



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotatie bij ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4599
Kegge, R.

Citation

Kegge, R. (2025). Annotatie bij ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4599. *Tijdschrift Voor Bouwrecht*, 18(6), 534-543. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4261363>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261363>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

TBR 2025/67

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 13-11-2024, No. 202203062/1/R1, [ECLI:NL:RVS:2024:4599](#) (Uitspraak na conclusie A-G over artikel 6:19 Awb)

(Mr. H.J.M. Besselink, mr. H. Benek en mr. N.H. van den Biggelaar)

Awb: art. 6:19; Wro: art. 3.1; Ow: art. 2.4; Ow: art. 4.2

*Beroep van rechtswege. Bestemmingsplan. Omgevingsplan. Herstelbesluit. Reparatiebesluit.
Gecombineerd besluit:*

Met noot R. Kegge, Red.*Inleiding*

3. Het doel van het plan is te komen tot een actueel planologisch kader voor het plangebied. Het plangebied omvat de kern van Renesse bestaande uit het centrumgebied, het transferium en de gebieden rond de Jan Renesseweg, Scholderlaan en Stoofweg. In het bijzonder gaat het plan over een regeling voor verblijfsrecreatie in de vorm van tweede woningen en de recreatieve verhuur van woningen aan derden in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan; een van oorsprong recreatief bewoond gebied dat bestaat uit 214 woningen. De raad heeft in het op 27 januari 2022 vastgestelde bestemmingsplan voor 26 woningen in dit gebied een zogenoemde uitsterfregeling opgenomen, waardoor recreatieve verhuur aan derden - ondanks de woonbestemming - mogelijk blijft, tenzij deze recreatieve functie gedurende een aaneengesloten periode van een jaar is beëindigd.

4. [appellant sub 1] en anderen zijn erfpachters dan wel eigenaren van (recreatie)woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan. Zij kunnen zich niet verenigen met het bestemmingsplan, onder meer omdat het recreatieve verhuur van hun woningen aan derden niet toestaat.

Besluit van 23 maart 2023

5. Bij besluit van 23 maart 2023 heeft de raad het bij besluit van 27 januari 2022 vastgestelde plan gewijzigd vastgesteld. De raad heeft in dit plan 20 extra woningen onder de reikwijdte van de uitsterfregeling gebracht, waaronder onder meer alle woningen van [appellant sub 1] en anderen. Verder is een verleende omgevingsvergunning voor het adres [locatie 1] in de planregeling verwerkt.

Afdeling 3.4 van de Awb is bij de vaststelling van het plan niet opnieuw gevolgd. De raad heeft geen nieuw ontwerpbesluit ter inzage gelegd en is teruggevallen op de voorbereidingsprocedure die ten grondslag is gelegd aan het besluit van 27 januari 2022.

6. [appellant sub 2], [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] - bewoners van (recreatie)woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan - hebben enkel beroep ingesteld tegen het besluit van 23 maart 2023. Zij kunnen zich niet verenigen met dat besluit. [appellant sub 2], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] betogen, kort gezegd, dat hun woningen ten onrechte niet onder de reikwijdte van de uitsterfregeling zijn gebracht. [appellant sub 4] en [appellant sub 3] en anderen komen, kort gezegd, op tegen het onderbrengen van 20 extra woningen onder de reikwijdte van de uitsterfregeling.

Leeswijzer

7. De Afdeling bespreekt hierna eerst de vraag of het besluit van 23 maart 2023 een besluit is als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb (overwegingen 8-10.1). Daarbij gaat de Afdeling ook in op de conclusie van de AG van 29 mei 2024 (overwegingen 9-9.3). Vervolgens zal de Afdeling ingaan op de

vraag of en zo ja in hoeverre de beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] tegen het besluit van 23 maart 2023 ontvankelijk zijn (overwegingen 11-13). Daarna gaat de Afdeling in op de vraag of de raad het bij besluit van 23 maart 2023 vastgestelde plan kon vaststellen zonder opnieuw een ontwerpbesluit ter inzage te leggen, dus zonder volledig toepassing te geven aan de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb (overwegingen 14-14.2). Hierna zal de Afdeling de (van rechtswege ontstane) beroepen tegen het bij besluit van 23 maart 2023 vastgestelde bestemmingsplan beoordelen (overwegingen 15-18). In de kern gaat het dan om de vraag of de raad ervoor heeft kunnen kiezen voor het gebruik van recreatieve verhuur aan derden een uitsterfregeling op te nemen en zo ja, of er in het bij besluit van 23 maart 2023 vastgestelde plan een eenduidige (uitsterf)regeling is opgenomen. Vervolgens zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 1] en anderen tegen het bij besluit van 27 januari 2022 vastgestelde bestemmingsplan - voor zover daar nog belang bij bestaat - beoordelen (overwegingen 19-19.2). Tot slot volgt een conclusie en wordt ingegaan op de proceskosten (overwegingen 20-23).

Is het besluit van 23 maart 2023 een besluit als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb?

8. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

‘Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.’

- Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb (algemeen)

9. De voorzitter van de Afdeling heeft de AG gevraagd om - samengevat weergegeven - ten behoeve van de rechtsontwikkeling een conclusie te nemen over artikel 6:19, eerste lid, van de Awb in relatie tot elkaar opvolgende (besluiten over) ruimtelijke plannen. De AG heeft op 29 mei 2024 een conclusie genomen, die de Afdeling bij deze uitspraak zal betrekken.

9.1. De conclusie ziet op:

- (1) de rechtspraak over de toepassing van artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken onder de Wro;
- (2) de toepassing van artikel 6:19 van de Awb in zaken die gaan over de wijziging van een omgevingsplan onder de Omgevingswet.

Zoals onder 1 is overwogen, blijft op deze zaak de Wro van toepassing. De vraag hoe artikel 6:19 van de Awb moet worden toegepast in zaken die gaan over de wijziging van een omgevingsplan, wordt in deze uitspraak dus niet beantwoord.

9.2. De AG stelt in zijn conclusie voorop dat het bij artikel 6:19, eerste lid, van de Awb in het bijzonder gaat om de vraag of een besluit kwalificeert als een nader besluit dat voldoende samenhangt met het bestreden besluit dan wel of sprake is van een primair besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waartegen alle belanghebbenden beroep kunnen instellen.

De AG stelt vervolgens dat uit uitspraken van de Afdeling naar voren komt dat artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken ruim wordt toegepast. De buiten bestemmingsplanzaken gestelde eis dat de besluitvorming binnen de grondslag en de reikwijdte van het bestreden besluit moet vallen en dat er een (inhoudelijke) relatie moet bestaan tussen het hangende beroep genomen besluit en het bestreden besluit, komt in de rechtspraak over bestemmingsplanzaken niet duidelijk naar voren. De enige relatie die er in ieder geval moet zijn is dat het nieuwe bestemmingsplan betrekking heeft op hetzelfde plangebied als het oorspronkelijke plan. Daardoor ontstaat in vergelijking tot andere typen zaken relatief vaak een fictief beroep tegen een besluit dat hangende beroep wordt genomen.

De AG stelt dat de ruime toepassing van artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken in het licht van de doelstelling van dat artikel - namelijk het voorkomen van verlies aan rechtsbescherming en het bevorderen van een effectieve geschilbeslechting - niet alleen voordelen, maar ook nadelen met zich brengt. De nadelen houden in belangrijke mate verband met de uitdijende werking die een fictief beroep heeft op de omvang van het geding in het reële beroep. De AG reikt een aantal oplossingen aan om de uitdijende werking van een fictief beroep te beperken door:

- 1) alleen herstelbesluiten en zuivere reparatiebesluiten onder de reikwijdte van artikel 6:19 van de Awb te brengen;
- 2) bij de beoordeling of sprake is van een reparatiebesluit nadrukkelijk(er) een relatie te leggen met de beroepsgronden die in het reële beroep zijn ingebracht, in het bijzonder door de gebiedsgewijze benadering achterwege te laten;
- 3) bij een besluit dat valt onder de reikwijdte van artikel 6:19 van de Awb, de kring van beroepsgerechtigden consequent in te perken tot degenen die door het hangende beroep genomen besluit in een nadeliger positie komen te verkeren of door gewijzigde feiten of omstandigheden redelijkerwijs niet kunnen worden verweten dat zij tegen het oorspronkelijke besluit geen beroep hebben ingesteld;
- 4) als afdeling 3.4 van de Awb is toegepast bij een gecombineerd besluit geen fictief beroep tegen het gecombineerde besluit aan te nemen, maar rechtsbescherming te creëren door het instellen van reëel beroep tegen het gecombineerde besluit, waarbij moet worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden die de effectieve geschilbeslechting en rechtsbescherming borgen.

9.3. De Afdeling onderschrijft dat artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken in de bestaande rechtspraak ruim wordt toegepast en dat de hiermee gepaard gaande uitdijende werking die een fictief beroep heeft op de omvang van het geding, in het reële beroep nadelen met zich kan brengen. Dat geldt temeer als - zoals hier - door de beroepen tegen het nadere besluit de aard en omvang van het oorspronkelijke geschil aanzienlijk wordt vergroot. De nadelen in de huidige praktijk zijn naar het oordeel van de Afdeling echter niet zodanig groot dat zij daarin op dit moment aanleiding ziet om haar rechtspraak in het licht van de door de AG aangedragen oplossingslijnen aan te passen. Daarbij neemt de

Afdeling in aanmerking dat het doel van artikel 6:19 van de Awb – namelijk het voorkomen van verlies aan rechtsbescherming en het bevorderen van een effectieve geschilbeslechting – door de ruime toepassing van artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken wordt gediend. Bovendien kan – zoals hierna ook zal volgen – de bestuursrechter in de huidige rechtspraak van geval tot geval, in het verlengde van de tegen het bestreden besluit en nader besluit aangevoerde beroepsgronden, bepalen hoe een tijdens een beroepsprocedure genomen besluit moet worden gekwalificeerd, welke kring van beroepsgerechtigden daarbij hoort, en of afzonderlijke behandeling van daartegen gerichte beroepschriften gewenst of noodzakelijk is. Er zal in de toekomst mogelijk een moment komen dat (toch) wordt gezocht naar mogelijkheden om de uitdijende werking langs de lijnen van de door de AG aangedragen oplossingen nadrukkelijk(er) te beperken als de nadelen meer toe zullen nemen, bijvoorbeeld ten aanzien van omgevingsplanzaken gelet op de regelstructuur van een omgevingsplan. De conclusie bevat (ook) daarover beschouwingen en aanbevelingen, die in toekomstige zaken van de Afdeling aan bod kunnen komen.

- Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb (in deze zaak)

10. Bij besluit van 23 maart 2023 heeft de raad het bestemmingsplan 'Renesse' gewijzigd vastgesteld. Voor zover de raad zich in het vaststellingsbesluit met nummer 763853 op het standpunt stelt dat dit besluit een besluit is zoals bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, overweegt de Afdeling het volgende.

Bij besluit van 27 januari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan 'Renesse' vastgesteld. In dit plan is onder meer voor 26 woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan een zogenoemde uitsterfregeling opgenomen, waardoor recreatieve verhuur aan derden – ondanks de woonbestemming – mogelijk blijft, tenzij deze recreatieve functie gedurende een aaneengesloten periode van een jaar is beëindigd. Tijdens de behandeling van dat bestemmingsplan heeft de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland (hierna: het college) opgedragen om te onderzoeken of er meer woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan onder de uitsterfregeling vallen voor wat betreft de recreatieve verhuur van woningen aan derden. Uit het raadsvoorstel van 17 januari 2023 blijkt dat het college op grond van de resultaten van dit onderzoek de raad heeft voorgesteld het plan, zoals door de raad is vastgesteld op 27 januari 2022, te wijzigen door in aanvulling op dit plan nog 9 extra woningen onder de uitsterfregeling voor wat betreft de recreatieve verhuur van woningen aan derden te brengen en ook een eerder, op 5 maart 2021 verleende omgevingsvergunning voor het verbouwen van een vakantiewoning voor het adres [locatie 1] in het bestemmingsplan te verwerken. Daarnaast heeft de raad op 23 maart 2023 bij amendement besloten om naast de 9 in het raadsvoorstel van 17 januari 2023 genoemde woningen nog eens 11 extra woningen onder de reikwijdte van de uitsterfregeling te brengen. Met het bestemmingsplan, vastgesteld op 23 maart 2023, is daarmee uiteindelijk voor 20 extra woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan alsnog een zogenoemde

uitsterfregeling opgenomen, waaronder ook voor de woningen van [appellant sub 1] en anderen. Het besluit van 23 maart 2023 heeft in verband daarmee betrekking op onderdelen van het besluit van 27 januari 2022 waartegen het beroep van [appellant sub 1] en anderen is gericht, en is dan ook in zoverre aan te merken als een reparatiebesluit, zoals bedoeld in paragraaf 6.4.2, onder a, van de conclusie. Het voorgaande geeft daarom aanleiding om het besluit van 23 maart 2023 aan te merken als een besluit in de zin van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb.

10.1. Gelet op het vorenstaande wordt het beroep van [appellant sub 1] en anderen tegen het besluit van 27 januari 2022 (hierna: oorspronkelijke plan) geacht mede gericht te zijn tegen het besluit van 23 maart 2023 (hierna: reparatieplan).

Beroepen tegen het besluit van 23 maart 2023

- Ontvankelijkheid

11. [appellant sub 2], [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] hebben beroep ingesteld tegen het reparatieplan. [appellant sub 2], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] betogen, kort gezegd, dat hun woningen ten onrechte niet onder de reikwijdte van de uitsterfregeling zijn gebracht. [appellant sub 4] en [appellant sub 3] en anderen komen, kort gezegd, op tegen het onderbrengen van 20 extra woningen onder de reikwijdte van de uitsterfregeling. Volgens hen brengt het recreatieve gebruik van woningen door derden in hun omgeving veel overlast met zich mee.

11.1. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 2], [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] alleen tegen het reparatieplan beroep hebben ingesteld. Zij hebben geen beroep ingesteld tegen het oorspronkelijke plan. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen moet er in zo'n geval van worden uitgegaan dat [appellant sub 2], [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] in het vaststellen van het oorspronkelijke plan hebben berust. Dit betekent dat zij tegen het reparatieplan slechts kunnen opkomen voor zover dat besluit hen ten opzichte van het oorspronkelijke plan in een nadeliger positie heeft gebracht of als hen door gewijzigde feiten of omstandigheden redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen beroep hebben ingesteld tegen het eerdere besluit (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:576](#), onder 14.1, en van 22 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1755](#), onder 3.1).

11.2. Het reparatieplan bevat geen wijzigingen voor de mogelijkheden van [appellant sub 2], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] voor recreatief gebruik van hun woningen door derden ten opzichte van het oorspronkelijke plan. [appellant sub 2], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] zijn naar het oordeel van de Afdeling niet in een nadeliger positie gebracht door het reparatieplan. Daarnaast is niet aangetoond of gebleken dat in dit geval sprake is van feiten of omstandigheden waardoor [appellant sub 2], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] anderszins redelijkerwijs niet kunnen worden

verweten niet eerder te zijn opgekomen.

Gelet daarop zijn de beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] niet-ontvankelijk

11.3. Voor [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] is dat anders. Met het plan zijn onder meer 20 extra woningen onder de reikwijdte van de zogenoemde uitsterfregeling gebracht met mogelijk nadelige effecten voor hun woon- en leefklimaat tot gevolg. [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] zijn naar het oordeel van de Afdeling om die reden wel in een nadeliger positie gebracht door het reparatieplan, zodat hen in zoverre redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij hieromtrent geen beroep hebben ingesteld tegen het oorspronkelijke plan. (...)

- Toepassing afdeling 3.4 van de Awb

14. [appellant sub 3] en anderen betogen dat het reparatieplan ten onrechte niet is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Volgens hen is er met het brengen van 20 extra woningen onder de reikwijdte van de uitsterfregeling sprake van een aanzienlijke wijziging van het bestemmingsplan en had het reparatieplan om die reden volgens afdeling 3.4 van de Awb moeten worden voorbereid. Een en ander klemmt volgens hen temeer omdat de raad het bestemmingsplan 'Renesse' integraal opnieuw heeft vastgesteld. Ook [appellant sub 1] en anderen betogen dat het reparatieplan met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb voorbereid had moeten worden.

14.1. Een bestuursorgaan dient in beginsel een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb, dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, indien het oorspronkelijke besluit met toepassing van die afdeling is voorbereid. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk.

De raad kan na de vaststelling van het plan waarbij de zienswijze van een appellant niet of niet geheel is gehonoreerd, alsnog besluiten dat deze zienswijze dient te leiden tot een aanpassing van het plan, zonder dat afdeling 3.4 opnieuw behoeft te worden toegepast, mits deze aanpassingen naar aard en omvang niet zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld. Verder wordt als uitzondering aangenomen de situatie dat het besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb wijzigingen van ondergeschikte aard bevat die de raad in het plan wil doorvoeren, zonder dat de tegen het ontwerpplan ingediende zienswijzen daartoe aanleiding gaven. Zie de uitspraken van 22 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV6546](#), onder 2.2.3, en 15 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:681](#), onder 9.2.

14.2. Naar het oordeel van de Afdeling hoefde de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw toegepast te worden op het reparatieplan, omdat geen sprake is van een wezenlijk ander plan of van niet-ondergeschikte wijzigingen. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt. Zoals hiervoor onder 10 is overwogen, is bij het reparatieplan mede tegemoetgekomen aan de reacties van eigenaren van woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan, zoals de raad reeds bij

het op 27 januari 2022 vastgestelde, oorspronkelijke plan beoogde te doen. In verband daarmee is het plan op enkele onderdelen gewijzigd door 20 extra woningen onder de reikwijdte van de uitsterfregeling te brengen. Ook is een eerder verleende omgevingsvergunning voor het adres [locatie 1] in het bestemmingsplan verwerkt. Bij het voorgaande betreft de Afdeling dat [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 1] en anderen hun bezwaren bij de Afdeling naar voren hebben kunnen brengen. Zij zijn niet geschaad in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Voor zover [appellant sub 3] en anderen aanvoeren dat de raad het reparatieplan integraal opnieuw heeft vastgesteld, overweegt de Afdeling als volgt. Met de AG in punt 6.2 van zijn conclusie ziet de Afdeling niet dat het feit dat bij de beschikbaarstelling van het besluit van 23 maart 2023 op www.ruimtelijkeplannen.nl de verbeelding en daarmee de regels van het bestemmingsplan 'Renesse' integraal worden weergegeven zonder meer maakt dat de raad met dat besluit alle planregels van het plan integraal opnieuw heeft vastgesteld. Voor de omvang van de wijzigingen in het reparatieplan ten opzichte van het oorspronkelijke plan zijn in dit geval het raadsvoorstel en het door de raad aangenomen amendement van doorslaggevend belang. Daaruit volgt dat de raad in het reparatieplan alleen de wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan heeft willen vaststellen. Het voorgaande leidt naar het oordeel van de Afdeling tot de conclusie dat de raad het reparatieplan niet integraal opnieuw heeft vastgesteld.

De betogen slagen niet. (...)

- Heeft de raad ervoor kunnen kiezen voor het gebruik van recreatieve verhuur aan derden een uitsterfregeling op te nemen?

16. [appellant sub 1] en anderen betogen primair dat dat de raad in het reparatieplan ten onrechte niet heeft onderkend dat het gebruik van woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan voor recreatieve verhuur aan derden onder het gebruiksovergangsrecht van dit plan valt, omdat dit gebruik in overeenstemming was met de woonbestemming van het voorheen geldende bestemmingsplan 'Bebouwde Kom Renesse', dat door de raad is vastgesteld op 25 oktober 2007 (hierna: het vorige plan). Daartoe voeren [appellant sub 1] en anderen aan dat de bestemming 'Woondoeleinden' in het vorige plan zo moet worden uitgelegd dat dit recreatief gebruik toestond, waaronder uitdrukkelijk ook recreatieve verhuur wordt verstaan. Verder voeren zij onder meer aan dat uit de plantoelichting van het vorige plan volgt dat het tegengaan van recreatief gebruik van woningen niet gold voor het in het plangebied gelegen gebied Oude Moolweg-Scholderlaan. Zij wijzen erop dat de recreatieve verhuur in het vorige plan werd geregeld via de gemeentelijke gebruiksverordening en juist in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan recreatief gebruik werd toegestaan. In dat verband wijzen zij op de uitspraak van de Afdeling van 8 december 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AR7073](https://www.eclinet.nl/uitspraken/2004/AR7073). Bovendien voeren [appellant sub 1] en anderen aan dat de raad de beleidsmatige keuze om recreatief gebruik van woningen tegen te gaan

onvoldoende en ondeugdelijk heeft gemotiveerd.

Daarnaast betogen [appellant sub 1] en anderen secundair dat voor hun percelen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan het gebruik van woningen voor recreatieve verhuur aan derden ten onrechte niet positief is bestemd, mede in het licht van de omstandigheid dat een deel van de eigenaren de woningen aanhoudt als tweede woning. Volgens hen zijn er geen zodanige zwaarwegende nadelen dat niet een dergelijke bestemming toegekend zou kunnen worden. Ook ontbreekt volgens [appellant sub 1] en anderen ten onrechte een locatie specifieke onderbouwing waarom er ten aanzien van hun percelen voor een uitsterfregeling is gekozen en niet voor een minder vergaande maatregel. Dit is volgens hen in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

[appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] betogen daarentegen dat de raad bij het mogelijk maken van recreatieve verhuur van woningen aan derden in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan hun belangen onvoldoende in zijn afweging heeft betrokken. Dit gebruik brengt namelijk de nodige overlast met zich en ook is dat niet in overeenstemming is met hetgeen de raad heeft beoogd voor dit gebied, namelijk alleen nog bestendig woongebruik mogelijk te maken, aldus [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4].

16.1. In de plantoelichting is vermeld dat de woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan aanvankelijk zijn gebouwd als recreatiewoningen, maar dat het gebied langzaam is geëvolueerd tot een gebied met reguliere woningen. Verblijfsrecreatie in de vorm van tweede woningen is toegestaan binnen de bestemming 'Wonen'. Een woning mag voor eigen gebruik als tweede woning worden gebruikt. Het gebruik van een woning als verblijfsrecreatief verhuurobject aan derden is echter niet toegestaan binnen de bestemming 'Wonen' omdat recreatieve verhuur van woningen aan derden doorgaans op gespannen voet staat met de woonfunctie. Op diverse plekken binnen de gemeentegrenzen is verhuur van woningen als recreatieobject aan derden vanwege overlastsituaties beëindigd door middel van handhaving van het bestemmingsplan. In de praktijk blijken de belangen en gedragingen van vaste bewoners en de tijdelijk verblijvende recreanten te ver uiteen te liggen om in duurzame harmonie naast elkaar te kunnen bestaan, zo staat in de plantoelichting. Er is daarom gekozen voor een uitsterfconstructie zodat op termijn alle woningen gebruikt worden voor bestendig woongebruik.

16.2. Aan de woonpercelen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan is in het oorspronkelijke plan van 27 januari 2022 de bestemming 'Wonen' toegekend. Sommige percelen hebben in dat plan en het reparatieplan tevens de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - uitsterfconstructie verblijfsrecreatieve verhuur' gekregen.

16.3. Artikel 22.1 van de planregels luidt:

'De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het wonen in woningen; [...]

d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - uitsterfconstructie verblijfsrecreatieve verhuur': tevens voor recreatief nachtverblijf in een woning door personen die hun hoofdverblijf elders hebben, waarbij het aantal slaappleatsen ten behoeve van recreatieve nachtverblijf maximaal 10 per woning bedraagt. Indien deze functie gedurende een aaneengesloten periode van één jaar is beëindigd, is dit gebruik niet meer toegestaan; [...].'

16.4. Niet in discussie is dat in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan in 1932 de eerste recreatiewoningen zijn gerealiseerd en dat deze woningen aanvankelijk ook als zodanig werden gebruikt. Evenmin is in geschil dat de recreatieve verhuur van woningen aan derden ten tijde van de bestemmingsplannen 'Oude Moolweg' uit 1985 en 'Scholderlaan' uit 1986 voor veel percelen in dit gebied planologisch was toegestaan. Dat gebruik is na verloop van tijd deels verschoven naar bestendig woongebruik. In het vorige plan - het bestemmingsplan 'Bebouwde kom Renesse' uit 2007 - is die laatste vorm van gebruik bestemd door aan alle woonpercelen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan de bestemming 'Woondoeleinden' toe te kennen. Er is geen grond voor het oordeel dat het gebruik van woningen voor recreatieve verhuur aan derden in overeenstemming was met deze bestemming. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de planvoorschriften waren deze percelen namelijk bestemd voor de huisvesting van personen. Aan alle woningen is een subbestemming toegekend waarin het begrip 'woning' terugkomt. Blijkens de begripsbepalingen in artikel 1, onder 105, van de planvoorschriften wordt het begrip 'woning' gedefinieerd als een hoofdgebouw dat dient voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden. De Afdeling overweegt dat de tekst van dit artikel van de planvoorschriften niet anders kan worden gelezen dan dat hieruit een zekere duurzaamheid in het gebruik volgt waarvan bij recreatieverhuur aan derden geen sprake is.

De stelling van [appellant sub 1] en anderen dat uit de plantoelichting van het vorige plan volgt dat de raad met het vorige plan niet heeft beoogd het gebruik als recreatiewoning onmogelijk te maken, volgt de Afdeling niet, alleen al nu de plantoelichting geen bindend onderdeel is van het bestemmingsplan, zodat hieraan geen juridische betekenis toekomt. Voor zover [appellant sub 1] en anderen in het bijzonder hebben gewezen op een gemeentelijke gebruiksverordening, is met partijen ter zitting vastgesteld dat die verordening ziet op de woonkernen in de gemeente en geen betrekking heeft op het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan. Reeds daarom komt in dit geval niet de door [appellant sub 1] en anderen beoogde betekenis toe aan de gemeentelijke gebruiksverordening. Voor zover [appellant sub 1] en anderen in dit verband gewezen hebben op de uitspraak van de Afdeling van 8 december 2004 was daar sprake van een andere situatie dan thans in geschil. In die zaak ging het namelijk om een situatie waarop de gemeentelijke gebruiksverordening wél van toepassing was. Met betrekking tot de stelling van [appellant sub 1] en anderen dat de raad de beleidsmatige keuze om recreatieve verhuur van woningen tegen te gaan onvoldoende en ondeugdelijk heeft gemotiveerd, overweegt de Afdeling dat het vorige plan onherroepelijk is, zodat de rechtmatigheid van de (beleidsmatige) keuze in het vorige plan in deze

procedure niet ter discussie kan worden gesteld.

Gelet op al het voorgaande stelt de Afdeling vast dat het gebruik van de woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan als verblijfsrecreatief verhuurobject aan derden voor zover dat is aangevangen voor de inwerkingtreding van het vorige plan, mede gelet op wat de bestemmingsplannen uit 1985 en 1986 mogelijk maakten, in zoverre in het vorige plan uit 2007 voor de eerste maal onder het overgangsrecht is gebracht.

16.5. Het opnieuw onder het overgangsrecht brengen van bestaand legaal gebruik kan alleen onder bijzondere omstandigheden aanvaardbaar zijn. De raad moet dan aannemelijk maken dat het legale gebruik op termijn zal worden beëindigd. Als dat niet de bedoeling is, betekent dit niet dat het gebruik als zodanig moet worden bestemd. Gebruik in strijd met een geldende bestemming of gebruik dat onder het overgangsrecht valt, doet namelijk op zichzelf geen gerechtvaardigde verwachtingen ontstaan over een toe te kennen bestemming. Indien de raad van mening is dat het als zodanig bestemmen van het gebruik niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening ligt het op de weg van de raad na te gaan welke regeling kan worden getroffen om het bestaande legale gebruik in het plan te kunnen voortzetten.

Uit de stukken en het verhandelde op de zitting is gebleken dat de raad de beëindiging van het gebruik van de woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan als verblijfsrecreatief verhuurobject aan derden al geruime tijd wenselijk acht met het oog op het realiseren van een gebied met alleen bestendig wonen. Dit volgt uit de door hem gevoerde beleid sinds de vaststelling van het vorige plan om het gebruik van woningen voor verhuur aan derden - anders dan het gebruik van de woningen als tweede woningen - verder te reguleren. Dat volgt ook uit de bestemming 'Woondoeleinden' die in het vorige plan aan de woonpercelen in het gebied was toegekend.

Voor zover [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] betogen dat de raad onvoldoende oog heeft gehad voor hun belangen, overweegt de Afdeling het volgende. Uit paragraaf 3.4.2 van de plantoelichting volgt dat de raad het gebruik van woningen voor recreatieve verhuur aan derden in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet wenselijk acht. Bij deze stellingname heeft de raad meer gewicht toegekend aan het belang van vaste bewoners - zoals [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] - dan aan de belangen van de verhuurders en van de tijdelijk verblijvende recreanten. Dit acht de Afdeling in dit geval niet onredelijk. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat de raad heeft toegelicht dat bij het gebruik van woningen voor recreatieve verhuur aan derden geen goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. In de praktijk blijken de belangen en gedragingen van vaste bewoners en de tijdelijk verblijvende recreanten te ver uiteen te liggen om in een duurzame situatie naast elkaar te kunnen bestaan. Dat, naar [appellant sub 1] en anderen stellen, een deel van de eigenaren de woningen aanhoudt als tweede woning en dat met

het verbod op recreatieve verhuur aan derden deze woningen in het gebied minder intensief gebruikt zullen worden, met de nodige leegstand van woningen tot gevolg, maakt het voorgaande volgens de raad niet anders. Dit omdat er een ruimtelijk relevant verschil is tussen het gebruik als tweede woning door één huishouden en het gebruik als recreatiewoning door derden. De Afdeling acht dit standpunt van de raad niet onaannemelijk. [appellant sub 1] en anderen hebben dit standpunt van de raad ook niet gemotiveerd betwist, zodat de Afdeling geen aanleiding ziet om daaraan te twijfelen. Het gebruik van woningen voor recreatieve verhuur aan derden is dus niet toegelaten. De raad heeft de gevolgen hiervan voor [appellant sub 1] en anderen onderkend. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad aan het hiervoor genoemde belang van bestendig woongebruik in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan niet een groter gewicht heeft mogen toekennen.

De betogen slagen in zoverre niet.

- Is er een eenduidige (uitsterf)regeling in het reparatieplan opgenomen?

17. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] betogen dat de raad onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt op welke wijze de raad de percelen heeft gekozen die met het reparatieplan aanvullend onder de uitsterfregeling ten behoeve van recreatieve verhuur van woningen aan derden zijn gebracht. Volgens hen zijn de betrokken woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan zonder afdoende motivering onder de uitsterfregeling gebracht en heeft de raad ten onrechte geen ruimtelijke afweging gemaakt.

[appellant sub 1] en anderen wijzen er in dat verband op dat de raad ten onrechte niet alle woningen die voor recreatieve doeleinden gebruikt worden in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan onder de uitsterfregeling heeft gebracht.

[appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] betogen in dat verband dat de raad ten onrechte juist te ruimhartig woningen die recreatief door derden gebruikt worden onder een uitsterfregeling heeft gebracht. Volgens hen zijn de woningen in kwestie niet eerder recreatief verhuurd. In het bijzonder betwist [appellant sub 4] dat de woningen op de percelen [locatie 2] en [locatie 3], [locatie 4] en [locatie 5] recreatief zijn verhuurd.

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat verschillende mogelijkheden zijn bezien om tot een eenduidige regeling te komen om het gebruik van woningen voor recreatieve verhuur aan derden in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan (verder) te beperken. Het opnemen van een uitsterfregeling is een adequate oplossing omdat hiermee voldoende recht wordt gedaan aan de belangen van de bestaande gebruikers van woningen voor recreatieve doeleinden en de omwonenden die duurzaam in het gebied wonen. Ter zitting heeft de raad verder toegelicht dat hij het ook uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening van belang acht om een eenduidige regeling voor recreatieve verhuur aan derden op

te nemen omdat dat de rechtszekerheid en handhaafbaarheid ten goede komt.

17.2. Zoals de Afdeling hiervoor onder 16.4 heeft overwogen, viel het gebruik van de woningen als verblijfsrecreatief verhuurobject aan derden voor zover dat is aangevangen vóór de inwerkingtreding van het vorige plan onder de beschermende werking van het overgangsrecht van het vorige plan. Ook heeft de raad ervoor kunnen kiezen dit gebruik onder een uitsterfregeling op te nemen (hiervoor onder 16.5).

In het oorspronkelijke plan heeft de raad aan gronden van 26 woonpercelen de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - uitsterfconstructie verblijfsrecreatieve verhuur' toegekend. Dit betreft de volgende adressen: [26 locaties].

In het reparatieplan heeft de raad aan gronden van 20 extra woonpercelen - 9 op basis van het raadsvoorstel en 11 op basis van een amendement - de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - uitsterfconstructie verblijfsrecreatieve verhuur' toegekend. Dit betreft de volgende in het raadsvoorstel genoemde adressen: [9 locaties]. En het betreft de volgende in het amendement genoemde adressen: [11 locaties].

17.3. Bij zijn keuze voor het opnemen van een uitsterfregeling voor een woonperceel heeft de raad het volgende toegelicht.

In het ontwerpbestemmingsplan is aanvankelijk voorgesteld om (alleen) de op basis van een onderzoek naar betaalde toeristenbelasting in kaart gebrachte bestaande recreatieve woningverhuur aan derden in een deel van Renesse te legaliseren. In reactie op zienswijzen naar aanleiding van het ontwerpbestemmingsplan is vervolgens naast de resultaten van het onderzoek naar betaalde toeristenbelasting, ook het gebruik van de woningen op grond van de basisregistratie personen betrokken bij de inventarisatie van het bestaande gebruik. Uit een analyse van de gegevens uit de basisregistratie personen is gebleken dat op 26 woonadressen in het gebied sinds de inwerkingtreding van het vorige bestemmingsplan nooit iemand is ingeschreven. Op basis daarvan is het oorspronkelijke plan vastgesteld. Daarmee was een deel van de woningen dat onder het ontwerpbestemmingsplan onder de uitsterfregeling was gebracht dat bij het oorspronkelijke plan niet meer, zoals [locatie 6] en [locatie 7]. Naar aanleiding van reacties die zijn ingediend tijdens en na vaststelling van dat bestemmingsplan is nader onderzoek gedaan naar de recreatieve verhuur van woningen. Zoals uit het raadsvoorstel van 17 januari 2023 blijkt, is uit dat onderzoek naar voren gekomen dat er nog 9 adressen zijn waar niemand minimaal één jaar aaneengesloten op dat adres heeft gewoond. In het bijzonder is daarin voor het adres [locatie 2] toegelicht dat voor deze woning een vergunning is verleend voor het bouwen van een recreatiewoning, die vervolgens ook als zodanig is verhuurd. En volgens het raadsvoorstel zijn voor de adressen [locatie 8] en [locatie 9] in het verweerschrift van de raad naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 1] en anderen tegen het oorspronkelijke plan verwachtingen gewekt dat deze adressen ook een aanduiding zouden krijgen. Naar aanleiding van vragen van verschillende raadsfracties is

vervolgens (nog) een nadere analyse uitgevoerd op de woningen in het gebied. Omdat [locatie 8] en [locatie 9] op grond van gewekte verwachting alsnog worden toegevoegd aan de lijst woningen die onder de uitsterfregeling vallen, moet dit ook gelden voor de 11 in het amendement genoemde adressen, zo staat in het amendement van 23 maart 2023.

17.4. De Afdeling stelt vast dat wat de raad heeft beoogd, namelijk het opnemen van een eenduidige regeling voor alle woningen in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan die gebruikt worden als verblijfsrecreatief verhuurobject aan derden en in het vorige plan in zoverre onder het gebruiksovergangsrecht vielen, teneinde op termijn een gebied met alleen bestendig wonen gerealiseerd te krijgen, niet in het reparatieplan tot uitdrukking komt. Op de zitting heeft de Afdeling – in het licht van de hiervoor onder 17.3 genoemde uitgangspunten – met de partijen voor elk adres dat onder de (uitsterf)regeling is opgenomen, zoals hiervoor genoemd onder 17.2, vastgesteld op grond waarvan door de raad de keuze is gemaakt om het betreffende adres onder de (uitsterf)regeling te brengen. Daaruit is eerst en vooral naar voren gekomen dat de raad een ruimhartige (uitsterf)regeling heeft vastgesteld. Dat leidt ertoe dat niet is uitgesloten dat er woonpercelen zijn waarvan het gebruik als verblijfsrecreatief verhuurobject aan derden niet onder het overgangsrecht van het vorige plan viel, en daarmee illegaal was, zodat er in zoverre voor een aantal situaties planologische rechten worden geschapen die voorheen niet bestonden. Ook is niet uitgesloten dat er woonpercelen zijn waarvan het gebruik als verblijfsrecreatief verhuurobject aan derden wél onder het overgangsrecht van het vorige plan viel, maar die in het reparatieplan toch niet onder de (uitsterf)regeling zijn gebracht. Om mogelijk te maken wat de raad heeft beoogd, had moeten worden voorzien in een (uitsterf)regeling voor al de situaties waarvan het gebruik van de in het gebied Oude Moolweg-Scholderlaan gelegen 214 woningen als verblijfsrecreatief verhuurobject aan derden in het vorige plan onder het gebruiksovergangsrecht viel. Omdat de bedoeling van de raad en dat wat het reparatieplan voorschrijft in zoverre niet met elkaar overeenkomen, en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, is het reparatieplan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, zodat het in strijd is met artikel 3:2 van de Awb. De betogen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] dat de raad onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt op welke wijze de raad de percelen heeft gekozen die met het reparatieplan aanvullend onder de uitsterfregeling ten behoeve van recreatieve verhuur van woningen aan derden zijn gebracht, slagen in zoverre wel. (...)

Het beroep tegen het besluit van 27 januari 2022

19. Uit het voorgaande volgt dat het besluit van 23 maart 2023 geen stand kan houden. Dit betekent dat het besluit van 27 januari 2022 zal herleven, tenzij dat besluit ook wordt vernietigd. [appellant sub 1] en anderen hebben daarom nog belang bij een beoordeling van hun beroep, voor zover gericht tegen het besluit van 27 januari 2022.

19.1. De Afdeling stelt vast dat het gebrek dat onder 17.4 is geconstateerd, ook kleeft aan het besluit van

27 januari 2022. De Afdeling ziet daarom grond voor het oordeel dat ook dat besluit te vernietigen wat betreft de plandelen met de bestemming 'Wonen' voor de percelen van [appellant sub 1] en anderen op dezelfde grond als het besluit van 23 maart 2023.

19.2. Nu de overige beroepsgronden van [appellant sub 1] en anderen in het bijzonder verband houden met de uitsterfregeling, komt de Afdeling aan een beoordeling daarvan, wat daar verder ook van zij, verder niet meer toe.

Conclusie

20. Gelet op wat onder 11.2 is overwogen, zijn de beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 5] en de erven [appellant sub 6] tegen het besluit van 23 maart 2023 niet-ontvankelijk. (...)

Gelet op wat onder 17.4 is overwogen zijn de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3] en anderen, en [appellant sub 4] tegen het besluit van 23 maart 2023 gegrond.

Gelet op wat onder 19.1 is overwogen, is het beroep van [appellant sub 1] en anderen tegen het besluit van 27 januari 2022 gegrond.

Het besluit van 23 maart 2023 moet worden vernietigd voor zover aan de percelen in het in het plangebied gelegen gebied Oude Moolweg-Scholderlaan de functieaanduiding 'specifieke vorm van wonen - uitsterfconstructie verblijfsrecreatieve verhuur' is toegekend en het besluit van 27 januari 2022 moet worden vernietigd wat betreft de plandelen met de bestemming 'Wonen' voor de percelen van [appellant sub 1] en anderen vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. Deze uitspraak is een beetje een anticlimax. Artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) brengt met zich dat indien een besluit hangende bezwaar of beroep wordt gewijzigd, vervangen of ingetrokken het oorspronkelijke bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking heeft op dat latere besluit, tenzij de belanghebbende daarbij onvoldoende belang heeft omdat met het latere besluit volledig tegemoet is gekomen. Dit artikel zorgt bij bestemmingsplannen al jaren voor complicaties en de nodige vertraging in beroepsprocedures. Gelet hierop vroeg de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State begin 2024 staatsraad advocaat-generaal A.G.A. Nijmeijer een conclusie te schrijven over de toepassing van artikel 6:19 van de Awb bij ruimtelijke plannen en in te gaan op twee vragen. Ten eerste of er aanleiding bestaat om de rechtspraak over de toepassing van artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken aan te passen. Ten tweede of er aanleiding bestaat om de toepassing van artikel 6:19 van de Awb te veranderen in zaken die gaan over de wijziging van een omgevingsplan. In zijn bondige conclusie van 29 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2238](https://www.eclinet.nl/uitspraken/2024/05/29/2238), beantwoordt Nijmeijer beide vragen bevestigend om de zogenoemde uitdijende werking van beroepen van rechtswege in planzaken te

beperken. In deze uitspraak gaat de Afdeling in op deze conclusie, maar doet er (vooralsnog) verder niks mee. In deze annotatie beschrijf ik onder 2 waarom de toepassing van artikel 6:19 van de Awb bij bestemmingsplannen en omgevingsplannen zo complex kan zijn. Onder 3 beschrijf ik wat daaraan volgens Nijmeijer kan worden gedaan. Onder 4 ga ik, aan de hand van twee voorbeelden, in op het lastige onderscheid tussen reparatiebesluiten en gecombineerde besluiten. Ik sluit onder 5 af met de motivering van de Afdeling om voorlopig toch maar niks te doen met deze conclusie.

2. Het bestemmingsplan onder de Wro en thans het omgevingsplan onder de Omgevingswet is een bijzonder besluit, dat slecht binnen het systeem van de Awb past. De Awb gaat namelijk in beginsel uit van voor beroep vatbare beschikkingen en sluit beroep bij besluiten van algemene strekking meestal uit. Zowel het bestemmingsplan als het omgevingsplan zijn, in afwijking van artikel 8:3 lid 1 onder a van de Awb, echter voor beroep vatbare besluiten van algemene strekking en bevatten algemeen verbindende voorschriften. Gelet op het feit dat deze plannen zeer verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de bouw- en gebruiksmogelijkheden van een breed scala van belanghebbenden en bovendien van grote invloed kunnen zijn op onze fysieke leefomgeving is daar ook veel voor te zeggen. Denk alleen al aan de waardedaling van een legale bestaande woning als deze door de gemeenteraad in een plan wordt wegbestemd of de aanleg van een weg in de nabijheid van een natuurgebied. Gelet op dit bijzondere en locatiespecifieke karakter heeft de wetgever er uiteindelijk voor gekozen om het omgevingsplan, net als het bestemmingsplan, voor beroep vatbaar te maken in al zijn onderdelen.^[1] Dat is een verstandige keuze, maar brengt bij de toepassing van artikel 6:19 van de Awb ook met zich dat de complexiteit die reeds bij bestemmingsplannen wordt ervaren waarschijnlijk verder zal toenemen. Die complexiteit is voor een belangrijk deel het gevolg van de ruime toepassing van artikel 6:19 van de Awb bij ruimtelijke plannen, waarbij de Afdeling in beginsel alleen een geografisch verband vereist tussen het oorspronkelijke beroep en het nieuwe latere plan om een beroep van rechtswege aan te nemen. Westland en De Poorter wijzen erop dat dit vanuit het oogpunt van rechtsbescherming begrijpelijk is, maar dat dit er ook toe kan leiden dat een relatief eenvoudige planzaak met weinig appellanten deel uit kan gaan maken van een veel grotere planzaak met veel meer appellanten als dat latere plan veelomvattender is dan het oorspronkelijke plan, dat wel een geografische relatie heeft met het latere veelomvattender plan.^[2] Andersom is ook mogelijk. Ook een veel kleiner plan kan door toepassing van artikel 6:19 van de Awb deel gaan uitmaken van een eerdere en veel grotere planzaak als dat kleinere latere plan een geografische relatie heeft met het veelomvattendere oorspronkelijke plan. Met name bij grotere planzaken, die naar hun aard een langere doorlooptijd kennen in beroep, kunnen dit soort kleinere opeenvolgende plannen best wat beroepen van rechtswege veroorzaken.

3. De ruime toepassing van artikel 6:19 van de Awb in planzaken leidt volgens Nijmeijer tot een uitdijende werking van het beroep van rechtswege. Hij stelt voor om alleen zogenoemde herstelbesluiten en zuivere reparatiebesluiten onder de reikwijdte van artikel 6:19 van de Awb te brengen en zogenoemde

gecombineerde besluiten waarbij afdeling 3.4 van de Awb is toegepast niet meer aan te merken als 6:19-besluiten. Dat vergt een scherpere beoordeling van de aard van het latere plan dan alleen de beoordeling of er een geografisch verband is tussen het oorspronkelijke beroep en het latere plan. Met een herstelbesluit wordt gedoeld op een nader besluit als gevolg van de bestuurlijke lus van artikel 8:51d van de Awb. Een besluit dat dus uitsluitend wordt genomen omdat de bestuursrechter bij tussenuitspraak het bestuursorgaan in de gelegenheid heeft gesteld of heeft opgedragen om een gebrek te herstellen. Bij een reparatiebesluit wordt gedoeld op een nader besluit dat de gemeenteraad ambtshalve neemt naar aanleiding van een lopend beroep omdat de raad bij nader inzien (naar aanleiding van het beroep) een wijziging van het oorspronkelijke plan noodzakelijk acht. Bij zowel het herstelbesluit als bij het reparatiebesluit bestaat er dus een direct inhoudelijk verband met het oorspronkelijke beroep. Zonder het oorspronkelijke beroep zouden deze besluiten niet eens bestaan. Bij een gecombineerd besluit ligt dat anders. Dat is een nieuw besluit dat onderdelen bevat die geen verband houden met het oorspronkelijke beroep, maar wel zien op (onder meer) dezelfde locatie. Bij deze zogenoemde gecombineerde besluiten stelt Nijmeijer voor om geen beroep van rechtswege meer aan te nemen, maar de rechtsbescherming plaats te laten vinden door de mogelijkheid voor belanghebbenden om zelfstandig beroep in te stellen. Dat wordt ook wel een reëel beroep genoemd. In dat geval ontstaat er voor een appellant dus geen beroep van rechtswege en zal een belanghebbende, die reeds beroep heeft ingesteld tegen het oorspronkelijke plan, afzonderlijk (reëel) beroep moeten instellen tegen het latere plan als hij of zij het daarmee niet eens is. Op zich een duidelijk onderscheid in drie categorieën besluiten en een helder voorstel. Maar het onderscheid roept ook veel vragen op bij de toepassing daarvan. Het komt namelijk best vaak voor dat deze categorieën door elkaar worden gemixt. Zo werken verschillende gemeentes bij bestemmingsplannen die grote delen van hun buitengebied beslaan met een systeem van een (groot) moederplan met latere veegplannen en herzieningen. Hangende de vaak vele beroepen tegen het moederplan stelt de gemeenteraad in dat geval verschillende herzieningen van het plan vast, waarin soms eerdere fouten naar aanleiding van beroepen alvast worden hersteld (reparatiebesluiten dus), maar bijvoorbeeld ook in de tussentijd ontstane nieuwe initiatieven in het plangebied of nieuwe planologische inzichten worden verwerkt (gecombineerd besluiten dus). Dat loopt soms door elkaar heen en dan ontstaan er hybride besluiten die in de lijn van de conclusie moeten worden aangemerkt als 6:19-besluiten, voor zover dit reparatiebesluiten zijn, maar niet voor zover het gecombineerde besluiten zijn. Hoe een dergelijk later besluit moet worden gekwalificeerd is dus steeds afhankelijk van de aangevoerde beroepsgronden tegen het oorspronkelijke besluit.

4. Een voorbeeld om het iets te verhelderen. Stel dat een milieuorganisatie beroep instelt tegen een wijziging van het omgevingsplan voor een buitengebied omdat ten onrechte niet is voorzien in spuitzones van minimaal 50 meter die het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij fruitteelt nabij woningen uitsluiten. Tegen datzelfde plan komt ook een fruitteeler in beroep omdat hij de planregels voor

kleinschalig kamperen bij de boer te beperkend vindt. Zijn beroep is dus tegen een heel ander planonderdeel gericht dan het beroep van de milieuorganisatie. Hangende deze beroepen wijzigt de raad het plan en voegt een regel toe dat binnen een afstand van 30 meter tot gevoelige functies, zoals wonen, geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt. Op deze wijziging past de raad afdeling 3.4 van de Awb toe. Voor de milieuorganisatie geldt dit besluit als een reparatiebesluit en zou op grond van de conclusie een beroep van rechtswege ontstaan. Er is immers een direct verband tussen het oorspronkelijke beroep van de milieuorganisatie en het nieuwe plan. Bij de fruitteler zou op grond van de conclusie geen beroep van rechtswege ontstaan, want er is geen direct inhoudelijk verband tussen zijn beroepsgronden tegen het oorspronkelijke plan en de latere herziening. Voor hem geldt de herziening dus als een gecombineerd besluit. Wel wordt er in de conclusie de randvoorwaarde voorgesteld dat de Afdeling in een dergelijk geval appellanten erop moet wijzen dat afzonderlijk beroep kan worden ingesteld tegen de herziening. Dat veronderstelt ten eerste dat de raad de herziening tijdig naar de Afdeling toestuurt, zodat appellanten nog binnen de beroepstermijn beroep kunnen instellen. Daartoe verplicht artikel 6:19 lid 3 van de Awb ook, maar de praktijk laat zien dat dit lang niet altijd goed gaat. Ten tweede gaat deze oplossing ervan uit dat de Afdeling al bij de voorbereiding van de beroepen tegen het oorspronkelijke plan steeds goed kan inschatten of een herziening voor een appellant geldt als een reparatiebesluit of als een gecombineerd besluit. Dat vergt reeds vroeg in de voorbereidingsfase van een zaak een grondige analyse van de volledige zaak, of zoals Nijmeijer het omschrijft, een scherpere toetsing van de aard van het nadere besluit. Dat kan uiteraard, maar vergt wel heel wat van de bestuursrechter, met name in grote planzaken met veel verschillende appellanten. Nog een ander voorbeeld dat illustreert dat de voorgestelde categorisering van nadere besluiten niet zo makkelijk toe te passen lijkt. Stel dat een gemeenteraad een wijziging van het omgevingsplan vaststelt voor een nieuwe woonwijk met 1.000 woningen. Een aantal omwonenden stelt beroep in tegen dat plan omdat er nu reeds veel parkeeroverlast is hun straat en volgens hen bij de nieuwe woningen niet wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen, zodat de parkeeroverlast in hun straat alleen maar zal toenemen. Zij richten zich in hun beroep dus op het werkingsgebied dat voorziet in de functie voor de nieuwe woningen. Hangende hun beroep stelt de raad, gelet op artikel 22.6 van de Omgevingswet en na het doorlopen van afdeling 3.4 van de Awb, een zogenoemde thematische herziening van het omgevingsplan vast over parkeren, die voor het grondgebied van de gemeente geldt. In die herziening worden de parkeernormen gewijzigd omdat steeds minder mensen een eigen auto hebben. Zo'n thematische herziening op een bepaald onderwerp is volgens mij geen (zuiver) reparatiebesluit met betrekking tot het eerdere plan voor de woonwijk, maar een gecombineerd besluit. De nieuwe wijziging van het omgevingsplan bevat immers nieuwe regels die niet zijn vastgesteld naar aanleiding van het lopende beroep. Toch kan die latere thematische herziening wel degelijk van invloed zijn op het beroep tegen het oorspronkelijke plan omdat hierdoor andere (en wellicht voor appellanten nadeligere) parkeernormen gaan gelden. Is het in een dergelijk geval dan de bedoeling om van appellanten te vragen om alsnog reëel beroep in te stellen tegen

deze thematische herziening, terwijl hun oorspronkelijke beroep wel betrekking heeft op parkeren?

5. De Afdeling neemt de conclusie van Nijmeijer voor bestemmingsplanzaken niet over omdat de nadelen van het uitdijende beroep van rechtswege volgens haar niet zodanig groot zijn dat dit aanpassing van de huidige jurisprudentie noodzakelijk maakt. De Afdeling lijkt met name geen verlies aan rechtsbescherming door het verlaten van de ruime toepassing van artikel 6:19 van de Awb in bestemmingsplanzaken te willen. Voor omgevingsplanzaken legt de Afdeling de conclusie nog even op de plank. De Afdeling zegt hierover dat er in de toekomst mogelijk nog een moment gaat komen dat toch nog zal worden gezocht naar mogelijkheden om de uitdijende werking van artikel 6:19 van de Awb langs de lijnen van de conclusie te beperken als de nadelen meer zullen toenemen. Daarbij wijst de Afdeling op de regelstructuur van het omgevingsplan. Het is dus nog geen gegeven dat de Afdeling in de toekomst iets gaat doen met deze conclusie. Ik vermoed dat de Afdeling een beetje huiverig is voor de gevolgen van het loslaten van het geografische verband in ruil voor een inhoudelijk verband tussen oorspronkelijke beroepsgronden en het latere plan en de scherpere toetsing van de aard van het latere plan die daarbij noodzakelijk is. Die scherpere toetsing lijkt mij namelijk nogal bewerkelijk en complex en legt een grote verantwoordelijkheid bij zowel de bestuursrechter als appellanten, die vaker zelfstandig reëel beroep moeten gaan instellen. Dat de Afdeling in overweging 9.3 wijst op de regelstructuur van het omgevingsplan zou een indicatie kunnen zijn dat zij een uitweg probeert te zoeken via de structuur van de regels in een omgevingsplan. Wellicht doelt zij hiermee enerzijds op regelsets in een omgevingsplan die locatiespecifiek zijn en slechts voor één of meer werkingsgebieden gelden en anderzijds op regelsets die zo'n locatiebeperking juist niet kennen.^[3] Die eerste categorie lijkt zich in beginsel beter te lenen voor toepassing van artikel 6:19 van de Awb zonder een ongewenste uitdijende werking van het beroep van rechtswege dan de tweede categorie, al vraag ik mij af of de categorieën steeds zo duidelijk van elkaar te onderscheiden zullen zijn. Ook een regel die niet specifiek geldt voor een bepaald werkingsgebied kan namelijk voor de ene locatie veel relevanter zijn dan voor een andere locatie. Voor nu blijft het helaas gissen welke kant het op zal gaan.

R. Kegge

1 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 298-299.

2 J.J. Westland & J.C.A. de Poorter, 'Het beroep van rechtswege. Over enkele knelpunten in de toepassing van artikel 6:19 van de Awb, in het bijzonder op het terrein van het omgevingsrecht', *JBplus* 2015-4.

3 Zie uitgebreider: D. Korsse, 'De structuur van het omgevingsplan', [TBR 2023/130](#).