

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3354

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 29 februari 2024 heeft de raad geweigerd het bestemmingsplan "[locatie] te [plaats]" vast te stellen. Het plangebied is gelegen aan [locatie] in [plaats] en ligt in het buitengebied op ongeveer 80 m van het stedelijk gebied van [woonplaats]. Momenteel geldt voor het perceel het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe", zoals gewijzigd door het bestemmingsplan "Veegplan Buitengebied Midden-Drenthe 2022". Het grootste gedeelte van de gronden heeft de bestemmingen "Bedrijf - Openbaar Nut" en "Waarde - Archeologie 2" met de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf - rioolwaterzuiveringsinstallatie". Een strook grond aan de westkant van het perceel is bestemd voor "Agrarisch met waarden - 2" en "Waarde -Archeologie 2". Deze bestemmingen staan geen woningbouw toe. [appellant 1] en anderen zijn de initiatiefnemers van het plan en zijn voornemens om het perceel te herontwikkelen door de voormalige rioolwaterzuivering te vervangen door woningen. Het plan voorziet daarom onder andere in de toekenning van een woonbestemming aan een gedeelte van het perceel om twee vrijstaande woningen te kunnen realiseren.

Volledige tekst

202403136/1/R3.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] , wonend in Westerbork, gemeente Midden-Drenthe, en anderen,

appellanten,
en

de raad van de gemeente Midden-Drenthe,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 februari 2024 heeft de raad geweigerd het bestemmingsplan "[locatie] te Westerbork" vast te stellen.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 26 februari 2026, waar [appellant] en anderen, bijgestaan door mr. W.J.Th. Bustin, advocaat in Veendam, en de raad, vertegenwoordigd door J.K. de Vries, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Omdat het ontwerpplan op 7 december 2023 ter inzage is gelegd, blijft in dit geval het recht, zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing.

Inleiding

2. Het plangebied is gelegen aan [locatie] in Westerbork en ligt in het buitengebied op ongeveer 80 m van het stedelijk gebied van Westerbork. Momenteel geldt voor het perceel het bestemmingsplan "Buitengebied Midden-Drenthe", zoals gewijzigd door het bestemmingsplan "Veegplan Buitengebied Midden-Drenthe 2022". Het grootste gedeelte van de gronden heeft de bestemmingen "Bedrijf - Openbaar Nut" en "Waarde - Archeologie 2" met de functieaanduiding "specifieke vorm van bedrijf - rioolwaterzuiveringsinstallatie". Een strook grond aan de westkant van het perceel is bestemd voor "Agrarisch met waarden - 2" en "Waarde - Archeologie 2". Deze bestemmingen staan geen woningbouw toe. [appellant] en anderen zijn de initiatiefnemers van het plan en zijn voornemens om het perceel te herontwikkelen door de voormalige rioolwaterzuivering te vervangen door woningen. Het plan voorziet daarom onder andere in de toekenning van een woonbestemming aan een gedeelte van het perceel om twee vrijstaande woningen te kunnen realiseren.

3. De raad heeft geweigerd het bestemmingsplan vast te stellen omdat de invulling van twee woningen op het perceel, op basis van de provinciale ruimte-voor-ruimte-regeling, niet voorziet in de woningbehoefte vanuit het woonbeleid (woonvisie) en het bouwen van twee woningen in het beekdal en in de directe nabijheid van Westerborkerstroom onwenselijk is.

Toetsingskader

4. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de

met dat besluit te dienen doelen.

Ingetrokken beroepsgronden

5. Op de zitting hebben [appellant] en anderen de beroepsgrond over de structuurvisie Westerbork 2009-2020 ingetrokken.

Beroepsgronden

Woonvisie

6. [appellant] en anderen betogen dat de raad niet heeft onderkend dat het plan in overeenstemming is met de woningbehoefte van de gemeente Midden-Drenthe zoals omschreven in de Woonvisie 2023-2027 (de woonvisie). Zij voeren hiertoe aan dat de bekende plancapaciteit niet voldoende is om te kunnen voorzien in de toekomstige vraag naar woningen. Er zullen dus nieuwe plannen in ontwikkeling moeten worden gebracht. In het woningbouwprogramma, zoals weergegeven in de woonvisie, is 5% gereserveerd voor het woonsegment dure koop. Het plan draagt daar volgens hen aan bij.

Zij betogen in dit kader verder dat de raad überhaupt niet heeft beargumenteerd hoe hij tot het oordeel is gekomen dat het plan niet voorziet in de woningbehoefte uit de Woonvisie 2023-2027. Het besluit voldoet daarom niet aan de daaraan te stellen motiveringseisen.

