

Jurisprudentie – I. Ruimtelijk ordeningsrecht

TBR 2020/81

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 26 februari 2020, No. 201901952/1/R2, ECLI:NL:RVS:2020:580 (Bestemmingsplan, vertrouwensbeginsel, geen toezegging)

(Mr. J. Hoekstra)

Wro: art. 3.1

Bestemmingsplanzaak over een appartementengebouw te Son en Breugel en een beroep het vertrouwensbeginsel. In deze zaak loopt het voor appellanten mis op stap 1 (geen toezegging). Het gaat niet erom dat de uitlatingen van het gemeentebestuur niet voldoende op de desbetreffende activiteit zijn toegesneden, maar het gaat erom dat niet hard is toegezegd dat zou worden meegewerkt. Daarbij is van belang dat een anterieure overeenkomst een zeker voorbehoud bevat. In dit geval 'redt' deze overeenkomst de zaak voor de gemeenteraad.

Met gastnoot T. Groot, Red.¹

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan heeft betrekking op gronden gelegen op de hoek van de H. Veenmanstraat en de Nachtegaallaan te Son en Breugel. [appellanten] hebben om een herziening van het bestemmingsplan gevraagd met het oog op een herontwikkeling van deze gronden. Beoogd is om de aanwezige vrijstaande woning te slopen en een appartementengebouw met 5 appartementen te realiseren.

Het daartoe opgestelde ontwerpbestemmingsplan 'Son midden; [locatie]' heeft van 28 juni 2018 tot en met 8 augustus 2018 ter inzage gelegen. In die periode zijn vier zienswijzen ingediend. Het college heeft de raad bij het raadsvoorstel van 4 december 2018 voorgesteld het bestemmingsplan en de bijbehorende zienswijzennotitie vast te stellen.

Bij het besluit van 10 januari 2019 heeft de raad evenwel geweigerd het bestemmingsplan vast te stellen. (...)

Inhoudelijk

5. Appellanten betogen dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het project in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens hen stelt de raad zich daarbij allereerst ten onrechte op het standpunt dat het project niet aan het gemeentelijk ruimtelijk beleid voldoet.

Uit de plantoelichting blijkt volgens hen dat het project daar wel aan voldoet. Anders dan de raad stelt, bevat volgens hen de 'Toekomstvisie Son en Breugel' (hierna: de toekomstvisie), de 'Woonvisie 2012-2020 typisch Son en Breugel' (hierna: de woonvisie), noch de 'Structuurvisie Son en Breugel, een ruimtelijke uitnodiging voor 2020/2030' (hierna: de structuurvisie), de beleidsdoelstelling dat prioriteit moet liggen bij het bouwen van sociale koop- en huurwoningen. Indien daarin al dergelijk beleid kan worden gelezen, is niet bepaald voor welke locaties dit geldt. Daarnaast is deze doelstelling zo algemeen geformuleerd dat daaraan niet concreet kan worden getoetst. De raad heeft verder ten onrechte niet gemotiveerd waarom niet had kunnen worden afgeweken van het beleid, aldus [appellanten].

Voor zover de raad mede aan het besluit ten grondslag heeft gelegd dat het bouwplan te zeer afdoet aan het groene karakter van het plangebied en leidt tot te veel verstening, betogen zij dat de raad daarmee miskent dat aan het plan een uitgebreide voorbereiding en een goed gemotiveerde stedenbouwkundige onderbouwing ten grondslag ligt. Ook verwijzen zij naar de zienswijzennota waar volgens hen uit blijkt dat in het project voldoende rekening is gehouden met de realisering van groenvoorzieningen rond het project.

