

Noot

1. Op 29 oktober 2025 zijn vervroegde Tweede Kamerverkiezingen gehouden. Voordat het zover was, is een strak schema aangehouden voor de handelingen die nodig zijn om tot verkiezingen te komen. Zo ook geldt dit voor Nederlanders in het buitenland die geregistreerd willen worden als kiezer voor de Tweede Kamerverkiezingen en die van het Europees Parlement en het Kiescollege Eerste Kamer. Deze registratie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het college van B&W van de gemeente Den Haag. Appellant heeft het college verzocht om hem als kiezer buiten Nederland in het daarvoor bestemde register voor niet-ingezetenen op te nemen. Het college heeft deze aanvraag bij besluit van 1 oktober 2025 ingewilligd en hem opgenomen in het permanente register voor verkiezingen van de Tweede Kamer, het Europees Parlement en het Kiescollege Eerste Kamer. Verder heeft het college daarbij vermeld dat zijn aanvraag te laat is ontvangen om deel te kunnen nemen aan de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 29 oktober 2025. Op grond van artikel D 3, tweede lid, van de Kieswet was 17 september 2025 hiervoor de uiterste datum.

2. In (rechtstreeks) beroep bij de Afdeling is appellant het niet eens met het registratiebesluit voor zover daarin is vermeld dat zijn aanvraag te laat is ontvangen om te kunnen deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 29 oktober 2025. Niet in geschil is dat de aanvraag niet uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming door het college is ontvangen. Uit artikel D 3, tweede lid, van de Kieswet volgt dan volgens de Afdeling dwingendrechtelijk dat appellant niet als kiezer voor die stemming wordt geregistreerd. Deze bepaling is imperatief geformuleerd en laat daarom geen ruimte voor beoordeling door het college van de omstandigheden van het geval. Dit betekent dat het college geen ruimte had om tot een andere beslissing te komen dan het heeft genomen (vgl. ABRvS 16 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4275). Gelet hierop is niet van belang of appellant daadwerkelijk kennis heeft genomen van de in het verweerschrift bedoelde informatie over de termijn voor het indienen van de aanvraag tot registratie.

3. Uit artikel 59 van de Grondwet volgt aldus de Afdeling, dat alles wat het kiesrecht en de verkiezingen betreft, maar niet in de Grondwet is geregeld, bij wet is geregeld. De Kieswet is de hier bedoelde wet. De exclusieve, uitputtende en gedetailleerde regeling van het verkiezingsproces in de Kieswet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving is zo geregeld om elke vorm van willekeur uit te sluiten en de integriteit van het verkiezingsproces daarmee te waarborgen. Door de strikte en heldere normen in de Kieswet worden subjectieve afwegingen uitgesloten en worden alle deel-

nemers op eenzelfde wijze behandeld (vgl. ABRvS 25 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2363, AB 2021/313, m.nt. P.J. Stolk).

In het verlangde hiervan geeft de Afdeling aan dat toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, waarop appellant een beroep deed, alleen aan de orde is indien zich bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever en deze omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene beginselen of (ander) ongeschreven recht, dat die toepassing achterwege moet blijven. Deze afweging behoort tot de standaardjurisprudentie van de Afdeling. Evenals in eerdere uitspraken van de Afdeling is ook in dit geval geen sprake van bijzondere omstandigheden (ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3959, AB 2025/252, m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 26 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4587, AB 2025/299, m.nt. P.J. Stolk). Gezien de uitputtende regeling van de Kieswet zoals hiervoor beschreven, zal een dergelijke bijzondere omstandigheid niet snel aan de orde zijn.

4. Overigens is ruimschoots gecommuniceerd over de uiterste datum waarop men geregistreerd kon worden als kiezer uit het buitenland voor de Tweede Kamerverkiezingen op 29 oktober 2025 (vgl. <https://www.denhaag.nl/nl/verkiezingen/kiezers-buiten-nederland/registreren-als-kiezer-buiten-nederland>; <https://www.nederlandwereldwijd.nl/stemmen-buitenland>). Zie ook hiervoor onder 2.4 van deze uitspraak de door het college opgesomde inspanningen om de Nederlandse kiezers in het buitenland voor te lichten.

P.J. Stolk

AB 2025/312**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE**

1 oktober 2025, nr. 202302014/4/R2

(Mr. R. Uylenburg)

m.nt. T. Groot

Art. 4:84 Awb

ECLI:NL:RVS:2025:4661

Bestemmingsplan; tussenuitspraak; einduitspraak; evenredigheid; beleidsregels.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, moet het bestuursorgaan aan de hand van alle omstandigheden van het geval nagaan of zich bijzondere omstandigheden voordoen in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen in overeenstemming met de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn

in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, onder 4.3.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich, gelet op de toelichting die de raad en het college hebben gegeven, op het standpunt mogen stellen dat toepassing van de nieuwe beleidsregel in dit concrete geval tot onevenredige gevolgen leidt bij partij, in verhouding tot de met die beleidsregel te dienen doelen. De raad mocht daarom voor dit concrete geval met toepassing van artikel 4:84 van de Awb afwijken van de nieuwe beleidsregel.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Milieuvereniging Oosterhout, in Oosterhout,
 2. Erfgoedvereniging Bond Heemschut, in Amsterdam, (hierna samen en in enkelvoud: de vereniging), appellanten, en
- De raad van de gemeente Oosterhout, verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 17 juli 2024 heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak het gebrek in het besluit van 20 december 2023 te herstellen.

