

ECLI	ECLI:NL:RVS:2002:AE6228
Datum uitspraak	7 augustus 2002
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 november 1998 heeft de raad van de gemeente Winsum (hierna: de gemeenteraad) met toepassing van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), zoals die bepaling tot 3 april 2000 luidde, vrijstelling verleend van het bestemmingsplan "Buitengebied Winsum" voor de bouw van een gemaalgebouw en schutsluis op de locatie Schaphalsterzijl (hierna: het gemaalgebouw en de schutsluis).

Volledige tekst

200200897/1.

Datum uitspraak: 7 augustus 2002

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Stichting Behoud Schaphalsterzijl en de Stichting Marnelandschap, zetelend te Winsum
onderscheidenlijk Eenrum,
appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank te Groningen van 11 januari
2002 in het geding tussen:

appellanten

en

burgemeester en wethouders van Winsum.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 november 1998 heeft de raad van de gemeente Winsum (hierna: de gemeenteraad) met toepassing van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), zoals die bepaling tot 3 april 2000 luidde, vrijstelling verleend van het bestemmingsplan "Buitengebied Winsum" voor de bouw van een gemaalgebouw en schutsluis op de locatie Schaphalsterzijl (hierna: het gemaalgebouw en de schutsluis).

Bij besluit van 3 augustus 2000 hebben burgemeester en wethouders van Winsum (hierna: burgemeester en wethouders) aan het waterschap Noorderzijlvest (hierna: het waterschap)

bouwvergunning verleend voor het veranderen van de bestaande zijlen en de bouw van een gemaal met schutsluis.

Nadat de rechtbank te Groningen bij uitspraak van 7 juni 2001 de beslissing van 16 maart 2001 op de door appellanten tegen de besluiten van 17 november 1998 onderscheidenlijk 3 augustus 2000 gemaakte bezwaren had vernietigd, hebben burgemeester en wethouders bij besluit van 25 oktober 2001 (hierna: de beslissing op bezwaar) die bezwaren wederom ongegrond verklaard. De beslissing op bezwaar en de adviezen van de Commissie bezwaar- en beroepschriften van 18 december 2000 en 12 oktober 2001, waarnaar in de beslissing op bezwaar wordt verwezen, zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 11 januari 2002, verzonden op 24 januari 2002, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank te Groningen (hierna: de voorzieningenrechter) het daartegen door appellanten ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 februari 2002, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 14 februari 2002 heeft het waterschap van antwoord gediend.

Bij brieven van 2 mei 2002 en 15 mei 2002 hebben burgemeester en wethouders een memorie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 juni 2002, waar appellanten, vertegenwoordigd door drs. N. Soeters, gemachtigde, vergezeld van ing. J. de Jong en drs. W.A. Ligtdag, en burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door ir. A.A. Dees, burgemeester, en H.J. Zeevalking, drs. J. Klooster en F.G. Zuidema, gemachtigden, zijn verschenen. Voorts is het waterschap, vertegenwoordigd door mr. T. Knoop, advocaat te Groningen, en ir. H. van 't Land, dijkgraaf, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het bouwplan ziet op de bouw van het gemaalgebouw en schutsluis. Niet in geschil is – en ook de Afdeling is van oordeel – dat het bouwplan, voor zover het betreft het oprichten van het gemaalgebouw, in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan “Buitengebied Winsum” (hierna: het bestemmingsplan). Dit plan legt op de gronden waarop het gemaalgebouw is geprojecteerd de bestemming “agrarisches gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke waarden”. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de bij dit bestemmingsplan behorende voorschriften zijn de als zodanig aangewezen gronden onder meer bestemd voor agrarische bedrijven, en – indien gronden hiertoe op de kaart zijn aangeduid – een manege met daarbij behorende bedrijfsgebouwen, bedrijfswoningen en bijbehorende bijgebouwen, andere bouwwerken en andere werken. Onder deze bestemming zijn verder begrepen andere bouwwerken ten behoeve van – voor zover hier van belang – de waterbeheersing en nutsvoorzieningen. Hierbij gaat het om bouwwerken, geen gebouwen zijnde. Ingevolge artikel 19, aanhef en onder c, van de planvoorschriften kan alleen vrijstelling worden verleend voor de oprichting van gebouwen met een inhoud tot 50 m³ en een hoogte van maximaal 4 m. Uit de stukken blijkt dat het gemaalgebouw een inhoud heeft van 1640 m³ en zonder de ruimte die zich onder de luifel bevindt, een inhoud van circa 1100 m³. Het gebouw heeft een hoogte van 5.50 m.

