

Vertrouwensbeginsel en toezegging

Citation for published version (APA):

Schlössels, R., & Albers, C. L. G. F. H. (2020). Vertrouwensbeginsel en toezegging. *Jurisprudentie Bestuursrecht*, 2020(10), 901-903. Article JB2020/154.

Document status and date:

Published: 05/10/2020

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 21 Apr. 2025

Open Universiteit
www.ou.nl



Conclusie hoger beroep

8. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover de nadere termijn waarbinnen de staatssecretaris wordt opgedragen alsnog een besluit bekend te maken is gesteld op acht weken na de uitspraak. De Afdeling zal de nadere termijn in die uitspraak in zoverre vervangen door acht weken om het eerste gehoor af te nemen, en acht weken daarna om het besluit op de aanvraag bekend te maken. Deze termijn is gaan lopen vanaf de datum van de uitspraak van de rechtbank en niet vanaf de datum van deze uitspraak in hoger beroep. Hiertoe is van belang dat de staatssecretaris in de opdracht van de rechtbank in ieder geval aanleiding had moeten vinden om de afhandeling ter hand te nemen conform het ook volgens hemzelf wél passende 8+8-wekenmodel. De uitspraak van de rechtbank wordt voor het overige bevestigd. Het voorgaande betekent dat de staatssecretaris aan de vreemdeling een dwangsom verbuurt van € 100 voor elke dag dat hij de hiervoor genoemde termijnen overschrijdt, met een maximum van € 15.000. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 28 januari 2020 in zaak nr. NL19.29203, voor zover deze de staatssecretaris opdraagt binnen acht weken na verzending van de uitspraak alsnog een besluit op de aanvraag bekend te maken;
- III. vervangt de termijn in die uitspraak in zoverre dat de staatssecretaris binnen acht weken na de dag van verzending van die uitspraak het eerste gehoor had moeten afnemen, en binnen acht weken na het eerste gehoor een besluit op de aanvraag had moeten bekendmaken, in ieder geval binnen zestien weken na die uitspraak;
- IV. bevestigt de uitspraak voor het overige.

154

Ook als een toezegging, andere uitlating of gedraging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, neemt dat niet weg dat er situaties kunnen zijn waarin deze handeling moet worden betrokken bij een belangenafweging in het kader van art. 3:4 Awb

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
15 juli 2020, nr. 201903031/1/R1,
ECLI:NL:RVS:2020:1639
(mr. Van Diepenbeek, mr. Troostwijk, mr. Van Heijningen)
Noot R.J.N. Schlössels, C.L.G.F.H. Albers

Toezegging. Vertrouwensbeginsel. Democratisch gekozen gemeenteraad. Belangenafweging. Motivering. Bestuurlijke lus.

[Awb art. 3:4 lid 1, 3:46; 8:51d]

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, onder 11, 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. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. 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 bij de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid.

Ook als een toezegging, andere uitlating of gedraging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, neemt dat niet weg dat

er situaties kunnen zijn waarin deze handeling moet worden betrokken bij een belangenafweging in het kader van art. 3:4 Awb.

Wat betreft de eerste stap, overweegt de Afdeling dat de raad in beginsel op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen nieuw beleid kan vaststellen. De Afdeling stelt vast dat het college een in het oorspronkelijke beleid passend principebesluit heeft genomen ten aanzien van het initiatief tot het realiseren van grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten. Dit besluit kan worden gekwalificeerd als een toezegging door het college, waarmee aan stap 1 is voldaan. Ten aanzien van stap 2, de toerekening, overweegt de Afdeling dat de raad het bevoegde orgaan is voor het vaststellen van een bestemmingsplan. Verder is vereist dat die uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wethouders en gemeenteambtenaren de raad alleen binden indien hij daarmee instemt. Omdat het principebesluit is genomen door het college, kan de in dit besluit vervatte toezegging niet worden toegerekend aan de raad. Om die reden heeft Proscopius hieraan niet het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen ontleenen dat de door hem gewenste ontwikkeling in het bestemmingsplan zou worden opgenomen. Omdat aan stap 2 niet is voldaan, komt de Afdeling niet toe aan stap 3 en slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel niet. De Afdeling overweegt echter dat in dit geval, gelet op de voorgeschiedenis, sprake is van een situatie waarin de raad met de toezegging van het college rekening had moeten houden bij de vaststelling van het plan. Daarvoor bestond temeer aanleiding omdat de raad kort voor de toezegging van het college beleid had vastgesteld waar het principebesluit op aansloot. De raad heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe hij in de afweging van belangen hiermee is omgegaan. De raad heeft ook geen inzicht geboden in het antwoord op de vraag of, en zo ja, in hoeverre, er een aanleiding bestaat tot schadevergoeding in het kader van het besluit. In zoverre is het plan in strijd met art. 3:46 Awb vastgesteld.

