

BR 2013/128



Aflevering	BR 2013, afl. 10
Publicatiedatum	03-10-2013
Rolnummer	201206567/1/R1.
Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 12 juni 2013 (Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, R. Uylenburg en R.J.J.M. Pans)
Annotator	C.N.J. Kortmann en R.E.N. Harte
ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:CA2879
LJN	CA2879
Wetsbepaling	(Art. 3.1 Wro)

Titel

Bestemmingsplan, toezegging college van B&W, toerekenbaarheid aan de gemeenteraad. Over het betoog van [appellant sub 5] dat in afwijking van de gedane toezeggingen van het college van burgemeester en wethouders in de brief van 3 december 2009 dat de door [appellant sub 5] gewenste activiteiten, die bestaan uit het houden van ponykampen, menwedstrijden, buitenritten en koetsentochten, tezamen maximaal twaalf keer per jaar mogen worden gehouden, wordt overwogen dat in het algemeen geen rechten...

Samenvatting

Over het betoog van [appellant sub 5] dat in afwijking van de gedane toezeggingen van het college van burgemeester en wethouders in de brief van 3 december 2009 dat de door [appellant sub 5] gewenste activiteiten, die bestaan uit het houden van ponykampen, menwedstrijden, buitenritten en koetsentochten, tezamen maximaal twaalf keer per jaar mogen worden gehouden, wordt overwogen dat in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij het college van burgemeester en wethouders, maar bij de raad. [appellant sub 5] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de bedoelde toezeggingen – wat daar verder ook van zij – aan de raad kunnen worden toegerekend. Gelet hierop heeft de raad bij het ontbreken van een aan hem toe te rekenen toezegging dan ook niet in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld. [...] In hetgeen [appellant sub 5] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Partijen

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Walem, gemeente Valkenburg aan de Geul,
2. [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend te Schin op Geul, gemeente Valkenburg aan de Geul,
3. [appellante sub 3], wonend te Walem, gemeente Valkenburg aan de Geul,
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 4]), beiden wonend te Walem, gemeente Valkenburg aan de Geul,
5. [appellant sub 5], wonend te Schin op Geul, gemeente Valkenburg aan de Geul,

6. [appellant sub 6A] en [appellante sub 6B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 6]), beiden wonend te Valkenburg, gemeente Valkenburg aan de Geul

7. [appellante sub 7], wonend te Walem, gemeente Valkenburg aan de Geul,

en

de raad van de gemeente Valkenburg aan de Geul,

verweerder

Tekst

(...)

Overwegingen

(...)

Het beroep van [appellant sub 5]

8. Het beroep van [appellant sub 5] is allereerst gericht tegen de gewijzigde vaststelling van artikel 5, lid 5.1.1, onder 4, van de planregels. Hij betoogt dat de opslag van hooi- en stobalen in het plan ten onrechte is gemaximeerd tot een oppervlakte van maximaal 25 m² met een hoogte van maximaal 2 m. Hierdoor wordt hij in zijn bedrijfsvoering beperkt, omdat voor een paardenhouderij veel hooi en stro dient te worden opgeslagen. [appellant sub 5] stelt dat hij minimaal een oppervlakte van 600 m² nodig heeft voor de opslag van hooi en stro.

8.1. Blijkens de verbeelding is aan het gehele perceel [locatie 6] de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' toegekend. Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, onder a, van de planregels zijn gronden met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' bestemd voor agrarische bedrijven met een geheel of in hoofdzaak grondgebonden agrarische bedrijfsvoering.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1.1, onder a en b en onder 4, van de planregels zijn gronden met de bestemming 'Agrarisch met waarden – landschappelijke en natuurlijke waarden' bestemd voor agrarisch grondgebruik en instandhouding en ontwikkeling van de aanwezige natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden met daaraan ondergeschikt de opslag van hooi- en stobalen aansluitend aan de agrarische bouwkaavel tot een oppervlakte van maximaal 25 m² en een hoogte van maximaal 2 meter.

