

kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie. Het gestelde gedrag is niet weersproken en zijn motieven voor dit gedrag — rancune of anderszins — kunnen wat de Afdeling betreft in het midden blijven, omdat daaraan voor de conclusie dat de veelprocedeerder op deze wijze misbruik van recht maakt geen doorslaggevende betekenis toekomt. Hier lijkt de Afdeling al een voorschot te nemen op latere uitspraken waarin kwade trouw geen maatstaf meer vormt (ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:542 en ECLI:NL:RVS:2025:467), maar daarover meer in een afzonderlijke noot. Overigens blijkt uit de uitspraak dat de Afdeling het procedeedgedrag van de veelprocedeerder eveneens aan den lijve heeft onderhouden, aangezien hij zowel de leden van de meervoudige kamer als de leden van de wrakingskamer meermaals heeft gewraakt — ten onrechte nu enkel staatsraad Borman zelf enige aanleiding zag in de wraking te berusten (ABRvS 21 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2658). Zijn procedeedgedrag leidde niet alleen tot de nodige vertraging in de zaak, maar ook tot mededelingen én uitspraken waarin vermeld staat dat zijn wrakingsverzoeken — ook opvolgende — niet in behandeling worden genomen wegens evident misbruik van het wrakingsmiddel (ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4180 t/m 4184).

13. In de tweede plaats gaat de Afdeling in op de door veelprocedeerder opgeworpen vraag wat 'onverwijld' inhoudt, wanneer niet binnen twee weken buiten behandeling is gesteld. Dit is een vraag die Woo-juristen die twijfelen over inzet van art. 4.6 Woo al geruime tijd bezighoudt. Nadat deze veelprocedeerder op 17 november 2022 de Nationale ombudsman heeft geprobeerd te bewegen zelf een extern onderzoek te laten instellen naar de wijze waarop de ombudsman invulling geeft aan de onderzoekverplichting van art. 9:18 lid 3 Awb, is de ombudsman op zijn beurt een onderzoek gestart naar misbruik door de veelprocedeerder. Dit nadat nog eens vijf verzoeken om openbaarmaking waren binnengekomen die op 12 december 2022 buiten behandeling zijn gesteld door de ombudsman. Volgens de Afdeling is dit wel degelijk 'onverwijld' omdat eerst na onderzoek in verband met nog vijf aanvragen pas bleek dat sprake was van misbruik. Ook met betrekking tot het tweede besluit van 14 april 2023 dat zag op nieuwe aanvragen was er enige tijd gemoeid met het onderzoek naar misbruik, aldus de Afdeling. Voor wie toe wil komen aan een geslaagd beroep op art. 4.6 Woo voor het buiten behandeling stellen buiten de in de wet opgenomen termijn van twee weken, doet er daarom volgens ons goed aan om een specifiek moment in de tijd te markeren waarop het misbruik hem is gebleken. Vervolgens moet het bestuursorgaan zo snel als praktisch mogelijk is het besluit tot buitenbehandelingstelling

nemen. Alle tijd die daartussen zit, moet tot op zekere hoogte te verklaren zijn met handelingen en acties in het specifieke geval. Het bestuursorgaan kan zich dus niet permitteren op zijn lauweren te rusten, maar het lijkt er evenwel zeker op dat hem met de in art. 4.6 Woo gebezigde term 'gebleken' enige marge wordt vergund.

14. Een vraag die in deze uitspraak onbeantwoord blijft is of er naast toepassing van art. 4.6 Woo nog ruimte overblijft voor het niet-ontvankelijk verklaren van bezwaren en beroepen op basis van art. 3:13 en 3:15 BW. Wij denken van wel. Met uitspraak 2 zagen we immers reeds dat de Afdeling zich die toepassing voorbehoudt ook indien de rechtbank op basis van art. 6:15 lid 3 Awb — een andere specifieke antimisbruikbepaling — tot een niet-ontvankelijkverklaring is gekomen. En tot slot wijzen wij er ook in dit verband nogmaals op dat uit recente rechtspraak dus volgt dat het dictum slechts bijzaak is geworden. Nu alleen nog een consequente toepassing in de rechtspraktijk.

