Zaaknummer: 2442435

Datum: 22 maart 2021

Advies van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Soest

Advies aan de gemeenteraad

Inleiding
Op 5 maart en 12 november 2020 heeft de bezwaarschriftencommissie een tweetal bezwaarschriften behandeld. Het betreft een bezwaarschrift van 19 maart 2019, aangevuld bij brief van 30 oktober 2019 tegen het besluit van de gemeenteraad (hierna: de raad) van 7 februari 2019, raadsbesluit nummer 19-04 (hierna: besluit 1) en een bezwaarschrift van 12 juni 2020 tegen het besluit van de raad van 19 mei 2020, raadsbesluit nummer 20-34 (hierna: besluit 2). Beide bezwaarschriften zijn ingediend door mevrouw mr. S.G.A. de Boer namens de heer A.G. van Dorresteijn (hierna: Van Dorresteijn) en aangevuld bij brief van 29 september 2020.

Vervolgens heeft mevrouw mr. S.G.A. de Boer bij brief van 9 december 2020 namens Van Dorresteijn een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van de raad van 26 november 2020, raadsbesluit 20-47 (hierna: besluit 3). Dit bezwaarschrift is met instemming van Van Dorresteijn schriftelijk afgedaan.

De besluiten zien, samengevat, op de weigering van het verzoek tot het wijzigen van het bestemmingsplan ten behoeve van het vestigen van een agrarisch bedrijf aan de Peter van den Breemerweg tegenover nrs. 1 en 3.

Standpunten van partijen
Van Dorresteijn heeft, kort samengevat, het navolgende aangevoerd.
De besluiten van 7 februari 2019 en 19 mei 2020 zijn onvoldoende gemotiveerd en ook niet zorgvuldig voorbereid. De raad had ten aanzien van deze besluiten en besluit 3 niet alleen inhoudelijke en goed onderbouwde redenen in het kader van de ruimtelijke ordening moeten geven, maar ook had er een zorgvuldige belangenafweging moeten plaatsvinden om de weigering te rechtvaardigen. Verder doet Van Dorresteijn een beroep op het vertrouwensbeginsel. Volgens Van Dorresteijn is sprake van een schoolvoorbeeld van opgewekt vertrouwen dat door de raad gehonoreerd moet worden. Door de raad zijn jarenlang concrete toezeggingen gedaan. Ook de wethouder heeft zich op aanwijzing van de raad jarenlang ingespannen om de verplaatsing van zijn agrarisch bedrijf naar de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg gerealiseerd te krijgen en daarover intensief overleg met de provincie gevoerd. Deze gedragingen kunnen maar één bedoeling hebben gehad en konden maar op een manier worden opgevat: de gemeente zal meewerken aan verplaatsing naar de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg. Volgens Van Dorresteijn is het plan ruimtelijk inpasbaar en wilde de provincie meewerken. Voor zover de raad het beleid mag wijzigen en de aanvraag had mogen afwijzen, dan had een belangenafweging met daarbij een schadevergoeding voor de heer Van Dorresteijn niet mogen ontbreken, aldus Van Dorresteijn.

Namens de raad is, kort samengevat, het navolgende aangevoerd.
De raad is (primair) van mening dat de bezwaarschriften, voor zover deze zien op de besluiten 1 en 2 van de raad d.d. 7 februari 2019 en 19 mei 2020, geen betrekking hebben op een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en dat die bezwaren dan ook niet-ontvankelijk zijn. Subsidiair is de raad van mening dat het weigeringsbesluit van 26 november 2020, moet worden aangemerkt als een wijziging of vervanging van de eerdere beslissingen. Verder is zijdens de raad aangevoerd dat de raad bij het nemen van ruimtelijke besluiten beleidsruimte heeft en dat hij de betrokken belangen tegen elkaar moet afwegen. De raad heeft bij besluit 3 geweigerd om het bestemmingsplan vast te stellen, omdat hij bebouwing aan de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg ongewenst acht met het oog op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden ter plaatse. Met betrekking tot het door Van Dorresteijn gedane beroep op het vertrouwensbeginsel voert de raad aan dat geen sprake is van toezeggingen op basis waarvan Van Dorresteijn een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan doen.

Juridisch kader
Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt als volgt:
"Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Artikel 1:3 van de Awb luidt, voor zover van belang, als volgt:
"1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.
2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.
3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen. (...)"

Ingevolge artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 3.9 van de Wro luidt als volgt:
"1. Artikel 3.8 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen.
2. Tot een afwijzing als bedoeld in het eerste lid besluit de gemeenteraad zo spoedig mogelijk doch in elk geval binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag."