2.2. Teneinde niettemin realisering van het bouwplan mogelijk te maken is toepassing gegeven aan de zogeheten anticipatieprocedure. Aangezien gedeputeerde staten van Groningen ten behoeve van het bouwplan een verklaring van geen bezwaar hebben verleend

en ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar een voorbereidingsbesluit gold voor het perceel, was aan de formele vereisten daarvoor voldaan. Het betoog van appellanten dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de door gedeputeerde staten verleende verklaringen van geen bezwaar, en de daarop gebaseerde vrijstelling en bouwvergunning, zijn verleend in strijd met artikel 19, tweede lid, van de WRO en artikel 50, zesde lid, van de Woningwet omdat deze zijn afgegeven nadat de daarvoor in die bepalingen gestelde termijn was verstreken, faalt. De voorzieningenrechter heeft dit betoog terecht en op juiste gronden verworpen.

2.3. De beslissing om al dan niet te anticiperen dient te berusten op een afweging van het belang van onmiddellijke uitvoering van het bouwplan tegen het belang dat eerst de uitkomst van de bestemmingsplanprocedure wordt afgewacht. Daarbij is de te verlangen mate van spoedeisendheid afhankelijk van de omvang van de inbreuk op het geldende planologische regime alsmede van de uitstraling die het project op de omgeving heeft. Naarmate de inbreuk op de bestaande planologische situatie minder ingrijpend is, behoeven minder zware eisen gesteld te worden aan de mate van spoedeisendheid van het bouwplan en aan het planologische kader op basis waarvan medewerking aan de voorgenomen bouw wordt gevraagd.

2.4. Appellanten hebben in dit verband betoogd, dat gegeven de ernstige inbreuk op het geldende planologische regime en de ruimtelijke uitstraling van het bouwplan op de omgeving, de realisering van het bouwplan onvoldoende spoedeisend was om de anticipatieprocedure te rechtvaardigen.

Dit betoog faalt. Ten aanzien van de ingrijpendheid van de inbreuk stelt de Afdeling vast dat het gemaalgebouw weliswaar veel groter is dan de vigerende vrijstellingsbepaling toestaat, maar dat de functie van het bouwplan ten behoeve van de waterbeheersing in overeenstemming is met hetgeen voor de betrokken bestemming is vermeld. Niet kan dan ook staande worden gehouden dat het hier gaat om een ernstige inbreuk op het geldende planologische regime. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling met de voorzieningenrechter van oordeel dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat het gemaal (en de schutsluis) van groot belang zijn teneinde de negatieve gevolgen voor de waterhuishouding van de bodemdaling ten gevolge van de aardgaswinning te voorkomen en te compenseren en dat daarmee de realisering van het bouwplan voldoende spoedeisend was om het volgen van de anticipatieprocedure te rechtvaardigen.

2.5. Appellanten richten zich tevergeefs tegen het oordeel van de voorzieningenrechter dat burgemeester en wethouders mochten afgaan op de positieve welstandadviezen van de Welstands- en Monumentenzorg Groningen (hierna: de welstandscommissie).

Naar vaste jurisprudentie van de Afdeling behoeft het overnemen van een advies van de welstandscommissie door burgemeester en wethouders in de regel geen nadere toelichting, tenzij een tegenadvies wordt overgelegd van een andere deskundige te achten persoon. Appellanten hebben hangende de bezwaarfase een aantal tegenadviezen van terzake deskundig te achten personen overgelegd. Naar het oordeel van de Afdeling hebben burgemeester en wethouders voldoende toegelicht waarom zij toch zijn afgegaan op de aan hen uitgebrachte welstandsadviezen. Naar aanleiding van de tegenadviezen, die zijn overgelegd in de bezwaarfase voorafgaand aan het besluit van 16 maart 2001, hebben burgemeester en wethouders nader advies aan de welstandscommissie gevraagd, welk advies op 20 februari 2001 is uitgebracht. Aangezien appellanten niet in de gelegenheid zijn gesteld op dit nadere advies te reageren, en het advies van de bezwaarschriftencommissie is gegeven vòòr het afkomen van dit nadere welstandsadvies, heeft de rechtbank het besluit

van burgemeester en wethouders van 16 maart 2001 vernietigd. Alvorens opnieuw op het bezwaar te beslissen, hebben appellanten de gelegenheid gehad alsnog te reageren op het nadere welstandsadvies van 20 februari 2001, alsmede op een nader welstandsadvies van 7 september 2001, waarin is gereageerd op tegenadviezen die kort daarvoor alsnog waren overgelegd en heeft de bezwaarschriftencommissie andermaal, na kennisneming van het advies van de welstandscommissie, van advies gediend. In de welstandsadviezen van 20 februari 2001 en van 7 september 2001 heeft de welstandscommissie uiteengezet waarom zij meent dat er in de tegenadviezen geen argumenten naar voren zijn gebracht die aanleiding geven om haar standpunt ingenomen in haar eerdere adviezen te wijzigen. Met de voorzieningenrechter is de Afdeling van oordeel dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat de door de welstandscommissie uitgebrachte adviezen niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand zijn gekomen dan wel anderszins naar inhoud of wijze van totstandkomen gebreken vertonen. De omstandigheid dat de welstandscommissie een andere zienswijze heeft dan appellanten en de door haar geraadpleegde deskundigen, maakt dit niet anders. Bij deze stand van zaken hebben burgemeester en wethouders hun oordeel omtrent de welstand in redelijkheid kunnen baseren op meergenoemde welstandsadviezen en het advies van de bezwaarschriftencommissie.

