JURIDISCH ADVIES

Van:	**Tanger Advocaten N.V.** • F.W. Horstman, advocaat • N.J. Stephan, advocaat
Aan:	**Gemeente Hollands Kroon** • Gemeenteraad (raadsleden); • Mw. J. van der Veldt, Team Omgevingsontwikkeling, vergunningverlener namens het college van B&W van Hollands Kroon; • Dhr. S. Vriend, Griffier Gemeenteraad van Hollands Kroon.
Datum:	19 november 2025
Betreft:	Adviesvraag. Juridisch advies t.a.v. raadsvragen omtrent bindend advies inzake het de bedrijfsverplaatsing van VOF Kippenhok te Middenmeer naar Oudelanderweg (Buitenplanse omgevingsvergunningaanvraag). Rechtsgebieden: verbintenissenrecht, overeenkomst gemengd publiek-privaat (bevoegdhedenovereenkomst), algemeen bestuursrecht (algemene beginselen van behoorlijk bestuur), omgevingsrecht (ETFAL).

Samenvatting advies

In dit advies komen wij tot de volgende conclusies:

- De gemeente Hollands Kroon is als rechtspersoon gebonden aan de overeenkomst met VOF Kippenhok. De overeenkomst is overgegaan van de voormalige gemeente Wieringermeer op de gemeente Hollands Kroon. Het is onze inschatting dat de vordering nog inroepbaar is. Op basis van de overeenkomst is de gemeente, in dit geval het college van B&W, verplicht zich in te spannen om samen met de initiatiefnemer tot een haalbaar plan te komen en dit plan vervolgens voortvarend en zorgvuldig vast te stellen.

- Ondanks de bepalingen in de overeenkomst blijft de gemeenteraad bevoegd om het plan integraal te beoordelen. De gemeenteraad moet op basis van ruimtelijke of beleidsmatige overwegingen bepalen of het plan wél of niet moet worden vastgesteld. Past het plan niet binnen een goede ruimtelijke ordening (ETFAL), dan moet de gemeenteraad gemotiveerd negatief adviseren. De gemeente mag medewerking ook weigeren als zij meent dat het plan bij een rechter niet haalbaar zal zijn. Een gemotiveerd negatief advies leidt niet tot aansprakelijkheid, nu er geen resultaat is overeengekomen. Risico op aansprakelijkheid bestaat alléén wanneer de gemeente zijn inspanningsverplichting niet nakomt. Een bevoegdhedenovereenkomst tussen het college van B&W en een derde kan niet leiden tot een verplichting van de gemeenteraad om een bestemming te wijzigen of een positief bindend advies af te geven. De gemeenteraad blijft altijd zelfstandig bevoegd tot het wijzigen van een bestemmingsplan en tot het bepalen wat hij aanvaardbaar acht in het kader van een evenwichtige toebedeling van functies aan locaties.

- De gemeente kan inhoudelijke wijzigingen aan het plan eisen, indien dit noodzakelijk is om tot een haalbaar plan te komen. De overeenkomst biedt partijen hiervoor nadrukkelijk de ruimte. Partijen moeten wél, bij wijzigingen aan het plan, voortdurend elkaars belangen in acht nemen en overleg plegen. De rechtsbetrekking wordt beheerst door de redelijkheid en billijkheid en partijen mogen niet onredelijk bezwarende of onnodige voorwaarden gaan stellen. De inspanningsplicht mag door het stellen van voorwaarden niet worden belemmerd. In principe betekent dit dat niet teveel van het bij de overeenkomst opgenomen plan moet worden afgeweken en dat afwijkingen noodzakelijk moeten zijn, zodat partijen aan hun wederzijdse verplichtingen kunnen voldoen.

- Tijdsverloop kan maken dat nakoming op een gegeven moment, vanwege de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid, niet meer van de gemeente kan worden gevergd. Beleid kan met het verloop van tijd wijzigen. De gemeente behoudt zijn bevoegdheid om nieuw beleid te maken. Wanneer het nieuwe beleid maakt dat de gemeente niet langer mee kan werken aan een initiatief, dan is de gemeente alléén aansprakelijk voor schade als het gewijzigde beleid niet het resultaat is van een bepaalde (externe) dwang of noodzaak, maar is ingegeven louter door een politieke wens. Was de gemeente tot het nieuwe beleid niet gedwongen, dan kan de weigering de gemeente worden toegerekend en bestaat een risico op aansprakelijkheid wegens het niet nakomen van de inspanningsverplichting.

- Het staat de gemeenteraad vrij negatief te adviseren. Dat eerder aan een vergelijkbaar plan (met een omvangrijker aantal kippen) medewerking is verleend, doet daar niet aan af. Door de vernietiging van het eerdere bestemmingsplan en de nieuw ingediende aanvraag, kan de gemeenteraad opnieuw (ex nunc: naar huidige omstandigheden, naar huidig recht en huidig beleid) integraal beoordelen of het plan aanvaardbaar is (in het kader van ETFAL). De gemeenteraad kan op basis van gewijzigd beleid, dwingende wet- en regelgeving (waaronder ook jurisprudentie), een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat of strijd met een goede ruimtelijke ordening, medewerking weigeren door het uitbrengen van een gemotiveerd negatief bindend advies. De gemeenteraad kan daarbij ook een belangenafweging maken tussen het algemeen te dienen belang enerzijds en het belang van de initiatiefnemer anderzijds. In het kader van de inspanningsverplichting, is het raadzaam om, alvorens te weigeren, de voorziene belemmeringen aan de initiatiefnemer kenbaar te maken en deze in de gelegenheid te stellen de belemmeringen (in gezamenlijk overleg) weg te nemen (voor zover de belemmering kan worden weggenomen). Komen partijen hier niet uit, bijvoorbeeld omdat het om een onoverkoombare belemmering gaat, dan kan de gemeente weigeren zonder haar inspanningsverplichting te schenden.

- Schadeplicht bestaat uitsluitend bij het tekortschieten in de inspanningsverplichting. Eventuele schade kan bestaan uit gederfde winst en gemaakte kosten (ter voorbereiding van het project). De initiatiefnemer zal zijn schade moeten aantonen.

1. Feiten en omstandigheden

Voor dit advies stellen wij aan de hand van de beschikbare raadsstukken de volgende feiten en omstandigheden als uitgangspunt vast. Wij gaan bij het advies uit van het onderstaande feitenrelaas, zoals dit bij ons bekend is.

In juli 2006 heeft de voormalige gemeente Wieringermeer, ter uitwerking van de daarvóór vastgestelde Structuurvisie, een Structuurplan opgesteld waarin de zuidwestelijke hoek van de Wieringermeer, tussen de A7 en de Schagerweg, werd aangeduid als uitbreidingslocatie voor glastuinbouw "*megabedrijven*". Het structuurplan en de structuurvisie boden een beleidskader voor later op te stellen bestemmingsplannen van de gemeente.

In 2008 zou volgens VOF Kippenhok (initiatiefnemer) er een omgevingsvergunning milieu zijn verleend door de toenmalige gemeente Wieringermeer voor het houden van 474.506 vleeskuikens op een oppervlakte van 7.500 m2.

Op 15 september 2009 zou de voormalige gemeente Wieringermeer een omgevingsvergunning hebben verleend voor het houden van 75.676 vleeskuikens door initiatiefnemer. De initiatiefnemer stelt aan de Tussenweg 10 te Middenmeer sinds 2009 een pluimveehouderij te exploiteren.

In december 2009 stelt de initiatiefnemer de bedrijfslocatie aan de Tussenweg 10 te hebben verkocht aan een ontwikkelaar van het glastuinbouwgebied Agriport A7.

Op 28 januari 2010 heeft de voormalige gemeente Wieringermeer het *Bestemmingsplan Uitbreiding Agriport A7 Grootschalige Glastuinbouw* vastgesteld. Hierin werd de locatie Tussenweg 10 meegenomen als uitbreidingsgebied van de Agriport A7 en bestemd voor glastuinbouw. In de toelichting op dat bestemmingsplan, is ten aanzien van VOF Kippenhok het volgende vermeld:

> 'Het bedrijf aan de Tussenweg 10 heeft 85.000 kuikens en onderzoekt de mogelijkheid om te verplaatsen naar een nieuwe locatie. Hiervoor heeft het bedrijf inmiddels een locatie aangekocht. Te zijner tijd zal voor de nieuwe locatie een bestemmingsplanprocedure worden gevoerd om deze verplaatsing planologisch-juridisch te begeleiden.'

In november 2011 heeft VOF Kippenhok met het college van burgemeester en wethouders van de voormalige gemeente Wieringermeer in 2011 een overeenkomst gesloten tot het verplaatsen van het bedrijf (intensieve veehouderij) naar de kruising bij de Oudelanderweg-Alkmaarseweg. Dit om de verdere ontwikkeling van de glastuinbouwlocatie Agriport A7 mogelijk te maken. Partijen committeren zich, kort gezegd, tot het verplaatsen van het pluimveebedrijf naar een andere locatie. Vanaf 2012 stelt de initiatiefnemer te hebben gewerkt aan een milieueffectenrapportage, een bestemmingsplan en een milieuvergunning.

