

## AB 2020/137

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE  
RAAD VAN STATE

22 januari 2020, nr. 201901519/1/R1  
(Mrs. R.J.J.M. Pans, A. ten Veen, P.H.A. Knol)  
m.nt. T. Groot\*

Art. 1:2, 8:1 Awb; art. 3.1 Wro

ECLI:NL:RVS:2020:213

**Bestemmingsplan over begraafplaats met maximaal 400 graven. Werkgroep inspraak Zetten Noord vrees voor hinder, maar is geen belanghebbende.**

*De Werkgroep is geen natuurlijke persoon en ook geen rechtspersoon als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439) is de hoedanigheid van belanghebbende niet voorbehouden aan natuurlijke personen en rechtspersonen, maar kunnen ook andere entiteiten belanghebbende zijn. Gelet op de woorden 'degene wiens', opgenomen in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt aan deze andere entiteiten de eis gesteld dat zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer. Niet gebleken is dat de Werkgroep als entiteit voldoende herkenbaar is in het rechtsverkeer. De Werkgroep is daarom geen belanghebbende bij het bestreden besluit en kan daartegen geen beroep instellen.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellante sub 1, te Zetten, gemeente Overbetuwe,
2. Appellant sub 2, te Zetten, gemeente Overbetuwe,
3. Appellant sub 3A en appellante sub 3B – handelend onder de naam Werkgroep inspraak Zetten-Noord, te Zetten, gemeente Overbetuwe,
4. Appellant sub 4, te Zetten, gemeente Overbetuwe,

en  
De raad van de gemeente Overbetuwe, verweerder.

**Procesverloop**

Bij besluit van 29 januari 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Zetten, begraafplaats en Hoofdstraat ongenummerd" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1, appellant sub 2, de Werkgroep en appellant sub 4 beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant sub 2 en de Werkgroep hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 januari 2020, waar appellant sub 2, vertegenwoordigd door mr. H.P.J.G. Berkers, rechtsbijstandverlener te 's Hertogenbosch, de Werkgroep, vertegenwoordigd door appellant sub 3A, en appellant sub 4, vertegenwoordigd door gemachtigde, en de raad, vertegenwoordigd door mr. B. Oudenaarden, T.A. Ahoud en A. Roedoe, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Stichting het Lijdensch Fonds voor Kerk en Zending, vertegenwoordigd door gemachtigde, gehoord.

**Overwegingen**

*Inleiding*

1. Het plangebied bevindt zich aan de noordwestkant van de kern Zetten. Het plan voorziet in een algemene begraafplaats met maximaal 400 graven. De gronden ten oosten van de begraafplaats hebben de bestemming "Groen" waarop extensieve dagrecreatie mogelijk is. De gronden waar de begraafplaats gerealiseerd zal worden zijn in eigendom van "Stichting Lijdensch Fonds voor Kerk en Zending" (hierna: de stichting). Bij de begraafplaats zal een parkeervoorziening worden aangelegd, die aan de westkant in beginsel wordt ontsloten op de Burgemeester Lewe van Aduardstraat. Daarnaast voorziet het plan in een woongebouw aan de noordkant van de bebouwde kom van Zetten op een perceel dat ook in eigendom is van de stichting.

Appellante sub 1, appellant sub 2 en de Werkgroep vrezen voor hinder als gevolg van de komst van de begraafplaats. appellant sub 4 vrees voor een aantasting van zijn uitzicht vanwege het woongebouw.

*Ontvankelijkheid van de Werkgroep*

2. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van de Werkgroep niet-ontvankelijk is omdat zij geen belanghebbende bij het plan is.

2.1. Op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6, eerste lid, van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan uitsluitend een belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb beroep instellen bij de Afdeling.

2.2. De Werkgroep is geen natuurlijke persoon en ook geen rechtspersoon als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

\* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

2.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439) is de hoedanigheid van belanghebbende niet voorbehouden aan natuurlijke personen en rechtspersonen, maar kunnen ook andere entiteiten belanghebbende zijn. Gelet op de woorden 'degene wiens', opgenomen in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt aan deze andere entiteiten de eis gesteld dat zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer. Niet gebleken is dat de Werkgroep als entiteit voldoende herkenbaar is in het rechtsverkeer. De Werkgroep is daarom geen belanghebbende bij het bestreden besluit en kan daartegen geen beroep instellen. Voor zover appellante sub 3A en appellante sub 3B namens de Werkgroep beroep hebben ingesteld, is dat niet-ontvankelijk. Appellant sub 3A en appellante sub 3B kunnen echter zelf wel als belanghebbende bij het bestreden besluit worden aangemerkt, aangezien zij op een afstand van minder dan 100 m van het plangebied wonen. Hun beroep is daarom wel ontvankelijk. Appellant sub 3A en appellante sub 3B zullen hierna worden aangeduid als appellante sub 3A e.a.

#### *Toetsingskader*

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.

#### *Procedureel*

##### *Goede procesorde*

4. Voor zover appellant sub 4 ter zitting beroepsgronden over onder meer natuur en stikstof naar voren heeft gebracht, merkt de Afdeling het volgende op.

Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de pro-

ceseeconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

In dit geval gaat het om niet nader gemotiveerde gronden die eerst ter zitting naar voren zijn gebracht en derhalve was het voor de raad niet mogelijk om op adequate wijze op deze beroepsgronden te reageren. Voorts zijn geen feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het voor appellant redelijkerwijs niet mogelijk was deze beroepsgronden eerder in de onderhavige procedure aan te voeren. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat deze beroepsgronden wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moeten blijven.

