

MEMO

AAN Gemeente Roosendaal
t.a.v. P. Aalderink

VAN Egbert de Groot Advocaat
Emma van der Advocaat
Ploeg

DATUM 2 januari 2025
ONS KENMERK nnb

TELEFOON +31 88 253 5925
E-MAIL egdegroot@akd.nl
WEBSITE www.akd.nl

ONDERWERP Toezegging snippergroen

1 INLEIDING

- 1.1 In de gemeente Roosendaal (hierna: “de gemeente”) is in de periode 2015 tot 2020 snippergroen verkocht. Het snippergroen is in 2015 aangeboden voor € 160 per vierkante meter. Tijdens een commissievergadering van 13 mei 2015 heeft de toenmalig wethouder zich tijdens het onderwerp ‘Grondprijsbeleid’ uitgelaten over deze prijs en een mogelijke bestemmingswijziging van het snippergroen. De wethouder heeft in dit verband het volgende gezegd:

“ik vind zelf ook dit een redelijke prijs voor plantsoengrond, zeker omdat het een woonbestemming krijgt”

“En met een bedrag van € 160 per vierkante meter gaan we toch 22% naar beneden. En waarom geen € 10,00? Waarom geen € 20,00? Nou als de plantsoengronden overgenomen worden, dan wordt dat in het bestemmingsplan vervolgens in de toekomst gewijzigd als woonbestemming. Dat houdt in dat het bestemmingsplan geldt en dat ook mensen daar waar het bestemmingsplan het toelaat ook gewoon kunnen bouwen en vandaar dat wij dit toch wel een redelijke prijs vonden.”

- 1.2 De raad heeft vervolgens in de raadsvergadering van 10 juli 2015 besloten de prijs voor het snippergroen vast te stellen op € 160,00 per vierkante meter:

“Besluit [...] de koppeling van de prijzen van plantsoenstroken met de prijs van een vrije kavel los te laten. Voor de grondprijs voor de verkoop van plantsoenstroken wordt een vaste prijs van EURO 160 per / m2 voorgesteld. Dit gaat ervan uit dat bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan de gronden van een woonbestemming worden voorzien”

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 22/2023 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

- 1.3 In de periode tussen 10 juni 2015 en 31 december 2020 zijn er 180 verkopen van snippergroen geweest. Het snippergroen heeft evenwel nooit een woonbestemming gekregen. Wel hebben een aantal kopers bouwwerken op het snippergroen gerealiseerd, welke bouwwerken (dus) niet in overeenstemming met de vigerende bestemming zijn. Deze illegale bouwwerken zijn vervolgens (in sommige gevallen een flink aantal jaren na aankoop van de grond) onderwerp geworden van een legalisatie- of handhavingstraject. Bij die trajecten is niet eenduidig gehandeld aangezien in vergelijkbare gevallen soms een bouwwerk wel is gelegaliseerd, en soms niet. Mede daarom heeft de raad bij een op raadsvergadering van 10 oktober 2024 aangenomen motie het college opgeroepen om *“Voor zover die inwoners een bouwwerk aanwezig hebben dat niet in de bestemming past coulant om te gaan met handhaven, en welwillend om te gaan met verzoeken tot legalisatie”*.
- 1.4 Het is nu de vraag of de uitspraak van de wethouder tijdens de commissievergadering van 13 mei 2015 of het raadsbesluit van 10 juli 2015 in de weg staat aan handhaving en/of anderszins verplichtingen voor de gemeente schept. Het antwoord op die vraag ligt besloten in het vertrouwensbeginsel. In paragraaf 2 zal eerst het juridisch kader met betrekking tot het vertrouwensbeginsel uitgewerkt worden, waarna vervolgens in paragraaf 3 dit kader toegepast zal worden op de huidige casus. Hieronder zal eerst een korte samenvatting van onze bevindingen weergegeven worden.

