

## BR 2022/20

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
29 december 2021, nr. 202100561/1/R1  
(Mr. A ten Veen)  
m.nt. S.L. Kombrink & G.C. Strating<sup>1</sup>

(Art. 1:2, 7:2 Awb)

ECLI:NL:RVS:2021:3010

**Omgevingsvergunning voor de realisatie van een dakterras op de aanbouw van een pand. Overgang procesbelang voor opvolgende eigenaar. Horen van (niet-)belanghebbenden in bezwaar. Systematiek bestemmingsplan.**

*Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar heeft een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van een dakterras. Naar aanleiding van de bezwaarfase is de omgevingsvergunning toch geweigerd omdat een dakterras toch in strijd zou zijn met de regels uit het bestemmingsplan. De Afdeling overweegt anders dan de rechtbank in eerste aanleg dat de planregels duidelijk zijn en dat een dakterras op grond van het geldende bestemmingsplan is toegestaan.*

Uitspraak op het hoger beroep van:  
[appellant], wonend te [woonplaats],  
appellant,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van  
15 december 2020 in zaak nr.19/5523 in het geding tussen:  
[appellant]  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar.

### Procesverloop

Bij besluit van 12 april 2019 heeft het college aan [appellant] een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een dakterras op de aanbouw op het perceel [locatie 1] in Alkmaar.

Bij besluit van 30 oktober 2019 heeft het college het door [partij A] en [partij B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [partij A]) daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 12 april 2019 herroepen en de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd.

Bij uitspraak van 15 december 2020 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college en [partij C] en [partij D] (hierna tezamen en in enkelvoud: [partij C]) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 oktober 2021, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. M.C. Jonkman, advocaat te Zaandam, en het college, vertegenwoordigd door mr. A.R. Wester, advocaat te Alkmaar, zijn verschenen. Verder zijn op de zitting [partij D] en [partij C] als partij gehoord.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. [appellant] is de eigenaar van het pand op het perceel [locatie 1] in Alkmaar. Hij heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het realiseren van een dakterras op de aanbouw aan de achterkant van het pand. Bij besluit van 12 april 2019 heeft het college hiervoor aan [appellant] een omgevingsvergunning verleend, omdat er zich volgens het college geen weigeringsgronden voordeden. [partij A], destijds eigenaar van het perceel [locatie 2], heeft tegen dit besluit bezwaar, omdat zij vreest voor een aantasting van haar woon- en leefklimaat. De achtertuin van de woning [locatie 2] grenst namelijk aan de achtertuin van het pand [locatie 1]. Voordat het college op haar bezwaar had beslist, heeft [partij A] de woning [locatie 2] verkocht aan [partij C].

2. Het college heeft naar aanleiding van het bezwaar van [partij A] bij besluit van 30 oktober 2019 het besluit van 12 april 2019 herroepen en de omgevingsvergunning alsnog geweigerd. Aan dit besluit heeft het college ten grondslag gelegd dat bij besluit van 12 april 2019 ten onrechte is getoetst aan de planregels die gelden voor de bestemming "Wonen". Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Binnenstad Zuid en Oost" in samenhang bezien met de "1e Partiële herziening Binnenstad Zuid en Oost" (hierna tezamen: het bestemmingsplan). De aanbouw is volgens het college bij nader inzien gerealiseerd op de gronden met de bestemming "Tuin - 2". Het realiseren van het dakterras is in strijd met het bestemmingsplan. Het college is niet bereid medewerking te verlenen aan afwijking van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel vier, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Reden hiervoor is dat het college aanvragen voor een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 2°, van de Wabo, toetst aan het beleid dat is neergelegd in de notitie "Afwijkingenbeleid Gemeente Alkmaar" van 6 november 2018 (hierna: afwijkingenbeleid) en op 22 januari 2019 door het college is vastgesteld. Het realiseren van het dakterras past volgens het college niet binnen dat beleid.

3. De wettelijke bepalingen, voor zover deze niet zijn opgenomen in deze uitspraak, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

#### Aangevallen uitspraak

4. Het college heeft in het besluit van 30 oktober 2019 [partij C] vanwege zijn hoedanigheid van rechtsopvolger van [partij A] als eigenaar van het pand [locatie 2], aangemerkt als

<sup>1</sup> Lynn Kombrink en Christine Strating zijn advocaat bij Eversheds Sutherland in Amsterdam.

belanghebbende en het bezwaarschrift vervolgens ontvankelijk en gegrond verklaard. [appellant] betoogt in beroep dat [partij A] gedurende de bezwaarprocedure haar procesbelang heeft verloren als gevolg van de verkoop van de woning aan de [locatie 2]. Om die reden had het college volgens [appellant] het bezwaar van [partij A] niet-ontvankelijk moeten verklaren. Verder heeft [appellant] in beroep aangevoerd dat [partij C] het bezwaar van [partij A] niet heeft overgenomen, maar slechts zijn ondersteuning heeft uitgesproken. De rechtbank heeft naar aanleiding hiervan geoordeeld dat sprake is van een zorgvuldigheidsgebrek, omdat het college het bezwaar van [partij A] vanwege het ontbreken van procesbelang volgens de rechtbank niet-ontvankelijk had moeten verklaren en [partij C] als rechtsopvolger had moeten aanmerken. Het bezwaar van [partij C] had het college volgens de rechtbank vervolgens gegrond moeten verklaren. De rechtbank heeft het volgens haar bestaande gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gepasseerd, omdat [appellant] door de gang van zaken volgens de rechtbank niet in zijn belangen zou zijn geschaad.

5. De rechtbank heeft vervolgens geoordeeld dat het college terecht het besluit van 12 april 2019 heeft herroepen en de omgevingsvergunning heeft geweigerd omdat het dakterras in strijd is met het bestemmingsplan.

### Gronden van het hoger beroep

#### Bezwaarprocedure

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte toepassing heeft gegeven aan artikel 6:22 van de Awb. [appellant] voert hiertoe aan dat [partij A] ten tijde van de bezwaarprocedure geen belang meer had bij de behandeling van het bezwaarschrift omdat de woning al was verkocht. Volgens [appellant] had het college het bezwaar van [partij A] daarom niet-ontvankelijk moeten verklaren en is [partij A] tijdens de hoorzitting van 9 oktober 2019 bij de bezwaarschriftencommissie ten onrechte gehoord. De rechtbank heeft dit volgens hem ten onrechte niet onderkend.

Verder voert [appellant] aan dat [partij C] tijdens de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie niet expliciet te kennen heeft gegeven dat hij de bezwaarprocedure met hetzelfde bezwaarschrift heeft willen voortzetten, of dat [partij A] gemachtigd was om namens hem het woord te voeren op de hoorzitting. Het college heeft [partij C] volgens [appellant] dan ook ten onrechte als rechtsopvolger van [partij A] aangemerkt, wat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend. Volgens [appellant] zou bij een juiste gang van zaken het besluit van 12 april 2019 tot verlening van de omgevingsvergunning niet zijn herroepen. Gelet hierop stelt hij door het door de rechtbank geconstateerde gebrek dus - anders dan de rechtbank heeft geoordeeld - wel degelijk in zijn belangen te zijn geschaad.

6.1 In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

6.2 Het college heeft in het besluit van 30 oktober 2019 vastgesteld dat het procesbelang van [partij A] vanwege de verkoop van de woning is vervallen, dat zij daardoor niet langer

belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, maar dat haar belang vanwege de rechtsopvolging onder bijzondere titel bij de verkoop van de woning is overgegaan op [partij C]. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (vergelijk onder meer de uitspraak van 20 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8514 en 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1296) kan voor het op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel kunnen overnemen van door de rechtsvoorganger opgebouwde aanspraken op rechtsbescherming aanleiding zijn in die gevallen waarin zonder deze overname de rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging geheel verloren gaat.

De Afdeling overweegt dat [partij A] ten tijde van het door haar ingediende bezwaarschrift eigenaar was van de woning aan de [locatie 2] en dat aan die eigendom de door [partij A] opgebouwde aanspraak op rechtsbescherming is verbonden. Met de verkoop van de woning is ook het belang van [partij A] bij het gemaakte bezwaar tegen het besluit van 12 april 2019 overgegaan op [partij C]. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college [partij C] in de bezwaarprocedure terecht als opvolger van [partij A] heeft aangemerkt. Het betoog van [appellant] dat [partij C] tijdens de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie slechts zijn ondersteuning van het door [partij A] ingediende bezwaar heeft uitgesproken en dat het uitspreken van ondersteuning nog niet maakt dat [partij C] daarmee in de plaats is getreden van [partij A] als bezwaarmaker, volgt de Afdeling in dit geval niet. Of [partij A] er al dan niet toe gemachtigd was om namens [partij C] het woord te voeren op de hoorzitting maakt het voorgaande niet anders. Hiertoe overweegt de Afdeling dat [partij C] ook op de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie is verschenen en daarbij nadrukkelijk te kennen heeft gegeven het door [partij A] ingediende bezwaar te onderschrijven. Dat het college onder deze omstandigheden heeft aangenomen dat de aanspraak van [partij A] op rechtsbescherming met de overdracht van de eigendom van het perceel [locatie 2] is overgegaan op [partij C], acht de Afdeling niet onjuist. Ditzelfde geldt voor het standpunt van het college dat [partij C] op afdoende wijze kenbaar heeft gemaakt dat hij de procedure wenst voort te zetten.

Op grond van het voorgaande heeft het college dan ook terecht de niet-ontvankelijkheid van het oorspronkelijk ingediende bezwaar achterwege gelaten, aangezien [partij C] door de rechtsopvolging onder bijzondere titel, niet naast [partij A], maar in de plaats daarvan is gekomen. De rechtbank heeft dus weliswaar ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 6:22 Awb, maar heeft daardoor uiteindelijk terecht afgezien van een vernietiging van het besluit vanwege deze beroepsgrond van [appellant].

Gelet hierop slaagt het betoog van [appellant] niet.

7. Het betoog van [appellant] dat op grond van artikel 7:2 van de Awb alleen belanghebbenden worden gehoord, dat [partij A] ten tijde van de hoorzitting geen belanghebbende meer was en daar dus ten onrechte is gehoord, volgt de Afdeling niet. In artikel 7:2, eerste lid, van de Awb staat dat een bestuursorgaan belanghebbenden in de gelegenheid stelt om te worden gehoord voordat op het bezwaar wordt beslist. Dit artikel staat er niet aan in de weg dat het college ook andere betrokkenen hoort.

Het betoog faalt.

**Strijd met het bestemmingsplan**

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank in overweging 4 van de uitspraak niet kan worden gevolgd in haar oordeel dat een dakterras in strijd is met het bestemmingsplan. Volgens [appellant] is het dakterras op grond van artikel 12.1 in samenhang bezien met artikel 12.2.3 van de planregels toegestaan.

8.1 Het college stelt zich op het standpunt dat dakterrassen op gronden met de bestemming "Tuin - 2" niet zijn toegestaan. Hiertoe voert het college aan dat binnen de bestemming "Tuin - 2" geen regels zijn opgenomen voor dakterrassen, terwijl dat bij andere bestemmingen nadrukkelijk wel het geval is. Uit deze plansystematiek moet volgens het college worden afgeleid dat de planwetgever dakterrassen op gronden met de bestemming "Tuin - 2" niet heeft willen toestaan. Een bevestiging hiervan ziet het college in de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:733, waarin de Afdeling heeft overwogen dat het achterwege laten van regels die gaan over dakterrassen binnen de tuinbestemming een aanwijzing kan zijn dat dit een bewuste keuze is geweest van de planwetgever. Bovendien volgt uit artikel 23.1 van de planregels dat het verboden is om gronden te gebruiken in strijd met de aan de gronden gegeven bestemming, zoals die nader is aangeduid in de bestemmingsomschrijving. Voor de bestemming "Tuin - 2" staat de bestemmingsomschrijving in artikel 12.1 van de planregels. Daarin staat niet dat dakterrassen zijn toegestaan, aldus het college.

8.2 Niet in geschil is dat de aanbouw op het perceel [locatie 1] is gesitueerd op gronden met de bestemming "Tuin - 2". Het resterende gedeelte van het perceel heeft de bestemming "Wonen".

Artikel 12.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Tuin - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- erven, tuinen en bijbehorende voetpaden;
- al dan niet gebouwde parkeervoorzieningen;
- hoofdgebouwen behorend bij en aansluitend op de aangrenzende bestemming;
- aan- en uitbouwen en bijgebouwen ten dienste van de aangrenzende bestemming."

Artikel 12.2.1 luidt:

"Op en onder de in lid 12.1 genoemde gronden mag slechts worden gebouwd ten behoeve van de aldaar genoemde bestemming."

Artikel 12.2.3 luidt:

"Voor de in lid 12.1 genoemde gronden geldt dat aan- en uitbouwen zijn toegestaan met inachtneming van de volgende bepalingen:

- de aan- en uitbouwen mogen uitsluitend direct aan de achtergevel van de hoofdbebouwing worden gebouwd;
- de aan- en uitbouwen mogen alleen worden gebruikt conform het toegestane gebruik van de aangrenzende hoofdbebouwing alsmede voor gebouwde parkeervoorzieningen;
- de bouwhoogte bedraagt maximaal 4 meter;

- voor in lid 12.1 genoemde gronden geldt dat het erf voor 100% mag worden bebouwd;
- Voor de in lid 12.1 genoemde gronden geldt dat hogere aan- en uitbouwen zijn toegestaan dan op grond van het bepaalde onder a mag, indien deze ten tijde van de ter visie legging van het ontwerpbestemmingsplan rechtmatig waren gerealiseerd of waarvoor een onherroepelijke omgevingsvergunning is verleend, met dien verstande dat de afwijkingen ten opzichte van hetgeen op grond van het bepaalde onder a is toegestaan niet groter worden."

8.3 Artikel 18.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- woningen, met inbegrip van bijbehorende bergingen en andere nevenruimten; [...]
- wat betreft de onbebouwd blijvende delen voor tuinen, erven en ongebouwde parkeervoorzieningen; [...]"

Artikel 18.2.7 luidt:

"Dakterrassen zijn toegestaan op een aan- en uitbouw, met dien verstande dat:

- deze uitsluitend mogen worden gebruikt conform het toegestane gebruik van de aangrenzende of direct ondergelegen bouwlaag van het hoofdgebouw;
- op dakterrassen bouwwerken geen gebouwen zijnde zijn toegestaan van maximaal 1,20 meter hoogte, gemeten vanaf het dak; [...]
- geen dakterrassen zijn toegestaan die een onevenredige afbreuk doen aan de karakteristiek en ruimtelijke kwaliteit van het stadsbeeld; [...]"

8.4 Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:607) zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming en de daarbij behorende regels bepalend voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. De niet bindende toelichting bij het bestemmingsplan heeft in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven indien de bestemming en de bijbehorende planregels waaraan moet worden getoetst, op zichzelf noch in samenhang (systematiek) duidelijk zijn. Omwille van de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd.

8.5 Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank niet onderkend dat voor het toegestane gebruik van de aanbouw op het perceel [locatie 1] op grond van 12.1, aanhef en onder d, van de planregels ook moet worden gekeken naar het toegestane gebruik op grond van de bestemming "Wonen". De Afdeling overweegt hiertoe het volgende. Op grond van artikel 12.1, onder d, van de planregels zijn de voor "Tuin - 2" aangewezen gronden bestemd voor

aan- en uitbouwen en bijgebouwen ten dienste van de aangrenzende bestemming. De aangrenzende bestemming betreft (onder meer) de woonbestemming. Vervolgens bevat artikel 12.2.3, onder a, onderdeel 2, van de planregels een verdere beperking van het op grond van artikel 12.1, aanhef en onder d, toegestane gebruik van de aan- en uitbouwen en bijgebouwen binnen de bestemming "Tuin - 2", namelijk dat de aan- en uitbouwen alleen gebruikt mogen worden overeenkomstig het toegestane gebruik van de aangrenzende hoofdbebouwing. Aan het aangrenzende hoofdgebouw is de bestemming "Wonen" toegekend, waarbij dakterrassen op grond van artikel 18.2.7 van de planregels onder de daarin bepaalde voorwaarden zijn toegestaan.

8.6 Gelet op het voorgaande volgt uit voornoemde planregels op zichzelf bezien duidelijk dat in de voorliggende situatie, onder de voorwaarden genoemd in artikel 18.2.7 van de planregels, een dakterras is toegestaan. De Afdeling volgt reeds daarom niet het standpunt van het college dat moet worden gekeken naar de plansystematiek, waarbij uit artikel 12.1 en het algemene gebruiksverbod van artikel 23.1 van de planregels in samenhang bezien, volgens het college volgt dat de planwetgever een andere uitleg voor ogen heeft gehad. Voor zover het college ter onderbouwing van zijn standpunt verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:733, overweegt de Afdeling het volgende. In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat in de omstandigheid dat binnen andere bestemmingen wel bouwregels zijn opgenomen voor dakterrassen, een aanwijzing kan worden gevonden dat het achterwege laten daarvan binnen de tuinbestemming een bewuste keuze van de planwetgever is geweest. Zoals de Afdeling hiervoor heeft overwogen onder 8.5 is het ook een bewuste keuze van de planwetgever geweest.

Daarvan ziet de Afdeling, anders dan het college, overigens ook een bevestiging in de plantoelichting. In de plantoelichting wordt met betrekking tot aan- en uitbouwen in achtertuinen in het kader van artikel 12 van de planregels namelijk verwezen naar paragraaf 6.4. Hierin staat dat in de binnenstad op veel plekken dakterrassen zijn gerealiseerd en dat deze worden toegestaan op aan- en uitbouwen. Ook hier staat dat het dakterras alleen gebruikt mag worden overeenkomstig het toegestane gebruik van de aangrenzende bouwlaag.

8.7 Gelet op het voorgaande en omdat artikel 18.2.7 van de planregels onder voorwaarden een dakterras toestaat, heeft het college het besluit van 31 oktober 2019 in strijd met artikel 7:12 Awb niet deugdelijk gemotiveerd. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Het betoog van [appellant] slaagt.

9. Gezien het vorenstaande hoeft de overgebleven beroepsgrond van [appellant], dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college had moeten afwijken van het afwijkingenbeleid, geen bespreking meer.

#### Conclusie

10. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal het door [appellant] tegen het besluit van 30 oktober

2019 ingestelde beroep alsnog gegrond verklaren en het besluit van 30 oktober 2019 wegens strijd met artikel 7:12 Awb vernietigen. Het college dient een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb, te bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 15 december 2020, in zaak nummer 19/5523;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar van 30 oktober 2019, kenmerk 788;
- V. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar te nemen nieuwe besluit op bezwaar van [partij C] en [partij D] slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.992,00 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 444,00 vergoedt.

#### Noot

1. Voor de realisatie van een dakterras kan een lange adem nodig zijn, zo blijkt uit deze uitspraak. Na een bezwaarprocedure, een beroepsprocedure en een hoger beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("Afdeling"), dienen burgemeester en wethouders van Alkmaar ("B&W") met inachtneming van onderhavige uitspraak een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen.

2. In deze uitspraak van de Afdeling komen drie interessante onderdelen aan bod, waarop wij in deze annotatie nader zullen ingaan. Dit zijn: i) opvolgende eigenaren en overgang procesbelang, ii) het horen van (niet-)belanghebbenden in relatie tot artikel 7:2 Awb, en iii) de samenhang en wisselwerking tussen planregels. Voor een goed begrip van deze onderdelen, geven wij eerst een korte situatieschets.

#### Korte situatieschets

3. Op 12 april 2019 hebben B&W een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van een dakterras op de aanbouw aan de achterkant van het pand van aanvrager.

Volgens B&W waren er geen weigeringsgronden die aan de verlening van de omgevingsvergunning in de weg stonden. Op 30 oktober 2019 hebben B&W het door onder andere partij A (toenmalige eigenaar van de naastgelegen woning) gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het primaire besluit herroepen en de aangevraagde omgevingsvergunning alsnog geweigerd. Volgens B&W was de aangevraagde omgevingsvergunning bij nader inzien in strijd met het bestemmingsplan, en kon deze gelet op gemeentelijke beleidsregels niet verleend worden. Het door aanvrager ingestelde beroep is door de rechtbank vervolgens ongegrond verklaard, waarna aanvrager hoger beroep heeft ingesteld. Tot slot is relevant om te weten dat partij A tijdens de bezwaarprocedure en voordat B&W op het bezwaar hadden beslist, zijn woning heeft verkocht aan partij C.

