

10. *Wetgevingskwaliteit.* De Afdeling ligt momenteel zwaar onder vuur als hoogste rechter die te legistisch opereert en te weinig oog heeft voor het herstel van onrecht. Mogelijk kan deze uitspraak worden gezien als een positief effect van al die kritiek, al is de motivering van de corrigerende wetsuitleg wel erg summier. Intussen hoop ik dat bij de wetgevingsjuristen van de vakdepartementen evenzeer introspectie plaatsvindt. Toespitst op deze casus: hoe kan het dat een voorbeeld in de memorie van toelichting zo slecht aansluit bij de tekst van de toegelichte wetsbepaling? Voor wie zich afvraagt of de Afdeling wellicht selectief heeft geciteerd, dat is niet het geval. Op p. 19 van de memorie van toelichting staat letterlijk:

“Het vierde lid van artikel 4 biedt de mogelijkheid om met betrekking tot het eerste lid, onderdeel b, nadere regels te stellen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de zorgtoeslag voor achterblijvende gezinsleden: indien een man in Nederland woont en werkt en zijn partner in een verdragsland woont, wordt conform de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen het gezamenlijke gezinsinkomen bij de vaststelling van de zorgtoeslag betrokken. De man heeft recht op zorgtoeslag (woonlandfactor is 1) en de partner volgens de woonlandfactor van het verdragsland. De zorgtoeslagen worden bij elkaar opgeteld en door twee gedeeld. Door deze deling kan het voorkomen dat de man in Nederland slechts de helft van de zorgtoeslag ontvangt omdat zijn partner in een verdragsland woont met een heel lage woonlandfactor.”

Ook de uitkomst waartoe de Afdeling komt, is met dit citaat in lijn: de Marokkaanse man ontvangt inderdaad ongeveer de helft van de zorgtoeslag ten opzichte van de situatie waarin zijn vrouw in Nederland woont: € 1.139 in plaats van € 2.121, zie de punten 6 en 7 hierboven. Met de berekening van de B/T zou de man slechts ruim een kwart hebben ontvangen: € 594 in plaats van € 2.121.

11. *Samenwerking.* Resteert de vraag hoe de B/T tot haar rekenmethode is gekomen. De hier besproken situatie komt vast vaker voor, dus er zal bij de B/T wel een interne gedragslijn zijn over de berekening van de zorgtoeslag als de partner buiten Nederland woont. Ik ben wel benieuwd hoe die gedragslijn tot stand is gekomen en of men zich daarbij bewust is geweest van de geciteerde passage uit de memorie van toelichting. Het zou bijvoorbeeld aardig zijn te weten of er weleens een ambtenaar van de B/T heeft gebeld met een wetgevingsjurist van SWZ hoe artikel 2 Wzt volgens SWZ moet worden toegepast. En zo ja, welk antwoord hij of zij toen heeft gekregen en wat daarmee is gedaan. En zo nee, waarop de B/T zich dan heeft gebaseerd bij het ontwikkelen

van de gedragslijn. Allemaal vragen die ook spelen bij de Toeslagenaffaire. Die affaire heeft onder meer tot het inzicht geleid dat een betere samenwerking tussen wetgeving en uitvoering noodzakelijk is. (Zie o.a. de brief van minister Dekker van 25 juni 2021, *Kamerstukken I*, 31731, nr. 1). De hier geannoteerde uitspraak onderstreept die noodzaak.

C.N.J. Kortmann

AB 2021/246

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

24 maart 2021, nr. 202005340/1/R1

(Mrs. R. Uylenburg, J. Hoekstra, J.M.L. Niederer) m.nt. T. Groot* en L.J.A. Damen

Art. 3.6 lid 1 sub b Wro

ECLI:NL:RVS:2021:638

Appellanten doorgedrongen tot stap 3; gemeenteraad moet zijn besluit tot weigering uitwerkingsplan beter motiveren.

De Afdeling stelt voorop dat (...) de uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019 op zich wel de ruimte laat dat het verzoek van appellant en anderen om voor hun gronden een uitwerkingsplan vast te stellen, door de raad wordt afgewezen.