Samenvatting

Naar onze mening hoeft er niet afgezien te worden van handhavend optreden jegens particulieren die in strijd met het bestemmingsplan bouwwerken gerealiseerd hebben op het aangekochte snippergroen omdat het raadsbesluit van 10 juli 2015 niet rept over handhaving en de wethouder tijdens haar uitspraak in de commissievergadering van 13 mei 2015 het voorbehoud heeft gemaakt dat er op het snippergroen gebouwd kan worden “daar waar het bestemmingsplan het toelaat”. Wel menen wij dat toegezegd is dat bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan na de raads- en commissievergadering in 2015 de snippergroengronden van een woonbestemming zouden worden voorzien, maar het komt ons voor dat dit inmiddels een gepasseerd station is, aangezien waarschijnlijk sinds 2015 al één of meer nieuwe bestemmingsplannen vastgesteld zijn en kennelijk is daarin geen woonbestemming toegekend aan het snippergroen.

2 HET VERTROUWENSBEGINSEL

- 2.1 Het vertrouwensbeginsel neemt tot uitgangspunt dat vertrouwen dat gerechtvaardigd gewekt is in beginsel gehonoreerd dient te worden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “de Afdeling” of “ABRvS”) heeft een stappenplan geformuleerd voor de beoordeling of het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt.¹
- 2.2 Ten eerste moet beoordeeld worden of de uitspraak en/of gedraging waarop een beroep wordt gedaan gekwalificeerd kan worden als een toezegging. Daarvoor is noodzakelijk dat er sprake is van een welbewuste standpuntbepaling van een bestuursorgaan over de manier waarop een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.² Degene die stelt dat er van een toezegging sprake is, dient aannemelijk te maken dat met bepaalde uitspraken of gedragingen redelijkerwijs de indruk is

¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (Amsterdamse Dakopbouw).

gewekt van een welbewuste standpuntbepaling over de wijze waarop een bepaalde bevoegdheid zal worden uitgeoefend.³ De uittaling of gedraging dient toegesneden te zijn op de concrete situatie om van een toezegging te kunnen spreken. Algemene voorlichting of uittalingen over een ander geval of jegens derden zijn niet aan te merken als een toezegging. Ook is er geen sprake van een toezegging als er uitdrukkelijk over het concrete geval aan de betrokkene een voorbehoud is gemaakt.⁴ Daarnaast is het enkele feit dat een situatie al een langere tijd bestaat, zoals het feit dat voor een lange tijd niet handhavend opgetreden is, op zichzelf geen omstandigheid waar een welbewuste standpuntbepaling uit afgeleid kan worden.⁵

- 2.3 Vervolgens moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend (stap twee). Dat is het geval als betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uittaling deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.⁶ Met betrekking tot deze stap wordt in de jurisprudentie de laatste jaren minder nadruk gelegd op de precieze bevoegdheidsverdeling. Ook als niet uitdrukkelijk aangegeven is dat de toezegging namens het bevoegde orgaan gedaan wordt, kan een toezegging worden toegerekend aan het bevoegde orgaan, indien de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.
- 2.4 Is voldaan aan de eerste en tweede stap, dan zijn gerechtvaardigde verwachtingen gewekt. Het vertrouwensbeginsel brengt echter niet mee dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt weegt weliswaar zwaar, maar er kunnen toch zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan.⁷ Die zwaarder wegende belangen kunnen zijn gelegen in strijd met de wet, het algemeen belang en meer specifiek, veel voorkomend in het omgevingsrecht, belangen van derden.⁸ Indien er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden als onderdeel van diezelfde besluitvorming.
- 2.5 Een beroep op het vertrouwensbeginsel zal niet slagen indien degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel heeft gedaan de relevante feiten en omstandigheden onjuist of onvolledig heeft weergegeven, hij gelet op zijn specifieke kennis of deskundigheid had moet beseffen dat de uittaling of gedraging in strijd was met de toepasselijke rechtsregels dan wel de uittaling zo duidelijk in strijd was met de toepasselijke rechtsregels dat hij dit had moeten beseffen.⁹

² Zie o.a. ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3380, r.o. 2.1 en ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:582, r.o. 4.2.

³ Zie o.a. ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:929, r.o. 7.2 en ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2696, r.o. 13.1.

⁴ Zie o.a. ABRvS 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3755, r.o. 6 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2

⁵ Zie o.a. ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2972, r.o. 9.2.

⁶ Zie o.a. ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:820, rov. 12.1, ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2042, rov. 3.1, en ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2896, rov. 6.1.

⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4.

⁸ Zoals Rb Midden-Nederland 3 maart 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1029.

⁹ ABRvS 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2822, r.o. 10.