6.1. Zoals weergegeven onder 3 heeft de raad aan de weigering om het bestemmingsplan vast te stellen onder andere ten grondslag gelegd dat de invulling van twee woningen op het perceel, op basis van de provinciale ruimte-voor-ruimte regeling, niet voorziet in de woningbehoefte vanuit het woonbeleid (woonvisie). Tussen partijen staat niet ter discussie dat het plan voorziet in de realisering van twee koopwoningen in het "dure" woonsegment zoals genoemd in de woonvisie. Wat partijen verdeelt houdt is de vraag of het realiseren van de twee woningen voorziet in de woningbehoefte zoals aangegeven in de woonvisie.

6.2. De raad heeft op de zitting erkend dat de woonvisie het realiseren van woningen in het dure segment in Westerbork niet uitsluit. Dat betekent dat de raad deze weigeringsgrond ten onrechte aan het besluit ten grondslag heeft gelegd. Gelet hierop wordt niet meer toegekomen aan wat [appellant] en anderen voor het overige hebben aangevoerd met betrekking tot de motivering van het besluit op dit punt.

6.3. Dit betoog is terecht voorgedragen, maar leidt niet tot vernietiging van het besluit gelet op wat de Afdeling onder 7.5 en 8.3 van deze uitspraak zal overwegen.

Beekdal en Westerborkerstroom

7. [appellant] en anderen betogen ten eerste dat de raad niet heeft gemotiveerd waarom het bouwen van twee woningen in het beekdal en in de directe nabijheid van de Westerborkerstroom onwenselijk is. Alleen al daarom voldoet het besluit niet aan de daaraan te stellen motiveringseisen.

Zij betogen ten tweede dat de woningen helemaal niet in het beekdal worden gebouwd. [appellant] en anderen hebben op de zitting aangevoerd dat de gebiedsaanwijzing "Beekdal" uit de Omgevingsverordening Drenthe 2023 (de Omgevingsverordening) willekeurig aan de locatie is toegekend, zodat deze door de raad niet kon worden gevolgd. Zij wijzen er verder op dat het plan rekening houdt met de kwaliteiten van het landschap en juist een versterking daarvan betekent. Het plangebied vraagt na een leegstand van twaalf jaar ook om een kwaliteitsimpuls. De laatste jaren hebben er regelmatig vernielingen en brandstichtingen plaatsgevonden en is er zelfs sprake geweest van bekladding met hakenkruizen en

nazileuzen.

[appellant] en anderen hebben ter onderbouwing van deze betogen nadere stukken ingediend, waaronder een publicatie van 3 juli 2025 van het besluit van de raad om ten behoeve van woningbouw in Westerbork op een aantal percelen een voorkeursrecht te vestigen en het rapport "Wonen in Westerbork - Voor nu en in de toekomst" van 13 mei 2025 van de gemeente Midden-Drenthe. Deze stukken zijn volgens hen van belang, omdat zij gezamenlijk laten zien dat de raad de omgeving van het plangebied, waaronder delen van het beekdal, juist heeft aangemerkt als kansrijk gebied voor woningbouw en dat gebied daarvoor ook geschikt heeft geacht.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het perceel gedeeltelijk is gelegen in het beekdal, nabij de Westerborkerstroom. De raad vindt bouwen in het beekdal en in de nabijheid van de Westerborkerstroom onwenselijk. Met de realisatie van het plan nemen de verkeersbewegingen aanzienlijk toe en wordt het landschap in het gebied aangetast. Ook vanwege de bestemmingen van de omliggende percelen is het plan niet passend. Het plan versterkt bovendien niet de cultuurhistorische waarden van het beekdalenlandschap.

De raad wijst er verder op dat in de Omgevingsvisie Midden-Drenthe de nadruk wordt gelegd op woningbouw op inbreidingslocaties en versterking van het cultuurhistorische karakter van het dorp Westerbork. De raad vindt toepassing van de ruimte-voor-ruimte-regeling ten aanzien van dit initiatief niet wenselijk, omdat het plan niet bijdraagt aan het behoud en de versterking van het cultuurhistorische karakter van Westerbork.

7.2. Zoals weergegeven onder 3 staat in het besluit dat het bouwen van twee woningen in het beekdal en in de directe nabijheid van de Westerborkerstroom onwenselijk is. De raad heeft hiermee naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk gemaakt waarom hij heeft geweigerd het bestemmingsplan vast te stellen. Op de vraag of de raad deze weigeringsgrond aan het besluit ten grondslag heeft kunnen leggen gaat de Afdeling hierna in.

7.3. [appellant] en anderen hebben op de zitting aangevoerd dat de gebiedsaanwijzing "Beekdal" willekeurig aan de locatie is toegekend, zodat deze door de raad niet kon worden gevolgd. De Afdeling ziet geen reden waarom de raad aan de juistheid van de Omgevingsverordening had moeten twijfelen. De Afdeling stelt vast dat, zoals de raad ook heeft aangegeven en waar hij bij het nemen van het besluit vanuit heeft kunnen gaan, uit de Omgevingsverordening blijkt dat het perceel voor een groot gedeelte de gebiedsaanwijzing "Beekdal" heeft gekregen. De gronden met de voorziene bestemming "Wonen" en de twee voorziene bouwvlakken zijn voor het grootste gedeelte op dat gedeelte van het perceel voorzien. Het betoog van [appellant] en anderen, dat de in het plan opgenomen woningen niet binnen het beekdal zijn voorzien, volgt de Afdeling dus niet.