#### **Opvolgende eigenaren en overgang procesbelang**

4. Wanneer sprake is van rechtsopvolging onder bijzondere titel – zoals bij overdracht/koop, onteigening en verjaring – gaat conform vaste rechtspraak onder omstandigheden de door de vervreemder opgebouwde aanspraak tot rechtsbescherming over op de verkrijger (zie bijvoorbeeld ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1505, en ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348). Hoewel de rechtsopvolger een nieuwe, eigen rechtspositie verkrijgt ten aanzien van het verkregen goed (anders dan bij verkrijging onder algemene titel), kan het procesbelang van de voormalige eigenaar overgaan op de opvolgende eigenaar. Om als opvolgend eigenaar aanspraak te kunnen maken op de rechtsbescherming dient de oorspronkelijke eigenaar wel al gebruik te hebben gemaakt van de toen geboden rechtsbeschermingsmogelijkheid. Hij moet in dat verband bijvoorbeeld een zienswijze hebben ingediend, bezwaar hebben gemaakt of (hoger) beroep hebben ingesteld. Dit ter voorkoming van een hiaat in rechtsbescherming, wanneer de vervreemder zijn recht op rechtsbescherming zou verliezen wanneer hij door de verkoop niet langer als belanghebbende zou kwalificeren, en de verkrijger als opvolgende belanghebbende deze niet meer zou kunnen invoeren, bijvoorbeeld omdat termijnen inmiddels verstreken zijn.

5. In dit geval overweegt de Afdeling in lijn met deze rechtspraak dat B&W terecht partij C als opvolgende eigenaar van de woning van partij A ontvankelijk hebben mogen achten. Het procesbelang van partij A is daarmee immers overgegaan op partij C. Hierbij weegt de Afdeling mee dat partij C naast partij A op de hoorzitting in bezwaar is verschenen en daarbij uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven het door partij A ingediende bezwaar te onderschrijven. Partij C heeft volgens de Afdeling op afdoende wijze kenbaar gemaakt dat hij de procedure wenst voort te zetten. Wij merken op dat dit een burgervriendelijke, weinig formalistische toetsing is, passend in het nieuwe tijdsbeeld van toetsing door de rechter.

6. Hoewel in onderhavige uitspraak niet aan de orde, blijft een interessante vraag hoe deze jurisprudentie zich in geval van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure verhoudt tot de 'Varkens in nood'-uitspraak (ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953). In dat verband kan worden afgevraagd of in dergelijke gevallen de noodzaak vervalt om de opgebouwde aanspraak op rechtsbescherming te doen

overgaan op de rechtsopvolger. Hoewel het naar onze mening goed is om als rechtsopvolger de rechtsbeschermingsmogelijkheid tezamen met het eigendom over te kunnen nemen, lijkt deze tool in bepaalde gevallen niet meer noodzakelijk om aanspraak op rechtsbescherming te doen gelden. Het is immers gelet op de Varkens in nood-jurisprudentie niet meer vereist om bij omgevingsbesluiten die toepassing geven aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als belanghebbende een zienswijze in te dienen alvorens toegang te kunnen krijgen tot de beroepsprocedure.

7. Deze oprekking van de rechtsbescherming heeft tevens tot gevolg dat de jurisprudentielijn dat belanghebbenden die bij de vaststelling van een bestemmingsplan pas na de zienswijzenperiode het eigendom van gronden in het plangebied hebben verworven en hen dus geen verwijt kan worden gemaakt dat zij geen zienswijzen hebben ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan, bij wijze van uitzondering toch ontvankelijk worden geacht in hun beroep, zijn betekenis verliest (zie ABRvS 20 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC4660). In de onderhavige zaak ging het echter om de reguliere procedure, waarop bovengenoemde jurisprudentie niet ziet. In dergelijke gevallen blijft het dus van belang om aanspraak te kunnen maken op de reeds eerder opgebouwde rechtsbescherming van de rechtsvoorganger.