8.2. Door de raad is ter zitting verklaard dat ervoor gekozen is de opslag van hooi- en stobalen op gronden met de bestemming 'Agrarisch met waarden – landschappelijke en natuurlijke waarden' aansluitend aan de agrarische bouwkaavel te beperken tot een oppervlakte van maximaal 25 m² en een hoogte van maximaal 2 m om de aanwezige natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische en/of archeologische waarden op gronden met deze bestemming te behouden en te beschermen en om te voorkomen dat overal op deze gronden opslag van hooi- en stobalen mag plaatsvinden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant sub 5] niet aannemelijk gemaakt dat hij hierdoor onevenredig in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt en dat de raad niet in redelijkheid aan het behoud en de bescherming van voornoemde waarden een groter gewicht heeft kunnen toekennen dan aan het belang van [appellant sub 5] bij het onbeperkt kunnen opslaan van hooi- en stobalen op gronden met voornoemde bestemming. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat in het deskundigenbericht staat dat ten tijde van het onderzoek door de deskundige is geconstateerd dat buiten het bestemmingsvlak 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' op het perceel [locatie 6] geen opslag van hooi en stro plaatsvond. Naar het oordeel van de Afdeling valt de opslag van hooi- en stro onder normale agrarische bedrijfsvoering en is deze opslag ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, onder a, van de planregels op gronden met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' toegestaan. Nu aan het gehele perceel [locatie 6] de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' is toegekend, is derhalve overal op het perceel [locatie 6] de opslag van hooi en stro toegestaan.

8.3. In hetgeen [appellant sub 5] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellant sub 5] is in zoverre ongegrond.

9. Het beroep van [appellant sub 5] is voorts gericht tegen het plandeel met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' voor het perceel [locatie 6]. Hij betoogt allereerst dat de bedrijfsactiviteiten, zoals het

africhten en trainen van paarden, ten onrechte niet als zodanig zijn bestemd in het plan en wijst daarbij op artikel 4, lid 4.1.1, onder a, van de planregels in samenhang bezien met artikel 1, lid 1.12, van de planregels. Volgens hem is zijn bedrijf aan te merken als productiegerichte paardenhouderij waar paarden niet alleen worden gefokt, maar ook worden getraind en afgericht, en niet slechts als een productie gebonden/grondgebonden paardenhouderij waar alleen paarden gefokt worden. [appellant sub 5] betoogt verder dat de functieaanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – paardenbak' aan een te klein gedeelte van haar perceel [locatie 6] is toegekend. Hierbij voert hij aan dat voor het africhten en trainen van paarden een grotere paardenbak nodig is van 30 m bij 60 m, zoals reglementair is voorgeschreven voor de aangespannen paardensport, in plaats van de nu toegestane 20 m bij 40 m. Verder betoogt hij dat op zijn perceel ten onrechte geen paddock mag worden gebouwd en dat dit in strijd met het gelijkheidsbeginsel is, nu bij andere bedrijven wel een paardenbak en paddock samen worden mogelijk gemaakt.

9.1. De raad stelt dat [appellant sub 5] ter plaatse een productiegerichte paardenhouderij voert gericht op het fokken, trainen en africhten van paarden. De productiegerichte paardenhouderij is in het plan bestemd als een grondgebonden agrarisch bedrijf.

9.2. Blijkens de verbeelding is aan het noordwestelijke gedeelte van het perceel [locatie 6] de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' met de functieaanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – paardenbak' toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, onder a en onder 16, van de planregels zijn gronden met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' onder meer bestemd voor agrarische bedrijven met een geheel of in hoofdzaak grondgebonden agrarische bedrijfsvoering met daaraan ondergeschikt een bestaande paardenbak, uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – paardenbak'.

Ingevolge lid 4.2.1, aanhef en onder h en i, mogen op gronden met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' uitsluitend één paardenbak en één paddock worden gebouwd.

Ingevolge lid 4.2.2, aanhef en onder c en j, geldt voor het bouwen ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' dat gebouwen, paardenbakken, de bedrijfswoning, de paddock, mestbassins en mestopslagplaatsen uitsluitend in het bouwvlak worden gebouwd en dat de afmeting van een paardenbak maximaal 20 m bij 40 m mag bedragen.

Ingevolge lid 4.2.5, onder b, geldt voor het overige dat buiten het bouwvlak tevens één paardenbak of één paddock en opslagplaatsen voor kuil- en ruwvoer mag worden gebouwd.

Ingevolge artikel 1, lid 1.12, van de planregels moet onder agrarisch bedrijf worden verstaan een productiehuishouding in economische zin waarbinnen uitsluitend of overwegend door bewerking van de natuurlijke en/of aangelegde bodem en/of door het houden van landbouw(huis)dieren arbeid wordt verricht ter verkrijging van plantaardige en/of dierlijke producten.

