

standigheden volledig bij de studentendecaan wordt gelaten, wordt door instellingen gewezen op de ruime ervaring van studentendecanen met het beoordelen van persoonlijke omstandigheden, de vertrouwelijkheid van de gesprekken die studenten daar voeren en de vaak sensitieve aard van de — niet zelden — (bijzondere) persoonsgegevens die een rol spelen bij de onderbouwing van de persoonlijke omstandigheden. De werkwijze is in de praktijk zo ingericht dat de studentendecaan aan het beslissingsbevoegde orgaan — meestal het college van bestuur van de instelling — een advies uitbrengt waarin uiteen wordt gezet of een student wel of niet op basis van persoonlijke omstandigheden studieovertraging heeft opgelopen. Vanwege de hiervoor genoemde argumenten zijn dat soort adviezen vaak zeer minimaal gemotiveerd en bevatten zij alleen een conclusie die meestal niet langer is dan één regel (en soms zelfs alleen bestaat uit een vinkje in het studentdossier). De studentendecaan geeft niet meer aan dan dat de student zich heeft gemeld en dat in het gesprek is gebleken dat de student persoonlijke omstandigheden heeft die al dan niet van invloed zijn geweest op de studievoortgang.

4. Instellingsbesturen baseren hun beslissingen dus volledig op het advies van de studentendecaan en maken niet nog een eigen weging van de persoonlijke omstandigheden. Dat kan tot moeilijkheden leiden, omdat instellingsbesturen dus niet weten welke feiten en omstandigheden de studentendecaan heeft meegewogen en op welke wijze uiteindelijk is bepaald of die feiten en omstandigheden de studieovertraging kunnen verklaren.

5. De Afdeling oordeelt in de hiervoor gepubliceerde uitspraak dat een instellingsbestuur zich ervan moet vergewissen dat het advies van de studentendecaan op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, in het geval die zorgvuldigheid door de student gemotiveerd wordt betwist. Daarmee biedt de Afdeling nog altijd meer ruimte dan artikel 3:9 Awb — als zodanig niet van toepassing op het advies van de studentendecaan, omdat dit een ondergeschikte is. Uit artikel 3:9 Awb vloeit voort dat te allen tijde door een bestuursorgaan moet worden gewogen of het advies van een adviseur zorgvuldig tot stand is gekomen. Daarvoor is niet vereist dat sprake is van een gemotiveerde betwisting van het advies. Het is logisch dat ook adviezen van ondergeschikten niet zonder meer als onderbouwing kunnen dienen voor een afwijzende beslissing. Ook ten aanzien van die adviezen moet het beslissingsbevoegde orgaan zich vergewissen van de zorgvuldige totstandkoming. Ten aanzien van beslissingen in het hoger onderwijs, is het instellingsbestuur immers integraal verantwoordelijk voor de inhoud van het advies en kan zich niet achter een ondergeschikte verschuilen. De bestaande praktijk waarbij instellingsbesturen zeer

ingrijpende beslissingen nemen zonder zelf kennis te hebben van de relevante feiten en omstandigheden, of zicht hebben op de wijze waarop de advisering door ondergeschikten tot stand is gekomen, verdraagt zich slecht met de strekking van de artikelen 3:2 en 3:9 Awb.

6. De Afdeling oordeelt nu dat uit het motiveringsbeginsel voortvloeit dat wanneer een student het advies van de studentendecaan gemotiveerd betwist, het instellingsbestuur in ieder geval aan de studentendecaan een inhoudelijke reactie vraagt. Dat geldt natuurlijk alleen als het instellingsbestuur het bezwaar niet reeds op grond van die betwisting gegrond verklaart. De Afdeling merkt terecht op dat in die situatie het onverkort handhaven van het advies van de studentendecaan in ieder geval niet is toegestaan. De Afdeling voegt daaraan toe dat het instellingsbestuur ook niet kan volstaan met een verwijzing van de student naar de studentendecaan die dan opnieuw een eenregelig advies uitbrengt. De inhoudelijke weging van het bezwaar berust bij het instellingsbestuur dat daarbij alle relevante feiten moet betrekken.