Het perceel Peter van den Breemerweg tegenover nummers 1 en 3 is gelegen in het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" en heeft daarin de enkelbestemming "Agrarisch met waarden".

Overwegingen
1. De commissie gaat, gehoord partijen en gelezen het procesdossier, uit van de volgende feiten en omstandigheden.

2. Van Dorresteijn exploiteert een agrarisch bedrijf. Dat bedrijf was gevestigd aan de Insingerstraat 19 te Soest. Omdat het bedrijf op die locatie steeds verder werd ingeperkt door oprukkende bebouwing, is gekeken naar de mogelijkheid tot het verplaatsen van het bedrijf.

3. Op 19 december 2013 heeft de raad een amendement aangenomen bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk Gebied". Het amendement luidt, onder meer en voor zover van belang, als volgt:
   "de verplaatsing van het bedrijf aan de Insingerstraat 19 naar de Peter van den Breemerweg en de bouw van vier woningen op de locatie Insingerstraat 19 als wijzigingsbevoegdheid op te nemen in het bestemmingsplan Landelijk Gebied, waarin geregeld wordt:
   - *dat de aanvrager een wijzigingsplan inclusief onderbouwing levert voor beide locaties (...)"*

4. Naar aanleiding van voornoemd amendement is een wijzigingsbevoegdheid in de planregels opgenomen, waaraan (onder meer) de volgende voorwaarde was verbonden:
   "b. de aanvrager dient aan de hand van een deskundige op te stellen ruimtelijke onderbouwing aan te tonen, dat wordt voldaan aan het in dit lid bepaalde en dat de voorgestelde wijziging vanuit het oogpunt van stedenbouw, verkeer, milieu, geluid, cultuurhistorie, archeologie, landschap, natuur, flora en fauna, externe veiligheid en risiconormering geen beletsel vormt. Een ruimtelijk inrichtingsplan dient onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing te zijn."

5. Voornoemde wijzigingsbevoegdheid is, als gevolg van een door gedeputeerde staten gegeven reactieve aanwijzing, niet in werking getreden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft die beslissing van de provincie in haar uitspraak van 3 juni 2015 in stand gelaten.

6. Nadien hebben het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) en de raad zich – tijdens de in 2016 in gang gezette herijking van de Provinciale Ruimtelijke Verordening – ingespannen om provinciale staten ertoe te bewegen om in de provinciale regelgeving ruimte te

bieden voor de bedrijfsverplaatsing. Ook dit is door provinciale staten bij de vaststelling van de herijkte Provinciale Ruimtelijke Verordening en Structuurvisie in december 2016 afgewezen.

7. Bij brief van 18 april 2017 is namens het college aan Van Dorresteijn medegedeeld dat het besloten heeft het dossier voor de door hem beoogde bedrijfsverplaatsing naar de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg definitief te sluiten.

8. In opdracht van de provincie heeft in 2017 een deskundigenonderzoek plaatsgevonden. Na de totstandkoming van dit onderzoek heeft de gedeputeerde, de heer P. van den Berg, bij brief van 12 december 2017 aan Van Dorresteijn onder meer het volgende bericht:
"(…) Uw bedrijf bevindt zich in een bijzondere situatie, doordat het met name door de oprukkende woonbebouwing van de kern Soest steeds meer in de klem is gekomen. Daarom heb ik bij de behandeling van de PRV in Provinciale Staten op 12 december 2016 toegezegd om een zoektocht te helpen initiëren naar een bestaand agrarisch bouwvlak waar u uw bedrijf zou kunnen vestigen. Helaas heeft deze zoektocht geen bruikbaar resultaat opgeleverd. (…) Ik ben bereid aan Provinciale Staten een voorstel te doen toekomen tot wijziging van de PRV, die zal inhouden dat er specifiek voor uw bedrijf op een concrete plek een uitzondering op bovengenoemd verbod wordt gemaakt. (…) Mede op uitdrukkelijk verzoek van Provinciale Staten zal daarbij in eerste instantie worden gekeken naar de gronden en het gebouw die al in uw bezit zijn, aan de Peter van den Breemerweg. Of deze locatie daarvoor geschikt is, zal in overleg met de gemeente moeten worden vastgesteld. Omdat voor het beoordelen van die geschiktheid kennis nodig is van de aard, omvang en toekomstperspectief van uw bedrijf, verzoek ik u deze kennis zo snel mogelijk beschikbaar te stellen aan de gemeente. Ik heb begrepen dat er op 30 november 2017 een gesprek heeft plaatsgevonden bij de gemeente tussen u en uw adviseurs en ambtenaren van gemeente en provincie. (…) U begrijpt dat ik op dit moment geen garanties kan geven dat deze locatie haalbaar is. Het is zowel voor de gemeente als voor de provincie noodzakelijk dat de locatie past in de eisen van een goede ruimtelijke ordening. (…)"

