

Jurisprudentie – I. Ruimtelijk ordeningsrecht

TBR 2020/119

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 15 juli 2020, No. 201903031/1/R1, ECLI:NL:RVS:2020:1639 (Vertrouwensbeginsel bestemmingsplan Zuilichem)

(Mr. W.D.M. van Diepenbeek, mr. F.D. van Heijningen en mr. H. Troostwijk)

Wro: art. 3.1

Bestemmingsplan, vertrouwensbeginsel, toerekening, belangenafweging

Met gastnoot T. Groot, Red.¹

Overwegingen Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2. Proscopius is eigenaar van het perceel Maas-Waalweg 15 te Zuilichem en exploiteerde tot 1 januari 2018 een partycentrum op dit perceel (De Heeren van Suylichem). Zij heeft het voornemen om op dit perceel en het naastgelegen perceel dat een agrarische bestemming heeft, grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren. Het gaat daarbij om zeven gebouwen met in totaal 200 wooneenheden. Het college van burgemeester en wethouders van Zaltbommel heeft op 11 juli 2017 besloten om medewerking te verlenen aan dit initiatief, in lijn met het in 2017 door de raad vastgestelde beleid. Het was de bedoeling van het college om eerst een anterieure overeenkomst te sluiten en daarna een bestemmingsplanprocedure te starten. Naar aanleiding van maatschappelijke onrust over het initiatief heeft de raad echter besloten om het beleid over huisvesting van arbeidsmigranten te heroverwegen. Ter zitting is gebleken dat het nieuwe beleid inmiddels is vastgesteld. In afwachting van het nieuwe beleid heeft de raad in november 2017 een voorbereidingsbesluit genomen om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Ook het plan is bedoeld om ongewenste ontwikkelingen op het perceel te voorkomen. In het plan is de mogelijkheid van logiesverstrekking op het perceel van Proscopius weggenomen uit het geldende bestemmingsplan ‘Buitengebied, Zaltbommel’.

Toetsingskader

3. 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.

Vertrouwensbeginsel

4. Proscopius betoogt dat de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld en onvoldoende rekening heeft gehouden met haar initiatief, haar belangen en de gedane toezeggingen. Volgens haar mocht zij er gerechtvaardigd op vertrouwen dat haar initiatief zou worden toegestaan, gelet op het principebesluit van het college van 11 juli 2017. Zij wijst er daarbij op dat het college dat besluit heeft genomen, omdat haar initiatief in overeenstemming was met beleid over de huisvesting van arbeidsmigranten dat de raad een maand daarvoor, op 1 juni 2017, had vastgesteld. Proscopius stelt verder dat zij op onevenredige en onrechtvaardige wijze is beperkt in de ontwikkelingsmogelijkheden van haar gronden. Zodoende stelt zij ook financiële schade te hebben geleden, omdat zij ervan uitging dat de huisvesting voor de arbeidsmigranten zou worden toegelaten en daarom reeds stappen heeft ondernomen om deze te realiseren.

4.1. In de plantoelichting staat dat in de gemeente Zaltbommel, na de ontstane commotie als gevolg van het initiatief van Proscopius, is besloten om het bestaande beleid te gaan aanpassen. Om ongewenste ontwikkelingen in de tussentijd te voorkomen heeft de raad op 2 november 2017 een voorbereidingsbesluit genomen om de vestiging van en/of omschakeling naar hotels en/of pensions te kunnen heroverwegen. Dit besluit trad op 8 november 2018 in werking. Dit is gedaan om te kunnen bezien op welke percelen ongewenste grootschalige logiesverstrekking (waaronder de huisvesting van arbeidsmigranten) mogelijk is op grond van het geldende bestemmingsplan. Omdat het overleg over een nieuw beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten ten tijde van het

¹ Thom Groot is als advocaat verbonden aan Stijl Advocaten. Deze noot is geschreven op persoonlijke titel, en afgerond op 30 juli 2020.

bestreden besluit nog gaande was, is, om een mogelijk ongewenste ontwikkeling te voorkomen, in het voorliggende bestemmingsplan de logiesverstrekking geschrapt. Ter zitting heeft de raad benadrukt dat het de bedoeling is dat het plan tijdelijk is.