9.2.1. In de plantoelichting staat dat een paardenfokkerij waar de paarden eveneens getraind en afgericht worden binnen de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' is toegestaan. Hiervoor is geen aparte bestemming opgenomen en gebruiksgericte nevenactiviteiten zijn ondergeschikt toegestaan bij de paardenfokkerij.

In het deskundigenbericht staat dat het bedrijf van [appellant sub 5] op het perceel [locatie 6] is gericht op het fokken en verkopen van Friese paarden en op het trainen en africhten van paarden.

9.2.2. Nu ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, onder a, van de planregels in samenhang bezien met artikel 1, lid 1.12, van de planregels op gronden met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' een agrarisch bedrijf met in hoofdzaak grondgebonden agrarische bedrijfsvoering is toegestaan, overweegt de Afdeling dat slechts ondergeschikt aan deze grondgebonden agrarische bedrijfsvoering gebruiksgericte nevenactiviteiten zoals het trainen en africhten van paarden zijn toegestaan. Ter zitting is door [appellant sub 5] onweersproken gesteld dat zijn bedrijf op het perceel [locatie 6] is gericht op het fokken, trainen en africhten van paarden en dat het trainen en africhten geen ondergeschikte bedrijfsactiviteiten betreffen, maar eveneens hoofdactiviteiten zijn. Gelet hierop is het trainen en africhten van paarden op het perceel [locatie 6] als hoofdactiviteit naast het fokken van paarden niet als zodanig bestemd. Voorts heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt waarom hij aan het perceel [locatie 6] niet de bestemming 'Gemengd – 1' met de functieaanduiding 'paardenfokkerij' heeft willen toekennen, nu ingevolge artikel 15, lid 15.1, van de planregels op gronden met de bestemming 'Gemengd – 1' ter plaatse van de functieaanduiding 'paardenfokkerij' uitsluitend een productiegebonden paardenhouderij is toegestaan waaronder ingevolge artikel 1, lid 1.141, wordt verstaan een paardenhouderij waar uitsluitend of in hoofdzaak handelingen aan en/of met paarden worden verricht die primair gericht zijn op het voortbrengen, africhten en trainen en verhandelen van paarden.

9.3. Door het college van burgemeester en wethouders is op 6 april 2004 een vergunning verleend voor de aanleg van een paddock van 20 m bij 40 m op het perceel [locatie 6] voor het africhten en uitlopen van paarden.

9.3.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat

de maximale toegestane afmeting van een paardenbak van 20 m bij 40 m voldoende kan worden geacht voor het africhten en trainen van paarden en dat [appellant sub 5] hierdoor niet onevenredig in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat door de raad is verklaard dat voornoemde afmetingen gelden voor een paardenbak voor elk agrarisch bedrijf in de gemeente en dat een grotere maat paardenbak alleen geschikt wordt bevonden voor een paardenhouderij waar de hoofdactiviteit gebruikgericht is, zoals een manege. Vaststaat dat het bedrijf van [appellant sub 5] geen gebruikgerichte paardenhouderij betreft.

9.4. Niet in geschil is dat de bouwvlakken op het perceel [locatie 6] volledig zijn bebouwd, zodat ingevolge artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder c, van de planregels de bouw van een paddock binnen een bouwvlak niet mogelijk is. Voorts staat vast dat de bestaande paardenbak op het perceel [locatie 6] buiten het bouwvlak ligt, zodat ingevolge lid 4.2.5, onder b, de bouw van een paddock buiten het bouwvlak eveneens niet is toegestaan.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in redelijkheid ervoor kunnen kiezen om buiten het bouwvlak de bouw van slechts één paardenbak of één paddock mogelijk te maken. Daarbij wordt van belang geacht dat de raad hiermee heeft willen voorkomen dat buiten het bouwvlak onbeperkt paddocks en paardenbakken kunnen worden gebouwd en dat gronden voor een productiegerichte paardenhouderij feitelijk worden gebruikt ten behoeve van een gebruikgerichte paardenhouderij, zoals een manege.

Ten aanzien van de door [appellant sub 5] gemaakte vergelijking met bedrijven waarbij wel een paddock en een paardenbak tezamen zijn toegestaan, heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie, omdat in die gevallen, anders dan op het perceel [locatie 6], binnen het bouwvlak ruimte is voor de bouw van een paddock en/of een paardenbak. In hetgeen [appellant sub 5] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 5] genoemde situaties niet overeenkomen met de thans aan de orde zijnde situatie.

9.5. In hetgeen [appellant sub 5] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' voor het perceel [locatie 6], is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep van [appellant sub 5] is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb dient te worden vernietigd.