7. Wat ons betreft mag de Afdeling in de toekomst nog wel wat strenger zijn voor de huidige praktijk op instellingen voor hoger onderwijs. Studenten moeten uit het besluit van een instellingsbestuur kunnen afleiden op welke gronden het besluit is genomen en hoe de feiten en omstandigheden zijn gewogen. Als persoonlijke omstandigheden bij dat besluit zijn betrokken, dan moet in het besluit dus ook zijn weergegeven op welke wijze die persoonlijke omstandigheden zijn meegenomen. Dat geldt niet alleen voor de beslissing in bezwaar, maar uiteraard ook voor het primaire besluit. Er bestaan onzes inziens ook geen juridische argumenten om daarvan af te zien. Ook niet als het gaat om de weging van (gevoelige) persoonlijke omstandigheden. Die zijn immers bij de student en instelling bekend. Praktische argumenten kunnen in dezen in ieder geval nooit doorslaggevend zijn — zoals nu wel vaak het geval is — al was het maar omdat studenten dan danig worden beperkt in hun rechtsbeschermingsmogelijkheden.

M.S.P. van den Hove & S. Philipsen

---

## AB 2025/266

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

21 mei 2025, nr. 202400033/1/R4

(Mr. J. Hoekstra)

m.nt. T. Groot

Art. 3.46 Activiteitenbesluit milieubeheer

ECLI:NL:RVS:2025:2227

### **Bestemmingsplan; Activiteitenbesluit milieubeheer; afstandsnormen; geurbelasting.**

*Het voorgaande betekent dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening heeft moeten houden met de aanwezigheid van de planologisch legale mestopslag. Niet in geschil is dat de mestopslag op minder dan 50 m van de dichtstbij voorziene woning in het plangebied ligt. Dat betekent dat, nog daargelaten de vraag of het plangebied al dan niet binnen de bebouwde kom ligt, niet wordt voldaan aan de afstandsnorm die wordt genoemd in artikel 3.46, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Volgens de raad heeft de mestopslag geen negatieve effecten op het woon- en leefklimaat op de locatie "Borst". Hij heeft daartoe een geuronderzoek door Olfasense van 29 november 2021 overgelegd. Het feit dat niet wordt voldaan aan de afstandsnorm betekent echter op zichzelf al dat, wanneer de woningen in het plangebied eenmaal zijn gebouwd, de bewoners van die woningen zullen kunnen verzoeken om handhaving van die afstandsnorm ten opzichte van de mestopslag van appellant, ongeacht de kwaliteit van hun woon- en leefklimaat. De raad heeft desgevraagd laten weten dat het college weliswaar niet uit eigen beweging zal overgaan tot handhavend optreden, maar dat wel zal doen als daar om wordt verzocht. Daardoor zal voortzetting van het gebruik van de mestopslag voor appellant precar worden. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad met het belang van appellant om dat gebruik voort te zetten, ten onrechte geen rekening gehouden, omdat de raad zich zonder meer op het standpunt heeft gesteld dat de mestopslag niet legaal aanwezig is. De raad heeft verder ook niet verklaard bereid te zijn appellant tegemoet te komen in de kosten van een verplaatsing. Hierdoor komen de lasten van het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan eenzijdig bij appellant te liggen. De Afdeling is daarom van oordeel dat het besluit niet is genomen met de vereiste zorgvuldigheid en niet berust op een deugdelijke motivering.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellante, in 't Loo Oldebroek, gemeente Oldebroek,
  2. Appellant, in Hattermerbroek, gemeente Oldebroek,
- (hierna tezamen in enkelvoud: appellant), appellanten,  
en  
De raad van de gemeente Oldebroek, verweerder.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 9 november 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Hattermerbroek, Zuiderzeestraatweg - Oude Weg" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft appellant beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en appellant hebben ieder een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 28 maart 2025, waar appellant, bijgestaan door mr. T.j.P. Grünbauer, advocaat in Ede, en gemachtigde, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M. van Moorsel, advocaat in Nijmegen, en I.L.E. Verhoeff, zijn verschenen. Verder is daar IJsseldelta Ontwikkeling B.V., vertegenwoordigd door mr. W. van Galen, advocaat in Utrecht, en gemachtigde, als partij gehoord.