#### *Rapport niet ter inzage gelegd*

5. Appellant sub 2 en appellante sub 3A e.a. stellen dat het rapport "Verkeerskundige consequenties van parkeren bij de begraafplaats in Zetten" van Mobycon van 5 december 2016 (hierna: het rapport van Mobycon) ten onrechte niet bij het ontwerpplan ter inzage is gelegd. In de plantoelichting is vervolgens een geheel nieuwe motivering gegeven voor de gekozen ontsluiting, aldus appellant sub 2 en appellante sub 3A e.a.

5.1. Artikel 3:11, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage."

5.2. Het rapport van Mobycon moet naar het oordeel van de Afdeling als een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk worden aangemerkt, omdat de raad het stuk ten grondslag heeft gelegd aan het plan. Door dit stuk, zoals door de raad erkend, niet met het ontwerpplan ter inzage te leggen, heeft de raad gehandeld in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb.

Het betoog is terecht voorgedragen, maar leidt niet tot vernietiging van het bestreden besluit, gelet op hetgeen hierna onder 5.3 wordt overwogen.

5.3. De Afdeling ziet aanleiding het onder 5.2 geconstateerde gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren, nu de raad het voormelde stuk in deze procedure overgelegd heeft en omdat het stuk met het vastgestelde plan ter inzage heeft gelegen, zodat appellant sub 2 en appellante sub 3A e.a. het stuk hebben kunnen inzien en daarop hebben kunnen reageren. Niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden zijn benadeeld, nu in hoofdstuk 4, paragraaf 4.11,

van de plantoelichting bij het ontwerpplan wordt ingegaan op het aspect verkeer en parkeren. Er mag daarom worden aangenomen dat andere belanghebbenden, indien zij dat hadden gewild, een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht waarin erop zou zijn gewezen dat dit aspect onvoldoende was onderzocht.

#### *Burgerparticipatie*

6. Appellante sub 3A e.a. stellen dat de burgerparticipatie niet goed is verlopen. Er had volgens hen een vragensessie plaats moeten vinden voordat het ontwerpplan ter inzage werd gelegd.

6.1. Het bestreden besluit is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. In overeenstemming met deze procedure zijn ook appellante sub 3A e.a. in dat kader in de gelegenheid gesteld om een zienswijze over het ontwerpplan naar voren te brengen. Inspraak, zoals de bedoelde burgerparticipatie, maakt geen deel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening vervatte bestemmingsplanprocedure waardoor eventuele gebreken ten aanzien van de inspraak niet kunnen leiden tot vernietiging van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

#### *Inhoudelijk*

##### *Alternatieve locaties*

7. Appellante sub 3A e.a. en appellante sub 1 betogen dat de locatiekeuze voor de gronden met de bestemming "Maatschappelijk-Begraafplaats" onvoldoende is onderbouwd. Appellante sub 3A e.a. stellen dat er in het raadsmemo van 13 juli 2016 alternatieve locaties naar voren zijn gebracht waar onvoldoende naar is gekeken. Appellante sub 1 stelt in dat verband dat de raad alleen oog heeft gehad voor de belangen van de stichting.

7.1. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

7.2. De raad heeft de door appellante sub 3A e.a. aangedragen alternatieve locaties voor de begraafplaats bij zijn afweging betrokken en zich op het standpunt gesteld dat dit geen reële alternatieven zijn, waarbij de raad er onder meer op heeft gewezen dat de gemeente geen geschikte gronden in eigendom heeft. In hetgeen appellante sub 3A e.a. hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Hierbij betreft de Afdeling dat de

raad heeft gewezen op de quick scan uit 2012 en het raadsmemo van 13 juli 2016, waarin onder meer de noordrand van Zetten, ten oosten van het bestaande bos, en de westrand van Zetten, het perceel direct naast de Lantermansweide en/of het perceel Veldzicht, als alternatieve locaties zijn besproken.

Het betoog slaagt niet.

##### *Ontsluiting plangebied*

8. Appellante sub 1, appellante sub 3A e.a. en appellant sub 2 betogen dat de begraafplaats niet goed zal worden ontsloten. Volgens appellante sub 1 en appellante sub 3A e.a. kan de begraafplaats beter worden ontsloten in de bocht van de Englaan. Ook stellen appellante sub 3A e.a. dat het plangebied via een weg noordelijk van De Daenen Wey ontsloten kan worden. In dat verband wijzen appellante sub 3A e.a. erop dat de raad het raadsmemo van 13 juli 2016 ten onrechte niet bij zijn beoordeling heeft betrokken. De route via de Englaan zou volgens de raad ongeschikt zijn, omdat deze door het bos loopt dat behoort tot het Gelders Natuurnetwerk (hierna: GNN). De route via de Burgemeester Lewe van Aduardstraat loopt echter ook door het GNN. Dit is daarom een oneigenlijk argument om niet voor de route via de Englaan te kiezen, aldus appellante sub 3A e.a. De meest voor de hand liggende ontsluiting zou volgens appellant sub 2 via een directe aansluiting op de Hoofdstraat via de Daenen Wey zijn.

Appellant sub 2 voert aan dat de Burgemeester Lewe van Aduardstraat ongeschikt is voor de ontsluiting van het plangebied omdat deze dwars door de woonwijk loopt en de weg te smal is. Indien er meerdere auto's geparkeerd staan kan deze weg slechts voor ontsluiting in één richting worden gebruikt, aldus appellant sub 2. Ook vreest appellant sub 2 dat er in de toekomst meer graven zullen komen dan is toegestaan op grond van de planregels, waardoor de verkeersstromen zullen toenemen.