Bij brief van 12 december 2024 heeft de raad het besluit van 20 december 2023 voorzien van een aanvullende motivering.

De vereniging en partij hebben zienswijzen naar voren gebracht.

De vereniging heeft een nader stuk ingediend.

Bij brief van 28 mei 2025 heeft de raad het besluit van 20 december 2023 opnieuw voorzien van een aanvullende motivering.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 11 juni 2025, waar de vereniging, vertegenwoordigd door mr. R. Hörchner, advocaat in Breda, bijgestaan door gemachtigde en ir. J.A. van Gils, en de raad, vertegenwoordigd door C. Jeeninga, zijn verschenen. Verder zijn op zitting het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college), vertegenwoordigd door H.A.J. van Hout, en partij, bijgestaan door mr. A.A.M. van Beek, 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 8 september 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Tussenuitspraak

2. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat het besluit van 20 december 2023, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (incl. Lint Oosteind), herziening 34 (locatie A)" opnieuw en gewijzigd is vastgesteld, is genomen in strijd met artikel 3.78, tweede lid, onder a, onder II, van de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: de IOV), in samenhang gelezen met artikel 4, onder d, van de beleidsregel maatwerk omgevingskwaliteit 2023 Noord-Brabant (hierna: de nieuwe beleidsregel). De reden hiervoor is dat de raad ten onrechte toepassing heeft gegeven aan de beleidsregel maatwerk omgevingskwaliteit Noord-Brabant (hierna: de oude beleidsregel). De raad heeft hierdoor de inlevering van 3.500 kg aan fosfaatrechten ingebracht als fysieke tegenprestatie die is gericht op het versterken van de omgevingskwaliteit, terwijl fosfaatrechten op grond van de nieuwe beleidsregel niet meer als fysieke tegenprestatie mogen worden ingebracht.

3. Gelet op wat in de tussenuitspraak onder 12.2 is overwogen, is het beroep van de vereniging tegen het besluit van 20 december 2023 gegrond, zodat dit besluit moet worden vernietigd.

4. De Afdeling heeft de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak het geconstateerde gebrek te herstellen. Hierna zal de Afdeling aan de hand van wat de vereniging heeft aangevoerd beoordelen of de nadere motivering van de raad aanleiding geeft om te bepalen dat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit van 20 december 2023 in stand blijven.

Aanvullende motivering

5. Bij brief van 10 december 2024 heeft de raad gemotiveerd waarom er alsnog een voldoende fysieke tegenprestatie die is gericht op het versterken van de omgevingskwaliteit aan de in het plan voorziene woning ten grondslag ligt. De raad heeft toepassing gegeven aan de nieuwe beleidsregel. Volgens de raad bestaat de fysieke tegenprestatie gedeeltelijk uit de sloop van de varkensstal en sleufsilos van de beëindigde veehouderij aan de locatie B. Het resterende deel van de kwaliteitswinst bestaat niet langer uit de inlevering van 3.500 kg aan fosfaatrechten, maar uit de aankoop van een certifi-

caat van de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte-voor-Ruimte II CV (hierna: de ORR).

6. Bij brief van 28 mei 2025 heeft de raad een nieuwe motivering gegeven. De raad heeft toegelicht dat met toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is afgeweken van de nieuwe beleidsregel. Het onverkort toepassen van de nieuwe beleidsregel, waarin geen overgangsrecht is opgenomen, leidt volgens de raad tot onevenredige gevolgen voor partij in verhouding tot de met de nieuwe beleidsregel te dienen doelen. Weliswaar gold ten tijde van de vaststelling van het plan de nieuwe beleidsregel, maar partij had toen al alle mogelijke inspanningen verricht om te voldoen aan de oude beleidsregel. Daarom is volgens de raad in dit specifieke geval een afwijking van de nieuwe beleidsregel gerechtvaardigd en die afwijking houdt in dat er sprake is van een voldoende fysieke tegenprestatie als wordt voldaan aan de oude beleidsregel. Dit betekent volgens de raad dat het inleveren van 3.500 kg aan fosfaatrechten toch mag worden ingebracht als fysieke tegenprestatie.

De raad heeft op de zitting toegelicht dat het certificaat van de ORR niet langer onderdeel is van de fysieke tegenprestatie. De fysieke tegenprestatie bestaat uit de sloop van de varkensstal en de sleufsiro van de beëindigde veehouderij aan de locatie B, en de inlevering van 3.500 kg aan fosfaatrechten. Het college heeft bij het besluit van 27 mei 2025 besloten dat van de nieuwe beleidsregel mag worden afgeweken voor dit geval.

