

TBR 2025/83

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 26-2-2025, No. 202304634/1/R2, [ECLI:NL:RVS:2025:755](#)
(Relativiteitsvereiste bestemmingsplan Boxtel)**

(Mr. E.A. Minderhoud)

Awb: art. 1:2; Awb: art. 8:69a; Wro: art. 3.1

Relativiteitsvereiste. Belanghebbende. Varkens in Nood. Woningbouw. Ruimte-voor-Ruimte. Goede ruimtelijke ordening:

Met noot J. Wieland, Red.

Inleiding

2. Het bestemmingsplan wijzigt de bestemming van de locatie van 'Agrarisch' grotendeels naar de bestemming 'Wonen' en verandert een voormalige bedrijfswoning in een burgerwoning. Ook worden er twee Ruimte-voor-Ruimtewoningen mogelijk gemaakt. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] zijn het niet eens met de twee Ruimte-voor-Ruimtewoningen. In deze uitspraak gaat de Afdeling in op de vraag of het vereiste dat degene die zich beroept op een bepaalde norm zelf ook belang moet hebben bij de bescherming van die norm - het zogenoemde relativiteitsvereiste - in de weg staat aan vernietiging van het bestemmingsplan.

Geen beoordeling ruimtelijke aanvaardbaarheid

3. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat de raad het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening en het gelijkheidsbeginsel heeft vastgesteld. Het bestemmingsplan is volgens hen namelijk niet in overeenstemming met beleidsuitgangspunten en vergelijkbare initiatieven van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] heeft de raad niet toegestaan.

3.1. De Afdeling behandelt deze beroepsgronden niet inhoudelijk, omdat het vereiste dat degene die zich beroept op een bepaalde norm zelf ook belang moet hebben bij de bescherming van die norm, in de weg staat aan vernietiging van het bestemmingsplan (artikel 8:69a van de Awb). Aan dat vereiste wordt hier niet voldaan.

3.2. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] beroepen zich namelijk op de norm van een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 van de Wro). Die norm van een goede ruimtelijke ordening strekt tot de bescherming van hun belang als het gaat om behoud van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat op de plek waar zij wonen. Zij wonen alleen op meer dan circa 640 meter, respectievelijk 200 tot 300 meter afstand van het plangebied. Uit foto's van de omgeving is gebleken dat [appellant sub 2] en [appellant sub 1] geen direct zicht hebben op het plangebied. Daarnaast zijn de ruimtelijke gevolgen van de twee voorziene woningen zeer beperkt. Onder die omstandigheden kan niet worden gesteld dat de norm van een goede ruimtelijke ordening in dit geval strekt tot bescherming van

hun belangen.

Geen correctie door gelijkheidsbeginsel

3.3. Daarnaast bestaat er geen aanleiding om de toepassing van het vereiste dat degene die zich beroept op een bepaalde norm zelf ook belang moet hebben bij de bescherming van die norm, te corrigeren. De Afdeling wijst voor een uitleg over deze correctie op haar uitspraak van 16 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:732](#), onder 18.1 en verder. Weliswaar hebben [appellant sub 2] en [appellant sub 1] een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel, maar dit beroep slaagt niet. De raad heeft namelijk goed gemotiveerd dat de initiatieven van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] geen gelijke gevallen zijn.

3.4. In het geval van de [locatie] gaat het om twee Ruimte-voor-Ruimtewoningen in combinatie met toepassing van de saneringsregeling varkenshouderij. Medewerking aan beide aspecten is nodig om te komen tot sanering van de intensieve veehouderij op die locatie inclusief de sloop respectievelijk de verwijdering van alle bijbehorende bouwwerken en verharding waarmee volgens de raad een aanzienlijke ruimtelijke kwaliteitswinst wordt behaald. Bij de door [appellant sub 2] en [appellant sub 1] genoemde initiatieven gaat het daarentegen om de bouw van één of meerdere Ruimte-voor-Ruimtewoningen op een onbebouwd perceel met de bestemming 'Agrarisch' zonder bouwvlak. Het betoog slaagt daarom niet.

Conclusie

4. De beroepen zijn ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

noot

1. De hierboven opgenomen uitspraak biedt een mooi - zij het enigszins impliciet - voorbeeld van hoe het relativiteitsvereiste (art. 8:69a Awb) uitwerkt bij een inhoudelijke behandeling van beroepsgronden, als het beroep van een niet-belanghebbende toch ontvankelijk wordt verklaard. Het beroepsrecht van niet-belanghebbenden vloeit voort uit de Varkens in Nood-uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:953](#), AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma), op grond waarvan ook niet-belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend toegang hebben tot de rechter. De vraag is alleen wat zij daaraan hebben. Niet veel, zo laat deze uitspraak zien.

2. Deze uitspraak gaat over de vaststelling van een bestemmingsplan dat de bestemming van een locatie van 'Agrarisch' wijzigt naar 'Wonen' en een voormalige bedrijfswoning wijzigt in een burgerwoning. Ook worden er twee Ruimte-voor-Ruimtewoningen mogelijk gemaakt. Twee appellanten die in de buurt van het plangebied wonen zijn het niet eens met deze laatste twee woningen. Zij voeren aan dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en het gelijkheidsbeginsel, omdat het plan niet in overeenstemming is met beleidsuitgangspunten en de raad vergelijkbare initiatieven van henzelf niet heeft toegestaan. De Afdeling komt niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgronden, omdat naar haar oordeel niet wordt voldaan aan het relativiteitsvereiste.