5.1 Blijkens de gedingstukken heeft de raad - samengevat - aan de weigering ten grondslag gelegd dat de voorziene ontwikkeling niet past in de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdocumenten, zoals de toekomstvisie, de structuurvisie en de woonvisie, omdat ingevolge deze beleidsdocumenten prioriteit dient te liggen bij sociale koop- en huurwoningen. Daar wordt door dit plan niet in voorzien, aldus de raad. Verder stelt hij zich op het standpunt dat door het massale karakter van het bouwplan, veroorzaakt door het grote bouwoppervlak, een forse verdichting en verstening plaatsvindt. Dat leidt volgens de raad tot aantasting van het aanzicht ter plaatse en is strijdig met de breed gedragen wens tot behoud van het groene karakter van de gemeente, aldus de raad.

5.2 De Afdeling overweegt dat voor zover [appellanten] mede hebben betoogd dat het gemeentelijk ruimtelijk beleid uitsluitend kan worden vastgelegd in een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Wro, dat betoog faalt. Dat die bepaling de raad verplicht om voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer structuurvisies vast te stellen, betekent niet dat daarnaast niet ook in andere beleidsdocumenten,

¹ Thom Groot is als advocaat verbonden aan Stijl Advocaten. Deze noot is geschreven op persoonlijke titel, en afgerond op 20 mei 2020.

zoals bijvoorbeeld een woonvisie, ruimtelijk relevant gemeentelijk beleid kan worden vastgelegd.

Appellanten betogen naar het oordeel van de Afdeling terecht dat uit de woonvisie, de toekomstvisie en de structuurvisie niet zo uitdrukkelijk als de raad stelt, blijkt van een te stellen prioriteit voor sociale koop- en huurwoningen bij nieuw te realiseren woningaanbod in de gemeente. Die prioriteit behoort bijvoorbeeld niet tot de beleidsdoelen in de woonvisie. Weliswaar wordt daarin bij beleidsdoel 2 'Bieden van geschikt woonklimaat voor de middengroep' vermeld dat de primaire doelgroep bestaat uit de lage inkomens, maar daarvoor is nu juist volgens de woonvisie ook duurder woningaanbod nodig, om zo 'scheefwoningers te verleiden te verhuizen', teneinde goedkopere woningen voor die doelgroep beschikbaar te krijgen. Volgens de woonvisie is daarom een gevarieerd nieuwbouwaanbod nodig. Ook uit de structuurvisie, de toekomstvisie en het door de raad in het verweerschrift genoemde 'Woningbouwprogramma Son en Breugel' blijkt niet uitdrukkelijk van genoemde prioriteit, althans niet in de zin dat niet ook ruimte voor een andersoortig nieuw woningaanbod bestaat.

De raad heeft echter tevens aan het besluit ten grondslag gelegd dat het plan te zeer leidt tot een verdichting en verstening en een verlies aan groen in het plangebied. De Afdeling stelt daarover vast dat teneinde de herontwikkeling mogelijk te maken, in het bestemmingsplan aan een aanzienlijk groter deel van de gronden op het perceel de bestemming 'Wonen' is toegekend dan in het vigerende bestemmingsplan 'Son Midden'. Ook voorziet het bestemmingsplan in een aanzienlijk groter bouwvlak op het perceel. Deze wijzigingen gaan ten koste van de geldende bestemming 'Tuin'. De Afdeling acht daarom het standpunt van de raad dat het plan te zeer leidt tot een verstening en verdichting, niet onredelijk. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad het plan om die redenen niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten. De raad heeft zich in samenhang daarmee eveneens op het standpunt kunnen stellen dat het plan afdoet aan het groene karakter ter plaatse. Daarbij is van belang dat uit het gemeentelijk ruimtelijk beleid nadrukkelijk naar voren komt dat de groene uitstraling van de gemeente een te behouden kwaliteit is. De raad heeft in dit verband gewezen op gedeelten uit de structuurvisie, de woonvisie en de toekomstvisie, waaruit naar het oordeel van de raad volgt dat het bouwen, ook op mogelijke herontwikkelingslocaties zoals in het onderwerpelijke geval, moet plaatsvinden met respect voor het groene en dorpse karakter van de gemeente. De raad heeft zich gelet op de massa van de voorziene ontwikkeling, die ten koste gaat van ruimte voor groen, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan daar niet aan voldoet. Hij heeft daarbij tevens hetgeen met betrekking tot het onderwerp groen in de plantoelichting is opgemerkt, namelijk dat aan de Nachtegaallaan een bommenrij wordt ge-

situeerd en op de perceelsgrens een groene haag, onvoldoende kunnen achten.