Bij besluit van 9 december 2016 zou het college van gedeputeerde staten (GS) van de Provincie Noord-Holland een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 hebben verleend voor de nieuwe pluimveehouderij (hierna: 'natuurvergunning').

Bij raadsbesluit van 2 mei 2017 is door de gemeenteraad van Hollands Kroon een bestemmingsplan vastgesteld ten behoeve van VOF Kippenhok voor de bedrijfsverplaatsing. Het betrof het bestemmingsplan "*Verplaatsing Pluimveebedrijf Het Kippenhok v.o.f.*". Het bestemmingsplan maakte mogelijk dat de pluimveehouderij zich aan de Alkmaarseweg kon vestigen en aldaar 550.000 vleeskuikens kon houden. Daarnaast werd in een bedrijfswoning voorzien.

Op 17 oktober 2017 zou een milieuvergunning zijn verleend ten behoeve van VOF Kippenhok voor de bedrijfsverplaatsing, voor het houden van 549.999 vleeskuikens op de beoogde planlocatie.

In 2017 zou de bedrijfsbebouwing aan de Tussenweg 10 zijn verwijderd.

Op 11 april 2018 werd het bestemmingsplan vernietigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2018:1185). De reden daarvan was dat de gemeente volgens de ABRvS géén passende beoordeling had gemaakt van de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden. De gemeente stelde dat een passende beoordeling achterwege kon blijven, omdat reeds een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de nieuwe pluimveehouderij was verleend. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) ging hier niet in mee. De Afdeling overwoog dat een passende beoordeling slechts achterwege kon blijven indien ten aanzien van het project reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt en de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan. Om toepassing te kunnen geven aan artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb, was volgens de Afdeling ook vereist dat in de planregels is gewaarborgd dat sprake is van een zogenoemde één-op-één-inpassing van het in een onherroepelijke Nbw 1998-vergunning vergunde gebruik. Omdat geen sprake was van een herhaling of voortzetting van het project (omdat het geen één-op-één-inpassing behelsde van het project waarvoor de natuurvergunning was verleend), ging deze uitzondering niet op. Daarnaast was de natuurvergunning nog niet onherroepelijk. Het bestemmingsplan werd vernietigd wegens strijd met de Wet natuurbescherming (artikel 2.8 lid 1).

Op 5 juni 2019 is de verleende natuurvergunning van 9 december 2016 door de Afdeling vernietigd (ECLI:NL:RVS:2019:2244), omdat het college van GS de vergunning had verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (PAS) was opgesteld. In mei van 2019 heeft de Raad van State echter geoordeeld dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeien. Derhalve kon het college niet volstaan met een verwijzing hiernaar.

In oktober 2019 stelt de initiatiefnemer een nieuw conceptbestemmingsplan te hebben ingediend bij de gemeente. In het kader van stikstof bleek dat het ook noodzakelijk zou zijn geweest dat de beleidsregels intern en extern salderen aangepast zouden worden waarin ook extern salderen voor plannen mogelijk zou zijn. In juni 2020 zouden deze beleidsregels zijn aangepast.

Sinds 2019 kwam, parallel aan de ontwikkeling van het initiatief, ook een nabijgelegen motorcrossterrein aan de Groetweg in beeld. Beide plannen dienden in samenhang te worden ontwikkeld, aldus de initiatiefnemer. In 2020 werd door initiatiefnemer gereageerd op het plan-Mer en het bestemmingsplan van het motorcrossterrein. Vanaf 2019 vond er overleg plaats tussen initiatiefnemer en het motorcrossterrein aan de Groetweg, zodat beide plannen in de omgeving mogelijk konden worden gemaakt. De gemeente zou vervolgens hebben aangegeven beide initiatieven te willen faciliteren indien er sprake zou zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL oftewel een goede ruimtelijke ordening).

In maart 2021 zouden de grootste Nederlandse supermarktketens hebben gecommuniceerd dat zij vanaf 1 januari 2023 uitsluitend nog Beter Leven 1-ster pluimveevlees zouden gaan verkopen. De initiatiefnemer heeft het plan veranderd in de volgende opzichten:

- geen patiosysteem meer met meerderde leeflagen;
- een afname van 329.999 vleeskuikens;
- realisatie van overdekte uitlopen;
- meer ruimte per dier en hierdoor een groter bouwvlak.

Op 9 augustus 2022 werd bij de gemeente een principeverzoek (*HK-0009752*) ingediend voor het gewijzigde plan, dat volgens de initiatiefnemer voldeed aan de voorwaarden van het Beter Leven 1-ster keurmerk. Op 19 oktober 2022 zou het principeverzoek in eerste instantie zijn afgewezen. Daarbij zou zijn aangegeven dat het plan wellicht wel mogelijk zou zijn als er in het verzoek rekening werd gehouden met o.a. het motorcrossterrein. Daarnaast zou zijn verzocht om een beoogde inrit niet te realiseren aan een 80 km/u weg. Voorts zou zijn verzocht om het aanleveren van een uitgebreide onderbouwing omtrent het woon- en leefklimaat. Op 9 november 2022 stelt de initiatiefnemer een aangepast principeverzoek te hebben ingediend. Na het indienen van de aanvullingen en diverse

mailwisselingen zou op 30 mei 2023 volgens de initiatiefnemer zijn aangegeven dat de gemeente de ontwikkeling als wenselijk ziet voor alle betrokken partijen.

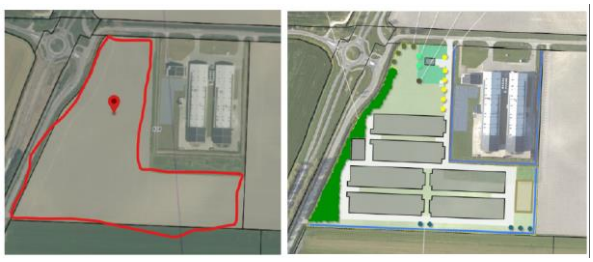
De initiatiefnemer stelt vervolgens aan de slag te zijn gegaan met het opstellen van een Goede Onderbouwing van de effecten op de Fysieke Leefomgeving (GOFLO), ten behoeve van de ruimtelijke procedure en het opstellen van een Project-Mer voor de te wijzigen milieuvergunning. De GOFLO c.q. omgevingsvergunning aanvraag is op 1 oktober 2024 ingediend bij de gemeente. Op 21 november 2024 zou de Notitie Reikwijdte en Detailniveau in het kader van het Project-Mer zijn ingediend.

Op basis van de bovenstaande uiteenzetting blijkt volgens de initiatiefnemer dat er een verband is tussen het vleespluimveebedrijf aan de Tussenweg 10 en het nieuwe vleespluimveebedrijf aan de Oudelanderweg. Volgens de initiatiefnemer is nog steeds sprake van een verplaatsing van het vleespluimveebedrijf.

2. Aanleiding en vraagstelling

2.1. De aanvraag

Aanleiding voor de adviesvraag is een omgevingsrechtelijke procedure. De aanvrager, VOF Kippenhok, is een RO-procedure opgestart door een omgevingsvergunning aan te vragen, om precies te zijn een BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Het voornemen van initiatiefnemer is om zijn bedrijf te ‘’verplaatsen’’ naar de Oudelanderweg ongenummerd te Middenmeer (perceel WRG03-D-614, op het adres Oudelanderweg in Middenmeer naast nr. 53).



De initiatiefnemer beoogt het eerder vernietigde plan te wijzigen. Het aantal te houden dieren daalt van 549.999 stuks naar 220.000 stuks vleespluimvee. De vleeskuikens zullen worden gehouden in zes op te richten pluimveestallen. Verder zal een bedrijfsgebouw worden gerealiseerd ten behoeve van een kantine, opslag van stro en werktuigenberging. Deze aanvraag past niet binnen het omgevingsplan, nu er geen bouwvlak aanwezig is op de locatie en ter plaatse geen aanduiding “intensieve veehouderij” aanwezig is. De gemeenteraad moet worden gevraagd om een bindend advies met betrekking tot het plan op grond van artikel 16.15a lid b sub 1 Omgevingswet, gelezen in samenhang met de door de gemeenteraad vastgestelde lijst voor bindende adviezen. De gemeenteraad wordt gevraagd een bindend advies te geven omtrent de omgevingsvergunningaanvraag die is ingediend door de initiatiefnemer.