3. De wetgever heeft met de invoering van het relativiteitsvereiste in art. 8:69a Awb de eis willen stellen dat er een

verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.^[1] Hieruit volgt dat er een nauw verband bestaat tussen het relativiteitsvereiste uit art. 8:69a Awb en het belanghebbendebegrip uit art. 1:2 Awb. Immers, het belang waarin appellant dreigt te worden geschaad en waarop de toepassing van het relativiteitsvereiste ziet, is ook het belang dat hem belanghebbende maakt. Schueler wijst er in dat kader op dat het beschermingsbereik van een norm niet los kan worden gezien van de kring van belanghebbenden. Indien het verband tussen het beroepsrecht en het beschermingsbereik van normen los wordt gelaten, dan wordt de rechtsbescherming willekeurig. Als het beschermingsbereik van een regel groter zou zijn dan de kring van belanghebbenden dan zou zich namelijk de situatie kunnen voordoen waarin twee appellanten door de regel beschermd moeten worden, maar slechts één van hen daar een beroepsrecht voor heeft.^[2] De consequentie van dit nauwe verband tussen belanghebbendheid en relativiteit is dat een beroep van een niet-belanghebbende doorgaans zal stranden op het relativiteitsvereiste. De Afdeling waarschuwde daar al voor in de Varkens in Nood-uitspraak van 4 mei 2021: *'Ter voorlichting van de rechtspraktijk voegt de Afdeling hieraan toe dat te voorzien is dat de beroepsgronden van degene die aldus als niet-belanghebbende toegang tot de bestuursrechter verkrijgt, vaak vanwege het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet tot vernietiging van het bestreden besluit zullen kunnen leiden'*. En dat is precies wat er in de hier opgenomen uitspraak gebeurt, al duurde het even voor ik dat doorhad.

4. In deze uitspraak overweegt de Afdeling dat de norm van een goede ruimtelijke ordening, waar appellanten een beroep op doen, strekt tot de bescherming van hun belang als het gaat om behoud van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat op de plek waar zij wonen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het bestreden besluit evenwel geen feitelijke gevolgen voor het woon- en leefklimaat van appellanten. Daarbij betreft de Afdeling dat appellanten op ruime afstand (meer dan 640 meter, respectievelijk 200 tot 300 meter) van het plangebied wonen, zij geen direct zicht hebben op het plangebied en de ruimtelijke gevolgen van de twee voorziene woningen zeer beperkt zijn (ro. 3.2). Bij het lezen van deze overweging dacht ik in eerste instantie dat de Afdeling iets te enthousiast met het relativiteitsvereiste aan de slag was gegaan en daarbij de vraag naar de belanghebbendheid over het hoofd had gezien. Immers, op zowel het afstandcriterium, het zichtcriterium als het criterium van de ruimtelijke uitstraling c.q. de gevolgen van enige betekenis^[3] scoren appellanten negatief. Waarom hebben zij dan wel toegang tot de bestuursrechter? De Afdeling rept er in de uitspraak met geen woord over. Met de hulp van een kantoorgenoot kwam ik er echter achter dat het in deze uitspraak gaat om de vaststelling van het bestemmingsplan 'Esschebaan 31' te Boxtel. Via 'Regels op de kaart' kwam ik vervolgens terecht bij de nota van zienswijzen. Hieruit blijkt dat appellanten een zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan hebben ingediend. Dat maakt ze op grond van de Varkens in Nood-uitspraak (alsnog) beroepsgerechtigd. Maar daarmee zijn zij nog geen belanghebbenden. Het feit dat ze een zienswijze hebben ingediend, betekent immers niet dat het bestemmingsplan ook feitelijke gevolgen heeft voor hun woon- en leefklimaat. En dan valt het oordeel van de Afdeling ineens toch goed te begrijpen. Appellanten hebben met het indienen van een zienswijze een toegangsticket tot de bestuursrechter bemachtigd, maar niet omdat hun belangen rechtstreeks zijn betrokken bij

het bestreden besluit. De belanghebbendetoets wordt in die situatie feitelijk onderdeel van de relativiteitstoets. En dat beperkt de kansen van appellanten om het bestreden besluit met succes aan te vechten aanzienlijk. Hoewel uit de Varkens in Nood-uitspraak volgt dat het beroepsrecht van een niet-belanghebbende niet is beperkt tot formele inspraakrechten en hij dus ook materiële beroepsgronden kan aanvoeren, laat deze uitspraak - zij het dus na wat speuren - zien dat het als gevolg van het nauwe verband tussen het relativiteitsvereiste en het belanghebbendebegrip vervolgens heel lastig wordt om daadwerkelijk met succes materiële gronden aan te voeren bij de bestuursrechter. Mij zijn daarvan in elk geval geen voorbeelden bekend.

J. Wieland

-
- 1 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 18-20. Zie ook de overzichtsuitspraak over de toepassing van het relativiteitsvereiste: ABRvS 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), AB 2021/42, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, ro. 4.3.
 - 2 B.J. Schueler, 'Waarheen leidt de weg van de relativiteit', in: M. Bosma e.a. (red.), *De conclusie voorbij* (Polak-Bundel), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 178.
 - 3 Zie hierover bijv. H.D. Tolsma, 'Belanghebbendebegrip: de jurisprudentie', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.