

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 9, 2026

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

### INHOUDSOPGAVE

#### Rechtbank

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2026:2691](#) 29-04-2026

Programma/'s-Hertogenbosch

[Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2026:2351](#) 29-04-2026

Omgevingsvergunning/Steenwijkerland

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2026:2503](#) 22-04-2026

Intrekking aanwijzing gemeentelijk monument/Eindhoven

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2026:2504](#) 22-04-2026

Omgevingsvergunning/Maashorst

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2026:1678](#) 21-04-2026

Handhaving/De Bilt

[Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2026:2128](#) 17-04-2026

Omgevingsvergunning/Hengelo

[Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2026:3081](#) 17-04-2026

Maatwerkvoorschriften/Moerdijk

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2026:2934](#) 15-04-2026

Omgevingsvergunning/Nijkerk

[Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2026:2034](#) 14-04-2026

Handhaving/Enschede

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2026:1424](#) 08-04-2026

Weigering omgevingsvergunning/Utrecht

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2026:4563](#) 03-04-2026

Omgevingsvergunning/Zwijndrecht

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2026:4666](#) 03-04-2026

Handhaving/Sliedrecht

## **Raad van State**

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:2305](#) 22-04-2026

Standplaatsvergunning/Midden-Groningen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:2092](#) 15-04-2026

Wijzigingsbesluit omgevingsplan/Best

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:1958](#) 08-04-2026

Weigering vaststelling wijzigingsplan/Terschelling

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:1922](#) 08-04-2026

Omgevingsvergunning/Tilburg

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:1842](#) 01-04-2026

Bestuurlijke boete/minister Infrastructuur en Waterstaat

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2026:1202](#) 04-03-2026

Projectbesluit/minister Infrastructuur en Waterstaat

## **Annotatie**

[De eerste uitspraak over een projectbesluit: inleidende beschietingen!](#)

*mr. drs. J. Kramer*

## **Annotatie**

[Het nieuwe toetsingskader voor goede procesorde en de tiendagentermijn in de praktijk](#)

*V.R.C. van Ahee*

RECHTSPRAAK

## **Maatwerkvoorschriften/Moerdijk**

***Maatwerkvoorschriften en Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS). Het opladen is een gebruikelijk en noodzakelijk onderdeel van de opslag van energieopslagsystemen (EOS'en). Het tussentijds opladen is geen actief gebruik als bedoeld in PGS 37-1 en PGS 37-2. Het controleren en opladen ten behoeve van opslag valt daarmee onder opslag van EOS'en als bedoeld in PGS 37-2. Het college had niet PGS 37-1, maar PGS 37-2 als uitgangspunt moeten nemen bij het stellen van de maatwerkvoorschriften. Vooruitzicht regels Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).***

### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van Moerdijk (het college) heeft maatwerkvoorschriften gesteld op grond van de algemene zorgplicht in artikel 2.1, eerste lid, en tweede lid, onder l, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Am). Het college heeft de bewaren tegen dit primaire besluit bij het bestreden besluit ongegrond verklaard en de maatwerkvoorschriften in stand gelaten.

Eiseres stelt dat het college ten onrechte aansluiting heeft gezocht bij PGS 37-1 bij het stellen van de maatwerkvoorschriften. Volgens eiseres is PGS 37-2 op haar bedrijf van toepassing en niet PGS 37-1. Eiseres verhuurt aggregaten, waaronder energieopslagsystemen (EOS'en). Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom het de voorschriften uit PGS 37-1 vrijwel een-op-een op haar van toepassing verklaart.

### **Rechtsvraag**

Heeft het college PGS 37-1 als uitgangspunt kunnen nemen voor het stellen van de maatwerkvoorschriften?

### **Uitspraak**

Deze beroepsgrond slaagt. De rechtbank heeft in de hiervoor aangehaalde uitspraak van 17 oktober 2024 in rechtsoverweging 8.5 in het midden gelaten welke PGS van toepassing is op het bedrijf van eiseres. Eiseres maakt gebruik van lithium-ion energiedragers. In PGS 37-2 is opgenomen dat deze PGS niet van toepassing is op EOS'en met lithiumhoudende energiedragers, hiervoor is de PGS 37-1 van toepassing. Het doel van deze PGS 37-1 is om vast te leggen met welke maatregelen de risico's van lithiumhoudende energieopslagsystemen te beheersen zijn. De rechtbank constateert dat opslag van (lithiumhoudende) EOS'en wel weer onder het toepassingsgebied van deze PGS 37-2 valt.

