

MEMO



BESTEMD VOOR INTERN BERAAD

AAN Gemeente West Betuwe
t.a.v. mw. Diana van Oosten

DATUM 5 juli 2025
ONS KENMERK 1023626
ONDERWERP **Advies inzake weigering vaststelling
bestemmingsplan 'Landgoed Lingedijk,
Buurmalsen'**

Managementsamenvatting:

Hoewel de raad beleidsruimte toekomt bij het al dan niet vaststellen van een bestemmingsplan, moet de raad zijn besluit wel deugdelijk en kenbaar motiveren. Aan deze motiveringseis voldoet het besluit van de raad volgens ons nog niet. Wij menen dat sprake is van een motiveringsgebrek en concluderen dat het niet mogelijk is om dit gebrek te herstellen zonder nieuw besluit van de raad. Gelet hierop adviseren wij de gemeente om de raad een reparatiebesluit te laten nemen, waarin de raad alsnog toelicht op grond van welke ruimtelijk relevante standpunten en argumenten hij weigert om het bestemmingsplan vast te stellen.

1 Inleiding

1.1 Bij besluit van 27 mei 2025 heeft de gemeenteraad van de gemeente West Betuwe (hierna: “**de raad**”) geweigerd om het bestemmingsplan ‘Landgoed Lingedijk, Buurmalsen’ (hierna: “**het bestemmingsplan**”) vast te stellen (hierna: “**het raadsbesluit**”). Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Betuwe (hierna: “**het college**”) had voorgesteld het bestemmingsplan vast te stellen. Met het raadsbesluit heeft de raad dit raadsvoorstel verworpen.

1.2 De gemeente West Betuwe heeft AKD N.V. (hierna: “**de gemeente**”) gevraagd om een advies over de mogelijkheid om de motivering van het raadsbesluit schriftelijk aan te vullen. In verband daarmee heeft de gemeente ons de volgende (drie) vragen voorgelegd:

1. In hoeverre kan alsnog bij het raadsbesluit een bijlage worden toegevoegd met de punten van de raad zoals aangevoerd in de beraadslagingen?

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 22/2023 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

2. Hoever mag deze uitwerking gaan? Is het uitwerken van deze punten met meer ruimtelijke afwegingen dan tijdens de behandeling gesteld mogelijk, of pas bij een eventueel verweerschrift in een beroepsfase?
 3. Dit geldt ook voor het argument dat het belang van initiatiefnemer door de raad goed is afgewogen ten opzichte van het algemeen belang en de gewekte verachtingen etc.
- 1.3 Onze slotsom luidt dat het **niet** mogelijk is om de motivering van het raadsbesluit schriftelijk aan te vullen, zonder dat de raad een nieuw (reparatie)besluit neemt. In het navolgende lichten wij dit verder toe, waarbij wij ook ingaan op de drie gestelde vragen.
- 2 De weigering om een bestemmingsplan vast te stellen moet berusten op een deugdelijke motivering en een kenbare belangenafweging.**
- 2.1 In artikel 3:46 van de Awb is de verplichting opgenomen voor bestuursorganen om hun besluiten deugdelijk te motiveren. Die verplichting is onverkort van toepassing bij een besluit van de raad over het al dan niet vaststellen van een bestemmingsplan. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “**de Afdeling**”) kan de raad zonder deugdelijke motivering en kenbare belangenafweging niet besluiten om een bestemmingsplan vast te stellen, of juist niet vast te stellen.¹
- 2.2 Een deugdelijke motivering kan de raad bij een raadsbesluit tot de vaststelling van een bestemmingsplan – onder meer – opnemen in het raadsvoorstel, de nota van zienswijzen en de plantoelichting. Als de raad weigert om een bestemmingsplan vast te stellen, dan kan een motivering daarvoor doorgaans niet worden gevonden in het raadsvoorstel, de nota van zienswijzen en de plantoelichting.² Er moet dan gekeken worden naar andere stukken. Een deugdelijke motivering en kenbare belangenafweging kan de raad bijvoorbeeld opnemen in een aangenomen amendement.³ Het moet in ieder geval gaan om een stuk waaruit blijkt welke ruimtelijke standpunten en argumenten voor de raad doorslaggevend zijn geweest voor het besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen.
- 2.3 Het is volgens de wet niet noodzakelijk om de motivering op te nemen in het raadsbesluit zelf. Op grond van artikel 3:47, eerste lid, van de Awb moet de motivering zijn vermeld in de bekendmaking van het besluit. Naar het oordeel van de Afdeling is het zelfs mogelijk om in een verweerschrift alsnog kenbaar te maken waarom de raad weigert een bestemmingsplan vast te stellen.⁴ Op die manier kan worden hersteld dat, in strijd met artikel 3:47, eerste lid van de Awb, geen motivering is vermeld in de bekendmaking van een weigeringsbesluit. Door alsnog een motivering kenbaar te maken in het verweerschrift, kan het ontbreken van een motivering in de bekendmaking van het besluit worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

¹ Zie hierover rechtsoverweging 4.2 van de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1120.