2.6. De Afdeling stelt met betrekking tot de bezwaren van appellanten tegen de locatiekeuze voorop, dat burgemeester en wethouders hebben te beslissen omtrent het bouwplan, zoals dit bij hen is ingediend.

Indien het bouwplan op zichzelf aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieve locaties slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door gebruikmaking van een alternatief een aanzienlijk beter resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Met de voorzieningenrechter is de Afdeling van oordeel dat niet aannemelijk is gemaakt dat hieraan in dit geval was voldaan. Hetgeen appellanten in dat verband hebben betoogd biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. In dit verband zij nog opgemerkt dat uit de stukken kan worden afgeleid dat in het geval van de alternatieve locatie dicht bij Winsum landschappelijke, technische en waterstaatkundige bezwaren aan de orde waren.

2.7. Voorts hebben appellanten betoogd dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het vrijstellingsbesluit van 17 november 1998 tot stand is gekomen in strijd met de artikel 28 van de Gemeentewet en artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), omdat de heer Woltersom (hierna: Woltersom) heeft deelgenomen aan de stemming in de gemeenteraad.

Zij hebben daartoe onder meer aangevoerd dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het begrip vertegenwoordiger in de zin van artikel 28 van de Gemeentewet naar normaal spraakgebruik moet worden uitgelegd. Indien deze uitleg wordt gevolgd staat het, aldus appellanten, vast dat Woltersom moet worden aangemerkt als vertegenwoordiger van het waterschap.

2.7.1. Artikel 28 van de Gemeentewet luidt als volgt:

1. Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over:
 - a. een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;
 - b. de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welk bestuur hij behoort.

2. Bij een schriftelijke stemming wordt onder het deelnemen aan de stemming verstaan het inleveren van een stembriefje.

3. Een benoeming gaat iemand persoonlijk aan, wanneer hij behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt.

4. Het eerste lid is niet van toepassing bij de beslissing betreffende de geloofsbrieven van de na periodieke verkiezing benoemde leden.

2.7.2. Vast staat dat Woltersom in zijn functie van juridisch medewerker bij het waterschap nauw betrokken is geweest bij de jarenlange voorbereiding van het bouwplan en de uiteindelijke aanvraag om bouwvergunning. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is dienaangaande gebleken dat nagenoeg alle brieven die het waterschap in het kader van het dossier Schaphalsterzijl heeft doen uitgaan van de hand van de heer Woltersom zijn. Zo is onder meer in de brief waarmee bouwvergunning is aangevraagd in het opschrift: "behandeld door: mr. H.J. Woltersom" vermeld. Daarnaast heeft Woltersom namens het waterschap deelgenomen aan de Overleggroep Schaphalsterzijl en twee commissies Schaphalsterzijl van de gemeente Winsum. Ook heeft Woltersom namens het waterschap deelgenomen aan diverse besprekingen met belanghebbenden. Daarnaast is Woltersom sedert april 1998 lid van de gemeenteraad van Winsum en heeft hij deelgenomen aan de stemming in de gemeenteraad over de vrijstelling. De vrijstelling is door de raad verleend met de kleinst mogelijke meerderheid.

2.7.3. Uit de tekst van artikel 28 van de Gemeentewet noch de uitspraak van de Afdeling van 20 februari 1998 (AB 1998/269), waar de voorzieningenrechter ter onderbouwing van zijn standpunt naar heeft verwezen, volgt dat het begrip vertegenwoordiger ruimer moet worden begrepen dan als ieder die naar civiel recht alleen of samen met anderen bevoegd is de rechtspersoon te vertegenwoordigen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat voor de vraag of in strijd is gehandeld met artikel 28 van de Gemeentewet doorslaggevend is of Woltersom uit hoofde van zijn functie binnen het waterschap bevoegd was het waterschap te vertegenwoordigen, in evenbedoelde zin. Dat is niet het geval. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat Woltersom ambtenaar is binnen het waterschap en niet functionaris binnen het beslissende bestuursorgaan van het waterschap en dat hem uit dien hoofde geen vertegenwoordigingsbevoegdheid toekomt. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat artikel 28 van de Gemeentewet in de weg stond aan uitoefening door Woltersom van zijn stemrecht. De voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat het vrijstellingsbesluit niet in strijd is met artikel 28 van de Gemeentewet. Ook dit betoog van appellanten treft dan ook geen doel.

