

ANNOTATIE

Verhouding raad en college bij een bestemmingsplanprocedure en evenredigheid

mr. R. Veenhof

Annotatie bij Raad van State, 12-10-2022, ECLI:NL:RVS:2022:2941 (OGR-2022-0187)

Annotatie bij ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2941.

1. De uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2941) over de weigering het bestemmingsplan ‘Hemelum, De Soal 4’ vast te stellen en een omgevingsvergunning te verlenen, verdient een annotatie. De Afdeling past hierin de uitwerking van het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (hierna: de uitspraak *Harderwijk*), toe. Daarnaast wordt in deze uitspraak ook ingegaan op de verhouding tussen het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) en de raad in het kader van een bestemmingsplanprocedure.

De besluiten, die in de uitspraak van 12 oktober 2022 voorliggen, kennen een langere voorgeschiedenis. Daarom zal eerst de aanloop tot de te bespreken uitspraak worden geschetst. Vervolgens bespreek ik de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022, waarna ik inga op de verhouding tussen het college en de raad. Afsluitend komt het evenredigheidsbeginsel aan de orde. In dat kader bespreek ik de uitspraak *Harderwijk* en de toepassing hiervan in het voorliggende geval.

2. Initiatiefnemer wil haar bedrijf uitbreiden met twee nieuwe varkensstallen en activiteiten op het gebied van mestverwerking en voerbereiding. Hiervoor is een bouwvlak nodig van 2 ha (1,5 ha voor de varkenshouderij en 0,5 ha voor mestverwerking en voerbereiding). In het

geldende bestemmingsplan 'Buitengebied Súdwest-Fryslân' is aan de gronden van initiatiefnemer een bouwvlak toegekend met een oppervlakte van 1,3 ha (zie onder 1.3 van de toelichting van het ontwerpbestemmingsplan 'Hemelum – De Soal 4').

Bij besluit van 4 april 2019 heeft de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân besloten om het bestemmingsplan 'Hemelum, de Soal 4' niet vast te stellen. Het college van deze gemeente heeft op 24 april 2019 geweigerd aan initiatiefnemer omgevingsvergunning te verlenen voor het realiseren van twee varkensstallen en het emissiearm uitvoeren van stallen. Tegen deze besluiten heeft initiatiefnemer beroep ingesteld bij de Afdeling. Bij uitspraak van 24 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:619) heeft de Afdeling geoordeeld dat de beroepsgronden tegen de vier gronden waarop het weigeringsbesluit rust, slagen. Bij deze uitspraak heeft de Afdeling het beroep gegrond verklaard en de twee bestreden besluiten vernietigd. Daarnaast heeft de Afdeling de raad en het college opgedragen om binnen twintig weken na verzending van deze uitspraak nieuwe besluiten te nemen. In de voor deze annotatie geselecteerde uitspraak liggen deze twee (nieuwe) besluiten voor. Bij besluit van 7 juli 2021 heeft de raad wederom besloten om het desbetreffende bestemmingsplan niet vast te stellen. Het college had aan de raad voorgesteld om het ontwerpbestemmingsplan ongewijzigd vast te stellen (zie onderdeel b van het dictum van het (ontwerp)raadsbesluit dat het college aan de raad had voorgelegd, te raadplegen via: <https://sudwestfryslan.raadsinformatie.nl/vergadering/870943>). In het raadsvoorstel heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de uitbreiding landschappelijk aanvaardbaar is, omdat de ruimtelijke impact hiervan minimaal is. De nieuwe bebouwing wordt met name achter de bestaande bebouwing gesitueerd (gezien vanuit de bebouwde kom van Hemelum). De bebouwing wordt aan alle zijden aan het zicht onttrokken door de landschappelijke inpassing ervan door middel van de plaatsing van afschermdende beplanting (zie onder 'Ad a Inhoud bestemmingsplan Buitengebied Súdwest-Fryslân' van het raadsvoorstel).

