

W hebben te kennen gegeven bereid te zijn tot nader overleg met initiatiefnemers over de invulling van het gebied met woningbouw.

**20.** De uitkomst van de toetsing van het weigeringsbesluit aan de DRL is in dit geval beslissend geweest voor de uitkomst van de toetsing van dat besluit aan het evenredigheidsbeginsel uit de Awb. Gelet op de bewoordin-

gen in de uitspraak ('die algemene conclusie onverlet laat dat de weigering om het ontwerpplan vast te stellen, onevenredig kan zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen als bedoeld in art. 3:4 lid 2 Awb') hoeft dat echter niet per definitie het geval te zijn. Het wachten is nu op een uitspraak waarin de evenredigheidstoetsing aan de DRL en de Awb een verschil in uitkomst laat zien.

H.J. de Vries

## TBR 2020/146

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 1 juli 2020, No. 201903606/1/R3, ECLI:NL:RVS:2020:1519 (Bestemmingsplan op aanvraag)**

(Mr. F.D. van Heijningen)

**Wro: art. 3.1**

Bestemmingsplan, burgerwoning, vertrouwensbeginsel, toezegging

**Met gastnoot T. Groot, Red.<sup>1</sup>**

**Overwegingen**

**Inleiding**

**1.** Appellant heeft de gemeenteraad verzocht de realisering van een burgerwoning op zijn perceel aan de Zuidelijke Dwarsweg, nabij nummer. Daarvoor is het ontwerpbestemmingsplan 'Woning Zuidelijke Dwarsweg' opgesteld. Het college heeft dit ontwerpplan niet in procedure gebracht. Op 3 juli 2018 heeft de raad besloten om de aanvraag tot vaststelling van het bestemmingsplan af te wijzen. Het bezwaarschrift tegen de afwijzing is ongegrond verklaard.

(...)

**Bouw woning**

**3.** Appellant betoogt dat de raad ten onrechte aan de weigering ten grondslag heeft gelegd dat een burgerwoning niet past in het glastuinbouwgebied. Hij voert aan dat het gebied waar de woning zou komen geen glastuinbouwgebied meer is. Ook blijkt uit het in 2017 opgestelde bidboek dat woningbouw ter plaatse in de rede ligt en dat glastuinbouw zijn langste tijd heeft gehad. Het bestemmingsplan is daarom niet in strijd met de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland, aldus [appellant].

**3.1.** De raad stelt dat aan het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen een juiste motivering ten grondslag ligt. Bij de provincie Zuid-Holland is geïnformeerd hoe groot de slagingskans zou zijn als het ontwerpbestemmingsplan in procedure gebracht zou worden. Uit een e-mail, verzonden op 7 maart 2018, van een beleidsmedewerker ruimtelijke ordening bij de provincie Zuid-Holland bleek dat de slagingskans nagenoeg nihil is. In deze e-mail staat het volgende: 'Ik kom, vanuit provinciaal perspectief bezien, tot de volgende opmerkingen.

- In de verordening Ruimte is het gebied aangeduid als glastuinbouwgebied. Op grond daarvan zijn andere ontwikkelingen, anders dan glas of direct daaraan gelieerd, niet mogelijk.

- Dat betekent dat we niet kunnen instemmen met bestemmingswijziging naar burgerwoning. Een bedrijfswoning is minder problematisch, omdat deze planologisch minder van invloed is op omliggende bestaande en eventuele toekomstige glastuinbouwactiviteiten.

- Ontheffing ligt niet voor de hand, omdat daarvoor iig het maatschappelijke belang ontbreekt (wat noodzakelijke voorwaarde is voor verlenen ontheffing).<sup>9</sup> Het initiatief om een particuliere burgerwoning te realiseren past volgens de raad dus niet binnen het provinciaal beleid en wordt door de provincie niet wenselijk geacht.

Daarnaast wil de raad niet vooruitlopen op de ontwikkelingen in de Zuidplaspolder. De raad staat niet onwelwillend tegenover woningbouw in de Zuidplaspolder, maar het is nog niet helder hoe dit vorm gaat krijgen.