#### **Het horen van (niet-)belanghebbenden in relatie tot artikel 7:2 Awb**

8. Noemenswaardig is verder het betoog van de aanvrager van de omgevingsvergunning dat partij A in dit geval niet gehoord had mogen worden op de hoorzitting in bezwaar, omdat hij geen eigenaar, en daarom geen belanghebbende meer was. Volgens de aanvrager mogen op grond van artikel 7:2 lid 1 Awb alleen belanghebbenden worden gehoord. De Afdeling maakt hier korte metten mee en overweegt slechts dat artikel 7:2, eerste lid, Awb niet in de weg staat aan het horen van andere betrokkenen.

9. Deze overweging lijkt ons in het licht van onderhavige uitspraak niet vreemd. Partij C, als opvolgend eigenaar en direct belanghebbende, was immers ook zelf bij de hoorzitting aanwezig. Het is goed denkbaar dat partij A ter ondersteuning van partij C informatie naar voren heeft willen brengen die van belang kon zijn voor de besluitvorming, juist omdat partij A als voormalig eigenaar al vroegtijdig betrokken was bij de besluitvorming.

10. Het voorgaande laat echter onverlet dat artikel 7:2 lid 1 Awb specifiek voorschrijft dat belanghebbenden de gelegenheid moeten krijgen om te worden gehoord. Dit artikel lijkt op het eerste gezicht geen ruimte te bieden aan het horen van niet-belanghebbenden. Daarmee onderscheidt de bezwaarschriftenprocedure zich ook van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarin eenieder de mogelijkheid heeft om zienswijzen in te dienen. Hoewel het ernaar uitziet dat de Afdeling niet in zijn algemeenheid inspraakrechten heeft willen toekennen aan niet-belanghebbenden, had het naar onze mening op de weg van de Afdeling gelegen om deze overweging nader te motiveren. De overweging geeft in ieder geval wederom blijk van een burgervriendelijke toetsing.

**Samenhang en wisselwerking tussen planregels**

11. Zoals aangegeven zag de in eerste instantie verleende omgevingsvergunning op de realisatie van een dakterras op de aanbouw aan de achterkant van de woning van aanvrager. De woning van aanvrager heeft de bestemming “Wonen”. De aanbouw staat op gronden met de bestemming “Tuin – 2”. De bestemmingsregels van “Tuin – 2” staan niet direct dakterrassen toe, reden waarom B&W in bezwaar hebben gemeend de aangevraagde omgevingsvergunning te moeten weigeren.

12. De Afdeling begint met haar vaste overweging dat de verbeelding en planregels van een bestemmingsplan bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Daarbij moet een planregel omwille van de rechtszekerheid letterlijk worden uitgelegd. De Afdeling geeft verder aan dat de niet bindende toelichting bij het bestemmingsplan in zoverre betekenis heeft dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven wanneer de bestemming en de planregels op zichzelf noch in samenhang duidelijk zijn.

13. In dit geval komt de Afdeling vanwege de samenhang en wisselwerking tussen de planregels tot een ander oordeel dan B&W in bezwaar en ook dan de rechtbank.

14. Vervolgens analyseert de Afdeling de samenhang en wisselwerking tussen de planregels van de bestemming “Tuin – 2” en de bestemming “Wonen”. De voor “Tuin – 2” aangewezen gronden zijn onder meer bestemd voor aan- en uitbouwen ten dienste van de aangrenzende bestemming. Daarnaast bepalen de planregels van “Tuin – 2” dat aan- en uitbouwen alleen gebruikt mogen worden overeenkomstig het toegestane gebruik van de aangrenzende hoofdbouwing. Het aangrenzende hoofdgebouw heeft de bestemming “Wonen”. Onder deze bestemming zijn dakterrassen op een aan- en uitbouw onder voorwaarden toegestaan. Zo mogen dakterrassen uitsluitend worden gebruikt conform het toegestane gebruik van de aangrenzende of direct ondergelegen bouwlaag van het hoofdgebouw. Daarnaast mogen dakterrassen geen onevenredige afbreuk doen aan de karakteristiek en ruimtelijke kwaliteit van het stadsbeeld. Volgens de Afdeling volgt uit voornoemde systematiek van het bestemmingsplan duidelijk dat in de voorliggende situatie, onder de genoemde voorwaarden, een dakterras is toegestaan.