10. Het beroep van [appellant sub 5] is verder gericht tegen artikel 4, lid 4.1.1, onder 5, van de planregels en artikel 4, lid 4.5.1, onder r, van de planregels, voor zover de ijsverkoop op zijn perceel ten onrechte is beperkt tot verkoop van eigen bereid ijs. Hij betoogt dat het ijs dat door hem wordt verkocht niet afkomstig is van zijn bedrijf en niet door hem wordt bereid, maar dat hij hiervoor een vergunning heeft.

10.1. De raad is ervan uitgegaan dat het ijs ter plaatse op het perceel [locatie 6] wordt bereid, zodat sprake is van verkoop van eigen producten.

10.2. Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, onder 5, van de planregels zijn gronden met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' onder meer bestemd voor de verkoop van eigen en streekgebonden producten in de vorm van een boerderijwinkel tot een maximum vloerooppervlakte van 200 m².

Ingevolge lid 4.5.1, aanhef en onder r, wordt onder gebruiken en/of het laten gebruiken in strijd met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' in ieder geval verstaan het gebruik van gronden voor en/of als detailhandelsdoeleinden, met uitzondering van de verkoop van eigen en streekgebonden producten in de vorm van een boerderijwinkel.

10.3. Op 9 februari 2006 is door het college van burgemeester en wethouders een standplaatsvergunning verleend aan [appellant sub 5] voor de verkoop van vers boerderijschepijs op het perceel [locatie 6]. De Afdeling stelt vast dat ter zitting is gebleken dat op het perceel [locatie 6] geen door [appellant sub 5] eigen bereid ijs wordt verkocht, maar ijs dat door een bedrijf in de omgeving van Utrecht wordt bereid en wordt geleverd aan [appellant sub 5]. Nu ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, onder 5, van de planregels gronden met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' slechts bestemd zijn voor de verkoop van eigen en streekgebonden producten in de vorm van een boerderijwinkel, overweegt de Afdeling dat de verkoop van niet-eigen en niet-streekgebonden ijs op het perceel [locatie 6] niet als zodanig is bestemd. Ter zitting heeft de raad verklaard dat juist is beoogd de verkoop van ijs in de huidige vorm op het perceel [locatie 6] mogelijk te maken, zodat de Afdeling aanleiding ziet voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, voor zover niet is voorzien in een planregeling voor de verkoop van niet-eigen en niet-streekgebonden ijs op het perceel [locatie 6].

10.4. Het beroep van [appellant sub 5] is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb dient te worden vernietigd.

11. Het beroep van [appellant sub 5] is voorts gericht tegen artikel 5, lid 5.6.2, van de planregels, voor zover in dit artikel staat dat maximaal twee evenementen per jaar zijn toegestaan en hiervoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Hij voert aan dat het college van burgemeester en wethouders bij brief van 3 december 2009 heeft toegezegd dat de activiteiten, die bestaan uit het houden van ponykampen, menwedstrijden, buitenritten en koetsentochten, tezamen maximaal twaalf keer per jaar mogen worden gehouden en dat deze toezegging in het onderhavige plan had moeten worden vastgelegd.

11.1. Ingevolge artikel 5, lid 5.5.1, aanhef en onder m, van de planregels wordt onder gebruiken en/of het laten gebruiken in strijd met de bestemming 'Agrarisch met waarden – landschappelijke en natuurlijke waarden' in ieder geval verstaan het gebruik van gronden voor en/of als parkeerterrein ten behoeve van evenementen, behoudens ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer – evenementenparkeerterrein'.

Ingevolge lid 5.6.2 kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning verlenen voor afwijking van het bepaalde in lid 5.5.1, ten behoeve van parkeerterreinen ten behoeve van evenementen voor de duur van het evenement met een maximum van 2 dagen per evenement en maximaal 2 evenementen per jaar, met dien verstande dat:

- a. de natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden en belangen en het aangrenzende woon- en leefmilieu niet onevenredig worden aangetast;
- b. de belangen van derden en de waarden van aangrenzende bestemmingen niet onevenredig worden geschaad.