2.7.4. Ingevolge artikel 2:4, eerste lid, van de Awb vervult het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid. Ingevolge het tweede lid van dit artikel waakt het bestuursorgaan ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

2.7.5. Het tweede lid van artikel 2:4 van de Awb strekt er toe de burger een waarborg te bieden voor naleving van de in het eerste lid neergelegde norm. Daartoe wordt, niet aan de in de bepaling bedoelde personen individueel doch aan het tot besluiten bevoegde bestuursorgaan, een zorgplicht opgelegd die in elk geval inhoudt dat door het orgaan wordt voorkomen dat, ten gevolge van vermenging van persoonlijke en bestuurlijke belangen bij de betrokken personen, de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid neergelegde norm. Daartoe kunnen het orgaan verschillende middelen ter beschikking staan: uitsluiting van personen van de besluitvorming is daar een van, doch dit is niet slechts het

enige middel.

2.7.6. Met de uitdrukking persoonlijk is blijkens de Memorie van Toelichting bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. Gelet op de wetsgeschiedenis heeft de wetgever niet een beperkte uitleg van het begrip persoonlijk belang voor ogen gehad.

2.7.7. Voorts is de Afdeling van oordeel dat, nu in artikel 2:4 van de Awb een waarborg is neergelegd voor de burger ingevolge het tweede lid ook de schijn van belangenverstrengeling dient te worden vermeden. Dit is naar het oordeel van de Afdeling hier niet het geval. De gemeenteraad behoorde bij het nemen van het vrijstellingsbesluit vele belangen af te wegen, waaronder het planologische belang, maar ook het belang van het waterschap. De raad, in feite zijn leden, moet(en) ten aanzien van alle af te wegen belangen even afstandelijk staan, opdat een in het licht van het gehele complex van mee te wegen belangen verantwoord besluit wordt genomen. Een lid dat er onmiskenbaar blijk van heeft gegeven uit hoofde van een andere functie te staan voor het belang van het waterschap, wekt naar het oordeel van de Afdeling naar de burger de sterke schijn niet onbevangen te staan ten opzichte van alle af te wegen belangen.

Dit had voor de gemeenteraad aanleiding behoren te zijn te voorkomen dat over de vrijstelling werd besloten met kleinste mogelijke meerderheid, waarbij immers de stem van ieder lid, dus ook die van Woltersom, de besluitvorming beslissend heeft beïnvloed.

2.7.8. Het vrijstellingsbesluit van 17 november 1998 is dan ook tot stand gekomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. Dit gebrek is niet hersteld in het kader van de heroverweging, die aan de beslissing op bezwaar is voorafgegaan. Weliswaar is de beslissing op bezwaar afkomstig van burgemeester en wethouders, maar tegen de bij besluit van 17 november 1998 door de gemeenteraad verleende vrijstelling kon ingevolge artikel 49, vierde lid, van de Woningwet geen afzonderlijk bezwaarschrift worden ingediend. Burgemeester en wethouders kunnen in het kader van de bezwaren tegen de bouwvergunning uitsluitend heroverwegen of zij van deze vrijstelling gebruik blijven maken, maar kunnen ten aanzien van het vrijstellingsbesluit niet tot een heroverweging komen. Gelet op de strijd met artikel 2:4 van de Awb zijn burgemeester en wethouders in de beslissing op bezwaar ten onrechte tot de slotsom gekomen dat zij van de vrijstelling gebruik mochten blijven maken. Gelet hierop kan de beslissing op bezwaar niet in stand blijven. De voorzieningenrechter heeft dit in de aangevallen uitspraak niet onderkend.

2.8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. De Afdeling zal doen hetgeen de voorzieningenrechter had behoren te doen door het beroep alsnog gegrond te verklaren en de beslissing op bezwaar te vernietigen.

2.9. Burgemeester en wethouders dienen op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank te Groningen 11 januari 2002;

III. verklaart het bij de rechtbank door appellanten ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van burgemeester en wethouders van Winsum van 25 oktober 2001;

V. veroordeelt burgemeester en wethouders van Winsum in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 1043,00, waarvan een gedeelte groot € 966,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de gemeente Winsum aan haar te worden betaald;

VI. gelast dat gemeente Winsum aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht (€ 102,10 respectievelijk € 165) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, Voorzitter, en mr. M. Vlasblom en mr. J.E.M. Polak, Leden, in tegenwoordigheid van mr. E.M. Ouwehand, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Dijk w.g. Ouwehand
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar 7 augustus 2002

224.