

rechtbank. In casu was er geen verslag gemaakt hetgeen volgens de Afdeling in strijd is met artikel 7:7 Awb. De procedure in bezwaar was om al deze redenen onzorgvuldig en in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor voorbereid, hetgeen niet gepasseerd kan worden met een beroep op artikel 6:22 Awb. De procedure moet dus over.

3. Zo mogelijk de mededeling van het bestuursorgaan aan appelllant dat het dictum van het advies van de bezwaarcommissie, te weten of volgens de commissie het bezwaar gegrond, ongegrond of een combinatie daarvan is. De Afdeling benoemt dit punt overigens niet.

5. Volgens de minister waren voor het apart horen gewichtige redenen aanwezig, omdat de bezwaarcommissie nadere informatie wilde over de inhoud van staatsgeheime en daarmee (nog) niet vrijgegeven delen van het Handboek. Anders dan de rechtbank oordeelt de Afdeling dat de minister met deze enkele mededeling onvoldoende het karakter van de gewichtige redenen heeft toegelicht. Verder stelt de Afdeling vast dat appelllant niet op de hoogte is gesteld van wat de bezwaarcommissie en de vertegenwoordiger van de minister hebben besproken. Voor zover de minister zich op het standpunt stelt dat dat niet kon omdat geheimhouding om gewichtige redenen was geboden, heeft hij ook dat standpunt niet genoeg toegelicht, aldus de Afdeling. Een dergelijke toelichting balanceert m.i. tussen een mededeling van meer dan alleen abstracte algemeenheid en een inhoudelijke mededeling zonder de geheim te houden informatie te onthullen. Soms is het in verband met het actuele kennisniveau niet mogelijk om aan te geven dat er een dossier bestaat over een verzoeker indien ongemerkt moet blijven dat verzoeker in de belangstelling van de AIVD/MIVD staat. Indien een aanvraag om informatie ingevolge het eerste lid van artikel 82 Wiv 2017 wordt afgewezen, wordt volgens het tweede lid van dat artikel bij de motivering van de afwijzing slechts in algemene termen gewezen op alle gronden voor de afwijzing. Anderzijds gaat het hier niet om een persoonlijk dossier maar om een handboek. Daarover kan in algemene zin iets gezegd worden over het belang van geheimhouding, bijvoorbeeld over het doel van het handboek en de aard van de informatie.

6. De Afdeling merkt terecht op dat hier ook een rol voor de wetgever is om af te wegen of voor het horen van een bestuursorgaan buiten aanwezigheid van de bezwaarmaker een regeling in de wet moet worden opgenomen met daarin desgewenst meer waarborgen. Daarvoor geven de door de Afdeling gedane suggesties een goede richting. Daarbij is ook van belang het punt dat een bezwaarde in afwijking van artikel 7:6, derde lid, Awb geen kennis krijgt van de inhoud van de besloten hoorzitting. P.J. Stolk

AB 2026/118

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

1 oktober 2025, nr. 202301527/1/R4

(Mrs. H.J.M. Besselink, N.H. van den Biggelaar, A.B. Blomberg)

m.nt. T. Groot

Art. 8:69a Awb

NJB 2025/2477

ABkort 2025/193

Omgevingsvergunning in de praktijk 2025/9321

ECLI:NL:RVS:2025:4651

Omgevingsvergunning; relativiteitsvereiste; statutair belang.

De stichting betoogt dat het college geen omgevingsvergunning kon verlenen voor het in strijd met het bestemmingsplan funderen van de rijhal en uitvoeren van de graafwerkzaamheden voor het aanleggen van de waterleiding. Zij voert aan dat het college geen gebruik kon maken van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in artikel 5.3 van de planregels voor het bouwen van de fundering en in artikel 5.4.3 van de planregels voor de graafwerkzaamheden.

De Afdeling overweegt dat de artikelen 5.3 en 5.4.3 van de planregels strekken tot bescherming van de archeologische waarden. Het gaat daarbij om potentiële archeologische waarden in de ondergrond, dieper dan 40 cm. Uit de toelichting bij het bestemmingsplan blijkt dat deze archeologische waarden zoveel mogelijk op hun plaats bewaard dienen te worden. In de voorgaande uitspraak van 31 juli 2019 heeft de Afdeling geoordeeld dat de archeologische waarden die artikel 5 van de planregels beoogt te beschermen niet onder de belangen van de stichting, zoals omschreven in haar statutaire doelen, vallen. Daarom heeft de Afdeling geoordeeld dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het beroep van de stichting op artikel 5, ingevolge artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging.