7.4. De Afdeling overweegt dat het plangebied is gelegen in landelijk gebied op afstand van het bestaand stedelijk gebied van Westerbork. Dat betekent, zoals de raad ook heeft aangegeven, dat de woningen met de realisering van het plan los van bestaande bebouwing in een verder onbebouwd gedeelte van het beekdal en nabij de Westerborkerstroom zouden komen. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling daarom redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene woningen geen versterking van de landschappelijke waarden van het beekdal vormen en het realiseren van twee woningen op het perceel daarom onwenselijk is.

Met betrekking tot de door [appellant] en anderen nader ingediende stukken overweegt de Afdeling als volgt. Uit de stukken blijkt dat de raad op verschillende percelen aan de zuid- en

westkant van het perceel een voorkeursrecht heeft gevestigd. Zoals de raad ook heeft aangegeven is het voorkeursrecht niet gevestigd op het perceel zelf. De raad heeft op de zitting verder toegelicht dat bepaalde gedeelten van percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd weliswaar in het beekdal liggen, maar dat dat komt omdat een voorkeursrecht alleen op een geheel kadastraal perceel kan worden gelegd. De raad zal het voorbehoud maken dat op de in het beekdal gelegen gedeelten geen woningen mogen worden gerealiseerd. Verder is van belang dat in het door [appellant] en anderen overgelegde rapport "Wonen in Westerbork - Voor nu en in de toekomst" op pagina 29 is vermeld dat de beekdalen niet in beeld zijn als mogelijke uitbreidingsrichting vanwege de afbreuk aan de karakteristieken van het dorp en het landschap. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in de nadere stukken geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het realiseren van twee woningen op het perceel onwenselijk is. 7.5. De Afdeling concludeert dat de raad zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bouwen van twee woningen in het beekdal en in de directe nabijheid van de Westerborkerstroom wenselijk is. De raad heeft deze weigeringsgrond dus aan het besluit ten grondslag kunnen leggen.

Het betoog slaagt niet.

7.6. Hierna zal nog wel worden ingegaan op het door [appellant] en anderen ingebrachte betoog over het vertrouwensbeginsel.

Vertrouwensbeginsel

8. [appellant] en anderen betogen dat de raad het vertrouwensbeginsel heeft geschonden door het bestemmingsplan niet vast te stellen. Gedurende meerdere jaren hebben zij in nauw overleg gestaan met de afdeling Ruimtelijke Ordening van de gemeente en waren de wethouder en het college hier nauw bij betrokken. Tijdens deze gesprekken heeft onder meer de toenmalige wethouder aangegeven dat het plan draagkracht had binnen de gemeente en dat het plan verder kon worden uitgewerkt. Hiermee is volgens hen sprake van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in dit geval de bevoegdheid met betrekking tot de invulling van het plangebied zal worden uitgeoefend. Deze uitlating werd gedaan nadat de wethouder en zijn ambtenaren kennis hadden genomen van de voor dat geval relevante gegevens en de uitlating was bovendien niet zozeer in strijd met de regels dat redelijkerwijs niet op nakoming kon worden gerekend. [appellant] en anderen hebben daarom ook aanzienlijke investeringen gedaan in de verwachting dat het plan uiteindelijk zou worden vastgesteld.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij het vertrouwensbeginsel niet heeft geschonden met het besluit tot niet vaststellen van het plan. De bevoegdheid tot het nemen van een beslissing over het plan berust bij de raad en niet bij het college. De raad heeft geen verwachtingen gewekt dat het plan vastgesteld zou worden. Mogelijke verwachtingen die het college heeft gewekt om mee te werken aan het initiatief en die hebben geleid tot een voorstel tot vaststelling kunnen er niet toe leiden dat de raad ook was gehouden het plan vast te stellen.

8.2. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

8.3. Uit de door [appellant] en anderen naar voren gebrachte weergave van een gesprek met

een wethouder blijkt niet van een zodanige toezegging of andere uitlating. Dat het college bereid was om mee te werken aan de voorbereiding van de planologische procedure die de plannen van [appellant] en anderen om twee woningen op het perceel te realiseren mogelijk zouden moeten maken, is daarvoor ook onvoldoende. [appellant] en anderen hebben verder geen stukken overlegd waaruit blijkt dat het college een uitlating of toezegging als bedoeld onder 8.2 heeft gedaan. De Afdeling ziet alleen al om die reden dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het bestemmingsplan in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

10. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A. Kuijer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Kuijer

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Lap

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

288-1139