Certificaat

7. Omdat de raad en het college op de zitting uitdrukkelijk hebben toegelicht dat het certificaat niet langer onderdeel is van de fysieke tegenprestatie, bespreekt de Afdeling de beroepsgronden die gaan over het certificaat niet.

Had de raad een nader besluit moeten nemen?

8. De vereniging betoogt tevergeefs dat de raad ter uitvoering van de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2024 ten onrechte geen nieuw besluit heeft genomen, en niet kon volstaan met een nadere motivering. De door de Afdeling gegeven opdracht ziet op het herstel van het geconstateerde gebrek. Dat herstel kan ook zonder nieuw besluit worden bereikt. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ter uitvoering van de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2024 een nieuw besluit had moeten nemen.

Het betoog slaagt niet.

Afwijken beleid

9. De vereniging betoogt dat niet met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van de nieuwe beleidsregel mocht worden afgeweken. Ter onderbouwing van dat betoog wordt door de vereniging

aangevoerd dat niet door het bevoegde bestuursorgaan van de nieuwe beleidsregel is afgeweken. Het college heeft namelijk in zijn besluit van 27 mei 2025 besloten dat van de nieuwe beleidsregel mag worden afgeweken, maar die beslissing had door de raad moeten worden genomen. Daarnaast voert de vereniging aan dat van de nieuwe beleidsregel niet mag worden afgeweken, omdat de beleidsregel een invulling is van de instructieregels die in de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: IOV) zijn opgenomen. Het karakter van instructieregels verzet zich tegen de mogelijkheid om van beleidsregels die een invulling daarvan zijn af te wijken. Bovendien is het volgens de vereniging niet toegestaan om af te wijken van de nieuwe beleidsregel voor maar één initiatief. Door de afwijking wordt het mogelijk gemaakt om 3.500 kg aan fosfaatrechten als fysieke tegenprestatie in te brengen, terwijl dat in strijd is met de nieuwe beleidsregel. Dit kan volgens de vereniging niet. Verder wijst de vereniging erop dat in het besluit van het college van 27 mei 2025 staat dat het certificaat ook onderdeel is van de fysieke tegenprestatie. Dat is tegenstrijdig met de toelichting die de raad heeft gegeven.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van de nieuwe beleidsregel mocht afwijken. Op de zitting heeft het college, mede namens de raad, toegelicht dat het besluit van 27 mei 2025 moet worden gezien als een voorbereiding op het herstel van het geconstateerde gebrek. Volgens het college mag en moet zelfs van de nieuwe beleidsregel worden afgeweken in situaties waarin het niet gerechtvaardigd is om de beleidsregel toe te passen. De omstandigheid dat het gaat om instructieregels voor gemeenten, maakt dat niet anders.

9.2. Met het besluit van 27 mei 2025 heeft het college toepassing gegeven aan artikel 4:84 van de Awb. Daarmee heeft het college bepaald dat de raad bij het besluit tot het vaststellen van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (incl. Lint Oostend), herziening 34 (locatie A)" geen toepassing hoefde te geven aan de bepalingen in de nieuwe beleidsregel. Alleen het college kan een dergelijk besluit tot afwijken van de eigen beleidsregel nemen. Het is vervolgens een afweging van de raad om al dan niet het bestemmingsplan vast te stellen met gebruikmaking van de door het college geboden mogelijkheid om van de beleidsregel af te wijken. Het betoog van de vereniging dat niet het juiste bestuursorgaan toepassing heeft gegeven aan de bevoegdheid van artikel 4:84 Awb slaagt daarom niet.

De omstandigheid dat de nieuwe beleidsregel een invulling is van instructieregels in de IOV, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat van deze beleidsregel niet mag worden afgeweken. Een dergelijke beperking van de mogelijkheid om af te wijken van beleid valt niet af te leiden uit artikel

4:84 van de Awb. Ook de overige bezwaren van de verenging slagen niet. Dat met de afwijking van de beleidsregel voor één geval een uitzondering wordt gemaakt, is in overeenstemming met het uitgangspunt dat een beleidsregel wordt toegepast, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen belangen. Dat de afwijking tot resultaat heeft dat een situatie ontstaat die in strijd is met de beleidsregel, is inherent aan de mogelijkheid om van de beleidsregel af te wijken. Tenslotte betekent het feit dat het certificaat in het besluit van het college wordt genoemd, naar het oordeel van de Afdeling niet dat de raad bij de nadere motivering niet mocht uitgaan van het besluit van het college tot afwijking van de beleidsregel.

Het betoog slaagt niet.