Op de zitting heeft de stichting toegelicht dat zij naar aanleiding van de uitspraak van 31 juli 2019 haar statuten heeft gewijzigd en dat de statutaire doelstellingen nu ook de bescherming van archeologische waarden in de regio Roermond omvatten. De Afdeling overweegt dat artikel 8:69a van de Awb zich er tegen verzet dat een vernietiging wordt uitgesproken als een partij tijdens een verlengde besluitvormingsprocedure in een judiciële lus haar statuten zodanig aanpast dat haar belangen daarna alsnog overeenkomen met de belangen die een bepaling beoogt te beschermen. De Afdeling oordeelt daarom dat het beroep van de stichting op artikel 5.3 en 5.4.3 van de

planregels niet kan leiden tot vernietiging van het besluit van 24 januari 2023.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellant A,
 2. Appellant B,
 3. Appellant C,
 4. Appellante D, en
 5. De Stichting Ruimte,
- (hierna: appellant A en anderen), allen in Roermond, appellanten, en
Het college van burgemeester en wethouders van Roermond, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 april 2020 heeft het college opnieuw aan [partij], initiatiefneemster van Ponyhof Femke, een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een rijhal met paardenstalling en bijbehorende voorzieningen op het perceel locatie 1 te Roermond.

Bij besluit van 24 januari 2023 heeft het college het bezwaar van appellant A en anderen gedeeltelijk gegrond verklaard en het besluit van 7 april 2020 aangepast en onder aanvulling van de motiveering in stand gelaten.

Tegen dit besluit hebben appellant A en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant A en anderen, partij en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 2 juni 2025, waar appellant A, mede namens de stichting, en het college, vertegenwoordigd door mr. N.M.N.L. Janssen, mr. C.M.J. Slijpen en mr. G.C.Th.M. Sluijter, zijn verschenen. Voorts is op de zitting [partij], bijgestaan door ing. H.N.J.M. Steins, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 25 september 2017. Dat betekent dat

in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Partij heeft met de aanvraag om een omgevingsvergunning beoogd een al gerealiseerde rijhal met paardenstalling te legaliseren. Bij besluit van 12 december 2017 heeft het college deze omgevingsvergunning verleend. Bij uitspraak van 31 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2623) heeft de Afdeling dit besluit vernietigd omdat het college voor de beoordeling van de welstand niet kon volstaan met een verwijzing naar een stempeladvies van de Commissie Beeldkwaliteit (hierna: de commissie). Verder heeft de Afdeling met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bepaald dat tegen het nieuwe besluit slechts beroep bij haar kan worden ingesteld.

Met het besluit van 7 april 2020 heeft het college opnieuw een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen, het uitvoeren van werken en het afwijken van het bestemmingsplan "locatie 1, Ponyhof Femke" (hierna: het bestemmingsplan).

Met het besluit van 24 januari 2023 heeft het college het bezwaar van appellant A en anderen gedeeltelijk gegrond verklaard. Het college heeft het besluit van 7 april 2020 in stand gelaten onder aanvulling van de motivering. Verder heeft het college een voorschrift over de landschappelijke inpassing verplaatst van het onderdeel "uitvoeren werkzaamheden" naar het onderdeel "bouwen".

Appellant A en anderen vrezen voor de ruimtelijke uitstraling van de rijhal in het landelijke gebied en komen in beroep.

3. De relevante wettelijke bepalingen en de planregels van het bestemmingsplan zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

Omvang van het geding

4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juli 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:2835), r.o. 12) is de mogelijkheid begrensd om nieuwe gronden aan te dragen in een beroep tegen een nieuw besluit dat genomen wordt nadat een eerder besluit is vernietigd. Dat betekent dat gronden die redelijkerwijs al tegen het besluit van 12 december 2017 aangevoerd hadden kunnen worden, niet nu alsnog aangevoerd kunnen worden.