H.S. van Rossum-ten Cate & R. Stijnen

AB 2025/121

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

13 november 2024, nr. 202203062/1/R1

(Mrs. Besseling, H. Benek, N.H. van den Biggelaar)
m.nt. T. Groot

Art. 6:19 Awb

Milieurecht Totaal 2024/7761

ABkort 2024/227

NJB 2024/2539

ECLI:NL:RVS:2024:4599

Bestemmingsplan. Beroep van rechtswege. Conclusie over nadere besluiten.

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 te meer 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 A-G 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 rechtsbescher-

ming 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 beroepsschriften 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 A-G 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.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellant 1, en anderen,
2. Appellant 2,
3. Appellant 3 en anderen, te Renesse, gemeente Schouwen-Duiveland,
4. Appellant 4, te Renesse, gemeente Schouwen-Duiveland,
5. Appellant 5A en appellant 5B, (hierna tezamen en in enkelvoud: appellant 5),
6. Wijlen appellant 6, thans zijn rechtsopvolgers, de erven van appellant 6 (hierna: de erven appellant 6),
appellanten,
en

De raad van de gemeente Schouwen-Duiveland, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Renesse" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellant 1 en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 23 maart 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Renesse" gewijzigd vastgesteld.

Appellant 1 en anderen en de raad hebben nader stukken ingediend.

Appellant 2, appellant 3 en anderen, appellant 4, appellant 5 en de erven appellant 6, hebben beroep ingesteld tegen het besluit van 23 maart 2023.

De erven appellant 6 en de raad hebben een nader stuk ingediend.

Belanghebbende A en belanghebbende B hebben gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid een schriftelijke uiteenzetting te geven.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad advocaat-generaal mr. A.G.A. Nijmeijer (hierna: de AG) verzocht een conclusie te nemen als bedoeld in artikel 8:12a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Partijen zijn in de gelegenheid gesteld schriftelijk op het verzoek te reageren. Appellant 1 en anderen en appellant 3 en anderen hebben daarvan gebruik gemaakt.

Appellant 1 en anderen, appellant 3 en anderen en appellant 4 hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 maart 2024, waar appellant 1 en anderen, vertegenwoordigd dan wel bijgestaan door mr. F.P. van Galen, advocaat te Leiden, appellant 2, appellant 3 en anderen, vertegenwoordigd dan wel bijgestaan door gemachtigde A, appellant 4, bijgestaan door mr. M.R.A. Arntz, rechtsbijstandverlener te Leusden, de erven appellant 6, vertegenwoordigd door gemachtigde B en gemachtigde C, en de raad, vertegenwoordigd door R.P. Stam, bijgestaan door mr. A. Schreijenbergh, advocaat te Middelburg, zijn verschenen. Ook de AG was ter zitting aanwezig.

De AG heeft op 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2238, een conclusie genomen. Appellant 1 en anderen, appellant 3 en anderen, appellant 4 en de raad hebben op de conclusie gereageerd.

Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 22 februari 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belan-

gen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

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 1 en anderen zijn erpachters 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 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 2, appellant 3 en anderen, appellant 4, appellant 5 en de erven appellant 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 2, appellant 5 en de erven appellant 6 betogen, kort gezegd, dat hun woningen ten onrechte niet

onder de reikwijdte van de uitsterfregeling zijn gebracht. Appellant 4 en appellant 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 2, appellant 3 en anderen, appellant 4, appellant 5 en de erven appellant 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 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 gebiedsge wijze benadering achterwege te laten;

3) bij een besluit dat valt onder de reikwijdte van artikel 6:19 van de Awb, de kring van beroeps-

gerechtigden 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 reël 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 gelinkt 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 vastge-

steld. 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 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 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 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 2, appellant 3 en anderen, appellant 4, appellant 5 en de erven appellant 6 hebben beroep ingesteld tegen het reparatieplan. Appellant 2, appellant 5 en de erven appellant 6 betogen, kort gezegd, dat hun woningen ten onrechte niet onder de reikwijdte van de uitsterfregeling zijn gebracht. Appellant 4 en appellant 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 2, appellant 3 en anderen, appellant 4, appellant 5 en de erven appellant 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 2, appellant 3 en anderen, appellant 4, appellant 5 en de erven appellant 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 2, appellant 5 en de erven appellant 6 voor recreatief gebruik van hun woningen door derden ten opzichte van het oorspronkelijke plan. Appellant 2, appellant 5 en de erven appellant 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 2, appellant 5 en de erven appellant 6 anderszins redelijkerwijs niet kunnen worden verweten niet eerder te zijn opgekomen.

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

11.3. Voor appellant 3 en anderen en appellant 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 3 en anderen en appellant 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.

12. Appellant 1 en anderen stellen dat het beroep van appellant 3 en anderen niet-ontvankelijk is voor zover het is ingesteld door appellant 3A en appellant 3B, omdat deze personen appellant 3 niet hebben gemachtigd om namens hen een beroepschrift in te dienen.

12.1. Op grond van artikel 8:24, tweede lid, van de Awb kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging worden verlangd.

12.2. De Afdeling stelt vast dat van appellant 3A en appellant 3B geen machtiging is overgelegd, waaruit blijkt dat zij appellant 3 hebben gemachtigd om namens hen een beroepschrift in te dienen tegen het reparatieplan. Machtigingen van deze personen zijn ook niet overgelegd nadat daarom uitdrukkelijk door de Afdeling is verzocht.

12.3. Gelet op het voorgaande is het beroep van appellant 3 en anderen niet-ontvankelijk, voor zover het is ingediend door appellant 3A en appellant 3B. Waar hierna wordt gesproken over appellant 3 en anderen gaat het dus niet om appellant 3A en appellant 3B.

13. Hierna gaat de Afdeling in op de beroepen van appellant 1 en anderen, appellant 3 en anderen en appellant 4.

– Toepassing afdeling 3.4 van de Awb

14. Appellant 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 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 3 en anderen en appellant 1 en anderen hun bezwaren bij de Afdeling naar voren hebben kunnen brengen. Zij zijn niet geschaad in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Voor zover appellant 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.

— *Ingetrokken beroepsgrond*

15. Op de zitting hebben appellant 1 en anderen hun beroepsgrond dat van het reparatieplan ten onrechte op de voet van artikel 3.8, derde lid, van de Wro geen bekendmaking in het Gemeenteblad van Schouwen-Duiveland heeft plaatsgevonden, ingetrokken.

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

16. Appellant 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 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. Bovendien voeren appellant 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 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 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 3 en anderen en appellant 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 3 en anderen en appellant 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 slaapplekken ten behoeve van recreatieve nachtverblijf maximaal 10 per woning draagt. 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 Renaissance" 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 recreatieve verhuur aan derden geen sprake is.

De stelling van appellants 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 appellants 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 appellants 1 en anderen beoogde betekenis toe aan de gemeentelijke gebruiksverordening. Voor zover appellants 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 appellants 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 het 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 appellants 1 en anderen en appellants 3 en anderen en appellants 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 appellants 3 en anderen en appellants 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 appelland 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 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 1 en anderen onderkend. De Afdeling ziet in wat appellant 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 1 en anderen, appellant 3 en anderen en appellant 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 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 3 en anderen en appellant 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 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 gezien 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 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 Mool-

weg-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 1 en anderen, appellant 3 en anderen en appellant 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.

— Overige beroepsgronden

18. Nu de overige beroepsgronden van appellant 1 en anderen, appellant 3 en anderen en appellant 4 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.

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 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 kleefte 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 1 en anderen op dezelfde grond als het besluit van 23 maart 2023.

19.2. Nu de overige beroepsgronden van appellant 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 2, appellant 5 en de erven appellant 6 tegen het besluit van 23 maart 2023 niet-ontvankelijk.

Gelet op wat onder 12.3 is overwogen, is het beroep van appellant 3 en anderen, voor zover het is ingediend door appellant 3A en appellant 3B, tegen het besluit van 23 maart 2023 niet-ontvankelijk.

Gelet op wat onder 17.4 is overwogen zijn de beroepen van appellant 1 en anderen, appellant 3 en

anderen, en appellant 4 tegen het besluit van 23 maart 2023 gegrond.

Gelet op wat onder 19.1 is overwogen, is het beroep van appellant 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 1 en anderen vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb.

21. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening.

22. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, zijn op een eventueel nieuw te nemen besluit de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing. Dat houdt onder meer in dat niet meer kan worden teruggevallen op het vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan, omdat in het ontwerpbestemmingsplan geen regels zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Proceskosten

23. De raad moet op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van appellant 1 en anderen en appellant 4 worden veroordeeld. Ten aanzien van appellant 3 en anderen bestaat geen aanleiding een proceskostenveroordeling uit te spreken, omdat zij geen proceskostenformulier hebben overgelegd en ook niet is gebleken dat zij zijn bijgestaan door een beroepsmatige rechtsbijstandverlener.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van appellant 2, appellant 5A en appellant 5B, wijlen appellant 6, thans zijn rechtsoptvolgers, de erven van appellant 6, en appellant 3 en anderen, voor zover het betreft appellant 3A en appellant 3B, tegen het besluit van 23 maart 2023 van de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland niet-ontvankelijk;

II. verklaart de overige beroepen tegen het besluit van 23 maart 2023 van de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland gegrond;

III. vernietigt het besluit van 23 maart 2023 van de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland tot vaststelling van het bestemmingsplan "Renesse", voor zover aan de gronden van de percelen in het in het plangebied gelegen gebied Oude Moolweg-Scholderlaan de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen — uitsterfconstructie verblijfsrecreatieve verhuur" is toegekend;

IV. verklaart het beroep van appellant 1 en anderen tegen het besluit van 27 januari 2022 gegrond;

V. vernietigt het besluit van 27 januari 2022 van de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland tot vaststelling van het bestemmingsplan "Renesse" wat betreft de plandelen met de bestemming "Wonen" voor de percelen locatie 8, locatie 10, locatie 3, locatie 4, locatie 5, locatie 6, locatie 11, locatie 7, locatie 12, locatie 14, locatie 2, locatie 15, locatie 16, locatie 9 en locatie 17;

VI. draagt de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III en V worden verwerkt op de landelijke voorziening;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland tot vergoeding van bij appellant 1 en anderen in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.625, geheel toe te rekenen aan een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland tot vergoeding van bij appellant 4 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.187,50, geheel toe te rekenen aan een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland aan appellant 1 en anderen het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 184 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

X. gelast dat de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland aan appellant 3 en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

XI. gelast dat de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland aan appellant 4 het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184 vergoedt.

Noot

1. Op 27 januari 2022 stelt de raad van de gemeente Schouwen-Duiveland een bestemmingsplan vast met een regeling voor (1) tweede woningen die recreatief worden gebruikt en (2) de recreatieve verhuur van woningen aan derden. Die regeling strekt ertoe dat voor 26 woningen een zogenoemde uiterstefregeling geldt, waardoor recreatieve verhuur aan derden — ondanks de woonbestemming — mogelijk blijft, tenzij deze recreatieve functie gedurende een aaneengesloten periode van een jaar is beëindigd. Hangende het beroep bij de Afdeling stelt de raad bij besluit van 23 maart 2023 een wijziging van het bestemmingsplan vast (let op: het bestemmingsplan wordt volgens de A-G niet integraal gewijzigd vastgesteld; zie randnummer 6.2 van de conclusie). Die wijziging omvat 20 extra woningen die onder de uiterstefregeling komen te vallen en het verwerken van een omgevingsvergunning. De eerste vraag die daarmee voorligt is of het besluit van 23 maart 2023 een besluit is in de zin van artikel 6:19, lid 1, Awb. Dit artikel bepaalt dat een bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking heeft op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. De toepassing van dit artikel in het omgevingsrecht is al enige tijd onderwerp van discussie (o.a. J.J. Westland en J.C.A. de Poorter, 'Over enkele knelpunten in de toepassing van artikel 6:19 Awb, in het bijzonder op het terrein van het omgevingsrecht', *JBplus* 2015/4). Met name de 'uitdijende werking' ervan in zaken die al een behoorlijke omvang hebben leidt tot hoofdbreken (de A-G illustreert dit in randnummer 6.5.2.). Reden waarom de Afdeling staatsraad advocaat-generaal (hierna: A-G) Nijmeijer vroeg een conclusie te nemen. Die conclusie kwam er op 29 mei 2024 (concl. A-G Nijmeijer 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2238). De A-G reikt hierin de Afdeling een aantal handvatten aan bij de toepassing van artikel 6:19 Awb in het omgevingsrecht, mede met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. Hij schetst een aantal denkbare c.q. mogelijke oplossingen indien de Afdeling het nodig zou vinden om de huidige toepassing van artikel 6:19 in te perken. In deze annotatie ga ik hierna onder 2 tot en met 4 eerst in op de conclusie; wat zijn precies die handvatten (punten 2 en 3) en hoe verhoudt de huidige toepassing van artikel 6:19 Awb zich volgens de A-G tot de Omgevingswet (punt 4)? Ondanks de vlotte schrijfstijl van de A-G en de heldere structuur is deze (korte) samenvatting mijns inziens nuttig. Daarna, en tot slot, analyseer ik onder 5 de hier geannoteerde uitspraak aan de hand van de conclusie. Mijn eigen conclusie is dat ik een overtuigende onderbouwing mis waarom de Afdeling niet nu al een heldere lijn uitzet voor de toepas-