Uit de beslissing op bezwaar blijkt dat het tijdelijk gebruik van de EOS'en door ze te controleren en op te laden voorafgaand en tijdens de opslag doorslaggevend is geweest voor de keuze voor PGS 37-1 als uitgangspunt voor het stellen van de maatwerkvoorschriften.

Ter zitting is door zowel eiseres als het college toegelicht dat EOS'en bij de opslag standaard zijn aangesloten om ze regelmatig tot een bepaald niveau bij te laden. Ze moeten altijd tot een minimaal laadniveau opgeladen zijn om ze veilig op te kunnen blijven slaan. Dat houdt naar het oordeel van de rechtbank in dat dit opladen een gebruikelijk en ook noodzakelijk onderdeel is van de opslag van EOS'en. De rechtbank is daarom van oordeel dat dit tussentijds bijladen dan ook niet gezien kan worden als actief gebruik als bedoeld in PGS 37-1 en 2. Het controleren en opladen ten behoeve van opslag valt daarmee onder opslag van EOS'en als bedoeld in PGS 37-2. Dat betekent dat het college bij het stellen van de maatwerkvoorschriften en de onderbouwing van het bestreden besluit niet van PGS 37-1 had mogen uitgaan, maar PGS 37-2 als uitgangspunt had moeten nemen.

Zoals hiervoor is overwogen is het beroep gegrond. Dat houdt in dat de motivering van het besluit niet klopt. De rechtbank zal het bestreden besluit daarom vernietigen en het primaire besluit van 10 mei 2023 herroepen. Dat betekent dat er geen maatwerkvoorschriften meer gelden. De rechtbank gaat er daarbij vanuit dat eiseres, gelet op de zorgplichtbepaling van artikel 2.1 Am en haar eigen belang bij de veilige opslag van EOS'en en het vooruitzicht dat de meeste eisen alsnog in het Bal zullen worden opgenomen, de EOS'en verantwoord op blijft slaan.

---

**Instantie:** Rechtbank Zeeland-West-Brabant

**Datum uitspraak:** 17-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBZWB:2026:3081

**Zaaknummer:** 25/2208

**Wetsartikelen:** 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer

RECHTSPRAAK

## Omgevingsvergunning/Maashorst

***Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit realiseren uitweg. Onvoldoende duidelijk wat is vergund. Als de te realiseren uitweg in strijd is met de bestemming, dient het college op grond van artikel 8.0a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving te bezien of een afwijking van het omgevingsplan kan worden vergund. Wijzen op andere vergunningplichten. Artikel 3:19 van de Awb is een inspanningsverplichting.***

### Casus

Het college van burgemeester en wethouders Maashorst (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor een omgevingsplanactiviteit voor het realiseren van een uitweg. Bij het bestreden besluit zijn de tegen dit primaire besluit gerichte bezwaren ongegrond verklaard.

### Rechtsvragen

1. Is voldoende duidelijk waarvoor het college vergunning heeft verleend?
2. Bestaat op grond van artikel 3:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een verplichting voor het college om vergunninghouder te wijzen op andere vergunningplichten die van toepassing zijn op het voorgenomen project?

### Uitspraak

1. De in de vergunning voorgeschreven standaard uitweg veronderstelt dat het gehele oppervlak van de uitweg dient te bestaan uit verharding. Dat heeft het college op zitting bevestigd. Ook heeft het college zowel in het bestreden besluit als in beroep naar voren gebracht dat de bestaande uitweg met ongeveer 80 centimeter wordt verbreed. Dat suggereert, gelet op de in de vergunning opgenomen verbeelding van de aangevraagde uitweg en de planverbeelding, dat de vergunde uitweg ook op de agrarische bestemming ligt en dat er dus

