

Advies

Van : [redacted] en [redacted]
Aan : [redacted] en [redacted] | Gemeente Montferland
Datum : 28 oktober 2025
Betreft : beoordeling notitie vertrouwensbeginsel groenstrook
Referentie : 252124/PB

Beste [redacted] en [redacted],

De gemeente Montferland (hierna: “de gemeente”) heeft ons gevraagd om de “Notitie toezegging 20-meter buffergroen woningbouwplan Beek” (hierna: “de notitie”) van de gemeente te beoordelen en in het verlengde daarvan te adviseren of met succes een beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel. In de notitie staat een uitspraak van wethouder Nijland (hierna: “de wethouder”) centraal die hij heeft gedaan tijdens een raadsvergadering ter beantwoording van vragen van een inwoner. De betreffende notitie is als bijlage aan dit advies gehecht (**bijlage 1**).

1. Uitgangspunten

Met het oog op de notitie merken wij het volgende op.

Gelet op de ontvangen informatie gaan wij uit van de volgende uitgangspunten:

- De wethouder heeft in zijn hoedanigheid als portefeuillehouder woningbouw en ruimtelijke ordening bij de oordeelsvormende raadsvergadering van 13 november 2023 mondeling vragen beantwoord van inwoners van de gemeente inzake het destijds vast te stellen TAM-omgevingsplan Hoofdstuk 22c, woningbouw Sint Jansgildestraat-Arnhemseweg, Beek (hierna: “het TAM-omgevingsplan”).
- In reactie op de vraag van een inwoner, [redacted], over “het belang van de 20 meter” heeft de wethouder geantwoord dat de 20 meter een standaard afstand is die te allen tijde wordt gehandhaafd. Verder is door de wethouder aangegeven dat een groenstrook van de 20 meter gehandhaafd wordt. Wij merken hierbij op dat de exacte vraag van [redacted] ons niet bekend is. [redacted] was aanwezig tijdens de raadsvergadering. De exacte bewoordingen van de wethouder zijn hieronder weergegeven:

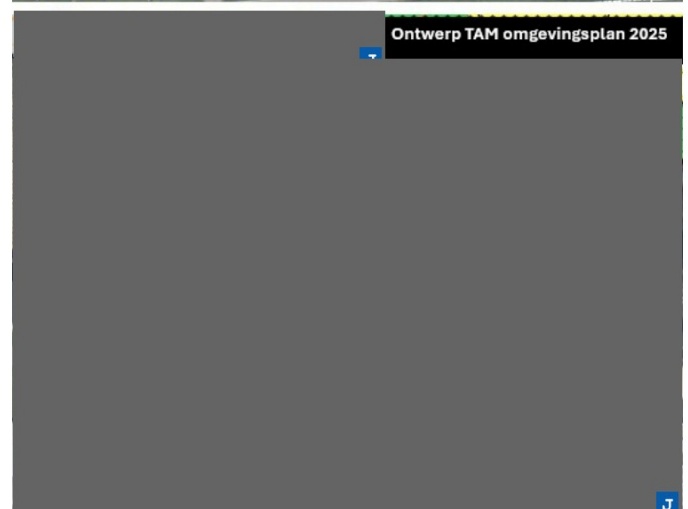
‘U spreekt wel over het belang van de 20 meter. Dat is een standaard afstand die ten allen tijde wordt gehandhaafd. Ten aanzien van straks de planuitwerking is de 20 meter sowieso een groenstrook die ook gehandhaafd wordt’.

- De gemeente heeft aangegeven dat omwonenden geïnspireerd hebben dat de afstand van 20 meter een wettelijke eis is. Later is het de gemeente gebleken dat dit geen wettelijke eis is.
- In de besluitvormende raadsvergadering van 30 november 2023 is besloten het stedenbouwkundig ontwerp van de uitbreidingslocaties waar het TAM-omgevingsplan betrekking op heeft voor kennisgeving aan te nemen. Daarbij is ten aanzien van de locatie in Beek door de raad van de gemeente Montferland (hierna: “de raad”) besloten:

“Voor de locatie Beek voor de verdere uitwerking van de stedenbouwkundige ontwerpen tot aan het ontwerpbestemmingsplan een scenario te gebruiken dat nog meer recht doet aan de bezwaren van de omwonenden.”