**3.2.** De Afdeling overweegt dat de raad in het betoog van [appellant] geen aanleiding hoefde te zien om de aanvraag in te willigen. Het gebied is in de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland aangeduid als glastuinbouwgebied. Het toekennen van de bestemming 'Wonen' aan de gronden waar het verzoek van [appellant] op ziet zou daarom in strijd zijn met de provinciale verordening. Ook is van belang dat [appellant] niet met gegevens heeft onderbouwd dat het gebied

<sup>1</sup> Thom Groot is als advocaat verbonden aan Stijl Advocaten. Deze noot is geschreven op persoonlijke titel, en afgerond op 13 oktober 2020.

niet langer als glastuingebied is aan te merken. De omstandigheid dat een bidboek is uitgebracht met een visie van de gemeente over toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden voor de Zuidplaspolder, doet daar niet aan af. De inrichting van de polder is nog niet zeker. Het standpunt van de raad dat zij nog niet vooruit wil lopen op de ontwikkelingen in de Zuidplaspolder omdat het momenteel nog onzeker is waar woningbouw mogelijk gemaakt zal worden, acht de Afdeling niet onredelijk. Het betoog faalt.

### Vertrouwensbeginsel

**4.** Appellant betoogt dat het college een onvoorwaardelijke toezegging heeft gedaan dat het bereid was om mee te werken aan een bestemmingswijziging om de realisatie van een burgerwoning mogelijk te maken en een voorstel daarvoor aan de raad voor te leggen. Er is vervolgens een ontwerpplan opgesteld. Het college heeft commentaar op dit plan geleverd; na enkele aanpassingen zou het plan in procedure worden gebracht. Later heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het plan toch niet in procedure gebracht diende te worden. Het ontwerpplan is niet voorgelegd aan de raad. Appellant voert aan dat vaststelling van het bestemmingsplan in de rede lag vanwege de duur van de procedures die [appellant] tegen de gemeente heeft gevoerd. Hij wijst daarbij op de jarenlange voorbereidingen van het plan, waaraan het college volgens hem actief heeft bijgedragen en meege werkt.

**4.1.** De raad betwist dat de gestelde toezegging door het college is gedaan. De gedane uitlatingen van gemeentelijke ambtenaren voldoen niet aan de criteria voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. De onderhandelingen zijn door ambtenaren van de gemeente gevoerd onder de voorwaarde dat het college nog zou moeten instemmen met het al dan niet in procedure brengen van het plan. Appellant wordt bijgestaan door een deskundige die veel ervaring heeft met ruimtelijke procedures en behoorde te weten dat besluitvorming door het college nog zou moeten plaatsvinden. [appellant] was tevens op de hoogte van de planologische bezwaren op provinciaal niveau tegen het plan. Het was daarom duidelijk voor [appellant] dat niet op voorhand zeker was dat het college het plan in procedure zou brengen, aldus de raad. Het in procedure brengen van het ontwerpplan is volgens de raad onwenselijk vanwege de in overweging 3.2 aangegeven inhoudelijke bezwaren tegen het plan.

Als er sprake is van een gedane toezegging, hebben de raad bestrijdt, dan zou deze toezegging van het college de raad niet kunnen binden. De raad beschikt over de exclusieve bevoegdheid om te beslissen over het vaststellen van het bestemmingsplan.

**4.2.** De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant] zo dat hij vindt dat de raad met het nemen van het besluit het vertrouwensbeginsel heeft geschonden, omdat het college [appel-

lant] heeft toegezegd dat het bestemmingsplan in procedure gebracht zou worden.

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.