11.2. In de plantoelichting staat dat inzake de natuurlijke en landschappelijke waarden wordt gestreefd naar behoud en herstel van het historisch patroon van verkaveling, ontsluiting en kleinschalige landschapselementen. Door de raad is ter zitting toegelicht dat het gebruiken van deze gronden als parkeerterrein deze landschapselementen en de aanwezige natuurlijke en landschappelijke waarden aan zal tasten. De Afdeling is van oordeel dat de raad wat betreft het opnemen van een omgevingsvergunningplicht voor het gebruiken van de desbetreffende gronden met de bestemming 'Agrarisch met waarden – landschappelijke en natuurlijke waarden' als parkeerterrein ten behoeve van maximaal twee evenementen per jaar, behoudens ter plaatse van de functieaanduiding 'specifieke vorm van verkeer – evenementenparkeerterrein', in redelijkheid een groter gewicht heeft kunnen toekennen aan de bescherming van de natuurlijke en landschappelijke waarden dan aan de belangen die [appellant sub 5] heeft bij het zonder omgevingsvergunning onbeperkt gebruiken van de desbetreffende gronden als parkeerterrein. In het deskundigenbericht staat verder dat [appellant sub 5] jaarlijks in de zomermaanden een eendaags evenement in de vorm van een koetsrit en een meerdaags evenement in de vorm van een ponykamp organiseert, waarbij in beginsel alleen voor de koetsrit een parkeerterrein op gronden met de bestemming 'Agrarisch met waarden – landschappelijke en natuurlijke waarden' benodigd is. [appellant sub 5] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de planregeling in zoverre tot een onevenredige belemmering leidt van de door hem georganiseerde activiteiten.

11.3. Over het betoog van [appellant sub 5] dat in afwijking van de gedane toezeggingen van het college van burgemeester en wethouders in de brief van 3 december 2009 dat de door [appellant sub 5] gewenste activiteiten, die bestaan uit het houden van ponykampen, menwedstrijden, buitenritten en koetsentochten, tezamen maximaal twaalf keer per jaar mogen worden gehouden, wordt overwogen dat in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij het college van burgemeester en wethouders, maar bij de raad. [appellant sub 5] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de bedoelde toezeggingen –wat daar verder ook van zij– aan de raad kunnen worden toegerekend. Gelet hierop heeft de raad bij het ontbreken van een aan hem toe te rekenen toezegging dan ook niet in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld. Voorts wordt in aanmerking genomen dat [appellant sub 5] niet aannemelijk heeft gemaakt dat voor bovenstaande activiteiten altijd een parkeerterrein benodigd is, zodat niet wordt uitgesloten dat deze activiteiten kunnen plaatsvinden.

11.4. In hetgeen [appellant sub 5] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellant sub 5] is ook in zoverre ongegrond.

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van [appellante sub 1] en [appellante sub 3] geheel en de beroepen van [appellant

sub 4A] en [appellant sub 4B] en [appellant sub 5] gedeeltelijk gegrond;

- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Valkenburg aan de Geul van 2 april 2012 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied Valkenburg aan de Geul 2012', voor zover:
- a. het betreft het plandeel met de bestemming 'Agrarisch met waarden – landschappelijke en natuurlijke waarden' voor het perceel [locatie 2];
 - b. het betreft het plandeel met de bestemming 'Agrarisch met waarden – landschappelijke en natuurlijke waarden' voor het perceel [locatie 1], zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart 1;
 - c. het betreft het plandeel met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' voor het perceel [locatie 1], zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart 2;
 - d. het betreft de functieaanduiding 'specifieke vorm van horeca – daghoreca' voor het perceel [locatie 4];
 - e. het betreft het plandeel met de bestemming 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' voor het perceel [locatie 6];
 - f. in het bestemmingsplan niet is voorzien in een planregeling voor de verkoop van niet-eigen en niet-streekgebonden ijs op het perceel [locatie 6];

(Enz., enz., Red.)

Noot

Noot

1. In de onderhavige uitspraak staat een toezegging van het college van B&W van de gemeente Valkenburg aan de Geul centraal. Concreet zou het college bij brief van december 2009 aan een van de appellanten hebben toegezegd dat diens activiteiten, die bestaan uit het houden van ponykampen, menwedstrijden, buitenritten en koetsentochten, tezamen maximaal twaalf keer per jaar mogen worden gehouden.

Vervolgens blijkt bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied Valkenburg aan de Geul 2013' op 2 april 2012 dat de gemeenteraad van Valkenburg aan de Geul deze toezegging niet in dit bestemmingsplan heeft verwerkt. Appellant gaat hiertegen in beroep bij de Afdeling en meent dat de toezegging van het college wel degelijk in het bestemmingsplan had moeten worden vastgelegd.

2. De uitspraak van de Afdeling lijkt op het eerste gezicht vervolgens niet erg bijzonder op dit punt. Zij oordeelt immers in lijn met haar vaste jurisprudentie dat in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen door niet ter zake beslissingsbevoegden. Wat echter opvalt, is dat de Afdeling vervolgens overweegt dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat de toezeggingen van het college aan de gemeenteraad kunnen worden toegerekend. Deze overweging is al een enkele keer eerder door de Afdeling gebruikt (zie ABRvS 31 maart 2010, nr. 200903893/1/R3), maar maakt doorgaans geen deel uit van haar standaardoverwegingen inzake toezeggingen door niet ter zake beslissingsbevoegden.

3. Het interessante aan deze overweging is dat de Afdeling hiermee suggereert dat een toezegging van het college onder bepaalde omstandigheden ook aan de raad kan worden toegerekend. Het gevolg hiervan zou zijn dat de raad in beginsel ook aan de inhoud hiervan gebonden zou zijn. Wanneer de raad zich vervolgens niet aan deze toezegging houdt bij de vaststelling van een bestemmingsplan, dan kan de begunstigde van de toezegging zich op het ongeschreven vertrouwensbeginsel beroepen. Blijkens vaste jurisprudentie van de Afdeling kan op dat beginsel immers een beroep worden gedaan wanneer aan een bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend (zie ABRvS 26 november 2008, nr. 200901122/1).

4. In deze noot gaan wij na in welke situaties sprake zou kunnen zijn van een toerekening van een toezegging van het college aan de raad. Dit kan in het kader van planologische procedures nuttig zijn om te bepalen of de raad in beginsel gebonden is aan een toezegging van het college waardoor een beroep op schending van het vertrouwensbeginsel mogelijk is. Alvorens de verschillende situaties te behandelen waarin van een dergelijke toerekening sprake zou kunnen zijn, schetsen wij eerst het juridische kader waarin deze problematiek zich voordoet.

5. Zoals bij de lezers van dit blad bekend mag worden verondersteld, berust de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan op grond van art. 3.1 Wro bij de raad. Het komt in de praktijk echter regelmatig voor dat een initiatiefnemer voorafgaande aan een planologische procedure afspraken maakt met het college over bestaande en/of toekomstige activiteiten op gemeentelijke gronden. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de realisatie van een vastgoedproject, of, zoals in de onderhavige zaak het geval was, het maximaal twaalf keer per jaar houden van ponykampen, menwedstrijden, buitenritten en koetsentochten.

6. Wanneer vervolgens blijkt dat de raad in een bestemmingsplanprocedure ten aanzien van die activiteiten

afwijkt van de toezeggingen van het college, zal de initiatiefnemer zich doorgaans beroepen op (strijd met) het vertrouwensbeginsel in het licht van de toezegging van het college. Uit de bij ons bekende gevallen uit de jurisprudentie blijkt dat een dergelijk beroep niet snel zal slagen. De bestuursrechter zal immers als uitgangspunt nemen dat geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden, hetgeen in een bestemmingsplanprocedure ten aanzien van het college het geval is (zie bijvoorbeeld ABRvS 15 februari 2012, nr. 201109207/1/R2; ABRvS 30 januari 2013, nr. 201207048/1/R1; ABRvS 1 mei 2013, nr. 201209447/1/R2).

7. De onderhavige uitspraak van de Afdeling lijkt hier echter een uitweg voor te bieden door te suggereren dat toezeggingen van het college onder bepaalde omstandigheden ook aan de raad kunnen worden toegerekend. Dit zou ons inziens in de hiernavolgende situaties het geval kunnen zijn.

8. In de eerste plaats is een dergelijke toerekening voorstelbaar wanneer blijkt dat het college de toezegging heeft gedaan naar aanleiding van een daaraan voorafgaande handeling van de raad. In een motie kan de raad bijvoorbeeld aangeven dat hij het wenselijk acht dat een bepaald project in de gemeente wordt gerealiseerd en dat het college zich daaraan committeert. Wanneer het college vervolgens aan deze oproep gevolg geeft door hierover een toezegging aan de betreffende initiatiefnemer te doen, kunnen wij ons voorstellen dat deze toezegging ook (indirect) aan de raad zou kunnen worden toegerekend. Hierbij zal uiteraard steeds moeten worden gekeken hoe concreet de oproep van de raad aan het college was en hoe nauwgezet de toezegging van het college hierop aansluit. Wanneer de raad het college enkel in zeer algemene zin oproept zich ergens aan te committeren en het college vervolgens een concrete toezegging doet, dan zal deze waarschijnlijk minder snel aan de raad kunnen worden toegerekend dan wanneer de oproep van de raad eveneens concreet was.