De Afdeling overweegt dat de motivering van de raad grotendeels is gebaseerd op een tijdsaspect. Hiermee heeft de raad evenwel onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat hij niet kon overgaan tot een uitwerking van de aan de gronden van appellant en anderen toegekende woonbestemming. Daarbij is van belang dat de raad, nu een concrete invulling van het gebied nog niet mogelijk is, er ook voor had kunnen kiezen om daarvoor een relatief globaal uitwerkings- of bestemmingsplan vast te stellen, wat hij echter niet heeft gedaan. De raad dient, gelet op de voorgeschiedenis van de zaak en de omstandigheid dat appellant en anderen al lange tijd in onzekerheid verkeren over het toegelaten gebruik van hun gronden in de toekomst, een keuze te maken of op die gronden wel of niet op termijn tot woningbouw kan worden overgegaan. Het staat de raad op zich vrij om het verzoek van appellant en anderen af te wijzen om een daartoe strekkende planologische maatregel als een uitwerkingsplan vast te stellen, echter alleen op grond van daartoe nopende gewijzigde planologische inzichten en na een afweging van alle daarbij aan de orde komende

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

belangen, waaronder de belangen van appelland en anderen. Als de raad daartoe zou besluiten, dient de plicht om voor de gronden van appelland en anderen een uitwerkingsplan vast te stellen, komen te vervallen. Als de raad hiervoor kiest dient hij te onderzoeken of en zo ja, in hoeverre aan appelland en anderen enige vorm van compensatie moet worden geboden voor schade die zij hebben geleden in het bijzonder omdat zij gerechtvaardigd hebben vertrouwd op de juistheid van de hiervoor beschreven uitlatingen die aan de raad kunnen worden toegeerekend. Een andere uitkomst is echter ook mogelijk. Zo staat het de raad ook vrij om het verzoek van appelland en anderen om een daartoe strekkende planologische maatregel vast te stellen, toe te wijzen als hij vindt dat woningbouw op de gronden van appelland en anderen op termijn nog steeds aan de orde kan zijn.

Uitspraak in het geding tussen:

Appelland, te Enkhuizen, en anderen,
en

De raad van de gemeente Enkhuizen, verweerder.

Procesverloop

Bij uitspraak van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1221, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een besluit te nemen inhoudende de vaststelling van een uitwerkings- of bestemmingsplan of de afwijzing van de aanvraag van 21 september 2018.

Appelland en anderen hebben beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit door de raad op hun aanvraag van 21 september 2018 tot vaststelling van een uitwerkings- en/of bestemmingsplan voor hun gronden.

Bij besluit van 27 oktober 2020 heeft de raad het verzoek van appelland en anderen om uitwerking van het bestemmingsplan 'Gommerwijk West-West' geweigerd, onder mededeling dat voor de gronden van appelland en anderen een bestemmingsplan zal worden opgesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Appelland en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 januari 2021, waar appelland en anderen, van wie appelland, appelland A en appelland B, bijgestaan door mr. J.T.A.M. van Mierlo, advocaat in Zwolle, en de raad, vertegenwoordigd door mr. W.J. Bosma, advocaat in Den Haag, en ing. W.J.W.M. Leemreize, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan 'Gommerwijk West-West', dat is vastgesteld door de raad op 19 februari 2008, voorziet met artikel 6 van de planvoorschriften in een uitwerkingsplicht van de bestemming 'Wonen-uit te werken' waarmee kan worden voorzien in maximaal 700 woningen op onder meer de gronden van appelland en anderen aan de westkant van Enkhuizen, kadastraal bekend sectie H, nummers 2036, 2037, 2038, 2039, 2040, 2041 en 2042. Met de toekenning van de uit te werken bestemming is het agrarisch bedrijf van appelland en anderen onder het algemene overgangsrecht gebracht en geldt op grond van artikel 6, lid 6.3, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan sinds de inwerkingtreding van het bestemmingsplan op de gronden van appelland en anderen een bouwverbod.

2. Bij brief van 24 maart 2016 hebben appelland en anderen de raad verzocht om toepassing te geven aan de uitwerkingsplicht. Bij besluit van 27 februari 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Enkhuizen dit verzoek van appelland afgewezen. Bij besluit van 4 juli 2017 heeft het college het door appelland hiertegen ingediende bezwaar ongegrond verklaard. In haar uitspraak van 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2972, heeft de Afdeling geoordeeld dat het college het verzoek tot afwijzing van het verzoek tot uitwerking van de bestemming, alsmede het daarop volgende besluit tot ongegrondverklaring van het bezwaar van appelland en anderen, onbevoegd heeft genomen. Het plan is onder de tot 1 juli 2008 geldende Wet op de Ruimtelijk Ordening tot stand gekomen en kent aan de raad, niet aan het college, de uitwerkingsplicht toe.