### **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 7 juli 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

*Inleiding*

2. Het bestemmingsplan legt de juridisch-planologische basis voor het realiseren van 36 woningen op een locatie tussen de Zuiderzeestraatweg en de Oude Weg ten noorden van de kern Hattermerbroek. Appellant heeft een agrarisch bedrijf aan de locatie, nabij de woningbouwlocatie. Hij vreest voor beperkingen in zijn bedrijfsvoering door de nieuwe woningen. IJsseldelta is de initiatiefnemer van het woningbouwplan.

2.1. In haar uitspraak van 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2416, heeft de Afdeling het vorige bestemmingsplan van 10 maart 2022 voor deze woningbouwlocatie vernietigd omdat, kort samengevat, de raad geen rekening heeft gehouden met een op het perceel van appellant nabij de woningbouwlocatie aanwezige legale mestopslag. Het nu voorliggende bestemmingsplan maakt de woningbouw opnieuw mogelijk. In de plantoelichting en het raadsvoorstel is daarvoor een nadere motivering gegeven.

2.2. Deze zaak is gelijktijdig behandeld met zaak nr. 202300192/1/R4 over het bestemmingsplan en reparatieplan voor de bedrijfslocatie van ap-

pellant. Bij uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2025:2226, heeft de Afdeling het beroep van appelland tegen dat bestemmingsplan niet-ontvankelijk en het beroep tegen het reparatieplan gegrond verklaard. In die zaak komt ook de mestopslag naast de bedrijfswoning aan de orde.

#### *Hoe toetst de Afdeling?*

3. 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 belangen 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.

#### *Intrekking beroepsgronden*

4. Appelland heeft op de zitting de beroepsgronden dat ten onrechte gebruik is gemaakt van de stikstofvrijstelling voor de aanlegfase en de referentiesituatie voor de gebruiksfase niet op juiste wijze in de stikstofberekening is bepaald, ingetrokken.

#### *Woon- en leefklimaat en mestplaat*

5. Appelland betoogt dat een goed woon- en leefklimaat bij de nieuwe woningen niet is gewaarborgd omdat deze te dicht bij zijn mestopslag mogelijk zijn gemaakt. Daarbij komt dat in de 'Geurverordening Zuiderzeestraatweg te Hattemerbroek' ten onrechte geen cumulatieve berekening is gemaakt van de geur van het houden van dieren en de mestopslag. Verder voert appelland aan dat het met de aanwezigheid van de woningen niet langer mogelijk is te voldoen aan de minimale afstand voor mestopslag als aangegeven in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Gevolg daarvan is dat de raad met het vaststellen van het bestemmingsplan een illegale situatie creëert. Daar heeft de raad onvoldoende rekening mee gehouden. De uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan is volgens appelland bovendien niet verzekerd omdat de door hem te lijden schade niet kan worden verhaald via de anterieure overeenkomst. Ook heeft de raad er geen rekening mee gehouden dat zolang het bestemmingsplan voor het bedrijfsterrein van appelland niet onherroepelijk is, wijziging van de plek van de mestopslag en verplaatsing van de bedrijfswoning mogelijk zijn.

5.1. De raad heeft onderzoek laten uitvoeren naar het aspect geur voor het woon- en leefklimaat bij de voorziene woningen. Uit de resultaten daarvan concludeert de raad dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat daar is gewaarborgd. Verder

stelt de raad dat hij de bedrijfsbelangen van appelland in zijn afweging heeft meegenomen. Het college van burgemeester en wethouders zal niet ambtshalve handhavend optreden tegen de mestopslag naast de bedrijfswoning. Indien hiertoe naar aanleiding van een verzoek van een derde toch moet worden overgegaan, zal de gemeente de kosten van aanleg en verplaatsing van de mestplaat voor haar rekening nemen. IJsseldelta zal deze kosten dan aan de gemeente vergoeden. De raad acht het belang van de woningbouw groter dan dat van appelland bij handhaving van de mestplaat op de huidige plek. De raad heeft daarbij betrokken dat het gebruik van de mestplaat naast de bedrijfswoning niet noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering, dat opslag van mest achter de grote stal op het perceel van appelland logischer is en dat de bedrijfsvoering niet door de woningbouw wordt belemmerd.