4.2. Uit de stukken blijkt dat er in 2016 contact is geweest tussen Proscopius en het college over de migrantenhuysvesting. Op 1 juni 2017 is door de raad beleid vastgesteld waarin het bevorderen van grootschalige geconcentreerde huysvesting van arbeidsmigranten aan de rand van de kernen is opgenomen. Op 11 juli 2017 heeft het college aan de raad kenbaar gemaakt dat hij in principe medewerking wil verlenen aan de plannen voor arbeidshuysvesting van Proscopius. Op 2 november 2017 heeft de raad, naar aanleiding van de ontstane commotie als gevolg van het initiatief, het voorbereidingsbesluit genomen, dat erop is gericht grootschalige huysvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied tegen te gaan. Op 21 februari 2019 heeft de raad het plan vastgesteld, waarin de mogelijkheid tot arbeidsmigrantenhuysvesting niet is opgenomen. Tot slot heeft de raad op 17 juli 2019 nieuw beleid vastgesteld, dat binnen het kader van migrantenhuysvesting strekt tot kleinschalige huysvesting in kernen en huysvesting bij agrarische bedrijven.

4.3. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, onder 11, overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht drie stappen moeten worden doorlopen. De eerste stap is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat de gene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid.

Ook als een toezegging, andere uitlating of gedraging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, neemt dat niet weg dat er situaties kunnen zijn waarin deze handeling moet worden betrokken bij een belangenafweging in het kader van artikel 3:4 van de Awb.

4.4. Wat betreft de eerste stap, overweegt de Afdeling dat de raad in beginsel op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen nieuw beleid kan vaststellen. De Afdeling stelt vast dat het college op 11 juli 2017 een in het oorspronkelijke beleid

passend principebesluit heeft genomen ten aanzien van het initiatief. Dit besluit kan worden gekwalificeerd als een toezegging door het college, waarmee aan stap één is voldaan. Ten aanzien van stap twee, de toerekening, overweegt de Afdeling dat de raad het bevoegde orgaan is voor het vaststellen van een bestemmingsplan. Verder is vereist dat die uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wethouders en gemeenteamtbanen de raad alleen binden indien hij daarmee instemt. Omdat het principebesluit is genomen door het college, kan de in dit besluit vervatte toezegging niet worden toegerekend aan de raad. Om die reden heeft Proscopius hieraan niet het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen ontlenu dat de door hem gewenste ontwikkeling in het bestemmingsplan zou worden opgenomen. Omdat aan stap twee niet is voldaan, komt de Afdeling niet toe aan stap drie en slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel niet. De Afdeling overweegt echter dat in dit geval, gelet op de voorgeschiedenis, sprake is van een situatie waarin de raad met de toezegging van het college rekening had moeten houden bij de vaststelling van het plan. Daarvoor bestond tmeer aanleiding omdat de raad kort voor de toezegging van het college beleid had vastgesteld waar het principebesluit op aansloot. De raad heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe hij in de afweging van belangen hiermee is omgegaan. De raad heeft ook geen inzicht geboden in het antwoord op de vraag of, en zo ja, in hoeverre, er een aanleiding bestaat tot schadevergoeding in het kader van het besluit. In zoverre is het plan in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Ruimtelijke motivering

5. Proscopius stelt dat de raad de beslissing om de mogelijkheid van logiesverstrekking op het perceel weg te nemen ruimtelijk onvoldoende heeft gemotiveerd. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat naar aanleiding van de plannen voor de arbeidsmigrantenhuysvesting onrust is ontstaan in de dorpskern. Bij de raad zijn daardoor twijfels gerezen of in ruimtelijk opzicht de grootschalige huysvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied wenselijk is, dit met het oog op de sociale cohesie van de omgeving. Gelet op de grote invloed van het arbeidsmigrantenhotel op de demografische samenstelling van de dorpskern, heeft de raad de huysvesting vooralsnog als ongewenst beschouwd. Zodoende heeft de raad besloten de mogelijkheid tot logiesverstrekking die het vorige planologische regime binnen het plangebied toestond, en die niet was begrensd, te verwijderen.