- Op 29 januari 2025 is het ontwerp-TAM omgevingsplan vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Montferland (hierna: “het college”). Wij constateren dat er in het ontwerp-TAM omgevingsplan geen 20 meter aan groenstrook is aangehouden vanaf de woning van [REDACTED] tot aan de nieuwbouw. Dit volgt ook uit onderstaande kaartuitsnede die aan ons ter hand is gesteld in de e-mail van [REDACTED] 21 oktober jl. Het bovenstaande neemt niet weg dat er wel een afstand van meer dan 20 meter tot aan de nieuwbouw wordt aangehouden, maar deze afstand bestaat uit 12,5 meter groenstrook en 10 meter functie “verkeer”.

- De zienswijzennota “Nota van zienswijzen en ambtshalve wijzigingen, Ontwerp TAM-omgevingsplan woningbouw Sint Janshildestraat- Arnhemseweg, Beek” van april 2025 (hierna: “de zienswijzennota”), is onderdeel van de documenten die ten grondslag liggen aan de raadsvergadering van 3 juli 2025. In de zienswijzennota is het standpunt ingenomen dat uit de uitspraken van de wethouder tijdens de raadsvergadering van 13 november 2023 een toezegging volgt, maar deze toezegging niet kan worden nagekomen vanwege het gelijkheidsbeginsel. Als er tegemoet wordt gekomen aan de toezegging zou in het gehele plangebied een buffer groenstrook van 20 meter aangehouden moeten worden, hetgeen niet financieel uitvoerbaar is. Het belang van het bouwen van de woningen is groter geacht dan het vasthouden aan de toezegging. Daarbij is relevant dat de 20 meter geen wettelijke eis is, de afstand van 20 meter niet is beargumenteerd en in het plan nu ook al rekening is gehouden met privacy en groene afscheiding voor omwonenden.



- Op 3 juli 2025 heeft de raad geweigerd het TAM-omgevingsplan vast te stellen. Daarnaast heeft de raad (vanzelfsprekend) de zienswijzennota niet vastgesteld.

- Op 25 september 2025 zijn twee moties aangenomen die zijn gericht op het opnieuw in procedure brengen van het woningbouwplan voor Beek, waarbij overleg wordt gevoerd met [REDACTED]

- [REDACTED]

2. Juridisch kader

Of een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, wordt volgens vaste rechtspraak beoordeeld aan de hand van drie stappen (zie bijv.: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694):

1. Ten eerste moet er beoordeeld of er (door bijvoorbeeld een bestuurder, een ambtenaar of een derde) een toezegging is gedaan. Hierbij moet de burger aannemelijk maken dat hij te goeder trouw een toezegging heeft gekregen die was gericht op het gebruik mogen maken van de overheidsbevoegdheid;
2. Ten tweede moet de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kunnen worden toegerekend. Aan deze eis kan ook worden voldaan wanneer niet uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan is gedaan, maar de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte;
3. Ten derde is er de vraag of de toezegging daadwerkelijk nagekomen dient te worden, of dat er andere belangen zwaarder wegen. Wegen andere belangen zwaarder, dan hoeft niet aan de gerechtvaardigde verwachtingen te worden voldaan, maar kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden.

3. Analyse

Aan de hand van het juridisch kader en met inachtneming van voornoemde uitgangspunten analyseren wij hierna de uitspraak van de wethouder.

3.1. Stap 1: Toezegging

Ten aanzien van de eerste stap van het vertrouwensbeginsel constateren wij dat de wethouder de desbetreffende uitspraak tijdens de raadsvergadering ondubbelzinnig en onvoorwaardelijk heeft geformuleerd. Er is een opname van de raadsvergadering, zodat daarover geen discussie kan bestaan. De uitspraken zijn verder rechtstreeks aan [REDACTED] gericht, die aanwezig was tijdens de raadsvergadering, en zijn gedaan ter beantwoording van haar vragen over het stedenbouwkundig ontwerp inzake het TAM-omgevingsplan. Uit de uitspraken van de wethouder volgt naar onze mening een concrete toezegging dat in het TAM-omgevingsplan een afstand van 20 meter aan groenstrook aangehouden zou worden tussen de woning van [REDACTED] en de te realiseren woningen.