9. Bij e-mail van 6 juni 2018 heeft Rho adviseurs een concept bestemmingsplan ingediend. Deze e-mail is gestuurd naar de behandelend ambtenaar, de heer P. Haagen, met onder meer Van Dorresteijn in de CC. De e-mail heeft als onderwerp "Concept-bestemmingsplan 'Peter van den Breemerweg tegenover nrs. 1 en 3'" en luidt als volgt:
"In de afgelopen weken is gewerkt aan het bestemmingsplan voor de verplaatsing van het agrarische bedrijf van Van Dorresteijn. De conceptversie is nu gereed en leggen we hierbij ter beoordeling aan jullie voor."

10. Bij e-mail van 7 juni 2018 heeft de heer G. Kernkamp de heer P. Haagen verzocht om hem te bevestigen dat hij de e-mail, waarmee het concept-bestemmingsplan is verzonden, heeft ontvangen.

11. Bij brief van 20 juni 2018 heeft het college onder meer het volgende aan Van Dorresteijn bericht:
"(…)Met de vestiging van uw bedrijf op deze gewenste locatie hebben wij grote moeite. Een nieuwe bouwperceel in dit open en onbebouwde gedeelte van de polder tast die openheid van het polderlandschap ernstig aan. (…)"

12. Bij brief van 20 november 2018 heeft het college onder meer – en voor zover van belang – het volgende aan Van Dorresteijn bericht:
"Op 8 juni 2018 heeft uw adviesbureau Rho namens u een voorontwerpbestemmingsplan ingediend om een agrarisch bedrijf mogelijk te maken op een nieuw agrarisch bouwperceel aan de Peter van den Breemerweg t/o nrs 1-3. De behandeling van deze aanvraag heeft enige tijd stil gelegen (…). Het verzoek is in strijd met de uitgangspunten van het geldende bestemmingsplan. (…) Uw aanvraag voor nieuwe bebouwing op 1 hectare grond op deze gekozen locatie is hier dan ook mee in strijd. (…)"

13. In het raadsvoorstel d.d. 19 november 2018 staat onder meer het volgende vermeld:
"(…) Op 8 juni 2018 heeft de agrariër die aan de Insingerstraat 19 was gevestigd een voorontwerpbestemmingsplan ingediend om een agrarisch bedrijf te vestigen (…). De behandeling

van deze aanvraag heeft enige tijd stil gelegen (…) Ook wenst de aanvrager en andere betrokkenen zoals omwonenden nu snel duidelijkheid in deze lang lopende zaak. (…)

1.1. Aan het indienen van het voorontwerpbestemmingsplan is veel vooraf gegaan. (…)
9. het voorontwerpbestemmingsplan voor een nieuw agrarisch bouwperceel wordt bij de gemeente ingediend; (…)

1.2 Het verzoek is in strijd met uitgangspunten bestemmingsplan. (…) De aanvraag is hiermee in strijd. (…)"

14. In de op 10 december 2018 door Provinciale Staten van Utrecht aangenomen "Motie duidelijkheid Dorresteijn" hebben de Provinciale Staten van Utrecht uitgesproken dat zij voornemens zijn de 1e partiele herziening PRS/PRV inzake Dorresteijn zoals die werd voorbereid onmiddellijk in gang te zetten als de gemeente besluit tot medewerking aan de verplaatsing.

15. Op 7 februari 2019 heeft de raad het navolgende besluit genomen:
"1. Kennis nemen van het juridische kader na het amendement uit 2013;
2. Samen met de aanvrager in de komende periode in (de polder van) Soest verder te zoeken naar:
a. bij voorkeur een bestaand vrijkomend en als zodanig bestemd agrarisch bouwperceel dan wel;
b. een eventueel nieuwe locatie waar reeds een bouwbestemming op aanwezig is;
c. een eventueel nieuwe locatie zonder bestemming. Hierbij sluiten we de Zuidzijde van de Peter van den Breemerweg uit;
d. het zoekproces door een onafhankelijke deskundige wordt begeleid;
e. het college de Raad halfjaarlijks rapporteert over de voortgang;
f. hiervoor de tijd te nemen tot uiterlijk september 2020."

16. Bij brief van 19 maart 2019, aangevuld bij brief van 30 oktober 2019, heeft de gemachtigde van Van Dorresteijn een bezwaarschrift ingediend tegen voornoemd besluit.

