemeente naar de ODR is met de nodige opstartproblemen verlopen. Uit de interviews is gebleken dat er met name in die beginperiode veel discussie heeft plaatsgevonden over de uitvoering van de werkzaamheden en de invulling van de verschillende takenpakketten. Doordat wel het personeel van de Gemeente naar de ODR overging, maar niet alle taken, zat ook de Gemeente in een lastig parket. Zij had daardoor immers onvoldoende personeel om de eigen werkzaamheden uit te kunnen voeren op een voldoende ingevoerd niveau.

Zoals blijkt uit het volgende hoofdstuk, is de besluitvorming ten aanzien van de bewuste aanvraag uit november 2012 uiteindelijk op 1 april 2015 aan de ODR overgedragen.

---

<sup>12</sup> Van de gemeenten Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel en de provincie Gelderland.

## **4. Beeld dossier en interviews**

### **4.1 Vergunningaanvraag H.C. de Jonghweg ongenummerd**

#### *4.1.1 Ontvangst aanvraag, eerste behandeling*

Na het voorgaande, waarmee het kader waarbinnen vergunningaanvragen behandeld dienen te worden duidelijk is, volgt hier een analyse van de feiten en omstandigheden die volgen op de aanvraag van 13 november 2012.

Met die aanvraag (die voldoet aan de formele wettelijke vereisten van artikel 4:1 Awb) heeft Maatschap Het Grazende Geitje een omgevingsvergunning aangevraagd voor de activiteit bouwen ten behoeve van een nieuw te bouwen geitenstal op de locatie H.C. de Jonghweg ongenummerd. Ten behoeve van deze locatie is op 23 november 2007 een natuurbeschermingswetvergunning en op 19 mei 2009 een oprichtingsvergunning verleend.

De aanvraag is bij Team Vergunningen binnengekomen en geregistreerd onder nummer 585261. Op het registratieformulier wordt opgemerkt dat de reguliere procedure van toepassing is. Een datum ontbreekt en ook kan niet uit het document worden opgemaakt of het in OVX is ingeboekt.

Uit het dossier blijkt niet dat het bevoegd gezag ingevolge artikel 3.8 Wabo onverwijld kennis van de aanvraag heeft gegeven in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Het is daardoor niet bekend of de aanvraag is gepubliceerd en dus voor derden kenbaar was. Het niet publiceren van de aanvraag heeft overigens niet tot gevolg dat de omgevingsvergunning niet mag worden verleend.

Bij brief van 15 november 2012 aan zowel Maatschap Het Grazende Geitje als de toenmalige adviseur bevestigt Team Vergunningen de ontvangst van de aanvraag. In deze brief is de datum vermeld waarop het bestuursorgaan de aanvraag heeft ontvangen, te weten op 13 november 2012. Dit is aldus de datum waarop de beslistermijn is gaan lopen. De ontvangstbevestiging voldoet daarmee aan artikel 3.1, tweede lid, Wabo. Voorts is in de ontvangstbevestiging aangegeven dat de aanvrager op korte termijn een uitgebreide brief ontvangt waarin zij geïnformeerd wordt over de behandeling van de aanvraag. Ook is aangegeven dat alle correspondentie vanaf dat moment via de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans zal verlopen. Van een aanhouding of opschorting van de beslistermijn is, met deze brief, geen sprake. De beslistermijn ligt derhalve – uitgaande van de reguliere procedure – op 8 januari 2013.

Vornoemde brief waarmee de aanvrager geïnformeerd zou worden over de behandeling van de aanvraag, hebben wij niet ontvangen. Dit kan betekenen dat de aanvrager niet zo snel als mogelijk na ontvangst van de aanvraag door het bevoegd gezag is geïnformeerd over de procedure die ter voorbereiding van de beslissing zal worden gevolgd, welke beslistermijn van toepassing is en welke beschikbare rechtsmiddelen er zijn om tegen de beschikking op te komen. In dat geval is niet voldaan aan artikel 3.1, derde lid, Wabo.

#### 4.1.2 Afhandeling extern belegd; inlogproblemen

Hoewel de exacte datum van opdrachtverlening niet bekend is, is wel duidelijk dat op enig moment de beoordeling van de aanvraag – waaronder mede wordt verstaan de toets of de aanvraag binnen het bestemmingsplan past – uitbesteed is aan AGEL Adviseurs B.V. ("AGEL"). Op 22 november 2012 bevestigt AGEL dat zij bezig is met de toets aan het bestemmingsplan en informeert zij naar het geldende bestemmingsplan op de betreffende locatie. Een reactie hierop van de Gemeente blijft uit, althans die hebben wij niet ontvangen.

Op 30 november 2012 bericht AGEL dat de aanvraag beoordeeld is op basis van het bestemmingsplan en dit akkoord is. Daarbij wordt echter aangegeven dat het AGEL niet lukt in het IT-systeem van de Gemeente te werken vanwege de melding: "*Er is geen gebruiker bekend voor de volgende stap*". Dat lijkt een tijdelijk probleem te zijn, nu uit de interviews het beeld ontstaat dat ook van buiten kon worden ingelogd op de systemen van de Gemeente. In diezelfde e-mail geeft AGEL aan dat zij graag verneemt wanneer zij het plan verder op kan pakken en of de activiteit milieu ook onderdeel uitmaakt van de aanvraag. Dat maakt dat AGEL dus ook nog niet definitief kan vaststellen of de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Dat laatste wekt de indruk dat zij niet volledig op de hoogte is van het dossier.

Een reactie van de Gemeente blijft uit. Nadat AGEL op 6 december 2012 informeert naar de status van haar vragen van 30 november 2012, ontvangt zij op 11 december 2012 van de Gemeente bericht dat de vergunning verder afgehandeld kan worden, omdat het onderdeel milieu reeds eerder is vergund. Dit leidt bij AGEL tot de conclusie – een uitgebreide analyse ontbreekt overigens in het dossier – dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Op 18 december 2012 geeft AGEL aan de Gemeente aan dat zij een brief wil verzenden in verband met vermeende niet-ontvankelijkheid wegens het ontbreken van een aantal gegevens, maar dat zij (wederom) niet in OVX kan werken. Omdat het probleem kennelijk niet direct wordt verholpen, stuurt AGEL op 19 december 2012 drie conceptbrieven aan de Gemeente ter verzending aan de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans. In de eerste conceptbrief staat dat de behandeling van de aanvraag plaatsvindt op basis van de reguliere voorbereidingsprocedure waar een standaard termijn van acht weken voor geldt. Dit betekent dat uiterlijk 8 januari 2013 een beslissing zou moeten zijn genomen. In de tweede conceptbrief staat dat de beslistermijn

met toepassing van artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo eenmalig met zes weken wordt verlengd. Dit betekent dat – indien voornoemde tweede conceptbrief daadwerkelijk aan de adviseur van de heer Van der Schans zou zijn verzonden – uiterlijk 19 februari 2013 een beslissing op de aanvraag zou moeten zijn genomen. In de derde conceptbrief staat dat de aanvraag niet voldoet aan de vereiste brandveiligheid. Dat laatste was kennelijk een mogelijk discussiepunt. Expliciet blijkt dat niet uit het dossier, wel uit latere discussies tussen de Gemeente en de (toenmalige) adviseur van de heer Van der Schans. In de conceptbrief wordt ingevolge artikel 4:5 Awb een termijn van vier weken gegeven – tot uiterlijk 16 januari 2013 – om de aanvullende stukken toe te sturen.

Kennelijk zijn de brieven niet op die datum aan de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans verzonden. De brief die verzonden zou moeten zijn, is niet in het systeem van de Gemeente terug te vinden. Doordat de conceptbrieven van AGEL mogelijk niet in het IT-systeem van de Gemeente zijn geregistreerd, is de status van de behandeling van de aanvraag mogelijk – dit blijkt niet uit het dossier – aangegeven c.q. bijgehouden in de WFM werkvoorraad. De status is daardoor mogelijk niet met kleuren weergegeven als gevolg waarvan niet direct duidelijk was of er in de procedure een stap uitgevoerd moest worden en/of een fatale termijn naderde. Dit blijkt ook niet uit de afgenomen interviews.

Op 9 januari 2013 stuurt AGEL naar de Gemeente een bericht dat zij in Verseon geen kopie van de brief ziet die aan de (toenmalige adviseur van de) aanvrager verstuurd had moeten worden. Een reactie van de Gemeente op deze constatering blijft uit, althans die hebben wij niet ontvangen. Ook blijkt niet uit ons dossier of de Gemeente onderzoek heeft gedaan naar het al dan niet verzenden van de brief. Van AGEL hebben wij begrepen dat zij na 1 januari 2013 geen werkzaamheden meer uitgevoerd heeft voor de Gemeente met betrekking tot de bouwplantoetsing.