Dat, zoals [appellanten] hebben gesteld, uit de zienswijzennota en het door hen in het geding gebrachte stedenbouwkundig advies van bureau Verkuylen van 18 november 2019 (hierna: het stedenbouwkundig advies) anders blijkt, leidt niet tot een ander oordeel. In de zienswijzennota is door het college gemotiveerd waarom het zich op het standpunt heeft gesteld dat het bestemmingsplan ruimtelijk aanvaardbaar is. De raad is bij de uitoefening van zijn bevoegdheid omtrent vaststelling van het bestemmingsplan echter niet aan de inzichten van het college ter zake gebonden. Het is immers de raad, die oordeelt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling.

Dat dit standpunt niet overeenkomt met het door [appellanten] in het geding gebrachte stedenbouwkundig advies, maakt dit evenmin onjuist. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat hij de conclusies in dit advies niet wenst over te nemen, omdat het subjectieve waarderungen bevat, onder meer over het groen en het dorpse karakter ter plaatse, welke waarderungen niet de zijne zijn. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet op dit standpunt heeft mogen stellen.

Het aangevoerde vormt dan ook geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid medewerking aan het plan heeft mogen weigeren.

Het betoog faalt.

6. Appellanten betogen voorts dat ter voorbereiding van het ontwerpbestemmingsplan er zeer intensief overleg is gevoerd met het gemeentebestuur en met medewerkers van de gemeente, waarbij is gewerkt aan een plan dat voldoet aan het criterium van een goede ruimtelijke ordening. Het uiteindelijk ter vaststelling aan de raad aangeboden bestemmingsplan voldoet daaraan, ook volgens de betrokken ambtenaren en bestuurders van de gemeente, aldus [appellanten]. Gelet op die voorgeschiedenis, stellen zij dat zij erop mochten vertrouwen dat de gemeenteraad het bestemmingsplan zou vaststellen.

6.1 Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is allereerst 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.

6.2 De Afdeling is van oordeel dat het beroep op het vertrouwensbeginsel van [appellanten] niet slaagt.

Uit de door hen genoemde constructieve samenwerking kon, wat daarvan zij, niet worden afgeleid dat het bestemmingsplan uiteindelijk door de raad zou worden vastgesteld. Daarbij is mede van

belang dat, zoals de raad heeft gesteld, de tussen bouwbedrijf Van Laarhoven B.V. en de gemeente gesloten anterieure overeenkomst in artikel 20, eerste lid, een bepaling bevat waaruit volgt dat die overeenkomst de uitoefening van alle publiekrechtelijke bevoegdheden, waaronder die van de raad, onverlet laat. In die bepaling is voorts vermeld dat de bevoegdheid behouden blijft om bij nadere overweging wijzigingen aan te brengen in de planologische maatregel zoals die is verzocht, of deze alsnog te weigeren.

Ook uit de omstandigheid dat, zoals [appellanten] hebben betoogd, hun plan reeds in een gevorderd stadium was toen het door de raad controversieel werd verklaard, kan niet worden afgeleid dat de raad het bestemmingsplan zou vaststellen.

Het betoog faalt. (...)