5.2. In de uitspraak van 21 juni 2023 heeft de Afdeling onder meer het volgende overwogen:

"10. Appelland betoogt dat de raad het plan niet in de huidige vorm heeft mogen vaststellen, omdat bij het plan geen rekening is gehouden met een mestopslag die appelland in 2021 heeft ingericht naast de bedrijfswoning. Hij stelt zich op het standpunt dat woningbouw op korte afstand van die mestopslag niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, gelet op de afstandsnormen van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de mestplaat illegaal aanwezig is, omdat deze in strijd met het voorbereidingsbesluit van 25 oktober 2021 is aangelegd. Daarnaast meent de raad dat de mestplaat op de huidige plek niet noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering van appelland. Appelland heeft op zijn perceel naast zijn stallen voldoende ruimte om een mestplaat te realiseren. Dat is een betere plek dan in de tuin naast de bedrijfswoning, zo stelt de raad.

10.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de huidige plek van de mestplaat in de tuin op enkele meters afstand naast de bedrijfswoning niet noodzakelijk is voor de agrarische bedrijfsvoering van appelland. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat appelland beschikt over een groot, langgerekt agrarisch perceel met een groot bouwvlak, waarbinnen ruimte aanwezig is om een mestplaat aan te leggen op een plek dichterbij de nieuwe en oude stal. Maar de raad had in zijn afweging wel rekening moeten houden met de mestplaat op de huidige plek. Hierover overweegt de Afdeling als volgt.

De raad en appelland zijn het er niet over eens of de mestopslag naast de bedrijfswoning op het perceel planologisch gezien legaal aanwezig is. Het college heeft handhavend opgetreden tegen

de mestopslag, omdat die in strijd zou zijn met een voorbereidingsbesluit van 25 oktober 2021, waarin staat dat de gronden op het perceel van appellant aan de locatie vanaf dat moment niet meer in gebruik mogen worden genomen voor de opslag van mest. Appellant is tegen die handhaving in rechte opgekomen. Om te kunnen beoordelen of, en zo ja hoe, de raad rekening heeft moeten houden met de mestopslag, zal de Afdeling eerst moeten vaststellen of de aanwezigheid van de mestopslag is toegestaan of niet.

De mestopslag is door appellant op enig moment vóór 25 oktober 2021 ingericht en ligt op het deel van appellants perceel dat op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 2007" de bestemming "Agrarisch-5" heeft. Op gronden met deze bestemming zijn (mest)bassins, mest- en kuilplaten en (mest)silo's toegestaan. Dit volgt uit artikel 7.1, aanhef en onder p, van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied 2007".

De mestopslag valt volgens appellant te classificeren als een mestplaat in de zin van het bestemmingsplan "Buitengebied 2007". In artikel 1 van de regels bij het bestemmingsplan "Buitengebied 2007" wordt een (mest)plaat omschreven als "een inrichting bestaande uit een ondoordringbare vloer ten behoeve van de opslag van vaste mest buiten een gebouw." Vast staat dat de mestopslag in kwestie buiten een gebouw ligt. De mestplaat is op enig moment na 25 oktober 2021 uitgebreid met onder meer opstaande randen; vóór die datum bestond hij alleen uit een aantal tegen elkaar aangelegde stelconplaten, waarop appellant toen al vaste mest opstapte. De gebruikte stelconplaten zijn waterdichte betonplaten. Dat er mogelijk kieren tussen de platen zijn en er nog geen opstaande randen waren, zoals de raad in zijn aanvullende stuk heeft gesteld, maakt niet dat geen sprake is van een mestplaat. Uit de foto's in het toezichtsrapport van 28 oktober 2021 en uit wat door partijen op de zitting over de ligging van de stelconplaten naar voren is gebracht, heeft de Afdeling de overtuiging gekregen dat deze stelconplaten als één geheel kunnen worden gezien en kunnen worden aangemerkt als een ondoordringbare vloer voor de opslag van vaste mest.