5.1. De Afdeling stelt vast dat de raad vanwege de zorgen van omwonenden bij

de voornemens van Proscopius, het in het kader van een goede ruimtelijke ordening nodig heeft geacht om een nieuw gebruik als arbeidsmigrantenhuisvesting onmogelijk te maken. De Afdeling overweegt dat het wijzen op maatschappelijke onrust en verlies aan sociale cohesie op zichzelf echter geen voldoende ruimtelijke onderbouwing omvat. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in de uitspraak van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209, kan de enkele omstandigheid dat draagvlak ontbreekt voor een initiatief, geen dragend argument zijn voor het weigeren van planologische medewerking. Dergelijke overwegingen kunnen voor de raad aanleiding zijn om een standpunt in te nemen, maar de raad moet een afweging maken op grond van ruimtelijke motieven. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom hij dergelijk nieuw gebruik in strijd met een goede ruimtelijke ordening acht, ook in relatie tot de vorige bestemming. Ook in zoverre is het plan in strijd met 3:46 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Vorbereidingsbesluit

6. Proscopius stelt dat er heel plotseling een voorbereidingsbesluit is genomen, voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. Proscopius betoogt dat de raad hiermee de bouw van de huisvesting voor arbeidsmigranten heeft geblokkeerd, omdat het nu vastgestelde bestemmingsplan een gebruikswijzigingsverbod behelst om dit te voorkomen. In samenhang met de verregaande onderhandelingen en gedane toezeggingen, is volgens Proscopius het voorbereidingsbesluit in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur genomen.

6.1. Voor zover Proscopius betoogt dat het voorbereidingsbesluit in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur is genomen, overweegt de Afdeling dat daartegen geen beroep openstaat en dat de rechtmatigheid van dat besluit niet bepalend is voor de rechtmatigheid van het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

Conclusie

7. In hetgeen Proscopius heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

8. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak alsnog, met inachtneming van overwegingen 3.4 en 4.1, het daar omschreven gebrek te herstellen en de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgere-

schreven wijze bekend te maken en mede te delen. (Enz., enz., Red.)

NOOT

1. Hoe staat het met de herverdeling van de gebakken peren? De hier geannoteerde uitspraak over het vertrouwensbeginsel maakt die vraag opnieuw actueel. Ik leg dit uit. In het *JBPlus*-artikel 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer' dat Damen en ik in juli vorig jaar schreven over de zaak over de Amsterdamse dakopbouw², constateerde wij dat de door A-G Wattel³ bepleitte terughoudendheid bij de toerekening van uitlatingen, toezeggingen en gedragingen aan democratisch gelegitimeerde bestuursorganen (in casu de gemeenteraad) lastig te hanteren is in het omgevingsrecht en mogelijk onwenselijke uitkomsten zou hebben.⁴ De gebakken peren zouden naar onze verwachting daarom niet worden herverdeeld. Toen nog was de vraag of de Afdeling dit deel van de conclusie van A-G Wattel zou overnemen. Met de uitspraak van 28 augustus 2019⁵ kwam een duidelijk antwoord: 'Gelet op de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad om bestemmingsplannen vast te stellen, moet grote terughoudendheid worden betracht bij het aannemen van gebondenheid van een raad aan mededelingen van andere bestuursorganen van dezelfde rechtspersoon. Deze exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad brengt mee dat een derde niet erop mag vertrouwen dat handelingen van het college de raad binden, indien dat vertrouwen niet mede wordt ontleend aan uitlatingen van de gemeenteraad zelf.'

2. In de hier geannoteerde uitspraak wordt dat in andere bewoordingen herhaald. 'Ten aanzien van stap twee, de toerekening, overweegt de Afdeling dat de raad het bevoegde orgaan is voor het vaststellen van een bestemmingsplan. Verder is vereist dat die uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wethouders en gemeenteambtenaren de raad alleen binden indien hij daarmee instemt.' Daaraan wordt voorts nog het volgende toegevoegd: 'Ook als een toezegging, andere uitlating of gedraging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, neemt dat niet weg dat er situaties kunnen zijn waarin deze handeling moet worden betrokken bij een belangenafweging in het kader van artikel 3:4 van de Awb.' Concreet betekent dit dat

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).

³ Zie de conclusie van A-G Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896.