² Tenzij het college de raad zou voorstellen om het bestemmingsplan niet vast te stellen.

³ Dit volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1891.

⁴ Zie hierover rechtsoverwegingen 3.1 en 3.2 van de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:97.

Antwoord vraag 1:

Bij het raadsbesluit kan op een later moment een bijlage worden bijgevoegd, waarin de raad alsnog *kenbaar* maakt waarom de raad weigert een bestemmingsplan vast te stellen. Het moet gaan om een stuk van de raad waaruit blijkt welke standpunten en argumenten voor hem doorslaggevend zijn geweest voor het besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen.

3 Uit de rechtspraak volgt dat uit een nader schriftelijk verslag van de beraadslagingen nog niet maakt dat sprake is van een deugdelijke motivering.

3.1 Volgens de rechtspraak van de Afdeling volgt uit een nader schriftelijk verslag van de beraadslagingen in de regel niet grond van welke ruimtelijk relevante motivering de raad heeft geweigerd een bestemmingsplan vast te stellen. Wij verwijzen naar de volgende uitspraken:

- In een uitspraak van 30 september 2015⁵ was als motivering uitsluitend verwezen naar interne beraadslagingen van de raad. Naar het oordeel van de Afdeling kon uit deze interne beraadslagingen niet eenduidig worden afgeleid op grond van welke argumenten de raad heeft geweigerd het plan vast te stellen. Volgens de Afdeling was niet duidelijk hoe de diverse door raadsleden genoemde algemene argumenten zijn toegepast, wat de afweging van argumenten van de raad is geweest en wat bij die afweging voor de raad doorslaggevend is geweest.
- In een uitspraak van 11 juni 2018⁶ kwam de Afdeling tot het oordeel dat een audioverslag dat beschikbaar is via de website van de raad niet aan te merken als een deugdelijke motivering om een bestemmingsplan te weigeren. Verder was een korte weergave van de beweegredenen van de raad in het verweerschrift voor de Afdeling geen reden om het motiveringsgebrek te passeren.
- In een uitspraak van 7 april 2021⁷ heeft de Afdeling geoordeeld dat uit een verslag van een raadscommissievergadering niet eenduidig kon worden afgeleid op grond van welke argumenten de raad heeft geweigerd het bestemmingsplan vast te stellen.
- Ook in een uitspraak van 15 november 2023⁸ was een schriftelijk verslag van de raadsvergadering volgens de Afdeling onvoldoende voor een deugdelijke motivering om een bestemmingsplan niet vast te stellen. Uit het verslag kon naar het oordeel van de Afdeling niet eenduidig worden afgeleid op grond van welke argumenten de raad het bestemmingsplan heeft geweigerd vast te stellen. Verder vond de Afdeling het niet duidelijk hoe de raad de verschillende standpunten heeft beoordeeld en welke standpunten voor de raad doorslaggevend zijn geweest voor de weigering om het plan vast te stellen.
- Tot slot heeft de Afdeling in een uitspraak van 5 februari 2025⁹ geoordeeld dat een schriftelijk verslag van de raadsvergadering en een nader memo van de griffie van de raad niet voldoende

⁵ Rechtsoverweging 4.2 van de uitspraak van de Afdeling van 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3046.

⁶ Dit is de uitspraak van de Afdeling van 11 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2341.

⁷ Rechtsoverweging 3.2 van de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:736.

⁸ Rechtsoverweging 4.2 van de uitspraak van de Afdeling van 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4229.

⁹ Rechtsoverweging 6.2 van de uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:422.

was voor een deugdelijke motivering om een bestemmingsplan niet vast te stellen. De memo kan naar het oordeel van de Afdeling niet gelden als motivering, omdat daaruit niet volgt dat deze is opgesteld door of namens de raad of op andere wijze is overgenomen door de raad. Daarbij bevat de memo aspecten die niet zijn terug te lezen in het verslag. Het is daardoor volgens de Afdeling onduidelijk op welke wijze de raad deze aspecten heeft meegewogen.