17. Op 4 maart 2020 heeft Van Dorresteijn een aanvraag ingediend om de bestemming van het perceel Peter van den Breemerweg tegenover nummers 1 en 3 te Soest te wijzigen ten behoeve van de vestiging van zijn agrarische bedrijf. Deze aanvraag is identiek aan het op 8 juni 2018 ingediende concept-bestemmingsplan.

18. Op 5 maart 2020 heeft de bezwaarschriftencommissie partijen gehoord tijdens een openbare hoorzitting (zie verslag hoorzitting).

19. Bij brief van 9 maart 2020 heeft de gemachtigde van Van Dorresteijn de documenten, waarin zij in haar pleitnota ten behoeve van de hoorzitting heeft verwezen, overgelegd.

20. Bij brief van 27 maart 2020 heeft de bezwaarschriftencommissie de raad in de gelegenheid gesteld om inhoudelijk te reageren op het door Van Dorresteijn ingediende bezwaar. In de e-mail van 17 april 2020 heeft de heer K.C.P. Haagen hier namens de raad op gereageerd. Als bijlage is een notitie van de heer mr. D. Korsse van Van der Feltz Advocaten d.d. 3 april 2020 gevoegd.

21. Naar aanleiding van de namens Van Dorresteijn op 4 maart 2020 ingediende aanvraag heeft de raad op 19 mei 2020 een besluit genomen. Dat besluit luidt onder meer – en voor zover van belang – als volgt:
"1. Op ruimtelijk juridisch planologische gronden niet mee te werken aan het huidige verzoek tot aanpassing van het bestemmingsplan aan de Peter van den Breemerweg zuidzijde. (…)"

22. Bij brief van 12 juni 2020 heeft de gemachtigde van Van Dorresteijn (pro forma) bezwaar ingediend tegen voornoemd besluit. Bij brief van 29 september 2020 heeft de gemachtigde van Van Dorresteijn

het bezwaar aangevuld en tevens een nadere reactie gegeven op de notitie van Van der Feltz Advocaten van 3 april 2020.

23. Naar aanleiding van de aanvraag van Van Dorresteijn heeft de raad zijn standpunt, dat nieuwe bebouwing aan de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg niet wenselijk is, laten toetsen door RoyalhaskoningDHV. In het naar aanleiding daarvan opgestelde rapport "Landschappelijk kader Peter van den Breemerweg" van RoyalhaskoningDHV van 25 september 2020 wordt, voor zover van belang, volgende geconcludeerd:
"De Peter van den Breemerweg toont duidelijk de originele manier van verkavelen, waarbij vanuit een lint naar het noorden ontgonnen werd om daarna noordelijk een nieuw lint te stichten met wederom bebouwing aan de noordzijde. Door de jaren heen is ervoor gekozen om de zuidzijde niet te bebouwen en zo bestaande ontginningslint te behouden. Het toestaan van bebouwing gaat niet alleen over de impact van de bebouwing op zicht en openheid maar vooral over het doorbreken van een waardevol patroon in het landschap. Bezien vanuit de impact op de openheid en de zichten over de polder is de impact van bebouwing aan de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg beperkt. Bebouwing aan de zuidzijde zal de originaliteit van het ontginningslint aantasten en een omslag vormen in de ontwikkeling van dit agrarisch lint door de jaren heen. Het kan mogelijk de deur openzetten voor andere toekomstige agrarische ontwikkelingen in het lint. De ontwikkeling van andere ontginningslinten bezien, is deze gedachte niet vreemd. Meerdere andere toekomstige ontwikkelingen in dit lint zullen op hun beurt de openheid en zichten steeds verder aantasten (precedentwerking). Vanuit de ontwikkelingsgeschiedenis van het landschap bezien zou het beter zijn een nieuw agrarisch bedrijf niet aan de zuidzijde te situeren."

24. Op 12 november 2020 heeft de bezwaarschriftencommissie partijen (wederom) gehoord tijdens een openbare hoorzitting (zie verslag hoorzitting).

25. Op 26 november 2020 heeft de raad wederom een besluit genomen. Dat besluit luidt als volgt:
"Het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan d.d. 4 maart 2020 ten behoeve van het vestigen van een agrarisch bedrijf aan de Peter van den Breemerweg tegenover 1 en 3, te weigeren."

26. Bij brief van 9 december 2020 heeft de gemachtigde van Van Dorresteijn bezwaar ingediend tegen voornoemd besluit. Bij brief van 8 januari 2021 heeft de gemachtigde van de raad, de heer mr. D. Korsse, een verweerschrift ingediend. Hierop is door de gemachtigde van Van Dorresteijn bij brief van 3 februari 2021 op gereageerd. Bij e-mail van 17 februari 2021 heeft de gemachtigde van Van Dorresteijn desgevraagd bericht dat een nadere hoorzitting niet nodig is.