3. Appelland en anderen hebben de raad bij brief van 21 september 2018 nogmaals verzocht om, binnen veertien weken, een besluit te nemen op hun verzoek omtrent de uitwerking van de bestemming 'Wonen-uit te werken' voor hun gronden, dan wel de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan voor te bereiden. Omdat binnen die termijn geen besluit was genomen tot weigering van de vaststelling van een uitwerkings- of bestemmingsplan en evenmin een ontwerpuitwerkingsplan of -bestemmingsplan ter inzage is gelegd, hebben appelland en anderen de raad bij brief van 28 december 2018 in gebreke gesteld. Appelland en anderen hebben tegen het niet tijdig nemen van een besluit beroep ingesteld bij de Afdeling. In haar uitspraak van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1221, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de uitspraak met inachtneming van

wat daarin is overwogen een besluit te nemen inhoudende de vaststelling van een uitwerkings- of bestemmingsplan of de afwijzing van de aanvraag en dit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken. Verder is bepaald dat de raad bij niet nakoming een dwangsom verbeurt van € 100 per dag met een maximum van € 15.000. De raad heeft aan deze verplichting niet voldaan en heeft op vordering van appelland en anderen een bedrag van € 15.000 uitbetaald.

4. Bij brief van 3 augustus 2020 hebben appelland en anderen de raad opnieuw in gebreke gesteld wegens het niet tijdig beslissen op het verzoek van 21 september 2018 en de raad verzocht om uiterlijk op 29 september 2020 een uitwerkingsplan vast te stellen. De raad heeft hieraan binnen de gestelde termijn geen gehoor gegeven.

5. Bij besluit van 27 oktober 2020 heeft de raad besloten het verzoek van appelland en anderen om het bestemmingsplan 'Gommerwijk West-West' uit te werken, te weigeren, onder mededeling dat voor de gronden van appelland en anderen een bestemmingsplan zal worden opgesteld. De Afdeling stelt vast dat de raad dit besluit na het instellen van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een nieuw besluit heeft genomen. Daarom moet het beroep van appelland en anderen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op grond van artikel 6:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geacht worden ook gericht te zijn tegen het besluit van 27 oktober 2020.

Beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit

6. Appelland en anderen verzoeken de Afdeling de raad op te dragen om overeenkomstig artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb binnen een termijn van twee weken na de dag waarop de uitspraak is verzonden, of binnen een door de Afdeling te bepalen termijn, een besluit te nemen, en dit besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken. Voorts verzoeken appelland en anderen om met toepassing van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb aan de uitspraak een dwangsom te verbinden van € 2.500 voor iedere dag dat de raad in gebreke blijft de uitspraak na te leven, met een maximum van € 250.000.

6.1. De Afdeling stelt vast dat de raad nadat hij op 3 augustus 2020 in gebreke is gesteld niet binnen twee weken alsnog een besluit heeft genomen of een ontwerp van een besluit ter inzage heeft gelegd.

De raad heeft echter bij besluit van 27 oktober 2020 alsnog op de aanvraag van appelland en anderen beslist en dat besluit is van rechtswege mede onderwerp van dit geding. Gelet hierop is

de Afdeling van oordeel dat appelland en anderen in dit geval geen belang meer hebben bij een inhoudelijke beoordeling van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit.

7. Gelet op wat in 6.1 is overwogen, is het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk.

Beroep tegen het besluit van 27 oktober 2020

Bekendmaking

8. Appelland en anderen betogen dat het besluit van 27 oktober 2020 ten onrechte niet op de wettelijk voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Volgens hen had de raad over moeten gaan tot bekendmaking van dit besluit via onder andere de officiële bekendmakingen of nieuwsmidia.

8.1. Deze beroepsgrond gaat over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kan alleen al daarom de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan dus geen reden zijn voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog faalt.

Zorgvuldigheid procedure

9. Appelland en anderen betogen dat de procedure die heeft geleid tot het besluit van 27 oktober 2020 onzorgvuldig is verlopen. Zij wijzen erop dat een verzoek als door hen gedaan gewoonlijk eerst wordt behandeld in een commissievergadering en dat de raad daarna pas een besluit neemt. Dit is hier echter niet gebeurd. Verder voeren zij aan dat tijdens de raadsvergadering op 27 oktober 2020 geen hoor- en wederhoor is toegepast. Appelland en anderen wijzen erop dat de griffier hun standpunt heeft voorgelezen, waarna raadsleden vragen hadden aan hen. Deze vragen zijn echter niet beantwoord, omdat zij niet welkom waren tijdens de vergadering waarin het bestreden besluit is genomen, zo stellen zij.

9.1. In de Wet ruimtelijke ordening of in enig ander wettelijk voorschrift is niet bepaald dat alvorens de raad een verzoek om een bestemmingsplan uit te werken inwilligt, dit verzoek in een commissievergadering moet worden besproken. Een dergelijke verplichting is evenmin opgenomen in de 'Verordening raadscommissies 2004' van de gemeente Enkhuizen, daarbij nog daargelaten de vraag of derden rechten aan die verordening kunnen ontleenen. Ter zitting is verder gebleken dat appelland en anderen hun zienswijze naar voren hebben kunnen brengen. Het niet aanwezig zijn van appelland en anderen tijdens de vergadering van 27 oktober 2020 biedt verder geen aanknopingspunten voor het oordeel

dat de raad niet tot een weloverwogen besluit op hun verzoek heeft kunnen nemen.