sing van artikel 6:19 Awb. Het doorschuiven van een eventuele koersverandering is — zeker in een tijd van grote veranderingen — een onzekerheid die mijns inziens juist niet is toe te juichen vanuit een oogpunt van rechtsbescherming en effectieve geschilbeslechting.

2. In randnummer 6.3 schrijft de A-G dat het vanuit oogpunt van effectieve geschilbeslechting en mede gelet op de Omgevingswet nodig kan zijn om tot een scherpere afbakening te komen van gevallen waarin artikel 6:19 Awb van toepassing is. Voordat hij voorstellen daartoe doet, zet hij eerst in randnummer 6.4.2 de huidige toepassing uiteen, waarbij hij vier categorieën onderscheidt: reparatiebesluiten (a), herstelbesluiten (b), vaststellingsbesluiten met overlappend plangebied (c) en besluiten waarbij de inhoud van de gronden van het reële beroep sturend zijn (d). Een kenmerk van het reparatiebesluit, categorie a, is volgens de A-G dat zonder het ingestelde reële beroep, er geen reparatiebesluit door de gemeenteraad zou zijn genomen. Op deze categorie is volgens de huidige rechtspraak artikel 6:19 Awb van toepassing. De b-categorie, te weten herstelbesluiten, zijn besluiten die door de gemeenteraad worden genomen naar aanleiding van een tussenuitspraak van de Afdeling. Ook daarop is artikel 6:19 van toepassing. Bij de c-categorie 'vaststellingsbesluit met overlappend plangebied' is artikel 6:19 van toepassing als het reële beroep betrekking heeft op een bepaald perceel of gebied en het nieuwe bestemmingsplan daar (ook) betrekking op heeft (o.a. ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3734, met name r.o. 4.2). Een gebiedsgewijze benadering dus. Voor de d-categorie geldt dat daarnaast óók de beroepsgronden bepalend zijn voor de toepassing van artikel 6:19; in aanvulling op de c-categorie waarbij artikel 6:19 gebiedsbewijs toepassing krijgt, is in deze categorie dus ook van belang wat in het reële beroep is aangevoerd (o.a. ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:74, met name r.o. 5.1.). Met name de c-categorie leidt, zo analyseert de A-G, tot een ruime toepassing van artikel 6:19.

3. Het voorstel dat de A-G doet om tot een scherpere afbakening te komen van gevallen waarin artikel 6:19 Awb wordt toegepast, deelt hij in randnummer 6.5.3. Daarvoor heeft hij in 6.5.2. de knelpunten uiteengezet van de huidige toepassing, die — kort gezegd — neerkomen op de hiervoor al genoemde uitdijende werking van artikel 6:19 Awb. Het voorstel krijgt vorm langs twee lijnen. Ten eerste, voortaan wordt in alle gevallen waarin artikel 6:19 Awb van toepassing is, de kring van beroepsgeachtigden consequent beperkt tot degenen die door het hangende beroep genomen besluit in een nadeliger positie zijn komen te verkeren of wegens gewijzigde feiten of omstandigheden niet kan worden verweten dat zij tegen het oorspronkelijke be-

sluit geen beroep hebben ingesteld (o.a. ABRvS 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3771 en ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3735). Ten tweede, voortaan zou nadrukkelijker moeten worden beoordeeld of het besluit een herstelbesluit, een zuiver reparatiebesluit, een primair besluit of een combinatie is. Voor de kwalificatie als reparatiebesluit moet volgens de A-G een relatie worden gelegd met de inhoud van de beroepsgronden in het reële beroep. De gebiedsgewijze benadering (categorie c; zie hiervoor onder 2) zou hiervoor moeten worden verlaten. De benadering waarbij de beroepsgronden worden betrokken (categorie d; zie hiervoor onder 2) kan wél hierbij nuttig zijn, mits de inhoud van de beroepsgronden nadrukkelijker worden betrokken. Ook zou hierbij moeten worden betrokken of het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Als dit het geval is en dat ook terecht is (zie onder andere ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6546, met name r.o. 2.2.3. en ABRvS 30 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:3496; randnummer 6.5.2 van de conclusie), is sprake van een reparatiebesluit waarvoor artikel 6:19 Awb geldt. Als het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb moet worden beoordeeld of het besluit (deels) een primair besluit is. Als die beoordeling tot de conclusie leidt dat sprake is van een herstelbesluit of een zuiver reparatiebesluit, dan is artikel 6:19 Awb van toepassing en geldt de inperking van de kring van beroepsgerechtigden. Bij een combinatiebesluit, namelijk als het besluit het karakter heeft van een herstel- of zuiver reparatiebesluit én van een primair besluit, geldt de inperking van de kring van beroepsgerechtigden alleen voor het herstel- of zuiver reparatiebesluit. Omdat de A-G zich kan voorstellen dat die splitsing onwerkbaar is, stelt hij voor om voortaan in alle gevallen aan te nemen dat een besluit een primair besluit is als dit besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb en geen planonderdelen bevat die verband houden met het reële beroep. Artikel 6:19 Awb is dan niet van toepassing. Voorwaarden voor deze werkwijze is, kort samengevat, dat belanghebbenden op de hoogte zijn van de aparte mogelijkheid van beroep (randvoorwaarde 1, randnummer 6.5.3.2) en dat eerst komt vast te staan of het beroep tegen het combinatiebesluit gegrond is. Artikel 8:14, eerste lid, Awb over de afsplitsing van een beroep kan daarbij dienst doen. De A-G sluit dit voorstel af met de slotzinnen dat het aan de Afdeling is om af te wegen of de met het voorstel samenhangende procedurele inspanning het waard is om de uitdijende werking van artikel 6:19 te beperken. Zo stelt hij zich voor te kunnen stellen dat pas een en ander wordt gewijzigd in zaken onder de Omgevingswet en dus niet al in zaken op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

4. Over de relatie tussen artikel 6:19 Awb en de Omgevingswet schrijft de A-G in de eerste plaats dat de knelpunten en oplossingsrichtingen niet verschillen van die onder de Wro, maar dat de uitdijende werking van een fictief beroep mogelijk wel wordt vergroot. Dit hangt samen met het feit dat het omgevingsplan een geconsolideerde regeling is; iedere wijziging van een omgevingsplan vindt plaats in dezelfde planologische regeling en op grond van dezelfde (regelgevende) bevoegdheid. In de tijd gezien, zijn wijzigingen van omgevingsplanregels dus per definitie elkaar opvolgende besluiten die betrekking hebben op hetzelfde plangebied. Als in de toekomst bovendien activiteiten vaker worden ingepast door wijziging van het omgevingsplan in plaats van het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, is aannemelijk dat in veel gemeenten vrijwel voortdurend een beroep tegen een wijzigingsbesluit van het omgevingsplan aanhangig is. Tegen die achtergrond adviseert de A-G om niet ervan uit te gaan dat bij elke wijziging het omgevingsplan integraal opnieuw, maar op onderdelen gewijzigd wordt vastgesteld, maar aan de hand van de technische standaard van STOP/TPOD (www.geonovum.nl) vast te stellen welke onderdelen precies zijn gewijzigd. Daarbij zou de gebiedsgewijze benadering moeten worden verlaten, aangezien alle wijzigingen betrekking hebben op hetzelfde plangebied. De oplossingsrichtingen die de A-G voorstelt voor zaken op grond van de Omgevingswet zijn vervolgens dezelfde als die voor zaken op grond van de Wro (zie hiervoor onder 2). Daarbij plaatst hij de belangrijke kanttekening dat onder de Omgevingswet het kan voorkomen dat niet de gemeenteraad maar het college van burgemeester en wethouders het wijzigingsbesluit (artikel 2.8 Omgevingswet) heeft genomen. Dit moet voor de toepassing van artikel 6:19 volgens de A-G geen verschil maken.

