

het kader van welke bestuursbevoegdheid die toetsing plaatsvindt. Ook als de wet niet langer zo'n uitdrukkelijke vermelding eist. Daarvoor bestaat met name aanleiding als de planologische normstelling feitelijk in toenemende mate verschuift van de omgevingsplanregel naar de beleidsregel (zie voor voorbeelden mijn bijdrage 'Plannen met beleid', *TBR* 2019, p. 298 e.v.).

A.G.A. Nijmeijer

AB 2020/242

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

18 december 2019, nr. 201807048/1/R1
(Mrs. C.H.M. van Altena, B.J. Schueler, D.A. Verburg)
m.nt. T. Groot*

Art. 3.1 Wro

ECLI:NL:RVS:2019:4291

Bestemmingsplan. Beroep op vertrouwensbeginsel loopt stuk op stap 1. Geen toezegging zoals door appellante gedacht.

Appellante sub 3 betoogt dat de verkoop van sierbestrating en andere tuinartikelen ten onrechte niet planologisch mogelijk is gemaakt. In zoverre is door de gemeente vertrouwen gewekt dat deze activiteiten in het plan mogelijk gemaakt zouden worden.

De raad stelt dat met de door appellante gewenste aanduiding planologisch zou worden geregeld dat er, al dan niet ongelimiteerd, verkoop van sierbestrating en aanverwante (tuin-)artikelen plaats kan vinden, zonder dat er een directe relatie is met de hoofdactiviteit 'agrarisch loonbedrijf'. Dergelijke nieuwvestiging van detailhandel in het buitengebied acht de raad onwenselijk. In het bestemmingsplan is deze opvatting van de raad over detailhandel geregeld in artikel 5, lid 5.5.2, van de planregels. Voor haar claim op het toestaan van detailhandel in sierbestrating en aanverwante (tuin-)artikelen beroept appellante sub 3 zich op mondelinge toezeggingen van een voormalige ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke Ordening, een door haar ingezonden brief van 11 november 2013 en een gesprek op 4 maart 2016 met de toenmalige portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening. De raad bestrijdt niet dat er in het verleden bij mondelinge toezegging is ingestemd met het tentoonstellen van siertegels/-bestrating aan klanten van het bedrijf. De verkoop van de siertegels/-bestrating kan dan

plaatsvinden in samenhang met het uitvoeren van (één van) de hoofdactiviteiten van het bedrijf en past daarmee binnen de ter plaatse toegestane bedrijfsactiviteiten.

Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

Appellante sub 3 heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat dit plan zal voorzien in een planregel die de verkoop van sierbestrating en andere tuinartikelen als zelfstandige activiteit mogelijk maakt.

De Afdeling ziet gelet daarop geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft vastgesteld.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellant sub 1, te Terborg, gemeente Oude IJsselstreek,
2. Appellant sub 2A,
3. Appellant sub 2B, beiden te Netterden, gemeente Oude IJsselstreek,
4. Appellante sub 3, te Breedenbroek, gemeente Oude IJsselstreek,
5. Appellante sub 4, te Varsseveld, gemeente Oude IJsselstreek,
6. Appellant sub 5, te Doetinchem, appellanten, en

De raad van de gemeente Oude IJsselstreek, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 juni 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Oude IJsselstreek 2017" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1, appellant sub 2A en appellant sub 2B, appellante sub 3, appellante sub 4, appellante en appellant sub 5 beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant sub 1, appellant sub 2A en appellant sub 2B, appellante sub 3 en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft belanghebbende A een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 oktober 2019, waar appellant sub 1, bijgestaan door gemachtigde A en gemachtigde B, ap-

* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

pellant sub 2A en appellant sub 2B, in de persoon van appellant sub 2B, bijgestaan door gemachtigde C, appellante sub 3, vertegenwoordigd door gemachtigde D en gemachtigde E, appellante sub 4, vertegenwoordigd door gemachtigde F en gemachtigde G, appellante, vertegenwoordigd door gemachtigde H, gemachtigde I en gemachtigde J, en de raad, vertegenwoordigd door J. Stieber, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting belanghebbende B, vertegenwoordigd door gemachtigde J, en belanghebbende A als partij gehoord.

De Afdeling heeft het beroep van appellante na de zitting afgesplitst en voortgezet onder zaak nr. 201807048/2/R1.

Overwegingen

Inleiding

1. In 2005 zijn de gemeenten Gendringen en Wisch samengevoegd tot de gemeente Oude IJsselstreek. Het bestemmingsplan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor het buitengebied van de gemeente, ter vervanging van de bestaande planregelingen. Het nieuwe plan is overwegend conserverend van aard.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Leeswijzer

3. Hierna worden achtereenvolgens de beroepen van appellant sub 1, appellant sub 2A en appellant sub 2B, appellante sub 3, appellante sub 4 en appellant sub 5 behandeld. De bespreking van elk beroep wordt afgesloten met een conclusie. Na de bespreking van de beroepen zal voor alle appellanten worden vermeld of al dan niet aanleiding bestaat voor vergoeding van proceskosten.

Appellant sub 1

4. Appellant sub 1 betoogt dat ten onrechte aan zijn perceel locatie 1 te Terborg de bestemming "Wonen" is toegekend. Hij oefent sinds

1970 een transport- en agrarisch hulp- en loonbedrijf uit op die locatie. Deze activiteiten waren als zodanig bestemd in voorgaande bestemmingsplannen. Appellant sub 1 wenst voortzetting van die planologische mogelijkheid. In het voorontwerp voor het bestemmingsplan was voor zijn perceel de geldende bedrijfsbestemming niet langer opgenomen. Naar aanleiding van zijn inspraakreactie werd vervolgens in het ontwerpplan de bedrijfsbestemming gehandhaafd. Daarvan is volgens appellant sub 1 bij de vaststelling van het plan ten onrechte teruggekomen. Er vinden volgens appellant sub 1 nog steeds bedrijfsmatige activiteiten plaats op het perceel. Appellant sub 1 wijst op een in 1998 verleende milieuvergunning. De raad had zich in dit verband niet alleen op de uitschrijving uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel mogen baseren.

4.1. De raad stelt dat er niet langer bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden op het perceel van appellant sub 1. Ook ontbreekt concreet zicht op het op een ruimtelijk aanvaardbare manier opnieuw gebruiken van het perceel ten behoeve van een bedrijfsmatige exploitatie. Volgens de raad wordt voldaan aan de kwalificatie "bedrijfsmatig" wanneer er sprake is van een meer dan symbolische vergoeding en wordt deelgenomen aan het normale economische verkeer. Daarbij heeft de raad aansluiting gezocht bij de criteria voor een onderneming die door de Kamer van Koophandel worden gehanteerd. Naar aanleiding van de zienswijze van appellant sub 1 is opnieuw bekeken of sprake is van een bedrijfsmatige uitoefening van het bedrijf. Uit een milieucontrole uit 2008 is naar voren gekomen dat de melkwagens niet meer tot het bedrijf behoren. Er is ook geen sprake van een (aanvraag voor een) milieuvergunning of een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook blijkt dat het bedrijf is uitgeschreven uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel.

4.2. In het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Wisch 2004" was aan het perceel locatie 1 te Terborg de bestemming "Bedrijven" toegekend, met de aanduiding B41. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de planvoorschriften werd met die aanduiding de nadere bestemming "transport- en agrarisch hulpbedrijf (locatie 1)" ter plaatse mogelijk gemaakt.