Het betoog faalt.

Vertrouwensbeginsel

10. Appellant en anderen betogen dat de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld. Zij voeren aan dat de raad hen meerdere malen heeft toegezegd dat hij over zal gaan tot uitwerking van de bestemming 'Wonen-uit te werken' voor hun gronden, terwijl nu wordt gezegd dat hun gronden pas over vijf jaar nodig zijn voor het realiseren van woningbouw. Appellant en anderen wijzen in het bijzonder op de uitlatingen namens de raad tijdens de zitting bij de voorzieningenrechter van de Afdeling van 11 februari 2020 en op overweging 4.2 van de uitspraak van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:480. Hieruit volgt volgens hen dat de raad heeft toegezegd dat de bestemming 'Wonen-uit te werken' zal worden uitgewerkt en dat de agrarische bestemming niet hersteld zou worden. Het besluit van 27 oktober 2020 is volgens appellant en anderen niet in overeenstemming met de uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019. Bovendien zijn hun belangen, anders dan de raad stelt, niet gediend met de vaststelling van een bestemmingsplan waarin een agrarische bestemming wordt toegekend aan hun gronden overeenkomstig het huidige feitelijke gebruik, zo stellen appellant en anderen.

10.1. Onder verwijzing naar overweging 11 van haar uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, 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. 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 voor de uitoefening van de betreffende bevoegdheid.

10.2. In overweging 4.2 van de eerdergenoemde uitspraak van 19 februari 2020 staat:

"Volgens de raad is het streven erop gericht om het uitwerkingsplan medio 2020, naar verwachting uiterlijk september 2020, te hebben vastgesteld. In dit verband heeft de raad ter zitting gesteld dat ook daadwerkelijk kan worden verwacht dat een uitwerkingsplan zal worden vastgesteld, omdat hij het opnieuw toekennen van een agrarische bestemming

aan de gronden van appellant en anderen, in plaats van het vaststellen van een uitwerkingsplan, niet wenselijk acht."

De Afdeling is van oordeel dat deze uitlatingen van de raad vallen te kwalificeren als een toezegging. De stelling van de raad dat de opmerkingen ter zitting niet op zichzelf staan, maar deel uitmaken van een omvangrijkere geschiedenis, maakt niet dat appellant en anderen aan die toezegging geen gerechtvaardigde verwachtingen mochten ontleenen. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat de raad zonder voorbehoud heeft aangegeven dat daadwerkelijk een uitwerkingsplan zal worden vastgesteld.

Tussen partijen is verder niet in geschil dat het gaat om namens de raad gedane uitlatingen, die derhalve per definitie aan de raad moeten worden toegerekend.

Gelet op het voorgaande mochten appellant en anderen dan ook gerechtvaardigd verwachten dat de raad daadwerkelijk over zou gaan tot de vaststelling van een uitwerkingsplan dat voorziet in woningbouw op hun gronden.

10.3. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan. Bij deze belangenafweging kan ook een rol spelen of betrokkene op basis van de gerechtvaardigde verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij/zij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden. Wanneer er andere belangen in de weg staan aan honorering van die verwachtingen, kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de terzake geleden schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming.

10.4. De Afdeling stelt voorop dat, anders dan appellant en anderen stellen, de uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019 op zich wel de ruimte laat dat het verzoek van appellant en anderen om voor hun gronden een uitwerkingsplan vast te stellen, door de raad wordt afgewezen.

De raad heeft toegelicht dat het verzoek van appellant en anderen om het bestemmingsplan 'Gommerwijk West-West' uit te werken, niet is ingewilligd omdat een dergelijke uitwerking niet binnen afzienbare termijn uitvoerbaar is. Volgens de raad kon niet op korte termijn tot overeenstemming worden gekomen met appellant en anderen over de minnelijke verwerving van hun gronden, nu de onderhandelingen dienaangaande tussen hen in een impasse zijn komen te verkeren. Dit betekent dat alleen de mogelijkheid van onteigening resteert. Onteigening is volgens de raad echter evenmin op korte termijn, althans in ieder geval niet binnen vijf jaar, mogelijk. De gron-

den van appelland en anderen bevinden zich volledig aan de zuidwestrand van het plangebied Gommerwijk-West-West en de ontwikkeling van die gronden voor woningbouw zal vanuit ruimtelijk en stedenbouwkundig oogpunt moeten starten aansluitend aan de bestaande woonwijk die zich aan de oostzijde van het plangebied bevindt. Dit betekent volgens de raad dat nu eerst de tussenliggende gronden bebouwd moeten worden, eventuele woningbouw op de gronden van appelland en anderen niet binnen een termijn van vijf jaar zal kunnen worden aangevangen, zodat niet aan de urgentietoets kan worden voldaan. Verder heeft de raad toegelicht dat er geen initiatiefnemer is voor eventuele woningbouw op de gronden waarop het bedrijf van appelland en anderen wordt geëxploiteerd. Evenmin kunnen appelland en anderen geacht worden in staat te zijn om een eventuele woonbestemming op deze gronden zelf te realiseren, omdat zij volgens de raad onder meer de daartoe noodzakelijke ervaring hiervoor missen. Onder deze omstandigheden is het dus in het belang van appelland en anderen dat het bestaande legale agrarische gebruik weer als zodanig zal worden bestemd, zo stelt de raad.