De raad besloot echter bij amendement (19 stemmen voor en 18 stemmen tegen) het ontwerpbestemmingsplan niet vast te stellen (zie de hiervoor aangehaalde link). Bij dit besluit hoort een document, waarin een motivering voor de weigering is opgenomen (zie bijlage 1 bij de raadsstukken, te raadplegen via de hiervoor aangehaalde link). Op 13 juli 2021 heeft het college – in lijn met het raadsbesluit – geweigerd omgevingsvergunning te verlenen. Initiatiefnemer is het niet eens met deze besluiten en heeft hier tegen beroep ingesteld bij de Afdeling.

3. In beroep voert initiatiefnemer aan dat het weigeringsbesluit van de raad niet is ingegeven door een ruimtelijk argument dat deugdelijk is onderbouwd. De raad bestrijdt dit en stelt zich op het standpunt dat deugdelijk en zorgvuldig is onderbouwd dat de gewenste uitbreiding

leidt tot een aantasting van het landschap, die naar de opvatting van de raad niet aanvaardbaar is.

De Afdeling stelt vast dat voor het bouwplan een aanzienlijke vergroting van het bouwvlak nodig is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad deugdelijk gemotiveerd waarom het bouwplan niet past bij de schaal en maat van de overige bebouwing ter plaatse. Evenmin sluit dit aan bij het uitgangspunt dat geen grootschalige uitbreidingsmogelijkheden worden toegekend aan niet-grondgebonden bedrijven, mede met het oog op de bescherming van het landschap. Het behoud van landschappelijke kwaliteiten is – naar het oordeel van de Afdeling – een ruimtelijk argument op basis waarvan de raad heeft kunnen besluiten om het bestemmingsplan niet vast te stellen.

4. Vervolgens gaat de Afdeling in op het betoog van initiatiefnemer dat het college heeft geadviseerd om het bestemmingsplan wel vast te stellen, omdat het passend zou zijn binnen de ruimtelijke structuur. Hierover overweegt de Afdeling dat de raad bij zijn bevoegdheid omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan de inzichten van het college is gebonden; het is de raad die uiteindelijk een oordeel geeft over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling, waarin het bestemmingsplan voorziet. Al met al concludeert de Afdeling dat het weigeringsbesluit, gebaseerd op het oordeel dat het bouwplan niet passend is in het landschap, afdoende is gemotiveerd. Afsluitend gaat de Afdeling nog in op het betoog van initiatiefnemer dat onvoldoende rekening is gehouden met haar belangen. In dit kader stelt de Afdeling vast dat de weigering om het bestemmingsplan vast te stellen een geschikte en noodzakelijke maatregel is. Verder is de Afdeling van oordeel dat de weigering ook een evenwichtige maatregel is, de weigering heeft weliswaar gevolgen voor de bedrijfsvoering van initiatiefnemer, maar deze laat de bestaande bedrijfsvoering onverlet. Gelet op de gevolgen van de aangevraagde uitbreiding van de bebouwing en de afweging hiervan, vindt de Afdeling de weigering niet onevenwichtig. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de nadelige gevolgen van het weigeringsbesluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De raad heeft dan ook – in het licht van het evenredigheidsbeginsel – kunnen weigeren het bestemmingsplan vast te stellen.

5. Na deze bespreking van de inhoud van de uitspraak, ga ik nu in op de verhouding tussen college en raad in het kader van een bestemmingsplanprocedure. De raad is bevoegd tot het nemen van een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan (zie artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening). Het college is bevoegd dit besluit van de raad voor te bereiden (zie artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet). De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:580, waarin ook een weigering om een bestemmingsplan vast te stellen voorlag. In dat geval had het college in de

zienswijzennota het standpunt ingenomen dat het plan ruimtelijk aanvaardbaar was. De raad besloot het plan echter niet vast te stellen. In dit kader overwoog de Afdeling dat de raad niet aan de inzichten van het college ter zake is gebonden. De raad oordeelt namelijk over de aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling. Vergelijk ook de uitspraak van 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1543, waarin de Afdeling in dezelfde zin oordeelde over een weigering van de raad om een bestemmingsplan vast te stellen in relatie tot een door het college genomen principebesluit.

6. Er zijn twee onderwerpen die de relatie tussen college en raad betreffen die ik kort wil aanstippen. Enerzijds de (mogelijke) gebondenheid van de raad aan een met de gemeente gesloten overeenkomst, anderzijds de relatie met het vertrouwensbeginsel. Het college is bevoegd om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten, zoals het aangaan van overeenkomsten (zie artikel 160, eerste lid, aanhef en onder d, van de Gemeentewet). Ten aanzien van (de uitoefening van) deze bevoegdheid wijs ik nog op artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Dit artikellid houdt in dat het college de raad vooraf inlichtingen geeft over de uitoefening van bevoegdheden, zoals besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, als de raad daarom verzoekt of als de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dit laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Volledigheidshalve wijs ik er in dit verband nog op dat de redactie van dit artikellid niet is aangepast naar aanleiding van een wijziging van artikel 160, eerste lid, van de Gemeentewet, zodat in artikel 169, vierde lid, niet wordt verwezen naar artikel 160, eerste lid, aanhef en onder d (zie voor deze wijziging: *Stb.* 2019, 173 en *Stb.* 2019, 385, waarmee het voormalige artikelonderdeel e is verletterd tot het huidige onderdeel d).

7. In beroepsprocedures betogen appellanten soms dat (de inhoud van) een overeenkomst met de gemeente, zoals een anterieure overeenkomst, zou moeten leiden tot bepaalde keuzes voor het bestemmingsplan. Hierover overweegt de Afdeling dat een dergelijke overeenkomst niet kan leiden tot een verplichting van de raad om aan gronden een bestemming te geven die hij niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. De definitieve beslissing over de vaststelling van het bestemmingsplan kan, mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen, anders uitvallen dan bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat. Het sluiten van een overeenkomst is echter wel een omstandigheid die de raad bij de besluitvorming over het plan in zijn overwegingen moet betrekken (zie bijvoorbeeld ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1543 en ABRvS 4 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX0279).

8. Het vertrouwensbeginsel heeft een relatie met het voorgaande. Niet zelden wordt daarbij een beroep gedaan op een toezegging van een college waaraan een raad dan gebonden zou

zijn. Met de uitspraak ‘Amsterdamse dakopbouw’ (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694) heeft de Afdeling drie stappen onderscheiden, die gezet moeten worden in het kader van de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel. De tweede stap houdt de vraag in of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. In het kader van deze stap heeft de Afdeling overwogen dat handelingen van het college de raad alleen kunnen binden, indien deze laatste daarmee instemt. Dit om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen raad om een eigen belangenafweging te maken (zie ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639). In sommige gevallen kan er echter wel aanleiding bestaan om aan te nemen dat de raad deze toezegging in zijn afweging had moeten betrekken (zie de hiervoor aangehaalde uitspraak van 15 juli 2020).

9. Na deze bespreking van de verhouding tussen raad en college, ga ik nu in op de (toepassing van) het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikellid houdt – zeer kort samengevat – in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

10. In de uitspraak *Harderwijk* bespreekt de Afdeling de toepassing van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, wanneer het bestreden besluit berust op een discretionaire bevoegdheid. In deze gevallen komt het bestuursorgaan dus beleidsruimte toe. In deze uitspraak overweegt de Afdeling onder meer – in navolging van de staatsraden advocaat-generaal Wattel en Widdershoven – dat bij voorkeur rechtstreeks moet worden aangesloten bij de bewoordingen van voornoemd artikellid. De Afdeling onderschrijft dat geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid (die zijn ontleend aan de Unierechtelijke evenredigheidstoets) een rol (kunnen) spelen bij de toetsing aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Volgens de Afdeling moet echter niet met betrekking tot elk bestreden besluit een dergelijke drietrapstoets worden uitgevoerd. De bestuursrechter zal van geval tot geval, in het verlengde van de tegen het besluit aangevoerde beroepsgronden, moeten bepalen of en zo ja op welke wijze de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel (uitdrukkelijk) bij de toetsing moeten worden betrokken. De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn, zo overweegt de Afdeling in de uitspraak *Harderwijk*.