De gemeenteraad brengt een bindend advies uit over de definitieve aanvraag. Dit volgt uit artikel 16.15, lid 1 Omgevingswet en de artikelen 4.18, lid 2 en 4.21 van het Omgevingsbesluit. De gemeenteraad kan in zijn advies aangeven of deze vindt dat de aangevraagde vergunning moet worden verleend (positief advies) of dat deze moet worden geweigerd (negatief advies). Daarnaast kan de gemeenteraad in zijn advies aangeven dat bepaalde voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Dat advies is dan bindend voor het college. De gemeenteraad moet zijn advies wel motiveren. Het bindend advies is uitsluitend bindend voor zover het is gebaseerd op en in overeenstemming is met de beoordelingsregels voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit betekent dat het bindend advies een motivering moet bevatten. Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit gelden de beoordelingsregels uit het Bkl. Naast artikel 8.0a, lid 2, Bkl (evenwichtige toedeling van functies aan locaties) gelden de beoordelingsregels uit de artikelen 8.0b, 8.0c, 8.0d en 8.0e van het Bkl:

- de instructieregels voor het omgevingsplan uit hoofdstuk 5 van het Bkl
- de instructieregels van de provincie voor het omgevingsplan
- eventuele instructies van Rijk en provincie
- de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan
- de regels die gelden voor het stellen van maatwerkregels, als het gaat om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een maatwerkregel

Het college van B&W stelde aan de gemeenteraad, bij raadvoorstel van 16 juni 2025, voor om positief ten aanzien van het plan te adviseren, onder meer in het kader van betrouwbaar bestuur. In het raadsvoorstel heeft het college

opgenomen dat in het geval van vernietiging van het bestemmingsplan, de afspraak is dat partijen proberen om het project alsnog te realiseren. Met voorliggend voorstel geeft het college daar invulling aan. Het college beoordeelde het plan verder als niet zijnde in strijd met de Omgevingsvisie en voorlopig[1] passend binnen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2.2. De rechtsvragen

Alvorens een bindend advies af te geven, wenst de gemeenteraad juridisch advies in te winnen ter zake van de met de initiatiefnemer in 2011 gesloten ontwikkelovereenkomst. Het college heeft de onderzoeksvragen van de gemeenteraad als volgt geformuleerd:

1. In hoeverre is de gemeenteraad gebonden aan de overeenkomst, die in 2011 door de voormalige gemeente Wieringermeer is gesloten?
2. Wat zijn de consequenties van de inhoudelijke wijzigingen van het plan ten opzichte van de overeenkomst en het bindende karakter daarvan?
3. Hoe ver strekt de inspanningsverplichting, ook gelet op de wijziging van het plan en het tijdsverloop?
4. Indien de raad besluit een negatief bindend advies af te geven, is de gemeente dan schadeplichtig vanwege de in de overeenkomst opgenomen inspanningsverplichting? Kunt u het antwoord onderbouwen met jurisprudentie? En zo ja, kunt u een indicatie van de hoogte van een eventuele schadevergoeding geven?
5. In hoeverre kan de raad op grond van belangen, vallend onder de Omgevingswet, beargumenteerd een negatief bindend advies afgeven, terwijl de raad in 2017 een bestemmingsplan heeft vastgesteld voor dezelfde locatie (voor een groter aantal kippen)?
6. Kunnen gewijzigde beleidsinzichten een rol spelen, ook al is de Omgevingsvisie nog niet herzien?

In dit advies zullen ondergetekenden de gestelde rechtsvragen beantwoorden. Dat geschiedt gemotiveerd puntsgewijs hieronder. Bij de beantwoording van de vragen wordt uitgegaan van de uitgangspunten zoals geformuleerd onder punt 1. Ondergetekenden baseren zich op de stukken die bij de raad zijn ingediend én op de bovengenoemde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3. Inhoud overeenkomst

De overeenkomst houdt enerzijds in dat de gemeente uitgaat van het planologisch kunnen wijzigen van het bestemmingsplan (considerans, punt 12) en dat de gemeente meewerkt aan de ontwikkeling die inhoudt dat het bedrijf van de initiatiefnemer wordt verplaatst van de Tussenweg 10 naar de Oudelanderweg (artikel 3 lid 1 – geformuleerd als een prestatieverplichting en niet een inspanningsverplichting). Verder staat in de overeenkomst dat de gemeente pas kan meewerken als sprake is van een goede ruimtelijke ordening (considerans, punt 9).

Er is wel een voorbehoud in de overeenkomst opgenomen. Dit voorbehoud houdt in dat de gemeente haar publiekrechtelijke bevoegdheid behoudt om bij nadere overweging, wijzigingen aan te brengen in het door de ontwikkelaar bedachte plan (considerans, punt 17). Dit moet in overleg met de ontwikkelaar. In artikel 14 lid 2 van de overeenkomst staat dat de overeenkomst de uitoefening van alle publiekrechtelijke bevoegdheden door de Gemeente volledig onverlet laat en dat de gemeente bevoegd blijft om bij nadere overwegingen, te weigeren het bestemmingsplan aan te passen. Wij kwalificeren de inhoud van de overeenkomst derhalve als een inspanningsverplichting (niet zijnde een resultaatverplichting) voor partijen (in het bijzonder de gemeente), om de bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken.[2]

4. Juridisch kader

In deze paragraaf worden de gestelde rechtsvragen beantwoord.

1. In hoeverre is de gemeenteraad gebonden aan de overeenkomst, die in 2011 door de voormalige gemeente Wieringermeer is gesloten?

[1] Er moet nog een milieueffectrapportage (Mer) worden opgesteld, zo volgt uit de GOFLO. De aanvrager heeft ervoor gekozen een Mer op te stellen nadat een positief bindend advies is afgegeven met betrekking tot deze ontwikkeling, Het Mer moet onder meer de effecten van een project op Natura 2000-gebieden in beeld brengen en ook stikstofuitstoot wordt beschouwd als een milieueffect dat moet worden onderzocht in het Mer. Ook het eventuele 'salderen' van stikstof en het toepassen van 'luchtwassers' of andere technologische ontwikkelingen op het gebied van stikstofuitstoot/stikstofreductie maken onderdeel uit van het Mer.

[2] Vgl. PHR 23 september 2016, ECLI:NL:PHR:2016:933, r.o. 2.7. en Rb. Gelderland 1 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7354, r.o. 3.6.

Overeenkomst overgegaan op Hollands Kroon?

In 2011 heeft het college van B&W van de voormalige gemeente Wieringermeer een ontwikkelovereenkomst (een zgn. 'bevoegdhedenovereenkomst') gesloten met de initiatiefnemer VOF Kippenhok. Uit hoofde van zijn wettelijke bevoegdheid (artikel 171 Gemeentewet), heeft de burgemeester als vertegenwoordiger van de gemeente de overeenkomst getekend namens de gemeente Wieringermeer. Deze ondertekening was ter uitvoering van een besluit van het college van B&W, die op zijn beurt hiertoe bevoegd is op grond van artikel 160 lid 1 sub d Gemeentewet. Omstreeks 2012 ging deze gemeente op in de gemeente Hollands Kroon. Een rechtsgeldig gesloten bevoegdhedenovereenkomst gaat op grond van artikel 44 lid 1 van de Wet algemene regels herindeling (destijds bestond deze wettelijke bepaling al) van rechtswege over op de gemeente rechtsopvolgende gemeente (in dit geval de gemeente Hollands Kroon).[3]

Waar is de gemeente concreet aan gebonden?

De rechtspersoon gemeente is met haar bestuursorganen gebonden aan een inspanningsverplichting, die inhoudt dat in samenwerking met de initiatiefnemer wordt getracht de bedrijfsverplaatsing en bestemmingsplanwijziging mogelijk te maken. Aanvankelijk was dit een inspanningsverplichting op grond van artikel 3 lid 1 van de overeenkomst. Aan die verplichting heeft de gemeente zich gehouden, door bij raadsbesluit van 2 mei 2017 de beoogde bestemmingsplanwijziging vast te stellen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft dit bestemmingsplan echter vernietigd in 2018, zodat vanaf dat moment op de gemeente een inspanningsverplichting rust om vervolgens met de initiatiefnemer in overleg te treden op grond van artikel 10 van de overeenkomst. Uit artikel 10 van de overeenkomst volgt dat de gemeente, bij vernietiging van het bestemmingsplan door de Afdeling, is gehouden in overleg te treden met de ontwikkelaar om de inhoud van het plan en/of de overeenkomst zodanig aan te passen, dat de realisatie van het plan zoveel mogelijk wordt bereikt. Het betreft géén resultaatverplichting voor de gemeenteraad om daadwerkelijk een gewijzigd bestemmingsplan vast te stellen of positief te adviseren ten aanzien van het bindend advies. De gemeenteraad behoudt zijn bevoegdheid om negatief te adviseren, als hij het plan niet passend acht binnen een evenwichtige toebedeling van functies aan locaties.

In hoeverre is de gemeenteraad aan de overeenkomst gebonden?