27. Met betrekking tot de zich in het procesdossier bevindende stukken en het door partijen naar voren gebrachte, overweegt de commissie als volgt.

Besluit 1

28. De eerste vraag die beantwoord dient te worden, is of de e-mail van 6 juni 2018 van Rho namens Van Dorresteijn, waarbij een concept-bestemmingsplan is ingediend, een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb is. De commissie is van mening dat deze vraag bevestigend dient te worden beantwoord en overweegt daartoe als volgt.

29. Weliswaar wordt in de e-mail van 6 juni 2018 niet uitdrukkelijk aan de raad verzocht om het ingediende bestemmingsplan vast te stellen en blijkt zulks ook niet uit andere stukken, doch gelet op de voorgeschiedenis van de totstandkoming van het concept-bestemmingsplan en de overgelegde stukken blijkt naar de mening van de commissie voldoende duidelijk dat het de intentie van Van Dorresteijn was om een aanvraag in te dienen. In het raadsvoorstel van 19 november 2018 is ook uitgebreid uiteengezet wat er aan het indienen van het bestemmingsplan is voorafgegaan. In diverse stukken van zowel het college als de raad wordt voorts bij herhaling gesproken over een door Van Dorresteijn ingediende aanvraag. Daaruit maakt de commissie op dat de aanvraag ook door het college en de raad als zodanig is opgevat. Indien daarover enige twijfel bestond, dan had het op de

weg van het college dan wel de raad gelegen om, gelet op artikel 4:5, eerste lid, van de Awb, duidelijkheid te vragen hieromtrent. Dat dat is nagelaten, is een voor rekening en risico van hen komende omstandigheid.

30. Daar komt nog bij dat door de heer G. Kernkamp (betrokken bij het indienen van het concept-bestemmingsplan) ter zitting van 5 maart 2020 onweersproken is gesteld dat het per e-mail van 6 juni 2018 ingediende plan reeds de fase van vooroverleg had doorlopen en dat diverse ambtelijke opmerkingen zijn verwerkt in het ingediende plan. Zijdens Van Dorresteijn is in dit verband ook onbetwist gesteld dat ten tijde van het amendement van 19 december 2013 precies hetzelfde bouwblok voor lag op dezelfde locatie als in de aanvraag van 6 juni 2018. Daarenboven heeft Van Dorresteijn onweersproken aangevoerd dat op de gemeentelijke website onder het onderwerp wijzigen bestemminsplan alleen vermeld stond dat een verzoek om vooroverleg via een formulier moest worden ingediend en dat als een nieuw bestemmingsplan moet worden opgesteld, contact moet worden opgenomen met de vakambtenaren, hetgeen in het onderhavige geval is gedaan. In het licht van het voorgaande kan de commissie de stelling van de raad, dat slechts sprake zou zijn van een principeverzoek, dan ook niet volgen. Dat in het raadsvoorstel van 19 november 2018 (tevens) wordt gesproken over een voorontwerpbestemmingsplan doet aan het voorgaande niet af.

31. Gelet op het voorgaande is het besluit van 7 februari 2019 derhalve een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, waartegen bezwaar en beroep open staat. De zinsnede “Hierbij sluiten we de Zuidzijde van de Peter van den Breemerweg uit” behelst immers een impliciete afwijzing van de aanvraag van Van Dorresteijn van 6 juni 2018 die juist ziet op het wijzigen van het bestemmingsplan aan de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg. Van Dorresteijn kon, om zijn rechten te behouden, dan ook niet anders dan hiertegen bezwaar indienen.

32. De commissie is met Van Dorresteijn van mening dat het besluit tot afwijzen van de aanvraag van Van Dorresteijn om het bestemmingsplan vast te stellen onvoldoende is gemotiveerd. In ieder geval zijn daarin de belangen van Van Dorresteijn in het geheel niet meegenomen. In zoverre treft het bezwaar van Van Dorresteijn dan ook doel.

33. Inmiddels is echter sprake van gewijzigde feiten en omstandigheden. Van Dorresteijn heeft op 4 maart 2020 een nieuwe aanvraag ingediend, waarop inmiddels eveneens is besloten. Deze aanvraag is identiek aan de aanvraag van 6 juni 2018. Gelet daarop heeft Van Dorresteijn naar de mening van de commissie (ex nunc) dan ook geen procesbelang meer bij een inhoudelijke behandeling van het bezwaar. Om die reden adviseert de commissie om het bezwaar tegen het bestreden besluit 1 niet-ontvankelijk te verklaren.