4.3. De Afdeling overweegt dat de raad zich voor zijn standpunt heeft gebaseerd op de uitschrijving uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel, op de bevindingen van een milieucontrole op 23 juli 2008 en op het ontbreken van een nieuwe aanvraag voor een milieuvergunning of een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Uit het verslag

van de milieucontrole blijkt dat de twee melkvrachtwagens geen deel meer uitmaken van de bedrijfsmiddelen, maar dat rechtvaardigt nog niet de conclusie dat de bedrijfsactiviteiten ter plaatse geheel zouden zijn gestaakt. Daarbij betreft de Afdeling dat de controle ongeveer tien jaar voor de vaststelling van het plan plaatsvond. Om aan te tonen dat er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten op het perceel locatie 1, heeft appellant sub 1 in het kader van de zienswijzeprocedure bij brief van 15 november 2017 negen verklaringen van cliënten over verrichte diensten overgelegd en ook een opsomming van machines die door appellant sub 1 worden ingezet, een verklaring van bedrijf over een intentie tot samenwerking en een bouwtekening van een nog aan te vragen omgevingsvergunning voor een nieuw te bouwen bedrijfshal/loods. Uit de overgelegde verklaringen, die de raad niet betwist, volgt dat door appellant sub 1 reparatie- en herstelwerkzaamheden worden verricht aan land- en tuinbouwmachines. Met de overgelegde stukken heeft appellant sub 1 naar het oordeel van de Afdeling een begin van bewijs geleverd dat op zijn perceel bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden.

De raad heeft zich onder deze omstandigheden niet zonder nader onderzoek op het standpunt mogen stellen dat een bedrijfsbestemming niet langer passend is voor het perceel van appellant sub 1. Het ontbreken van een inschrijving in het handelsregister en het daaropvolgend niet aanvragen van een milieuvergunning of het doen van een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer acht de Afdeling in dit verband niet van doorslaggevend gewicht. Het bestreden besluit is in zoverre niet zorgvuldig voorbereid.

5. Het beroep van appellant sub 1 is gegrond. Het bestreden besluit dient voor zover het betreft het plandeel voor locatie 1 wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd.

Appellant sub 2A en appellant sub 2B

6. Appellant sub 2A en appellant sub 2B wonen aan de locatie 2 te Netterden en zij kunnen zich niet verenigen met het achter hun woning gelegen plandeel voor locatie 3 en het plandeel voor het daaraan grenzende perceel, kadastraal bekend gemeente Gendringen, sectie [...], nummer [...]. Aan de locatie 3 is het metaalbewerkingsbedrijf van belanghebbende B gevestigd. Volgens appellant sub 2A en appellant sub 2B staat dit bedrijf te dicht op hun woning en is sprake van bodemverontreiniging, stank- en geluidoverlast en gevaarstelling door de aanwezigheid van gasflessen. Door de aanwezigheid

van het bedrijf worden zij beperkt in de gebruiksmogelijkheden op perceel [...].

7. De Afdeling stelt voorop dat het in deze beroepsprocedure alleen gaat om de rechtmatigheid van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen en regels. Voor zover appellant sub 2A en appellant sub 2B zich richten tegen eerdere besluitvorming van bestuursorganen van de gemeente Oude IJsselstreek of de voorganger daarvan en uitspraken van de Afdeling daarover, dient het door hen aangevoerde buiten beschouwing te blijven.

8. Appellant sub 2A en appellant sub 2B betogen dat de procedure onzorgvuldig is verlopen. De inspraakreactie op het voorontwerpbestemmingsplan is niet tijdig behandeld, waardoor zij onvoldoende tijd hebben gehad om een zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan naar voren te brengen.

8.1. Het ontwerpbestemmingsplan heeft vanaf 23 februari 2017 tot 6 april 2017 ter inzage gelegen. Op 29 maart 2017 hebben appellant sub 2A en appellant sub 2B een inhoudelijke reactie ontvangen op hun inspraakreactie op het voorontwerpbestemmingsplan. Diezelfde dag hebben zij een zienswijze ingediend op het ontwerpplan met daarin het verzoek deze later te mogen aanvullen of corrigeren. Aan appellant sub 2A en appellant sub 2B is op 30 maart 2017 bericht dat zij binnen twee weken de inhoudelijke gronden konden aanvullen. Op 9 april 2017 hebben appellant sub 2A en appellant sub 2B via e-mail een aanvulling ingediend. Op 10 april 2017 is hiervan een schriftelijk exemplaar ontvangen. Omdat appellant sub 2A en appellant sub 2B tijdig kennis hebben kunnen nemen van het ontwerpbestemmingsplan en er daarnaast uitstel is verleend om de inhoudelijke gronden aan te vullen naar aanleiding van het antwoord op de inspraakreactie, stelt de raad zich terecht op het standpunt dat zij voldoende in de gelegenheid zijn gesteld om een gemotiveerde zienswijze in te dienen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre onzorgvuldig is voorbereid.

Het betoog faalt.

9. Volgens appellant sub 2A en appellant sub 2B is in de beantwoording van de zienswijze door de raad niet ingegaan op de door hen gestelde ondeugdelijke ruimtelijke ordening en het verzoek tot verplaatsing van bedrijfsactiviteiten die hen schaden of dat zouden kunnen doen.

9.1. De Afdeling overweegt dat artikel 3:46 van de Awb zich er niet tegen verzet dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestre-

den besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

Het betoog faalt.

10. In de planprocedure is volgens appellant sub 2A en appellant sub 2B geen mogelijkheid gegeven voor het indienen van een bezwaarschrift of om, al dan niet op verzoek, een mondelinge toelichting te geven op een inspraakreactie of zienswijze.

10.1. Het plan is op grond van artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) in overeenstemming met afdeling 3.4 van de Awb voorbereid. Daarbij staat voor een ieder de mogelijkheid open om een zienswijze naar voren te brengen, waarvan appellant sub 2A en appellant sub 2B gebruik hebben gemaakt. Er bestaat geen wettelijke verplichting tot het bieden van gelegenheid om een nadere toelichting te geven op een zienswijze.

Het betoog faalt.

11. Appellant sub 2A en appellant sub 2B stellen zich op het standpunt dat de bedrijvigheid op het perceel locatie 3 moet verdwijnen. Deze bedrijvigheid valt volgens hen in categorie 4 van de VNG-brochure "Bedrijven en Milieuzonering". Het metaalbewerkingsbedrijf ligt te dicht op hun woning. Zij wijzen in dit verband op bodemverontreiniging, stankoverlast, geluidoverlast en gevaarzetting door de aanwezigheid van gasflessen op het bedrijfsterrein.

11.1. De raad stelt dat de VNG-brochure niet is bedoeld voor bestaande situaties. Het bedrijf op het perceel [locatie 3] is volgens de raad al lange tijd daar gevestigd en was in het voorgaande bestemmingsplan ook zo bestemd. Voor de ruimtelijke en milieuhygiënische aanvaardbaarheid van deze bestaande situatie heeft de raad aansluiting gezocht bij het feit dat het bedrijf beschikt over een geaccepteerde milieumelding in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer en er daarom algemene milieuvoorschriften van toepassing zijn. Op grond hiervan stelt de raad zich op het standpunt dat er sprake is van een aanvaardbare ruimtelijke ordening. Over geluid heeft de raad daarnaast in de Nota zienswijzen specifiek overwogen dat de gemeente geen geluidbeleid heeft vastgesteld en aansluit bij met name de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening. De daarin opgenomen lagere geluidnormen waaraan appellant sub 2A en appellant sub 2B refereren worden echter alleen toegepast bij de beoordeling van nieuwe ontwikkelingen. Voor bestaande situaties geldt dat voor geluid de voorschriften uit het Activiteitenbesluit van toepassing zijn.

Doordat appellant sub 2A en appellant sub 2B zich, naast de richtafstanden uit de VNG-brochu-

re en incidenten uit het verleden, met name base- ren op aannames en door hen zelf ingediende klachten, hebben zij volgens de raad niet aangetoond dat de nadelige gevolgen van het bestaande gebruik van het perceel locatie 3 zo zijn dat dit gebruik in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kan worden geacht, dan wel dat nader onderzoek had moeten plaatsvinden in het kader van de planprocedure.