8.1. Volgens het rapport van Mobycon is de ontsluiting via de Burgemeester Lewe van Aduardstraat naar de Sleëburgsestraat en Hoofdstraat de beste ontsluitingsmogelijkheid. Via deze weg is men volgens het rapport het snelst in het centrum van het dorp met aansluitingen naar het noorden en zuiden. In het nader rapport "Aanvullende notitie Verkeerskundige consequenties van parkeren bij de begraafplaats in Zetten" van Mobycon van 22 juni 2018 (hierna: het nader rapport van Mobycon) is toegelicht dat een eventuele toekomstige extra ontsluiting via de Dr. A.R. Holstraat vanuit verkeerskundig oogpunt aanvaardbaar zou zijn, maar dat de ontsluiting via de Burgemeester Lewe van Aduardstraat

naar verwachting de meest gebruikte ontsluiting zal zijn.

8.2. De raad stelt dat er in het rapport van Mobycon verschillende ontsluitingsvarianten zijn onderzocht. Anders dan appellante sub 3A e.a. betogen, zijn de alternatieven uit het raadsmemo van 13 juli 2016 wel onderzocht. In het rapport van Mobycon is geconcludeerd dat een ontsluiting via de Englaan en een weg ten noorden van de Daenen Wey te kostbaar is omdat dit de aanleg of aanpassing van infrastructuur zal vergen en/of de aankoop van particuliere gronden. De raad heeft voorts toegelicht dat een ontsluiting op de Hoofdstraat via de Daenen Wey niet wenselijk is, omdat dit een onverhard pad in privé-eigendom betreft waarvoor grond zal moeten worden aangekocht. Bij de Burgemeester Lewe van Aduardstraat is al infrastructuur aanwezig en de verwachte verkeersintensiteit zal hier zonder problemen kunnen worden verwerkt, aldus de raad.

De raad stelt voorts dat het plangebied niet ontsloten zal worden via de gronden die behoren tot het GNN. Wanneer de bezoekers geparkeerd hebben, zullen zij zich te voet naar het westelijke gedeelte van de begraafplaats begeven. Er zal geen autoverkeer plaatsvinden via de gronden die behoren tot het GNN zodat dit geen aantasting van het GNN oplevert, aldus de raad.

8.3. In het rapport van Loendersloot genaamd "Rapportage onderzoek variantenstudie en contrair rapport ontsluiting begraafplaats, Zetten" van 16 december 2019, dat is opgesteld in opdracht van appellant sub 2, worden kanttelingen bij de verkeersveiligheid van een ontsluiting via de Burgemeester Lewe van Aduardstraat geplaatst.

8.4. In hetgeen appellante sub 1, appellante sub 3A e.a. en appellant sub 2 hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet heeft mogen baseren op het rapport van Mobycon.

Hierbij betreft de Afdeling dat de raad, wat er ook zij van een eventuele ontsluiting via gronden die behoren tot het GNN, bij de gekozen ontsluiting via de Burgemeester Lewe van Aduardstraat een afweging heeft mogen maken tussen enerzijds de kosten en anderzijds de beperkte hoeveelheid verkeer die met de ontsluiting gepaard zal gaan. Daarbij heeft de raad mogen uitgaan van 16 plechtigheden per jaar. Hierbij betreft de Afdeling dat de begraafplaats bedoeld is voor het dorp Zetten. Verder heeft de raad voldoende oog gehad voor het aspect veiligheid. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de verkeersintensiteit op de Burgemeester Lewe van Aduardstraat ruimschoots binnen de norm blijft die de gemeente hiervoor hanteert. Daarnaast heeft de raad ter zitting toegelicht dat hij een ontsluiting

via de Englaan niet wenselijk acht, omdat de raad het verkeer van de begraafplaats voor het dorp Zetten niet wil afwentelen op het naastgelegen dorp Hemmen. Gelet op het voorgaande heeft de raad er naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid voor kunnen kiezen om het plangebied via de Burgemeester Lewe van Aduardstraat te ontsluiten.

Voor zover appellant sub 2 vreest dat er in de toekomst meer graven in het plangebied zullen komen dan is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, overweegt de Afdeling dat er maximaal 400 graven zijn toegestaan op grond van artikel 6.1, onder a, van de planregels. Indien er meer graven toegestaan worden zou dit moeten leiden tot een planwijziging door de raad, waar appellant sub 2 opnieuw rechtsmiddelen tegen zou kunnen aanwenden.

Het betoog slaagt niet.

GNN

9. Appellante sub 3A e.a. vrezen dat een deel van het bos dat is aangemerkt als GNN zal worden gekapt ten behoeve van het plan.

9.1. Ter zitting hebben appellante sub 3A e.a. toegelicht dat deze beroepsgrond ziet op bos dat buiten het plangebied is gelegen, zodat deze beroepsgrond niet in de onderhavige procedure aan de orde kan komen.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

10. Appellant sub 2 en appellante sub 3A e.a. voeren aan dat de gronden waarop de functieaanduiding "parkeren" is gelegd te ruim zijn, gelet op het benodigde aantal parkeerplaatsen. Appellante sub 3A e.a. stellen in dat verband dat het plan ten onrechte ruimte biedt aan 133 of 174 parkeerplaatsen, terwijl er is toegezegd dat er maximaal 37 parkeerplaatsen zouden komen.

10.1. De raad stelt dat de ingediende zienswijzen aanleiding hebben gegeven om het aantal parkeerplaatsen in het plan te maximeren op het benodigde aantal van 37. Deze parkeerplaatsen kunnen enkel worden gerealiseerd op de gronden binnen de bestemming "Maatschappelijk - Begraafplaats" met de functieaanduiding "parkeerterrein".

10.2. De gronden ten noordwesten van de woningen aan de Dr. A.R. Holstraat zijn voorzien van de bestemming "Maatschappelijk - Begraafplaats" en de aanduiding "parkeerterrein".

