

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ4957
Datum uitspraak	20 maart 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 november 2011 heeft de raad geweigerd het bestemmingsplan "Sprencklaan", ten behoeve van de realisering van een extra woning op het perceel aan de [locatie 1] (hierna: het perceel) te Middelburg, te herzien.

Volledige tekst

201207503/1/R2.

Datum uitspraak: 20 maart 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten] (verder tezamen en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te Middelburg,
en

de raad van de gemeente Middelburg,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 november 2011 heeft de raad geweigerd het bestemmingsplan "Sprencklaan", ten behoeve van de realisering van een extra woning op het perceel aan de [locatie 1] (hierna: het perceel) te Middelburg, te herzien.

Bij besluit van 26 juni 2012 heeft de raad het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het bestreden besluit met een nadere motivering gehandhaafd en het verzoek om vergoeding van de in de bezwaarfase gemaakte kosten afgewezen.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 januari 2013, waar [appellanten], bijgestaan door mr. K.M. Moeliker, advocaat te Middelburg, en de raad, vertegenwoordigd door P.J. Mondeel en mr. P.M. van Dijk, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant] heeft bij de raad een verzoek ingediend om het bestemmingsplan "Sprencklaan" te herzien, teneinde de realisatie van een extra woning op het perceel mogelijk te maken. Op

grond van de geldende bestemming "Tuin" is deze ontwikkeling niet mogelijk.

2. De raad heeft besloten het verzoek niet in te willigen. Zoals blijkt uit het bestreden besluit en de toelichting ter zitting, heeft de raad hieraan ten grondslag gelegd dat de bouw van een extra woning stuit op ruimtelijke bezwaren, waaronder een aantasting van het gebied en de ongeschiktheid van de bestaande, slechts gedeeltelijk openbare, weg als ontsluitingsweg. Verder heeft de raad in het besluit geen waarde toegekend aan verklaringen van het college van burgemeesters en wethouders in brieven uit 1986 en 1987.

Procedureel

Artikel 28 Gemeentewet en artikel 2:4 Awb

3. [appellant] kan zich niet verenigen met het besluit van de raad en voert hiertoe aan dat dit in strijd is met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en artikel 28 van de Gemeentewet. Het aan de [locatie 2] wonende raadslid had zich volgens hen op 26 juni 2012 behoren te onthouden van deelname aan beraadslaging en stemming over het verzoek, nu hij volgens [appellant] hierbij een persoonlijk belang had. Verder stelt [appellant] dat de raad, dan wel de voorzitter van de raad, had moeten voorkomen dat het desbetreffende raadslid aan de beraadslaging en stemming deelnam en dat het thans bestreden besluit met de kleinst mogelijke meerderheid werd genomen.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het desbetreffende raadslid weliswaar twijfel over zijn positie heeft opgeroepen door in de raadsvergadering van 7 november 2011 niet deel te nemen aan de beraadslaging en stemming, maar dat uit de later afgelegde verklaringen niet is gebleken van enig persoonlijk belang van het raadslid. Gelet hierop is geen sprake van belangenverstrengeling, noch van de schijn hiervan, aldus de raad.

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

Ingevolge artikel 28, eerste lid en onder a, van de Gemeentewet neemt een lid van de raad niet deel aan de stemming over een gelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken.

3.3. Niet in geschil is dat het door [appellant] bedoelde raadslid woonachtig is op het perceel aan de [locatie 2]. Dit perceel is aan de noordoostzijde slechts door de Seislaan gescheiden van het perceel van [appellant].

Het verzoek van [appellant] tot herziening van het geldende bestemmingsplan is op 7 november 2011 door de raad behandeld. Het desbetreffende raadslid was aanwezig bij deze raadsvergadering, maar heeft niet deelgenomen aan de beraadslaging en stemming hierover. Het verzoek is afgewezen, waartegen [appellant] bezwaar heeft aangetekend. De beslissing op bezwaar werd genomen in de raadsvergadering van 26 juni 2012. Het desbetreffende raadslid was wederom aanwezig bij de vergadering en heeft wel deelgenomen aan de stemming over het bezwaar. Met de kleinst mogelijke meerderheid is het besluit van 7 november 2011 met een nadere motivering gehandhaafd.

3.4. Ten aanzien van de beweerdelijke schending van artikel 2:4, tweede lid, van de Awb overweegt de Afdeling dat deze bepaling ertoe strekt 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, maar aan het tot besluiten bevoegde bestuursorgaan, een

zorgplicht opgelegd die in elk geval inhoudt dat door het orgaan wordt voorkomen dat de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid neergelegde norm. Met het begrip "persoonlijk" is blijkens de wetsgeschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:4 van de Awb (Kamerstukken II, 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 55) bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. In aanmerking genomen dat het hier gaat om besluitvorming door de gemeenteraad die een belangenafweging vergt waarbij politieke inzichten een belangrijke rol spelen, ligt het in de rede voor de invulling van het begrip "persoonlijk belang" aansluiting te zoeken bij artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet. Deze bepaling dient strikt te worden uitgelegd, nu daarbij het fundamentele recht van een raadslid om deel te nemen aan een stemming wordt ingeperkt.