11.2. Aan het perceel locatie 3 is de bestemming "Bedrijf" toegekend met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - metaalbewerking".

Artikel 5 van de planregels luidt:

"5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. één bedrijf per bestemmingsvlak voor bedrijven in de categorieën 1 en 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in bijlage 2 Staat van bedrijfsactiviteiten;
- b. alsmede ten behoeve van:

[...]

30. een bedrijf voor metaalbewerking, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - metaalbewerking';

[...]"

In het vorige bestemmingsplan "Buitengebied 2000, herziening 2002" was aan het perceel locatie 3 de bestemming "Bedrijven" met de aanduiding B36 en de aanduiding "afschermend groen" toegekend.

Artikel 19, eerste lid, van de planvoorschriften van dat plan luidde:

"De op de plankaart als "Bedrijven" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijven, met de nadere bestemming die hierna is vermeld bij de code, waarmee het desbetreffende bestemmingsvlak op de plankaart is aangeduid, b. daarbij behorende voorzieningen, waaronder begrepen groenvoorzieningen, parkeerplaatsen en tuinen, met dien verstande dat de gronden ter hoogte van de op de plankaart voorkomende aanduiding "afschermend groen" uitsluitend mogen worden gebruikt voor afschermende groenvoorzieningen en instandhouding daarvan."

Code B36 in de tabel voor Gendringen voorzag in een nadere bestemming voor een metaalwarenbedrijf aan de locatie 3.

11.3. De Afdeling overweegt dat het bij de bedrijfsactiviteiten op het perceel locatie 3 en de naastgelegen woningen om een bestaande situatie gaat. De raad heeft in het kader van de vaststelling van het plan geen onderzoek laten uitvoeren naar de milieugevolgen van de in het plan toegestane bedrijvigheid op perceel locatie 3 ter plaatse van de nabij gelegen woningen. Hoewel de VNG-brochure 2009 is bedoeld voor nieuwe situaties en

niet voor toetsing van bestaande situaties, kan de brochure in bestaande situaties een indicatie geven van de mate van hinder bij bestaande conflict-situaties. Ter zitting is gebleken dat de raad niet heeft onderzocht tot welke in de VNG-brochure gehanteerde milieucategorie het bedrijf behoort. Met het standpunt van de raad dat er sprake is van een aanvaardbare ruimtelijke ordening omdat het bedrijf beschikt over een geaccepteerde milieumelding in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer, waardoor er algemene milieuvorschriften van toepassing zijn, gaat de raad eraan voorbij dat het aan de orde zijn van een bestaande situatie niet betekent dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan in het geheel geen betekenis toekomt aan de gevolgen van het bedrijf voor de omgeving. Het laten voortbestaan van een bestaande situatie kan onder omstandigheden in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening indien blijkt dat de nadelige gevolgen hiervan zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht.

De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling niet kunnen volstaan met de enkele verwijzing naar de milieuvorschriften op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer en had ten tijde van de vaststelling van het plan aanleiding moeten zien onderzoek te doen naar de milieugevolgen van het als zodanig bestemmen van het bedrijf op perceel locatie 3. Dit klemte te meer gezien de bij de raad bekende klachten van appellant sub 2A en appellant sub 2B over de gevolgen van de bedrijfsactiviteiten op dat perceel.

De Afdeling ziet dan ook aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre niet met de ingevolge artikel 3:2 van de Awb vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

12. Appellant sub 2A en appellant sub 2B vrezen dat zonder een specifieke daarop betrekking hebbende aanduiding het plan aan het gebruik van het perceel [...] voor het hobbymatig houden van maximaal drie of vier paarden in de weg staat. Met de toekenning van de bestemming "Agrarisch" wordt volgens hen onvoldoende met hun belangen rekening gehouden.

12.1. Aan perceel [...] is de bestemming "Agrarisch" toegekend.

In het vorige bestemmingsplan "Buitengebied 2000, herziening 2002" was daaraan de bestemming "Agrarisch gebied" toegekend.

12.2. De raad stelt dat in het voorgaande bestemmingsplan aan het perceel en de aanwezige bebouwing al een agrarische bestemming was toegekend. In het bestreden besluit is deze bestemming overgenomen. De toegekende bestemming staat, zo heeft de raad ter zitting verklaard, aan het gebruik van de aanwezige paardenstal

voor het hobbymatig gebruik van drie of vier paarden niet in de weg. De Afdeling ziet geen aanleiding om die uitleg van de planregels voor onjuist te houden.

Het betoog faalt.

13. Appellant sub 2A en appellant sub 2B betogen dat hun verzoek om woningen mogelijk te maken, ten onrechte is afgewezen.

13.1. De raad stelt dat hij vanwege de demografische ontwikkelingen in de regio op 24 november 2016 met het vaststellen van de beleidsnotitie Woningbouwplanning Oude IJsselstreek heeft besloten om de plancapaciteit voor woningbouw te beperken. Hieruit volgt volgens de raad dat appellant sub 2A en appellant sub 2B niet de mogelijkheid kan worden geboden om nieuwe woningen te realiseren. De door hen bedoelde gemeentelijke bouwpercelen aan de Slawijkseweg in Netterden behoorden ten tijde van het vaststellen van de beleidsnotitie reeds tot de bestaande plancapaciteit en bovendien is vanwege ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, aan acht van de dertien te bouwen woningen een beperkte realisatietermijn verbonden. De raad is daarom van oordeel dat hij appellanten op dit punt niet ongelijk heeft behandeld. Het verzoek om woningen mogelijk te maken is door appellant sub 2A en appellant sub 2B niet nader onderbouwd of toegelicht in de vorm van een concreet bouw- en/of bedrijfsplan. Uit het feit dat het verzoek in de zienswijze onderdeel uitmaakt van een opsomming van diverse gewenste (en uitwisselbare) bestemmingen, kan volgens de raad worden afgeleid dat er geen sprake is van een concreet voornemen dat in het kader van de planprocedure had moeten worden beoordeeld.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet kan worden meegewerkt aan het planologisch mogelijk maken van de door appellant sub 2A en appellant sub 2B gewenste woningen.

Het betoog faalt.

14. Appellant sub 2A en appellant sub 2B voeren aan dat hun gronden niet langer agrarisch gebruikt kunnen worden door verontreiniging van de bodem. De raad is bij memo van 13 juni 2018 door het college van burgemeester en wethouders onjuist ingelicht over de bodemverontreiniging die zich heeft verspreid naar hun percelen, terwijl het college wist dat de memo in strijd was met de werkelijke omstandigheden ter plaatse.

14.1. De raad wijst erop dat in de memo hierover het volgende is opgenomen:

"De betreffende situatie is reeds onderzocht in opdracht van het bedrijf. Dit onderzoek heeft niet op het naastgelegen agrarisch perceel plaatsgevonden, maar uitsluitend op het terrein van het bedrijf. De provincie Gelderland is het bevoegd gezag in het kader van de Wet

Bodembescherming (WBB). Zij hebben geoordeeld dat er hierbij sprake is van een ernstig, niet spoedeisend geval van verontreiniging. Dit houdt in dat er geen sprake is van onaanvaardbare verspreidingsrisico's, waardoor er ook geen einddatum voor de verplichte sanering is gesteld. Het betreft overigens een verontreiniging van het grondwater met oplosmiddelen (VOCL). In het kader van de WBB zijn er voor het betreffende agrarisch perceel geen gebruiksbelemmeringen opgelegd, waardoor er bij het toekennen van de bestemming geen nadere afweging hoeft te worden gemaakt."

Volgens de raad bevat bovenstaand citaat uitsluitend feiten over uitgevoerd bodemonderzoek op het terrein van het bedrijf en de conclusies van de provincie Gelderland. Over al dan niet aanwezige bodemverontreiniging op het perceel van de appellanten wordt geen uitspraak gedaan. Hierdoor kunnen appellant sub 2A en appellant sub 2B volgens de raad niet worden gevolgd in hun bewering dat het college de raad bewust onjuist heeft voorgelicht.