Besluit 2

34. De volgende vraag die beantwoord dient te worden, is of het besluit van 19 mei 2020 een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De commissie is van mening dat ook deze vraag bevestigend dient te worden beantwoord. De commissie overweegt daartoe als volgt.

35. Tussen partijen is niet in geschil dat aan dit besluit een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb ten grondslag ligt. Het besluit van 19 mei 2020 om *“Op ruimtelijk juridisch planologische gronden niet mee te werken aan het huidige verzoek tot aanpassing van het bestemmingsplan aan de Peter van den Breemerweg zuidzijde”* is naar de mening van de commissie dan ook een beslissing op die aanvraag. Met dat besluit wordt immers de aanvraag van Van Dorresteijn om het bestemmingsplan aan de Zuidzijde van de Peter van den Breemerweg te wijzigen, afgewezen. Dat, zoals zijdens de raad nog is aangevoerd, het niet de bedoeling zou zijn geweest om een beslissing op de aanvraag te nemen, maar om een weigeringsbesluit voor te bereiden doet aan het voorgaande niet af. Dat blijkt immers als zodanig ook niet uit het bestreden besluit. Indien het de intentie van de raad was om een weigeringsbesluit voor te bereiden, dan had het op de weg van de raad gelegen om zulks ook expliciet te besluiten. Van Dorresteijn kon, om zijn rechten te behouden, dan ook niet anders dan bezwaar maken tegen dit besluit. De commissie is voorts met Van Dorresteijn

van mening dat ook dit besluit – evenals het eerste besluit – zeer gebrekkig is gemotiveerd. In zoverre treft ook dit bezwaar doel.

36. Inmiddels heeft de raad bij besluit van 26 november 2020 alsnog een gemotiveerd besluit genomen op de aanvraag van 4 maart 2020. Daarmee dient dat besluit te worden aangemerkt als een wijziging of vervanging van de eerdere beslissingen en heeft het bezwaar, gelet op artikel 6:19 van de Awb, van rechtswege mede betrekking op dat besluit. Om die reden heeft Van Dorresteijn geen procesbelang meer – Van Dorresteijn heeft dat ook niet aangevoerd – bij een inhoudelijke behandeling van het bezwaar tegen het besluit van 19 mei 2020. De commissie adviseert om het bezwaar tegen het bestreden besluit 2 niet-ontvankelijk te verklaren.

Besluit 3

37. Niet ter discussie staat dat het besluit van 26 november 2020 een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb is. Het bezwaarschrift voldoet aan de in de Awb gestelde eisen en ook wordt aan de overige wettelijke vereisten voldaan, zodat Van Dorresteijn kan worden ontvangen in zijn bezwaar.

Ruimtelijke belangenafweging

38. De eerste vraag die aan de orde is, is de vraag of de raad in redelijkheid het standpunt heeft kunnen innemen dat de weigering om het bestemmingsplan vast te stellen, en daarmee te voorzien in de bedrijfsvestiging aan de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg, strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De commissie is van mening dat deze vraag bevestigend dient te worden beantwoord en overweegt daartoe als volgt.

39. Voorop gesteld dient te worden dat de raad bij het nemen van ruimtelijke besluiten beleidsvrijheid heeft en dat hij de betrokken belangen tegen elkaar moet afwegen. De toetsing van ruimtelijke besluiten beperkt zich tot een beoordeling aan de hand van gronden van het bezwaar of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het ter beoordeling staande ruimtelijke besluit strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

40. In het onderhavige geval heeft de raad geweigerd om het bestemmingsplan vast te stellen, omdat hij bebouwing aan de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg ongewenst acht met het oog op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden ter plaatse. De raad heeft aangevoerd dat hij hierbij aansluiting heeft gezocht bij het gemeentelijke coalitieakkoord. Daarin wordt ervan uitgegaan dat nieuwe bebouwing plaatsvindt binnen de rode contour, zodat in beginsel geen planologische medewerking wordt verleend om in de polder te gaan bouwen. De zuidzijde van de Peter van den Breemerweg is een onbebouwd en open stuk Eempolder in de gemeente Soest. Het gemeentebestuur wil deze kenmerken beschermen, aldus de raad.