10.3. Artikel 6, lid 6.1, van de planregels, luidt: "De voor 'Maatschappelijk - Begraafplaats' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- [...];
- d. groenvoorzieningen;

e. parkeervoorzieningen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein'; [...]."

Artikel 6, lid 6.4.2, luidt:

"Het gebruik van de gronden binnen deze bestemming voor een begraafplaats, is uitsluitend toegestaan onder de voorwaarde dat ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein' 37 parkeerplaatsen zijn aangelegd."

10.4. De Afdeling stelt vast dat op grond van artikel 6, lid 6.1, en artikel 6, lid 6.4.2, het gebruik van de gronden voor een begraafplaats uitsluitend is toegestaan onder de voorwaarde dat er ter plaatse van de aanduiding "parkeerterrein" 37 parkeerplaatsen zijn aangelegd. Hiermee is in het plan geborgd dat er 37 parkeerplaatsen zullen komen. Ter zitting is voorts door de raad toegelicht dat het ook de bedoeling van de planregel is om exact 37 parkeerplekken te realiseren. Ook is door de raad toegelicht dat hij bewust voor een grotere omvang van de parkeermogelijkheid heeft gekozen uit oogpunt van flexibiliteit zodat er in een later stadium, bij de uitvoering van het plan, beslist kan worden waar de parkeerplekken precies zullen worden. Daarnaast heeft de raad toegelicht dat de overige ruimte voor groenvoorzieningen benut zal worden. In hetgeen hierover door appellant sub 2 en appellante sub 3A e.a. is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid een dergelijke keuze heeft kunnen maken.

Het betoog slaagt niet.

#### *Extensieve dagrecreatie*

11. Appellante sub 3A e.a. en appellante sub 1 stellen dat de bestemming "Groen" ten oosten van de begraafplaats meer mogelijk maakt dan extensieve dagrecreatie, zoals nutsvoorzieningen, bouwwerken ten dienste van openbaar nut en lichtmasten. Volgens appellante sub 1 en appellante sub 3A e.a. is er ook gesproken over een evenemententerrein. Appellante sub 3A e.a. betogen dat de gemeente aan de stichting heeft toegezegd dat er een openluchttheater op deze gronden zal komen.

11.1. De raad stelt dat er in de nota van zienswijzen is aangegeven wat volgens de begripsomschrijving in het bestemmingsplan onder "extensieve dagrecreatie" dient te worden verstaan. Gebouwen, zoals een openluchttheater, zijn volgens de regels niet toegestaan. De raad stelt voorts dat het niet de bedoeling is om een evenemententerrein toe te staan op de gronden ten oosten van de begraafplaats. In het vastgestelde plan is daarom naar aanleiding van de ingediende zienswijzen de mogelijkheid van evenementen geschrapt, aldus de raad.

11.2. Artikel 5, lid 5.1, van de planregels luidt:

"De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. groenvoorzieningen, bermen en beplanting;

b. extensieve dagrecreatie;

[...];

d. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;

[...];

een en ander met de daarbij behorende voorzieningen."

Artikel 5, lid 5.2.1, luidt:

"Gebouwen, met uitzondering van nutsvoorzieningen, zijn niet toegestaan."

Artikel 1, lid 1.39, bevat de definitie van het begrip "nutsvoorzieningen" en luidt:

"Voorziening ten behoeve van algemeen nut in ruime zin zoals: voorzieningen/installaties ten behoeve van gas, water en elektriciteit, signaalverdeling, telecommunicatieverkeer, waterzuivering, waterbeheersing, waterhuishouding, vuil- en afvalverwerking, compostering, wijkverwarming, milieuvoorzieningen e.d."

11.3. De Afdeling stelt vast dat aan de gronden ten oosten van de begraafplaats de bestemming "Groen" is toegekend. Op grond van artikel 5, lid 5.2.1, zijn gebouwen, met uitzondering van nutsvoorzieningen, niet toegestaan op deze gronden. Artikel 1, lid 1.39, van de planregels bevat de definitie van het begrip "nutsvoorzieningen". De Afdeling stelt vast dat deze nutsvoorzieningen naar hun aard- en omvang niet zijn gelimiteerd in de planregels, nu er onder meer geen hoogtebeperking voor de nutsvoorzieningen geldt. Ook is er geen bouwvlak aanwezig waarmee de beschikbare oppervlakte voor nutsvoorzieningen kunnen worden beperkt. Op basis van deze planregel zou het daarmee mogelijk zijn om niet onaanzienlijke bouwwerken ten dienste van voorzieningen, zoals waterzuivering en compostering, op de gronden met de bestemming "Groen" te realiseren. De raad heeft ter zitting erkend dat in het plan per abuis niet is vastgelegd, door middel van oppervlaktematen, bouwhoogten en/of het opnemen van een bouwvlak, dat het om kleinschalige nutsvoorzieningen gaat. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit naar het oordeel van de Afdeling in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

#### *Groene buffer*

12. Appellant sub 2 voert aan dat aan het gedeelte tussen de begraafplaats en zijn woonperceel de enkelbestemming "Maatschappelijk -

Begraafplaats" is toegekend, terwijl niet duidelijk is hoe deze gronden rondom de begraafplaats precies zullen worden ingericht. Gelet op de ruimte die beschikbaar is had een groene buffer als afscherming tussen de begraafplaats en de woningen aanwezig moeten zijn. Ook had de begraafplaats verder van de woningen kunnen worden gelegd volgens appellant sub 2.

12.1. De Afdeling stelt vast dat er ruimschoots aan de richtafstand van 10 m als bedoeld in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG-brochure) wordt voldaan, gelet op de aangehouden afstand van 20 m tussen de woning van appellant sub 2 en de gronden met de bestemming "Maatschappelijk - Begraafplaats". Deze richtafstand geldt voor het omgevingstype rustig buitengebied, waar hier sprake van is. De raad heeft voorts toegelicht dat er naar aanleiding van de zienswijzen binnen de bestemming "Maatschappelijk - Begraafplaats" de functieaanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk - graven" is opgenomen. Overigens is volgens de raad een inrichting gepland waarbij er tussen de woningen en de locatie waar de graven zijn toegestaan een groene invulling is voorzien. Ook acht de raad het niet wenselijk om de functieaanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk - graven" verder van de woningen te plaatsen, aangezien de graven dan geheel aan de rand van het plangebied tegen de agrarische bestemming aan komen te liggen.

Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld en heeft de raad in redelijkheid niet voor de door appellant sub 2 gewenste alternatieve ligging van de graven hoeven kiezen.

Het betoog slaagt niet.

#### *Grondwaterstand*

13. Appellante sub 3A e.a. vrezen voor kwel en gevaarlijke stoffen in de sloten als gevolg van de grondwaterstand. Volgens hen is onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de graven minimaal 30 cm boven het niveau van de gemiddeld hoogste grondwaterstand kunnen worden gemaakt.

13.1. De raad stelt, onder verwijzing naar de nota van zienswijzen, dat er rekening gehouden zal en moet worden met de eisen die door de Wet op de lijkbezorging aan de bodemgesteldheid en het grondwater worden gesteld. De raad heeft onder meer op basis van de notitie "Aanleg begraafplaats Zetten" van Kybys van 31 januari 2017 (hierna: de notitie van Kybys) geconcludeerd dat hieraan kan worden voldaan, bijvoorbeeld door het, indien nodig, ophogen van grond.

13.2. De Afdeling stelt vast dat de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging door lijken is geregeld in de Wet op de lijkbezorging en het Besluit op de lijkbezorging. Uit de notitie van Kybys blijkt dat nader bodem- en grondwateronderzoek zal uitwijzen of er maatregelen noodzakelijk zijn bij het begraven op de beoogde begraafplaats. In de notitie van Kybys zijn als mogelijke maatregelen onder meer drainage en ophoging genoemd. Appellante sub 3A e.a. hebben niet aannemelijk gemaakt dat de Wet op de lijkbezorging en de daarop gebaseerde regelgeving na toepassing van een van deze maatregelen niet kan worden nageleefd. Gelet hierop staat de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet ter discussie en heeft de raad in redelijkheid geen voorziening in het plan hoeven op te nemen die voorkomt dat kwel en gevaarlijke stoffen in de sloten terechtkomen als gevolg van de grondwaterstand.

Het betoog slaagt niet.

#### *Toelichting en planregels*

14. Appellante sub 3A e.a. stellen dat de toelichting en de planregels op onderdelen niet met elkaar in overeenstemming zijn.

14.1. De Afdeling overweegt dat aan de toelichting op zichzelf geen bindende betekenis toekomt. Daaruit volgt dat een beroep tegen een verschil tussen de toelichting en de planregels als zodanig niet kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. Evenmin is gebleken dat de toelichting dusdanige onjuistheden of onvolkomenheden bevat dat daaruit reeds blijkt dat geen goede belangenafweging aan het plan ten grondslag is gelegd of dat het plan niet in overeenstemming is met hetgeen de raad heeft beoogd.

Het betoog slaagt niet.

#### *Planbegrenzing*

15. Appellant sub 4 en appellante sub 3A e.a. betogen dat het woongebouw ten onrechte in het bestemmingsplan is opgenomen. Hiertoe voert appellant sub 4 aan dat het woongebouw niet fysiek is verbonden met de begraafplaats en de percelen enkel dezelfde eigenaar hebben. In dit verband stellen appellant sub 4 en appellante sub 3A e.a. dat het woongebouw hierdoor onvoldoende aandacht heeft gekregen in het besluitvormingsproces.

15.1. De raad komt beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

15.2. De raad heeft, onder verwijzing naar de nota van zienswijzen, toegelicht dat de begraafplaats en het woongebouw ruimtelijk niet met elkaar verbonden zijn, maar dat de raad er uit

oogpunt van kostenbesparing voor heeft gekozen om beide initiatieven, waarbij dezelfde initiatiefnemer, namelijk de stichting, aan de orde is, in één bestemmingsplan mogelijk te maken. Gelet op deze toelichting van de raad ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In de plantoelichting is verder op alle relevante ruimtelijke aspecten van zowel de begraafplaats als het woongebouw volgens de raad ingegaan. De raad heeft voorts toegelicht dat hij een woning op deze inbreidingslocatie acceptabel vindt, omdat die past in de lijn van de bebouwing. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad voldoende aandacht heeft gehad voor het woongebouw in het besluitvormingsproces, mede gelet op het bepaalde in overweging 16.1.

Het betoog slaagt niet.

#### *Uitzicht*

16. Appellant sub 4 stelt dat zijn uitzicht als gevolg van het woongebouw onaanvaardbaar wordt aangetast.

16.1. In de bestaande situatie is het perceel aan de Hoofdstraat onbebouwd, zodat appellant sub 4 zicht heeft op de onbebouwde agrarische gronden ten westen van zijn woning. Door de komst van het woonperceel zal het uitzicht van appellant sub 4 richting het westen worden beperkt. De Afdeling overweegt evenwel dat in zijn algemeenheid geen recht bestaat op een onaangestast uitzicht. De raad heeft in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan de belangen die zijn gediend met de bouw van de voorziene woning, dan aan het tegengaan van een beperking van het uitzicht van appellant sub 4. Daarbij heeft de raad mede in ogenschouw mogen nemen dat de afstand van de woning van appellant sub 2 tot het voorziene woonperceel relatief groot is, nu die ongeveer 40 m bedraagt.