Onevenredige gevolgen

10. De vereniging betoogt dat toepassing van de nieuwe beleidsregel niet leidt tot onevenredige gevolgen, zodat niet met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van de nieuwe beleidsregel mocht worden afgeweken. Volgens de vereniging komt de omstandigheid dat een procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan lang kan duren, waardoor in de tussentijd nieuw beleid kan gaan gelden, voor rekening van de initiatiefnemer.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de toepassing van de nieuwe beleidsregel leidt tot onevenredige gevolgen bij partij. Bij de voorbereiding van het plan is de behaalde kwaliteitswinst door de provincie beoordeeld aan de hand van een toetsingsformulier. Dit toetsingsformulier hoort bij een oude versie van de IOV en de oude beleidsregel. Toen mochten ingeleverde fosfaatrechten nog worden ingebracht als fysieke tegenprestatie. Tijdens de voorbereiding van het plan is de IOV meerdere keren gewijzigd en is ook de nieuwe beleidsregel in werking getreden. Vanwege het ontbreken van overgangsrecht in de IOV, heeft het toetsingsformulier sinds het moment van de inwerkingtreding van de nieuwe beleidsregel geen betekenis meer. Omdat de nieuwe beleidsregel ten tijde van de vaststelling van het plan al in werking was getreden, is partij in een zeer nadelige positie terechtgekomen.

Het college heeft op de zitting toegelicht dat de situatie van partij uniek is. Ook heeft het college toegelicht dat, als alsnog mocht blijken dat zich toch een vergelijkbare situatie voordoet, niet een vergelijkbare situatie optreedt omdat inmiddels de Omgevingsverordening Noord-Brabant in werking is getreden, waarin wel in overgangsrecht is voorzien.

10.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, moet het bestuursorgaan aan de hand van alle omstandigheden van het geval nagaan of zich bijzondere omstandigheden voordoen in de zin van artikel

4:84 van de Awb die maken dat het handelen in overeenstemming met de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, onder 4.3.

10.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich, gelet op de toelichting die de raad en het college hebben gegeven, op het standpunt mogen stellen dat toepassing van de nieuwe beleidsregel in dit concrete geval tot onevenredige gevolgen leidt bij partij, in verhouding tot de met die beleidsregel te dienen doelen. De raad mocht daarom voor dit concrete geval met toepassing van artikel 4:84 van de Awb afwijken van de nieuwe beleidsregel.

Het betoog slaagt niet.

Exceptieve toetsing

11. De vereniging betoogt dat de raad het plan ten onrechte heeft vastgesteld op grond van artikel 3.78 van de IOV. Dit artikel is volgens de vereniging onverbindend, omdat het in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. De criteria voor een fysieke tegenprestatie zijn volgens de vereniging ten onrechte in een beleidsregel opgenomen in plaats van in artikel 3.78 van de IOV zelf.

11.1. Een rechter kan een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is, in een zaak over een besluit dat op dat voorschrift gebaseerd is, toetsen op rechtmatigheid. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. De rechter komt ook de bevoegdheid toe te beoordelen of dat algemeen verbindend voorschrift een voldoende duidelijke grondslag biedt voor het besluit waarover de zaak gaat. Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer, waarbij de toetsing wordt verricht op de wijze zoals de Afdeling die heeft uiteengezet in haar uitspraak van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.

11.2. De Afdeling ziet in wat de vereniging heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat artikel 3.78 van de IOV onverbindend is. De omstandigheid dat de criteria voor een fysieke tegenprestatie zijn uitgewerkt in een beleidsregel en niet in de IOV zelf, betekent namelijk niet dat artikel 3.78 van de IOV rechtsonzeker is. Er is in zoverre daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad artikel 3.78 van de IOV vanwege rechtsonzekerheid niet aan het plan ten grondslag heeft kunnen leggen.

Het betoog slaagt niet.

Sloopmeters en fosfaatrechten

12. De vereniging betoogt dat het plan in strijd met artikel 3.78, tweede lid, onder a, onder II, van de IOV, in samenhang gelezen met de oude beleidsre-

gel, is vastgesteld. De raad heeft namelijk niet goed gemotiveerd dat er 1.000 m² aan gesloopte bedrijfsgebouwen en 3.500 kg aan ingeleverde fosfaatrechten aan het besluit ten grondslag liggen. Volgens de vereniging mag de sleufsilos niet in de berekening van de sloopmeters worden meegenomen, waardoor er geen 1.000 m², maar slechts 756 m² aan gesloopte bedrijfsgebouwen aan het besluit ten grondslag ligt. Daarnaast betoogt de vereniging dat een deel van de fosfaatrechten na aankoop direct is ingeleverd. De kwaliteitswinst heeft daarom niet op de locatie aan de locatie B plaatsgevonden, maar ergens anders.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er 1.000 m² aan gesloopte bedrijfsgebouwen aan het plan ten grondslag ligt, omdat de sleufsilos op grond van de oude beleidsregel in de berekening van de sloopmeters mag worden meegenomen. Daarnaast mag de inlevering van fosfaatrechten als kwaliteitswinst worden ingebracht, ongeacht of deze rechten daarvoor speciaal zijn aangekocht. Volgens de raad ligt er een voldoende fysieke tegenprestatie aan het plan ten grondslag.

12.2. De Afdeling ziet in wat de vereniging heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 3.78, tweede lid, onder a, onder II, van de IOV, in samenhang gelezen met de oude beleidsregel, is vastgesteld. Anders dan de vereniging betoogt, stelt artikel 4 van de oude beleidsregel niet de eis dat 1.000 m² aan bedrijfsgebouwen moet zijn gesloopt. Artikel 4, onder e, onder 1°, van de oude beleidsregel vereist dat alle bebouwing die in gebruik was voor de beëindigde varkens- of kippenhouderij moet zijn gesloopt. Weliswaar is in enkele passages van de toelichting van de oude beleidsregel opgenomen dat de oppervlakte van een gesloopte sleufsilos niet of slechts gedeeltelijk meetelt voor de fysieke tegenprestatie, maar die passages gaan over het genereren van kwaliteitswinst op grond van artikel 3 van de beleidsregel en dus niet over het genereren van kwaliteitswinst op grond van artikel 4 van de oude beleidsregel. De raad heeft de sleufsilos daarom terecht ingebracht als deel van de fysieke tegenprestatie. Daarnaast mocht de raad op grond van artikel 4, onder e, van de oude beleidsregel ook 3.500 kg aan ingeleverde fosfaatrechten als fysieke tegenprestatie inbrengen. Weliswaar is het in de nieuwe beleidsregel niet langer mogelijk om ingeleverde fosfaatrechten in te brengen als fysieke tegenprestatie, onder meer vanwege de omstandigheid dat deze rechten niet altijd zijn gekoppeld aan de locatie waar de kwaliteitsverbetering plaatsvindt, maar gelet op wat is overwogen onder 10.3 mocht de raad op dit punt van de nieuwe beleidsregel afwijken.

Het betoog slaagt niet.

Borging van de kwaliteitswinst

12.3. De vereniging betoogt dat het plan in strijd met artikel 4, onder b, van de oude beleidsregel is vastgesteld. Volgens de vereniging had in het plan moeten worden geborgd dat is uitgesloten dat de kwaliteitswinst aan de locatie B teniet wordt gedaan door nieuwe bebouwing, bijvoorbeeld voor het bouwen van woningen. De vereniging verwijst ter onderbouwing naar het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied 2013 (incl. Lint Oosteind), herziening 26 (locatie B)", dat twee landgoedwoningen mogelijk maakt aan de locatie B. Volgens de vereniging had de raad één bestemmingsplan moeten vaststellen voor zowel de nieuwe woning aan de locatie A als de beëindigde veehouderij aan de locatie B.

12.4. De raad stelt zich op het standpunt dat in het vigerende bestemmingsplan "Buitengebied" is geborgd dat een nieuwe intensieve veehouderij aan de locatie B is uitgesloten. De raad heeft toegelicht dat, in het geval voor de locatie B een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld, over de aanvaardbaarheid van eventuele bebouwing in dat plan een nieuwe afweging zal moeten worden gemaakt, waarbij alle (provinciale) regels moeten worden toegepast.

12.5. De Afdeling ziet in wat de vereniging heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 4, onder b, van de oude beleidsregel is vastgesteld. Zoals de raad heeft toegelicht, is in het bestemmingsplan "Buitengebied" vestiging van een nieuwe intensieve veehouderij aan de locatie B uitgesloten. De omstandigheid dat in het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied 2013 (incl. Lint Oosteind), herziening 26 (locatie B)" twee landgoedwoningen zijn voorzien aan de locatie B, leidt niet tot een ander oordeel. Nog daargelaten dat dit plan nog niet is vastgesteld, stelt artikel 4 van de oude beleidsregel niet de eis dat moet zijn geborgd dat op de locatie waar de milieubelastende activiteit wordt gesaneerd, de bouw van nieuwe woningen is uitgesloten. Anders dan de vereniging betoogt, is het aan de raad om ervoor te kiezen om al dan niet één bestemmingsplan vast te stellen voor de nieuwe woning aan de locatie A en de beëindigde veehouderij aan de locatie B.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

13. Gelet op het vorenstaande is het in de tussenspraak geconstateerde gebrek hersteld en ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 20 december 2023 met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb geheel in stand te laten.

Het besluit van 31 januari 2023

14. Omdat het besluit van 20 december 2023 in stand blijft, waarbij het besluit van 31 januari

2023 geheel is vervangen, komt aan het oorspronkelijke besluit van 31 januari 2023 geen betekenis meer toe. Onder deze omstandigheden en omdat niet is gebleken van enig belang, is de Afdeling van oordeel dat de vereniging geen belang meer heeft bij een inhoudelijke bespreking van haar beroep, voor zover dat is gericht tegen het besluit van 31 januari 2023. Dat betekent dat het beroep tegen dat besluit niet-ontvankelijk is.