3 TOEPASSING STAPPENPLAN OP CASUS

Toezegging over wijziging bestemming

- 3.1 Wij menen dat zowel met de uitlating van de wethouder tijdens de commissievergadering van 13 mei 2015 als met het raadsbesluit van 10 juli 2015 apart en in samenhang gezien redelijkerwijs de indruk is gewekt dat bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan de snippergroengronden van een woonbestemming worden voorzien. Weliswaar is deze uitlating gedaan en dit besluit genomen in een vergadering die niet direct betrekking had op de herziening van het bestemmingsplan, maar de uitlating en het besluit hebben wel concreet betrekking op de situatie van het snippergroen. Dat maakt de uitlating van de wethouder en het raadsbesluit naar onze mening alsnog voldoende concreet om van een toezegging te kunnen spreken. Deze toezegging kan ook aan de raad toegerekend worden, aangezien het besluit van 10 juli 2015 een raadsbesluit betreft en de uitlating van de wethouder gedaan is tijdens de commissievergadering.
- 3.2 Wat wij in dit verband wel willen benadrukken is dat deze toezegging zijn uitwerking zal hebben gehad bij het vaststellen van het eerstvolgende bestemmingsplan na de commissie- of raadsvergadering. Als in dit bestemmingsplan in tegenspraak op de gedane toezegging geen woonbestemming toegekend is aan de gronden snippergroen, zou gezegd kunnen worden dat het vertrouwensbeginsel geschonden is. Het komt ons voor dat dit inmiddels een gepasseerd station is, daar waarschijnlijk sinds 2015 al één of meer nieuwe bestemmingsplannen vastgesteld zijn en kennelijk is daarin geen woonbestemming toegekend aan het snippergroen. Onbekend is ons of bij de vaststelling van het bestemmingsplan (of de daarop betrekking hebbende beroepsprocedure) een beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan is en wat de redenen waren waarom uiteindelijk geen woonbestemming aan de gronden is toegekend. Het schenden van dit gerechtvaardigde gewekte vertrouwen had aanleiding kunnen zijn om de particulieren die na de commissievergadering of raadsvergadering snippergroen aangekocht hebben voor € 160,00 per vierkante meter financieel te compenseren. Naar wij hebben begrepen is dat inmiddels ook gebeurd. Naar onze mening is de toezegging inmiddels aldus uitgewerkt.¹⁰

Geen toezegging over toestaan bouwwerken en niet tot handhaving overgaan

- 3.3 Wat naar onze mening niet uit de uitlating van de wethouder of het raadsbesluit afgeleid kan worden, is dat het college welbewust het standpunt ingenomen heeft niet tot handhaving over te zullen gaan met betrekking tot bouwwerken die gerealiseerd zijn op het snippergroen. Het raadsbesluit heeft niet gerept over handhaving en de wethouder heeft het voorbehoud gemaakt dat er op het snippergroen gebouwd kan worden “*daar waar het bestemmingsplan het toelaat*”. Daarmee is naar onze mening niet door de wethouder toegezegd dat bouwwerken op het snippergroen in strijd met de vigerende bestemming toegestaan zijn en niet tot handhaving overgegaan zal worden.
- 3.4 De op 10 oktober 2024 aangenomen motie is naar onze mening evenmin een toezegging dat bouwwerken op het snippergroen in strijd met de vigerende bestemming toegestaan zijn en niet tot handhaving overgegaan zal worden. Deze motie roep het college op om coulant om te gaan met

¹⁰ Ter illustratie wijzen wij in dit verband op Hof Amsterdam 18 december 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4694 wat onderschrijft dat een toezegging een beperkte geldigheidsduur. Wij menen dat dat ook meebrengt dat de eventuele plicht tot compensatie ook in de tijd beperkt is.

handhaven, en welwillend om te gaan met verzoeken tot legalisatie. Daar kan geen welbewuste standpuntbepaling uit afgeleid worden dat er niet tot handhaving overgegaan zal worden. Sterker nog, de motie wekt naar onze mening de indruk dat onderkend wordt dat er wel degelijk handhavend opgetreden kan worden.

- 3.5 Naar onze mening hoeft er dus niet afgezien te worden van handhavend optreden jegens particulieren die in strijd met het bestemmingsplan bouwwerken gerealiseerd hebben op het aangekochte snippergroen.