De percelen van appellant sub 2A en appellant sub 2B worden momenteel semi-agrarisch gebruikt en waren in het voorgaande bestemmingsplan eveneens agrarisch bestemd. Er zijn volgens de raad geen gebruiksbelemmeringen opgelegd in het kader van de Wet bodembescherming. Hierdoor is er geen aanleiding om ter plaatse agrarisch gebruik uit te sluiten.

14.2. Wat betreft de bodemkwaliteit overweegt de Afdeling dat de vaststelling van de aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, de noodzaak van sanering van verontreinigde locaties en de wijze waarop deze saneringen moeten worden uitgevoerd, zijn geregeld in afzonderlijke wetgeving met eigen procedures, die nu niet ter beoordeling staan. Dat neemt niet weg dat de raad het bestemmingsplan met de daarin opgenomen bestemmingen niet had kunnen vaststellen indien en voor zover de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat aanwezige bodemverontreinigingen aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staan.

In de plantoelichting staat dat in het plangebied de bodemkwaliteit op diverse plaatsen in beeld is gebracht, veelal door specifiek onderzoek op een bepaalde locatie. Op basis van deze onderzoeken kan volgens de plantoelichting worden geconcludeerd dat de bodem binnen het plangebied overwegend geschikt is voor de beoogde functie. Er zijn enkele locaties bekend van ernstige bodemverontreiniging. Indien in het bestemmingsplan een nieuwe bestemming mogelijk wordt gemaakt of sprake is van een uitbreiding van de al aanwezige functie en waarbij sprake is van bouwactiviteiten, moet een onderzoek

plaatsvinden naar de kwaliteit van de bodem en het grondwater. Een dergelijk onderzoek moet in het kader van een aanvraag van een omgevingsvergunning worden uitgevoerd wanneer de daadwerkelijke wijziging plaatsvindt. Specifiek onderzoek in het kader van de vaststelling van dit bestemmingsplan is niet noodzakelijk, aldus de plantoelichting. Uit de memo van 13 juni 2018 kan niet worden afgeleid dat op het perceel van appellant sub 2A en appellant sub 2B sprake is van bodemverontreiniging.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand had moeten inzien dat het aspect bodemkwaliteit in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

15. Appellant sub 2A en appellant sub 2B betogen dat het verbod om niet te mogen bouwen in de zogenoemde kernrandzone ten onrechte niet uit het vorige plan is overgenomen. Zij konden daaraan voor hun woon- en leefklimaat een zekere bescherming ontlelen.

15.1. Artikel 1, onder 25, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied 2000, herziening 2002" luidde:

"25. kernrandzone:

als zodanig op de plankaart aangegeven zone waar bepalingen gelden, die specifiek zijn gericht op de bescherming van het leefmilieu in de aangrenzende kern met overwegend wonbebouwing;"

15.2. De raad stelt dat met het begrip kernrandzone in het vorige bestemmingsplan werd beoogd het leefmilieu in de aangrenzende kern te beschermen. In de planvoorschriften van dat plan keerde het begrip echter uitsluitend terug in relatie tot een vrijstelling voor kleine gebouwen voor niet-bedrijfsmatige agrarische activiteiten. Vanwege deze beperkte doorwerking en het feit dat overal bescherming van het leefmilieu wordt beoogd, heeft de raad geen aanleiding gezien de kernrandzone opnieuw op te nemen.

Het summiere betoog van appellant sub 2A en appellant sub 2B geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van het opnemen van een kernrandzone als bedoeld in het vorige plan. De Afdeling merkt daarbij op dat de raad bij de vaststelling van bestemmingen en regels voor gronden in de omgeving van de percelen van appellant sub 2A en appellant sub 2B rekening moest houden met het woon- en leefklimaat van appellant sub 2A en appellant sub 2B en dat voor zover zij het niet eens waren met de wijze waarop hun woon- en leefklimaat in de belangenafweging van de raad was betrokken, zij daartegen in beroep gronden naar voren konden brengen, zoals zij ook hebben gedaan.

Het betoog faalt.

16. Appellant sub 2A en appellant sub 2B betogen dat bepalingen over de breedte van de groenstrook tussen hun percelen en de metaalbewerkingsfabriek en het onderhoud daarvan ten onrechte niet langer planologisch zijn geregeld. Ten onrechte is in de beantwoording van de zienswijze aangegeven dat dergelijke onderwerpen niet in het bestemmingsplan thuishoren. Dat is volgens appellant sub 2A en appellant sub 2B strijdig met het feit dat deze kwestie wel in het vorige bestemmingsplan werd benoemd.

16.1. Artikel 19, eerste lid, van de planvoorschriften van het vorige plan luidde:

"De op de plankaart als "Bedrijven" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

b. daarbij behorende voorzieningen, waaronder begrepen groenvoorzieningen, parkeerplaatsen en tuinen, met dien verstande dat de gronden ter hoogte van de op de plankaart voorkomende aanduiding "afschermend groen" uitsluitend mogen worden gebruikt voor afschermende groenvoorzieningen en instandhouding daarvan.

[...]"

Ingevolge artikel 5.1 van de planregels van het nu aan de orde zijnde plan zijn binnen de bestemming "Bedrijf" groenvoorzieningen mogelijk.

16.2. De raad heeft het niet noodzakelijk geacht een aanduiding voor een groenstrook ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening opnieuw op te nemen in het plan. Hij stelt zich op het standpunt dat bepalingen over onderhoud van een groenstrook niet in een bestemmingsplan behoren te worden opgenomen.

Naar het oordeel van de Afdeling valt aan de omstandigheid dat in het vorige plan rond het bedrijf op het perceel locatie 3 een groenstrook was opgenomen waarbinnen uitsluitend gebruik voor afschermende groenvoorzieningen en de instandhouding daarvan mogelijk was, geen argument te ontleen voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid daarvan in het plan heeft kunnen afzien. Het huidige plan laat groenvoorzieningen ter plaatse toe. Ter zitting is gebleken dat deze langs de erfafscheiding ook aanwezig zijn.

Het betoog faalt.

17. Het beroep van appellant sub 2A en appellant sub 2B is gegrond. Het bestreden besluit voor zover het betreft het plandeel voor het perceel [locatie 3] dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

Appellante sub 3

18. Appellante sub 3 richt zich tegen het plandeel voor locatie 4 te Breedenbroek. Zij stelt

zich op het standpunt dat de planregeling te beperkend is voor haar bedrijfsactiviteiten.

19. Appellante sub 3 betoogt dat de in het plan opgenomen definitie voor agrarisch loonbedrijf leidt tot een niet gerechtvaardigde beperking van de bedrijfsactiviteiten. Het probleem is voor appellante sub 3 erin gelegen dat haar werkzaamheden gelet op de definitie uitsluitend of overwegend ten behoeve van agrarische bedrijven verricht moeten worden, terwijl er onder het vorige plan meer mogelijk was.

19.1. In het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Gendringen 2000, herziening 2002" had het perceel locatie 4 een bestemming "Bedrijf" met een specifieke aanduiding "loonwerkbedrijf en fouragehandel als ondergeschikte nevenactiviteit". Een loonwerkbedrijf was in dat bestemmingsplan als volgt gedefinieerd:

"een bedrijf, dat is gericht op het verlenen van diensten aan (agrarische) bedrijven met behulp van werktuigen".

In het bestreden besluit is aan het perceel locatie 4 de bestemming "Bedrijf" toegekend, met de functieaanduiding "agrarisch loonbedrijf" en de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf: fouragehandel als nevenactiviteit". Een agrarisch loonbedrijf is in artikel 1, lid 1.9, van de planregels als volgt gedefinieerd:

"Een bedrijf waarbinnen uitsluitend of overwegend arbeid wordt verricht voor de productie of levering van goederen of diensten aan agrarische bedrijven met behulp van landbouwwerktuigen en landbouwapparatuur. Kenmerkende werkzaamheden zijn cultuurtechnische werken en grondverzet, mest(stoffen)bewerking en/of -distributie, onderhoud van (openbare) groenvoorzieningen en ander daaraan gerelateerd (agrarisch) loonwerk."