Proceskosten

15. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van 20 december 2023 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Oosterhout van 20 december 2023 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (incl. Lint Oosteind), herziening 34 (locatie A)";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van 31 januari 2023 niet-ontvankelijk;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Oosterhout tot vergoeding van bij Milieuvereniging Oosterhout en Erfgoedvereniging Bond Heemschut in verband met de behandeling van hun beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.667,41, met dien verstande dat bij de betaling van genoemd bedrag aan één van hen, het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Oosterhout aan Milieuvereniging Oosterhout en Erfgoedvereniging Bond Heemschut het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 365 vergoedt, met dien verstande dat bij de betaling van genoemd bedrag aan één van hen, het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Noot

1. De aandacht voor het evenredigheidsbeginsel in het bestuursrecht is onverminderd groot (onder andere T. Barkhuysen en W. den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht', *NJB* 2025/1099, p. 1601–1612). Hoewel de bekende *Harderwijk*-uitspraak (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, *AB* 2022/120, m.nt. Van Zanten) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) niet per se als startpunt van de al maar groeiende belangstelling voor dit 'vehikel naar meer responsiviteit, bur-

gervriendelijkheid en maatwerk' (vgl. J.C.A. de Poorter en C.J. de Lange, 'Bestuursprocesrecht', *NTB* 2024/226, p. 349–363) kan worden beschouwd, is het wel de eerste uitspraak in een reeks van uitspraken en conclusies die richtinggevend zijn voor de evenredigheidstoetsing 'nieuwe stijl' in het bestuursrecht. De hier geannoteerde uitspraak is een voorbeeld van evenredigheidstoetsing in de sleutel van artikel 4:84 Awb. Daarbij komt ook aan de orde *welk* bestuursorgaan precies bevoegd was om af te wijken van de beleidsregels: het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college) of de gemeenteraad. Op deze beide punten ga ik hierna eerst in (punten 2 en 3) om vervolgens het bredere 'raamwerk' van evenredigheidstoetsing kort uiteen te zetten in relatie tot de variant van evenredigheidstoetsing zoals die in deze zaak voorligt (punt 4) en tot slot: hoe heeft de evenredigheidstoetsing zich in het omgevingsrecht ontwikkeld sinds de *Harderwijk*-uitspraak? (punt 5).

2. In r.o. 9.2 oordeelt de Afdeling dat, anders dan appellante had betoogd, niet de raad maar het college bevoegd was om toepassing te geven aan artikel 4:84 Awb. Volgens de Afdeling kan alleen het college een besluit tot afwijking van eigen beleid (dat is de nieuwe Beleidsregel maatwerk omgevingskwaliteit 2023 Noord-Brabant) nemen. "Het is vervolgens een afweging van de raad om al dan niet het bestemmingsplan vast te stellen met gebruikmaking van de door het college geboden mogelijkheid om van de beleidsregel af te wijken", aldus de Afdeling. Vervolgens veegt de Afdeling ook de betogen van appellante van tafel dat van de beleidsregels niet had mogen worden afgeweken, omdat het gaat om beleidsregels ter invulling van instructieregels in de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant, dat slechts voor één geval een uitzondering wordt gemaakt en dat een situatie ontstaat die strijdig is met de beleidsregel. Dit alles is naar het oordeel van de Afdeling wél in overeenstemming met artikel 4:84 Awb. Oordeelde de Afdeling eerder op dezelfde manier of zet de Afdeling hier een stap in de rechtsontwikkeling? Het laatste lijkt het geval. Ik kwam in elk geval geen vergelijkbare uitspraak tegen, maar daarbij moet worden gezegd dat de uitkomst een zeer logische is. Immers, met een beleidsregel bindt een bestuursorgaan zichzelf, voor zover het toekomstige ontwikkelingen en situaties kan voorzien (vergelijk Verbeek, in *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, commentaar op art. 4:81 en 4:84 Awb (2025)).

3. In r.o. 10.3 oordeelt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat toepassing van de nieuwe beleidsregel in dit concrete geval tot onevenredige gevolgen leidt bij betrokkene (dat is een initiatiefnemer van woningbouw op voormalig terrein van een intensieve veehouderij), in verhouding tot de met die beleidsregel te dienen

doelen. De raad, en daaraan voorafgaand het college, zag aanleiding af te wijken van de nieuwe beleidsregels omdat betrokkene alle mogelijke inspanningen al had verricht om aan de oude beleidsregels te voldoen. Appellante betwistte dit door te stellen dat het vaststellen van nieuw beleid gedurende een procedure tot vaststelling van een bestemming voor rekening en risico van betrokkene komt. Hoewel er een tussenuitspraak aan te pas moest komen (ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2845) oordeelt de Afdeling dus uiteindelijk dat de raad het bestemmingsplan heeft mogen vaststellen met toepassing van artikel 4:84 Awb. Deze vorm van evenredigheidstoetsing is tevens onderwerp van de hiervoor al genoemde *Harderwijk*-uitspraak waarin de Afdeling overweegt dat als een besluit berust op een discretionaire bevoegdheid die is ingevuld met beleidsregels, die beleidsregels op evenredigheid kunnen worden getoetst aan artikel 3:4, tweede lid, Awb en dat, als de beleidsregels rechtmatig zijn, de toepassing ervan volgens dezelfde maatstaven als de toetsing van een besluit aan artikel 3:4, tweede lid, Awb kan worden getoetst aan artikel 4:84 Awb (r.o. 7.11). Ook is deze vorm van evenredigheidstoetsing onderwerp van de conclusie van advocaat-generaal (hierna: A-G) Widdershoven (18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1440) en van de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2290, AB 2022/362, m.nt. Rodrigues en Klaassen). Het aardige aan laatstgenoemde uitspraak is dat de Afdeling voor bestuursorganen puntsgewijs uiteenzet hoe een bestuursorgaan in gevallen als deze (dat is een besluit op grond van een discretionaire bevoegdheid die is ingevuld met beleidsregels) moet toetsen aan artikel 3:4, tweede lid, Awb en artikel 4:84 Awb. Kortheidshalve wijs ik op r.o. 9 tot en met 9.17.2 onder 'Evenredigheidstoetsing bestreden besluit'. In de hier geannoteerde uitspraak wordt slechts getoetst aan artikel 4:84 Awb; de nieuwe beleidsregels worden niet zelf getoetst aan artikel 3:4, tweede lid, Awb. Dat is ook logisch, omdat in dit geval daarvan juist wordt afgeweken en appellante het met die afwijking niet eens is (wél met de nieuwe beleidsregels zelf).

4. De evenredigheidstoetsing van een besluit op grond van een discretionaire bevoegdheid, welke bevoegdheid is ingevuld met beleidsregels, is slechts één van de varianten van evenredigheidstoetsing. Andere varianten van evenredigheidstoetsing zijn: (1) besluiten op grond van een discretionaire bevoegdheid die *niet* met beleidsregels is ingevuld (zie hiervoor de *Harderwijk*-uitspraak en de conclusie van A-G Wattel en A-G Widdershoven van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468); (2) besluiten op grond van een gebonden bevoegdheid in een algemeen verbindend voorschrift niet zijnde een wet in formele zin (zie hiervoor Cbb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, AB 2024/164, m.nt. Van

Zanten en Cbb 24 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:927); (3) besluiten op grond van een gebonden bevoegdheid in een wet in formele zin (zie hiervoor conclusie A-G Sniijders 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1441 en ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, AB 2023/128, m.nt. Van Zanten). Daarmee zijn de variaties aan evenredigheidstoetsing, voor zover ik kan overzien, allemaal aan bod gekomen. Laat onverlet dat er vervolgvragen zijn die nu langzaam aan in de rechtspraak worden beantwoord, zoals die over de situatie van buitenwettelijk of tegenwettelijk beleid (zie hiervoor CRvB 15 mei 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:700, AB 2025/197, m.nt. Stijnen en recent H.E. Bröring, 'Exceptieve en rechtstreekse toetsing bij binnen-, buiten- en tegenwettelijk beleid', *JBPlus* 2025/3, p. 142–165) en de relatie van de evenredigheidstoetsing 'post-*Harderwijk*' ten opzichte van de al lang bestaande beginselplicht tot handhaving (zie hiervoor ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, en recent C.L.G.F.H. Albers, 'Beginselplicht en evenredigheid: eindelijk klare wijn?', *Gst.* 2025/93, p. 517–529). Zo ontstaat in de rechtspraak een raamwerk van evenredigheidstoetsing waar we langzaam vat op krijgen. De vraag is hoe dit raamwerk overeind blijft als het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb wet wordt. Ik zeg bewust 'als', want hoewel het wetsvoorstel nog op de wetgevingskalender staat van het ministerie van Binnenlandse Zaken (<https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012695>, laatst geraadpleegd op 25 oktober 2025) en eerder de planning was om het wetsvoorstel naar de Raad van State te sturen voor het zomerreces, is de vraag hoe en of in het huidige politieke klimaat het wetsvoorstel de eindstreep haalt (vergelijk het verslag van het Kamerdebat hierover van 15 januari 2025, te vinden op de website van de Tweede Kamer).

5. Blijft over de vraag hoe de evenredigheidstoetsing zich in het omgevingsrecht heeft ontwikkeld sinds de *Harderwijk*-uitspraak. Via www.raadvanstate.nl zocht ik op het ECLI-nummer van de *Harderwijk*-uitspraak. Dit levert 177 resultaten op, waarvan er slechts zeven gaan over een besluit tot vaststelling van een bestemmings- of (Chw)-omgevingsplan (ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3708; ABRvS 18 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2677; ABRvS 23 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4243; ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1974; ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1409; ABRvS 7 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3614 en ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2628). Met diezelfde wijze van zoeken vond ik geen enkele uitspraak over een dergelijk plan waarin de uitspraak van de Afdeling over de toetsing van beleidsregels, de uitspraak van het Cbb over de toetsing van gebonden bevoegdheden