Op 23 januari 2013 stuurt de Gemeente aan de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans de brief "*waarvan de verzending blijkbaar niet goed verlopen is*". Uit de stukken die wij hebben ontvangen blijkt niet of, en zo ja welke van de drie conceptbrieven op dat moment aan de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans is verzonden. Wij kunnen dus niet concluderen of de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans op dat moment mede is gedeeld dat de reguliere voorbereidingsprocedure op de behandeling van de vergunningaanvraag van toepassing is, dat de beslistermijn op grond van artikel 3.9, tweede lid, Wabo met zes weken is verlengd en/of dat de beslistermijn op grond van artikel 4:5 jo 4:15, eerste lid onder a Awb is opgeschort vanwege het ontbreken van aanvullende stukken. Uit de interviews is gebleken dat begin januari nog geen sprake was van een discussie tussen de heer Van der Schans en de Gemeente over het wel of niet van rechtswege verleend zijn van de vergunning.

#### *4.1.3 Vervolg afhandeling; 'overeenstemming' van opschorting*

Op 23 januari 2013 vindt vervolgens een e-mailwisseling tussen de Gemeente en toenmalige adviseur van de heer Van der Schans plaats over de termijn waarbinnen de

aanvullende stukken toegestuurd moeten worden. Kennelijk gaan betrokkenen ervan uit dat de behandeling is opgeschort in afwachting van het nader toesturen van stukken (conform artikel 4:5 jo. 4:15, eerste lid onder a Awb). Dit is echter niet schriftelijk bevestigd, althans hier hebben wij geen stukken over ontvangen. De adviseur van de heer Van der Schans stelt een termijn van vier weken voor, hetgeen betekent dat de aanvullende stukken uiterlijk 20 februari 2013 toegestuurd moeten worden.

De Gemeente gaat hiermee akkoord. Zij schrijft: "*des te eerder wij de gegevens kunnen ontvangen, des te eerder wij een besluit kunnen nemen op uw aanvraag*". Het lijkt erop dat zowel de Gemeente als de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans – ondanks dat de brief kennelijk niet in december 2012 is verzonden – in januari 2013 uitgaan van een nog in behandeling zijnde aanvraag en dus niet een van rechtswege verleende vergunning.

#### *4.1.4 Reactie op dorpsbezoek; geen gezondheidseisen te stellen bij 'reguliere vergunning'*

Op 5 maart 2013 vindt vervolgens een dorpsbezoek plaats, waarbij eveneens een bezoek is gebracht aan het bedrijf van de heer Van der Schans. Hier wordt in paragraaf 4.2 nader op ingegaan. Naar aanleiding van dit bedrijfsbezoek vindt een gedachtewisseling plaats binnen de Gemeente – met name vanwege opmerkingen uit de omgeving tijdens het bezoek – waaruit kan worden opgemaakt dat zorgen bestaan over het verlenen van de vergunning zonder strikte voorwaarden. Ambtelijk wordt terecht gewezen op de verleende omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit en het niet kunnen stellen van voorwaarden aangaande gezondheid in het kader van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. De indruk wordt gewekt – het blijkt niet expliciet – dat wat betreft de activiteit bouwen men de mening is toegedaan dat een en ander past binnen het bestemmingsplan.

#### *4.1.5 Opschorting behandeling of van rechtswege en aanvullen gegevens voor voorwaarden?*

Namens de heer Van der Schans is in de periode die volgt (direct) contact met een contactpersoon van de Brandweer Bommelerwaard en Veiligheidsregio Gelderland-Zuid ten behoeve van de (aanpassing van de) brandcompartimenten. Met name in juni 2013 is veelvuldig contact geweest over de inhoud van de concept risico-inventarisatie tussen de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans en de contactpersoon van de Veiligheidsregio.

Eveneens in juni 2013 heeft de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans contact met de Gemeente. De heer Van der Schans zou namelijk bereid zijn de lopende aanvraag in te trekken en direct opnieuw in te dienen onder de voorwaarde dat de vergunning dan binnen één week zou worden verleend. De Gemeente was bereid hier akkoord mee te gaan onder de voorwaarde dat de Veiligheidsregio/Brandweer Bommelerwaard akkoord is met de aanvullingen op het gebied van brandveiligheid. Uit de interviews blijkt dat hier intern binnen de Gemeente over is gesproken. De toenmalige adviseur van de heer Van der Schans geeft vervolgens aan de nieuwe aanvraag in te dienen als de contactpersoon van de Veiligheidsregio akkoord is, zodat de stukken compleet zijn en dit dus niet aan vergunningverlening in de weg kan staan. Deze gang van zaken wordt intern binnen de Gemeente bevestigd. De Gemeente heeft uiteindelijk met de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans afgesproken dat het vergunningentraject eind juli 2013 opgepakt wordt en de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen begin augustus via het college zal worden verleend.

#### *4.1.6 Patstelling 'van rechtswege verleend'; handelen met een van rechtswege verleende vergunning?*

Op 20 juni 2013 reageert de contactpersoon van de Veiligheidsregio op de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans over voornoemde afspraak. Hij benadrukt dat een termijn van één week voor hem te kort is om de aanvullende stukken inhoudelijk te beoordelen, maar dat hij de *"patstelling m.b.t. de vergunning van rechtswege"* begrijpt. Hoewel deze bewoordingen een discussie over en weer veronderstelt, is daarvan niet gebleken in het dossier.

Nadat zij nog heen en weer gemaïld hebben over aanvullende eisen, merkt de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans op 25 juli 2013 op dat e.e.a. procedureel nu wel lang begint te duren. Hij schrijft: *"Misschien is een vergunning van rechtswege een makkelijkere oplossing? Dan kun je namelijk ook zelf de eisen die jullie stellen middels voorschriften aan de vergunning verbinden"*. Deze mail wordt op 29 juli 2013 doorgestuurd naar de Gemeente. Op 13 augustus 2013 stuurt de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans aan de Gemeente: *"(...) heb ik (...) aangegeven dat het dan misschien beter is om de vergunning dan toch maar van rechtswege te publiceren. (...) kan dan voorschriften verbinden aan de vergunning indien hij dit nodig acht. Graag zou ik van je horen hoe we het vervolg nu inzetten"*. Buiten het bericht van 20 juni 2013 en het vermoeden dat daaruit valt op te maken, is dit de eerste keer dat in het dossier expliciet melding wordt gemaakt van een eventueel van rechtswege verleende vergunning.

Het lijkt er dus op dat over en weer nog als uitgangspunt heeft te gelden dat de vergunning van rechtswege is verleend en dat, vanwege een inhoudelijke discussie over met name de brandveiligheidseisen, gezien werd op welke wijze die eisen aan de vergunning konden worden verbonden (via een nieuwe aanvraag of het verbinden van voorschriften aan de van rechtswege verleende vergunning, zodat deze ook 'bruikbaar' zou zijn). Hoewel dit alles niet als zodanig blijkt uit andere documenten of de afgenomen interviews. Sterker nog, de opmerking komt in zekere zin uit de lucht vallen. Mogelijk is dus wel sprake geweest van het besef op dat moment van het bestaan van een van rechtswege verleende vergunning en is gepoogd praktisch om te gaan met dit gegeven. Onder andere door de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans alsnog de mogelijkheid te geven de aanvraag aan te vullen. Dit vanuit de gedachte dat Maatschap Het Grazende Geitje niets zou kunnen met een van rechtswege verleende vergunning waar tegelijkertijd allerlei gebreken aan zouden kleven. Dit is op zichzelf een niet vreemde werkwijze bij vergunningverlening, te meer nu door het alsnog aanleveren van gegevens of het voldoen aan specifieke eisen – bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid – daaromtrent voorwaarden aan de van rechtswege verleende vergunning verbonden zouden kunnen worden.

Hoewel aannemelijk is dat deze werkwijze werd gevolgd met voornoemde gedachtegang met genoemde redenen, valt zulks evenwel niet vast te stellen op basis van het dossier of de interviews van betrokkenen. Hoewel niet valt in te zien dat betrokkenen hier anders over hebben verklaard dan de gang van zaken, is derhalve niet komen vast te staan (door schriftelijke vastlegging) dat dit ook daadwerkelijk zo is geschied.

Op 21 juni 2013 wordt tevens namens de heer Van der Schans een verzoek tot vooroverleg omgevingsvergunning (d.d. 17 juni 2013) ingediend voor het samenvoegen van twee inrichtingen en vergroten van het bouwvlak (ten aanzien van de H.C. de Jonghweg ongenummerd en nr. 12 in Rossum). Op dit principeverzoek wordt in paragraaf 4.2 nader ingegaan.