Dit betekent dat de Afdeling de grond over de afstand tussen de emissiepunten van de rijhal en een geurgevoelig object aan de [locatie 2] niet zal behandelen. Appellant A en anderen hadden deze grond redelijkerwijs al aan kunnen voeren tegen het besluit van 12 december 2017.

Beeldkwaliteit

5. Appellant A en anderen betogen dat het besluit van 24 januari 2023 in strijd is met de redelijke eisen van welstand. Zij stellen dat het college ten onrechte het advies van de commissie van 14 november 2022 heeft overgenomen.

Appellant A en anderen stellen dat het advies van 14 november 2022 onzorgvuldig tot stand is gekomen. Daartoe wijzen ze op het grote aantal behandelingen van de aanvraag door de commissie, de onduidelijkheid over de aanwezigheid van de landschapsarchitect bij een van die vergaderingen en de sturende e-mails van ambtenaren richting de commissie.

Appellant A en anderen stellen verder dat het advies inhoudelijk onjuist is. De commissie heeft volgens hen ten onrechte gesteld dat betonpanelen met baksteenmotief natuurlijke materialen zijn. Verder heeft de commissie te veel afwegingsruimte gezien in de beoordelingscriteria uit de Nota Beeldkwaliteit en heeft de commissie ten onrechte ook bestaande bouwwerken betrokken die afwijken van de beoordelingscriteria uit de Nota Beeldkwaliteit.

5.1. Hoewel het college niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij het college zelf ligt, mag het op dat advies afgaan nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten.

Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs.

Het overnemen van een welstandsadvies behoeft in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders als de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd of concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht.

5.2. Het college heeft toegelicht dat de commissie de behandeling van het bouwplan tweemaal heeft aangehouden om meer tijd te hebben om tot een weloverwogen en zorgvuldig advies te komen. De Afdeling overweegt dat het aantal behandelingen op zichzelf geen reden is om te oordelen dat het welstandsadvies onzorgvuldig tot stand is gekomen. Ook in de onduidelijkheid over de fysieke aanwezigheid van de landschapsarchitect bij de vergadering en in de fragmenten van e-mails die [appellant A] en anderen overgelegd hebben ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het welstandsadvies van 14 november 2022 onzorgvuldig tot stand zou zijn gekomen. Het betoog faalt in zoverre.

Op 26 mei 2025 heeft de commissie (nu: de Adviescommissie Omgevingskwaliteit) een nader advies gegeven, waarbij het college zich heeft aangesloten. De commissie en het college zijn daarmee teruggekomen van hun standpunt dat de gebruikte betonpanelen met baksteenmotief natuurlijke materialen zijn. Reeds hieruit volgt dat het college het advies van 14 november 2022 niet zonder nadere toelichting aan zijn besluit van 24 januari 2023 ten grondslag had kunnen leggen. Door dit toch te doen heeft het college het besluit ondeugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt in zoverre.

Strijd met het Bouwbesluit 2012

6. Appellant A en anderen betogen verder dat het bouwplan in strijd is met artikel 6.16, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012. Zij lichten toe dat in de rijhal verschillende lozingspunten aanwezig zijn ten behoeve van toiletten, een douche en de kantine. Deze lozingspunten zijn in strijd met het Bouwbesluit 2012 niet aangesloten op een rioolleiding. Het college had daarom geen vergunning kunnen verlenen.

6.1. De Afdeling overweegt dat het college terecht heeft gesteld dat de toiletten en andere voorzieningen niet zijn aangevraagd. Dit betekent dat het bouwplan niet in strijd kan zijn met artikel 6.16, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 omdat er geen gebruiksfunctie met een toilet- of badruimte of met een andere opstelplaats voor een lozingstoestel is aangevraagd. Voor zover de gerealiseerde rijhal afwijkt van de verleende omgevingsvergunning, is dat een kwestie van handhaving die niet in deze procedure aan de orde kan komen.

Het betoog slaagt niet.

Archeologie

7. De stichting betoogt dat het college geen omgevingsvergunning kon verlenen voor het in strijd met het bestemmingsplan funderen van de rijhal en uitvoeren van de graafwerkzaamheden voor het aanleggen van de waterleiding. Zij voert aan dat het college geen gebruik kon maken van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in artikel 5.3 van de planregels voor het bouwen van de fundering en in artikel 5.4.3 van de planregels voor de graafwerkzaamheden.