Of de omwonenden, meer specifiek [REDACTED], zich kunnen beroepen op deze toezegging, is afhankelijk van de vraag of zij te goeder trouw zijn. De betrokkenen kunnen alleen een beroep doen op het vertrouwensbeginsel als zij in het kader van de toezegging relevante feiten en omstandigheden correct hebben weergegeven. De gemeente heeft aangegeven dat de omwonenden geïnsinueerd zouden hebben dat de afstand van 20 meter een wettelijke eis is, terwijl later is gebleken dat dat niet zo is. Naar onze mening is het zeer de vraag of deze omstandigheid betekent dat de relevante feiten en omstandigheden onjuist zijn weergegeven door de omwonenden; de uitspraak van de wethouder ziet immers op het juridisch kader. De uitspraak is niet gebaseerd op bepaalde feiten of omstandigheden waar de gemeente en/of de wethouder niet mee bekend kon of behoorde te zijn, anders dan door informatie van de omwonenden. Daar komt bij dat de wethouder bij zijn uitspraken geen voorbehoud heeft gemaakt. Op basis van de ons bekende informatie zal daarom

niet snel sprake zijn van kwader trouw van de omwonenden, zodat er op basis daarvan geen aanleiding is om te veronderstellen de omwonenden geen beroep kunnen doen op het vertrouwensbeginsel.

Uit het voorgaande volgt dat er naar alle waarschijnlijkheid sprake is van een toezegging door de wethouder. Ook lijken de betrokkenen te goeder trouw, zodat zij een beroep op het vertrouwensbeginsel kunnen doen.

3.2. Stap 2: Toerekening

Nu naar alle waarschijnlijkheid sprake is van een toezegging door de wethouder, moet worden bepaald of deze toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan. Het bevoegd gezag voor de vaststelling van het TAM-omgevingsplan is de raad (ervan uitgaande dat die bevoegdheid in onderhavige kwestie niet is gedelegeerd aan het college).

De toezegging mag worden toegerekend aan de raad, indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

In dit geval heeft de wethouder in zijn hoedanigheid als portefeuillehouder woningbouw en ruimtelijke ordening de toezegging gedaan. Uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “de Afdeling”) volgt dat de raad in beginsel niet is gebonden aan een toezegging die is gedaan door het college of een wethouder, omdat niet het college maar de raad het bevoegd gezag is voor het vaststellen van het bestemmingsplan. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college en gemeenteambtenaren de raad alleen binden indien de raad daarmee instemt (ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639). Voorts volgt uit de Afdelingsrechtspraak dat gelet op de exclusieve bevoegdheid van de raad om bestemmingsplannen (thans: omgevingsplannen) vast te stellen, grote terughoudendheid moet worden betracht bij het aannemen van gebondenheid van een raad aan mededelingen van andere bestuursorganen van dezelfde rechtspersoon. Deze exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad brengt mee dat een derde niet erop mag vertrouwen dat handelingen van het college de raad binden, indien dat vertrouwen niet mede wordt ontleend aan uitlatingen van de gemeenteraad zelf (ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949).

Gelet op het voorgaande kan de toezegging van de wethouder in beginsel niet worden toegerekend aan de raad.

[REDACTED]

[REDACTED] N Mogelijk komt daarbij ook betekenis toe aan het feit dat tijdens de raadsvergadering waarin de toezegging is gedaan geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over het vaststellen van het stedenbouwkundig ontwerp dan wel van het TAM omgevingsplan. Pas in een volgende raadsvergadering, de raadsvergadering van 30 november 2023, is besloten om het stedenbouwkundig ontwerp voor kennisgeving aan te nemen en voor de locatie, “de verdere uitwerking van de stedenbouwkundige ontwerpen tot aan het ontwerpbestemmingsplan een scenario te gebruiken dat nog meer recht doet aan de bezwaren van de omwonenden.”

Gelet op het bovenstaande kan de toezegging van de wethouder niet toegerekend worden aan de raad.

	N
	N
	N
	N
	N
	N
	N
	N
	N

3.3. Stap 3: Belangenafweging

In het voorgaande komen wij tot de conclusie dat geen sprake lijkt te zijn van een aan de raad toe te rekenen toezegging. Indien daarvan wel sprake zou zijn, hoeft de raad deze toezegging ingevolge vaste Afdelingsrechtspraak niet zonder meer na te komen (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694). In het kader van de derde stap moet de vraag worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid. Als er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen, kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden. De vergoeding vindt dan plaats als onderdeel van de besluitvorming.