**4.3.** Uit het dossier blijkt dat sinds 2013 een aaneenschakeling van contacten is geweest tussen (de gemachtigde van) appellant en gemeenteambtenaren. Eerst ging het contact over de oprichting van een bedrijfswoning en later over een burgerwoning. Er was een traject gaande waarin werd onderzocht of er mogelijkheden waren om de bouw van een burgerwoning aan de Zuidelijke Dwarsweg mogelijk te maken. De overgelegde e-mails moeten in het licht van dit traject worden gezien. Uit deze e-mails blijkt alleen dat sprake was van een ambtelijke inspanning bij de totstandkoming van een ontwerpbestemmingsplan. In dat traject is geen concrete toezegging gedaan dat het ontwerpbestemmingsplan in procedure gebracht zou worden. Er zijn geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat het college een toezegging of andere uitlating heeft gedaan of gedraging heeft verricht waaruit appellant mocht afleiden dat een ontwerpbestemmingsplan in procedure gebracht zou worden.

Gelet op het voorgaande is er geen sprake van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Derhalve ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft geweigerd het plan vast te stellen. Het betoog faalt.

### Conclusie

**5.** Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

### NOOT

**1.** In verschillende uitspraken van de Afdeling is terug te zien dat voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel uitmaakt op welk *moment* een gedraging, uitlating of toezegging is gedaan. De hier geannoteerde uitspraak over stap 1 van het vertrouwensbeginsel is daarvan een goed voorbeeld. De Afdeling oordeelt dat de contacten tussen (de gemachtigde van) appellant en gemeenteambtenaren 'in het licht van (het) traject (moeten) worden gezien'. In dit traject werd onderzocht wat mogelijk is; er was slechts sprake van een *ambtelijke inspanning* bij de totstandkoming van een ontwerpbestemmingsplan. Maar ook de uitspraken van 8 juli 2020<sup>2</sup>, 22 juli 2020<sup>3</sup> en 9 september 2020<sup>4</sup> zijn

<sup>2</sup> ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1600.

<sup>3</sup> ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1766.

<sup>4</sup> ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2187.

goede voorbeelden ervan.<sup>5</sup> In deze annotatie bespreek ik deze 3 genoemde uitspraken over stap 1 van het vertrouwensbeginsel (punt 2 tot en met 4). Ik sluit af met een korte analyse (punt 5).

**2.** In de eerste zaak komt appelland (een intensieve veehouderij) op tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, omdat dit niet voorziet in de bouw van twee vleeskuikenstallen. Appelland beroept zich op het vertrouwensbeginsel. Volgens hem heeft de gemeenteraad van Putten in zijn vergadering van 29 oktober 2015 besloten om een ontwerpverklaring van geen bedenkingen voor de bouw van twee vleeskuikenstallen ter inzage te leggen. Op 2 december 2015 is de ontwerpvergunning vervolgens ter inzage gelegd. Hiermee is het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat de bouw van de vleeskuikenstallen zou worden mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan, aldus appelland. De Afdeling gaat hier niet in mee en overweegt: *'Anders dan (appelland) aan zijn beroepsgrond over het vertrouwensbeginsel ten grondslag heeft gelegd, kan aan de afgifte van een ontwerpverklaring van geen bedenkingen niet het gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend dat de raad de desbetreffende ontwikkeling in een volgend bestemmingsplan mogelijk zal maken. Aan ontwerpbesluiten in het omgevingsrecht is immers inherent dat de ingenomen standpunten en geuite voornemens op grond van gewijzigde inzichten kunnen wijzigen, mede op basis van feiten en belangen die in de loop van het besluitvormingstraject door derden naar voren worden gebracht.'*<sup>6</sup> In dit geval zijn negatieve adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage, het provinciebestuur en de GGD uitgebracht. Dit vanwege een incompleet plan-MER, strijd met de Omgevingsverordening Gelderland respectievelijk onvoldoende garantie voor een acceptabel woon- en leefklimaat binnen een straal van 250 meter. Ook zijn in dit geval zienswijzen door omwonenden naar voren gebracht over het voornemen.