Conclusie

8. Het beroep is ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. Sinds 29 mei 2019 zegt de Afdeling in het omgevingsrecht een burgervriendelijk perspectief te hanteren bij de beoordeling van beroepen op het vertrouwensbeginsel.² Niet langer zou de formele bevoegdheidsverdeling doorslaggevend zijn, maar gaat het in plaats daarvan erom of 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. De gedachte is - in de woorden van staatsraad advocaat-generaal Wattel - dat de gebakken peren worden herverdeeld, met als uitkomst dat de burger vaker succesvol kan aanvoeren dat bij hem gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt.³ Daartoe is een (nieuw) driestappen-schema geïntroduceerd, dat kort gezegd op het volgende neerkomt: 1. is er gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat 2. aan het bevoegd gezag kan worden toegerekend en zijn er 3. geen ruimtelijke belangen die zwaarder wegen dan het belang van de betrokkene bij nakoming van het gerechtvaardigd vertrouwen?⁴ Als op deze drie vragen drie keer met ja wordt geantwoord, dan is de overheid (het bevoegd gezag) in de regel aan nakoming van het gerechtvaardigd vertrouwen gebonden.

² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AA20190999 m.nt. Marseille en De Graaf, AB 2019/302 m.nt. Damen, BR 2019/67 m.nt. De Haan, JB 2019/124 m.nt. Albers, JM 2019/103 m.nt. Haakmeester (Amsterdamse dakopbouw). Zie ook T. Groot, 'Het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht - Over het kunnen vertrouwen van de gemeenteraad', in: *TBR* 2020/19 en C.L.F.G.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel', in: *Gst.* 2019/153.

³ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, N.B. Dat succesvol kan worden aangevoerd dat gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt betekent overigens nog niet gelijk dat het bevoegd gezag conform dit vertrouwen dient te handelen.

⁴ Zie ook T. Groot en L.J.A. Damen, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer - Naar een betere verdeling van de gebakken peren?', in: *JBPlus* 2019/3.

2. Betekent dit nu dat de overheid moet vrezen voor meer gegronde bezwaren en beroepen van betrokkenen? En moet zij voortaan op haar spreekwoordelijke tenen lopen om dit te voorkomen? Moet de overheid zich continu indekken? Een jaar na de uitspraak van 29 mei 2019 kunnen we op basis van de rechtspraak van de Afdeling concluderen dat dit zeker niet het geval is. In veruit de meeste gevallen struikelt betrokkene bij de eerste stap (toezegging). In deze annotatie zoom ik daarop in.

3. Zoals gezegd, omvat de eerste stap van het driestap-pen-schema de verplichting voor de betrokkene om aannemelijk te maken 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. Onderdeel van deze eerste stap is allereerst dat de toezegging, uitlating en/of gedraging specifiek moet zien op de door de betrokkene gewenste activiteit c.q. ontwikkeling. Illustratief is de uitspraak van 8 januari 2020.⁵ In deze uitspraak over een mestplaat oordeelt de Afdeling dat aan de voor de mestplaat verleende omgevingsvergunning niet het gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat de mestplaat zou worden bestemd. De mestplaat wijkt qua situering namelijk drie meter af van de vergunde situatie: 'Uit de overweging in de omgevingsvergunning⁶ volgt niet, zoals betoogd door [appellant], dat een mestplaat ongeacht de locatie zou worden bestemd in het plan', aldus de Afdeling. De toezegging, uitlating en/of gedraging moet dus concreet zijn, zeer concreet zelfs.⁷ De Afdeling lijkt de lat voor dit vereiste vrij hoog te leggen.⁸

4. Ten tweede is onderdeel van deze tweede stap dat de toezegging, uitlating en/of gedraging onvoorwaardelijk moet zijn, dat wil zeggen dat de overheid een bevoegdheid zal uitoefenen. Als daarover nog enige twijfel mogelijk is, dan wordt aan dit vereiste niet voldaan.⁹ Wat bovendien opvalt is dat voor de vraag of die twijfel bestaat niet zozeer het subjectieve burgerperspectief van de betrokkene lijkt te worden gehanteerd, maar dat een zekere objectivering optreedt. Een voorbeeld biedt de uitspraak van 30 januari 2020 over een voormalige paardenstal die als recreatieve verblijfsruimte wordt gebruikt.¹⁰ De Afdeling oordeelt dat uit verschillende stukken 'niet valt af te leiden dat' de paardenstal als recreatieve verblijfsruimte mocht worden gebruikt. Als hier naar de persoon van appellant had gekeken, zou hier mijns inziens hebben moeten staan dat 'appellant niet uit de stukken heeft kunnen afleiden dat...'. Hoewel dat wellicht door de Afdeling wel is bedoeld, staat dit er niet, met

⁵ ABRvS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:32.