19.2. De raad stelt zich op het standpunt dat de relatie tussen loonbedrijven en de agrarische omgeving behouden moet blijven. Bedrijvigheid die overwegend geen relatie heeft met het buitengebied moet worden gevestigd op een bedrijventerrein. Over de door appellante sub 3 veronderstelde beperking van de toegestane bedrijfsactiviteiten ten opzichte van het vorige bestemmingsplan, brengt de raad naar voren dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Gendringen 2000, herziening 2002" een loonbedrijf overwegend voor de agrarische sector werkzaam was. In de inspraakreactie van appellante van 9 november 2016 wordt dit volgens de raad bevestigd, doordat appellante sub 3 daarin stelt dat er sprake is geweest van een verbreding van het dienstenpakket naast het oorspronkelijk hoofdzakelijk verrichten van agrarisch loonwerk. Omdat de opgenomen definitie voor een "agrarisch loonbedrijf" deze ontwikkeling faciliteert door ook werkzaamheden voor andere

opdrachtgevers toe te staan, was de raad ten tijde van de vaststelling van het plan van oordeel dat het bedrijf van appellante niet onevenredig wordt beperkt door de gemaakte beleidsmatige afweging dat de relatie met de agrarische omgeving behouden moet blijven.

19.3. Bij brief van 25 september 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders verklaard bereid te zijn om mee te werken aan een aanpassing van de in het plan opgenomen definitie voor agrarisch loonbedrijf en een maatbestemming voor locatie 4 voor te stellen. De voorwaarde om uitsluitend of overwegend te werken voor agrarische bedrijven wordt dan vervangen door een voorwaarde om overwegend activiteiten te verrichten in het buitengebied. Over de definiëring van de bedrijfsbestemming moet nog nader overleg plaatsvinden. Op deze wijze kan beter worden aangesloten bij de voor andere dan agrarische opdrachtgevers verrichte werkzaamheden. Ter zitting is namens de raad verklaard dat een procedure voor herziening van het plan in zoverre begin 2020 zal worden gestart.

19.4. In beginsel dient legaal bestaand gebruik als zodanig in het bestemmingsplan te worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dat geval kan het bestaande legale gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht, mits de raad aannemelijk maakt dat het gebruik binnen een zekere periode wordt beëindigd. Met het overgangsrecht wordt immers beoogd een tijdelijke situatie te overbruggen.

Het vorige bestemmingsplan vereiste gelet op de definitie van een loonwerkbedrijf niet dat de werkzaamheden van appellante sub 3 uitsluitend of overwegend ten behoeve van agrarische bedrijven moesten worden verricht. Voor zover meer dan ondergeschikt werkzaamheden ten behoeve van niet-agrarische bedrijven worden verricht, is dat gebruik in het plan niet langer zo bestemd. Ten tijde van de vaststelling van het plan was het aan de raad bekend dat de werkzaamheden van appellante sub 3 zich mede richten op opdrachtgevers die niet uit de agrarische sector komen. De Afdeling is van oordeel dat de raad niet zonder nader onderzoek naar de aard en omvang van de feitelijk plaatsvindende werkzaamheden van appellante sub 3 heeft mogen besluiten tot de definitie van agrarisch loonbedrijf zoals die in het plan is opgenomen, die tot gevolg heeft dat de mogelijkheden voor appellante sub 3 om werkzaamheden ten behoeve van niet-agrarische bedrijven te verrichten, worden beperkt. Ten onrechte is nagelaten om in het kader van de voorbereiding van het

plan voor de bestemming van het bedrijf maatwerk te leveren. De raad heeft niet kunnen volstaan met de constatering dat de in het plan opgenomen definitie van agrarisch loonbedrijf de ontwikkeling naar een breder dienstenpakket ook ten behoeve van niet-agrarische bedrijven op zichzelf faciliteert door ook werkzaamheden voor andere opdrachtgevers toe te staan. Ten overvloede wijst de Afdeling erop dat er kennelijk aanleiding bestaat om niet lang na de vaststelling van het plan de daarin opgenomen planregeling voor het bedrijf van appellante sub 3 opnieuw tegen het licht te houden en bij de definitie van agrarisch loonbedrijf meer rekening te houden met de werkzaamheden ten behoeve van niet-agrarische bedrijven. Het bestreden besluit is in zoverre niet zorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt.

20. Volgens appellante sub 3 is inname en opslaan van afvalstoffen planologisch ten onrechte niet mogelijk gemaakt, terwijl het innemen en opslaan van afvalstoffen is vergund tot een maximum van 999 m³.

20.1. De raad stelt dat opslag van afvalstoffen tot een maximum van 999 m³ is toegestaan. Uit de vergunning op grond van de Wet milieubeheer van 23 juni 2009 volgt dat de bepalingen over de opslag van afvalstoffen uitsluitend gaan over afvalstoffen die ontstaan tijdens werkzaamheden die buiten de inrichting plaatsvinden en afvalstoffen die ontstaan binnen de inrichting. Het bestaande recht tot inname van afvalstoffen is dus direct verbonden aan de werkzaamheden van het bedrijf en dus passend binnen de bepalingen van het bestemmingsplan. Het expliciet bestemmen van dit recht kan volgens de raad daarom achterwege blijven. Voor zover appellante sub 3 in de zienswijze haar wens kenbaar heeft gemaakt om, naast bouw-, grond- en afvalstoffen van eigen werken, ook bouw-, grond- en afvalstoffen van derden te willen innemen en dit als een bestaand recht beschouwt, stelt de raad dat het innemen van afvalstoffen van derden geen bestaand recht is op grond van de milieuvergunning. Voor zover appellante met het beroepschrift heeft beoogd de inname van afvalstoffen van derden planologisch mogelijk te maken, heeft de raad dit niet wenselijk geacht. Enerzijds omdat er geen sprake is van een bestaand recht, anderzijds omdat de raad een afvalbrengpunt beschouwt als een functie die in beginsel thuishoort op een bedrijventerrein en niet in het buitengebied. Dit standpunt is ook in lijn met het besluit van de raad om bestaande bedrijven expliciet te bestemmen en alleen een verandering van niet-agrarische bedrijvigheid toe te staan wanneer deze voorkomen op de Staat van Bedrijfsactiviteiten die onderdeel uitmaakt van

het bestemmingsplan. Een afvalbrengpunt past volgens de raad niet binnen dat besluit.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan het mogelijk maakt om de bouw-, grond- en afvalstoffen die het gevolg zijn van de werkzaamheden van appellante sub 3 op eigen terrein op te slaan. In dit verband wijst de Afdeling op artikel 5, lid 5.5.4, van de planregels, ingevolge welke bepaling op het perceel locatie 4 onder de daar vermelde voorwaarden buitenopslag mag plaatsvinden. De Afdeling acht ook het standpunt van de raad dat opslag van afvalstoffen van derden ter plaatse niet wenselijk is, niet onredelijk. Het betoog van appellante sub 3 geeft in zoverre geen aanleiding voor een ander oordeel. Aan de hiervoor genoemde milieuvergunning kan appellante sub 3 in zoverre geen rechten ontleenen.

Het betoog faalt.

21. Appellante sub 3 betoogt dat de verkoop van sierbestrating en andere tuinartikelen ten onrechte niet planologisch mogelijk is gemaakt. In zoverre is door de gemeente vertrouwen gewekt dat deze activiteiten in het plan mogelijk gemaakt zouden worden.