Antwoord vragen 2 en 3:

Uit de uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2025 volgt dat alleen argumenten en standpunten die zijn ingenomen of overgenomen door de raad – tijdens de besluitvorming – kunnen worden betrokken in de motivering van een besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen. De beoordeling van ruimtelijke aspecten en belangen die niet zijn meegewogen door de raad, kan niet alsnog worden uitgewerkt in een nader stuk (zoals in een verslag, een memo of een verweerschrift).

- 3.2 In deze uitspraken komt naar voren dat uit een schriftelijk verslag van de beraadslagingen doorgaans niet eenduidig kan worden afgeleid welke standpunten en argumenten voor de raad doorslaggevend zijn geweest voor het besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen. Kort samengevat, is dat de reden waarom volgens de Afdeling een schriftelijk verslag van de beraadslaging in de regel niet kan leiden tot een deugdelijke motivering van een raadsbesluit.

4 Met het opgestelde verslag van de beraadslagingen kan volgens ons niet worden voldaan aan de motiveringseis uit artikel 3:46 van de Awb.

- 4.1 Op basis van deze rechtspraak concluderen wij dat het opgesteld schriftelijk verslag van de beraadslagingen tijdens de raadsvergadering van 27 mei 2025 **onvoldoende** is om te voldoen aan de motiveringseis die is opgenomen in artikel 3:46 van de Awb. Daarbij hier het volgende van belang:

- x In het schriftelijke verslag van de raadsvergaderingen zijn de standpunten weergegeven die de verschillende raadsleden voorafgaand aan de stemming naar voren hebben gebracht.
- x Hieruit kan niet eenduidig worden afgeleid op grond van welke argumenten de raad heeft geweigerd om het bestemmingsplan vast te stellen. Niet duidelijk is hoe de raad de verschillende standpunten heeft beoordeeld en gewogen. Ook is niet duidelijk welke standpunten voor de raad doorslaggevend zijn geweest voor die weigering.
- x Hoewel in het verslag verschillende argumenten zijn genoemd, is het op grond van dit verslag niet (eenduidig) vast te stellen welke ruimtelijke standpunten en argumenten voor de raad doorslaggevend zijn geweest voor het raadsbesluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen.

5 Gelet hierop stellen wij voor om de raad een reparatiebesluit te laten nemen, waarin hij alsnog toelicht op grond van welke ruimtelijk relevante standpunten en argumenten hij weigert om het bestemmingsplan vast te stellen.

- 5.1 Wij verwachten dat het raadsbesluit, met uitsluitend het besluit en het opgesteld schriftelijk verslag, de toets der kritiek van de bestuursrechter **niet** zal doorstaan. Wij menen dat hier sprake is van een strijdigheid met artikel 3:46 van de Awb die niet zonder een nieuw raadsbesluit kan worden hersteld.

Meer specifiek zien wij geen mogelijkheid om de motivering van het raadsbesluit op een deugdelijke wijze aan te vullen, zonder dat de raad een nieuw besluit neemt.

- 5.2 Gelet hierop adviseren wij de gemeente voor om de raad een reparatiebesluit te laten nemen, waarin hij alsnog toelicht op grond van welke ruimtelijk relevante standpunten en argumenten hij weigert om het bestemmingsplan vast te stellen. In verband hiermee benadrukken wij dat alleen ruimtelijk relevante aspecten een rol mogen spelen bij de beoordeling van een goede ruimte ruimtelijke ordening.¹⁰
- 5.3 Aspecten die niet ruimtelijk relevant zijn, zoals draagvlak bij direct omwonenden, mag de raad weliswaar in zijn besluitvorming betrekken, maar alleen in het kader van zijn afweging van de betrokken belangen.¹¹ Aspecten die niet ruimtelijk relevant zijn kunnen zelfstandig niet leiden tot een dragende motivering dat een bestemmingsplan niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.
- 5.4 Tot slot merken wij op dat een reparatiebesluit in dit geval geen besluit is als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb. Dat komt omdat een reparatiebesluit de rechtsgevolgen van het raadsbesluit niet zou wijzigen; met het reparatiebesluit blijft de weigering van de vaststelling van het bestemmingplan in stand. De wijziging heeft alleen betrekking in de motivering van het besluit. Uit die nadere motivering vloeien geen rechtsgevolgen voort, waardoor het reparatiebesluit niet zou worden beschouwd als een besluit in de zin van de artikelen 1:3, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van de Awb.¹²

- AKD -

¹⁰ Zie hierover rechtsoverweging 4.2 van de uitspraak van de Afdeling van 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:874.

¹¹ Zie hierover rechtsoverweging 3.2 van de uitspraak van de Afdeling van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:958.

¹² Dit volgt onder meer uit de uitspraak van de Afdeling van 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3215, r.o. 5.4.