De Afdeling overweegt dat de motivering van de raad grotendeels is gebaseerd op een tijdsaspect. Hiermee heeft de raad evenwel onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat hij niet kon overgaan tot een uitwerking van de aan de gronden van appelland en anderen toegekende woonbestemming. Daarbij is van belang dat de raad, nu een concrete invulling van het gebied nog niet mogelijk is, er ook voor had kunnen kiezen om daarvoor een relatief globaal uitwerkings- of bestemmingsplan vast te stellen, wat hij echter niet heeft gedaan. De raad dient, gelet op de voorgeschiedenis van de zaak en de omstandigheid dat appelland en anderen al lange tijd in onzekerheid verkeren over het toegelaten gebruik van hun gronden in de toekomst, een keuze te maken of op die gronden wel of niet op termijn tot woningbouw kan worden overgegaan. Het staat de raad op zich vrij om het verzoek van appelland en anderen af te wijzen om een daartoe strekkende planologische maatregel als een uitwerkingsplan vast te stellen, echter alleen op grond van daartoe nopende gewijzigde planologische inzichten en na een afweging van alle daarbij aan de orde komende belangen, waaronder de belangen van appelland en anderen. Als de raad daartoe zou besluiten, dient de plicht om voor de gronden van appelland en anderen een uitwerkingsplan vast te stellen, komen te vervallen. Als de raad hiervoor kiest dient hij te onderzoeken of en zo ja, in hoeverre aan appelland en anderen enige vorm van compensatie moet worden geboden voor schade die zij hebben geleden in het bijzonder omdat zij

gerechtvaardigd hebben vertrouwd op de juistheid van de hiervoor beschreven uitlatingen die aan de raad kunnen worden toegerekend. Een andere uitkomst is echter ook mogelijk. Zo staat het de raad ook vrij om het verzoek van appelland en anderen om een daartoe strekkende planologische maatregel vast te stellen, toe te wijzen als hij vindt dat woningbouw op de gronden van appelland en anderen op termijn nog steeds aan de orde kan zijn. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het besluit van de raad van 27 oktober 2020 niet toereikend is gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

11. Gelet op wat in 10.4 is overwogen, is het beroep tegen het besluit van 27 oktober 2020 gegrond.

12. Het besluit van 27 oktober 2020 moet wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb worden vernietigd. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om, met inachtneming van wat onder 10.4 van deze uitspraak is overwogen, een nieuw besluit te nemen op het verzoek van appelland en anderen van 21 september 2018. De Afdeling zal daartoe een termijn stellen. De Afdeling ziet aanleiding om aan deze termijn op na te melden wijze een dwangsom, als bedoeld in artikel 8:72, zesde lid, van de Awb, te verbinden.

Proceskosten

13. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep, voor zover dat is gericht tegen het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit, niet-ontvankelijk;
- II. verklaart het beroep, voor zover dat is gericht tegen het besluit van 27 oktober 2020, gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Enkhuizen van 27 oktober 2020;
- IV. draagt de raad van de gemeente Enkhuizen op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit vervolgens op de wettelijk voorgescreven wijze bekend te maken;
- V. bepaalt dat de raad van de gemeente Enkhuizen aan appelland en anderen een dwangsom verbeurt voor elke dag waarmee deze de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, waarbij de hoogte van de dwangsom € 100 (zegge: hon-

derd euro) bedraagt, met een maximum van € 15.000 (zegge: vijftienduizend euro);

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Enkhuizen tot vergoeding van bij appelland en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.602 (zegge: zestienhonderdtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Enkhuizen aan appelland en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178 (zegge: honderdachtenzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Noot