9. In deze situatie kan een parallel worden getrokken met het civielrechtelijke leerstuk van de toerekenbare schijn (art. 3:61 lid 2 BW). Hieruit volgt dat een partij er onder omstandigheden op mag vertrouwen dat een handeling die in naam van een achterman door een wederpartij is verricht, de achterman bindt indien deze de schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid van de wederpartij (bij de eerste partij) heeft opgewekt. Vertaald naar de onderhavige zaak, zou dit betekenen dat handelingen van de raad – reeds vooraf aan de gedane toezegging – bij de initiatiefnemer de schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid van het college ten aanzien van de toezegging hebben opgewekt. Er bestaan daarbij vele denkbare wijzen waarop de raad deze schijn bij de initiatiefnemer opwekt; het voorbeeld van de motie van de raad is wellicht een van de meest duidelijke situaties.

10. Daarnaast zou van toerekening aan de raad sprake kunnen zijn wanneer de raad achteraf op enigerlei wijze actief heeft bijgedragen aan het ontstaan van het door het college bij de initiatiefnemer gewekte vertrouwen. Hierbij moet in algemene zin worden gedacht aan omstandigheden waaruit blijkt dat de raad zich gebonden acht aan de toezegging van het college. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de raad (al dan niet via vertegenwoordigers) aan de betrokken initiatiefnemer kenbaar heeft gemaakt dat hij de toezeggingen van het college steunt en hier ook gevolg aan zal geven. De initiatiefnemer kan derhalve overwegen om de raad te informeren naar zijn standpunt hierover. Mocht deze hier positief tegenover staan en dit (al dan niet schriftelijk) bevestigen, dan kan daarmee ons inziens redelijkerwijs worden betoogd dat de toezegging ook aan de raad kan worden toegerekend.

11. In dat kader is voorts de situatie voorstelbaar dat de raad weliswaar niet uitdrukkelijk bevestigt dat hij zich gebonden acht aan de toezegging van het college, maar wel aangeeft hier gevolg aan te zullen geven. In dat geval zou betoogd kunnen worden dat sprake is van een aparte toezegging van de raad jegens de initiatiefnemer ten aanzien van de eerbiediging van de toezegging die het college aan de initiatiefnemer heeft gedaan. Deze aparte toezegging zou dan niet onder de hiervoor genoemde rechtsoverweging van de Afdeling inzake de toerekening aan de raad vallen, maar zou wel een op zichzelf staande toezegging van de raad (kunnen) zijn. Hiermee wordt in feite hetzelfde doel bereikt, namelijk dat de raad gebonden is aan een (eigen) toezegging jegens de initiatiefnemer waarop de laatste bij de rechter een beroep kan doen.

12. Verder zou een toezegging van het college wellicht ook aan de raad kunnen worden toegerekend indien de raad op passieve wijze heeft bijgedragen aan het door het college gewekte vertrouwen. In dit scenario heeft er geen direct contact plaatsgevonden tussen de begunstigde van de toezegging en (vertegenwoordigers van) de raad. Uit handelingen van de raad kan echter worden afgeleid dat hij bekend was met de gedane toezegging en hiermee, al dan niet stilzwijgend, heeft ingestemd. Van dat laatste geval kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer de raad geen uitdrukkelijke handelingen heeft ondernomen om het college ertoe te bewegen van de toezegging af te zien of anderszins zelf uitdrukkelijk afstand van de toezegging heeft gedaan.

13. In deze twee laatste situaties – actieve dan wel passieve betrokkenheid van de raad achteraf – kan de vergelijking met het leerstuk van de bekrachtiging uit het civiele recht worden gemaakt (art. 3:69 BW). Hierbij is sprake van de situatie dat iemand zonder daartoe bevoegd te zijn in naam van een ander een rechtshandeling heeft verricht. Deze rechtshandeling is dan (als art. 3:61 lid 2 BW niet van toepassing is) vooralsnog ongeldig, maar kan nog door de ander worden bekrachtigd. Indien dat gebeurt, wordt de

rechtshandeling alsnog geldig. In de onderhavige zaak zou dit betekenen dat de toezegging door het college alsnog aan de raad kan worden toegerekend, doordat de raad achteraf op actieve dan wel passieve wijze heeft aangegeven dat hij zich aan de toezegging gebonden achtte. Hiermee 'vervalt' de niet-beslissingsbevoegdheid van het college, althans wordt deze achteraf door de raad gecorrigeerd.