Als zou worden toegekomen aan de belangenafweging in de derde stap, achten wij het gelet op de rechtspraak met name relevant dat de raad motiveert welke zwaarwegende belangen er in de weg staan aan het honoreren van het gewekte vertrouwen. De aspecten zoals genoemd in de zienswijzennota kunnen hierbij relevant zijn. Het gaat dan om het gelijkheidsbeginsel, de financiële uitvoerbaarheid en het feit dat in voldoende mate – anderszins – rekening wordt gehouden met de belangen van betrokkenen. Wij voegen aan dat laatste aspect toe dat er ten aanzien van de woning van [REDACTED] weliswaar op één punt geen groenstrook van 20 meter wordt aangehouden op basis van de thans bekende plankaart, maar wel een afstand van 22,5 meter tussen haar woning en de te realiseren woningen, waarvan 12,5 meter aan groenstrook. Hiermee kan worden betoogd dat gedeeltelijk aan de toezegging tegemoet wordt gekomen (als het plan in zijn huidige vorm zou worden vastgesteld).

Schadevergoeding

Wat betreft de vraag of de gemeente schade moet vergoeden, wijzen wij op het volgende.

Op 22 januari 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:213) heeft de Afdeling een uitspraak gedaan over de derde stap van het vertrouwensbeginsel. In de zaak die ten grondslag lag aan die uitspraak is een conclusie gevraagd van de staatsraad A-G. In de conclusie van 21 augustus 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:3420) betoogt de staatsraad A-G dat op het moment dat zwaarder wegende belangen aan het honoreren van het gewekte vertrouwen in de weg staan, de betrokkene recht heeft op volledige vergoeding van de zogenoemde ‘dispositieschade’. Dit is het nadeel dat de betrokkene lijdt doordat hij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op de toezegging, in dat vertrouwen iets heeft gedaan of nagelaten,

¹ Zie voor een uitspraak waarin de vraag aan de orde kwam of een uitspraak van een raadslid als een toezegging kwalificeerde bijvoorbeeld: ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2918.

en daardoor in een slechtere positie is komen te verkeren dan hij zou hebben verkeerd als het vertrouwen niet zou zijn gewekt.

In de uitspraak van 22 januari 2025 is de Afdeling niet toegekomen aan het bepalen van de dispositieschade, zodat nog niet bekend is hoe de Afdeling aankijkt tegen de gevolgen van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel en de verplichting van het bestuursorgaan om de (dispositie)schade (volledig) aan de betrokkene te vergoeden.

Wel volgt uit de uitspraak van 22 januari 2025 dat in het concrete geval beoordeeld zal moeten worden of een betrokkene, zoals [REDACTED], schade heeft geleden als gevolg van de toezegging dat een groenstrook van 20 meter aangehouden zou worden in het kader van het TAM omgevingsplan. In een geval als het onderhavige zal een betrokkene waarschijnlijk niet snel kosten maken of anderszins handelingen verrichten of nalaten in het vertrouwen dat een groenstrook van 20 meter zou worden gerealiseerd. Deze situatie is geheel anders dan de situatie waarin bijvoorbeeld de toezegging wordt gedaan dat een omgevingsvergunning aan de betrokkene wordt verleend, gelet waarop de betrokkenen bepaalde aankopen doet of voorbereidingen treft. Gelet hierop zal er ook niet snel sprake zijn van te vergoeden schade als gevolg van het niet realiseren van de groenstrook van 20 meter.

4. Vervolg: Toezegging betrekken bij besluitvorming

In het voorgaande concluderen wij dat de toezegging van de wethouder niet toegerekend lijkt te kunnen worden aan de raad. De toezegging kan bij de (nieuwe) besluitvorming inzake het TAM omgevingsplan echter niet zonder meer volledig buiten beschouwing worden gelaten. Hierna gaan wij in op de vraag hoe de toezegging moet worden betrokken bij de besluitvorming door de raad inzake het TAM omgevingsplan.

Uit een uitspraak van de Afdeling volgt dat specifieke omstandigheden kunnen maken dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan (thans: omgevingsplan) rekening moet houden met een (niet-toerekenbare) toezegging (ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639). Dit betekent dat de toezegging van de wethouder dus een relevante factor kan zijn voor de raad om mee te wegen bij de vaststelling van het TAM-omgevingsplan, ondanks dat de toezegging niet lijkt te kunnen worden toegerekend aan de raad. Wij wijzen ter toelichting op rechtsoverweging 4.4 van voornoemde uitspraak van 15 juli 2020. Daarin overweegt de Afdeling als volgt:

"[...] Omdat aan stap twee niet is voldaan, komt de Afdeling niet toe aan stap drie en slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel niet. De Afdeling overweegt echter dat in dit geval, gelet op de voorgeschiedenis, sprake is van een situatie waarin de raad met de toezegging van het college rekening had moeten houden bij de vaststelling van het plan. Daarvoor bestond temeer aanleiding omdat de raad kort voor de toezegging van het college beleid had vastgesteld waar het principebesluit op aansloot. De raad heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe hij in de afweging van belangen hiermee is omgegaan. De raad heeft ook geen inzicht geboden in het antwoord op de vraag of, en zo ja, in hoeverre, er een aanleiding bestaat tot schadevergoeding in het kader van het besluit. In zoverre is het plan in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld."