Hoewel de overeenkomst een verplichting lijkt te scheppen voor de gemeenteraad, omdat daarin gesproken wordt over een bestemmingsplanherziening, moet voorop worden gesteld dat de gemeenteraad als zelfstandig bestuursorgaan in beginsel niet gebonden is aan de overeenkomst. Slechts de gemeente is als rechtspersoon (d.w.z. het college) aan de overeenkomst gebonden. Indien het college van B&W een overeenkomst is aangegaan waarin afspraken staan over bevoegdheden van de gemeenteraad, toont de jurisprudentie aan dat zowel de bestuursrechter als de civiele rechter strikt handhaaft op de bevoegdheidsverdeling: de wettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad enerzijds en het college van B&W anderzijds is leidend.

Een bevoegdhedenovereenkomst tussen het college en een derde kan niet leiden tot een rechtstreekse binding van de gemeenteraad om een bestemming te wijzigen. De gemeenteraad blijft zelfstandig bevoegd en kan niet via een privaatrechtelijke overeenkomst worden verplicht tot het wijzigen van een bestemmingsplan.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan zelfstandig moet beoordelen of een initiatief planologisch aanvaardbaar is en dat deze beoordeling niet via een overeenkomst mag worden gebonden. Een overeenkomst niet kan leiden tot een verplichting van de raad om een bestemming te wijzigen, waarvan de raad meent dat die niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De definitieve beslissing over de vaststelling van het bestemmingsplan is afhankelijk van alle actuele feiten en belangen, daaronder begrepen belangen van derden. Een belangenafweging kan dus anders uitvallen dan aanvankelijk beoordeeld bij het sluiten van de overeenkomst.[4]

Een met een initiatiefnemer gesloten overeenkomst is wél een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overwegingen dient te betrekken (in het kader van een te maken belangenafweging).[5] Anders kan dit een motiveringsgebrek opleveren en strijd met de verplichting de belangen af te wegen.

---

[3] Vgl. Gh. 's-Hertogenbosch 19 juni 2024, ECLI:NL:GHSHE:2002:AE4413, r.o. 4.2.
[4] Vgl. ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1327, r.o. 4.2.
[5] Vgl. ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:109, r.o. 6.1. en ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1372, r.o. 7.

Kortom, de gemeenteraad behoud zijn beoordelingsbevoegdheid en is niet verplicht tot het wijzigen van de bestemming.

Verjaring en stuiting

De vordering (tot nakoming van de inspanningsverplichting) is onzes inziens nog niet verjaard. Het burgerlijk wetboek kent twee verjaringstermijnen, deze zijn opgenomen in artikel 3:307 BW. Het is onze inschatting dat de overeenkomst kwalificeert als een overeenkomst na onbepaalde tijd (art. 3:307 lid 2 BW), nu partijen beoogden deze inspanningsverplichting in kwestie (volgend uit artikel 10 van de overeenkomst) op een onbepaald moment in de toekomst, in elk geval niet direct, opeisbaar te doen zijn. In dat geval gaat de verjaringstermijn van 5 jaar pas lopen op het moment dat de initiatiefnemer heeft medegedeeld tot opeising over te gaan. Uit artikel 3:37 BW volgt dat mededelingen in beginsel vormvrij zijn. Een mededeling kan ook besloten liggen in één of méér gedraging(en). De jurisprudentie bevestigt dat bij de beoordeling of een mededeling voldoet aan de eisen voor stuiting van verjaring, niet alleen de formulering van de mededeling, maar ook de context en de overige omstandigheden van het geval bepalend zijn.
De initiatiefnemer heeft in oktober 2019 een nieuw conceptbestemmingsplan ingediend (dit volgt uit de GOFLO). Het indienen van het conceptbestemmingsplan in oktober 2019 kan naar onze inschatting worden beschouwd als een mededeling die inhoudt dat de initiatiefnemer de inspanningsverplichting op grond van artikel 10 van de overeenkomst heeft willen doen opeisen. Vanaf dat moment is naar onze inschatting verjaringstermijn van 5 jaar gaan lopen.

Nu de verjaringstermijn is gaan lopen, is de vervolgvraag of deze termijn nadien is gestuit, immers, inmiddels is méér dan 5 jaar verstreken sinds voornoemde mededeling van de initiatiefnemer. Stuiting kan onder meer geschieden door een mededeling van de schuldeiser (art. 3:317 lid 1 BW). Het komt er hierbij op aan of de mededeling een voldoende duidelijke waarschuwing aan de schuldenaar inhoudt dat hij rekening moet houden met de mogelijkheid dat de vordering nog geldend wordt gemaakt. Bij de beoordeling of de mededeling aan de in lid 1 gestelde eisen voldoet, dient naar vaste rechtspraak van de Hoge Raad niet alleen te worden gelet op de formulering daarvan, maar ook op de context waarin de mededeling is gedaan en op de overige omstandigheden van het geval.[6] Aan de mededeling die aan de schuldenaar wordt gedaan mag niet de eis worden gesteld dat deze de vordering, waarvoor de schuldeiser zich het recht op nakoming voorbehoudt, nauwkeurig omschrijft met aanwijzing van de correcte juridische grondslag daarvoor.[7] De rechtspraak in dit kader is zeer casuïstisch en diffuus. Het komt telkens aan op de concrete omstandigheden van het geval.

Het is onze inschatting dat het indienen van een principeverzoek op 9 augustus 2022, gelet op de context, beschouwd kan worden als een schriftelijke mededeling dat VOF Kippenhok nog steeds zijn recht op nakoming voorbehield. Dat betekent dat de verjaringstermijn tijdig is gestuit en de vordering (nog) niet is verjaard.

2. Wat zijn de consequenties van de inhoudelijke wijzigingen van het plan ten opzichte van de overeenkomst en het bindende karakter daarvan?

De overeenkomst geeft de gemeente nadrukkelijk de mogelijkheid om het ruimtelijke plan te wijzigen (artikel 14 lid 2, gelezen in samenhang met considerans punt 17). Daarnaast biedt artikel 10 partijen de mogelijkheid om het plan én/of de overeenkomst te wijzigen.

Een wijziging kan binnen de contouren (en strekking) van de overeenkomst. Dat wil zeggen dat de gemeente, gelet op de strekking van de overeenkomst, in principe alléén wijzigingen mag aanbrengen/voorstellen voor zover dit noodzakelijk is vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening (en het kunnen komen tot een positief bindend advies). Partijen hebben in artikel 10 van de overeenkomst namelijk afgesproken dat de overeenkomst of het plan, indien nodig, wordt gewijzigd voor zover daarmee het bij de overeenkomst opgenomen plan zoveel mogelijk wordt bereikt. Het uitgangspunt is aldus dat het bouwplan dat bij de overeenkomst als bijlage is opgenomen, zoveel mogelijk wordt bereikt. Dat betekent dat de gemeente in beginsel geen verdergaande (of onnodige nadelige) afwijkingen mag eisen dan noodzakelijk is in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Eisen die verder gaan dan een goede ruimtelijke ordening, zijn strikt genomen niet noodzakelijk voor de gemeente om aan haar deel van de overeenkomst te kunnen voldoen.

De gemeente dient bovendien het belang van de initiatiefnemer in acht te nemen. De rechtsverhouding tussen de gemeente en de initiatiefnemer wordt beheerst door de redelijkheid en billijkheid. Het staat de gemeente vrij om – vanuit haar publieke of private belangen – in overleg met de initiatiefnemer wijzigingen in het plan voor te stellen

[6] Vgl. Hoge Raad 4 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1489, r.o. 3.1.2.
[7] Vgl. HR 27 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD1494, r.o. 3.4. en Rb. Gelderland 6 april 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:1726, r.o. 4.5.

die in redelijkheid van de initiatiefnemer gevergd kunnen worden (m.a.w. die niet onredelijk bezwarend zijn voor de initiatiefnemer). Echter, alléén voor zover dit geen strijd oplevert met de op de gemeente rustende inspanningsverplichting. De gemeente mag de samenwerking niet belemmeren door het stellen van onredelijke eisen.[8]

Kortom, de gemeente kan wijzigingen aan het plan voorstellen en zo nodig ook eisen als voorwaarde voor planologische medewerking, als dat nodig is. De grens is dat voorgestelde wijzigingen niet verder mogen gaan dan hetgeen noodzakelijk is in het kader van een goede ruimtelijk verordening. Bovendien mogen de voorgestelde wijzigingen niet verder gaan dan wat redelijkerwijs van de initiatiefnemer gevergd kan worden. De redelijkheid en billijkheid beheerst de contractuele verhouding tussen partijen. Daarbij dienen de contractspartijen rekening te houden met elkaars belangen.

Indien over een wijziging géén overeenstemming kan worden bereikt met de initiatiefnemer, dan mag de gemeente weigeren. De overeenkomst betreft géén verplichting voor de gemeenteraad om een gewijzigd plan ook daadwerkelijk mogelijk te maken (dus geen resultaatverplichting), maar slechts een verplichting om een serieuze poging te doen om eruit te komen. Stelt de gemeente onredelijke of verdergaande eisen dan noodzakelijk is in het kader van de ruimtelijke procedure, dan loopt de gemeente het risico dat de initiatiefnemer zal stellen dat de gemeente haar inspanningsverplichting niet nakomt.