21.1. De raad stelt dat met de door appellante gewenste aanduiding planologisch zou worden geregeld dat er, al dan niet ongelimiteerd, verkoop van sierbestrating en aanverwante (tuin-) artikelen plaats kan vinden, zonder dat er een directe relatie is met de hoofdactiviteit "agrarisch loonbedrijf". Dergelijke nieuwvestiging van detailhandel in het buitengebied acht de raad onwenselijk. In het bestemmingsplan is deze opvatting van de raad over detailhandel geregeld in artikel 5, lid 5.5.2, van de planregels. Voor haar claim op het toestaan van detailhandel in sierbestrating en aanverwante (tuin-)artikelen beroept appellante sub 3 zich op mondelinge toezeggingen van een voormalige ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke Ordening, een door haar ingezonden brief van 11 november 2013 en een gesprek op 4 maart 2016 met de toenmalige portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening. De raad bestrijdt niet dat er in het verleden bij mondelinge toezegging is ingestemd met het tentoonstellen van siertegels/-bestrating aan klanten van het bedrijf. De verkoop van de siertegels/-bestrating kan dan plaatsvinden in samenhang met het uitvoeren van (één van) de hoofdactiviteiten van het bedrijf en past daarmee binnen de ter plaatse toegestane bedrijfsactiviteiten.

21.2. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden

redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

Appellante sub 3 heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat dit plan zal voorzien in een planregel die de verkoop van sierbestrating en andere tuinartikelen als zelfstandige activiteit mogelijk maakt.

De Afdeling ziet gelet daarop geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft vastgesteld.

Het betoog faalt.

22. Volgens appellante sub 3 is de maatvoering voor het bebouwd oppervlak te krap in relatie tot de vergunde en bestaande bebouwing. Appellante sub 3 kan zich niet verenigen met de in de planregels gehanteerde systematiek, waarbij ook de oppervlakte van de bedrijfswoning en de bijgebouwen bij de woning verdisconteerd wordt in het maximum aan bebouwd oppervlak, en ook niet met het maximum aan bebouwde oppervlakte van 1.090 m². Appellante sub 3 wil artikel 5, lid 5.2.1, van de planregels zo gewijzigd zien dat onderscheid wordt gemaakt in de oppervlakte voor bedrijfswoning inclusief bijgebouwen en in de oppervlakte voor bedrijfsbebouwing óf dat tenminste het totale maximum aan oppervlakte voor bebouwing wordt aangepast aan de vergunde en bestaande bebouwing.

22.1. Artikel 5, lid 5.4.1, van de planregels luidt:

"Het bevoegd gezag kan door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 5.2.1 sub b voor het vergroten van de oppervlakte van de bebouwing onder de voorwaarden dat:

a. de uitbreiding maximaal 10% bedraagt van de oppervlakte die ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwd oppervlak (m²)' is aangegeven;

[...]"

22.2. In de plantoelichting staat dat de niet-agrarische bedrijven voor werkgelegenheid zorgen en een drager vormen voor de economie binnen de gemeente. Daarnaast vervullen zij een belangrijke functie bij het vitaal houden van het platteland. Vanuit dat oogpunt is het van belang deze bedrijven een toekomstperspectief te blijven bieden. Om die reden wordt, aldus de plantoelichting, niet-agrarische bedrijven een uitbreidingmogelijkheid gegeven van 10% van hun bestaande oppervlakte. In de Structuurvisie Oude IJsselstreek 2025 wordt ingezet op maatwerkoplossingen, waarbij de uitbreidingsmogelijkheden van de bestaande bedrijven sterk worden bepaald door de locatie. Indien de bovenstaande

uitbreidingsruimte onvoldoende ruimte biedt, is — onder voorwaarden — een verruiming van nog eens 10% mogelijk via een afwijkingsbevoegdheid. Een van deze voorwaarden is de landschapelijke inpassing. Er moet te allen tijde een bijdrage worden geleverd aan de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit.

22.3. De raad stelt dat er, zoals in paragraaf 6.3 van de bestemmingsplantoelichting is verwoord, voor niet-agrarische bedrijven een uitbreidingsmogelijkheid geldt van 10% van de bestaande oppervlakte met een afwijkingsmogelijkheid voor nog eens 10%. Deze systematiek is gewaarborgd in het toegestane maximum aan bebouwd oppervlak en de afwijkingsbevoegdheid in artikel 5, lid 5.4.1, van de planregels. Daarbij worden alle gebouwen binnen het bestemmingsvlak gerelateerd aan het maximum aan bebouwd oppervlak. Met het opgenomen maximum aan bebouwd oppervlak van 1.090 m² wordt voor het bedrijf van appellante die systematiek gebruikt. Bij de raad is niet bekend dat er sprake is van vergunde, nog niet gerealiseerde (bedrijfs)bebouwing die zou moeten worden meegenomen bij het bepalen van het maximum aan bebouwd oppervlak. Appellante sub 3 heeft haar standpunt ook niet onderbouwd met stukken.

In wat appellante sub 3 heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen reden voor een ander oordeel. De raad heeft in redelijkheid de maatvoering voor bebouwd oppervlak in het plan kunnen opnemen zoals hij heeft gedaan.

Het betoog faalt.

22.4. Waar appellante sub 3 betoogt dat de gronden aan de voorzijde van de woning ten onrechte niet zijn bestemd als tuin met aanduiding siertuin, begrijpt de Afdeling dit betoog aldus dat zij beoogt daar "displays" ten behoeve van de verkoop van sierbestrating neer te zetten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet aan deze wens hoeven meewerken. Zoals hiervoor is overwogen heeft de raad geen aanleiding hoeven zien om verkoop van sierbestrating en aanverwante (tuin-)artikelen zonder dat er een directe relatie is met de hoofdactiviteit "agrarisch loonbedrijf" ter plaatse mogelijk te maken. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de agrarische bestemming voor de gronden aan de voorzijde van de woning recht doet aan het feitelijk en bestaand gebruik ter plaatse.

Het betoog faalt.

23. Het beroep van appellante sub 3 is gegrond. Het bestreden besluit dient voor zover het betreft het plandeel voor locatie 4 te Breedenbroek wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

Appellante sub 4

24. Appellante sub 4 richt zich tegen het plandeel voor locatie 5 te Varsseveld. Het bedrijf van appellante sub 4 is gevestigd aan de locatie 6. Appellante sub 4 vreest voor aantasting van zijn bedrijfsbelangen door de toekenning van de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige bedrijfswoning" aan de woning op het perceel locatie 5, bewoond door belanghebbende A.

24.1. De raad stelt met de opgenomen functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige bedrijfswoning" recht te willen doen aan zowel het bedrijfsbelang van appellante sub 4 als aan het belang van de eigenaar/bewoner van de woning locatie 5. De bewoners van de woning locatie 5 hebben geen functionele binding met het bedrijf van appellante sub 4. Het opnieuw bestemmen als bedrijfswoning, zoals dat in het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied Wisch 2004" het geval was, zou daarom volgens de raad in strijd zijn geweest met een goede ruimtelijke ordening. Hierdoor had in beginsel de bestemming "Wonen" moeten worden toegekend aan de woning locatie 5 en het bijbehorende perceel. Het bedrijf van appellant zou hiermee echter worden beperkt in de bedrijfsvoering, omdat de woning locatie 5 zich op ongeveer 15 m van het perceel van appellante sub 4 bevindt. Met de verwijzing naar het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat tegelijkertijd met de invoering van de Omgevingswet in werking zal treden, heeft de raad beoogd om duidelijkheid te scheppen over het hierboven beschreven planologische regime dat hem ter plaatse voor ogen staat. Wat betreft geur, trillingen en geluid is het de bedoeling om niet de bescherming te bieden die aan burgerwoningen toekomt. Er was dan ook geen aanleiding om te beoordelen of de situatie wat geur, geluid en trillingen betreft milieuhygiënisch aanvaardbaar is. Bij luchtkwaliteit en externe veiligheid kan de bescherming niet worden uitgeschaakeld, maar deze aspecten vormen geen belemmering om de woning locatie 5 te laten bewonen. De verkeersaantrekkende werking van het bedrijf en de bedrijfsvoering geven namelijk geen aanleiding tot overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen. Ook is er geen sprake van een risicobedrijf/-contour.