7.1. De Afdeling overweegt dat de artikelen 5.3 en 5.4.3 van de planregels strekken tot bescherming van de archeologische waarden. Het gaat daarbij om potentiële archeologische waarden in de ondergrond, dieper dan 40 cm. Uit de toelichting bij het bestemmingsplan blijkt dat deze archeologische waarden zoveel mogelijk op hun plaats bewaard dienen te worden. In de voorgaande uitspraak van 31 juli 2019 heeft de Afdeling geoordeeld dat de archeologische waarden die artikel 5 van de planre-

gels beoogt te beschermen niet onder de belangen van de stichting, zoals omschreven in haar statutaire doelen, vallen. Daarom heeft de Afdeling geoordeeld dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het beroep van de stichting op artikel 5, ingevolge artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging.

Op de zitting heeft de stichting toegelicht dat zij naar aanleiding van de uitspraak van 31 juli 2019 haar statuten heeft gewijzigd en dat de statutaire doelstellingen nu ook de bescherming van archeologische waarden in de regio Roermond omvatten. De Afdeling overweegt dat artikel 8:69a van de Awb zich ertegen verzet dat een vernietiging wordt uitgesproken als een partij tijdens een verlengde besluitvormingsprocedure in een judiciële lus haar statuten zodanig aanpast dat haar belangen daarna alsnog overeenkomen met de belangen die een bepaling beoogt te beschermen. De Afdeling oordeelt daarom dat het beroep van de stichting op artikel 5.3 en 5.4.3 van de planregels niet kan leiden tot vernietiging van het besluit van 24 januari 2023.

Conclusie

8. Het beroep is gegrond. Het besluit van 24 januari 2023 moet vernietigd worden wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

9. Hierna zal de Afdeling bezien of aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het besluit van 24 januari 2023 in stand te laten.

9.1. In het nadere welstandsadvies van 26 mei 2025, waar het college zich bij aansluit, komt de commissie gelet op de uitstraling van de betonpanelen met baksteenmotief nogmaals tot een positief advies.

Anders dan appellant A en anderen stellen, bevatten de beoordelingscriteria uit de Nota Beeldkwaliteit afwegingsruimte. Dat blijkt onder andere uit de woorden "rekening houden met" en "ontwerpvrijheid". Verder kon de commissie bij het advies de bestaande bouwwerken in de omgeving betrekken. Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo bepaalt immers dat het uiterlijk van een bouwwerk ook in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan beschouwd moet worden. In het door appellant A en anderen aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat met deze nadere motivering het college geen gebruik heeft mogen maken van dit welstandsadvies. De Afdeling ziet daarom aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het besluit van 24 januari 2023 geheel in stand blijven. Dat betekent dat de omgevingsvergunning onherroepelijk is.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van 24 januari 2023, kenmerk 137471-2021;
- III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 24 januari 2023 in stand blijven;
- IV. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Roermond aan appellant A, appellant B, appellant C, appellante D en Stichting Ruimte het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 365 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Bijlage

Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:9

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Artikel 7:12

1. De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:3 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.

[...]

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbe-

ginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van de gene die zich daarop beroept.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk,
- b. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald,
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet, [...]

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

- a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:
1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking, [...]

Bouwbesluit 2012

Artikel 6.16

1. Een gebruiksfunctie met een toilet- of badruimte of met een andere opstelplaats voor een lozingstoestel heeft voor die opstelplaats een afvoervoorziening voor huishoudelijk afvalwater.

2. Een afvoervoorziening voor huishoudelijk afvalwater als bedoeld in het eerste lid heeft:

- a. bij een te bouwen bouwwerk: een capaciteit, een lucht- en waterdichtheid en een uitmonding en capaciteit van de ontspanningsleiding die voldoen aan NEN 3215;
- b. bij een bestaand bouwwerk: een zodanige capaciteit dat elk daarop aangesloten lozingstoestel binnen 5 minuten kan worden gelegeerd en een lucht- en waterdichtheid die voldoen aan NEN 3215.