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

Proscopius Holding B.V., gevestigd te Zuilichem, gemeente Zaltbommel, (hierna: Proscopius)

appellante,

en

de raad van de gemeente Zaltbommel,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 februari 2019 heeft de raad het bestemmingsplan 'Buitengebied Zaltbommel, Maas-Waalweg 15 Zuilichem' vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Proscopius beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 januari 2020, waar Proscopius, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], en de raad, vertegenwoordigd door mr. G.C. de Vries en S. Verbaarschot, zijn verschenen.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2. Proscopius is eigenaar van het perceel Maas-Waalweg 15 te Zuilichem en exploiteerde tot 1 januari 2018 een partycentrum op dit perceel (De Heeren van Suylichem). Zij heeft het voornemen om op dit perceel en het naastgelegen perceel dat een agrarische bestemming heeft, grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten te realiseren. Het gaat daarbij om zeven gebouwen met in totaal 200 wooneenheden. Het college van burgemeester en wethouders van Zaltbommel heeft op 11 juli 2017 besloten om medewerking te verlenen aan dit initiatief, in lijn met het in 2017 door de raad vastgestelde beleid. Het was de bedoeling van het college om eerst een anterieure overeenkomst te sluiten en daarna een bestemmingsplanprocedure te starten. Naar aanleiding van maatschappelijke onrust over het initiatief heeft de raad echter besloten om het beleid over huisvesting van arbeidsmigranten te heroverwegen. Ter

zitting is gebleken dat het nieuwe beleid inmiddels is vastgesteld. In afwachting van het nieuwe beleid heeft de raad in november 2017 een voorbereidingsbesluit genomen om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Ook het plan is bedoeld om ongewenste ontwikkelingen op het perceel te voorkomen. In het plan is de mogelijkheid van logiesverstrekking op het perceel van Proscopius weggenomen uit het geldende bestemmingsplan 'Buitengebied, Zaltbommel'.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. 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.

Vertrouwensbeginsel

4. Proscopius betoogt dat de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld en onvoldoende rekening heeft gehouden met haar initiatief, haar belangen en de gedane toezeggingen. Volgens haar mocht zij er gerechtvaardigd op vertrouwen dat haar initiatief zou worden toegestaan, gelet op het principebesluit van het college van 11 juli 2017. Zij wijst er daarbij op dat het college dat besluit heeft genomen, omdat haar initiatief in overeenstemming was met beleid over de huisvesting van arbeidsmigranten dat de raad een maand daarvoor, op 1 juni 2017, had vastgesteld. Proscopius stelt verder dat zij op onevenredige en onrechtvaardige wijze is beperkt in de ontwikkelingsmogelijkheden van haar gronden. Zodoende stelt zij ook financiële schade te hebben geleden, omdat zij ervan uitging dat de huisvesting voor de arbeidsmigranten zou worden toegelaten en daarom reeds stappen heeft ondernomen om deze te realiseren.

4.1. In de plantoelichting staat dat in de gemeente Zaltbommel, na de ontstane commotie als gevolg van het initiatief van Proscopius, is besloten om

het bestaande beleid te gaan aanpassen. Om ongewenste ontwikkelingen in de tussentijd te voorkomen heeft de raad op 2 november 2017 een voorbereidingsbesluit genomen om de vestiging van en/of omschakeling naar hotels en/of pensions te kunnen heroverwegen. Dit besluit trad op 8 november 2018 in werking. Dit is gedaan om te kunnen bezien op welke percelen ongewenste grootschalige logiesverstrekking (waaronder de huisvesting van arbeidsmigranten) mogelijk is op grond van het geldende bestemmingsplan. Omdat het overleg over een nieuw beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten ten tijde van het bestreden besluit nog gaande was, is, om een mogelijk ongewenste ontwikkeling te voorkomen, in het voorliggende bestemmingsplan de logiesverstrekking geschrapt. Ter zitting heeft de raad benadrukt dat het de bedoeling is dat het plan tijdelijk is.

4.2. Uit de stukken blijkt dat er in 2016 contact is geweest tussen Proscopius en het college over de migrantenhuisvesting. Op 1 juni 2017 is door de raad beleid vastgesteld waarin het bevorderen van grootschalige geconcentreerde huisvesting van arbeidsmigranten aan de rand van de kernen is opgenomen. Op 11 juli 2017 heeft het college aan de raad kenbaar gemaakt dat hij in principe medewerking wil verlenen aan de plannen voor arbeidshuisvesting van Proscopius. Op 2 november 2017 heeft de raad, naar aanleiding van de ontstane commotie als gevolg van het initiatief, het voorbereidingsbesluit genomen, dat erop is gericht grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied tegen te gaan. Op 21 februari 2019 heeft de raad het plan vastgesteld, waarin de mogelijkheid tot arbeidsmigrantenhuisvesting niet is opgenomen. Tot slot heeft de raad op 17 juli 2019 nieuw beleid vastgesteld, dat binnen het kader van migrantenhuisvesting strekt tot kleinschalige huisvesting in kernen en huisvesting bij agrarische bedrijven.

4.3. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, onder 11, 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. Dat is het geval indien de

betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. 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 bij de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid.

Ook als een toezegging, andere uitlating of gedraging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, neemt dat niet weg dat er situaties kunnen zijn waarin deze handeling moet worden betrokken bij een belangenafweging in het kader van artikel 3:4 van de Awb.

4.4. Wat betreft de eerste stap, overweegt de Afdeling dat de raad in beginsel op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen nieuw beleid kan vaststellen. De Afdeling stelt vast dat het college op 11 juli 2017 een in het oorspronkelijke beleid passend principebesluit heeft genomen ten aanzien van het initiatief. Dit besluit kan worden gekwalificeerd als een toezegging door het college, waarmee aan stap één is voldaan. Ten aanzien van stap twee, de toerekening, overweegt de Afdeling dat de raad het bevoegde orgaan is voor het vaststellen van een bestemmingsplan. Verder is vereist dat die uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wethouders en gemeentebesturen de raad alleen binden indien hij daarmee instemt. Omdat het principebesluit is genomen door het college, kan de in dit besluit vervatte toezegging niet worden toegerekend aan de raad. Om die reden heeft Proscopius hieraan niet het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen ontleen dat de door hem gewenste ontwikkeling in het bestemmingsplan zou worden opgenomen. Omdat aan stap twee niet is voldaan, komt de Afdeling niet toe aan stap drie en slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel niet. De Afdeling overweegt echter dat in dit geval, gelet op de voorgeschiedenis, sprake is van een situatie waarin de raad met de toezegging van het college rekening had moeten houden bij de vaststelling van het plan. Daar-

voor bestond temeer aanleiding omdat de raad kort voor de toezegging van het college beleid had vastgesteld waar het principebesluit op aansloot. De raad heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe hij in de afweging van belangen hiermee is omgegaan. De raad heeft ook geen inzicht geboden in het antwoord op de vraag of, en zo ja, in hoeverre, er een aanleiding bestaat tot schadevergoeding in het kader van het besluit. In zoverre is het plan in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Ruimtelijke motivering

5. Proscopius stelt dat de raad de beslissing om de mogelijkheid van logiesverstrekking op het perceel weg te nemen ruimtelijk onvoldoende heeft gemotiveerd. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat naar aanleiding van de plannen voor de arbeidsmigrantenhuisvesting onrust is ontstaan in de dorpskern. Bij de raad zijn daardoor twijfels gerezen of in ruimtelijk opzicht de grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied wenselijk is, dit met het oog op de sociale cohesie van de omgeving. Gelet op de grote invloed van het arbeidsmigrantenhotel op de demografische samenstelling van de dorpskern, heeft de raad de huisvesting vooralsnog als ongewenst beschouwd. Zodoende heeft de raad besloten de mogelijkheid tot logiesverstrekking die het vorige planologische regime binnen het plangebied toestond, en die niet was begrensd, te verwijderen.

5.1. De Afdeling stelt vast dat de raad vanwege de zorgen van omwonenden bij de voornemens van Proscopius, het in het kader van een goede ruimtelijke ordening nodig heeft geacht om een nieuw gebruik als arbeidsmigrantenhuisvesting onmogelijk te maken. De Afdeling overweegt dat het wijzen op maatschappelijke onrust en verlies aan sociale cohesie op zichzelf echter geen voldoende ruimtelijke onderbouwing omvat. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in de uitspraak van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209, kan de enkele omstandigheid dat draagvlak ontbreekt voor een initiatief, geen dragend argument zijn voor het weigeren van planologische medewerking. Dergelijke overwegingen kunnen voor de raad aanleiding zijn om een standpunt in te nemen, maar de raad moet een afweging maken op grond van ruimtelijke motieven. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom hij dergelijk nieuw gebruik in

strijd met een goede ruimtelijke ordening acht, ook in relatie tot de vorige bestemming. Ook in zoverre is het plan in strijd met 3:46 van de Awb vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Vorbereidingsbesluit

6. Proscopius stelt dat er heel plotseling een voorbereidingsbesluit is genomen, voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. Proscopius betoogt dat de raad hiermee de bouw van de huisvesting voor arbeidsmigranten heeft geblokkeerd, omdat het nu vastgestelde bestemmingsplan een gebruikswijzigingsverbod behelst om dit te voorkomen. In samenhang met de verregaande onderhandelingen en gedane toezeggingen, is volgens Proscopius het voorbereidingsbesluit in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur genomen.

6.1. Voor zover Proscopius betoogt dat het voorbereidingsbesluit in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur is genomen, overweegt de Afdeling dat daartegen geen beroep openstaat en dat de rechtmatigheid van dat besluit niet bepalend is voor de rechtmatigheid van het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

Conclusie

7. In hetgeen Proscopius heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

8. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak alsnog, met inachtneming van overwegingen 3.4 en 4.1, het daar omgeschreven gebrek te herstellen en de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Proceskosten

9. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Zaltbommel op om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 6 en 7 het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Zaltbommel van 21 februari 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied Zaltbommel, Maas-Waalweg 15 Zuilichem' te herstellen, de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

NOOT

1. Over de nieuwe rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking tot het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht is inmiddels heel wat geschreven. De rode draad in de beschouwingen over de in het voorjaar van 2019 geïntroduceerde '*drie-stappen-toets*' (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, «JB» 2019/124 m.nt. C.L.G.F.H. Albers, *AB* 2019, 302 m.nt. L.J.A. Damen (*dakterras Amsterdam*)) betreft de vraag of de koerswijziging iets heeft opgeleverd voor burgers. Het 'burgerperspectief' werd immers benadrukt. Is een beroep op het vertrouwensbeginsel nu eerder succesvol en is de klassieke, strenge 'bevoegdheidsrechtspraak' inderdaad verleden tijd?

2. De 'oude' rechtspraak stelde voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel – afgezien van sporadische uitzonderingen – de eis centraal dat er sprake is van een ongeclausuleerde, onvoorwaardelijke toezegging door een bevoegd bestuursorgaan. Sinds 2019 legt de Afdeling bestuursrechtspraak (stap 1), zoals bekend, meer de nadruk op '...hoe een uitlating (of gedraging R.J.N.S./C.L.G.F.H.A) bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan daarmee bedoelde'. Dat is althans de intentie. Er ligt overigens een serieuze bewijslast op betrokken die aannemelijk moet maken dat bij hem of haar redelijkerwijs de indruk is gewekt van een 'welbewuste standpuntbepaling' inzake een bestuurlijke bevoegdheidsuitoefening. Bij stap 2 gaat het vervolgens om de toerekening van de toezegging of gedraging aan het

bevoegde orgaan. Hier ligt niet langer de nadruk op de formele bevoegdheidssituatie maar op de 'schijn' van bevoegdheid. Kon en mocht betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs veronderstellen dat door een ambtelijke of bestuurlijke functionaris de visie van het bevoegde orgaan werd vertolkt? Wanneer horde 1 en 2 zijn genomen (en er dus sprake is van in beginsel te honoreren vertrouwen) volgt stap 3 die men kan zien als een 'belangenpotpourri'. Het vertrouwen zal hier zijn kracht moeten bewijzen in een veld van diverse andere factoren (bijvoorbeeld dispositienadeel, dreigende contra legem enzovoort) en belangen (bijvoorbeeld van derden, dan wel het algemeen belang). Uit de rechtspraak van het afgelopen jaar – die wij hier niet (opnieuw) bespreken – blijkt dat het allesbehalve eenvoudig is om de drie stappen succesvol te zetten. Een significante risicoverschuiving van burger (fidens) naar bestuur zien wij vooralsnog niet. Vaak loopt het al spaak bij stap 1 of 2. Zo is een bestuurlijke visie die justitiabelen wordt voorgehouden nog lang geen relevante toezegging (vgl. bijvoorbeeld ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1766). Met betrekking tot stap 2 (de toerekening en het 'burgerperspectief') is het ook niet direct strandweer. Ten slotte lopen burgers na een succesvolle stap 1 en 2 vaak vast bij stap 3. Voor een meer uitvoerig overzicht van de relevante rechtspraak en de verschillende 'stappen' verwijzen we naar het uitvoerige overzicht onder ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, «JB» 2020/134 m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

3. Hoewel de kaarten tussen bestuur en burger wat betreft het vertrouwensbeginsel niet werkelijk lijken te zijn herverdeeld biedt de nieuwe rechtspraak (op papier) winst in die zin dat er naar onze smaak meer uitvoerig en systematisch aandacht kan zijn voor de werking van het vertrouwensbeginsel. Dat het stappenplan niet altijd consequent en inzichtelijk wordt toegepast blijft echter een aandachtspunt. De bovenstaande uitspraak is echter niet alleen interessant omdat zij een toepassing laat zien van de 'drie-stappen-toets' maar óók omdat zij met het oog op de specifieke verhouding college-gemeenteraad de harde uitkomst van stap 2 wat lijkt te (willen) verzachten. Een (bevoegd) orgaan kan in specifieke situaties, zo blijkt, verplicht zijn om rekening te houden met een toezegging ook al kan die toezegging niet aan het orgaan worden toe-

gerekend. In casu gaat het om enkele bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld terugkomen op weloverwogen planologisch beleid) en de specifieke positie van de gemeenteraad.

4. We schetsen kort de omstandigheden van het geval. De voormalig exploitant van een partycentrum wil op zijn perceel en op het naastgelegen perceel met een agrarische bestemming groot-schalige huisvesting voor arbeidsmigranten realiseren (200 wooneenheden). Dit plan was in eerste instantie blijkbaar in goed overleg met de gemeente Zaltbommel voorbereid. Dat het college volledig in lijn met vooraf vastgesteld raadsbeleid medio 2017 besloot om medewerking te verlenen aan het plan door een bestemmingsplanprocedure te initiëren wijst daarop. Ook een anterieure ontwikkelingsovereenkomst was binnen handbereik. Dit is een duidelijk signaal dat er bestuurlijke (en politieke) bereidheid bestond tot medewerking aan een concreet plan. Eind 2017 haalde de gemeenteraad echter bakzeil. Hij nam afstand van eerder beleid en blokkeerde via een voorbereidingsbesluit de aanvankelijk gewenste planologische ontwikkeling. Later werd de ontwikkeling via een nieuw bestemmingsplan definitief de pas afgesneden. In het nieuwe beleid wordt uitdrukkelijk afstand genomen van groot-schalige geconcentreerde huisvesting van arbeidsmigranten. Er wordt ingezet op kleinschalige, gedecentraliseerde huisvesting. Maatschappelijke onrust over de komst van de arbeidsmigranten blijkt de boosdoener.

5. Onder deze omstandigheden zal het niet verbazen dat de exploitant het vertrouwensbeginsel in stelling brengt. Dreigende schade speelt een rol. Stap 1 wordt vervolgens tamelijk eenvoudig genomen. Het college van burgemeester en wethouders heeft immers via het principebesluit een duidelijke toezegging gedaan. Bij stap 1 is niet vereist dat het gaat om een toezegging die ziet op een bevoegdheid die door de auteur van de toezegging (zelf) kan worden uitgeoefend. In casu kan het college het bestemmingsplan niet wijzigen. Dat is aan de gemeenteraad. Toch wordt de toezegging aangenomen. Bij stap 2 gaat het echter mis. De toezegging van het college wordt niet aan de raad toegerekend. De relevante overwegingen doen hier in niets denken aan de onder punt 1 aangehaalde standaarduitspraak van 29 mei 2019. Daarin stond het 'burgerperspectief' centraal en overwoog de Afdeling: *'De Afdeling zal thans ook in andere gevallen, derhalve in ge-*

vallen waarin niet uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan, minder de nadruk leggen op de precieze bevoegdheidsverdeling.' Deze intentie speelt in casu echter géén rol. Toerekening van de collegiale toezegging aan de gemeenteraad wordt afgehouden op grond van de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeentelijke organen. De constitutionele positie van de democratisch gekozen raad is hier doorslaggevend. Hij (de raad R.J.N.S/C.L.G.F.H.A.) kan volgens de Afdeling bestuursrechtspraak namelijk *alleen* door handelingen van college en gemeenteambtenaren worden gebonden 'indien hij daarmee instemt' (r.o. 4.4). Dat de meeste burgers en zelfs ondernemers niet goed op de hoogte zullen zijn van de interne gemeentelijke bevoegdheidsverdeling op dit punt speelt geen rol. Het staatsrecht stelt hier snoeihard grenzen aan experimenten met het 'burgerperspectief'. Dat de Afdeling bestuursrechtspraak in dit kader een strenge koers volgt was overigens al bekend (zie bijvoorbeeld ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2766 (*herbouw woning Berkelland*) en ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949 (*woonschepen Kaag en Braassem*)). Als een ruimtelijk plan afhangt van raadsmedewerking is het dus extra oppassen geblazen met toezeggingen van het college.

6. Omdat niet aan stap 2 is voldaan is er geen sprake van gerechtvaardigd vertrouwen. De Afdeling bestuursrechtspraak komt daardoor niet toe aan de belangenafweging (stap 3). Dat is jammer omdat (juist) in deze casus het gerechtvaardigde vertrouwen, mede gelet op de mogelijke dispositieschade, indringend had kunnen worden geconfronteerd met het betrokken belang van een goede ruimtelijke ordening en de eventueel betrokken belangen van derden. Exploitant heeft een reële kans om er in dit verband (bij wijze van onzuiver schadebesluit) nog een compensatie uit te slepen wanneer zijn schade komt vast te staan. Maar de Afdeling bestuursrechtspraak is er nog niet. Zij voelt kennelijk ook de wat kille gevolgen van de uitkomst van de 'drie-stappen-toets'. Gelet op de specifieke omstandigheden van het geval volgt een aanvullende overweging die opvalt. Hoewel de toezegging van het college niet aan de raad kan worden toegerekend had de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan toch met die toezegging rekening moeten houden! Bij de planologische afwe-

ging is het dus wel degelijk een relevante mee te wegen factor. Via de achterdeur van de discretionaire ruimtelijke afweging komt het gewekte vertrouwen op deze manier indirect in beeld. Baron von Münchhausen had het zelf kunnen verzin- nen. Toch is de tournure van de Afdeling bestuursrechtspraak meer dan een sterk verhaal. Het lijkt ons een weldoordachte juridische correctie die wij graag onderschrijven. De (nadere) afweging zal vooral relevant zijn voor een eventuele compensatie (onzuiver schadebesluit) hoewel de raad ook wat heeft uit te leggen waar het aankomt op de algemene ruimtelijke onderbouwing van zijn besluit. Vrees voor maatschappelijke onrust en verlies aan maatschappelijke cohesie leveren immers geen voldoende ruimtelijke onderbouwing op. De Afdeling bestuursrechtspraak wijst in dit verband op ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209.

7. Wij zijn benieuwd wat de uitkomst van de bestuurlijke lus zal zijn.

R.J.N. Schlössels

C.L.G.F.H. Albers

155

Sluiting woning. Ontvankelijkheid hoger beroep. Ontvangst hogerberoepschrift na afloop termijn. Terpostbezorging hogerberoepschrift bij Sandd. Afdeling sluit aan bij uitspraak CRvB van 16 juni 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1207

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
15 juli 2020, nr. 201904417/1/A3,
ECLI:NL:RVS:2020:1682
(mr. Steendijk, mr. Wissels, mr. Drop)
Noot L.J.M. Timmermans, onder
«JB» 2020/159

Verzendtheorie. Ter post bezorgen. Overschrijding beroepstermijn.

[Awb art. 6:9, 6:24]

De burgemeester van Rotterdam heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. De termijn voor het instellen van hoger beroep liep tot en met 5 juni 2019. Het hogerberoepschrift is op 7 juni 2019 door de Afdeling ontvangen. De burgemeester heeft het hogerberoepschrift bij Sandd ter post bezorgd.

Ingevolge art. 6:9 lid 2 Awb, gelezen in verbinding met art. 6:24 Awb, is een bezwaar-, beroep- of hogerberoepschrift bij verzending per post tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. Terpostbezorging vindt plaats op het moment waarop een poststuk in een brievenbus van een postbedrijf wordt gedeponeerd dan wel op het moment waarop het aan een postbedrijf wordt aangeboden. De datum van de bezorging ter post is doorgaans af te leiden uit de afstempeling door het postbedrijf. Als een stempel ontbreekt of onleesbaar is, wordt een geschrift in beginsel geacht tijdig ter post te zijn bezorgd als het de eerste of tweede werkdag na de laatste dag van de termijn is ontvangen.

Het was vaste rechtspraak dat onder terpostbezorging in de zin van art. 6:9 lid 2 Awb, uitsluitend wordt verstaan terpostbezorging bij PostNL. De

Afdeling ziet echter, in navolging van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 16 juni 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1207, aanleiding om art. 6:9 Awb ruimer uit te leggen. Bij arrest van 27 maart 2019 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie, C-545/17, ECLI:EU:C:2019:260 (Pawlak/KRUS), geoordeeld dat de Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (97/67/EG), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2008/6/EG, zich verzet tegen een nationale regeling die, zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging wegens redenen van openbare orde of openbare veiligheid bestaat, alleen de afgifte van een processtuk in een postkantoor van de enige voor de universele postdienst aangewezen aanbieder, erkent als gelijkwaardig aan de indiening van het processtuk bij de betrokken rechterlijke instantie. Dit brengt mee dat een bezwaar-, beroep- of hogerberoepschrift ook tijdig is ingediend als het voor het einde van de termijn bij een andere postaanbieder dan PostNL ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. Onder andere postaanbieder wordt voor in Nederland ter post bezorgde stukken verstaan ieder bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) geregistreerd postvervoerbedrijf. Art. 41 Postwet 2009 (hierna: Postwet) legt een mededelingsplicht bij de ACM op aan alle ondernemingen die postvervoerdiensten aanbieden. De ACM registreert het postvervoerbedrijf na ontvangst van de in art. 41 Postwet bedoelde mededeling. De ACM ziet toe op de naleving van de verplichtingen voor de geregistreerde postvervoerbedrijven zoals vastgesteld in de Postwet en controleert onder meer of deze postvervoerbedrijven veilig omgaan met post van verzender tot ontvanger. Hieruit volgt dat sprake is van enige waarborg en controle van de kwaliteit van postbezorging door een bij de ACM geregistreerd postvervoerbedrijf. De Afdeling hanteert, net als de Raad, met onmiddellijke ingang de weergegeven nieuwe lijn.

Sandd is een bij de ACM geregistreerd postvervoerbedrijf. De datum van het stempel van Sandd op de envelop is niet leesbaar, maar het hogerberoepschrift is twee werkdagen na afloop van de termijn ontvangen. Het wordt daarom geacht voor het einde van de termijn ter post te zijn bezorgd en dus tijdig te zijn ingediend. Nu is vol-