verhardingswerkzaamheden plaats zullen vinden op deze bestemming. Het college heeft niet goed uitgelegd waarom dit niet het geval is. Dat, zoals het college zegt, de op de agrarische bestemming uit te voeren werkzaamheden uitsluitend zakslootwerkzaamheden betreffen, kan namelijk niet kloppen. De zaksloot bevindt zich immers uitsluitend op de bestemming 'Verkeer' en niet op de bestemming 'Agrarisch'. Dat blijkt duidelijk uit de planverbeelding. Het college heeft met deze verklaring dus niet inzichtelijk gemaakt wat maakt dat hij met het bestreden besluit geen verharding op de agrarische bestemming heeft vergund. Het college heeft het bestreden besluit dus niet zorgvuldig voorbereid. Als het college het bestreden besluit wel zorgvuldig heeft voorbereid, dan heeft het college het bestreden besluit niet goed gemotiveerd. Het besluit wordt daarom vernietigd.

Bij het nemen van een nieuw besluit dient het college nader te bezien in hoeverre de te realiseren uitweg leidt tot activiteiten die in strijd zijn met de bestemming 'Agrarisch'. Als de te realiseren uitweg inderdaad in strijd is met deze bestemming, dan moet het college op grond van artikel 8.0a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving eerst bezien of een afwijking van het omgevingsplan kan worden vergund.

2. Een bestuursorgaan moet bij de verlening van – onder andere – een uitwegvergunning bevorderen dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit. Dat is geregeld in artikel 3:19, eerste lid, van de Awb. Uit formulering van deze verplichting ('bevordert') en de parlementaire geschiedenis bij de voorloper van deze bepaling – artikel 3:20 van de Awb (oud) – kan worden afgeleid dat sprake is van een inspanningsverplichting. In het parlementair debat is destijds weliswaar de vraag opgeworpen of het niet wenselijk is om een resultaatverbintenis in het leven te roepen, maar daarvan is door de indieners van het wetsvoorstel – de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – bewust afgezien (*Kamerstukken II 2007/8*, 30 980, nr. 6, p. 1-2). De Ministers hebben voor zorgen over niet-naleving van deze bepaling nadrukkelijk verwezen naar de algemene controle door de volksvertegenwoordiging en de mogelijkheid om een klachtenprocedure te doorlopen (*Kamerstukken I 2007/8*, 30 980, C, p. 5-6). Het wetsvoorstel is niet geamendeerd. Bij de hernaummering van artikel 3:20 van de Awb (oud) naar het nieuwe artikel 3:19 van de Awb is op deze uitgangspunten niet teruggekomen (*Kamerstukken II 2018/19*, 35 256, nr. 3, p. 34-35).

Gelet op de hiervoor beschreven strekking van artikel 3:19 van de Awb ziet de rechtbank in een niet-naleving van een inspanningsverplichting, wat hier verder ook van zij, geen aanleiding om het besluit te vernietigen.

**Instantie:** Rechtbank Oost-Brabant

**Datum uitspraak:** 22-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBOBR:2026:2504

**Zaaknummer:** 25/1472 en 25/1486

**Wetsartikelen:** 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet en 3:19 Awb

RECHTSPRAAK

## **Intrekking aanwijzing gemeentelijk monument/Eindhoven**

***Bekendmaking van het intrekingsbesluit dient plaats te vinden met toepassing van artikel 3:41 van de Awb. Betekenis wetsgeschiedenis bekendmaking aanwijzingsbesluit rijksmonument en uitlatingen staatssecretaris in de memorie van toelichting van de Wet elektronische publicaties.***

### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven (het college) heeft een besluit genomen tot intrekking van de monumentale status van een pand. Eisers zijn het niet eens met het intrekingsbesluit en hebben hiertegen bezwaar gemaakt. Het college heeft dit bezwaar niet-ontvankelijk verklaard omdat het buiten de bezwaartermijn was ingesteld en hiervoor geen goede redenen waren aangevoerd.

Eisers voeren in beroep aan dat het besluit nooit op de juiste wijze bekend is gemaakt. Volgens eisers moest het besluit bekend worden gemaakt met toepassing van artikel 3:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zoals dat in 2013 luidde. Het college had volgens eisers een kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud ervan moeten publiceren in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.