Naar het oordeel van de Afdeling voldoet de mestopslag, zoals die vóór 25 oktober 2021 is aangelegd, dus aan de omschrijving van mestplaat in artikel 1 van de regels bij het bestemmingsplan "Buitengebied 2007". De mestplaat dateert daarmee van vóór de datum waarop het voorbereidingsbesluit van kracht werd en valt daarom niet onder het daarin opgenomen verbod. Voor zover de raad zich op het standpunt stelt dat de mestopslag niet zou voldoen aan de

regels die daarvoor zijn gesteld in artikel 3.65 van de Activiteitenregeling milieubeheer, overweegt de Afdeling dat dat niets zegt over de vraag of de mestopslag planologisch gezien al dan niet legaal aanwezig is. Naar het oordeel van de Afdeling is de mestopslag naast appellants bedrijfswoning dat wel.

10.3. Het voorgaande betekent dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening heeft moeten houden met de aanwezigheid van de planologisch legale mestopslag. Niet in geschil is dat de mestopslag op minder dan 50 m van de dichtstbij voorziene woning in het plangebied ligt. Dat betekent dat, nog daargelaten de vraag of het plangebied al dan niet binnen de bebouwde kom ligt, niet wordt voldaan aan de afstandsnorm die wordt genoemd in artikel 3.46, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Volgens de raad heeft de mestopslag geen negatieve effecten op het woon- en leefklimaat op de locatie "Borst". Hij heeft daartoe een geuronderzoek door Olfasense van 29 november 2021 overgelegd. Het feit dat niet wordt voldaan aan de afstandsnorm betekent echter op zichzelf al dat, wanneer de woningen in het plangebied eenmaal zijn gebouwd, de bewoners van die woningen zullen kunnen verzoeken om handhaving van die afstandsnorm ten opzichte van de mestopslag van appellant, ongeacht de kwaliteit van hun woon- en leefklimaat. De raad heeft desgevraagd laten weten dat het college weliswaar niet uit eigen beweging zal overgaan tot handhavend optreden, maar dat wel zal doen als daar om wordt verzocht. Daardoor zal voortzetting van het gebruik van de mestopslag voor appellant precar worden. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad met het belang van appellant om dat gebruik voort te zetten, ten onrechte geen rekening gehouden, omdat de raad zich zonder meer op het standpunt heeft gesteld dat de mestopslag niet legaal aanwezig is. De raad heeft verder ook niet verklaard bereid te zijn appellant tegemoet te komen in de kosten van een verplaatsing. Hierdoor komen de lasten van het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan eenzijdig bij appellant te liggen. De Afdeling is daarom van oordeel dat het besluit niet is genomen met de vereiste zorgvuldigheid en niet berust op een deugdelijke motivering.

Het betoeg slaagt."

5.3. Aan het bestemmingsplan ligt ook nu het geuronderzoek van Olfasense van 29 november 2021 ten grondslag. De geuremissie is berekend aan de hand van kengetallen, op basis waarvan vervolgens de geurbelasting in de omgeving is bepaald. De resultaten van deze berekeningen zijn getoetst aan het Gelders geurbeleid. Bij de voorziene woningen

wordt aan de streefwaarden van dat geurbeleid voldaan, waardoor de kans op geurhinder volgens Olfasense verwaarloosbaar is. In aanvulling op dit onderzoek heeft Olfasense bij brief van 22 augustus 2024 meegedeeld dat er geen aanleiding is om de cumulatieve geursituatie van het houden van dieren en de mestplaten voor en achter op het agrarische bedrijfsperceel van appellant te beschouwen omdat de bijdrage van de mestopslag op die platen, aan de cumulatieve situatie verwaarloosbaar is. Appellant heeft hier niets tegen ingebracht. Wat betreft het houden van dieren heeft de raad in de verbeelding voorzien in een geurzone waarbinnen geen geur gevoelige objecten mogen worden gerealiseerd. Appellant heeft niet betoogd dat deze zone onjuist in de verbeelding is opgenomen. De bouwvlakken voor de nieuwe woningen zijn buiten deze in de verbeelding aangegeven geurzone gepositioneerd. Gelet op het voorgaande, heeft de raad kunnen aannemen dat zich wat betreft de mestopslag op het perceel van appellant geen onaanvaardbaar te achten effecten op het woon- en leefklimaat bij de nieuwe woningen zullen voordoen.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