Het betoog slaagt niet.

#### *Conclusie*

17. De beroepen van appellante sub 1 en appellante sub 3A e.a. slagen op het punt van de extensieve dagrecreatie. De beroepen van appellante sub 1 en appellante sub 3A e.a. zijn daarom gegrond. Het besluit van 29 januari 2019 dient te worden vernietigd voor zover het de zinsnede "met uitzondering van nutsvoorzieningen" in artikel 5, lid 5.2.1, van de planregels betreft. De Afdeling gaat echter niet mee in het verzoek van de raad om zelf in de zaak te voorzien door middel van het opnemen van een soortgelijke planregel als bedoeld in artikel 6, lid 6.2, van de planregels

behorende bij de bestemming "Maatschappelijk - Begraafplaats", aangezien er bij de voornoemde bestemming wel een bouwvlak aanwezig was en bij de bestemming "Groen" niet.

18. De beroepen van appellant sub 2 en appellant sub 4 zijn ongegrond.

19. Het beroep van appellant sub 3A en appellante sub 3B, voor zover ingesteld namens de Werkgroep, is niet-ontvankelijk.

#### *Proceskosten*

20. De raad dient ten aanzien van appellant sub 2, gelet op overweging 5.3, op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van appellante sub 3A e.a. is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van appellante sub 1 en appellant sub 4 bestaat geen aanleiding voor een proceskostenvergoeding.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van appellant sub 3A en appellante sub 3B, voor zover ingesteld namens de Werkgroep, niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van appellante sub 1, appellant sub 3A en appellante sub 3B ongegrond;

III. verklaart de beroepen van appellant sub 2 en appellant sub 4 ongegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Overbetuwe tot vaststelling van het bestemmingsplan "Zetten, begraafplaats en Hoofdstraat ongenummerd", voor zover het de zinsnede "met uitzondering van nutsvoorzieningen" in artikel 5, lid 5.2.1, van de planregels betreft;

V. draagt de raad van de gemeente Overbetuwe op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel IV wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Overbetuwe tot vergoeding van bij appellant sub 2 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Overbetuwe aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt;

- ten bedrage van € 170 (zegge: honderdzeventig euro) voor appellant sub 2;
- ten bedrage van € 170 (zegge: honderdzeventig euro) voor appellant sub 3A en appellante sub 3B, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

### Noot

1. De Afdeling heeft in deze uitspraak slechts een paar zinnen nodig om het beroep van appellante niet-ontvankelijk te verklaren. Maar hoe verhoudt dit oordeel zich tot eerdere rechtspraak over actie- en/of werkgroepen, zoals buurtverenigingen, wijkcomités en ondernemersverenigingen? Eerder schreef ik over de belanghebbendheid van de Actiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE (ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399, AB 2019/326). De Afdeling oordeelt dat deze actiegroep “als entiteit herkenbaar is in het rechtsverkeer” en dat nu haar doelstelling wordt beïnvloed door het bestreden besluit, zij als belanghebbende kan worden aangemerkt. De Afdeling legt hier de lat laag. Dit sluit aan bij eerdere uitspraken van de Afdeling over actie- en werkgroepen, waaronder die over Occupy-Rotterdam (ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439, AB 2014/232, m.nt. Tolsma). Er is echter ook rechtspraak van de Afdeling over actie- en werkgroepen waarin de lat een stuk hoger ligt, te weten die over informele verenigingen als bedoeld in art. 2:30 Burgerlijk Wetboek (ook wel: ‘vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid’). De eisen daarvoor zijn, blijkens bijvoorbeeld ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406, AB 2009/201 m.nt. Ortlep, een stuk strenger. Kortom, er zijn in elk geval twee lijnen in de rechtspraak te herkennen over ogenschijnlijk dezelfde soort actie- en werkgroepen. De vraag is waarin het verschil nu precies schuilt en wanneer welke lijn wordt toegepast. Op het eerste gezicht ligt het antwoord voor de hand: het criterium “als entiteit herkenbaar in het rechtsverkeer” geeft invulling aan art. 1:2, eerste lid, Awb en de daarin bedoelde belangen, terwijl de criteria voor informele verenigingen gelden in de sfeer van art. 1:2, derde lid, Awb. Bij nadere bestudering van de rechtspraak (zie hierna punten 2 en 3) is dit antwoord echter niet zo evident. Hierna doe ik een poging meer duidelijkheid te verschaffen en tot een beantwoording te komen. Ik zet eerst kort de rechtspraak over informele verenigingen uiteen (punt 2) en daarna die over andere entiteiten (niet zijnde informele verenigingen; punt 3). Ik analyseer deze rechtspraak (punt 4) en sluit af met een antwoord op de vraag hoe de hier geannoteerde uitspraak zich verhoudt tot de in punten 2 en 3 besproken rechtspraak

(punt 5) en hoe een en ander in het vervolg duidelijker kan (punt 6).