3.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 6 februari 2013 in zaak nrs. 201008516/1/R1 en 201201618/1/R1, volgt dus uit artikel 2:4 van de Awb in het algemeen niet dat een persoon die deel uitmaakt van een democratisch gekozen bestuursorgaan zoals de gemeenteraad en die bij een besluit belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zich zou moeten onthouden van deelname aan de besluitvorming. Dit zou afbreuk doen aan de taak en de fundamentele rechten van een gekozen volksvertegenwoordiger en daarmee aan het democratisch proces.

Er kunnen zich evenwel bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van een raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat hij daaraan niet behoort deel te nemen. Weliswaar kan de gemeenteraad niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen, maar deelname van een lid kan er bij aanwezigheid van zo'n persoonlijk belang wel toe leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. De conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan echter pas worden getrokken indien aannemelijk is dat de betrokken volksvertegenwoordiger de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed.

In dit geval zijn bijkomende omstandigheden als hiervoor bedoeld niet aanwezig. Als zodanig is onvoldoende dat het desbetreffende raadslid, die mogelijk belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, heeft afgezien van deelname aan de beraadslaging en stemming over het primaire verzoek. Nu bijkomende omstandigheden in dit geval niet aanwezig zijn, bestaat, ook al is het besluit genomen met de kleinst mogelijke meerderheid, geen aanleiding voor het oordeel dat het betrokken raadslid heeft gehandeld in strijd met artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet en de raad daarmee met artikel 2:4 van de Awb.

Artikel 7:13 Awb

4. [appellant] stelt vervolgens dat de raad ten onrechte is afgeweken van het advies van de commissie bezwaarschriften. Er bestaat echter geen wettelijke verplichting een dergelijk advies te volgen. Voor zover [appellant] betoogt dat de raad bij het bestreden besluit is afgeweken zonder deze afwijking voldoende te motiveren, overweegt de Afdeling als volgt.

4.1. Ingevolge artikel 7:13, zevende lid, van de Awb, wordt indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld.

De raad heeft in het besluit op bezwaar en in het verweerschrift uiteengezet waarom hij het besluit van 7 november 2011 met een nadere motivering heeft gehandhaafd. De raad is daarbij ingegaan op de redenen om het advies van de commissie bezwaarschriften niet te

volgen. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd met artikel 7:13, zevende lid, van de Awb is vastgesteld.

Inhoudelijk

5. [appellant] voert aan dat het bestreden besluit ten onrechte is genomen voordat beleid ten aanzien van het splitsen van kavels voor de bouw van extra woningen schriftelijk is vastgesteld.

5.1. De Afdeling overweegt dat de raad aanvragen voor het splitsen van kavels voor de bouw van extra woningen tot op heden per geval heeft behandeld aan de hand van de Nota grondbeleid 2010, de herijkte Kwaliteitsatlas, de woonvisie en bestemmingsplannen. Niet is gebleken dat de raad ten aanzien van dergelijke aanvragen geen consequent beleid heeft gevoerd. De omstandigheid dat het door het gemeentebestuur gehanteerde beleid niet afzonderlijk schriftelijk is vastgesteld kan aan het voorgaande niet afdoen.

6. [appellant] betoogt verder dat de raad het bestreden besluit ten onrechte mede heeft gebaseerd op een memo van 14 juni 2012, dat hem eerst na de raadsvergadering van 26 juni 2012 ter beschikking is gesteld. Hierdoor is volgens hen sprake van strijd met artikel 7:9 van de Awb.

6.1. Ingevolge artikel 7:9 van de Awb wordt wanneer na het horen aan het bestuursorgaan feiten of omstandigheden bekend worden die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, dit aan belanghebbenden meegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord.

6.2. De door [appellant] bedoelde memo is door het college van burgemeester en wethouders opgesteld voor de raadscommissie Ruimte van 18 juni 2012, ter voorbereiding op de raadsvergadering van 26 juni 2012, maar door een technisch mankement pas op 25 juni 2012 verspreid en openbaar gemaakt. In het bestreden besluit is weliswaar een aantal zinsneden overgenomen uit de memo, maar niet is gebleken dat de memo op zich nieuwe feiten of omstandigheden bevat. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de memo niet een feit of omstandigheid als bedoeld in artikel 7:9 van de Awb is, zodat de raad niet gehouden was [appellant] in de gelegenheid te stellen om over deze memo te worden gehoord.