3. Hoe ver strekt de inspanningsverplichting, ook gelet op de wijziging van het plan en het tijdsverloop?

De in deze overeenkomst vermelde inspanningsverplichting (artikel 10) brengt mee dat de gemeente het plan zoveel mogelijk tot uitvoering brengt en daarbij ook meedenkt. De inspanningsverplichting houdt in dat de gemeente zich verplicht om zich in te spannen om een bepaald doel te bereiken, zonder dit resultaat te garanderen. De gemeente heeft zich voldoende ingespannen wanneer:

- De gemeente zich voldoende inspant de ontwikkeling zoveel mogelijk te bereiken (binnen de publiekrechtelijke kaders);
- alle redelijkerwijs ten dienste staande bestuurlijke middelen worden aangewend om de beoogde inspanning gestalte te geven;
- het te nemen besluit zorgvuldig wordt voorbereid;
- formele (en materiële) fouten en gebreken zoveel mogelijk worden voorkomen, en
- de procedures voortvarend worden voortgezet voor zover dit redelijkerwijs gevergd kan worden.

Er moet door de gemeente een actieve houding worden aangenomen. Daarnaast moet er voldoende zorg en toewijding aan de werkzaamheden worden besteed. Indien geen concrete termijnen of stappen zijn afgesproken, geldt dat de gemeente binnen een redelijke termijn en met voldoende voortvarendheid moet handelen, gelet op de omstandigheden van het geval. Of er aan deze verplichting is voldaan, wordt bepaald aan de hand van de geleverde inspanningen, en niet enkel aan het al dan niet bereikte resultaat. De gemeente is niet verplicht:

- eindeloos dezelfde pogingen te herhalen;
- van bestaand beleid af te wijken;
- procedures op te starten die geen kans van slagen hebben. en
- het algemeen belang ondergeschikt te maken aan het belang van de ontwikkelaar.

Inmiddels is circa 14 jaar verstreken sinds het aangaan van de overeenkomst. De gemeente heeft in het verleden al een poging gedaan het plan te realiseren op grond van de inspanningsverplichting die is neergelegd in artikel 3 lid 1 van de overeenkomst. Thans rust op de gemeente uitsluitend nog een verplichting om de trachten een aangepast plan mogelijk te maken op grond van artikel 10 van de overeenkomst. Het tijdsverloop kan van invloed zijn. Een inspanningsverplichting houdt niet in dat de gemeente maar moet blijven proberen het plan mogelijk te maken. Indien een gemeente gedurende vele jaren loyaal heeft meegewerkt aan de realisering van het project, kan de gemeente desondanks op enig moment (vanwege gewijzigde omstandigheden) medewerking staken. Of het staken van de medewerking gerechtvaardigd is, hangt af van omstandigheden zoals:

- het aantal ondernomen pogingen;
- kwaliteit van de inspanning;
- weerstand en bezwaren;
- juridische barrières, en
- veranderend beleid.

De gemeente kan in die tijd tot andere inzichten / beleidsopvattingen zijn komen, als gevolg waarvan planologische medewerking niet meer wenselijk wordt geacht (bijvoorbeeld door een wisseling van het bestuur of andere (externe)

[8] Vgl. Rb. Midden-Nederland 16 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4133, r.o. 3.15. e.v.

factoren). Daarnaast kunnen de omstandigheden, rechtspraak en wet- en regelgeving wijzigen. Naar gelang het tijdsverloop langer is en de omstandigheden meer en meer wijzigen, kunnen de omstandigheden op enig moment vergen dat het niet meer redelijk is dat van de gemeente wordt gevergd mee te werken aan de ontwikkeling.

Het is onze inschatting dat de gemeente, in het kader van haar inspanningsverplichting, in deze fase nog één serieuze poging zou moeten doen om het plan te realiseren, om te voldoen aan de op haar rustende inspanningsverplichting die voortvloeit uit artikel 10 van de overeenkomst. Dat komt omdat artikel 10 van de overeenkomst in de situatie na vernietiging partijen verplicht opnieuw één serieuze poging te doen.

4. Indien de raad besluit een negatief bindend advies af te geven, is de gemeente dan schadeplichtig vanwege de in de overeenkomst opgenomen inspanningsverplichting? Kunt u het antwoord onderbouwen met jurisprudentie? En zo ja, kunt u een indicatie van de hoogte van een eventuele schadevergoeding geven?

Een bevoegdhedenovereenkomst met een inspanningsverplichting houdt in dat de gemeente zich moet inspannen om een bepaald doel te bereiken, bijvoorbeeld het mogelijk maken van een bestemmingswijziging, maar niet garandeert dat het resultaat daadwerkelijk wordt bereikt. Er is dus geen resultaatverplichting. Een weigering op grond van bijvoorbeeld een goede ruimtelijke ordening, levert dus niet zonder meer aansprakelijkheid wegens niet-nakoming op. Immers, de gemeenteraad behoudt zijn publiekrechtelijke bevoegdheid om te bepalen of een plan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is.[9] De gemeente mag zich bij het uitoefenen van deze beoordeling niet laten leiden door privaatrechtelijke afspraken. Indien de gemeenteraad het plan in strijd acht met een goede ruimtelijke ordening, dan kan de gemeenteraad niet anders dan het uitbrengen van een negatief bindend advies. De gemeente is daarvoor dan ook niet aansprakelijk, omdat geen sprake is van een resultaatverplichting. Terecht behoudt de gemeente zich nadrukkelijk in de overeenkomst die beoordelingsruimte voor.

Daarnaast wordt ook aansprakelijkheid uitgesloten in artikel 14 van de overeenkomst. De gemeente kan hooguit aansprakelijk zijn voor het niet nakomen van de op haar rustende inspanningsplicht. Het in de overeenkomst opgenomen exoneratiebeding beperkt niet de aansprakelijkheid als gevolg van nalatigheid waar het gaat om de inspanningsverplichting. Het exoneratiebeding beschermt tegen aansprakelijkheid zolang de gemeente zich aantoonbaar voldoende heeft ingespannen én uitsluitend medewerking weigert indien dat geschiedt op basis van ruimtelijke/juridische overwegingen.[10]

De gemeente voldoet aan haar inspanningsverplichting als zij zich aantoonbaar, zorgvuldig en voortvarend inzet voor het afgesproken doel, bijvoorbeeld door procedures te starten, overleg te voeren en relevante besluiten voor te bereiden. De gemeente mag de medewerking staken als zij van mening is dat een bestuursrechtelijke procedure geen stand zal houden vanwege juridische belemmeringen.[11] Echter, alvorens te weigeren dient de gemeente de initiatiefnemer in de gelegenheid te stellen deze belemmeringen – voor zover dat mogelijk is – weg te nemen. Dit in het kader van haar inspanningsverplichting. Dit volgt overigens tevens uit vaste rechtspraak in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen.[12] Overlegt de gemeente niet met de initiatiefnemer, dan loopt de gemeente het risico haar inspanningsplicht te schenden. De rechter toetst of de gemeente zich daadwerkelijk heeft ingespannen en of zij daarbij heeft gehandeld zoals van een redelijk handelende gemeente mag worden verwacht. Indien de gemeente onvoldoende inspanningen verricht, kan zij in verzuim raken na ingebrekestelling.

De kans op aansprakelijkheid op grond van het vertrouwensbeginsel achten wij beperkt. Op grond van het vertrouwensbeginsel dienen door het bestuur gerechtvaardigd gewekte verwachtingen zoveel mogelijk te worden gehonoreerd. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is *'nodig dat aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend'*. Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat de Afdeling het bij de beoordeling van het beroep op het vertrouwensbeginsel van belang acht of de overeenkomst een door de raad in acht te nemen resultaatsverplichting bevat om voor de ontwikkeling daadwerkelijk het omgevingsplan te wijzigen.[13] In dit geval is sprake van een inspanningsverplichting. Dat betekent dat een weigering op basis van ruimtelijke of juridische (niet zijnde beleidsmatig) redenen niet tot schadeplichtigheid kan leiden op grond van het vertrouwensbeginsel. Wél kan sprake zijn van het schenden van het vertrouwensbeginsel wanneer de gemeente zijn inspanningsverplichting niet nakomt (zie daarvoor ook de vorige alinea).

[9] Vgl. ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1067, r.o. 6.3.
[10] Vgl. Rb. Noord-Nederland 31 juli 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:3375, r.o. 5.11. e.v.
[11] Vgl. Rb. Den Haag 23 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:6883, r.o. 1.4. en Gh Arnhem-Leeuwarden 4 september 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:7971, r.o. 5.5.
[12] Vgl. ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0758, r.o. 2.2.2.
[13] Vgl. ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2977, r.o. 22.5.

