

Jurisprudentie – I. Ruimtelijk ordeningsrecht

TBR 2020/35

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 29 januari 2020, No. 201900368/1/R2, ECLI:NL:RVS:2020:300 (Belanghebbendheid appellant zonder zakelijk recht)

(Mr. J.A. Hagen, mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. F.D. van Heijningen)

Awb: art. 1:2 en art. 8:1; Wro: art. 3.1

Bestemmingsplan 'Kom Woudrichem-Oudendijk Postweide 2017' en woningbouw in een uitbreidingswijk. Belanghebbendheid van appellant zonder zakelijk recht die een woning aan de waterkant wil realiseren in het plangebied

Met gastnoot T. Groot, Red.¹

Overwegingen

1. Het plan is een gedeeltelijke herziening van het door de raad op 5 november 2013 vastgestelde bestemmingsplan 'Kom Woudrichem - Oudendijk' ten behoeve van de wijk Postweide te Woudrichem. De Postweide is een uitbreidingswijk die deels gerealiseerd is en zich in de afrondende fase bevindt. Het plan voorziet in de bouw van 24 in plaats van 17 woningen aan de zuidkant van de Postweide. Het plangebied wordt ook wel aangeduid als 'Postweide II'. In een deel van dit plangebied zijn reeds woningen gerealiseerd.

In de zuidwesthoek van het plangebied bevinden zich vier onbebouwde percelen, waarvan er inmiddels twee zijn verkocht. (appellant) wenst op één van de twee resterende percelen een woning aan de waterkant te realiseren. Daarvoor was in het ontwerpplan binnen de bestemming 'Wonen - 1' een bouwvlak voorzien. Het plan is gewijzigd vastgesteld, waarbij dat bouwvlak is verwijderd en aan die gronden grotendeels de bestemming 'Groen' is toegekend en voor het overige de bestemming 'Wonen - 1'. Appellant kan zich daarom niet met het plan verenigen, voor zover het de gronden betreft waarop hij een woning wenst te realiseren.

Belanghebbende A en (belanghebbende B) wonen aan de (locatie) in Woudrichem, grenzend aan de gronden waarvoor (appellant) een bouwtitel wenst te verkrijgen.

2. De raad en belanghebbende A en belanghebbende B betogen dat het beroep van (appellant) niet-ontvankelijk is, omdat hij niet als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste

lid, van de (Awb) kan worden aangemerkt bij het bestreden besluit. Daartoe voeren zij aan dat (appellant) geen eigenaar is van de gronden waarop hij een woning wenst te bouwen en dat ook nog geen verkoop van deze gronden door de gemeente aan hem heeft plaatsgevonden. Aan (appellant) is slechts een mondelinge koopoptie op de gronden verleend. De omstandigheid dat (appellant) geruime tijd met de gemeente in gesprek is geweest om tot wijziging van de verkaveling van de bewuste percelen en de daartoe benodigde wijziging van het geldende bestemmingsplan te komen, is volgens de raad onvoldoende om van een rechtstreeks en actueel belang te kunnen spreken.

2.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Vaststaat dat (appellant) niet de eigenaar is van de in geschil zijnde gronden, maar dat de gronden eigendom zijn van de gemeente Altena. Door de raad is bevestigd dat met (appellant) sinds 2016 op ambtelijk niveau diverse besprekingen zijn gevoerd over het wijzigen van het geldende bestemmingsplan uit 2013. Bij die besprekingen zijn door (appellant) aangedragen alternatieve verkavelingen besproken, die voor (appellant) de mogelijkheid zouden bieden een bouwvlak te krijgen op de door hem gewenste gronden aan de waterkant. (appellant) heeft ontwerptekeningen laten vervaardigen op basis waarvan de door hem te realiseren woning in het ontwerpplan is ingetekend. Het gemeentebestuur heeft het ontwerpplan in procedure gebracht, waarin is voorzien in de bouw van die woning op de door (appellant) gewenste locatie. De raad heeft erkend dat (appellant) op grond van een ambtelijke toezegging als eerste in aanmerking zou komen voor koop van de gronden, zodra het bestemmingsplan onherroepelijk zou worden. Op dat moment zou een koopovereenkomst tussen de gemeente en (appellant) worden gesloten indien hij dan gebruik zou willen maken van de hem geboden optie. Eveneens heeft de gemeente op zijn verzoek een grondprijs genoemd, waarop (appellant) zijn plannen nader heeft uitgewerkt.

Appellant kan zijn belang niet ontfemen aan een eigendomsrecht of ander zakelijk recht op de

¹ Thom Groot is als advocaat verbonden aan Stijl Advocaten. Deze noot is geschreven op persoonlijke titel, en afgerond op 7 februari 2020.

in geschil zijnde gronden. Ook kan hij geen belang ontlenen aan de afstand van het plangebied tot zijn woning. Toch kan hij als belanghebbende worden aangemerkt bij het bestreden besluit. De Afdeling heeft eerder overwogen in de uitspraken van 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641 en 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8812, dat een koper, voordat het juridisch eigendom aan hem is overgedragen, onder omstandigheden een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang kan hebben. Uit de uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:187, volgt dat het hebben van een voorkeursrecht in combinatie met voldoende bijkomende omstandigheden ook grond kan opleveren voor het zijn van belanghebbende. Anders dan de raad stelt is in dit geval sprake van meer omstandigheden dan enkel een mondelinge koopoptie. Er zijn besprekingen gevoerd tussen (appellant) en het gemeentebestuur, die hebben geleid tot het ontwerpplan waarin de door (appellant) gewenste woning was opgenomen. Daarbij is door het gemeentebestuur aan (appellant) een voorkeurspositie gegeven wat betreft het kopen van de bewuste gronden tegen een bepaalde prijs. Gelet op dit samenstel van omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat (appellant) daarmee een concreet en economisch belang heeft bij het bestreden besluit en is hij ontvankelijk in zijn beroep.

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

4. De raad stelt dat de door (appellant) gewenste woning vanuit stedenbouwkundig oogpunt onwenselijk is. In dat verband wijst de raad op de 'Memo stedenbouwkundige afweging Postweide II', die is opgesteld naar aanleiding van de raadsvergadering van 30 oktober 2018. Op basis van die memo heeft de raad besloten om de woning van (appellant) niet in het plan op te nemen. Voorts stelt dat raad dat hij niet gebonden is aan een ontwerpplan dat door het college van burgemeester en wethouders aan de raad wordt voorgesteld, omdat de vaststelling van een bestemmingsplan een zelfstandige bevoegdheid van de raad is en hij daarover een eigen afweging moet maken.

4.1. Appellant betoogt dat het plan ten onrechte niet voorziet in de bouw van een woning op het onbebouwde perceel aan de Ravelijn. (appellant) stelt dat met de gewijzigde vaststelling van het plan gehoor is gegeven aan het verzoek van (belanghebbende A) en (belanghebbende B) om de gronden te kopen voor de uitbreiding van hun tuin. Volgens (appellant) is dat verzoek pas enkele weken voor de vaststelling van het plan gedaan, nadat hun zienswijze over het ontwerpplan in een eerder stadium ongegrond was verklaard. (appellant) voert aan dat de raad aan de gewijzigde planvaststelling geen deugdelijke ruimtelijke onderbouwing ten grondslag heeft gelegd. De verwijzing van de raad naar de stedenbouwkundige memo volstaat volgens hem niet, omdat daarin ten onrechte is opgenomen dat de gronden onverkooptbaar worden bij het mogelijk maken van de door (appellant) gewenste woning. Bovendien is de door (appellant) gewenste woning volgens die memo één van de varianten die uit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is. Met de enkele verwijzing naar die memo heeft de raad de gewijzigde vaststelling van het plan onvoldoende gemotiveerd, aldus (appellant).

4.2. Zoals hiervoor is overwogen, zijn met (appellant) sinds 2016 op ambtelijk niveau diverse besprekingen gevoerd over het wijzigen van het bestemmingsplan uit 2013. Het bouwvlak voor de door (appellant) gewenste woning was opgenomen in de verbeelding van het ontwerpplan en deze gronden hebben in het vastgestelde plan de bestemmingen 'Groen' en 'Wonen - 1' zonder bouwvlak aan de waterkant gekregen. In de zienswijzennota staat dat de door (appellant) gewenste woning is komen te vervallen, terwijl de ingediende zienswijzen daartoe geen reden gaven. In eerdergenoemde memo zijn vier verschillende varianten opgenomen voor de verkaveling van de vier onbebouwde percelen in de zuidwesthoek van het plangebied.

In het bestreden besluit wordt slechts verwezen naar de memo en is niet inzichtelijk gemaakt op grond van welke ruimtelijke afweging de door (appellant) gewenste woning uiteindelijk niet in het vastgestelde plan is opgenomen. Daarbij constateert de Afdeling dat de door (appellant) gewenste situatie, waarbij een derde woning aan de waterkant wordt gerealiseerd, volgens de memo een betere stedenbouwkundige afronding vormt dan de huidige situatie met twee woningen. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom is gekozen voor de verkaveling die als variant 4 in de memo is beschreven, aangezien in de memo de voorkeur voor variant 4 niet is onderbouwd. De memo biedt evenmin inzicht in de vraag waarom de verkaveling die aan het ontwerpplan ten grondslag ligt uit ruimtelijk oogpunt minder wenselijk zou zijn. Bovendien leidt niet het verkavelingsvoorstel van (appellant), maar variant 4 tot een verkaveling waarbij een voor bebouwing ongeschikt perceel van 400 m² ontstaat. Verder geeft het bestreden besluit er geen blijk van

dat de raad de belangen van (appellant) bij de gewijzigde vaststelling van het plan heeft meegewogen. Het betoog slaagt.

5. In hetgeen (appellant) heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat de vaststelling van de plandelen met de bestemmingen 'Wonen - 1' en 'Groen' in de zuidwestelijke hoek van de Ravelijn betreft, is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. (*Enz., enz. Red.*)

NOOT

1. Appellant is geen eigenaar van gronden in het plan-gebied, noch heeft hij een contractuele relatie met de eigenaar van de gronden (de gemeente). Ook anderszins heeft hij geen titel ten aanzien van die gronden en tóch kan hij als belanghebbende worden aangemerkt. Een op het eerste gezicht opvallende uitkomst. De Afdeling is in het verleden ten aanzien van bijvoorbeeld (professionele) project-ontwikkelaars wel eens veel strenger geweest.² Maar bij nadere bestudering van de hier geannoteerde uitspraak kom ik tot de conclusie dat het oordeel past in de soepelere lijn die de Afdeling is gaan hanteren ten aanzien van diegenen met een ogenschijnlijk afgeleid belang. Ik leg dit uit.

2. Appellant is - kort en goed - al geruime tijd in onderhandeling met de eigenaar van de gronden om deze aan te kopen, in dit geval de gemeente. Daarnaast voert appellant al geruime tijd overleg over de inrichting van de gronden en zou hem op ambtelijk niveau zijn toegezegd dat hij de gronden mocht kopen. In dit laatste leest de Afdeling een voorkeursoptie. Ook zouden de besprekingen de aanleiding voor het gemeentebestuur hebben gevormd voor het opstellen van het ontwerpplan. Wat betekent dit juridisch gezien? Zoals gezegd, heeft appellant juridisch geen claim ten aanzien van de gronden. Zo is er nog geen (mondelinge) koopovereenkomst³, heeft hij ook anderszins geen zakelijk recht ten aanzien van de gronden en heeft hij geen voorkeursrecht in de zin van het burgerlijk wetboek⁴. Appellant ondervindt dan ook langs deze weg van - kort gezegd - een 'juridische claim' geen rechtstreekse gevolgen van het bestreden besluit. Hij ondervindt die gevolgen door de relatie die hij heeft met de gemeente tevens eigenaar van de gronden. Op basis van de onderhandelingen, gesprekken et cetera (zie hiervoor), is er een 'relatie' ontstaan tussen appellant en de gemeente. Via die relatie wordt appellant door het bestreden besluit geraakt in een - in de woorden van de Afdeling - 'concreet en economisch belang'. Strikt genomen zou dit tot de conclusie moeten leiden dat appellant een van de gemeente in de hoedanigheid van eigenaar en eerstgetrof-