in algemeen verbindende voorschriften, niet zijnde formele wetten, of de uitspraak van de Afdeling over de evenredigheidstoetsing van formele wetten, aan bod komt. Zoals de hier geannoteerde uitspraak leert, betekent dit niet dat deze varianten van evenredigheidstoetsing niet voorkomen in planzaken, maar opvallend is het toch wel, gelet op het richtinggevend karakter van de uitspraken en gelet op de totale aantallen uitspraken waarin naar deze uitspraken wordt verwezen van respectievelijk 46, 231 en 377 (dat is het totaal van alle uitspraken via www.rechtspraak.nl). Wat is hier een mogelijke verklaring voor? Voor specifiek bestemmings- of omgevingsplannen geldt, zo is althans mijn analyse nu, dat een geschil over de afweging van belangen, zoals die zo kenmerkend is voor het evenredigheidsbeginsel, al 'opgaat' in de afweging die de gemeenteraad maakt bij de vaststelling van een plan op grond van artikel 3.1 Wro respectievelijk artikel 4.2 Omgevingswet. Als daarover in beroep bij de Afdeling gronden worden aangevoerd, worden die vermoedelijk steeds vertaald als een beroep op een van deze artikelen en meestal niet als een beroep op artikel 3:4, tweede lid, Awb. Anders gezegd, de Wro en nu dus de Omgevingswet kent een eigen (sectorale) evenredigheidsafweging, in welk verband eventuele geschillen over het afwegen van belangen zich laat vertalen. Daardoor komt het raamwerk, zoals hiervoor uiteengezet, minder aan bod in zaken over bestemmings- en omgevingsplannen. Zo is dus mijn analyse. Een vergelijkbare conclusie schreef A.G.A. Nijmeijer in 'Een eigen omgevingsrechtelijke cultuur', in: Peters, Hillegers en Nijmeijer (red.), *Keynotes. Nijmeegse annotaties als afscheid van Raymond Schlössels*, Deventer: Kluwer 2023, welke conclusie hij daar ook onderbouwt met voorbeelden uit de pre-*Harderwijk*-jurisprudentie. Dit is anders voor omgevingsvergunningen en met name ook handhavingszaken. Voor die laatste categorie is de eerder genoemde uitspraak van 5 maart 2025 mijns inziens zeer van belang. Dit blijkt ook wel uit het aantal uitspraken waarin daar al in deze relatief korte tijd naar wordt verwezen: 122 in totaal, waarvan 36 van de Afdeling. En zo wordt dus het raamwerk, ook sectoraal, verder aangevuld. Op naar de volgende. T. Groot

AB 2025/313

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

16 september 2025, nr. 22/2664 PW
(Mrs. P.W. van Straalen, O.L.H.W.I. Korte,
E.C.E. Marechal)
m.nt. M.W. Venderbos*

Art. 35 Pw

JWWB 2025/216
RSV 2025/170
ECLI:NL:CRVB:2025:1383

Bijzondere bijstand. Geen sprake van bijzondere omstandigheden vanwege het ontbreken van reserveringsruimte als gevolg van een gokverslaving. Geen ruimte voor belangenafweging en geen grond voor contra legem-toepassing evenredigheidsbeginsel.

Niet in geschil is dat appellant in beginsel voldoende inkomsten en andere middelen heeft gehad om voor de kosten hier in geschil te reserveren. Appellant heeft zijn inkomsten echter niet besteed aan (reservering voor) noodzakelijke bestaanskosten, maar aan gokken. Dat appellant door zijn gokverslaving niet heeft gereserveerd voor noodzakelijke bestaanskosten, levert geen bijzondere omstandigheid in de zin van art. 35 lid 1 Pw op.

De beroepsgrond dat het college de belangen van appellant onvoldoende heeft afgewogen, slaagt ook niet. Uit de tekst en uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 35 lid 1 Pw volgt dat geen sprake is van een discretionaire, maar van een gebonden bevoegdheid. Deze bepaling is dwingendrechtelijk geformuleerd. Het staat de bijstandverlenende instantie niet vrij om te bepalen in welke gevallen en gelet op welke belangen bijzondere bijstand wordt verleend.

Appellant voert verder aan dat het in strijd met het evenredigheidsbeginsel is dat art. 35 lid 1 Pw van appellant verlangt dat hij ondanks zijn gokverslaving voor de kosten had moeten reserveren. Deze beroepsgrond slaagt ook niet. De afwijzing van de aanvraag om bijzondere bijstand berust – zoals gezegd – op een gebonden bevoegdheid op grond van een wet in formele zin. Het is vaste rechtspraak dat een bepaling van een wet in formele zin niet exceptief kan worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel, maar dat het onder bepaalde omstandigheden wel mogelijk is de wet in een concreet geval buiten toepassing te laten. Daarom is voor de beoordeling van deze beroepsgrond van belang of zich bijzondere omstandigheden voordeden die de wetgever niet of niet ten volle heeft verdisconteerd en die de toepassing van art. 35 lid 1 Pw

* M.W. Venderbos is jurist bij de rechtbank Oost-Brabant en rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Limburg.