2. Ik noemde de uitspraak al kort onder 1: vanaf 12 maart 2008 – en waarschijnlijk zelfs al eerder (ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5717, Gst. 2006/31 m.nt. Adriaanse) – hanteert de Afdeling een aantal cumulatieve criteria voor de kwalificatie van een actie- of werkgroep als informele vereniging. Die criteria zijn: A er moet een ledenbestand zijn, B het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, zodat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht en C de organisatie moet als een eenheid deel nemen aan het rechtsverkeer. Deze criteria hanteert de Afdeling nog steeds (ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3094). Of aan de criteria wordt voldaan, kan de Afdeling afleiden uit de statuten (ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466, AB 2018/443, m.nt. Drahmann), een reglement (ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:225) of verklaringen (op zitting) ondersteund met bewijsstukken (ABRvS 12 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1370, zoals een jaarrekening of verslagen van ledenvergaderingen; ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:905). Interessant is ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1646, JB 2016/182, m.nt. Copier, over de belanghebbendheid van Modelvliegclub VCM (hierna: VCM). De Afdeling oordeelt dat VCM als een informele vereniging kan worden aangemerkt. Daarvoor is niet vereist dat VCM over statuten beschikt. In dit geval kan uit andere omstandigheden worden afgeleid dat VCM voldoet aan de cumulatieve criteria uit de uitspraak van 12 maart 2008. Dat een ledenbestand of iets daarmee vergelijkbaars (!) bestaat leidt de Afdeling af uit het feit dat deelname aan het modelvliegen niet voor iedereen maar slechts voor degenen die worden voorgedragen openstaat en dat aan de luchtverkeersleiding een lijst met namen van personen wordt verstrekt die gerechtigd zijn om te vliegen (criterium A). Voor het bestaan van een organisatorisch verband (criterium B) acht de Afdeling doorslaggevend dat VCM in 2010 is opgericht om “in onderling verband de activiteit te beoefenen”, dat jaarlijkse bijeenkomsten worden georganiseerd (denk: ledenvergadering) en dat deze “een louter feestelijk karakter overstijgt”. Verder worden aan activiteiten verbonden kosten hoofdelijk omgeslagen. Ook beschikt VCM over een bestuur en neemt zij als eenheid deel in het rechtsverkeer (criterium C), aldus de Afdeling. Uit deze uitspraak kan worden opgemaakt dat ondanks de ogenschijnlijk strakke criteria, daaraan in de praktijk flexibel toepassing kan worden gegeven.



3. Ondanks die ruimte voor flexibiliteit (punt 2) is er ook rechtspraak waarin de Afdeling niet de benadering van de informele vereniging kiest, maar die van de “andere entiteit” (o.a. ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3227 en ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7592, AB 2013/73, m.nt. Wolswinkel). Daarvoor geldt het criterium “als entiteit herkenbaar in het rechtsverkeer”. Voor die benadering lijkt de Afdeling te kiezen als de actie- of werkgroep niet als een informele vereniging kan worden aangemerkt. Vermelding verdient hier ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3099, waarin de Afdeling oordeelt dat het Dorpenbeheerteam Ommelandercompagnie Ommelander wijk-Zuidwending e.o. niet als belanghebbende kan worden aangemerkt; zij is noch een informele vereniging noch een andere entiteit. Daarvoor acht de Afdeling eerst van belang dat het Dorpenbeheerteam onderdeel is van Stichting BOV. Dit maakt volgens de Afdeling dat het Dorpenbeheerteam niet als een eenheid deelneemt aan het rechtsverkeer (criterium C). Ook heeft het Dorpenbeheerteam geen ledenbestand (criterium A). Aan de cumulatieve criteria voor een informele vereniging wordt dus niet voldaan. Daaraan voegt de Afdeling, onder verwijzing naar ABRvS22 oktober2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1144, toe dat het Dorpenbeheerteam niet als entiteit herkenbaar is in het rechtsverkeer omdat zij niet als onzelfstandig onderdeel van Stichting BOV fungeert. Daarmee gebruikt de Afdeling in wezen het derde criterium (C) voor het zijn van een informele vereniging.

4. Wat leert de hiervoor besproken rechtspraak? De uitspraak van 23 november 2016 bevestigt dat er twee lijnen zijn. Ten eerste die van de informele vereniging, waarvoor de 12 maart 2008-criteria A, B en C gelden (punt 2), en ten tweede die van een andere entiteit, waarvoor het criterium ‘als entiteit herkenbaar in het rechtsverkeer’ geldt (punt 3). Kennelijk kan een actie- of werkgroep een informele vereniging óf een andere entiteit zijn (zie ook ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2396). De link die ik evenwel mis in de meeste uitspraken van de Afdeling, is de link naar de belangen van de actie- of werkgroep in een concreet geval. Die belangen zijn te kwalificeren als algemeen en/of collectief als bedoeld in art. 1:2, derde lid, Awb óf als eigen belangen als bedoeld in art. 1:2, eerste lid, Awb (zie ook de inleiding in punt 1). Voor welke ‘categorie’ van belangen (welk artikelid) bijvoorbeeld het Dorpenbeheerteam opkomt, laat de Afdeling veelal in het midden (uitzondering: ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5686, AB 2011/325, m.nt. De Waard). In plaats daarvan gaat zij er direct toe over om het ‘soort’ entiteit te beoordelen. En dat is wat mijns inziens de

verwarring creëert. Ook in de uitspraken over Occupy-Rotterdam en Actiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE (en ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:680) wordt door de Afdeling niet geëxpliciteerd om welke belangen het gaat: algemene en/of collectieve belangen in de zin van art. 1:2, derde lid, óf eigen belangen in de zin van het eerste lid van art. 1:2 Awb. Nu in deze uitspraken een creatieve mix van de 12 maart 2008-criteria (punt 3) en de entiteit-criteria (punt 4) wordt toegepast, maakt dit de onduidelijkheid nog groter.