15. De Afdeling memoreert daarbij aan de niet bindende toelichting bij het bestemmingsplan. In de toelichting bij de bestemming “Tuin – 2” wordt namelijk ingegaan op aan- en uitbouwen in achtertuinten. Er wordt verwezen naar een ander deel van de toelichting, waarin staat dat dakterrassen op veel plekken in de binnenstad zijn gerealiseerd en dat deze worden toegestaan op aan- en uitbouwen. Ook staat hier opgenomen dat het dakterras alleen mag worden gebruikt conform het toegestane gebruik van de aangrenzende bouwlaag.

16. Nu de Afdeling overweegt dat het bestemmingsplan bij de bestemming “Wonen” een dakterras onder voorwaarden toestaat, en dit niet anders is gelet op de planregels van de bestemming “Tuin – 2”, hebben B&W hun beslissing op bezwaar tot weigering van de aangevraagde omgevingsvergunning niet deugdelijk gemotiveerd. B&W moeten dan ook

een nieuwe beslissing op bezwaar nemen. Tegen de nieuwe beslissing op bezwaar staat beroep bij de Afdeling open.

17. Rest de vraag waarom de Afdeling niet zelf in de zaak voorziet. Bij de vraag of aan de voorwaarden voor een dakterras onder de bestemming “Wonen” wordt voldaan, dient onder meer getoetst te worden of het dakterras geen onevenredige afbreuk doet aan de karakteristieke en ruimtelijke kwaliteit van het stadsbeeld. Hierbij is sprake van beleidsruimte. Mogelijk speelt de specifieke locatie van het dakterras een rol en hebben de standpunten van B&W op de zitting en in de processtukken onvoldoende informatie opgeleverd voor de Afdeling om zelf invulling aan deze voorwaarden te geven.

18. Voor de volledigheid wijzen wij erop dat indien een dakterras in strijd zou zijn met het bestemmingsplan, deze vergund kan worden met toepassing van de zogenoemde kruimelgevallenregeling uit het Besluit omgevingsrecht (“Bor”). Op grond van artikel 4 onderdeel 4 van Bijlage II van het Bor kunnen onder meer dakterrassen met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure worden vergund. Er wordt dan getoetst aan een goede ruimtelijke ordening. Bij de specifieke invulling van dat begrip kunnen lokale beleidsregels een rol spelen.

**Afronding**

19. In zijn algemeenheid laat deze uitspraak zien dat het zaak blijft om secuur naar de planregels van een bestemmingsplan te kijken, en deze ook in samenhang en wisselwerking met andere planregels te bezien. Het helpt hierbij als de planwetgever heldere planregels opstelt, zodat over de bouw- en gebruiksmogelijkheden van een bestemmingsplan geen onnodige procedures hoeven te worden gevoerd. Wat deze specifieke procedure betreft, is het voor alle betrokkenen te hopen dat de nieuwe beslissing op bezwaar door zowel de aanvrager als de eigenaar van de naastgelegen woning gedragen wordt. Zo niet, dan staat er beroep open bij de Afdeling en zal de discussie daar dan hopelijk definitief beslecht worden.

*S.L. Kombrink & G.C. Strating*

**BR 2022/21**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
12 januari 2022, nr. 201705745/3/R4

(Mrs. B.J. van Etekoven, T.G.M. Simons, H.C.P. Venema, R.J. Koopman en B.J. Schueler)

m.nt. M.G. Nielen & M. de Wit<sup>1</sup> hierna onder ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:72 (BR 2022/22)

(Art. 5 lid 1 Richtlijn 2008/68/EG; art. 8:69a Awb; art. 1, 2, 4, 5, 8 Bevi; art. 2 Revi)

ECLI:NL:RVS:2022:11

<sup>1</sup> Myrthe Nielen en Maartje de Wit zijn advocaat bij Pels Rijcken.