#### *4.1.7 Nieuw inzicht; strijdigheid met het bestemmingsplan*

Enigszins uit het niets blijkt vervolgens dat op 14 augustus 2013 intern de stelling wordt betrokken dat sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. De vraag wordt opgeworpen of het project in aanmerking komt voor een projectbesluit. De Gemeente geeft daarbij aan dat zij de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans een duidelijk beeld wil geven van de strijdigheden met het bestemmingsplan en waarom zij geen medewerking kan verlenen aan de door de heer Van der Schans gewenste uitbreiding.



Dit is de eerste keer dat in het dossier expliciet melding wordt gemaakt van de vermeende strijdigheid met het bestemmingsplan als gevolg waarvan de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen niet kan worden verleend. Op 23 augustus 2013 wordt dit door middel van een memo door de Gemeente aan de heer Van der Schans kenbaar gemaakt. Overlegd moet worden hoe verder te gaan met de aanvraag. Niet is vast te stellen of, en zo ja waarom en op welk moment de Gemeente de aanvraag opnieuw aan het bestemmingsplan heeft laten toetsen en dus tot een andere conclusie dan AGEL in 2013 is gekomen.

#### *4.1.8 Expliciet stelling aanvrager; van rechtswege verleend*

Op 10 oktober 2013 wordt namens de heer Van der Schans naar de Gemeente het volgende medegedeeld: *"Enige tijd geleden hebben we aan tafel gezeten om te overleggen over onder andere de bouwaanvraag voor de HC de Jonghweg ongenummerd. In eerste instantie bleek dat de aanvraag van rechtswege verleend was. Hierop zijn jullie terug gekomen omdat het een en ander niet binnen het bestemmingsplan zou passen en dus de uitgebreide procedure van toepassing zou zijn"*. Verwezen wordt naar jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waaruit blijkt dat deze gang van zaken niet mogelijk zou zijn. Gevraagd wordt hoe hier mee om te gaan. Een reactie van de Gemeente is ons niet bekend.

Vervolgens blijft het stil ten aanzien van de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Niemand binnen de Gemeente, althans dat blijkt niet uit ons dossier, spreekt meer over de mogelijkheid dat sprake is van een van rechtswege verleende vergunning. De e-mail van de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans van 10 oktober 2013 wordt niet expliciet besproken. Uit de interviews is gebleken dat mogelijk niet veel gewicht aan deze e-mail werd toegekend, omdat men intern binnen de Gemeente in de veronderstelling verkeerde dat de aanvraag omgevingsvergunning in strijd was met het bestemmingsplan en er dus geen sprake van een van rechtswege verleende vergunning kon zijn. Dit zou wel meerdere malen telefonisch aan de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans zijn medegedeeld. Dit viel niet te verifiëren.

Het lijkt erop dat de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (H.C. de Jonghweg ongenummerd) in 2014 wordt 'geparkeerd' vanwege voornoemd principeverzoek dat door de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans is ingediend. Het principeverzoek heeft betrekking op het samenvoegen van twee inrichtingen en het vergroten van een bouwvlak. Zoals blijkt uit paragraaf 4.2, heeft de Gemeente ten aanzien van dit verzoek in 2014 advies aan de ODR gevraagd en heeft het college besloten het besluit aan te houden in afwachting van advies van de GGD. In februari 2015 wordt de besluitvorming op het principeverzoek wederom aangehouden.

#### 4.1.9 Van rechtswege of niet; ook in 2015 'boven de markt'

Op 10 februari 2015 vindt vervolgens een gesprek plaats tussen de Gemeente, de ODR, de heer Van der Schans en zijn toenmalige adviseur. Uit het gespreksverslag blijkt dat gesproken is over "Biologische opfokgeiten achterzijde Molenstraat". Daarbij staat onder meer de vraag/opmerking: "Vergunning van rechtswege? Reactie opstellen naar vd Schans". Het heeft er de schijn van dat dit actiepunt betrekking heeft op de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aan de H.C. de Jonghweg ongenummerd. Kennelijk is dus (ook) in 2015 gesproken over de vraag of al dan niet sprake is van een vergunning van rechtswege. De vraag of al dan niet sprake kan zijn van een vergunning van rechtswege wordt op 19 februari 2015 intern binnen de Gemeente doorgestuurd.

#### 4.1.10 Wie behandelt de aanvraag?

Naar aanleiding van voornoemde vraag is, zo blijkt uit het papieren dossier, onduidelijkheid bestaan over de behandeling van het dossier. Op dat moment is niet bekend wie de behandeling van de aanvraag omgevingsvergunning bouwen in behandeling heeft. Uit de reacties blijkt dat team Publieke Dienstverlening (voormalig Team Vergunningen) de afhandeling van de bouwvergunning destijds heeft aangehouden in afwachting van de afhandeling van een vooroverleg met Team Beleid & Ruimte. Uit het systeem zou blijken dat de behandeling van de aanvraag omgevingsvergunning daarmee overgedragen is aan team Beleid & Ruimte, maar dit is een misvatting geweest. De term 'overdragen' werd destijds gebruikt voor het aanvragen van een advies en niet voor het daadwerkelijk overdragen van de behandeling van het dossier.

Mogelijk verkeerde men bij Team Publieke Dienstverlening in de veronderstelling dat het dossier in behandeling was bij Team Beleid & Regie en vice versa. In maart 2015 constateert de Gemeente dat de aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen van de geitenstal nog open staat in het systeem. Ogenscheinlijk heeft het systeem met waarschuwingen en kleuren beperkt gewerkt.

Op 1 april 2015 – mogelijk nu pas gelet op de discussie over het principeverzoek – draagt de Gemeente de aanvraag ter afhandeling over aan de ODR.

#### *4.1.11 Van rechtswege of niet; handhaving visie Gemeente*

Op 18 mei 2015 bericht de Gemeente intern en aan de ODR dat de strijdigheid met het bestemmingsplan door de heer Van der Schans wordt bestreden. Ons zijn geen stukken bekend, anders dan voornoemde e-mail van 10 oktober 2013, waar dit uit blijkt. Op 2 juli 2015 bericht de Gemeente aan de ODR: *"Omdat vd Schans meerdere initiatieven had lopen is de aanvraag aangemerkt als uitgebreide procedure, deze loopt nog steeds"*. Wat van deze redenering ook zij, het aantal initiatieven maakt natuurlijk niet dat een aanvraag opeens aan een uitgebreide procedure wordt onderworpen, ook ten aanzien van dit standpunt hebben wij geen stukken ontvangen. Niet duidelijk is dus wanneer de Gemeente definitief de stelling betrok dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure op de behandeling van de aanvraag van toepassing zou zijn.

Op 23 september 2015 neemt een nieuwe adviseur van de heer Van der Schans contact op met de Gemeente over de vergunningaanvraag van 13 november 2012. Uit deze e-mail blijkt dat uitgegaan wordt van een nog te verlenen vergunning. Het standpunt dat de vergunning van rechtswege zou zijn verleend, wordt niet ingenomen. De e-mail wordt op 26 oktober 2015 intern binnen de Gemeente doorgestuurd en op 23 november 2015 naar de ODR. Een reactie op de brief is niet bekend.

#### *4.1.12 Concrete afhandeling aanvraag door de ODR*

De beoordeling van de aanvraag omgevingsvergunning wordt vervolgens opgepakt door de ODR. Op 4 april 2016 stuurt de ODR een brief aan Maatschap Het Grazende Geitje ten aanzien van de vergunningaanvraag voor het bouwen van een bedrijfsgebouw op het adres H.C. de Jonghweg ongenummerd in Rossum. Genoemd wordt 13 november 2015 als datum van ontvangst, maar bedoeld zal zijn – zo is onze indruk – 13 november 2012. Aangegeven wordt dat nog niet alle gegevens zijn aangeleverd die nodig zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen. Verwezen wordt naar het contact tussen de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans en de Veiligheidsregio in 2013 over de brandcompartimenten. Uit de brief blijkt dat de ODR begin februari 2016 contact heeft gehad met de Veiligheidsregio over de status van de rapportage en het beroep op gelijkwaardigheid. De Veiligheidsregio zou gereageerd hebben dat nog geen rapportage aangeleverd is waarvan de Veiligheidsregio zegt dat deze gebruikt kan worden om de gelijkwaardigheid aan te tonen van een brandcompartiment groter dan 3.000 m<sup>2</sup>.

Op 8 februari 2016 heeft de ODR, zo blijkt eveneens uit de brief, deze informatie en de in 2013 gevoerde correspondentie, aangeleverde informatie en beoordeling aan de adviseur van de heer Van der Schans gestuurd. De adviseur van de heer Van der Schans zou deze stukken bekijken en zou stukken aan gaan leveren en/of aanpassen, zodat voldaan zou worden aan de geldende eisen van het Bouwbesluit op het gebied van brandveiligheid. Wat opvalt, is dat ook de ODR op het spoor blijft van de uitgebreide procedure, veronderstellend dat de gedachte is dat sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Of de ODR op de hoogte is van de discussie, in elk geval opgeworpen door de adviseur

van de heer Van der Schans, over het mogelijk van rechtswege verleend zijn van de vergunning hebben wij niet kunnen vaststellen.

Op 9 juni 2016 reageert de adviseur van de heer Van der Schans op voornoemde brief van de ODR. Onder meer wordt aangegeven dat het niet de bedoeling is om de inrichtingen samen te voegen tot één inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Wij merken op dat in deze e-mail wederom uitgegaan wordt van een nog te verlenen vergunning. Ook het standpunt dat de vergunning van rechtswege zou zijn verleend, wordt niet ingenomen. Wel lijkt de opmerking over de inrichtingen te zijn gericht op de discussie over het al dan niet passen binnen het bestemmingsplan.

Dat past ook in het beeld dat blijkt uit een bericht van de ODR aan de Gemeente van 6 februari 2017. Daaruit volgt dat de ODR van mening is dat de aanvraag betrekking heeft op het vestigen van een tweede bedrijf, dit in strijd is met het bestemmingsplan en dus sprake is van een uitgebreide voorbereidingsprocedure. Omdat het dossier afgerond moet worden, vraagt de ODR de Gemeente of zij medewerking wil verlenen aan het laten vestigen van een tweede bedrijf. Naar aanleiding van dit verzoek brengt Team Beleid en Ruimte van de Gemeente op 21 februari 2017 advies uit, te weten (kort gezegd) dat zij geen medewerking wil verlenen.

#### *4.1.13 Opstellen bestuursvoorstel; onbesproken risico*

Omdat de ODR vindt dat ten aanzien van de vergunningaanvraag van 13 november 2012 een knoop doorgehakt moet worden, stuurt zij op 30 maart 2017 een concept collegevoorstel aan de Gemeente toe. Uit dit concept voorstel blijkt dat de besluitvorming gemandateerd is aan de ODR, maar dat het college – omdat het een politiek gevoelige locatie betreft – voorafgaand aan de besluitvorming wordt geïnformeerd. In het concept bestuursvoorstel is onder meer een aantal kanttekeningen en risico's ten aanzien van de aanvraag opgenomen. Geen melding is gemaakt van de discussie in 2013 over de al dan niet van rechtswege verleende vergunning. Ook is geen melding gemaakt van de e-mail van de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans van 10 oktober 2013, waarin gesteld is dat de vergunning in eerste instantie van rechtswege verleend was, maar de Gemeente daar op terug is gekomen omdat het niet binnen het bestemmingsplan zou passen en dus de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing zou zijn.

Op 5 april 2017 stuurt de ODR de stukken nogmaals naar de Gemeente. De Gemeente heeft het conceptvoorstel in haar eigen format gezet en stuurt dit op 24 april 2017 intern door. Op 25 april 2017 ontvangt de ODR het concept-collegevoorstel van de Gemeente retour. In de kantlijn zijn vragen en opmerkingen opgenomen die onder meer betrekking hebben op de duur van de afhandeling van de aanvraag, de beschrijving van de situatie, het principeverzoek en de overige vergunningen. Daarnaast is e.e.a. stilliger door de Gemeente geformuleerd. Zo ook de kanttekeningen en risico's. Onder meer is vermeld: *"Er kan een vermoeden bestaan dat het bedrijf niet als twee inrichtingen gezien moet worden maar als één bedrijf en inrichting gebruikt zal gaan worden. Daar is in beroep en hoger beroep een uitspraak door de rechter over gedaan. Echter milieutechnisch kan het niet als één inrichting vergund gaan worden. Als medewerking verleend zal gaan worden, wordt het heel lastig om iets tegen deze ontwikkelingen te doen. Ondanks dat het milieu en de omgeving er hinder zal van ondervinden".* En: *"Er kan geen onduidelijkheid ontstaan tussen de uitleg van verschillende wetten. Als de twee initiatieven als één bedrijf (bestemmingsplan) worden gezien, is er ook sprake van één inrichting (milieu) en vice versa".* Ook nu zijn de kanttekeningen en risico's niet aangevuld met voornoemde discussie in 2013 over de al dan niet van rechtswege verleende vergunning.

Op 26 april 2017 wordt intern binnen de Gemeente verzocht de afwijzing van de aanvraag uit te stellen teneinde irritatie bij de heer Van der Schans te voorkomen, gelet op lopende besprekingen. Ons is niet bekend waar de besprekingen betrekking op hadden.

Op 30 mei 2017 informeert de ODR naar het besluit van het college zodat zij daarna het ontwerpbesluit kan publiceren. Op 30 juni 2017 reageert de Gemeente dat een afspraak ingepland zal worden naar aanleiding van de startprocedure van het besluit over de aanvraag.

Op 31 augustus 2017 bericht de Gemeente (de adviseur van) de heer Van der Schans dat de beslissing op de aangevraagde omgevingsvergunning naar verwachting op 12 september 2017 genomen zal worden.

Op 1 september 2017 stuurt de Gemeente het aangepaste concept collegevoorstel intern door. In de begeleide tekst staat vermeld: *"Het voorstel tot afwijzing van de vergunning van Vd Schans aan de HC de Jonghweg is aangepast. We hebben daarvoor een sterk verhaal nodig omdat er waarschijnlijk bezwaar/beroep op zal worden ingediend, gezien de recente berichtgeving over geitenstallen. We vonden dat er nog een aantal inhoudelijke aanpassingen gedaan moesten worden om het standpunt duidelijker te maken en een stevigere basis te geven. Ik heb er een korte memo aan toegevoegd die de vergunningensituatie uitlegt".* Wederom is in het collegevoorstel geen melding gemaakt van de discussie in 2013 over de al dan niet van rechtswege verleende vergunning en de e-mail van de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans van 10 oktober 2013. Achteraf wordt wel erkend dat dit wel een vermelding had verdiend.

Op 7 september 2017 bericht de Gemeente de adviseur van de heer Van der Schans – nadat laatstgenoemde heeft geïnformeerd naar de stand van zaken – dat het voorstel tot besluitvorming is ingediend bij het college, maar dat de wethouder het dossier wil bespreken voordat het naar het college kan op 21 september 2017. Op 18 september 2017 wordt het conceptvoorstel nogmaals intern binnen de Gemeente verstuurd.

Op 20 september 2017 bericht de heer Van der Schans – door middel van het toezenden van een bericht van zijn eerdere adviseur – de Gemeente onder meer dat na de aanvraag meerdere malen overleg is geweest met de Gemeente waarbij strijdigheid met het bestemmingsplan is aangegeven. Er bestaat bereidheid om de aanvraag aan te passen en zo de geuremissie te verlagen, zodat beide inrichtingen toch samengevoegd kunnen worden. Uit de reacties op deze e-mail blijkt dat de Gemeente vraagtekens zet bij de communicatie door de eerdere adviseur van de heer Van der Schans. Gewezen wordt op de eerdere communicatie over het voornemen tot weigering van de aanvraag omgevingsvergunning.

Op 26 september 2017 bericht de Gemeente de ODR naar aanleiding van de diverse geitendossiers die dezelfde ochtend door het college zijn besproken. Uit deze e-mail blijkt dat het college wil dat het collegevoorstel binnen redelijke termijn naar het college gaat, maar dat er nog een aantal vragen moet worden beantwoord. Aangestuurd wordt op behandeling 10 oktober 2017.

#### *4.1.14 Herhaling stelling Van der Schans, van rechtswege verleend*

Op 27 september 2017 volgt een interne e-mail binnen de Gemeente naar aanleiding van een telefoongesprek met de heer Van der Schans. Uit de e-mail blijkt dat op 22 september 2017 een gesprek met de heer Van der Schans heeft plaatsgevonden, waarna laatstgenoemde een gesprek heeft gehad met zijn adviseur. Kennelijk is hem geadviseerd zijn tactiek aan te passen. In de e-mail staat: *“Na gesprek met zijn adviseur is hem aangeraden om de gemeente te wijzen op het feit dat de aanvraag van rechtswege verleend is en ons verzoekt om deze vergunning te publiceren, zodat hij er gebruik van kan maken. Hij belde om te laten weten dat hij dat van plan is te doen en dat hij dan geen aanpassing op zijn aanvraag indient. Daarna wil hij dan de verleende vergunning omzetten naar een situatie waarbij er sprake is van één inrichting. Ik heb aangegeven dat hij dat, als hij dat wenst, kan doen, maar dat dat geen invloed heeft op de door de gemeente voorgenomen werkwijze (nl. binnen enkele weken aan B&W voor te stellen om de procedure voor het weigeren van de aanvraag te starten). We zijn overigens van mening dat er geen sprake is van een van rechtswege verleende vergunning (immers, twee inrichtingen = twee bedrijven en daarmee in strijd met het bestemmingsplan). Hij belde omdat hij opvolging wil geven aan zijn uitspraak dat hij zijn acties graag in openheid en transparantie richting gemeente wil doen. Hij is van plan aanstaande vrijdag zijn verzoek in te dienen”*. Uit ons dossier blijkt niet of door de Gemeente gereageerd is op het standpunt c.q. de gewijzigde tactiek van de heer Van der Schans of dat dit anderszins is besproken. Uit de interviews is gebleken dat het

standpunt van de heer Van der Schans ter kennisneming is aangenomen, maar dat daar niet direct op is gereageerd. Met name vanuit de gedachte dat niet sprake zou kunnen zijn van een van rechtswege verleende vergunning, omdat de aanvraag in strijd was met het bestemmingsplan.

#### *4.1.15 Interne voorbereiding besluitvorming; onbenoemd laten discussie van rechtswege*

Op 29 september 2017 stuurt de Gemeente het door de ODR aangepaste concept collegevoorstel intern door. Ook nu wordt geen melding gemaakt van de recente stelling van de heer Van der Schans dat sprake zou zijn van een van rechtswege verleende vergunning.

Op 2 oktober 2017 wordt de Gemeente voorts door de heer Van der Schans (althans zijn advocaat) in gebreke gesteld voor het niet tijdig beslissen op de aanvraag omgevingsvergunning waar de reguliere voorbereidingsprocedure op van toepassing zou zijn. Deze ingebrekestelling wordt diezelfde dag door de Gemeente doorgestuurd naar de ODR voor het opstellen van een inhoudelijke reactie binnen twee weken.

Op 10 oktober 2017 besluit het college in te stemmen met het ontwerpbesluit om geen medewerking te verlenen aan de aanvraag omgevingsvergunning. Ook nu wordt geen melding gemaakt van de discussie over de al dan niet van rechtswege verleende vergunning in 2013 en de ingebrekestelling van 2 oktober 2017.

Op 12 oktober 2017 stuurt de ODR namens het college de ontwerpbeschikking inzake het voornemen de aangevraagde omgevingsvergunning te weigeren aan Maatschap Het Grazende Geitje. De aanvraag en de ontwerpbeschikking tot het weigeren van de omgevingsvergunning met bijbehorende stukken worden op 19 oktober 2017 voor 6 weken ter inzage gelegd. Op 13 oktober 2017 reageert de ODR inhoudelijk op de ingebrekestelling.

#### *4.1.16 Juridische procedure; van rechtswege verleend of niet*

Op 10 november 2017 dient de heer Van der Schans (althans zijn advocaat) een beroepschrift in bij de rechtbank Gelderland tegen het niet tijdig bekendmaken van de van rechtswege verleende vergunning.

Het verweerschrift van de Gemeente dateert van 28 november 2017. De Gemeente stelt dat geen sprake is van een van rechtswege verleende vergunning omdat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Ter onderbouwing: *"het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan laat slechts één bedrijf toe op het perceel. Met de aanvraag van 13 november 2013<sup>13</sup> wordt de bouw van een tweede bedrijf aangevraagd. Voor de motivering hiervan wordt verwezen naar de inhoud van de*

---

<sup>13</sup> Men bedoelt uiteraard 2012.

*brief van 13 oktober 2017 (p. 1 van het procesdossier) en de motivering van het ontwerpbesluit van 12 oktober 2017 (p. 4 van het procesdossier)".*

*In het verweerschrift staat vervolgens: "Dit laat echter onverlet dat, ook in geval van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, de beslistermijn helaas is overschreden. Hiervoor zijn meerdere redenen aan te wijzen. De aanvraag is destijds ontvangen en behandeld door de gemeente Maasdriel. In 2012, 2013 en 2014 zijn diverse plannen van eiser besproken met de gemeente. Deze plannen richtten zich op ontwikkelingen op diverse locaties, vergezeld van aanvragen en principeverzoeken. Destijds is eiser gevraagd om een totaalbeeld van de plannen. Inzicht hierin heeft lang op zich laten wachten. Begin 2015 is een principebesluit genomen over samenvoeging van het bedrijf aan de H.C. de Jonghweg te Rossum en onderhavig bedrijf (p. 24 van het procesdossier). In april 2013 is de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) opgericht. De behandeling van de aanvraag is vervolgens in mei 2015 overgedragen aan de ODR. De completering en overdracht van het dossier aan de ODR heeft lange tijd in beslag genomen en daarbij is gebleken dat veel informatie over de aanvraag niet was gedocumenteerd, althans niet kon worden achterhaald. Medio 2015 is de ODR begonnen met het beoordelen van de aanvraag. Eiser is meermalen verzocht om aanvullende stukken, maar reactie bleef vaak uit. Daarnaast is eiser hangende de aanvraag gewisseld van rechtshulpverlener. Tot slot is binnen de gemeente/ODR lang gediscussieerd over de vraag of er sprake is van één of meer bedrijven en of er een vergunning kon worden verleend. Eiser is in dat kader ook de kans gegeven om de reeds bestaande milieuvergunningen en de huidige aanvraag op één en dezelfde naam te laten zetten. Eiser heeft dit tot op heden nog niet gedaan".*

Op 13 april 2018 oordeelt de rechtbank Gelderland dat de aanvraag past binnen het bestemmingsplan en dus de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Na het onbenut verstrijken van de beslistermijn van acht weken, is naar oordeel van de rechtbank op 8 januari 2013<sup>14</sup> een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan.

#### **4.2 Principeverzoek m.b.t. samenvoegen inrichtingen en vergroten bouwvlak H.C. de Jonghweg ongenummerd en nr. 12**

##### *4.2.1 Algemeen*

Parallel aan het traject ten aanzien van de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen d.d. 13 november 2012, heeft zich een ander traject binnen de Gemeente voorgedaan die betrekking heeft op de aanvraag van de heer Van der Schans, althans die daarmee samenhangt. Hierover het volgende.

##### *4.2.2 Werkbezoek en principeverzoek*

Zoals in de vorige paragraaf kort benoemd, heeft op 5 maart 2013 een werkbezoek plaatsgevonden in Hurwenen waarbij eveneens een bezoek is gebracht aan het bedrijf

---

<sup>14</sup> De rechtbank schrijft per abuis 8 juni 2013.



van de heer Van der Schans. Voorafgaand aan dit werkbezoek bericht de Gemeente op 1 maart 2013 haar wethouder over de vergunningaanvraag: *"Ik heb je geïnformeerd dat wij een aanvraag omgevingsvergunning in behandeling hebben voor het bouwen van een geitenstal aan de HC de Jonghweg te Rossum. Wij zijn hiervoor in afwachting van aanvullende gegevens. De milieuvergunning is vorig jaar al door de gemeente afgegeven. In tegenstelling tot de provincie Noord Brabant is de provincie Gelderland blijkbaar niet tegen geitenhouderijen. Momenteel ligt een vergunning van de provincie voor de uitbreiding van de HC de Jonghweg ter inzage (tot 1 maart 2013). Indien bij de provincie geen zienswijzen zijn ontvangen en aanvrager de ontbrekende gegevens bij de gemeente heeft aangeleverd kunnen wij overgaan tot het verlenen van de bouwactiviteit voor dit dossier. Zoals gezegd is het milieudeel vorig jaar al afgerond en kan hiertegen geen bezwaar meer worden ingediend"*. Tijdens het werkbezoek heeft, zo blijkt uit het dossier en de afgenomen interviews, de heer Van der Schans een rondleiding gegeven en tekst en uitleg gegeven over zijn bedrijfsactiviteiten, waarbij hij eveneens in is gegaan op zijn toekomstvisie ten aanzien van het bedrijf en zijn visie op de geitenhouderij.

Om voornoemde (toekomst)visie te kunnen verwezenlijken, heeft de heer Van der Schans extra ruimte nodig. Hij heeft daarom ook H.C. de Jonghweg 12 aangekocht. De ligging van het bouwblok is echter niet optimaal. Om een zo ideaal mogelijke situatie te creëren, is het voor hem wenselijk het bouwblok aan te passen. Op 6 juni 2013 verzoekt de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans om een overleg met de Gemeente om van gedachten te wisselen en zo tot een uitwerking van e.e.a. te komen wat door iedereen breed gedragen wordt. Uit een interne e-mail van de Gemeente van 10 juni 2013 blijkt dat de wethouder een gesprek prematuur vindt en hij heeft gevraagd de heer Van der Schans in de gelegenheid te stellen een verzoek om vooroverleg in te dienen. Dit wordt op 12 juni 2013 daadwerkelijk met de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans gecommuniceerd.

#### 4.2.3 Verzoek tot overleg

Op 21 juni 2013 wordt namens de heer Van der Schans een verzoek tot vooroverleg omgevingsvergunning (d.d. 17 juni 2013) ingediend voor het samenvoegen van twee inrichtingen en vergroten van het bouwvlak (ten aanzien van de H.C. de Jonghweg ongenummerd en nr. 12 in Rossum). In de begeleidende memo schrijft de toenmalige adviseur onder meer: *"Zoals bij u bekend zijn op het adressen H.C. de Jonghweg ongenummerd en 12 twee aparte bedrijven gevestigd. Op H.C. de Jonghweg ongenummerd is een milieuvergunning verleend voor het houden van geiten. Voor het adres H.C. de Jonghweg 12 is een melding ingevolge het activiteitenbesluit ingediend voor het houden van geiten. In de huidige situatie spreken we over twee inrichtingen. De gewenste situatie zou zijn om deze inrichtingen samen te voegen tot één inrichting met één (gekoppeld) bouwblok. Op deze manier is het mogelijk om een praktisch betere opzet van het bedrijf te ontwikkelen wat economisch en praktisch gezien wenselijk is. (...) In de gewenste situatie wil de opdrachtgever drie nieuwe stallen realiseren met daarnaast een melkstal inclusief wachtruimte"*.

Op 27 juni 2013 bevestigt de Gemeente de ontvangst van de aanvraag voor vooroverleg voor een omgevingsvergunning voor het samenvoegen van twee inrichtingen en het vergroten van het bouwblok. Daarbij wordt aangegeven dat de Gemeente ernaar streeft de toenmalige adviseur binnen 8 weken van een schriftelijke reactie te voorzien.

Uit ons dossier blijkt vervolgens dat op 20 augustus 2013 welstandsadvies is gevraagd over het samenvoegen van twee inrichtingen en het vergroten van een bouwvlak. De conclusie luidt dat het plan meer betrekking lijkt te hebben op RO. De reden waarom welstandsadvies is gevraagd is ons niet bekend.

Op 23 augustus 2013 heeft vervolgens een gesprek plaatsgevonden tussen de Gemeente, de ODR, de heer Van der Schans en zijn voormalig adviseur. Uit een e-mail van de ODR aan de Gemeente van 11 september 2013 blijkt dat tijdens voornoemd gesprek is afgesproken dat eerst de uitkomst van een bij Team Ruimte liggend principeverzoek wordt afgewacht, omdat de heer Van der Schans (nog) grotere plannen heeft dan hetgeen nu in procedure is. Dit wordt op 12 september 2013 door de Gemeente aan de heer Van der Schans bevestigd.

Uit ons dossier blijkt dat op 5 november 2013 een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de Gemeente en de heer Van der Schans en zijn toenmalige adviseur. Op 6 november 2013 bericht de Gemeente de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans dat uit het bestemmingsplan volgt dat geen medewerking kan worden verleend aan het samenvoegen van twee inrichtingen en vergroting van het bouwblok.

Op 22 november 2013 stuurt de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans een gewijzigd principeverzoek (d.d. 18 november 2013) aan de Gemeente met betrekking tot H.C. de Jonghweg ongenummerd en nr. 12. In zijn memo aan de Gemeente wordt verwezen naar het gesprek op 5 november 2013. Het gewijzigde principeverzoek vervangt het verzoek van 21 juni 2013.

Op 22 november 2013 bericht de Gemeente de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans dat het verzoek (ook) voor toetsing aan de ODR zal worden voorgelegd.

Begin januari 2014 informeert de Gemeente bij de ODR naar het advies met betrekking tot H.C. de Jonghweg ongenummerd en nr. 12. Op 14 januari 2014 ontvangt de Gemeente het advies en bericht zij de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans dat de Gemeente het inhoudelijk gaat beoordelen.

Op 7 maart 2014 stuurt de Gemeente intern het concept bestuursvoorstel rond met de vraag of hier een reactie op kan worden gegeven. Op 4 april 2014 stuurt de Gemeente – na ontvangst van reacties op het eerste concept – het aangepaste concept rond met de vraag of hier nogmaals op gereageerd kan worden. Uit de interviews is gebleken dat, met de kennis van nu, niet uitgesloten wordt dat men in 2014 wel op de hoogte was van de onderliggende aanvraag uit november 2012, maar dat men dit ook in 2014 niet als een risico heeft gezien omdat duidelijk was dat sprake was van strijdigheid met het bestemmingsplan. Hier is dan ook geen melding van gemaakt in het bestuursvoorstel.

Op 25 april 2014 bericht de Gemeente de heer Van der Schans dat de behandeling door het college naar verwachting op dinsdag 6 mei zou plaatsvinden. Daarbij is aangegeven dat men op ambtelijk niveau terughoudend is.

Op 6 mei 2014 houdt het college het besluit om wel of geen medewerking te verlenen aan het in vergrote vorm verleggen van het agrarisch bouwperceel aan de H.C. de Jonghweg nr. 12 naar de H.C. de Jonghweg ongenummerd aan in afwachting van het uit te brengen advies van de GGD. Dit wordt op 7 mei 2014 aan de heer Van der Schans medegedeeld. Op 26 mei 2017 wordt aan de heer Van der Schans medegedeeld dat het advies van de GGD in juli wordt verwacht. Uit ons dossier blijkt dat vervolgens op 12 juni 2014 een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de Gemeente en de heer Van der Schans en zijn adviseurs. Tijdens dat gesprek zou de heer Van der Schans gevraagd zijn om een totaalplan. Vervolgens ontvangt de Gemeente op 24 juni 2014 een principeverzoek over planologische medewerking in de vorm van een buitenplanse afwijkingsprocedure, voor de vergroting van het agrarische bouwperceel aan de Schoofbandweg 10 te Rossum tot 1,5 hectare.

Op 27 juni 2014 ontvangt de Gemeente het advies van de GGD. Op 9 december 2014 stuurt de Gemeente intern het concept bestuursvoorstel om kennis te nemen van het advies van de GGD van 27 juni 2014 en voorstel om geen medewerking te verlenen aan het principeverzoek vergroten en verleggen agrarisch bouwperceel H.C. de Jonghweg 12 te Rossum. Het is ons niet bekend waarom dit pas vijf maanden na datum van het advies van de GGD wordt rondgestuurd. Het plan lijkt niet haalbaar, omdat intensive veehouderij verder wordt uitgebreid, ook buiten het aanwezige bouwperceel, op gronden met de bestemming landschapswaarden.

De besluitvorming op het principeverzoek wordt door het college op 3 februari 2015 wederom aangehouden. Het college verzoekt de behandelend ambtenaar eerst bij het RIVM en de provincie navraag te doen hoe hier goed mee om te gaan. Na ontvangst van deze reacties kan het voorstel opnieuw agendeert worden voor het college.

Op 10 februari 2015 vindt vervolgens een gesprek plaats tussen de Gemeente, de ODR en de heer Van der Schans en zijn toenmalige adviseur. Uit het gespreksverslag blijkt dat gesproken is over *"Biologische opfokgeiten achterzijde Molenstraat"*. Daarbij staat de vraag: *"Vergunning van rechtswege? Reactie opstellen naar vd Schans"*. En: *"Kan er een extra bouwblok aan de H.C. de Jonghweg worden opgericht?"*

Op 24 maart 2015 bericht de Gemeente de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans dat het college op 17 maart 2015 besloten heeft geen medewerking te verlenen aan het verzoek het agrarisch bouwperceel aan de H.C. de Jonghweg in vergrote vorm te verleggen naar H.C. de Jonghweg ongenummerd.

Nu het college besloten heeft geen medewerking te verlenen aan het samenvoegen van twee inrichtingen en het vergroten van het bouwvlak, stuurt de Gemeente de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen ter afhandeling op 1 april 2015 door naar de ODR.

## **5. Conclusie en aanbevelingen**

### **5.1 Inleiding**

Gedurende het onderzoek – meer specifiek gedurende het bestuderen van het aan ons overlegde papieren dossier, het raadplegen van openbare bronnen en het afnemen van interviews van enkele sleutelfiguren – is ons een aantal aspecten opgevallen. Deze aspecten worden in de conclusie uitgelicht opdat daar mogelijk lessen voor de toekomst uit kunnen worden getrokken.

### **5.2 Procedureel**

#### *5.2.1 Analyse*

Ten eerste valt op dat – hoewel het proces ogenschijnlijk goed was ingericht sinds de inwerkingtreding van de Wabo (die vooral op procedureel vlak veel heeft veranderd voor de dagelijkse praktijk van vergunningverlening) – het proces niet altijd goed lijkt te zijn opgevolgd of vastgelegd. Niet alleen intern bij de Gemeente, maar ook ten behoeve van derden die voor de behandeling van dossiers worden ingeschakeld.

Voor de afhandeling van de aanvraag van de onderhavige vergunning heeft de Gemeente een beroep gedaan op AGEL. Uit het papieren dossier blijkt dat AGEL niet volledig op de hoogte is geweest van het dossier. AGEL heeft als gevolg hiervan niet in een vroeg stadium definitief kunnen vaststellen of de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure op de behandeling van de aanvraag van toepassing is.

Op basis van gegevens die zij van de Gemeente heeft ontvangen, is zij tot de conclusie gekomen dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Gelet op die constatering heeft zij tijdig enkele voorstellen gedaan voor een reactie op de aanvraag. Uit het papieren dossier blijkt evenwel dat AGEL in ieder geval in december 2012 problemen heeft gehad met het IT-systeem (OVX) van de Gemeente, waardoor zij bepaalde documenten niet kon uploaden. Doordat uploaden niet mogelijk was, heeft AGEL conceptbrieven aan de aanvrager buiten het systeem om aan de Gemeente verstuurd. Het is hierdoor niet duidelijk of één van de conceptbrieven die door AGEL zijn opgesteld ook daadwerkelijk in december 2012 aan de aanvrager is verzonden. De brief die verzonden zou moeten zijn, is niet in het systeem van de Gemeente terug gevonden. Ook is niet duidelijk of, en zo ja welke van de drie conceptbrieven aan de adviseur van de heer Van der Schans verzonden is. Ogenscheinlijk is het daadwerkelijk verzenden van de bewuste brief uitgebleven.

### 5.2.2 Aanbevelingen

Belangrijke aanbevelingen gelet op het voorgaande zijn:

- Zorg ervoor dat – bij inhuur van derden – deze de beschikking krijgen over het gehele dossier en/of (relevante) achtergrondinformatie, zodat in een vroeg stadium vastgesteld kan worden of de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure op de behandeling van de aanvraag van toepassing is;
- Verzeker dat – bij inhuur van derden – deze ook in cruciale IT-systemen kunnen inloggen, zodat zij tijdig tot verzending van correspondentie over kunnen gaan;
- Zorg ervoor dat altijd iemand van de Gemeente (of de ODR) beschikbaar is – ook in vakantieperiodes – die kan inspringen indien de externe niet in het systeem kan komen;
- Zorg ervoor dat in processen waarbij reactie binnen een wettelijke termijn cruciaal is (vanwege de mogelijkheid van het in rechte komen vast te staan van situaties), systemen tijdig een signaal geven dat een termijn dreigt te verlopen en controleer dit systeem (of het werkt en of er mee gewerkt wordt) met enige regelmaat. Hoewel het Wabo-beraad daar een juist gremium voor had kunnen zijn, is dat niet gebleken.

## 5.3 Verslaglegging en risicobeoordeling

### 5.3.1 Analyse

Het is voorts opvallend dat juist over de periode die voor de onderhavige vergunningaanvraag cruciaal lijkt te zijn geweest, weinig documentatie voorhanden is. Het gebrek aan concrete documentatie is ook opvallend waar het gaat om het Wabo-beraad. Juist in de periode eind 2012 en begin 2013 is de documentatie onvolledig of zegt deze niets over de aanvraag waar het hier om gaat.

Uit het papieren dossier blijkt voorts dat in augustus 2013 door de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans voor het eerst expliciet melding wordt gemaakt van het van rechtswege verleend zijn van de vergunning. De opmerking wekt de suggestie dat het wel of niet van rechtswege verleend zijn een punt van discussie was, maar dit blijkt niet als zodanig uit de andere documenten of afgenomen interviews. Deze opmerking lijkt daardoor uit de lucht te komen vallen. Mogelijk is wel sprake geweest van het besef dat sprake zou kunnen zijn van een van rechtswege verleende vergunning en is gepoogd hier praktisch mee om te gaan. Dit zou dan zijn vanuit de gedachte dat Maatschap Het Grazende Geitje niets zou kunnen met een van rechtswege verleende vergunning waar tegelijkertijd allerlei gebreken aan kleven. Op zichzelf is dit geen ongebruikelijke werkwijze bij vergunningverlening.

Maar hoewel het aannemelijk is dat deze werkwijze met voornoemde gedachtegang door de Gemeente is gevolgd, is dit niet vast te stellen op basis van het dossier of de

afgenomen interviews. Niet valt in te zien dat betrokkenen hier anders over hebben verklaard dan de werkelijke gang van zaken, maar niet is door schriftelijke vastlegging komen vast te staan dat dit daadwerkelijk zo is geschied.

Vervolgens valt op dat (pas) in augustus 2013 voor het eerst expliciet melding is gemaakt van de vermeende strijdigheid met het bestemmingsplan als gevolg waarvan de aanvraag omgevingsvergunning niet kan worden verleend. Door gebrek aan documentatie is niet vast te stellen of, en zo ja op welk moment en waarom de Gemeente de aanvraag opnieuw aan het bestemmingsplan heeft laten toetsen en dus tot een andere conclusie dan AGEL in 2012 is gekomen.

In dat kader valt het op dat het vervolgens een (lange) periode stil blijft ten aanzien van de aanvraag omgevingsvergunning. Niemand binnen de Gemeente, althans dat blijkt niet uit het dossier, spreekt meer over de mogelijkheid van de van rechtswege verleende vergunning en/of de toch wel opvallende e-mail van de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans. Ook uit de interviews is gebleken dat niet veel gewicht werd toegekend aan deze e-mail. Intern binnen de Gemeente verkeerde men in de veronderstelling dat de aanvraag omgevingsvergunning in strijd was met het bestemmingsplan en er dus geen sprake van een van rechtswege verleende vergunning kon zijn. Dit zou ook meerdere malen telefonisch aan de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans medegedeeld zijn. Dit is echter niet te verifiëren.

Ter toelichting nog het volgende. In 2015 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Gemeente, de ODR, de heer Van der Schans en zijn toenmalige adviseur. In het gespreksverslag is melding gemaakt van het al dan niet van rechtswege verleend zijn van de vergunning. Het heeft er de schijn van dat dit actiepunt betrekking heeft op de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aan de H.C. de Jonghweg ongenummerd. Kennelijk is dus (ook) in 2015 gesproken over de vraag of al dan niet sprake is van een vergunning van rechtswege. Ons is niet bekend of de Gemeente hier daadwerkelijk iets mee heeft gedaan. In september 2015 wordt – zo blijkt uit correspondentie met de nieuwe adviseur van de heer Van der Schans – uitgegaan van een nog te verlenen vergunning. Het standpunt dat de vergunning van rechtswege verleend zou zijn, wordt niet ingenomen. Er wordt wel een opmerking gemaakt over de inrichtingen die lijkt te zijn gericht op de discussie over het al dan niet passen binnen het bestemmingsplan. In 2017 besluit de ODR – aan wie de behandeling van de aanvraag dan inmiddels is overgedragen – dat het tijd wordt een knoop door te hakken en stelt een concept bestuursvoorstel op. Dit voorstel is meerdere malen, in overleg met de Gemeente, aangepast. In dit concept bestuursvoorstel zijn onder meer een aantal kanttekeningen en risico's ten aanzien van de aanvraag opgenomen. Het valt op dat in geen van de verschillende versies van het concept melding is gemaakt van de discussie in 2013 over de al dan niet van rechtswege verleende vergunning. Ook is geen melding gemaakt van de e-mail van de toenmalige adviseur van de heer Van der Schans van 10 oktober 2013 waarin gesteld is dat de vergunning in eerste instantie van rechtswege verleend was, maar de Gemeente daar op terug is gekomen omdat het niet binnen het

bestemmingsplan zou passen en dus de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing zou zijn. Achteraf is, zo blijkt uit de afgenomen interviews, dat dit wel een vermelding had verdiend.

In dat kader valt ook op dat in september 2017 een gesprek heeft plaatsgevonden met de heer Van der Schans, waarin hij (wederom) heeft gesteld dat de vergunning van rechtswege zou zijn verleend. In het concept bestuursvoorstel van oktober 2017 is daar geen melding van gemaakt. Uit de interviews is gebleken dat het standpunt van de heer Van der Schans ter kennisneming is aangenomen, maar dat daar niet direct op is gereageerd. Met name vanuit de gedachte dat niet sprake zou kunnen zijn van een van rechtswege verleende vergunning vanwege de vermeende strijdigheid met het bestemmingsplan.