Uit voornoemde Afdelingsuitspraak volgt dat de raad in bepaalde gevallen rekening dient te houden met de toezegging ondanks dat geen sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen. In het onderhavige geval zijn er omstandigheden op basis waarvan, gelet op voornoemde uitspraak, kan worden gezegd dat er temeer aanleiding is voor deze belangenafweging. Gelet op het feit dat 1) de toezegging van de wethouder gedaan is tijdens een raadsvergadering, 2) de raad hiervan dus op de hoogte is, 3) twee moties door de raad zijn aangenomen inzake het voeren van overleg met [REDACTED] en 4) uitspraken zouden zijn gedaan door individuele raadsleden over het betrekken van de belangen van

de omwonenden bij het vast te stellen plan, noopt de voorgeschiedenis ertoe dat de toezegging van de wethouder door de raad wordt meegewogen bij de toekomstige besluitvorming over het TAM omgevingsplan.

Met het oog op het opnieuw in procedure brengen van het TAM omgevingsplan, adviseren wij daarom om de raad bij besluitvorming daarover de toezegging van de wethouder te laten betrekken. De raad dient inzichtelijk te maken hoe de belangenafweging heeft plaatsgevonden, waarbij naar onze mening aansluiting kan worden gezocht bij de belangen zoals genoemd in het onderdeel “*stap 3: belangenafweging*”. Op het aspect van schadevergoeding zijn wij eveneens in dit onderdeel ingegaan. In dit geval lijkt te kunnen worden volstaan met de opmerking dat geen schade is geleden door de betrokkene.

Uit het voorgaande volgt dat niet aan stap twee van het vertrouwensbeginsel lijkt te worden voldaan, zodat er geen sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen. Wel is het raadzaam dat de raad een inzichtelijke belangenafweging maakt waarbij de toezegging wordt betrokken in de nieuwe besluitvorming inzake het vaststellen van het TAM-omgevingsplan.

5. Conclusie

Op basis van de ons bekende stukken en informatie komen wij tot de volgende conclusie:

- *Stap 1:* De uitspraken van de wethouder zoals gedaan tijdens de raadsvergadering van 13 november 2023 kwalificeren naar alle waarschijnlijkheid als een toezegging. Ook lijken de betrokkenen te goeder trouw, zodat zij een beroep op het vertrouwensbeginsel kunnen doen.
- *Stap 2:* De toezegging van de wethouder kan in beginsel niet worden toegerekend aan de raad, zodat er geen sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen. [REDACTED] N
[REDACTED] N
[REDACTED] N
[REDACTED] N
[REDACTED] N
[REDACTED] N
- *Stap 3:* Omdat er geen sprake lijkt van een aan de raad toe te rekenen toezegging wordt in beginsel niet toegekomen aan de derde stap. Als wel sprake is van een toerekenbare toezegging, hoeft de raad deze toezegging in gevolge vaste Afdelingsrechtspraak niet zonder meer na te komen. De raad dient dan te motiveren dat er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen. Hierbij kunnen de aspecten zoals genoemd in de zienswijzennota en de notitie relevant zijn.

Als er niet tegemoet wordt gekomen aan het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden. In het onderhavige geval lijkt van schade niet snel sprake.

- *Vervolg:* Gelet op Afdelingsrechtspraak dient onder specifieke omstandigheden toch rekening te worden gehouden met een (niet-toerekenbare) toezegging. Met het oog op het opnieuw in procedure brengen van het TAM omgevingsplan, adviseren wij daarom om de raad bij besluitvorming daarover de toezegging van de wethouder te laten betrekken. De raad dient inzichtelijk te maken hoe de belangenafweging heeft plaatsgevonden en de vraag te beantwoorden in hoeverre er aanleiding bestaat tot schadevergoeding.

Bijlage 1

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen

N Art. 5.1 lid 2 sub i

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

R Art. 5.2 lid 1

De informatie uit documenten betreft persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter