

39. Onpartijdigheid

(ABRvS 15 maart 2017, zaaknummer 201600895/1/A1)

Bij besluit van 27 mei 2011 heeft het college geweigerd om een omgevingsvergunning te verlenen voor het kappen van 243 bomen op het perceel op de hoek van de Tafelbergweg en de Legrasweg te Laren (hierna: het perceel). Bij besluit van 26 maart 2012 heeft het college het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 24 maart 2014 heeft de Rechtbank Amsterdam het door appelland daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 26 maart 2012 vernietigd en het college opgedragen om binnen twaalf weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Bij besluit van 22 juli 2014 heeft het college het door appelland daartegen gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 21 december 2015 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld. Blijkens de gedingstukken is het perceel sinds de jaren '50 van de vorige eeuw in eigendom van (de familie van) appelland. Begin jaren '90 is het perceel als kerstbomenkwekerij in gebruik genomen en zijn er fijnsparren geplant. Het onderhoud van deze bomen is sinds 1996 gestaakt. De aanvraag heeft betrekking op het kappen van alle bomen op het perceel. Appelland betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de gemeenteraad bij het nemen van het besluit van 24 april 2013 waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld, heeft gehandeld in strijd met artikel 2:4 Awb. Hij voert daartoe aan dat zijn buurvrouw als lid van de gemeenteraad bij de vaststelling van dat plan invloed heeft uitgeoefend om aan het perceel een bosbestemming toe te kennen. Naar hij stelt, ligt het voor de hand dat zij zich ook met de onderhavige besluitvorming door het college heeft bemoeid, omdat zij en de burgemeester volgens hem 'twee handen op één buik' zijn. Aldus is ook dit besluit volgens hem met vooringenomenheid genomen. Voormelde grond heeft appelland ook aangevoerd in beroep tegen het besluit van 24 april 2013 waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld. De Afdeling heeft hierop bij uitspraak van 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2179, geoordeeld

dat voormeld besluit niet is genomen in strijd met artikel 2:4 Awb. Het besluit van 24 april 2013 wordt in de onderhavige procedure niet beoordeeld. Gelet hierop kan in hetgeen appelland heeft aangevoerd geen grond worden gevonden voor het oordeel dat het besluit van 24 april 2013 is genomen in strijd met artikel 2:4 Awb. Ook de stelling dat het college in strijd met deze bepaling heeft besloten heeft appelland met hetgeen hij hiertoe naar voren heeft gebracht niet aannemelijk gemaakt.

Noot van de redacteur (RBo)

Artikel 2:4 lid 2 Awb strekt ertoe de burger een waarborg te bieden voor naleving van de in het eerste lid neergelegde norm. In het eerste lid is bepaald dat het bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid. 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 Awb (Kamerstukken II, 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 55) bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. Het komt in de praktijk met regelmaat voor dat het bestuursorgaan wordt verweten vooringenomen te zijn dan wel wordt gesteld dat een persoonlijk belang van een raadslid de besluitvorming heeft beïnvloed. In beginsel wordt een schending van artikel 2:4 Awb door een raadslid aangenomen, indien een volksvertegenwoordiger een persoonlijk belang heeft bij een besluit én het aannemelijk is dat hij 'de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed'. Met betrekking tot enkel de deelname aan de besluitvorming over het plangebied van de wethouders en het raadslid die in de woonwijk nabij het plangebied zouden wonen, overwoog de Afdeling eerder dat deze omstandigheid onvoldoende is om een persoonlijk belang aan te nemen (zie ABRvS 27 januari 2016, zaaknummer ECLI:NL:RVS:2016:139 en ABRvS 1 april 2015, zaaknummer ECLI:NL:RVS:2015:1010). 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 lid 1 onder a 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. Ook in dit geval wordt een raadslid verweten een persoonlijk belang te hebben bij de besluitvorming. Het gaat echter al mis op een formeel punt. Immers, in deze procedure gaat het om het besluit van 22 juli 2014 en niet om het besluit van 24 april 2014 waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld. Het betoog van appelland dat het besluit van 24 april 2014 in strijd met artikel 2:4 Awb tot stand is gekomen staat in deze procedure niet ter discussie. Nog afgezien van het feit dat de Afdeling in de procedure waarin dit besluit wel werd getoetst, al heeft geoordeeld dat het besluit niet is genomen in strijd met artikel 2:4 Awb. Appelland had in die zaak betoogd dat de raad er onvoldoende tegen heeft gewaakt dat het raadslid dat naast het perceel woont de besluitvorming heeft beïnvloed, zodat de raad zijn taak niet zonder vooringenomenheid heeft vervuld. In lijn met de eerder genoemde uitspraak van 27 januari 2016 en 1 april 2015 wordt dit betoog door de Afdeling verworpen. In de procedure die heeft geleid tot de uitspraak van 15 maart 2017 voert appelland aan dat het voor de hand ligt dat het raadslid zich ook met de onderhavige besluitvorming door het college heeft bemoeid, omdat hij en de burgemeester volgens hem 'twee handen op één buik' zijn. De Afdeling verwerpt dit betoog. De bewijslast van de stelling dat er sprake is van strijdigheid met artikel 2:4 Awb rust op appelland. Eerder oordeelde de Afdeling in een omgekeerd geval: de burgemeester werd verweten een persoonlijk belang te hebben bij het vaststellingsbesluit van een bestemmingsplan. De Afdeling overwoog dat de burgemeester deel uitmaakt van het college dat de omgevingsvergunning heeft verleend, maar geen lid is van de raad die heeft besloten over de vaststelling van het bestemmingsplan. Met verwijzing naar artikel 28 lid 1 onder a Gemeentewet concludeert de Afdeling dat voor de beoordeling van de vraag of het besluit omtrent vaststelling van het bestemmingsplan vanwege eventuele persoonlijke belangen van de burgemeester in strijd met het verbod op vooringenomenheid is genomen, niet van belang (ABRvS 10 december 2014, zaaknummer 201306171/1/R3). Annotator Timmermans is in zijn noot bij deze uitspraak kritisch op deze overweging. Kort gezegd komt zijn betoog erop neer dat het college de beslissingen van de raad voorbereidt – en persoonlijke belangen dan

dus een rol kunnen spelen – en uit artikel 58 Gemeentewet volgt dat op vergaderingen van het college artikel 28, eerste lid, onder a van overeenkomstige toepassing is (zie «JB» 2015/21). Terug naar de uitspraak: dat er een relatie is tussen de raad en het college, is duidelijk. Dat betekent echter niet dat het enkele bestaan van die relatie, reden is om strijd met artikel 2:4 Awb aan te nemen. Het ligt op de weg van appellant aannemelijk te maken dat er bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van het raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat hij daaraan niet behoort deel te nemen. Dat is niet aannemelijk gemaakt waarbij zich nog het probleem voordoet dat de vergunning is verleend door het college en niet door de raad. Het gaat dus überhaupt niet om besluitvorming die behoort tot de taak van de raad (en dus het raadslid). Een extra drempel om in voornoemde bewijslast te slagen. Dit blijkt ook uit de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 24 maart 2014 (ECLI:NL:RBAMS:2014:1488) waarin eenzelfde feitencomplex speelde als in het onderhavige geval. Ook daar werd de rol van een raadslid in twijfel getrokken in het kader van een bestemmingsplan terwijl de procedure zag op het verlenen van een omgevingsvergunning: 'Ook is niet gebleken dat gemeenteraadslid [naam 1] daadwerkelijk directe invloed heeft uitgeoefend op het door verweerder genomen primaire besluit, dan wel bestreden besluit. Om die reden faalt deze beroepsgrond.'