⁶ Die overweging luidt: "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."

⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4291.

⁸ Zie ook ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:809.

⁹ Bijvoorbeeld: ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:713.

¹⁰ ABRvS 30 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:317.

als gevolg dat de redenering haaks lijkt te staan op het (nagestreefde) burgerperspectief.¹¹ Een (meer) subjectieve benadering lijkt slechts terug te zien als dat in het nadeel uitpakt van de betrokkene. Zo overwoog de Afdeling in haar uitspraak van 15 januari 2020 dat de gemachtigde van appellant had moeten begrijpen dat aan het overgangsrecht geen rechten konden worden ontleend.¹²

5. De hier geannoteerde uitspraak leert voorts dat een voorbehoud vrij gemakkelijk kan worden ingebouwd door in een anterieure overeenkomst op te nemen dat de bevoegdheid behouden blijft om bij nadere overweging wijzigingen aan te brengen in de planologische maatregel zoals die is verzocht, of deze alsnog te weigeren (r.o. 6.2). De in de uitspraak vermelde tekst van het voorbehoud komt mij over als een 'standaardbepaling'. Eentje die in alle anterieure overeenkomsten zou kunnen worden opgenomen, daarmee een gemakkelijke 'ontsnapping' creërende voor het bevoegd gezag.¹³ Het is mijns inziens opvallend dat de Afdeling dit accepteert, aangezien in de uitspraak van 29 mei 2019 is vermeld dat de Afdeling de staatsraad advocaat-generaal volgt dat 'in het algemeen aan dergelijke disclaimers bij een uitlating die zonder die disclaimer een toezegging zou zijn, voorbij kan worden gegaan'.¹⁴ Zo is het dus voor het bevoegd

gezag vrij gemakkelijk om zich in te dekken. Dit indekken kan ook overigens zonder anterieure overeenkomst. Bijvoorbeeld door als ambtenaar je eigen te maken woorden te gebruiken als 'streven naar', 'inzetten voor' en 'bereid zijn een oplossing te zoeken'.¹⁵ Ook kan de fase waarin contact plaatsvindt in relatie tot de besluitvorming al een voorbehoud in zich houden. Zo oordeelde de Afdeling in de uitspraak van 8 april 2020 dat uit een principeverzoek niet kan worden afgeleid dat sprake was van een toezegging dat alle door appellant beoogde activiteiten in het bestemmingsplan zouden worden opgenomen.¹⁶ Ook dit 'fase-voorbehoud' geeft het bevoegd gezag derhalve de nodige speelruimte.¹⁷

6. Kortom, de rechtspraak sinds 29 mei 2019 leert ons dat er nog de nodige struikelblokken zijn voordat betrokkenen een succesvol beroep kunnen doen op het vertrouwensbeginsel. De overheid heeft in zoverre dus blijkbaar weinig te vrezen. Door het eigen maken van een aantal slimmigheden, zoals een (algemene) bepaling in een anterieure overeenkomst en voorzichtige communicatie ('streven naar' en woorden van die strekking), creëert de overheid een hindernisbaan met de nodige struikelblokken.

T. Groot

¹¹ Zie hiervoor in het bijzonder punten 3.14 en 3.16 van de conclusie, waaruit mijns inziens volgt dat er een balans moet zijn tussen objectivering en subjectivering.

¹² ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:118.

¹³ Zie ook ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:872, waarin eveneens in de anterieure overeenkomst een voorbehoud was opgenomen.

¹⁴ Zie r.o. 11.2 van voormelde uitspraak van 29 mei 2019.

¹⁵ Bijvoorbeeld ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:713.

¹⁶ ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1030.

¹⁷ Zie ook ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:734, ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1074 en ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1223.