41. De raad heeft voorts onweersproken aangevoerd dat voornoemde doestelling aansluit bij het provinciaal beleid, waarin eveneens de openheid van de Eempolder wordt nagestreefd, hetwelk door de gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling, Omgevingsvisie, Energietransitie en Klimaat van de provincie Utrecht bij e-mail van 30 oktober 2020 wordt bevestigd. Dat de provincie, zoals Van Dorresteijn heeft aangevoerd, bereid zou zijn om, conform de in voorbereiding zijnde partiële herziening van de PRS/PRV, te voorzien in ruimte in de PRS/PRV ten behoeve van de verhuizing van het bedrijf van Van Dorresteijn maakt dat niet anders. Deze herziening is immers afhankelijk van de bereidheid van het gemeentebestuur tot medewerking aan de verplaatsing.

42. Ter onderbouwing van het weigeringsbesluit heeft de raad verder verwezen naar het rapport van Royal HaskoningDHV van 25 september 2020, waarin het standpunt van de raad wordt onderschreven. Van Dorresteijn heeft de inhoud van dit rapport als zodanig niet bestreden, doch enkel aangevoerd dat het niet volledig zou zijn omdat het bureau voorkennis en relevante informatie ontbeert en voorts dat daarmee niet aangetoond zou zijn dat de door hem ingediende stukken als ruimtelijke onderbouwing van zijn verzoek onjuist of onvoldoende zouden zijn. De commissie is dan ook met de raad van

mening dat daaruit niet is gebleken dat de raad het weigeringsbesluit niet op dat rapport had mogen baseren.

43. In het betreffende rapport staat weliswaar dat de impact van bebouwing aan de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg, bezien vanuit de impact op de openheid en de zichten over de polder, beperkt is, maar precedentwerking acht de commissie, anders dan Van Dorresteijn, niet uitgesloten. De raad heeft in dit verband onweersproken aangevoerd dat de Provinciale Ruimtelijke Verordening van de provincie Utrecht (hierna: PRV), ingevolge artikel 3.7, tweede lid, wel ruimte biedt voor (andersoortige) nieuwe bouwmogelijkheden aan de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg, daar dit deels in het gebied dat in de PRV is aangewezen als "Kernrandzone" ligt. De commissie kan de raad volgen in zijn stelling dat bedrijfsvestiging ook beleidsmatig het signaal kan afgeven dat het gemeentebestuur bereid is om uitzonderingen te maken op het uitganspunt dat nieuwe bebouw op deze locatie wordt geweerd. Dat, zoals Van Dorresteijn heeft betoogd, in het geval van Van Dorresteijn sprake is van een unieke situatie – wat daar ook van zij – maakt dat niet anders.

44. Gelet op het voorgaande is de commissie dan ook van mening dat de raad in redelijkheid het standpunt heeft kunnen innemen dat de weigering om het bestemmingsplan vast te stellen en daarmee te voorzien in de bedrijfsvestiging aan de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg strekt ten behoeve een goede ruimtelijke ordening. Het ter zake gevoerde bezwaar treft geen doel.

Vertrouwensbeginsel

45. De volgende vraag die voorligt is of het door Van Dorresteijn gedane beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt. De commissie is van mening dat het beroep niet slaagt en overweegt daartoe als volgt.

46. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie onder meer de uitspraak van 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2377) is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

47. Bij de beantwoording van de vraag wanneer sprake is van een toezegging of andere uitlating is volgens de Afdeling (zie onder meer de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694) van belang dat op degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel doet een onderzoeksplicht rust. De welbewuste standpuntbepaling zal doorgaans in een schriftelijk stuk zijn vastgelegd.

48. Van Dorresteijn heeft aangevoerd dat hij het amendement van de raad van 19 december 2013 niet anders heeft kunnen opvatten dan als een toezegging van de raad, dat planologisch medewerking wordt verleend aan de door alle betrokkenen, waaronder de raad, gewenste verplaatsing van het bedrijf aan de Peter van den Breemerweg. Deze toezegging eindigde derhalve niet bij het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid.

49. De commissie is, anders dan Van Dorresteijn, met de raad van mening dat het amendement slechts een toezegging behelst om ten behoeve van de door Van Dorresteijn beoogde bedrijfsverplaatsing een wijzigingsbevoegdheid op te nemen in de regels van het bestemmingsplan "Landelijk Gebied". De raad is deze toezegging ook daadwerkelijk nagekomen, door deze wijzigingsbevoegdheid op te nemen in het bestemmingsplan. Dat die bevoegdheid, als gevolg van een door gedeputeerde staten gegeven reactieve aanwijzing – die is bekrachtigd door de Raad van State – vervolgens niet in werking is getreden, doet aan het voorgaande niet af.