7. Ten aanzien van het betoog van [appellant] dat ten onrechte de in 1986 en 1987 gedane toezeggingen van het toenmalige college van burgemeester en wethouders, dat het in beginsel en onder nadere voorwaarden medewerking zou verlenen aan de bouw van een extra woning op het perceel, niet worden nagekomen, overweegt de Afdeling als volgt.

7.1. In het algemeen kunnen geen rechten worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid omtrent het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij het college van burgemeester en wethouders, maar bij de raad. Verwachtingen die door het toenmalige college van burgemeester en wethouders mogelijk zijn gewekt, kunnen er derhalve niet toe leiden dat de raad gehouden is het bestemmingsplan te herzien.

8. Verder stelt [appellant] dat de raad aan het bestreden besluit onvoldoende en onjuiste ruimtelijke argumenten ten grondslag heeft gelegd.

8.1. De Afdeling stelt voorop dat de raad een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het besluit omtrent het vaststellen van een bestemmingsplan. Uit de stukken en de ter zitting gegeven toelichting volgt dat het gemeentelijk ruimtelijk beleid zich in beginsel verzet tegen

het bouwen van een extra woning op een perceel. Een verzoek daartoe wordt afgewezen, tenzij het een ontwikkeling op een hoogwaardige locatie betreft, en er daarnaast gemeentelijke doelstellingen worden gerealiseerd of geen ruimtelijke redenen zijn om medewerking te weigeren. Uit het beleid volgt verder dat per specifiek geval een afweging plaatsvindt.

8.2. Het gedeelte van het perceel waar de aanvraag betrekking op heeft, is gelegen aan de Seislaan. Dit gedeelte van de Seislaan is een, slechts gedeeltelijk openbaar toegankelijke, relatief smalle en doodlopende weg, die tussen de bebouwing aan de Klarebeeklaan door loopt. Gezien deze situatie en de omstandigheid dat het desbetreffende gedeelte van het perceel centraal is gelegen in het gebied dat wordt gevormd door de achtertuinen van drie omliggende straten, acht de Afdeling het standpunt van de raad dat stedenbouwkundig gezien, bij inwilliging van het verzoek van [appellant], sprake zal zijn van bebouwing aan de achterzijde, niet onredelijk. Nu de raad bebouwing aan de achterzijde onwenselijk acht, heeft de raad zich derhalve in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de wens van [appellant] om achter de bestaande woning een nieuwe woning op te richten, zich niet verdraagt met het gemeentelijk beleid om alleen ontwikkelingen op een hoogwaardige locatie toe te staan.

De raad heeft geen omstandigheden gezien die aanleiding gaven van het beleid af te wijken. Daarbij heeft de raad in aanmerking genomen dat dit gedeelte van de Seislaan ten tijde van het bestreden besluit reeds feitelijk werd gebruikt door de bewoners van [locatie 3]. De raad heeft er, naar het oordeel van de Afdeling, in redelijkheid van uit kunnen gaan dat inwilliging van het verzoek van [appellant] leidt tot een ongewenst intensiever gebruik van dit gedeelte van de Seislaan, zeker nu dit gedeelte ook reeds als achteruitgang wordt gebruikt door [appellant] en enkele andere omwonenden. Het verbreden van dit gedeelte van de Seislaan, om deze geschikter te maken als toegangsweg, heeft de raad geen realistische optie hoeven achten, gezien de ligging en het karakter van de weg.

Voor zover [appellant] zich beroept op het gelijkheidsbeginsel met de stelling dat in de directe omgeving reeds sprake is van bebouwing aan de achterzijde, namelijk de [locatie 3], waarbij bovendien ter ontsluiting de Seislaan wordt gebruikt, heeft de raad in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat een historisch gegroeide situatie op zichzelf onvoldoende reden is ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen verder toe te staan.

Gelet op het voorgaande heeft de raad in redelijkheid kunnen vasthouden aan zijn beleid.

9. [appellant] betoogt tot slot dat de raad ten onrechte hun verzoek om vergoeding van de door hen in de bezwaarfase gemaakte kosten heeft afgewezen.

9.1. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb, worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende, voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

9.2. Nu het besluit van 7 november 2011 bij het besluit op bezwaar niet is herroepen, heeft de raad gelet op artikel 7:15, tweede lid, van de Awb, terecht het verzoek van [appellant] om vergoeding van de kosten die hij in verband met de behandeling van het bezwaar heeft gemaakt afgewezen.

Conclusie

10. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het

bestreden besluit is genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. P.A. Koppen, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C.J. van der Hoorn, ambtenaar van staat.

w.g. Slump w.g. Van der Hoorn
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 maart 2013

586-706.