Planregels bij het bestemmingsplan "locatie 1, Ponyhof Femke"

5.2 Bouwregels

Op de voor 'Waarde - Archeologie' aangewezen gronden mag geen bebouwing worden opgericht, met uitzondering van:

- a. vervanging, vernieuwing of verandering van bestaande bebouwing, waarbij de oppervlakte, voor zover gelegen op of onder peil, niet wordt uitgebreid en waarbij gebruik wordt gemaakt van de bestaande fundering;
- b. bebouwing waarvoor de grondwerkzaamheden niet dieper dan 40 cm reiken;
- c. bebouwing waarvoor de grondwerkzaamheden een oppervlak beslaan van minder dan 100 m².

5.3 Afwijken van de bouwregels

Het bevoegd gezag kan met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder 5.2 voor het bouwen van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, indien:

- a. bebouwing plaatsvindt ter plaatse van een evident eerder verstoorde bodem, of;
- b. op basis van een archeologisch vooronderzoek blijkt dat geen versterking plaatsvindt van archeologische waarden of mogelijke versterking van archeologische waarden kan worden voorkomen door aan de omgevingsvergunning voorwaarden te verbinden, gericht op het behoud van de archeologische resten in de bodem of het verrichte van archeologisch vervolgonderzoek, of;
- c. de voorgenomen werkzaamheden plaatsvinden binnen de bebouwde kom, op een terrein dat kleiner is dan 1.000 m² en het terrein niet is gelegen binnen 50 meter van een beschermd archeologisch monument, of;
- d. de voorgenomen werkzaamheden plaatsvinden buiten de bebouwde kom, op een terrein dat kleiner is dan 2.500 m² en het terrein niet is gelegen binnen 50 meter van een beschermd archeologisch monument.

5.4.1 Aanlegverbod

Het is verboden op of in gronden met de bestemming 'Waarde - Archeologie' zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:

- a. het uitvoeren van grondbewerkingen, waaronder ontgronden, afgraven, diep ploegen en het aanbrengen van leidingen, op een grotere diepte dan 40 centimeter, behalve indien deze in het kader van onderzoek naar mogelijke archeologische vindplaatsen worden uitgevoerd;
- b. het aanbrengen van diep wortelende beplantingen en bomen;

- c. het verlagen of het verhogen van het waterpeil;
- d. het uitvoeren van heiwerkzaamheden of het op een andere wijze voorwerpen in de grond drijven.

5.4.3 Voorwaarden voor het verlenen van een omgevingsvergunning

De werken of werkzaamheden als bedoeld onder 5.4.1 zijn slechts toelaatbaar, indien:

- a. de werken of werkzaamheden plaatsvinden in een evident eerder verstoorde bodem, of;
- b. op basis van een archeologisch vooronderzoek blijkt dat geen verstoring plaatsvindt van archeologische waarden of mogelijke verstoring van archeologische waarden kan worden voorkomen door aan de omgevingsvergunning voorwaarden te verbinden, gericht op het behoud van de archeologische resten in de bodem of verrichten van archeologisch vervolgonderzoek.

Noot

1. Wat doe je als rechtspersoon met een ideel belang als de hoogste bestuursrechter oordeelt dat jouw belangen niet worden beschermd door de norm die jij met jouw bezwaren inroept? Dan verander je de statutaire doelstelling! Dat is althans het antwoord van appellante Stichting Ruimte in de procedure die leidde tot de hier geannoteerde uitspraak. Wat was er aan de hand? Stichting Ruimte stelt beroep en daarna hoger beroep in tegen (de uitspraak over) het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Roermond (hierna: het college) waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen (legaliseren) van een rijhal met paardenstalling en bijbehorende voorzieningen. Zij beroept zich op de artikelen 5.3 en 5.4.3 van de planregels van het ter plaatse geldende bestemmingsplan die, kort gezegd, gaan over de bescherming van archeologische waarden. De Afdeling oordeelt dat deze artikelen strekken ter bescherming en veiligstelling van de in de grond aanwezige of verwachte archeologische waarden. Die belangen vallen echter niet onder de statutaire doelstelling van Stichting Ruimte, want die is – zo stelt de Afdeling vast – “het behouden/verbeteren van historisch gegroeide karakter van de stad Roermond” en het “bevorderen van de culturele architectonische en landschappelijke kwaliteiten van de stad Roermond”. De toevoeging in de statuten “en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord”, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat het behouden/verbeteren van archeologische waarden tóch onderdeel uitmaakt van de statutaire doelstelling van de Stichting Ruimte. In hetgeen de stichting

