

Coöperatieve Vereniging Watertuin Warmond U.A.
Secretaris/correspondentieadres: XXX, Watertuin 39, 2362 XB Warmond

Inleiding

1. De Raadcommissie Ruimte van de gemeente Teylingen behandelt in haar vergadering op 15 juni 2021 het voorgestelde Bestemmingsplan Recreatiepark Watertuin, 1e herziening. Het bestemmingsplan betreft Recreatiepark De Watertuin in Warmond (gemeente Teylingen).

2. De Coöperatieve Vereniging Watertuin Warmond UA (hierna: de Vereniging) behartigt de belangen van bewoners van het recreatiepark. De Vereniging geeft haar mening over het voorstel voor de bestemming "wonen" aan het perceel Watertuin 2.

Feiten

3. Het perceel Watertuin 2 is gelegen op Recreatiepark Watertuin in Warmond. Het recreatiepark is begin jaren '70 gebouwd en omvat — naast het object Watertuin 2 — 68 recreatiewoningen en een jachthaven.

4. Bij besluit van 27 september 2018 heeft de gemeenteraad van Teylingen het bestemmingsplan "Recreatiepark Watertuin" vastgesteld. Watertuin 2 heeft daarin de bestemming "Recreatie — Verblijfsrecreatie — recreatiewoningen 7' met functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch — dienstwoning'.

5. Bij uitspraak van 25 november 2020 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) het besluit van 27 september 2018 vernietigd, onder meer voor zover de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch — dienstwoning" is toegekend aan Watertuin 2. De ABRvS overwoog:

> *"(…)*
> *16. [appellant sub 3] kan zich niet verenigen met de omstandigheid dat de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - dienstwoning" is toegekend aan de gronden aan de [locatie 1] te Warmond. Daartoe betoogt hij dat recreatiepark Watertuin geen beheerder nodig heeft, omdat de vereniging het recreatiepark al beheert. De functieomschrijving van de beheerder is bovendien niet duidelijk omschreven in artikel 1.24 van de planregels. Verder betoogt [appellant sub 3] dat het plan tot rechtsongelijkheid leidt,*

omdat de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - dienstwoning" alleen is toegekend aan de gronden aan de [locatie 1] te Warmond en niet ook aan de gronden waar zonder persoonsgebonden gedoogbeschikking of persoonsgebonden omgevingsvergunning permanent wordt gewoond.

16.1. De Afdeling stelt vast dat volgens de plankaart bij het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Warmond" de bestemming "Verblijfsrecreatieve doeleinden" de subbestemming "zomerhuizen Watertuin" en de nadere aanwijzing "dienstwoning" waren toegekend aan het perceel aan de [locatie 1] te Warmond. Volgens de verbeelding bij het bestreden plan is de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - recreatiewoningen 7" en de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - dienstwoning" toegekend aan de gronden aan de [locatie 1] te Warmond.

16.2. In de "Nota beantwoording zienswijzen Ontwerpbestemmingsplan Recreatiepark Watertuin" van 9 januari 2018 (hierna: de zienswijzennota) heeft de raad toegelicht dat hij de aanwezigheid van een dienstwoning wenselijk acht voor de toekomstbestendigheid van recreatiepark Watertuin. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de vereniging het recreatiepark onderhoudt en dat de bewoner van de dienstwoning uitsluitend beheerstaken zal vervullen, zoals het in bewaring nemen van sleutels. Verder heeft de raad toegelicht dat de bewoners van de recreatiewoning aan de [locatie 1] te Warmond hebben aangegeven de rol van beheerder te willen vervullen.

Hoewel het gelet op de door de raad in de zienswijzenota opgenomen argumenten in het algemeen wenselijk en ruimtelijk relevant kan zijn dat een recreatiepark als Watertuin een beheerder met bijbehorende dienstwoning heeft, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling niet voldoende aangetoond dat de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - dienstwoning" uitvoerbaar zal zijn. Daarbij betrekt de Afdeling dat de vereniging ter zitting heeft toegelicht, wat door de raad niet is weersproken, dat er al 45 jaar lang geen beheerder op het recreatiepark is en dat zij in de toekomst ook geen behoefte zal hebben aan een beheerder vanwege haar interne taakverdeling. De vereniging heeft in dit verband gesteld dat er binnen het recreatiepark geen gemeenschappelijke voorzieningen zijn die om de aanwezigheid van een afzonderlijke beheerder vragen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet berust op een deugdelijke motivering, voor zover de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - dienstwoning" is toegekend aan de gronden aan de [locatie 1] te Warmond.

Het betoog slaagt.

16.3. Voor zover [appellant sub 3] betoogt dat het plan tot rechtsongelijkheid leidt nu de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - dienstwoning" alleen is toegekend aan de gronden aan de [locatie 1] te Warmond en niet ook aan de gronden waar zonder persoonsgebonden gedoogbeschikking of persoonsgebonden omgevingsvergunning permanent wordt gewoond, overweegt de Afdeling als volgt. De gronden met deze functieaanduiding en de gronden waar zonder persoonsgebonden gedoogbeschikking of persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt gewoond, zijn niet vergelijkbaar. Alleen de gronden aan de [locatie 1] te Warmond hadden namelijk in het vorige plan de nadere aanwijzing "dienstwoning".