Een begroting van de schade – indien sprake zou zijn van het niet nakomen van de inspanningsverplichting – kunnen wij aan de hand van de beschikbare informatie niet geven. Het is de vraag of de ondernemer schade lijdt, deze lijkt pas met zijn bedrijfsactiviteiten te zijn begonnen ná de vaststelling van de structuurvisie. Daarnaast had de initiatiefnemer zijn onderneming al verkocht vóórdat de overeenkomst met de gemeente werd gesloten. De initiatiefnemer zal zijn schade moeten onderbouwen. De schade zal naar verwachting bestaan uit gederfde omzet als gevolg van het niet kunnen exploiteren van de pluimveehouderij en eventueel reeds gemaakte kosten. Dient de eiser een schadeclaim in, dan zal deze moeten bewijzen dat (1) de weigeringsgronden die de gemeente heeft geformuleerd stand zouden hebben gehouden bij de rechter of (2) dat de gemeente haar inspanningsplicht heeft geschonden door de initiatiefnemer niet in de gelegenheid te stellen het plan aan te passen, en (3) hij schade heeft geleden door het niet nakomen van de inspanningsplicht.[14] Een verplichting tot schadevergoeding op grond van wanprestatie als bedoeld in artikel 6:74 van het Burgerlijk Wetboek (BW) vereist dat er causaal verband bestaat tussen de gestelde tekortkoming van de Gemeente en de door de initiatiefnemer gevorderde schade. Omstandigheden die toegerekend kunnen worden aan de initiatiefnemer, kunnen leiden tot een matiging.[15]

5. In hoeverre kan de raad op grond van belangen, vallend onder de Omgevingswet, beargumenteerd een negatief bindend advies afgeven, terwijl de raad in 2017 een bestemmingsplan heeft vastgesteld voor dezelfde locatie (voor een groter aantal kippen)?

De gemeenteraad moet de belangen van de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet betrekken bij zijn bindend advies. Het bindend advies is uitsluitend bindend voor zover het is gebaseerd op en in overeenstemming is met de beoordelingsregels voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit gelden de beoordelingsregels uit het Bkl. Naast artikel 8.0a, lid 2, Bkl (evenwichtige toedeling van functies aan locaties) gelden de beoordelingsregels uit de artikelen 8.0b, 8.0c, 8.0d en 8.0e van het Bkl.

Het bestemmingsplan uit 2017 werd in 2018 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigd. Daarmee moet de gemeente opnieuw integraal en volledig (ex nunc) beoordelen of het plan haalbaar is en of het voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Indien blijkt dat het aangepaste plan - óók bij een beperkter aantal kippen - om andere redenen niet houdbaar is, dan moet de raad dit weigeren. Daarbij dient de gemeenteraad een weigering vanzelfsprekend wél te motiveren en te baseren op ruimtelijk relevante inhoudelijke gronden. Dat eerder een groter aantal kippen aanvaardbaar werd geacht, staat daar niet aan in de weg. Als aangegeven, staat de bevoegdheid van de gemeenteraad om binnen de ruimtelijke kaders een besluit te nemen, voorop.[16] Dat eerder aan een omvangrijker aantal kippen planologisch medewerking werd verleend, doet daar niet van af.

Een volledige onderbouwing van de aanvraag en de nog aan te vragen vergunningen ontbreekt momenteel nog. Wij kunnen dus nog niet overzien of en zo ja de vergunningen hoe dan ook in rechte geen stand zullen houden. Wél geven wij aandachtspunten mee. Het plan voorziet in nieuwe bebouwing bij de kruising tussen de Alkmaarseweg en de Oudelanderweg. Artikel 6.70 van de POV NH2022 bepaalt dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied moeten passen binnen de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie:

> *Paragraaf 6.2.6 Ruimtelijke inpassing in landelijk gebied*
>
> Artikel 6.68 Toepassingsbereik
> Deze paragraaf gaat over de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het werkingsgebied Landelijk gebied.
>
> Artikel 6.69 Leidraad Landschap en Cultuurhistorie
> 1. De Leidraad Landschap en Cultuurhistorie beschrijft de provinciale belangen ten aanzien van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.
> 2. In artikel 6.10 van het Delegatiebesluit Omgevingsverordening NH2022 is bepaald dat Gedeputeerde Staten de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie vaststellen.
>
> Artikel 6.70 Ruimtelijke kwaliteitseis ingeval van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied
> 1. Bij de inpassing van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling ter plaatse van het werkingsgebied Landelijk gebied, wordt in het omgevingsplan, gelet op de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie:

[14] Vgl. Rb. Den Haag 23 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:6883, r.o. 5.14.
[15] Vgl. Rb. Zeeland-West-Brabant 13 maart 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:1618, r.o. 4.48.
[16] Vgl. ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1067, r.o. 6.3.

a. rekening gehouden met: de ambities en ontwikkelprincipes van het toepasselijke ensemble en van de toepasselijke provinciale structuren;
b. bij de inpassing betrokken: de kansen zoals beschreven bij de ambities en ontwikkelprincipes; en
c. bij de inpassing betrokken: de ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden van het toepasselijke ensemble en van de toepasselijke provinciale structuren.

(…)

4. Gedeputeerde Staten, het dagelijks bestuur van het betrokken waterschap of het College van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente kunnen de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling om advies vragen, ook in een vroeg stadium, inzake de locatie afweging of de ruimtelijke inpassing.

Met de Leidraad wil de provincie richting geven aan ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied en zo komen tot ontwerpen bij nieuwe ontwikkelingen. In de Leidraad is opgenomen dat ruimtelijke ontwikkelingen in zijn algemeenheid moeten bijdragen aan onder meer het versterken van (de beleving van) openheid:

Ambities en Ontwikkelprincipes

De algemene ambitie is om ruimtelijke ontwikkelingen:

- bij te laten dragen aan het zichtbaar en herkenbaar houden van de *landschappelijke karakteristiek*
- bij te laten dragen aan het versterken van (de beleving van) *openheid* en
- helder te positioneren ten opzichte van de *ruimtelijke dragers*.

Onderstaande ambities en de bijbehorende ontwikkelprincipes zijn vertrekpunt bij het streven naar ruimtelijke kwaliteit.

(…)

de randen van Wieringermeer te ontwikkelen tot landschappelijke zones, voortbouwend op hun eigen karakteristiek.

> Houd ruimte vrij tussen de randen van Wieringermeer en de grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen als windmolens en grootschalige ontwikkelingen op de erven.

> Investeer op zodanige wijze in het landschappelijk raamwerk en de randen van de polder dat dit kansen oplevert voor recreatie, natuurontwikkeling en waterberging (kans).

In 2021 heeft de ABRvS een bestemmingsplan van de gemeente Hollands Kroon vernietigd, omdat onvoldoende was gemotiveerd hoe het voorzien in nieuwe grote bedrijfsbebouwing op een weids landschap, paste binnen het versterken van een open landschap (zie ECLI:NL:RVS:2021:2757, r.o. 5.3.). De ABRvS achtte een langschappelijke inpassing door een groene omlijsting, onvoldoende om te kunnen betogen dat sprake was van een versterking van de openheid van het landschap:

''Naar het oordeel van de Afdeling is het plan in strijd met artikel 15, tweede en derde lid, van de PRV vastgesteld. Volgens deze bepalingen moet bij de vaststelling van het plan rekening worden gehouden met de in de Leidraad opgenomen ambitie dat ruimtelijke ontwikkelingen moeten bijdragen aan onder meer het versterken van (de beleving van) openheid. Weliswaar wordt in de plantoelichting verwezen naar de Leidraad en het Beeldkwaliteitsplan, maar de plantoelichting en het Beeldkwaliteitsplan bevatten geen motivering waaruit blijkt dat de raad rekening heeft gehouden met deze ambitie. De enkele stelling in de plantoelichting dat de ontwikkeling is ingepast aan de hand van de Leidraad en een impact heeft die landschappelijk kan worden ingepast, is daarvoor onvoldoende. Het standpunt van de raad, zoals neergelegd in het verweerschrift en ter zitting toegelicht, dat het plan niet leidt tot een onevenredige aantasting van de openheid van het landschap, maakt ook niet dat daaruit volgt dat de in het plan voorziene ontwikkeling bijdraagt aan het versterken van (de beleving van) openheid, als bedoeld in de Leidraad. De Afdeling betrekt daarbij dat er in het plangebied momenteel geen bebouwing staat en dat, naar niet in geschil is, sprake is van een weids zicht. Het plan maakt een bedrijfsgebouw mogelijk met een maximale goothoogte van 7 m en een maximale bouwhoogte van 12 m, dat het gehele bouwvlak zal beslaan. De beoogde ontwikkeling heeft een oppervlakte van 2400 m2. De enkele omstandigheid dat de beoogde ontwikkeling wordt omringd door een groene omlijsting, zoals volgt uit het Beeldkwaliteitsplan, maakt gezien de hiervoor geschetste omstandigheden niet dat kan worden gezegd dat sprake is van een versterking van de openheid van het landschap.''