**3.** In de uitspraak van 22 juli 2020 zijn appellanten direct omwonenden. Zij zijn het er niet mee eens dat gronden in het bestemmingsplan 'Dunningen 4e fase, de Wijk' van de raad van De Wolden worden ontwikkeld als woningbouwlocatie. Ook zij beroepen zich op het vertrouwensbeginsel. Bij de aankoop van hun percelen in 2015 zou de toezegging zijn gedaan dat de gronden van het plangebied de komende tien jaar niet zouden worden ontwikkeld als woningbouwlocatie en dat tot die tijd vrij uitzicht zou bestaan. Op dat moment was bovendien al bekend dat de derde-belanghebbende (RoodBlond B.V.) plannen had tot verdere ontwikkeling van het plangebied. Zij verwijzen naar een verkoopbrochure, een gesprek met de wethouder en de toelichting bij het bestemmingsplanplan 'Dunningen 3e fase, de Wijk'. Tot slot baseren

zij hun vertrouwen op het feit dat zij een hogere grondprijs hebben betaald voor hun percelen dan de eigenaren van de percelen zonder vrij uitzicht. Appellanten hebben naar het oordeel van de Afdeling echter niet aannemelijk gemaakt dat toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij redelijkerwijs konden en mochten afleiden hoe de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan zou uitoefenen, en meer in het bijzonder dat de raad gedurende tien jaar niet zou meewerken aan de ontwikkeling van het plangebied. De Afdeling overweegt: *'De omstandigheid dat het college op het moment dat [appellanten] hun percelen kochten, heeft uitgedragen wat op dat moment de visie was voor de gronden van het plangebied, is geen uitlating of gedraging waaruit [appellanten] redelijkerwijs konden en mochten afleiden dat de raad er gedurende de eerste tien jaar na het aankopen van hun percelen niet aan mee zouden werken dat de betreffende gronden zouden worden ontwikkeld. Appellanten hebben gewezen op de verkoopbrochure voor hun woningen en op het gesprek met de wethouder dat zij in hun nadere stuk hebben weergegeven, maar hieruit blijkt evenmin dat de gronden van het plangebied de eerste tien jaar niet zouden worden ontwikkeld. Voor zover appellanten hebben gewezen op de plantoelichting bij het plan 'Dunningen 3e fase, de Wijk', overweegt de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De omstandigheid dat appellanten een hogere grondprijs hebben betaald, maakt het voorgaande niet anders, nu hieruit niet kan worden afgeleid dat zij tien jaar na het aankopen van hun percelen vrij uitzicht zouden hebben.'* Volgens de Afdeling kunnen appellanten aldus niet de gerechtvaardigde verwachting hebben dat de gronden van het plangebied de eerste tien jaar na de aankoop van hun percelen niet zouden worden ontwikkeld. Ook in dit geval wordt de eerste stap dus niet succesvol doorlopen.

**4.** Tot slot de uitspraak van 9 september 2020, waarin een bestemmingsplan van de gemeenteraad van Dongen centraal staat. Dit bestemmingsplan maakt de uitbreiding van speel- en recreatieboerderij Pukkemuk op het gebied van dag- en verblijfsrecreatie mogelijk. Appelland exploiteert een glastuinbouwbedrijf en woont in de bij het bedrijf behorende woning. Hij vreest voor aantasting van zijn woon- en leefklimaat en belemmering van het agrarisch gebruik van zijn gronden. Appelland stelt dat de gemeenteraad bij de totstandkoming van het vorige bestemmingsplan uit 2009 heeft aangegeven dat het handhaven van bestaande accommodaties voor kleinschalig kamperen bij voormalige agrarische bedrijven aanvaardbaar werd geacht en nieuwvestiging van kleinschalig kamperen niet, maar dat voor Pukkemuk een uitzondering werd gemaakt. Pukkemuk heeft daarom in het vorige bestemmingsplan de bestemming 'Recreatie' gekregen, met de uitdrukkelijke restrictie dat de omliggende agrarische bedrijven geen beperkingen mochten ondervinden. Correspondentie uit 2009 zou dit standpunt onderschrijven, zo stelt appelland. Omdat de raad in het huidige bestemmingsplan desalniettemin heeft besloten mee te werken aan de uitbreiding van Pukkemuk, is er volgens appelland sprake van schending van het vertrouwensbeginsel. De Afdeling gaat hier niet in mee: *'De Afdeling overweegt dat de raad op grond van gewijzigde plano-*

**5** Andere voorbeelden zijn: ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:118, ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:642, AB 2020/280 m.nt. Groot, ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:734, TBR 2020/94, m.nt. Groot, ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:872, ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1030, ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1223, ABRvS 5 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1867, AB 2020 met nog te verschijnen nt. Nijmeijer, ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1971 en ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2197.