24.2. Artikel 1, lid 1.115, van de planregels luidt:
"1.115. voormalige bedrijfswoning

Een woning die voorheen een bedrijfswoning was, maar welke is afgesplitst van het bedrijf en gebruikt mag worden als woning voor personen die niet (meer) functioneel verbonden zijn met het bedrijf waar de woning toe behoorde, zoals bedoeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving."

Artikel 5 luidt:

"5.1. Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

26. een hoveniersbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'hovenier'."

In het plan is aan het perceel locatie 6 en B de bestemming "Bedrijf" toegekend met de aanduiding "hovenier". Aan de woning locatie 5 is daarnaast de functiaanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige bedrijfswoning" toegekend.

24.3. De raad heeft met de definitie van voormalige bedrijfswoning in artikel 1, lid 1.115, van de planregels beoogd om aan te sluiten bij de regeling zoals die zal komen te luiden bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het bedrijf van appellante sub 4 moet evenwel tot het moment van inwerkingtreding van de hiervoor genoemde regelgeving voldoen aan de normen op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De in artikel 1, lid 1.115, van de planregels neergelegde planregeling voor de voormalige bedrijfswoning kan daaraan niet afdoen. De raad heeft niet beoordeeld of gelet op de gevolgen voor de voormalige bedrijfswoning waar het gaat om geluid, geur en trillingen ter plaatse kan worden voldaan aan het Activiteitenbesluit milieubeheer en of in zoverre sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Het bestreden besluit is in zoverre niet voorzien van een deugdelijke motivering.

24.4. Het beroep van appellante sub 4 is gegrond. Het bestreden besluit dient voor zover het betreft het plandeel voor locatie 5 met de bestemming "Bedrijf" en de functiaanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige bedrijfswoning" wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

Appellant sub 5

25. Het beroep van appellant sub 5 richt zich tegen het plandeel voor locatie 7 te Gendringen. Het gaat om perceel, kadastraal bekend gemeente Gendringen, sectie [...], nummer [...].

26. Appellant sub 5 wenst een levensloopbestendige woning te kunnen bouwen op de fundamente van een oude boerderij. Zij beroept zich daarbij op een uitspraak van de Afdeling rechtspraak uit 1986.

26.1. Aan het perceel locatie 7 is de bestemming "Agrarisch" toegekend. Deze bestemming maakt de door appellant sub 5 gewenste woning niet mogelijk.

26.2. De uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 18 maart 1986, in zaak nr. R03.84.4759, waar appellant sub 5 op wijst, ging over een besluit van het college van burgemeester en wethouders van de toenmalige gemeente Gendringen waarin ap-

pellante en wijlen haar echtgenoot waren aangeschreven om het toen aanwezige pand aan de locatie 7 af te breken en te verwijderen. Aan de aanschrijving lag ten grondslag dat het pand in strijd was met het toen geldende bestemmingsplan en in zo'n bouwvallige staat verkeerde dat gevaar voor de omgeving bestond. De Afdeling rechtspraak heeft in die uitspraak overwogen dat de gemeente de mogelijkheid had moeten bieden om voorzieningen aan te brengen om het instortingsgevaar af te wenden en dat onder bedoelde voorzieningen niet de herbouw van de voormalige boerderij dient te worden verstaan, doch slechts het nemen van die maatregelen die het gevaar of de ernstige ontsiering van de resterende delen van deze boerderij zullen wegnemen. Uit deze uitspraak kan niet worden afgeleid dat een recht bestaat tot herbouw van een boerderij of woning. Al in 1984 heeft de toenmalige gemeente Gendringen geconcludeerd dat het pand strijdig was met het toen geldende bestemmingsplan. Ook in het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied 2000, herziening 2002" is geen bebouwing toegestaan op de door appellant sub 5 bedoelde gronden.

Het betoog van appellant sub 5 en de in dit verband overgelegde stukken geven geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om geen nieuwbouw voor een woning op het door appellant sub 5 bedoelde perceel mogelijk te maken.

Het betoog faalt.

26.3. Het beroep van appellant sub 5 is ongegrond.

Proceskosten

27. De raad dient wat de beroepen van appellant sub 1, appellant sub 2A en appellant sub 2B, appellante sub 3 en appellante sub 4 betreft op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Wat het beroep van appellant sub 5 betreft bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van appellant sub 1, appellant sub 2A en appellant sub 2B, appellante sub 3 en appellante sub 4 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van 28 juni 2018 waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied Oude IJsselstreek 2017" is vastgesteld, voor zover het betreft:

a. het plandeel voor het perceel locatie 1 te Terborg met de bestemming "Wonen";

- b. het plandeel voor het perceel locatie 3 te Gen-
dringen met de bestemming "Bedrijf";
- c. het plandeel voor het perceel locatie 4 te Bree-
denbroek met de bestemming "Bedrijf";
- d. het plandeel voor het perceel locatie 5 te Vars-
seveld met de bestemming "Bedrijf" en de func-
tieaanduiding "specifieke vorm van wonen -
voormalige bedrijfswoning".

III. verklaart het beroep van appellant sub 5 on-
gegrond;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Oude
IJsselstreek tot vergoeding van bij:

- a. appellant sub 1 in verband met de behande-
ling van het beroep opgekomen proceskosten tot
een bedrag van € 1.074,09 (zegge: duizendvieren-
zeventig euro en negen cent), waarvan € 1.024 is
toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig
verleende rechtsbijstand;
 - b. appellant sub 2A en appellant sub 2B in ver-
band met de behandeling van het beroep opge-
komen proceskosten tot een bedrag van € 296
(zegge: tweehonderdzesennegentig euro);
 - c. appellante sub 3 in verband met de behande-
ling van het beroep opgekomen proceskosten tot
een bedrag van € 1.024 (zegge: duizendvieren-
twintig euro), geheel toe te rekenen aan door een
derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
 - d. appellante sub 4 in verband met de behande-
ling van het beroep opgekomen proceskosten tot
een bedrag van € 1.024 (zegge: duizendvieren-
twintig euro), geheel toe te rekenen aan door een
derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.
- V. gelast dat de raad van de gemeente Oude
IJsselstreek aan appellanten het door hen voor de
behandeling van de beroepen betaalde griffie-
recht ten bedrage van € 170 (zegge: honderd-
zeventig euro) voor appellant sub 1, € 170 (zegge:
honderdzeventig euro) voor appellant sub 2A en
appellant sub 2B, € 338 (zegge: driehonderdacht-
endertig euro) voor appellante sub 3 en € 338
(zegge: driehonderdachtendertig euro) voor ap-
pellante sub 4 vergoedt.

Noot

1. 29 Mei 2019 is de datum waarop de Af-
deling uitspraak deed in de belangrijke zaak over
de Amsterdamse dakopbouw en het vertrouwen
dat bij de eigenaresse was gewekt over de illegali-
teit van die dakopbouw (ABRvS 29 mei 2019,
ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt.
Damen). We zijn inmiddels circa een jaar verder
en bij iedereen is de koerswijziging voor beroe-
pen op het vertrouwensbeginsel inmiddels wel
bekend. Ook bekend zijn de kritieken op die
koerswijziging. Zie bijvoorbeeld T. Groot, 'Het
vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht
— Over het kunnen vertrouwen van de gemeen-

teraad', *TBR* 2020/19, C.L.F.G.H. Albers, 'Een frisse
blik op het vertrouwensbeginsel', *Gst.* 2019/153
en T. Groot & L.J.A. Damen, 'Bij het vertrouwens-
beginsel van de uitzendleer naar de aankomst-
leer — Naar een betere verdeling van de gebakken
peren?', *JBPlus* 2019/3. Maar is al duidelijk hoe die
koerswijziging precies in de praktijk uitwerkt? En
of de Afdeling iets heeft gedaan met de commen-
taren? In deze AB-annotatie en die bij de uit-
spraak van de Afdeling van 15 januari 2020,
ECLI:NL:RVS:2020:90, AB 2020/243, wil ik bijdra-
gen aan een antwoord op die vragen. Ik beperk
mij hierbij tot de eerste stap van de met de uit-
spraak van 29 mei 2019 geïntroduceerde 3 stap-
pen: de juridische kwalificatie van de uitlating
en/of gedraging waarop de betrokkene zich be-
roept. Meer specifiek zoom ik in deze annotatie in
op de door de Afdeling vereiste mate van con-
creetheid van de toezegging, uitlating en/of ge-
draging als onderdeel van stap 1 (toezegging).