1. Sinds de *Amsterdamse dakopbouw* (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 m.nt. Damen) zijn blijkens de door ons gevonden uitspraken van hoogste bestuursrechters ruim 20 vertrouwende burgers doorgedrongen tot stap 3 van het vertrouwensbeginsel, waarvan 14 bij de Afdeling. Dat is al helemaal zelden het geval voor zover het gaat om gerechtvaardigd vertrouwen dat ontleend zou kunnen worden aan een toezegging van een gemeenteraad. Bij dergelijke toezeggingen sneuvelt de vertrouwer vaak al bij stap 2, de toerekening, mede omdat toerekening aan de gemeenteraad lastig zo niet onmogelijk is (zie recent ABRvS 2 juni 2021 ECLI:NL:RVS:2021:1175). Zo kan een (onbevoegde) toezegging van een ambtenaar, (een lid van) het college van B&W of een individueel raadslid de raad niet binden. Zie reeds ABRvS 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2967, AB 2018/165 m.nt. Damen (*snippergroen Bunnik*) en L.J.A. Damen, 'Informeren, overleggen, onderhandelen en vertrouwen', in: H.B. Winter e.a. (red.), *Ridderorde*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2014, p. 199-210.

2. Appelland en anderen doorlopen in de bovenstaande uitspraak succesvol de stappen 1 en 2. Op de zitting van 11 februari 2020, die heeft geleid tot de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:480, een van de vele uitspraken over dit geschil (zie hierna nr. 6 e.v.), is namens de raad de toezegging gedaan die in bovenstaande uitspraak in r.o. 10.2 wordt geciteerd:

'De raad (heeft) zonder voorbehoud (...) aangegeven dat daadwerkelijk een uitwerkingsplan zal worden vastgesteld.'

Daarom hebben appelland en anderen gerechtvaardigde verwachtingen.

3. De les is hier dat gemachtigden van gemeenteraden zich goed moeten realiseren dat zij niet vrijblijvend namens de raad toezeggingen kunnen doen. Ten minste, als de rechter de toezegging opneemt in de uitspraak – in het geval dit relevant is voor de behandeling van de beroepsgronden – en/of het proces-verbaal.

4. Appelland en anderen dringen dus wel door tot stap 3. Zij verlaten echter nog niet zegerend de Kneuterdijk. De Afdeling overweegt namelijk, zoals zij vaker overweegt bij stap 3, dat aan gerechtvaardigde verwachtingen niet altijd hoeft te worden voldaan, omdat zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, daaraan in de weg kunnen staan (r.o. 10.3). De raad behoudt nog steeds de beleidsvrijheid om het verzoek af te wijzen om een daartoe strekkende planologische maatregel als een uitwerkingsplan vast te stellen, maar dat dan alleen op grond van daartoe nopende gewijzigde planologische inzichten en na een afweging van alle daarbij aan de orde komende belangen, aldus de Afdeling (r.o. 10.4).

5. Het geschil is illustratief voor hoe moeilijk burgers soms een project kunnen realiseren als een gemeenteraad tegenstribbelt na aanvankelijk wel een uitwerkingsplicht voor een woonbestemming in een bestemmingsplan te hebben opgenomen voor onder meer hun gronden. Appelland en anderen moeten meerdere procedures bij de Afdeling voeren om de raad in beweging te krijgen. Achtereenvolgens zien we de volgende uitspraken.

6. ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2972, *TBR* 2018/159 m.nt. Van Oosten. In deze uitspraak vernietigt de Afdeling het besluit op bezwaar van B&W, waarbij de afwijzing van het verzoek van appelland en anderen om uitwerking van de bestemming 'Wonen – uit te werken' zoals opgenomen in het bestemmingsplan 'Gommerwijk West-West', in stand is gelaten. Dit besluit is namelijk onbevoegd genomen, omdat dit bestemmingsplan onder de Wro (oud) tot stand is gekomen en de uitwerkingsplicht is toegekend aan de raad en niet aan B&W. Noemenswaardig is nog dat de Afdeling tot slot overweegt:

'appelland en anderen verkeren al jaren in onzekerheid over de toekomst van hun bedrijf. Gelet hierop dwingt de rechtszekerheid ertoe om binnen afzienbare tijd, hetzij over te gaan tot het uitwerken van de bestemming conform de uitwerkingsregels, hetzij een nieuw bestemmingsplan vast te stellen.'

7. ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1221. Appelland en anderen

hebben de raad vervolgens nogmaals verzocht om binnen ongeveer drie maanden een besluit te nemen op hun verzoek omtrent de uitwerking van de bestemming 'Wonen – uit te werken' voor hun gronden, dan wel de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan voor te bereiden. Omdat het aan de zijde van de raad opnieuw stil blijft, hebben appellant en anderen de raad in gebreke gesteld en met succes beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit. De Afdeling draagt namelijk op 17 april 2019 de raad op om binnen 26 weken een besluit te nemen inhoudende de vaststelling van een uitwerkings- of bestemmingsplan of de afwijzing van de aanvraag. Daarbij is bepaald dat de raad bij niet nakoming een dwangsom (maximaal € 15.000,-) verbeurt. De raad voldoet vervolgens niet aan deze verplichting en betaalt appellant en anderen desverzoekt € 15.000,- aan dwangsommen uit.