**6** Onderstrepingen mijnerzijds.

*logische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden kan vaststellen. De omstandigheid dat in het vorige in 2009 vastgestelde bestemmingsplan nieuwvestiging van kleinschalig kamperen onwenselijk werd geacht, maakt dus niet dat de raad in het voorliggende in 2019 vastgestelde plan alleen om die reden de uitbreiding van Pukkemuk niet mogelijk mocht maken.* Gelet hierop oordeelt de Afdeling dat het vertrouwensbeginsel niet is geschonden door de raad. Het beroep van appelland loopt daarom mis op stap 1.

**5.** In deze drie uitspraken (en de hier afgedrukte uitspraak) is duidelijk terug te zien dat het voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel uitmaakt op welk moment een gedraging, uitlating of toezegging is gedaan. De fase waarin contact of handelingen plaatsvinden in relatie tot het besluitvormingsproces kan onder omstandigheden een voorbehoud in zich houden. Interessant is in dit verband de volgende passage in de eerste uitspraak van 8 juli 2020 (punt 2): *'Aan ontwerpbesluiten in het omgevingsrecht is immers inherent dat de ingenomen standpunten en geuite voornemens op grond van gewijzigde inzichten kunnen wijzigen, mede op basis van feiten en belangen die in de loop van het besluitvormingstraject door derden naar voren worden gebracht.'* Dit onderstreept de 'fase-benadering' van de Afdeling in het omgevingsrecht. Er is sprake van een aan de voorbereidingsfase inherente voorwaardelijkheid, waardoor appelland er niet gerechtvaardigd op mocht vertrouwen dat de raad op de door hem gewenste wijze zou handelen bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Ook betreft

de tweede uitspraak van 22 juli 2020 (punt 3) een situatie waarin gelet op de fase waarin een gedraging, uitlating en/of toezegging is gedaan appellanden hadden moeten weten dat de bevoegdheid van de raad niet op de door hun voorgestane wijze zou worden aangewend. In die zaak ging het 'slechts' om een 'visie (op dat moment) voor de gronden van het plangebied' van het college. Verder blijkt uit de derde uitspraak van 9 september 2020 (punt 4) dat gewijzigde planologische inzichten kunnen leiden tot een ander handelen dan waarop appelland heeft vertrouwd. Dit is ook een variant van de 'fasebenadering' van de Afdeling, waaruit blijkt dat handelen van (ambtenaren van) bestuursorganen in de juiste context dient te worden gezien door appellanden die menen gerechtvaardigd te kunnen vertrouwen op het bestuur. De algemene lijn bij de fasebenadering van de Afdeling bij stap 1 lijkt al met al te zijn dat hoe eerder in een bepaald proces een gedraging, uitlating of toezegging is gedaan, hoe minder waarde daaraan kan toekomen in het licht van het vertrouwensbeginsel. En dus hoe minder snel door een appelland redelijkerwijs uit de gedraging, uitlating of toezegging mag worden afgeleid dat het bestuur ook daadwerkelijk zal meewerken en er geen voorbehoud is. Voorts kan gezegd worden dat hoe later een gedraging, uitlating of toezegging is gedaan in een bepaald proces, hoe minder de relatieve vrijblijvendheid zal zijn. Uit de genoemde uitspraken kan mijns inziens evenwel niet in algemene zin worden afgeleid op welk moment sprake zal zijn van een toezegging en stap 1 gepasseerd wordt door een appelland.

T. Groot