14. Ons inziens zou een van de hiervoor genoemde situaties zich moeten voordoen om in redelijkheid te kunnen stellen dat een toezegging van het college aan de raad kan worden toegerekend. Uiteraard is het goed mogelijk dat er ook nog andere situaties bestaan waarin van toerekening sprake zou kunnen zijn. Het zal echter niet altijd eenvoudig zijn om aan te tonen dat een van de hiervoor genoemde omstandigheden zich heeft voorgedaan. Bewezen zal immers moeten worden dat de raad bij de toezegging op enigerlei wijze betrokken is geweest (in de periode voor dan wel na de totstandkoming daarvan). Met name wanneer dergelijke betrokkenheid op mondelinge of zeer indirecte wijze heeft plaatsgevonden, kan dit tot problemen van bewijsrechtelijke aard bij de rechter leiden. Ook hier geldt derhalve dat de initiatiefnemer er verstandig aan doet de betrokkenheid van de raad bij of zijn standpunt over de toezegging van het college schriftelijk vast te (laten) leggen om te voorkomen dat een procedure bij de bestuursrechter reeds in een vroegtijdig stadium strandt wegens gebrek aan bewijs.

15. Mocht uiteindelijk blijken dat de toezegging aan de raad kan worden toegerekend, dan is echter nog niet zeker dat de procedure in het voordeel van de initiatiefnemer zal eindigen. De toerekenbaarheid aan de raad betekent namelijk niet dat de raad zonder meer verplicht is om zich bij de vaststelling van het bestemmingsplan aan de toezegging te houden. Het komt namelijk regelmatig voor dat het vertrouwensbeginsel moet wijken voor de wet, het algemeen belang (in de vorm van een goede ruimtelijke ordening) of de belangen van derden, die op grond van art. 3:4 Awb en art. 3.1 Wro moeten worden meegewogen door de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Een toezegging is daarbij slechts een van de omstandigheden die de raad bij de vaststelling hiervan moet betrekken (zie over deze problematiek onder meer de eerdere noot van Kortmann en Van Oosten in *BR 2013/22*).

16. Uitgangspunt voor een gerechtvaardigd beroep op het vertrouwensbeginsel is echter dat in ieder geval moet kunnen worden aangetoond dat sprake is geweest van een toezegging van het college die aan de raad kan worden toegerekend. Wij menen dat een dergelijke toerekening in de hiervoor geschetste situaties goed mogelijk is. In die gevallen kan in ieder geval worden voorkomen dat de bestuursrechter het beroep op het vertrouwensbeginsel reeds bij voorbaat afwijst wegens het gebrek aan beslissingsbevoegdheid bij het college.

17. Mocht vervolgens blijken dat de raad de aan hem toe te rekenen toezegging niet nakomt, dan kan de betreffende initiatiefnemer schadevergoeding van de gemeente eisen. Uit het arrest *Etam/Zoetermeer* (HR 8 juli 2011, *LJN BP3057*) volgt namelijk dat een initiatiefnemer, bij niet-nakoming van een (bevoegdheden) overeenkomst door een bestuursorgaan, zich tot de burgerlijke rechter kan wenden met een vordering tot schadevergoeding. Het feit dat de bestuursrechter eerder heeft geoordeeld dat het bestuursorgaan niet gehouden was om haar publiekrechtelijke bevoegdheid uit te oefenen, waardoor het betreffende besluit formele rechtskracht heeft gekregen, staat hieraan niet in de weg (zie hierover onder meer de noot van De Groot in *BR 2011/180*). In dat arrest betrof het weliswaar een overeenkomst tussen Etam en de gemeente Zoetermeer, maar wij menen dat als een toezegging het bestuursorgaan bindt, bij niet-nakoming hiervan het bestuursorgaan in beginsel eveneens schadeplichtig zal zijn. Langs deze weg zou de – inmiddels waarschijnlijk gedesillusioneerde – initiatiefnemer dan alsnog enige genoegdoening bij de burgerlijke rechter kunnen verkrijgen.

C.N.J. Kortmann en R.E.N. Harte

Voetnoten

[1.] Mr. C.N.J. Kortmann en mr. R.E.N. Harte zijn werkzaam als advocaat bij Stibbe.