Het plangebied in het onderhavige geval is óók gelegen in landelijk gebied, dat gekenmerkt wordt door een landschap met weids zicht. Het initiatief voorziet, net als in de voornoemde uitspraak, in een toename van bedrijfsbebouwing. Het is onze inschatting dat de motivering in (bijlage 2 bij) de GOFLO nog onvoldoende naar voren komt hoe wordt bijgedragen aan de ontwikkelprincipes of waarom daarvan kan worden afgeweken. De motivering achten wij, gelet op de voornoemde vergelijkbare uitspraak van de ABRvS, risicovol, temeer nu grote nieuwe bebouwing moet worden opgericht op gronden die thans nog onderdeel uitmaken van het open landschap.

Daarnaast wordt uitgegaan van samenhang met de ontwikkeling van het naastgelegen motorcrossterrein, hetgeen - naar wat wij begrijpen - nog geen gegeven is. Op basis van het huidige plan, zien wij op dit punt een risico dat de ABRvS de motivering onvoldoende zal achten. De gemeente kan ervoor kiezen advies in te winnen bij de ARO (zie art. 6.70, vierde lid, van de POV NH2022).

Daarnaast blijkt uit de ruimtelijke onderbouwing nog niet duidelijk dat waterberging is opgelost. De initiatiefnemer schrijft dat met de voorgenomen maatregelen nog niet in voldoende mate wordt voorzien in watercompensatie wegens verhardingen. De initiatiefnemer schrijft:

> ''De te verbreden sloten en de nieuw te graven sloot zijn weergegeven op de situatietekening in bijlage 1. Met deze watercompensatie is sprake van in totaal 4.246 m2. Dit is nog 1.362 m2 te weinig. Het is door de noodzakelijke landschappelijk inpassing niet mogelijk om de resterende watercompensatie binnen het plangebied te realiseren.
>
> De voorkeur van de initiatiefnemer betreft het verbreden van het overige deel van de secundaire watergang (code: OAF-Q-66415) wat buiten het plangebied is gelegen. Van deze watergang is 370 meter buiten het plangebied gelegen. Om te voldoen aan de benodigde compensatie is het noodzakelijk om het overige deel te verbreden met 3,70 meter, dit is totaal 1.369 m2.
>
> De verdere uitwerking van de watercompensatie wordt in samenspraak met het Hoogheemraadschap verder uitgewerkt. De noodzakelijke vergunning wordt separaat aangevraagd bij het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK). Op basis van het voorgaande wordt er voor onderhavig initiatief voldaan aan de voorschriften omtrent water.''

Hoewel ook hier geldt (net als bij de natuurvergunning) dat de wateractiviteit los kan worden aangevraagd van de onderhavige omgevingsvergunning (art. 5.7 lid 2 Omgevingswet jo. art. 10.21 Omgevingsbesluit), blijkt uit de ruimtelijke onderbouwing niet duidelijk dat het aspect water op een adequate manier wordt opgelost of kan worden opgelost. Anders dan bij de natuurvergunning, is voor aspect water niet in het kader van de uitvoerbaarheidstoets aangegeven om welke redenen geconcludeerd kan worden dat de benodigde vergunningen kunnen worden verkregen en dat de gewenste activiteit uitvoerbaar is (en voldoet aan het ETFAL-criterium). Het college moet echter bij de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties motiveren waarom deze activiteit niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maakt. Dit betreft de uitvoerbaarheidstoets.[17] Aan de hand van de thans in de ruimtelijke onderbouwing opgenomen motivering, kunnen wij niet vaststellen of het plan ook daadwerkelijk uitvoerbaar zal zijn. Uit de motivering blijkt onzes inziens niet dat HHNK ook daadwerkelijk een vergunning voor de benodigde restcapaciteit zal verlenen of dat de kans daarop groot is. Wij benoemen dit daarom zekerheidshalve.

6. Kunnen gewijzigde beleidsinzichten een rol spelen, ook al is de Omgevingsvisie nog niet herzien?

Het is vaste rechtspraak dat inherent aan het besluitvormingstraject voor een bestemmingsplan en de daaraan voorafgaande voorbereiding is dat de ingenomen standpunten en geuite voornemens op grond van gewijzigde (politieke) inzichten kunnen wijzigen, mede naar aanleiding van de in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen, waaronder de belangen van derden.[18] In die zin mogen gewijzigde beleidsinzichten een rol spelen bij het te nemen besluit. De gemeente kan op basis van nieuwe inzichten anders beslissen dan is overeengekomen, echter, zij zal wél het bestaan van de overeenkomst en het belang van de initiatiefnemer moeten meewegen in een belangenafweging.[19]

De civiele rechter beoordeelt of de gewijzigde beleidsinzichten voldoende zwaarwegend zijn om de toezegging niet langer na te komen.[20] De beleidsinzichten moeten bovendien voldoende concreet en realistisch zijn. Ook moet het gestand doen van de afspraak conflicteren met de nieuwe beleidsinzichten.

De jurisprudentie loopt uiteen over de vraag of de gemeente redelijkerwijs op grond van gewijzigd beleid redelijkerwijs van planologische medewerking heeft mogen afzien. Het hangt telkens af van de concrete omstandigheden van het geval. Er zijn uitspraken waar de gemeente gewijzigd beleid niet redelijkerwijs mocht gebruiken om planologische medewerking te staken:

---

[17] Vgl. Rb. Gelderland 2 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393, r.o. 8.1.
[18] Vgl. ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3627, r.o. 4.1.
[19] Vgl. ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1067, r.o. 6.3.
[20] Vgl. Rb. Noord-Nederland 7 februari 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:407, r.o. 4.7.

''De voorzieningenrechter is van oordeel dat de door gemeente gestelde gewijzigde beleidsinzichten niet zodanig zwaarwegend zijn dat de gemeente de aan de supermarkt gedane toezeggingen om privaatrechtelijk mee te werken aan de realisatie, niet langer hoeft na te komen. De gemeente is dan ook gehouden om de gronden aan de supermarkt te verhuren.''[21]

Er zijn echter ook uitspraken waarin een gemeente dit wél mocht, bijvoorbeeld wanneer de gemeente ruimschoots aan haar verplichtingen had voldaan door jarenlang mee te werken aan de voorbereiding voor een nieuw bestemmingsplan voor het perceel:

''Het hof beslist dat de grieven van Aerarius c.s. geen doel treffen en dat de vonnissen moeten worden bekrachtigd. Doorslaggevend voor het hof is dat de gemeente gedurende vele jaren loyaal heeft meegewerkt aan realisering van het project tot herontwikkeling van het MGW-terrein. Dat heeft zij gedaan tot het moment dat door toenemende leegstand in het kernwinkelgebied van Dinxperlo en vrees voor verdere verslechtering de kritiek op het project vanuit de raad van de gemeente en van de zijde van de winkeliers van Dinxperlo zo groot werd, dat doorzetten van het project niet meer aan de orde was. De beslissing van het gemeentebestuur om niet meer mee te werken aan het project tot vestiging van de supermarkten kan daarom de toets der kritiek doorstaan. De gemeente heeft geen wanprestatie en geen onrechtmatige daad gepleegd. Het hof zal dat hieronder uitwerken.''[22]

In de kern komt het erop neer dat een overheid zich weliswaar mag beroepen op gewijzigde (planologische) inzichten, maar dat indien sprake is van een door een overheid zelf gekozen beleidswijziging die maakt dat zij niet langer haar verplichtingen nakomt, zij in de regel wel is aansprakelijk voor de gevolgen van niet-nakoming:

''De rechtbank is van oordeel dat de zelf gekozen beleidswijziging van de organen van gemeente onder deze bepalingen kan worden gebracht zoals de gemeente ook betoogt. Dit heeft tot gevolg dat Noorderpolder van de gemeente geen nakoming van de verbintenis tot medewerking kan vorderen. Organen van de gemeente mogen naar het oordeel van de rechtbank hun planologisch beleid wijzigen om zwaarwegende belangen te dienen als voorkoming van leegstand en verloedering op Schouwen-Duiveland, en om het voorzieningenniveau in andere woonkernen dan Zierikzee te handhaven ook als deze belangen met het eerder gevoerde beleid onvoldoende effectief zijn gediend. Politieke organen van de gemeente moeten zich deze belangen aantrekken als hoeders van het algemeen belang, en zij moeten daarom in staat worden gesteld om na verloop van meer dan 10 jaren op grond van nieuwe inzichten haar planologisch beleid te wijzigen en/of nieuw planologische beleid tot stand brengen zonder dat het particuliere belang van Noorderpolder dit kan beletten. Met de vordering tot nakoming van de medewerkingsverplichting beoogt Noorderpolder dit ten onrechte te beletten.
(…)
Het voorgaande laat onverlet dat de gemeente op grond van een tekortkoming in de nakoming van de SOK aansprakelijk is om de dientengevolge te lijden schade aan Noorderpolder te vergoeden, tenzij de gemeente deze aansprakelijkheid heeft uitgesloten.

