

Wanneer kan een toezegging aan de overheid worden toegerekend?

13-10-2020 10:56

Wanneer kan een toezegging aan de overheid worden toegerekend? Dat is het geval als een bedrijf redelijkerwijs kan en mag veronderstellen dat degene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde bestuursorgaan vertolkte. Maar ook als een toezegging niet kan worden toegerekend aan de overheid, neemt dat niet weg dat er situaties kunnen zijn waarin de onbevoegde toezegging moet worden betrokken bij een belangenafweging bij de besluitvorming. [Dat blijkt uit een recente uitspraak van de Raad van State van 15 juli jl.](#)

In deze zaak is het bedrijf Proscopius eigenaar van een perceel te Zuilichem. Zij exploiteerde tot 2018 een partycentrum op dit perceel. 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 200 wooneenheden.

Het college van B&W van Zaltbommel heeft in juli 2017 besloten om medewerking te verlenen aan dit initiatief, in lijn met het in juni 2017 door de gemeenteraad 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 gemeenteraad echter besloten om het beleid over huisvesting van arbeidsmigranten te heroverwegen. Inmiddels is nieuw beleid vastgesteld door de gemeenteraad.

In afwachting van het nieuwe beleid heeft de gemeenteraad in november 2017 een voorbereidingsbesluit genomen om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen en de boel planologisch te bevroeren. Vervolgens is een nieuw bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad en dat is bedoeld om ongewenste ontwikkelingen op het perceel te voorkomen. In dit bestemmingsplan is de mogelijkheid van logiesverstrekking op het perceel van Proscopius weggenomen uit het voorheen geldende bestemmingsplan. Proscopius kan zich niet met het nieuwe bestemmingsplan verenigen en komt (met succes!) in beroep bij de Raad van State. Wat is er precies aan de hand en welke lessen kunnen vastgoedbedrijven hieruit trekken?

De casus

Proscopius meent dat de gemeenteraad 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 positieve principebesluit van het college van juli 2017. Proscopius 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 gemeenteraad een maand daarvoor, op 1 juni 2017, had vastgesteld.

Proscopius meent verder dat zij op onevenredige en onrechtvaardige wijze is beperkt in de ontwikkelingsmogelijkheden van haar gronden. Zodoende meent Proscopius ook financiële schade te hebben geleden, omdat zij ervan uitging dat de huisvesting voor de arbeidsmigranten zou worden toegelaten en daarom al stappen heeft ondernomen om deze te realiseren.

Het oordeel van de Raad van State

Wat betreft de vraag of sprake is van een toezegging, overweegt de Raad van State dat de gemeenteraad in beginsel op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen nieuw beleid kan vaststellen. De Raad van State overweegt dat het college in juli 2017 een in het oorspronkelijke

beleid passend principebesluit heeft genomen ten aanzien van het initiatief en dat dit besluit kan worden gekwalificeerd als een toezegging door het college.

Ten aanzien van de vraag of deze toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegd gezag, overweegt de Raad van State dat de gemeenteraad het bevoegde orgaan is voor het vaststellen van een bestemmingsplan. 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 en gemeentambtenaren de gemeenteraad alleen binden indien de gemeenteraad daarmee instemt, aldus de Raad van State. Omdat het principebesluit is genomen door het college, kan de in dit besluit vervatte toezegging volgens de Raad van State niet worden toegerekend aan de gemeenteraad. Om die reden heeft Proscopius hieraan niet het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen ontleen dat de door hem gewenste ontwikkeling in het bestemmingsplan van de gemeenteraad zou worden opgenomen.

De Raad van State overweegt echter dat in dit geval sprake is van een situatie waarin de gemeenteraad met de toezegging van het college rekening had moeten houden bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Daarvoor bestond temeer aanleiding omdat de gemeenteraad kort voor de toezegging van het college beleid had vastgesteld waar het principebesluit op aansloot. De gemeenteraad heeft volgens de Raad van State onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe hij in de afweging van belangen hiermee is omgegaan. De gemeenteraad heeft volgens de Raad van State 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 nieuwe bestemmingsplan. In zoverre is het bestemmingsplan van de gemeenteraad in strijd met het motiveringsbeginsel en treft het beroep van Proscopius doel, aldus de Raad van State.

Lessen voor vastgoedbedrijven

Vastgoedbedrijven kunnen uit de uitspraak het volgende opmaken. Als een toezegging niet kan worden toegerekend aan het bevoegd gezag – in dit geval de gemeenteraad –, dan kunnen er toch situaties zijn waarin de onbevoegde toezegging moet worden betrokken bij een belangenafweging bij de besluitvorming. In zoverre kunnen onbevoegde toezeggingen toch waarde hebben voor vastgoedbedrijven.



Dit was een bijdrage van [Thom Groot](#). Hij is als advocaat verbonden aan Stijl Advocaten. Groot is gespecialiseerd in het ruimtelijk en Europees bestuursrecht. Hij adviseert en procedeert over bestuursrechtelijke aspecten bij gebieds- en projectontwikkelingen, transformaties en vastgoedbeheer, zoals vergunningen en bestemmingsplannen.

Beeldmateriaal: Uitsnede via Google Maps Streetview