11. In dit kader stel ik eerst vast dat de Afdeling in haar ‘bouwsteen’ voor bestemmingsplannen,

die het toetsingskader weergeeft, expliciet aansluiting heeft gezocht bij de bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Voor zover relevant luidt dit als volgt:

‘[...] De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.’

Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1539. In het verleden gebruikte de Afdeling de volgende bewoordingen:

*‘[...] De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich **in redelijkheid** op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.’* (zie bijvoorbeeld ABRvS 31 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1529).

Deze wijziging sluit aan bij rechtsoverweging 7.6 van de uitspraak *Harderwijk*, waarin de Afdeling overweegt dat de bestuursrechter bij de toetsing aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb niet beoordeelt of het bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid wel of niet tot het besluit heeft kunnen komen, maar bij voorkeur (rechtstreeks) moet aansluiten bij de bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

12. In de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 komen alle onderdelen van de drietrapstoets aan de orde: geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. Ik stel vast dat deze toets – over het algemeen – grotendeels wordt doorlopen in het kader van sluitingszaken op grond van de Opiumwet, in die zin dat noodzakelijkheid en evenwichtigheid worden beoordeeld (zie bijvoorbeeld ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2614). Voorbeelden van de expliciete toepassing van de drietrapstoets door de Afdeling bij bestemmingsplannen zijn naar mijn idee (zeer) schaars. Wel is het zo dat de Afdeling bij bestemmingsplannen soms expliciet maakt om welke nadelige gevolgen het gaat en welke doelen met het besluit worden gediend (zie ABRvS 28 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2817, r.o. 7.10 en ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3093, r.o. 15.5).

In de jurisprudentie van rechtbanken zijn (al) enkele voorbeelden te vinden van de complete drietrapstoets: rechtbank Midden-Nederland 26 juli 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2977 (handhaving), rechtbank Gelderland 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:4194

(handhaving) en rechtbank Amsterdam 22 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4241 (weigering omgevingsvergunning). Daarnaast zijn ook voorbeelden te vinden van uitspraken, waarin de desbetreffende rechtbank de mate van intensiteit van haar toetsing expliciet maakt. Zie bijvoorbeeld: rechtbank Oost-Brabant 27 juni 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2658 en rechtbank Midden-Nederland 17 oktober 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4146.

13. In de uitspraak van 12 oktober 2022 komt de Afdeling tot het oordeel dat de nadelige gevolgen van het bestreden besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Hierbij concludeert de Afdeling eerst dat de weigering om het bestemmingsplan vast te stellen een geschikte en noodzakelijke maatregel is. Hierbij betreft zij de volgende omstandigheden:

Het verzoek ziet op een uitbreiding van agrarische bebouwing, die niet onaanzienlijk is. De raad wenst de weidsheid en openheid van het landschap ter plaatse te behouden, het behoud hiervan is door de raad aangemerkt als zwaarwegend belang. Hierover merk ik op dat mij uit de beschikbare stukken niet is gebleken dat de raad dit gewicht aan dit belang heeft toegekend, mogelijkterwijls dat dit ter zitting ter sprake is gekomen.

De beoogde uitbreiding van de bedrijfsbebouwing houdt een niet onaanzienlijke aantasting van deze openheid en weidsheid in, die niet met andere maatregelen – zoals landschappelijke inpassing – is tegen te gaan.

De raad komt in planologische aangelegenheden beleidsruimte toe.

Verder concludeert de Afdeling dat de maatregel evenwichtig is. Weliswaar heeft de weigering om medewerking te verlenen aan de uitbreiding gevolgen voor de bedrijfsvoering van initiatiefnemer, maar de weigering laat de bestaande bedrijfsvoering onverlet. Ook acht de Afdeling hierbij van belang dat het gaat om een aanzienlijke uitbreiding van bedrijfsbebouwing, terwijl de raad ernaar streeft de aanwezige landschapswaarden (weidsheid en openheid) te behouden.