fene afgeleid belang heeft. Aangezien een afgeleid belang geen rechtstreeks belang is, zou dit betekenen dat appellant niet als belanghebbende kan worden aangemerkt.⁵ Zie ook de rechtspraak over bestuurder/enige aandeelhouders met een afgeleid belang.⁶

3. In de rechtspraak van de Afdeling zijn evenwel uitzonderingen aangenomen op het leerstuk van afgeleid belang. Een bekende uitzondering is die van een tegengesteld belang. Als een appellant weliswaar wordt geraakt in een van de eerstgetroffene afgeleid belang, doch dit belang tegengesteld is aan dat van de eerstgetroffene, neemt de Afdeling belanghebbendheid aan.⁷ Ook als het belang van appellant anders van aard is dan dat van de eerstgetroffene neemt de Afdeling wel een uitzondering aan op het leerstuk van afgeleid belang.⁸ Als een reëel risico bestaat dat appellant als gevolg van het besluit wordt geraakt in een aan een fundamenteel of anderszins zakelijk recht ontleend belang wordt geraakt, ziet de Afdeling ook aanleiding een uitzonderingsgeval aan te nemen. Een interessant voorbeeld van die laatste categorie biedt de uitspraak van 26 juni 2019 over het Metropole Orkest.⁹ In die zaak was aan de Stichting Metropole Orkest door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een lagere subsidie toegekend dan in de periodes daarvoor. Tegen het subsidiebesluit werden rechtsmiddelen aangewend door de Kunstenbond (voorheen de Vereniging Nederlandse Toonkunstenaarsbond). De Afdeling oordeelde dat zij als belanghebbenden konden worden aangemerkt omdat 'het verlenen van substantieel minder subsidie aan het Metropole Orkest dan door het orkest is aangevraagd, zoals ook in de begroting van het Metropole Orkest is weergegeven, tot een vermindering van het aantal fte aan tijdelijke contracten kan leiden en daarmee gevolgen kan hebben voor de arbeidsrechtelijke positie en werkgelegenheid van medewerkers van het Metropole Orkest met een tijdelijk dienstverband. De begroting van het Metropole Orkest bestaat voor 70% uit personeelskosten. Daardoor bestaat er een reële mogelijkheid dat de medewerkers van het Metropole Orkest door het subsidieverleningsbesluit worden geraakt in een aan een fundamenteel recht op arbeid ontleend belang.' Dit betekent, zo concludeert de Afdeling, 'dat de Kunstenbond - die opkomt voor de belangen van bij de bond aangesloten medewerkers van het Metropole Orkest - als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb bij het besluit tot subsidieverlening van 20 september 2016 moet worden aangemerkt.' In de uitspraak van 19 december 2018 nam de Afdeling aan dat Eventus vanwege het hebben van een zakelijk recht (in casu een op-

5 Bijvoorbeeld: ABRvS 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4210, BR 2011, 34, m.nt. Breeman en Backer, JM 2011/13, m.nt. Van Velsen.

6 Bijvoorbeeld: ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4015.

7 Bijvoorbeeld: ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:825 en ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2862. Zie ook de conclusie van A-G Widdershoven van 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474, i.h.b. punt 6.9.

8 Bijvoorbeeld: ABRvS 30 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8895 en ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6710. Zie ook de conclusie van A-G Widdershoven van 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474, i.h.b. punt 6.14.

9 ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984, AB 2019/382 m.nt. Van Angeren, JB 2019/139, m.nt. Peters, i.h.b. r.o. 5.4.

2 Bijvoorbeeld: ABRvS 12 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9966 en ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6937.