heeft aangevoerd ziet de Afdeling daarnaast onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat haar feitelijke werkzaamheden in combinatie met haar statutaire doelstelling maken dat zij in haar belangen wordt geraakt door de planregeling. Daaraan voegt de Afdeling toe dat Stichting Ruimte desgevraagd ter zitting van de Afdeling nog heeft toegelicht er feitelijk op toe te zien dat de archeologische waarden worden beschermd, maar ook dat zij geen rol speelt bij archeologisch onderzoek. Dit brengt de Afdeling dan ook niet tot een ander oordeel (zie ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2623, en voor een uitgebreidere bespreking van de voorgeschiedenis *JB* 2025/204, m.nt. Keinemans). De uitspraak van de rechtbank Limburg gaat niettemin onderuit en het besluit van het college volgt daarin. Daarbij bepaalt de Afdeling dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld. Oftewel, de Afdeling past de judiciële lus toe als bedoeld in artikel 8:113, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Tegen het herstelbesluit wordt opnieuw door Stichting Ruimte beroep ingesteld en opnieuw doet zij een beroep op de artikelen 5.3 en 5.4.3 van de planregels. In de tussentijd heeft zij haar statuten aangepast, waardoor haar belangen alsnog overeenkomen met de belangen die artikel 5 beoogt te beschermen. De Afdeling oordeelt echter dat dit niet kan; artikel 8:69a Awb verzet zich daartegen.

2. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat voor het vaststellen van belanghebbendheid moet worden uitgegaan van de feiten en omstandigheden zoals die waren voor het einde van de beroepstermijn (o.a. ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3034 en ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1844). Anders dan bij het vaststellen van procesbelang, dat gedurende de procedure nog kan veranderen, is de belanghebbendetoets dus een statische toets; er wordt getoetst naar een bepaald moment. Dat is ook logisch als je bedenkt dat belanghebbendheid volgens artikel 8:1 Awb de toegang tot de bestuursrechter bepaalt. Met de hier geannoteerde uitspraak oordeelt de Afdeling dat het relativiteitsvereiste ook een statisch karakter heeft, namelijk dat van de feiten en omstandigheden van moment X moet worden uitgegaan. Wat dat moment X is, expliciteert de Afdeling niet. Mogelijk is dit het moment van de tussenuitspraak. Gelet op de aard en de strekking van het relativiteitsvereiste lijkt mij dat goed verdedigbaar. Immers, relativiteit is geen kwestie van ontvankelijkheid, van toegang, maar gaat over de vraag of de bestuursrechter over kan gaan tot vernietiging (“de bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat (...)”). Die vraag speelt aan het eind van de procedure. Anders gezegd, het gaat om de uitkomst: het beroep is ongegrond of gegrond en het besluit wordt vernietigd (artikel 8:72, eerste lid, Awb). Uit de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1139,

AB 2024/341, m.nt. Wertheim en Tolsma) zou echter ook kunnen worden afgeleid dat moment X niet het moment van het doen van uitspraak is, maar net als bij de belanghebbendheidstoets de laatste dag van de beroepstermijn is. In deze uitspraak wordt de rechtspraak van de Afdeling over toepassing van het relativiteitsvereiste genuanceerd. De Afdeling overweegt dat zij eerder heeft geoordeeld "dat voor de toepassing van het relativiteitsvereiste niet van belang is of een belangenorganisatie feitelijke werkzaamheden heeft verricht in relatie tot haar statutaire doelstelling(en) in de periode tussen haar oprichting en het einde van de beroepstermijn" (ABRvS 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:425, JM 2023/64, m.nt. Pieters) en dat zij aanleiding ziet deze rechtspraak te nuanceren. Die nuancering houdt – kort gezegd – in dat de Afdeling voortaan bij het relativiteitsvereiste toetst of een belangenorganisatie enige feitelijke werkzaamheden verricht. De nuancering heeft géén betrekking op het moment waarop die feitelijke werkzaamheden er dienen te zijn, waardoor aangenomen zou kunnen worden dat de Afdeling haar rechtspraak handhaaft dat de feitelijke werkzaamheden er uiterlijk op de laatste dag van de beroepstermijn dienen te zijn. Hiermee wordt de rechtspraak over belanghebbendheid weer een beetje meer getransponeerd naar die over het relativiteitsvereiste.