50. Van belang is voorts dat, blijkens (een van) de voorwaarde(n) die aan de wijzigingsbevoegdheid was verbonden, een ruimtelijke onderbouwing zou moeten worden overgelegd waaruit onder meer zou moeten blijken dat het toe te kennen bouwvlak uit cultuurhistorisch en landschappelijk oogpunt geen

beletsel vormt. Naar de mening van de commissie volgt hieruit duidelijk dat, ook al zou de wijzigingsbevoegdheid in werking zijn getreden, een ruimtelijke afweging (deels) nog moest worden gemaakt door het college. Bovendien gaat het bij het vaststellen van een wijzigingsplan om een bevoegdheid en niet op een plicht. De commissie verwijst daartoe naar de uitspraak van de Afdeling van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3111, waarin de Afdeling onder meer overweegt: *"Het feit dat aan de in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsvoorwaarden is voldaan, laat de plicht van het college onverlet om in de besluitvorming omtrent de vaststelling van een wijzigingsplan ook na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming is gerechtvaardigd."*. Het amendement strekt dus niet zo ver dat daaraan ook de toezegging kan worden ontleend dat de benodigde planologische medewerking daadwerkelijk zou worden verleend. Ook een positieve grondhouding is als zodanig geen toezegging waaruit een gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2604).

51. Het is de commissie voorts niet gebleken dat, na vernietiging van de in het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" opgenomen wijzigingsbevoegdheid, anderszins toezeggingen of uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit Van Dorresteijn redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de raad, behoudens voornoemde wijzigingsbevoegdheid, het onderhavige plan ook zou vaststellen. Weliswaar blijkt uit de diverse uitlatingen en gedragingen zijdens het college dan wel de raad de bereidheid om zich ten behoeve van de bedrijfsverplaatsing in te spannen, doch de commissie is, zoals hiervoor al overwogen in ro. 50 (laatste zin), met de raad van mening dat Van Dorresteijn daaruit niet gerechtvaardigd kon afleiden dat het door hem voorgelegde voorontwerpbestemmingsplan per definitie zou worden vastgesteld. Daaruit kon Van Dorresteijn slechts afleiden dat die intentie er was, maar van een ondubbelzinnige toezegging of welbewuste standpuntbepaling blijkt daaruit niet.

52. Sterker nog, Van Dorresteijn kon en mocht er in ieder geval vanaf de (namens het college) verzonden brief van 18 april 2017 niet langer vanuit gaan dat planologisch medewerking zou worden verleend aan de door hem beoogde bedrijfsverplaatsing. In die brief staat immers dat het college heeft besloten het dossier voor de door Van Dorresteijn beoogde bedrijfsverplaatsing naar de zuidzijde van de Peter van den Breemerweg definitief te sluiten. Dat nadien nog overleg met de provincie heeft plaatsgevonden, maakt het voorgaande niet anders. Dat Van Dorresteijn vervolgens de bedrijfsvoering van zijn bedrijf aan de Insingerstraat heeft beëindigd en de grond eind 2017 heeft verkocht, is een voor rekening en risico van Van Dorresteijn komende omstandigheid.

53. Gelet op het voorgaande is de commissie van mening dat het door Van Dorresteijn gedane beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. De door Van Dorresteijn aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling maakt dat niet anders. Deze is immers niet een-op-een vergelijkbaar met de onderhavige zaak. Het bezwaar treft geen doel.

54. Nu het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt, komt de commissie niet toe aan de behandeling van de door Van Dorresteijn verzochte schadevergoeding. Het ter zake aangevoerde behoeft derhalve geen bespreking.

Conclusie

55. De conclusie van het voorgaande is dat het bezwaar van Van Dorresteijn, voor zover dat is gericht tegen besluit 1 en besluit 2, niet-ontvankelijk is. Besluit 3 kan in stand blijven. Het daartegen ingediende bezwaar is ongegrond. Nu van herroeping van de bestreden besluiten geen sprake is, adviseert de commissie om het verzoek om vergoeding van de kosten ex artikel 7:15 Awb af te wijzen.

Zaaknummer: 2442435

Advies

De commissie adviseert om:

- het bezwaar van Van Dorresteijn, voor zover dat is gericht tegen de besluiten van 7 februari 2019 en 19 mei 2020, **niet-ontvankelijk** te verklaren;
- het bezwaar van Van Dorresteijn, voor zover dat is gericht tegen het besluit van 26 november 2020, **ongegrond** te verklaren en het besluit van 26 november 2020, raadsbesluit 20-47, **in stand te laten**.

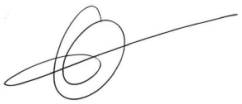
DE BEZWAARSCHRIFTENCOMMISSIE VAN DE GEMEENTE SOEST

de secretaris,



mevrouw F. Calis-van den Brink

de voorzitter,



mevrouw mr. E.A. Wentink-Quelle