Wat opvalt, is dat de constatering dat mogelijk sprake is van een van rechtswege verleende vergunning zo nu en dan wel terug komt in de documentatie, maar nooit concreet tot een risicobeoordeling heeft geleid. Zelfs niet toen de afwijzing van de aanvraag werd voorgelegd aan het college. Zowel de betrokkenen van de ODR als de ondersteuning vanuit de Gemeente hebben niet kenbaar acht geslagen op dat mogelijke risico. Hoewel te verwachten is dat het dossier in de volle omvang, zoals tot onzer beschikking stond, niet scherp op het netvlies stond bij de betrokkenen bij de uiteindelijke besluitvorming en de voorbereiding daarvan, mag ook zonder de concrete opmerkingen van de zijde van adviseurs van de heer Van der Schans de eventualiteit van het van rechtswege verleend zijn niet aan de aandacht zijn ontsnapt. In zoverre lijkt de 'afslag' naar de strijdigheid met het bestemmingsplan – en dus de uitgebreide procedure en dus nooit het van rechtswege verleend kunnen zijn – wel erg snel te zijn genomen zonder oog voor de mogelijke andere route die bewandeld zou kunnen worden bij de behandeling van de gewraakte aanvraag. Hoezeer iets valt te zeggen voor de eigen analyse – dat de uitgebreide procedure van toepassing is vanwege strijdigheid met het bestemmingsplan – kan dit natuurlijk nooit de ogen doen sluiten voor een mogelijk andere interpretatie. Dit te meer indien het een kwestie betreft van de uitleg van begrippen in het bestemmingsplan – waarvan bekend is dat dit zonder heldere definiëring in het bestemmingsplan of de toelichting voer voor juridische procedures is – en bovendien de aanvrager meermalen heeft aangegeven er anders over te (kunnen of willen) denken.

Daarnaast is van belang op te merken dat ook de ODR op het spoor blijft van de uitgebreide procedure, veronderstellend dat de gedachte is dat sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Of de ODR op de hoogte is van de discussie, in elk geval opgeworpen door de adviseur van de heer Van der Schans, over het mogelijk van rechtswege verleend zijn van de vergunning, hebben wij niet kunnen vaststellen.

Ook kunnen we niet aan de indruk ontkomen dat juist de periode van vergunningaanvraag – met onder andere het ontstaan van de ODR begin 2013 – van invloed moet zijn geweest. Hoewel dit geen excuus kan zijn voor het niet (tijdig)



beantwoorden van de aanvraag – desnoods met een aanhouding – heeft deze rommelige periode een rol van betekenis gespeeld. Dit is ook bevestigd in de interviews.

Onzekerheid over wie wel en niet overging naar de ODR en wie bij de Gemeente werkzaam bleef, zal de sfeer van alledag onmiskenbaar hebben beïnvloed. Zo lijkt ook zeker deze precieze aanvraag soms aan de aandacht te zijn ontsnapt en is de focus met name gericht geweest op de aanvraag voor het principeverzoek; het grote project om alles in een keer geregeld te hebben.

### *5.3.2. Aanbevelingen*

Belangrijke aanbevelingen gelet op het voorgaande zijn:

- In trajecten van besluitvorming is het van belang dat interpretatie van wet- en regelgeving, analyse van de kwestie en overwegingen bij ingenomen stellingen, wordt gedocumenteerd. Juist ten behoeve van het nadien verklaren of rechtvaardigen van processen is verslaglegging cruciaal. Dit ook ten behoeve van de voorbereiding van besluitvorming of het in rechte verdedigen van concrete besluiten;
- Dit te meer indien een belanghebbende van buiten is betrokken die een stelling betreft (geen strijd met bestemmingsplan, dus van rechtswege verleend) die in eerste instantie lijkt te worden gevolgd, maar waar nadien juist onverkort van wordt afgeweken;
- De gebrekkige verslaglegging en dossiervorming wreekt zich te meer indien andere organisaties – AGEL en de ODR in dezen – betrokken worden bij de besluitvorming en de voorbereiding daarvan. Duidelijke afspraken met anderen – externe inhuur of een ODR – en goede overdracht van dossiers is cruciaal;
- Hoezeer een en ander valt te zeggen voor de ingenomen (nieuwe) stelling van de Gemeente (strijdigheid met het bestemmingsplan), dient te allen tijde ook oog te blijven bestaan voor de alternatieve lezing met bijbehorende risico-inschatting. Juist ook als de belanghebbende die stelling soms nog te berde brengt en daarbij een belang heeft;
- Het niet benoemen in begeleidende nota's bij besluitvorming, van het mogelijke risico dat kleeft aan de zo nu en dan ingenomen stelling van een aanvrager van een vergunning, valt niet te begrijpen en maakt de advisering incompleet.
- In zoverre heeft als verzachtende omstandigheid de introductie van de ODR te gelden, al kan dit natuurlijk geen reden vormen voor het laten verlopen van termijnen waardoor een vergunning van rechtswege verleend kan worden geacht.

## **5.4 Bestuurlijke cultuur, ambtelijke inzet**

### *5.4.1 Analyse*

Wat betreft vergunningverlening is in meer algemene zin opgevallen dat een omslag heeft moeten plaatsvinden van "nee, tenzij" naar "ja, mits". Hier wordt merkbaar mee

geworsteld. Die druk om eerder te denken aan “het mogelijk maken” kan bij trajecten waarbij het kan zijn dat door het verloop van tijd een vergunning van rechtswege verleend kan worden geacht, dan eerder leiden tot een situatie zoals de aanleiding van het onderhavige onderzoek. Dat spanningsveld, gevoegd bij de druk die dan ontstaat na een uitspraak zoals die van de rechtbank Gelderland – onder andere resulterend in dit onderzoek – maakt dat op ambtelijk niveau niet altijd duidelijk is op welke wijze de Gemeente “er in wil zitten” en welk belang of motief prevaleert. Deze onduidelijkheid kan in individuele dossiers van invloed zijn.

Daarbij moet tot slot de voorgeschiedenis van de Gemeente ook onmiskenbaar van invloed zijn geweest. Komend van een gevoel van onveiligheid onder het personeel naar een situatie waarmee meer ruimte is geboden voor de inbreng van eigen deskundigheid van de ambtelijke ondersteuning. Hoewel veel te zeggen valt voor het niet vanuit het bestuur inhoudelijk sturen op dossiers (naar een door bestuurders gewenste uitkomst van bijvoorbeeld een individuele vergunningaanvraag), legt dit veel nadruk op de ambtelijke deskundigheid. Hoewel ons niet is gebleken van het ontbreken daarvan, allerminst, is het zo lijkt het nu meer misgegaan op de juiste inkadering van procedures, de opvolging van termijnen en het blijvend beoordelen van de risico’s.

#### *5.4.2 Aanbevelingen*

Belangrijke aanbevelingen gelet op het voorgaande zijn:

- Ten aanzien van de behandeling van de vergunningaanvragen in algemene zin moet vooropgesteld staan – en met name intern binnen de Gemeente duidelijk zijn – dat voor de beoordeling van de vergunningverlening het wettelijk kader het uitgangspunt is en dat dit niet afhankelijk is van bestuurlijke motieven en/of prioriteiten;
- In dat kader moet intern binnen de Gemeente duidelijk zijn dat er ruimte is voor inbreng van eigen deskundigheid van de ambtelijke ondersteuning, zodat initiatieven kunnen worden getoond in een veilige omgeving.

#### **5.5 Tot slot**

In algemene zin kan worden gesteld dat zowel ambtelijk als bestuurlijk op de verschillende momenten verdedigbare keuzes zijn gemaakt. Dit kan soms door het incomplete dossier niet met zekerheid worden vastgesteld. Wel kan worden vastgesteld dat, ondanks de verdedigbaarheid van keuzes (de ontwikkeling past niet binnen het bestemmingsplan), het op cruciale momenten heeft ontbroken aan een analyse van mogelijke risico’s. Dit klemte te meer nu het niet denkbeeldig was dat die risico’s, vanwege hun aard (de interpretatie van niet in het bestemmingsplan gedefinieerde begrippen) en eerder ingenomen stellingen van de zijde van de aanvrager, op enig moment daadwerkelijk bewaarheid zouden worden.

## **6. Over de onderzoekers**

### **6.1 Mr. dr. C.N. (Cornelis) van der Sluis**

Mr. dr. Cornelis van der Sluis is partner en advocaat bestuursrecht en omgevingsrecht bij Ten Holter Noordam advocaten te Rotterdam. Hij is tevens lid van het bestuur van dat kantoor. Als advocaat is Cornelis veelvuldig betrokken bij en adviseert hij over procedures van vergunningverlening en handhaving in het omgevingsrecht, zowel het ruimtelijk bestuursrecht als het milieurecht. Daarnaast is hij onder meer rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Oost-Brabant ('s-Hertogenbosch), waarbij hij als rechter veelvuldig oordeelt over geschillen in een bestuursrechtelijke en omgevingsrechtelijke context.

### **6.2 Mw. mr. L.C.M. (Daniëlle) de Vos**

Mr. Daniëlle de Vos is sinds 1 januari 2016 werkzaam bij Ten Holter Noordam advocaten te Rotterdam. Op 3 februari 2017 is zij beëdigd tot advocaat. Als advocaat legt Daniëlle de focus op huurrecht en vastgoed. Daarnaast wordt zij met enige regelmaat ingeschakeld voor bestuursrechtelijke aspecten, zoals procedures van vergunningverlening.