Het betoog faalt."
(...)"

6. De ABRvS heeft de gemeenteraad opgedragen om een nieuw besluit te nemen over de bestemming van Watertuin 2. Ter uitvoering van voornoemde uitspraak ligt nu het Bestemmingsplan Recreatiepark Watertuin, 1e herziening voor. Daarin heeft het perceel Watertuin 2 de bestemming "Wonen" gekregen.

Vraag

7. Vraag is of toekenning van de bestemming "wonen" aan het perceel Watertuin 2 te Warmond, juridisch toelaatbaar is.

Beantwoording

8. De gemeenteraad is het orgaan bij de gemeente dat bevoegd is om een bestemmingsplan vast te stellen. Volgens bestendige jurisprudentie[1] moet de gemeenteraad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarbij heeft de raad beleidsruimte en is het aan de raad om alle betrokken belangen af te wegen. De rechter moet terughoudendheid betrachten bij de beoordeling of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Dat wil zeggen dat de rechter aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of de gemeenteraad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Dit wordt een marginale toets genoemd.

9. De ABRvS heeft het vorige bestemmingsplan ten aanzien van Watertuin 2 vernietigd vanwege een motiveringsgebrek: de gestelde wenselijkheid dat er een dienstwoning is voor een beheerder van het recreatiepark, bleek niet in overeenstemming met het feit dat er al 45 jaar geen beheerder is en dat daar in de voorzienbare toekomst ook geen behoefte aan is. Dat bestemmingsplan doorstond de voornoemde marginale toetsing dan ook niet.10 In het onderhavige voorstel is de keuze om de bestemming "wonen" toe te kennen aan het perceel Watertuin 2. Deze keuze is primair gebaseerd op het vertrouwensbeginsel voortvloeiend uit een object gebonden woonvergunning die op 28 augustus 1972 zou zijn verleend voor Watertuin 2. Die vergunning is genoemd in een brief die op 3 maart 2003 namens het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van de toenmalige gemeente Warmond is verstuurd aan het adres Watertuin 30 (de naam van de geadresseerde is geanonimiseerd). De genoemde vergunning uit 1972 ontbreekt in het dossier, zodat die niet in deze beoordeling kan worden betrokken.

11 De vraag die eerst moet worden beantwoord is of de gemeenteraad in het voorstel terecht een beroep op het vertrouwensbeginsel honoreert. De ABRvS heeft in een uitspraak van 29 mei 2020[2] helder uiteengezet welke 3 stappen moeten worden doorlopen bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel:
a. Is er een toezegging gedaan en hoe moet die juridisch worden gekwalificeerd?

---

[1] Zie bijvoorbeeld de vorige uitspraak van de ABRvS in deze kwestie van 25 november 2020, ji ECLI:NL:RVS:2020:2814.

[2] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

b. Kan de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend?
c. Als beide voorgaande vragen bevestigend worden beantwoord, is de vraag of het gewekte vertrouwen moet worden gehonoreerd.

Ad a. Is er een toezegging gedaan?

12. Volgens de ABRvS kan worden aangenomen dat een toezegging is gedaan, als degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend

13. In het voorstel wordt de brief van 3 maart 2003 aangemerkt als een zodanige toezegging. Die conclusie is niet evident, mede gelet op de vage en oncontroleerbare inhoud van die brief en het ontbreken van de achterliggende vergunning:
    "Naar aanleiding van uw mondeling verzoek van 3 maart 2003 bevestigen wij de aanwezigheid van een objectgebonden woonvergunning voor de woning Watertuin 2 te Warmond. Deze vergunning op grond van artikel 60 van de Woningwet is op 28 augustus 1972 verleend aan de heer [geanonimiseerd]."

14. Door de anonimiseringen is allereerst niet te controleren of de eigenaar van Watertuin 2 daaraan vertrouwen zou kunnen ontlenen. De brief is geadresseerd aan Watertuin 30, wellicht was dat toen de woning van de eigenaar is van Watertuin 2. We gaan er voorshands vanuit dat het hier dezelfde persoon betreft.

15. Onduidelijk is welk mondeling verzoek aan de brief is voorafgegaan. Dat roept meteen ook de vraag op welke toezegging uit deze brief kan worden afgeleid. Als de brief een antwoord was op de vraag of er ooit een woonvergunning is afgegeven voor Watertuin 2, mag de brief niet zondermeer worden opgevat als een toezegging dat de woning tot het einde der tijden als woning mag worden gebruikt, laat staan dat dat 50 jaar later in het bestemmingsplan zou worden geformaliseerd. Misschien was de vergunning tijdelijk of anderszins aan voorwaarden gebonden? De brief uit 2003 geeft daarover geen uitsluitsel. Het staat dus niet vast dat er een toezegging is gedaan.

Ad b. kan de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend?