⁴ T. Groot en L.J.A. Damen, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer', in: *JBPlus* 2019/3, i.h.b. par. 4.1. Ik verwijs ook naar het TBR-artikel 'Het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht - Over het kunnen vertrouwen van de gemeenteraad', TBR 2020/19, dat ik later schreef.

⁵ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949, AB 2019/484, m.nt. Damen



Het voormalig partycentrum 'De Heeren van Suylichem' te Zuilichem / bron: maps.google.com

een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel weliswaar in dit soort gevallen - dat is als het bevoegd gezag een democratisch gelegitimeerd orgaan is - vrijwel onmogelijk blijft, maar dat het gewekt vertrouwen tóch een rol speelt in de besluitvorming. De route daarvoor is slechts anders. Niet het vertrouwensbeginsel is het vehikel, maar artikel 3:2 en 3:4 Awb. Het resultaat lijkt op het eerste gezicht echter hetzelfde: er dient een afweging van belangen plaats te vinden. In die afweging in het omgevingsrecht spelen de gebruikelijke ruimtelijke belangen een rol én dus het belang van degene bij wie vertrouwen is gewekt. Bij nadere bestudering rijst echter de vraag of in dit soort gevallen de zwaarte van het belang van de vertrouwer verschilt van de gevallen waarin stap 2 wél succesvol wordt doorlopen en het vertrouwen aldus kan worden toegerekend. Ik twijfel hierover. Naar mijn voorlopige inschatting biedt dit vertrouwen 'licht' (ofwel: 'de light variant') de burger geen kansrijke uitgangspositie.

3. Uit de rechtspraak sinds 29 mei 2019 blijkt dat in de meeste gevallen van het succesvol doorlopen van

stappen 1 en 2, stap 3 een stap te ver is.⁶ Tot nakoming van het gerechtvaardigd vertrouwen komt het voor zover bekend niet.⁷ Als bij dit 'volwaardige vertrouwen' de slagingskans al zo beperkt is, zal dit naar mijn inschatting nog meer het geval zijn bij 'de light variant' waarin stap 2 niet succesvol wordt gezet. Het 'rekening houden met' doet bovendien denken aan de lijn die de Afdeling heeft voor de rol van zogenoemde bevoegdhedenovereenkomsten tussen burgers en bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders. Ook die binden de gemeenteraad niet, maar daarmee moet die gemeenteraad wel rekening houden in - de belangenafweging bij - de besluitvorming. Een korte blik op recente zaken hierover leert dat dergelijke beroepsgronden weinig succesvol zijn.⁸ Kortom, hoewel deze nuancering op het eerste gezicht burgervriendelijk(er) overkomt, vraag ik mij af of deze 'light variant' van vertrouwen werkelijk tot een herverdeling van de gebakken peren leidt. De tijd zal het leren.

T. Groot

6 Zie onder andere T. Groot en L.J.A. Damen, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer', in: *JBplus* 2019/3, par. 3.1. ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:953, met nog te verschijnen noot in *AB* 2020 afl. 32 of 33 van T. Groot en ABRvS 10 juni 2020 ECLI:NL:RVS:2020:1362, met nog te verschijnen noot in *TBR* 2020 afl. 8 van T. Groot.

7 Dit jaar telde ik via rechtspraak.nl met treffer 'vertrouwensbeginsel' in het omgevingsrecht 0 zaken waarbij nakoming van gerechtvaardigd vertrouwen aan de orde is.

8 Zie vrij recent J.A.M.A. Sluysmans en N. van Triet, 'De bevoegdhedenovereenkomst bij de civiele rechter en de bestuursrechter. Vertrouwen op inspanningsverplichtingen', in: *TBR* 2019/18 en al eerder P.J.J. van Buuren, 'De waarde van een overeenkomst over ruimtelijke ontwikkeling', in: A.G. Bregman, H.E. Bröring en K.J. de Graaf (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening (Lubach-bundel)*, Den Haag: IBR 2014, pp. 127-140 alsmede P.J. Huisman, *De bevoegdhedenovereenkomst. De overeenkomst over het gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid (dissertatie Amsterdam VU)*, Den Haag: BJu 2012, hst. 15.