3. Mijn analyse is dit. Hoewel ik op zichzelf kan volgen dat feitelijke werkzaamheden worden bekeken in samenhang met de statutaire doelstelling om te bezien voor welk belang een belangenorganisatie opkomt, vraag ik mij af of moment X hier juist is gekozen. Ik durf in elk geval te zeggen dat een ander moment X ook goed verdedigbaar zou zijn. Zoals hiervoor al opgemerkt, zou moment X ook de dag van de uitspraak kunnen zijn of de dag waarop het onderzoek wordt gesloten. Immers, het relativiteitsvereiste gaat over het al dan niet vernietigen van een besluit wegens schending van een norm en speelt daarmee in de eindfase van een procedure. Dit in tegenstelling tot belanghebbendheid dat in de beginfase speelt, namelijk bij de vraag wie toegang heeft tot de bezwaar- of beroepsprocedure. Voor een van deze opties lijkt de Afdeling evenwel niet te kiezen. De stichting in kwestie heeft daarmee pech. Dubbel pech zou je zelfs kunnen zeggen, want had het relativiteitsvereiste ook aan vernietiging van het herstelbesluit in de weg gestaan als de Afdeling het oorspronkelijke besluit kaal had vernietigd zonder toepassing van de judiciële lus? Het korte antwoord is: nee. Daartegen had dan een nieuwe bezwaar- en beroepsprocedure opengestaan waarbij naar de laatste dag van de beroepstermijn had worden gekeken. Pech, dubbel pech.

T. Groot

AB 2026/119

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

22 januari 2026, nr. 23/3447 WAD

(Mrs. Y. Sneevliet, K.H. Sanders, B. Serno)

m.nt. A.M.L. Jansen

Art. 3:4 lid 2 Awb

TAR 2026/5

ECLI:NL:CRVB:2026:118

Terugvordering onverschuldigd betaald salaris. Beroep op zesmaandenjurisprudentie en evenredigheidsbeginsel slaagt niet.

E-mail waarin appellante navraagt of alles voor haar roostervrije uren en ouderschapsverlof is geregeld en opmerkt dat zij op dat moment nog haar volledige salaris en vakantiedagen krijgt en dat ze aanneemt dat dit nog aangepast gaat worden, kan niet worden beschouwd als een voor de toepassing van de zesmaandenjurisprudentie relevant signaal. Niet in geschil is dat er ten tijde van deze e-mail nog geen formeel rekest lag met betrekking tot de roostervrije uren. Appellante had kunnen en moeten weten dat zo'n rekest wel noodzakelijk was om een vermindering van haar roostervrije uren te bewerkstelligen. Door het ontbreken ervan was de vraag van appellante prematuur. Tegen deze achtergrond kan de e-mail van 7 januari 2020 niet worden aangemerkt als een voldoende concreet signaal dat te veel salaris werd verstrekt vanwege het niet of onjuist verwerken van de opname van de roostervrije uren. Het beroep op het evenredigheidsbeginsel slaagt evenmin. De onverschuldigde betaling is in feite ontstaan doordat appellante al minder is gaan werken, terwijl zij daarvoor nog geen formele toestemming van het bevoegd gezag had. Er is dus geen sprake geweest van een administratieve fout of onjuiste verwerking van een goedgekeurde aanvraag. Er is ook geen sprake van een schrijnende financiële situatie of van andere bijzondere omstandigheden.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 17 november 2023, 23/1972 (aangevallen uitspraak) tussen:

Appellante,

en

De Staatssecretaris van Defensie (staatssecretaris)

Samenvatting

Deze zaak gaat over onverschuldigd betaald salaris dat is teruggevorderd en verrekend met het nog verschuldigde salaris. Appellante stelt zich op het standpunt dat de staatssecretaris geen gebruik had mogen maken van de bevoegdheid tot terugvordering, invordering en verrekening. De Raad volgt dit standpunt niet.