16. Als al wordt aangenomen dat de brief uit 2003 een toezegging is, is de volgende vraag of die toezegging kan worden toegerekend aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om het bestemmingsplan vast te stellen. Die bevoegdheid berust bij de gemeenteraad (zie §8 hiervoor).

17. De brief uit 2003 is ondertekend namens het college van burgemeester en wethouders. De bevoegdheid om een woonvergunning te verlenen lag in 1972 ook bij het college. Dat is een ander bestuursorgaan dan de gemeenteraad en de leden van het college maken géén onderdeel uit van de gemeenteraad.

18. In de jurisprudentie is herhaaldelijk vastgesteld dat de gemeenteraad niet is gebonden aan toezeggingen die door het college zijn gedaan. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van 15 februari 2012 waarin de ABRvS oordeelde[3]:

    "In het algemeen kunnen geen rechten worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid omtrent het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij het college, maar bij de raad. Verwachtingen die door het college mogelijk zijn gewekt door mee te werken met de ontwikkeling van het ontwerpbestemmingsplan en dit aan de raad voor te leggen, kunnen er derhalve niet toe leiden dat de raad gehouden is het bestemmingsplan vast te stellen."

19. Recent, na de uitspraak van de ABRvS van 29 mei 2020, oordeelde de ABRvS vergelijkbaar in een uitspraak van 24 juni 2020[4]

    "(...) Het is primair aan de raad van een gemeente om te bepalen welk gebruik op een perceel is toegestaan. De raad van de gemeente heeft de mogelijkheid om ander gebruik dan bestaand legaal gebruik toe te staan op gronden indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang daarbij zwaarder weegt dan gevestigde rechten en belangen. Hiermee verdraagt zich niet dat aan de door het college in 1971 verleende vergunning, voor zover het gebruik betreft, doorslaggevende betekenis toekomt ten opzichte van het huidige bestemmingsplan, dat in 2010 in werking is getreden." (...)

20. In het voorstel is ten onrechte niet onderkend dat de brief niet afkomstig is van het bestuursorgaan dat bevoegd is om het bestemmingsplan vast te stellen.

Ad c. dienen verwachtingen te worden gehonoreerd?

21. Aangezien uit het vorenstaande al volgt dat discutabel is of er een toezegging is gedaan, maar in elk geval dat die niet afkomstig is van het bevoegde bestuursorgaan, wordt aan deze derde stap niet meer toegekomen. Het beroep op het vertrouwensbeginsel is dus juridisch niet houdbaar.

Andere bestemming?

22. Uit het vorenstaande volgt dat de gemeenteraad geen grond heeft om aan Watertuin 2 een woonbestemming toe te kennen op grond van het vertrouwensbeginsel.

23 De volgende vraag die beantwoord moet worden is of uit het voorstel blijkt dat de gemeenteraad alle betrokken belangen heeft afgewogen en op basis daarvan deugdelijk gemotiveerd tot de conclusie is gekomen dat de keuze voor de bestemming wonen in het belang is van een goede ruimtelijke ordening. Wij denken dat dit niet in het belang is van een ruimtelijke ordening.

[3] ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5098.
[4] ABRvS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1478.

Conclusie:

Het voorstel om een woonbestemming toe te kennen aan Watertuin 2 is juridisch gebrekkig. Het vertrouwensbeginsel is gekozen als de primaire grondslag voor dat besluit, maar het voorstel voldoet op dat punt niet aan de geldende jurisprudentie. Het voornaamste gebrek is dat — voor zover al een relevante toezegging is gedaan — die toezegging in elk geval niet kan worden toegeschreven aan het bevoegde bestuursorgaan.

Nu kan het zijn dat de Raad besluit om een ander gebruik dan recreatief gebruik toe te staan 'indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang daarbij zwaarder weegt dan gevestigde rechten en belangen' (zie passage onder sub 19).
Het bestuur kan geen 'nieuwe planologische inzichten' bedenken en begrijpt ook niet waarom de Gemeente een 'planologische dienstwoning' als wenselijk zou beschouwen.
Wij verzetten ons in ieder geval om reeds genoemde redenen daartegen. Het staat haaks op de wens van de Raad om de Watertuin recreatief te bestemmen.

Wij zien ook geen onderbouwing om te concluderen 'dat de keuze voor bestemming wonen in het belang is van een goede ruimtelijke ordening' (zie onder sub 23).

Dit nieuwe voorstel/herziening van de Gemeente beschouwen wij wederom als een gekunstelde poging om de eigenaar van Watertuin 2 tevreden te stellen. Als de advocaten van Watertuin 2 een gerechtvaardigd standpunt hadden op het moment van vaststellen van het bestemmingsplan dan was dat het moment voor de Gemeente om de bestemming naar 'wonen' aan te passen. Echter dat is niet gebeurd. En dat nu alsnog doen is juridisch niet kloppend noch geloofwaardig. Het voorstel rammelt wederom…….!

Het bestuur van de CV Watertuin verzoekt de Raad derhalve om geen gebruik te maken van de bevoegdheid om een ander gebruik dan recreatief gebruik toe te staan voor Watertuin 2.