5.4. Uit de uitspraak van 21 juni 2023 volgt dat de mestplaat rechtmatig aanwezig is. Daar is de raad, anders dan ten tijde van het besluit van 10 maart 2022, blijkens paragraaf 4.7 van de plantoelichting en het raadsvoorstel nu ook van uitgegaan. In het reparatieplan voor de bedrijfslocatie van appellant, dat op dezelfde dag is vastgesteld als dit bestemmingsplan voor de beoogde woningbouwlocatie, heeft de raad weliswaar de opslag van mest op de voorste helft van het agrarisch bedrijfsperceel van appellant uitgesloten, echter met uitzondering van de plek van de legale mestopslag. De raad heeft er in dat reparatieplan niet voor gekozen ook deze legale plek voor mestopslag weg te bestemmen en aldus onder het overgangsrecht te brengen, maar heeft deze mestplaat in het reparatieplan als zodanig juist bestemd. De raad gaat er verder vanuit en de Afdeling heeft geen aanknopingspunten om daar anders over te oordelen, dat op deze situatie artikel 3.46, eerste lid, aanhef en onder a, van het Activiteitenbesluit van toepassing is. Door nu binnen de vaste afstand van 100 m van deze mestplaat, welke zone vrijwel het gehele plangebied beslaat, geur gevoelige objecten als de in dit bestemmingsplan voorziene woningen mogelijk te maken, creëert de raad een met de wet strijdige situatie. Dit is, mede gezien in het licht van de wijze waarop de raad dit wil oplossen, zoals hiervoor onder 5.1 is weergegeven, naar het oordeel van de Afdeling niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij is van belang dat de strijdigheid met het Activiteitenbesluit volgens de raad en Ijsseldelta niet met het stellen van maatwerkvoorschriften kan worden weggenomen en dat de aanwezigheid van

de mestplaat afhankelijk wordt gemaakt van een daartoe door een derde in te dienen handhavingsverzoek. Dat verzoek zal dan volgens de raad tot een daadwerkelijke handhaving moeten leiden. Hiermee geeft de raad appellant niet de vereiste duidelijkheid en brengt hij hem in een rechtsonzekere situatie. Wat de raad overweegt over het dan aan appellant vergoeden van de door hem gemaakte en te maken kosten en de omstandigheid dat de raad het belang van de woningbouw zwaarder laat wegen dan het belang van appellant bij handhaving van de mestplaat op de huidige plaats, maken dat niet anders. De raad heeft er zelf voor gekozen in het reparatieplan de mestplaat op de huidige locatie ervan als zodanig te bestemmen. Op de gevolgen van de door appellant gestelde mogelijke wijziging van de plaats van de mestopslag en de verplaatsing van de bedrijfswoning hoeft, gelet hierop, niet te worden ingegaan.

Het betoog slaagt in zoverre.

#### Conclusie

6. Gelet op wat appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is genomen in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit moet worden vernietigd.

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

6.2. 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.

7. De raad moet de proceskosten van appellant vergoeden. Vergoeding van reiskosten voor appellant is toegekend in de uitspraak in zaak nr. 202300192/1/R4.

De Afdeling heeft abusievelijk een te hoog bedrag aan griffierecht geheven. Aan appellant zal een bedrag van € 188 worden terugbetaald. De Afdeling zal gelasten dat de raad het bedrag aan griffierecht van € 371 dat geheven had moeten worden, vergoedt.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Oldebroek van 9 november 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Hattemerbroek, Zuiderzeestraatweg - Oude Weg";
- III. draagt de raad van de gemeente Oldebroek op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening;
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Oldebroek tot vergoeding van bij appellante en appellant in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.814, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Oldebroek aan appellante en appellant het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 371 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