5. Hoewel dit niet door de Afdeling in de uitspraak van 22 januari 2020 wordt geëxpliciteerd, meen ik daaruit te mogen afleiden dat de Werkgroep inspraak Zetten-Noord een samenwerkingsverband is van omwonenden. Twee omwonenden om precies te zijn. Of de Werkgroep opkomt voor een algemeen, een collectief of een eigen belang, is in de uitspraak niet vermeld. Voor de hand ligt dat het gaat om een eigen belang óf wel een belang in de zin van art. 1:2, eerste lid, Awb. Daarvan lijkt de Afdeling in elk geval uit te gaan, nu zij het criterium ‘als entiteit herkenbaar in het rechtsverkeer’ van stal haalt (punt 3). Is dan uitgesloten dat de Werkgroep in casu in wezen opkwam voor een collectief of algemeen belang, zodat door de Afdeling had moeten worden bezien of de kwalificatie van informele vereniging op haar plaats is? Nee. Althans, dat kan op basis van de uitspraak niet worden uitgesloten. Dat de Werkgroep opkomt voor een collectief belang is temeer niet uitgesloten nu uit de – via de gemeentelijke website raadpleegbare – reactie op de zienswijzenota blijkt dat de zienswijze van de Werkgroep is “ondertekend door 69 bewoners uit de buurt”. Door in de uitspraak niet expliciet vast te stellen voor welk belang de Werkgroep opkomt – een belang in de zin van het derde óf het eerste lid van art. 1:2 Awb – blijft vaag waarom de Afdeling nu de benadering van de andere entiteit (punt 3) kiest en hoe dus de uitspraak zich verhoudt tot de bestaande rechtspraak (punten 2 en 3).

6. Hoe kan dit in het vervolg worden voorkomen? Dat lijkt simpel. Door eerst het belang waarvoor de actie- of werkgroep in kwestie opkomt, vast te stellen en daarna de daarbij behorende criteria erop ‘los te laten’, dat wil zeggen die van de informele vereniging die ook kan opkomen voor algemene en/of collectieve belangen van art. 1:2, derde lid, Awb (punt 2) óf die van een andere entiteit die ‘slechts’ kan opkomen voor eigen belangen van art. 1:2, eerste lid, Awb (punt 3). Dit geldt ook voor samenwerkingsverbanden als Occupy-Rotterdam en Actiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE. Daarvoor zou niet een aparte derde categorie moeten worden ge-

vormd waarvoor een creatieve mix van criteria voor de belanghebbendheid geldt. Te meer niet nu de door de Afdeling ogenschijnlijk gewenste modernisatie en flexibiliteit (zie mijn noot bij Actiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE: AB 2019/326) ook binnen de bestaande criteria kan worden gevonden (uitspraak VCM, zie punt 2).

T. Groot

## AB 2020/138

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

11 december 2019, nr. 201810337/1/A3

(Mrs. A.W.M. Bijloos, E. Steendijk, A.J.C. de Moor-van Vugt)  
m.nt. T.I. Oost\*

Art. 5:46 Awb; art. 21, 35 Huisvestingswet 2014; art. 4.2.2 Huisvestingsverordening Amsterdam

ECLI:NL:RVS:2019:4145

#### **Een beroep op bijzondere omstandigheden ter matiging van een boete dient aannemelijk gemaakt te worden door appelland zelf.**

*Dat hij geen professioneel verhuurder is en de Nederlandse taal niet voldoende beheerst, laat onverlet dat hij van de toepasselijke regelgeving op de hoogte had kunnen zijn. Ook heeft appelland niet aannemelijk gemaakt dat hij niet voldoende financiële draagkracht heeft om de boete te betalen en dat hij door de boete onevenredig is getroffen. Weliswaar heeft de Afdeling zijn beroep op betalingsonmacht gehonoreerd en geen griffierecht van hem geheven, maar daarbij is alleen zijn belastingaanslag over 2017 in aanmerking genomen. Die aanslag biedt geen volledig beeld van zijn financiële situatie. Appelland heeft verder geen andere stukken overgelegd, die zijn stelling dat hij de boete niet kan betalen, staven. Hij heeft, zoals ter zitting door het college is erkend, terecht opgemerkt dat in elk geval de strekking van het voornemen tot het besluit hem te beboeten, hem in het Engels had moeten worden meegedeeld. Hij heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat hij hierdoor is geschaad in zijn verdediging, zodat zijn standpunt dat de boete om die reden had moeten worden gematigd niet wordt gevolgd. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat appelland tegen het voornemen om hem een boete op te leggen een zienswijze heeft ingediend en in bezwaar is bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener.*

\* T.I. Oost is wetenschappelijk medewerker aan de UvA.

Uitspraak op het hoger beroep van appelland tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 8 november 2018 in zaak nr. 17/5526 in het geding tussen:

Appelland,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

#### **Procesverloop**

Bij besluit van 17 maart 2017 heeft het college aan appelland een bestuurlijke boete van € 13.500 opgelegd wegens overtreding van de Huisvestingswet 2014 (hierna: Hvw) en besloten tot invordering van de boete.

Bij besluit van 4 augustus 2017 heeft het college het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 november 2018 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 oktober 2019, waar appelland, vertegenwoordigd door mr. H.C.H. Ghijsen, rechtsbijstandverlener te Middelburg, en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Brandenburg, zijn verschenen.

#### **Overwegingen**

##### *Inleiding*

1. De relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), de Hvw en de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 (hierna: de Huisvestingsverordening), zoals die luidde ten tijde van belang, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

2. Naar aanleiding van een aantal meldingen over woonfraude hebben toezichthouders van de gemeente Amsterdam een onderzoek ingesteld naar het feitelijke gebruik van de woning aan de locatie 1 te Amsterdam. Het onderzoek bestond uit een administratief onderzoek en huisbezoeken op 16 en 18 februari 2016 en op 24 november 2016. Uit het administratief onderzoek is gebleken dat de woning op de website van Airbnb werd aangeboden voor vakantieverhuur. Uit de huisbezoeken is gebleken dat in de woning toeristen verbleven.

Appelland is eigenaar van de woning. Bij het besluit van 17 maart 2017 heeft het college appel-