8. ABRvS (vzr.) 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:480. In de tussentijd heeft de raad het bestemmingsplan 'Partiële herziening bestemmingsplan Gommerwijk West-West' vastgesteld. Daarbij zijn de uitwerkingsregels van de bestemming 'Wonen – uit te werken' gewijzigd. De raad beoogt hiermee ruimte te maken voor andere plannen buiten het uitwerkingsgebied Gommerwijk West-West, door het maximum aantal woningen van 700 waarop de uitwerkingsplicht ziet niet langer tot de harde plancapaciteit te rekenen. Appellant en andere vrezden echter dat de partiële herziening tot gevolg heeft dat de raad voor hun gronden niet op korte termijn een uitwerkingsplan zal vaststellen en in plaats daarvan medewerking zal verlenen aan ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties elders in de gemeente. Appellant en anderen hebben tegen de partiële herziening ook beroep ingesteld en tevens een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. De voorzieningenrechter wijst dat verzoek echter af wegens het ontbreken van spoedeisend belang. Er is namelijk gebleken dat er geen woningbouwlocaties in de gemeente beschikbaar zijn waaraan de raad, voordat uitspraak is gedaan in de bodemprocedure (zie punt 13), planologische medewerking zal verlenen. Bovendien – en wellicht belangrijker – overweegt de voorzieningenrechter in r.o. 4.2 als volgt:

'Volgens de raad is het streven erop gericht om het uitwerkingsplan medio 2020, naar verwachting uiterlijk september 2020, te hebben vastgesteld. In dit verband heeft de raad ter zitting gesteld dat ook daadwerkelijk kan worden verwacht dat een uitwerkingsplan zal worden vastgesteld, omdat hij het opnieuw toekennen van een agrarische bestemming aan de gronden van verzoeker en anderen, in

plaats van het vaststellen van een uitwerkingsplan, niet wenselijk acht.'

9. Nu de bovenstaande uitspraak ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:638. Samengevat betreft deze uitspraak in eerste instantie een beroep tegen het opnieuw niet tijdig nemen van een besluit op de aanvraag van appellant en anderen tot vaststelling van een uitwerkingsplan en/of bestemmingsplan voor hun gronden. De raad heeft hieraan binnen de gestelde termijn namelijk (weer) geen gehoor gegeven. In tweede instantie heeft de raad echter op 27 oktober 2020 alsnog een besluit genomen. Hierbij heeft de raad besloten het verzoek van appellant en anderen om het bestemmingsplan 'Gommerwijk West-West' uit te werken, te weigeren, onder mededeling dat voor hun gronden een bestemmingsplan zal worden opgesteld. Door de raad wordt nu onder meer gezegd dat de gronden van appellant en anderen pas over vijf jaar nodig zijn voor het realiseren van woningbouw. Appellant en anderen betogen dat de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld. Zij voeren aan dat de raad hen meerdere malen heeft toegezegd dat hij over zal gaan tot uitwerking van de bestemming 'Wonen – uit te werken' voor hun gronden. Appellant en anderen wijzen in het bijzonder op overweging 4.2 van ABRvS (vzr.) 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:480. De Afdeling oordeelt dat sprake is van een toezegging (stap 1) die aan de raad kan worden toegerekend (stap 2).

10. In r.o. 10.3 zien we dat vervolgens bij stap 3 het dispositievereiste door de Afdeling opnieuw wordt 'ingeweven' in de noodzakelijke belangenafweging. Het komt dus niet pas aan de orde als de vraag rijst of wegens het niet honoreren van gerechtvaardigde verwachtingen niet enige vorm van compensatie moet worden geboden. Het 'kleurt' als het ware de belangen van de vertrouwende burger. Dat is conform de conclusie over het vertrouwensbeginsel van A-G Wattel van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, Bijlage 1, nr. 23.

11. Blijkens de derde alinea van r.o. 10.4 kan de raad nog alle kanten op. De raad kan alsnog het verzoek van appellant en anderen afwijzen, maar dat 'alleen op grond van daartoe nopende gewijzigde planologische inzichten en na een afweging van alle daarbij aan de orde komende belangen, waaronder de belangen van appellant en anderen.' De raad moet dan de uitwerkingsplicht laten vervallen. De raad moet dan ook onderzoeken of en, zo ja, in hoeverre aan appellant en anderen enige vorm van compensatie voor (plan?)schade moet worden geboden. De raad kan natuurlijk ook alsnog meegaan met het verzoek en de plannen van appellant en anderen. In alle gevallen moet er een adequate motivering komen. Temeer omdat de vernietiging is geba-

seerd op artikel 3:46 Awb (ondeugdelijke motivering).

12. Wij vragen ons echter af of de raad nog wel alle kanten op zou moeten kunnen, gelet op de uitgebreide voorgeschiedenis die onzes inziens in het voordeel van appelland en anderen spreekt. Voorts bevat het bestemmingsplan 'Gommerwijk West-West' een uitwerkingsplicht en geen uitwerkingsbevoegdheid. Artikel 11 Wro (oud) en artikel 3.6 lid 1 sub b Wro bevatten immers de volgende woorden: 'het plan moeten uitwerken'. In ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:815, wordt over het verplichtende karakter van laatstgenoemd artikel opgemerkt dat het bevoegd gezag in beginsel gewoon een uitwerkingsplan dient vast te stellen. Verder vervalt de bevoegdheid tot het vaststellen van een uitwerkingsplan niet wanneer het bestemmingsplan waarin de uitwerkingsregels zijn vervat, ouder is dan de termijn van 10 jaar in artikel 3.1 lid 2 Wro (zie ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3298). Allemaal argumenten die ervoor pleiten om de raad te laten handelen conform het gerechtvaardigde vertrouwen van appelland en anderen. Vanuit een oogpunt van burgervriendelijkheid was dat onzes inziens een zeer goed verdedigbaar en wenselijk oordeel geweest. Waarom de Afdeling de raad, ondanks deze plicht en deze voorgeschiedenis, toch de ruimte laat niet conform het gerechtvaardigde vertrouwen te handelen, begrijpen wij niet goed.

13. Intussen was er ook nog geprocedeerd over het bestemmingsplan 'Partiële herziening bestemmingsplan Gommerwijk West-West' in de bodemprocedure. Zie ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:964. Zoals gezegd beoogt de raad hiermee te bereiken dat het maximum aantal woningen van 700 waarop de uitwerkingsplicht betrekking heeft, niet langer tot de harde plancapaciteit wordt gerekend, zodat de mogelijkheid ontstaat ook in andere delen van de gemeente medewerking te verlenen aan de bouw van nieuwe woningen. Appelland en anderen betwisten de noodzaak van de partiële herziening en volgens hen zou de raad onder de uitwerkingsplicht uit willen komen. Als uitvoering wordt gegeven aan de opdracht van de Afdeling in de uitspraak van 17 april 2019 inhoudende de vaststelling van een uitwerkings- of bestemmingsplan (zie punt 7) en op korte termijn een uitwerkingsplan wordt vastgesteld, is de partiële herziening niet nodig, zo stellen appelland en anderen. Zij vrezen dat de raad door de partiële herziening elders binnen de gemeente en onmiddellijk daarbuiten woningbouw mogelijk zal maken, terwijl zij al jaren in onzekerheid verkeren. De Afdeling gaat hier niet in mee:

'De Afdeling stelt voorop dat (...) de partiële herziening niet tot gevolg heeft dat de raad

niet meer hoeft te voldoen aan de opdracht van de Afdeling in haar uitspraak van 17 april 2019. De verplichting om een besluit te nemen inhoudende de vaststelling van een uitwerkingsplan of bestemmingsplan of een afwijzing van de aanvraag, blijft onverkort gelden. Dit volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:638. Zoals in die uitspraak is overwogen moet de raad nog een keuze maken of op de gronden van appelland en anderen op termijn nog wel tot woningbouw kan worden overgegaan. Nu er nog onduidelijkheid bestaat over de vraag of op termijn op de gronden van appelland en anderen in woningbouw zal blijven worden voorzien, staat niet vast dat de partiële herziening niet nodig is.'

De Afdeling verklaart al met al het beroep van appelland en anderen tegen de partiële herziening ongegrond.

14. Met onwillige honden is het kwaad hazen vangen. Misschien lopen de hazen daarom voorlopig nog rond door het landelijk gebied van Gommerwijk.

T. Groot en L.J.A. Damen

AB 2021/247

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

17 maart 2021, nr. 201907972/1/R4
(Mr. E.J. Daalder)
m.nt. T. Groot*

Art. 3.1 Wro; art. 2.1 lid 1 sub a Wabo

Module Ruimtelijke ordening 2021/8507
ECLI:NL:RVS:2021:583

Omgevingsvergunning van rechtswege voor kinderdagverblijf. Gemengde en maatschappelijke doeleinden. Letterlijke uitleg planregels.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling dient een planregel omwille van de rechtszekerheid zo veel mogelijk letterlijk te worden uitgelegd (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:211). Het begrip "dienstverlening" is in het bestemmingsplan gedefinieerd als "het bedrijfsmatig verkopen en verlenen van zakelijke en persoonlijke diensten". Het aanbieden van kinderopvang is aan te merken als een dienst. Verder sluit de omstandigheid dat kinderopvang is

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