### Noot

1. Deze uitspraak leert dat een met de wet strijdige situatie niet in een bestemmingsplan kan worden verankerd. Dit lijkt misschien evident, maar de 'vierledige kunstgreep' van de raad in deze zaak doet anders vermoeden. Volgens de raad is woningbouw binnen een afstand van 100 meter van de mestplaat van appellant, in weerwil van artikel 3.46, eerste lid, Activiteitenbesluit milieubeheer, tóch mogelijk aangezien (1) uit geuronderzoek blijkt dat de geurbelasting aanvaardbaar is, (2) het belang bij woningbouw groter is dan het belang van appellant bij behoud van zijn mestplaat, (3) niet ambtshalve zal worden gehandhaafd en (4) als toch handhavend moet worden opgetreden, de gemeente de kosten van aanleg en verplaatsing van de mestplaat op zich zal nemen. De Afdeling gaat hier niet in mee en overweegt dat nu de mestplaat legaal aanwezig is en ook als zodanig is bestemd (zie ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2226) er in dit bestemmingsplan géén ruimte reesteert om geen rekening te houden met de mestplaat en de wettelijke afstandsnorm die hiervoor geldt ten opzichte van geurgevoelige objecten, te weten 100 meter.

2. Artikel 3.46, eerste lid, Activiteitenbesluit milieubeheer — zoals dat gold voor de inwerking-treding van de Omgevingswet — bepaalt dat het

opslaan van agrarische bedrijfsstoffen plaatsvindt op ten minste 100 meter afstand tot een geurgevoelig object dat binnen de bebouwde kom is gelegen. Het artikel laat geen ruimte voor een belangenafweging (vergelijk ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:826), zoals we die wél kennen van de norm van een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening; vergelijk ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4009 en ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3004) of van richtafstanden uit bijvoorbeeld de VNG-brochure (vergelijk ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2652; ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2457; ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2703 en ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4177). En daarin schuilt nu precies het verschil. Het verschil dat de raad in deze zaak kennelijk niet scherp op het netvlies had, ondanks dat de Afdeling het al in een eerdere procedure over de mestplaat (ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2416) expliciet aan de orde stelde:

"Het feit dat niet wordt voldaan aan de afstandsnorm betekent echter op zichzelf al dat, wanneer de woningen in het plangebied eenmaal zijn gebouwd, de bewoners van die woningen zullen kunnen verzoeken om handhaving van die afstandsnorm ten opzichte van de mestopslag van [appellant sub 1], ongeacht de kwaliteit van hun woon- en leefklimaat."

(Vergelijk ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:141.)

3. Hoe nu verder in deze zaak? Zoals gezegd, de Afdeling behandelde de zaak eerder al in 2023 (ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2416) en tevens is uitspraak gedaan in een zaak over het bestemmingsplan voor het perceel van appellant (ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2226). In laatstgenoemde uitspraak oordeelt de Afdeling:

"De raad heeft voor verdere mogelijkheden van mestopslag binnen de gronden met de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch uitgesloten — mestopslag' naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding hoeven zien. De raad heeft hierbij mogen betrekken de wens om op nabijgelegen gronden woningbouw mogelijk te maken en het belang daarbij."

En:

"Op de zitting is gebleken dat de raad het beletsel van het aan- en afrijden niet onder ogen heeft gezien en dat de raad er geen bezwaar tegen heeft om dit transport met een toevoeging van een sub c aan artikel 3 van de regels van het reparatieplan mogelijk te maken. Dat betekent dat de raad ten onrechte in de planregels niet heeft voorzien in een mogelijkheid hiervoor."

Oftewel, het beroep van appellant is ook in die zaak gegrond, maar leidt niet tot een toename van moge-

lijkheden voor de mestplaat, anders dan dat de aanrijroute mag worden verlegd. Verder is van belang dat de Omgevingswet van toepassing is op een nieuw te nemen besluit (vergelijk ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, AB 2024/225 m.nt. S. Hillegers en T.E.P.A. Lam), hetgeen inhoudt dat niet kan worden teruggevallen op het vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan. Maar wat geldt dan onder de Omgevingswet?