3 Anders dan ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641 en ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8812.

4 Onder andere artikel 7:378 en 7:379 van het Burgerlijk Wetboek en anders dan ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:187.



Uitsnede bestemmingsplan 'Kom Woudrichem - Oudendijk' ter plaatsen van het plangebied in kwestie / bron: planviewer.nl

stalrecht) ten aanzien van de gronden als belanghebbende kon worden aangemerkt, ondanks het standpunt van de verwerende partijen dat appellant niet als belanghebbende zou moeten worden aangemerkt.¹⁰

4. In de conclusie van A-G Widdershoven van 7 november 2018 wordt een extra uitzondering bepleit.¹¹ Volgens de A-G zou ook in het geval de betrokkenheid van de rechts- of belangpositie van appellant bij het besluit een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming rechtvaardigt, een afgeleid belang niet moeten worden tegengeworpen (vuistregel 3; zie punt 8.12 van de conclusie). Concreet heeft hij hier situaties voor ogen waarin het handelen van appellant aanleiding heeft gevormd voor het bestreden besluit en/of zijn rechtspositie direct wordt beïnvloed door het bestreden besluit. Vrij vertaald: als het belang van appellant zwaarder wordt getroffen dan het belang van de eerst getroffenene. Hoewel dit niet in de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep die volgden op de conclusie is geëxpliciteerd¹², lijkt in de zaak van 5 maart 2019 over een zorgcentrum vuistregel 3 (mede) tot de conclusie te hebben geleid dat dit zorgcentrum als belanghebbende moet worden aangemerkt. In de rechtspraak van de Afdeling is deze uitzondering voor zover bekend tot nu toe niet als zodanig te herkennen. Wellicht dat dit slechts een kwestie van formuleren is en dat de Afdeling al wel degelijk de vuistregel in de praktijk toekent. Als dit het geval is, dan zou ik denken dat deze 'vuistregel 3-uitzonde-

ring' in de hier geannoteerde uitspraak (mede) appellant de status van belanghebbende heeft gebracht. Zijn handelen vormde immers aanleiding tot vaststelling van het bestemmingsplan, zo oordeelt de Afdeling, en hij wordt door dit plan zwaarder getroffen dan de eigenaar (de gemeente), nu hij onder meer al kosten heeft moeten maken hiervoor en ook al geruime tijd met de ontwikkeling bezig is. Als de Afdeling de vuistregel van A-G Widdershoven (nog) niet heeft omarmd, zou ik denken dat de al wel in de rechtspraak van de Afdeling verankerde uitzonderingen hier tot eenzelfde conclusie leiden. Volgehouden kan bijvoorbeeld worden dat appellant een tegengesteld belang heeft aan de gemeente in de hoedanigheid van eigenaar; de gemeente wil de gronden (nog) niet ontwikkelen en appellant wil dat wél. Ook zou kunnen worden gezegd dat appellant als privépersoon die een woning wil bouwen een andersoortig belang heeft dan de gemeente als eigenaar van de gronden; de gemeente als bestuursorgaan heeft een algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening en als eigenaar een financieel belang, terwijl appellant een belang heeft dat bestaat uit de bouw van een woning. Kortom, het oordeel van de Afdeling over de belanghebbendheid van appellant past in de bestaande lijn van uitzonderingen in de rechtspraak van de Afdeling over afgeleid belang en is voorts ook in overeenstemming met vuistregel 3 van de conclusie van A-G Widdershoven. Tóch niet zo'n heel opvallende uitkomst dus.

T. Groot

¹⁰ ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4198, AB 2019/111 m.nt. Wolswinkel, TBR 2019/36 m.nt. De Snoo, JM 2019/29, m.nt. Wagenmakers en Zigenhorn, zie i.h.b. r.o. 8.3.

¹¹ Conclusie A-G Widdershoven van 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474.

¹² CRvB 5 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:655, AB 2019/560 m.nt. Tolsma (verzekeringsmaatschappij) en CRvB 5 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:669, AB 2019/561 m.nt. Tolsma (zorgcentrum).