De gemeente beroept zich op de bepaling van artikel 3.4. van de SOK. De rechtbank is van oordeel dat de gemeente zich niet met succes op deze bepaling kan beroepen. Immers, aansprakelijkheid is alleen uitgesloten voor gevolgen van publiekrechtelijke besluiten die organen van de gemeente moeten nemen en die strijdig zijn met de SOK. Hiervan is geen sprake nu de beleidswijziging vanaf 2012/2013 door organen van gemeente zelf tot stand is gekomen hetgeen ook geldt voor de op grond van deze beleidswijziging tot stand gekomen en met de SOK strijdige besluiten. Het algemeen belang en een goede ruimtelijke ordening liggen aan deze beleidswijziging ten grondslag maar derden(-belanghebbenden) hebben de gemeente hiertoe niet gedwongen of genoodzaakt aan welke dwang of noodzaak de gemeente zich op grond van haar publieke functie niet mag onttrekken. Het beroep op artikel 3.4. van de SOK passeert de rechtbank dan ook.

De gemeente betwist de causaliteit tussen de tekortkoming en de door Noorderpolder gestelde schade. Aan deze stelling legt de gemeente ten grondslag dat, zou de gemeente wel aan haar inspanningsverbintenis hebben voldaan, de gemeenteraad, de provincie of het rijk -gelet op hun eigen verantwoordelijkheid op het gebied van de ruimtelijke ordening- ook zouden hebben ingegrepen en op de rem hebben getrapt.

De rechtbank passeert dit verweer. Voor wat betreft het handelen van de gemeenteraad heeft te gelden dat dit handelen aan de gemeente dient te worden toegerekend. Voor zover de gemeente de provincie en

[21] Vgl. Rb. Noord-Nederland 07-02-2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:407, r.o. 4.7.
[22] Vgl. Gh Arnhem-Leeuwarden 23 juni 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:4761, r.o. 4.11 en 4.14.

het rijk in het debat betrekt, stelt de rechtbank vast dat de provincie noch het rijk voor de gemeente bindende publiekrechtelijke besluiten of maatregelen heeft genomen die de gemeente noodzaakt of dwingt om tot een concrete beperking of afboeking van plancapaciteit en nieuwbouw in het plangebied Noorderpolder II, "De Velden" over te gaan."[23]

Kortom, beleid kan met verloop van tijd wijzigen. Het staat de gemeente vrij om beleid(inzichten) te wijzigen, zeker naar mate het tijdsverloop langer is. Is de beleidswijziging ingegeven vanuit een noodzaak of (externe) dwang, dan is het verdedigbaar dat een weigering wegens een beleidswijziging niet leidt tot een schadeplicht, omdat dit niet aan de gemeente toerekenbaar is. Is de beleidswijziging echter ingegeven louter vanuit een politieke wens, zonder een noodzaak daartoe in het kader van een goede ruimtelijke ordening, dan kan dit – wanneer dit aan planologische medewerking in de weg staat – aansprakelijkheid opleveren.

Wij begrijpen uit de vraagstelling dat de gemeenteraad een wijziging van de Omgevingsvisie voor ogen heeft die nog niet is vastgesteld. Naar wat wij begrijpen uit de vraagstelling, kan deze wijziging een belemmering opwerpen voor de beoogde ontwikkeling en overweegt de gemeenteraad, vooruitlopend daarop, mogelijk een negatief bindend advies af te geven. Het is onze inschatting dat de gemeenteraad – voor zover het voorgaande juist is aangenomen – de aanvraag in beginsel ex nunc (naar huidig recht en beleid) moet beoordelen. Daar komt bij dat indien de beoogde wijziging van overheidswege plaatsvindt en de beleidsmatige keuze voortkomt uit louter een politieke wens van de gemeente (zonder concrete noodzaak hiertoe), de gemeente zich niet zonder meer op gewijzigd beleid kan beroepen bij een weigering. Bij een weigering op grond van gewijzigde beleidsinzichten, zal de gemeente goed moeten motiveren dat de belangen van de initiatiefnemer niet onevenredig worden geschaad; de gemeente zal dus een belangenafweging moeten maken (ook eventueel in het kader van art. 4:84 Awb, dat de gemeente de mogelijkheid biedt om – bij bijzondere omstandigheden – van beleid af te wijken) en tevens moeten motiveren waarom thans – anders dan bij de eerdere poging – niet meer kan worden meegewerkt (op basis van ruimtelijke/juridische overwegingen).

Conclusie

Samengevat concluderen wij dat de gemeente als rechtspersoon op grond van de overeenkomst gehouden is zich in te spannen om tot een haalbaar plan te komen en dat te realiseren. Het betreft een inspanningsverplichting voor het college van B&W en niet een prestatieverplichting voor de gemeenteraad. Risico op aansprakelijkheid bestaat alléén wanneer de gemeente zijn inspanningsverplichting niet nakomt. Nu de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2018 en 2019 het bestemmingsplan en de verleende natuurvergunning heeft vernietigd, moeten partijen in overleg treden om met elkaar te komen tot een haalbaar plan. Dat betekent dat het plan waar nodig moet worden aangepast of nader moet worden gemotiveerd. De gemeente kan wijzigingen voorstellen voor zover dit redelijkerwijs noodzakelijk is voor de realisatie van het plan. De inspanningsplicht vergt van de gemeente dat zij een serieuze poging doet om te komen tot een haalbaar plan. Het niet nakomen van een inspanningsplicht kan aansprakelijkheid voor schade opleveren. De gemeente moet de nodige zorgvuldigheid in acht nemen tijdens de procedure én zich serieus inspannen (en dus ook meedenken) waar het gaat om de ontwikkeling en uitvoering van de bedrijfsverplaatsing.

Het voorgaande neemt verder niet weg dat de gemeenteraad op basis van ruimtelijke overwegingen moet bepalen of het plan wel of niet moet worden vastgesteld. Past het plan niet binnen een goede ruimtelijke ordening, dan moet de gemeenteraad gemotiveerd negatief adviseren (op basis van ruimtelijke overwegingen). Een gemotiveerd negatief advies leidt niet tot aansprakelijkheid, nu een resultaat niet overeen is gekomen. Een bevoegdhedenovereenkomst tussen het college van B&W en een derde kan niet leiden tot een verplichting van de gemeenteraad om een bestemming te wijzigen of een positief bindend advies af te geven. De gemeenteraad blijft zelfstandig bevoegd tot het wijzigen van een bestemmingsplan en tot het bepalen wat hij aanvaardbaar acht in het kader van een evenwichtige toebedeling van functies aan locaties. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan zelfstandig moet beoordelen of een initiatief planologisch aanvaardbaar is en dat deze beoordeling niet via een overeenkomst mag worden gebonden. In die zin is de gemeenteraad dus niet gebonden om een positief bindend advies af te geven. De gemeenteraad moet het plan beoordelen en een advies afgeven op basis van ruimtelijke, juridische en/of beleidsmatige overwegingen.

Aan een negatief advies kan dwingende wet- en regelgeving en/of jurisprudentie ten grondslag liggen, als de gemeenteraad van oordeel is dat het plan hierdoor niet haalbaar zal zijn bij een rechter. Daarnaast kunnen gewijzigde beleidsinzichten aan een weigering ten grondslag liggen, echter, alléén wanneer de beleidswijziging is ingegeven door een bepaalde noodzaak of (externe) dwang (door omstandigheden). Een beleidswijziging die louter uit een politieke wens voortkomt, kan óók als grondslag voor een negatief advies worden gehanteerd, echter, de

[23] Vgl. Rb. Zeeland-West-Brabant 13 maart 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:1618.

gemeente loopt daarbij wel een risico op aansprakelijkheid. Bij een weigering moet het bestaan van de overeenkomst en het belang van de initiatiefnemer worden meegewogen in een belangenafweging. Een weigering dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Relevant is tot slot dat, indien er nog vragen, onduidelijkheden of belemmeringen bestaan met betrekking tot het huidige plan bestaan, de gemeenteraad ervoor kan kiezen een advies onder bepaalde voorbehouden uit te brengen. Het college kan de initiatiefnemer ook vragen om nadere informatie of een aanpassing van het plan. Bestaat die bereidheid tot aanpassing of het leveren van nadere informatie niet, dan kan de gemeente alsnog weigeren, zonder dat sprake is van een schending van de inspanningsverplichting.

Wij hopen hiermee de vragen van de gemeenteraad naar volledigheid te hebben beantwoord. Vanzelfsprekend zijn wij beschikbaar voor overleg.

Hoogachtend,

F.W. Horstman, advocaat
N.J. Stephan, advocaat
Tanger Advocaten N.V.