4. Artikel 5.92 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalt in het eerste lid dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met de geur door activiteiten op geurgevoelige gebouwen en in het tweede lid dat een omgevingsplan erin voorziet dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Wat aanvaardbaar is, is plaatsgebonden en vergt een zorgvuldige belangenafweging van de raad, denk aan: bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal geurbeleid, de aard, omvang en de waardering van die geur die vrijkomt bij de betreffende activiteit (zie Kegge, in: *T&C Omgevingswet*, art. 5.92 Bkl, aant. 3 (2025)). Of de mestplaat ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in de weg staat aan de door de raad gewenste woningbouw is dus niet zeker; het kan immers afhankelijk worden gesteld van de gewenste eigen gemeentelijke geurnormen. Als de geurnormen niet een-op-een worden overgenomen uit het 'oude' artikel 3.46 Activiteitenbesluit milieubeheer en (par. 22.3.6.4 van) de Bruidschat ex artikel 22.1 sub c en 22.2 Omgevingswet, zou het zomaar kunnen dat de woningbouw er uiteindelijk toch komt en dat appellant nog op de door hem gewenste wijze gebruik mag maken van zijn mestplaat. Mogelijk eind goed, al goed. Overigens zij in dit verband nog gewezen op de werking van artikel 2.1 Omgevingsbesluit — over de verplichting (en keuzevrijheid) voor opname van regels in een omgevingsplan en/of andere lokale verordening — en de uitleg die de regering daaraan in de Nota van Toelichting (Stb. 2020, 400, p. 1701–1703) heeft gegeven. Zie over de (gekunstelde) gevolgen daarvan A.G.A. Nijmeijer, 'Invoeringsbesluit Omgevingswet – Van één-document-gedachte naar gedeeltelijke keuzevrijheid bij de vaststelling van decentrale regels', *TBR* 2019/122 en Rb. Zeeland-West-Brabant 25 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:1047, *M en R* 2025/50, m.nt. Nijmeijer. Deze uitspraak gaat over een knalapparaat in een boomgaard, waarin valt te zien hoe ongelukkig artikel 2.1 Omgevingsbesluit uitpakt in de praktijk. T. Groot

## AB 2025/267

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

2 april 2025, nr. 202201486/1/A2  
(Mrs. W. den Ouden, N. Verheij, M.C. Stoové)  
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 3:4, 4:21, 4:25, 7:11 Awb

ABkort 2025/87  
NJB 2025/769  
ECLI:NL:RVS:2025:1445

#### **Impliceert art. 7:11 Awb dat een burger een vergissing in beginsel moet kunnen herstellen? Geen buitenwettelijk vergisrecht. Subsidietitel met tendersysteem gaat voor.**

*De rechtbank is van oordeel dat de aanvraag op zichzelf duidelijk is. Over de begin- en einddatum van de subsidie en het aantal weken waarvoor subsidie wordt aangevraagd, kan geen misverstand bestaan. Bij de minister hoefde niet de indruk te bestaan dat het aanvraagformulier evident onjuist was ingevuld. Omdat Car Improvement de subsidie in beginsel voor 40 weken zou hebben gekregen als zij voor dit aantal weken subsidie had aangevraagd, is het onevenredig dat zij de gevolgen van de verkeerd ingevulde aanvraag in bezwaar niet heeft mogen herstellen. Artikel 7:11, eerste lid, van de Awb betekent in dit geval dat een burger een vergissing in beginsel moet kunnen herstellen. Daarbij is van belang dat het doel van de regeling is om werkgevers te stimuleren praktijkleerplaatsen en werkpleerplaatsen aan te laten bieden en hen daarom een tegemoetkoming biedt in de kosten als leerbedrijf voor begeleiding die gedeeltelijk een opleiding aan een erkende opleiding volgen. Daarbij is verder van belang dat niemand tekort wordt gedaan door het alsnog toekennen van de subsidie. De rechtbank heeft zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat de subsidie alsnog voor het volledige bedrag wordt verstrekt en heeft de subsidie vastgesteld op € 2.079.*

*Hoger beroep en de beoordeling daarvan*

*De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij in strijd met artikel 7:11, eerste lid, van de Awb heeft gehandeld. Omdat er voor de Subsidieregeling een subsidieplafond gold, waarbij het beschikbare bedrag evenredig wordt verdeeld over de ingediende aanvragen, en er daarnaast een einddatum voor indiening van een aanvraag gold, hoeft er geen rekening te worden gehouden met wijzigingen in de omstandigheden na deze einddatum. Bovendien is het doel van een subsidieplafond om openeinderegelingen te voorkomen. Verder betoogt de minister dat de rechtbank ten onrechte aanleiding heeft gezien om te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.*