2. De eerste stap in het driestappen-sche-
ma van de Afdeling omvat voor de betrokkene de
verplichting om aannemelijk te maken dat van
de zijde van de overheid toezeggingen of andere
uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn ver-
richt waaruit hij in de gegeven omstandigheden
redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en, zo ja,
hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een
bevoegdheid zou uitoefenen (zie o.a. ABRvS 15 ja-
nuari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:118 (*Eindhoven*)).
Er moet — zoals in voormelde uitspraak van
29 mei 2019 een en ander is geformuleerd —
sprake zijn van een 'welbewuste standpuntbepa-
ling'. Zie hierover uitgebreid de conclusie van ad-
vocaat-generaal Wattel: ABRvS 20 maart 2019,
ECLI:NL:RVS:2019:896, in het bijzonder r.o. 3.14.
Appellante in de zaak over de Amsterdamse dak-
opbouw slaagde hier goeddeels in. De Afdeling
nam aan dat bij appellante het gerechtvaardigd
vertrouwen was gewekt dat niet handhavend zou
worden opgetreden tegen de dakopbouw. Kort-
heidshalve verwijst ik naar r.o. 12.4 van voormel-
de uitspraak van 29 mei 2019.

In de hier geannoteerde uitspraak slaagt ap-
pellante hier niet in. Volgens de Afdeling zijn er
geen toezeggingen of andere uitlatingen gedaan
of gedragingen verricht waaruit appellante rede-
likerwijs kon en mocht afleiden dat dit bestem-
mingsplan zal voorzien in een planregel die de
verkoop van sierbestrating en andere tuinartike-
len als zelfstandige activiteit mogelijk maakt. Die
verkoop is wél toegestaan in samenhang met het
uitvoeren van (één van) de hoofdactiviteiten van
het bedrijf en dát is ook aan appellante toege-
zegd. Ofwel, het onderwerp van de toezegging
— het hoe aanwenden van de bevoegdheid — is
anders dan de door appellante beoogde bestem-
mingsplanwijziging; zelfstandige verkoop versus

ondergeschikte verkoop van sierbestrating en andere tuinartikelen.

3. Het komt vaker voor dat appellanten struikelen over de 'concreetheid van de toezegging'. Dikwijls oordeelt de Afdeling in die gevallen dat er weliswaar iets is gezegd over hoe het bestuursorgaan de bevoegdheid zal aanwenden, maar dat dit niet precies overeenkomt met hetgeen door appellant is gewenst. Andere voorbeelden zijn de uitspraken ABRvS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:32 (Nuenen), ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:809 (Zestienhoven) en ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1065 (Schoorl). In eerstgenoemde uitspraak van 8 januari 2020 betoogt appellant dat de op zijn perceel aangelegde mestplaat ten onrechte niet als zodanig is bestemd. Er is een omgevingsvergunning verleend voor een mestplaat op het perceel, waarin staat dat het college van B&W ervoor zal zorgen dat de mestplaat wordt opgenomen in het bestemmingsplan. Concreet is het volgende vermeld:

"De gewenste mestplaat ligt in het bouwblok en is gelet op de huidige mestopslag een wenselijke ontwikkeling. In de toekomstige herziening bestemmingsplan Buitengebied zal deze mestplaat worden meegenomen waardoor deze rechtstreeks in het nieuwe bestemmingsplan zal passen."

Appellant stelt dat het enkele feit dat de mestplaat qua situering niet volledig conform de omgevingsvergunning is gerealiseerd — het gaat om een afwijking van 3 meter — onvoldoende reden is om de gerealiseerde mestplaat niet te bestemmen. De Afdeling gaat hier evenwel niet in mee en overweegt dat uit de omgevingsvergunning niet volgt dat een mestplaat ongeacht de locatie zou worden bestemd in het plan. Het beroep op het vertrouwensbeginsel kan volgens de Afdeling dus niet slagen. Overigens boekt appellant toch succes; de raad had, zo oordeelt de Afdeling, de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de mestplaat moeten beoordelen.

In voormelde uitspraak van 18 maart 2020 struikelt appellante eveneens over de vereiste concreetheid van de toezegging. De door appellante gewenste kleinschalige horecavoorziening is door de gemeenteraad niet toegezegd. De Afdeling overweegt dat uit de stukken waarop appellante zich beroept geen toezegging valt af te leiden over de omvang van de in het park De Buitenplaats te vestigen horecavoorziening of over het type horecavoorziening.

Een struikelpartij vindt ook plaats in de genoemde uitspraak van 15 april 2020 over een handhavingsactie tegen een schuur op het perceel van appellante. De schuur is niet precies gebouwd conform de door het bestuursorgaan verstrekte informatie over waar de schuur

vergunningvrij mocht worden gebouwd. Een discussie over de precieze grens van de woonbestemming en agrarische bestemming pakt in het nadeel uit van appellant:

'appellante kan derhalve niet in haar stelling worden gevolgd dat de verwijzing in het e-mailbericht naar het lichtgele gedeelte door eenieder in deze situatie aldus wordt begrepen dat de overgang van woonbestemming naar agrarische bestemming tevens de duinrel is.'

Dit leidt tot het volgende oordeel. "Onder deze omstandigheden heeft appellante dan ook niet het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen ontleenen dat het was toegestaan een schuur te bouwen op de huidige locatie. Evenmin is gebleken dat door of namens het college toezeggingen dan wel uitlatingen zijn gedaan dat het college niet handhavend zou optreden tegen de schuur, zodat geen grond bestaat voor het oordeel dat het college in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld." En daarmee is de kous af.

4. De hiervoor besproken uitspraken lijken erop te duiden dat de Afdeling de lat bij stap 1 vrij hoog legt; hetgeen door appellant is gewenst — bijvoorbeeld dus het planologisch toestaan van zelfstandige verkoop van sierbestrating en tuinartikelen — moet in de meeste gevallen één-op-één overeenkomen met het onderwerp van de toezegging (uitzondering: ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 (*Westland*)). Een begrijpelijke benadering als je bedenkt dat het vertrouwensbeginsel niet tot onwerkbaar situaties mag leiden voor bestuursorganen, maar heel burgervriendelijk lijkt het mij toch niet. En was dat nou net niet de insteek van de uitspraak van 29 mei 2019 over de Amsterdamse dakopbouw?

5. Een ander facet van stap 1 is of uit de toezegging, uitlating en/of gedraging redelijkerwijs mag worden afgeleid of een bestuursorgaan in een concreet geval de bevoegdheid zal uitoefenen. Dit is bijvoorbeeld niet het geval als het bestuursorgaan heeft aangegeven dat een bevoegdheid kan worden uitgeoefend of zich daar in beginsel bereid toe heeft verklaard door middel van bijvoorbeeld een inspanningsverplichting in een anterieure overeenkomst of in een vorm van vooroverleg. Over dit tweede element van stap 1 gaat mijn AB-annotatie bij de uitspraak ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:90, AB 2020/243.

T. Groot