5. Dan de uitspraak van de Afdeling: (te) kort samengevat komt die erop neer dat de Afdeling mogelijk in de toekomst, namelijk in zaken op grond van de Omgevingswet, zal aansluiten bij de conclusie, maar dat daarvoor in zaken op grond van de Wro (nog) geen aanleiding bestaat (r.o. 9.3). De reden hiervoor is dat de nadelen van de huidige praktijk niet opwegen tegen het voordeel van het voorkomen van verlies van rechtsbescherming en het bevorderen van effectieve geschilbeslechting. Wat hiervan te vinden? Na de uitvoerige analyse van de A-G en de goed doordachte oplossingsrichtingen (zie voor een kritische kanttekening A. Span, 'Gedachten over de toepassing van art. 6:19 Awb bij opvolgende besluiten over ruimtelijke plannen: de conclusie van staatsraad A-G Nijmeijer', *TO* 2024-3, p. 96–100) stelt de uitspraak van de Afdeling mijns inziens op dit punt ietwat teleur. Zo zou ik graag een onderbouwing hebben gelezen van de stelling dat

verlies aan rechtsbescherming daadwerkelijk dreigt bij verandering van koers en vraag ik mij af hoe effectief (en overigens efficiënt) de gebiedsgerichte benadering (categorie c, maar ook categorie d) daadwerkelijk is. Is het niet zo dat de rechtsbescherming er juist mee is gediend dat op heldere en eenduidige wijze invulling wordt gegeven aan artikel 6:19 Awb in plaats van de huidige (zeer) casuïstische benadering? Als voortaan slechts sprake is van een artikel 6:19-besluit bij een reparatie- of herstelbesluit voorkomt dit dan niet uitvoerige discussies over overlap in inhoud van het besluit (plan-gebied) en beroepsgronden? Die discussie en daarmee gepaard gaande onduidelijkheid zou mijns inziens *juist* kunnen worden gezien als ondermijnend voor de rechtsbescherming. In elk geval kan ik mij voorstellen – en zo is ook mijn ervaring op dit vlak – dat die onduidelijkheid er regelmatig toe leidt dat bestuursorganen de Afdeling niet op de hoogte stellen van een besluit dat mogelijk als artikel 6:19-besluit kan worden aangemerkt, terwijl bij de Afdeling de tijd en gebiedsspecifieke kennis ontbreekt om steeds zelf daarnaar onderzoek te doen. Neem als voorbeeld paraplubestemmingsplannen met bijvoorbeeld parkeernormen die gemeenteraden niet als vanzelfsprekend naar de Afdeling lijken toe te sturen voor een beoordeling op grond van artikel 6:19 Awb. Is dat 'niet doorsturen' niet daadwerkelijk in de praktijk een probleem in relatie tot rechtsbescherming en het bevorderen van effectieve geschilbeslechting? Ik begrijp – al had ik dat graag meer onderbouwd gezien – dat de Afdeling (nog) niet aanloopt tegen overwegende toepassingsproblemen bij artikel 6:19 Awb, zodat in zoverre er (nog) geen aanleiding is om de koers aan te passen, maar geldt dit ook voor bestuursorganen? Anders gezegd, ik zou de stelling aandurven dat als de Afdeling langs de oplossingsrichtingen van de A-G had geoordeeld dat artikel 6:19 Awb alleen van toepassing is op reparatie- en herstelbesluiten, een helder toekomstbestendig systeem zou zijn opgetuigd dat op *lange* termijn de rechtsbescherming had gediend en effectieve geschilbeslechting had kunnen bevorderen. Ik zou in elk geval graag in de uitspraak hebben gezien dat ook is nagedacht over de vraag of de huidige toepassing voor *bestuursorganen* voldoende werkbaar is. Tot slot, er verandert door de komst van de Omgevingswet al behoorlijk wat voor de rechtspraktijk. Zit die rechtspraktijk te wachten op *mogelijke* toekomstige extra veranderingen door de komst van die Omgevingswet of was het beter geweest direct al een helder systeem op te tuigen aan de hand van de conclusie? Na het voorgaande kunt u mijn antwoord denk ik wel raden.

T. Groot