### **Rechtsvraag**

Is het besluit tot aanwijzing van een gemeentelijk monument op de juiste wijze bekendgemaakt?

### **Uitspraak**

Een besluit waarbij een gebouw een monumentale status toegekend krijgt, is een besluit dat bekend wordt gemaakt met toepassing van artikel 3:41 van de Awb. Het besluit is namelijk gericht tot een of meer belanghebbenden, namelijk de zakelijk gerechtigden tot die zaak. Zij worden door de aanwijzing direct in hun belangen geraakt. De wetgever heeft bewust voor

deze bekendmakingssystematiek gekozen door de destijds voor de Monumentenwet 1988 geldende bekendmakingsregeling te laten vervallen ten gunste van de nieuwe regeling van artikel 3:41 van de Awb (zie met verwijzingen: ABRvS 1 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ8734). Die wetsgeschiedenis heeft weliswaar betrekking op de bekendmaking van een aanwijzingsbesluit ten aanzien van een rijksmonument, maar de rechtbank ziet geen aanleiding om uit te gaan van een andere bekendmakingsregeling voor de aanwijzing – of intrekking daarvan – van gemeentelijke monumenten zoals in deze zaak. De rechtsgevolgen van een gemeentelijke aanwijzing komen naar aard en strekking namelijk overeen met aanwijzingen van rijkswege.

Eisers hebben gewezen op een opmerking van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Memorie van Toelichting van de Wet elektronische publicaties (*Kamerstukken II* 2018/19, 35218, nr. 3, p. 6-7). In dit Kamerstuk wordt ter gelegenheid van de wijziging van artikel 3:42 van de Awb het geldend recht door de Staatssecretaris beschreven. De Staatssecretaris stelt daarbij dat beschikkingen die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, maar die betrekking hebben op een concrete zaak en die verband houden met de eigenschappen van die zaak, bekend moeten worden gemaakt met toepassing van artikel 3:42 van de Awb. Daarbij noemt de Staatssecretaris concreet het voorbeeld van de aanwijzing van een monument.

De rechtbank laat in het midden welke betekenis naar geldend recht moet worden toegekend aan deze uitlating van de Staatssecretaris. De uitlating maakt namelijk geen onderdeel uit van de totstandkomingsgeschiedenis van de artikelen 3:41 en 3:42 van de Awb zoals deze golden ten tijde van het intrekkingbesluit. Daarom komt deze uitlating in deze zaak in ieder geval geen bijzondere betekenis toe (zie voor een vergelijkbaar geval waarin een in een later wetgevingsproces gegeven uitleg aan een wetsbepaling niet doorslaggevend werd geacht: HR 16 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:335 rov. 3.9.2). De rechtbank ziet in deze enkele uitlating van de Staatssecretaris geen aanleiding om de artikelen 3:41 en 3:42 van de Awb zoals deze golden ten tijde van het intrekkingbesluit uit te leggen op de door eisers voorgestane manier.

De conclusie is als volgt. Het intrekkingbesluit diende niet bekend te worden gemaakt met toepassing van artikel 3:42 van de Awb. Bekendmaking moest plaatsvinden met toepassing van artikel 3:41 van de Awb door toezending van het intrekkingbesluit. Dat is gebeurd en daarmee is het intrekkingbesluit op de juiste wijze bekend gemaakt.

**Instantie:** Rechtbank Oost-Brabant

**Datum uitspraak:** 22-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBOBR:2026:2503

**Zaaknummer:** 25/342

**Wetsartikelen:** 3:41 Awb en 3:42 Awb

RECHTSPRAAK

## Omgevingsvergunning/Steenwijkerland

***Het wijzigen van een omgevingsplan is de bevoegdheid van de gemeenteraad. Voor zover is beoogd met de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit het omgevingsplan te wijzigen, is dat besluit onbevoegd en op een onjuiste grondslag genomen. Het gebruik waarvoor toestemming is verleend in de omgevingsvergunning is te algemeen en onvoldoende concreet omschreven.***

### Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Steenwijkerland (het college) heeft met het primaire besluit een omgevingsvergunning verleend voor het verrichten van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Met dit besluit is omgevingsvergunning verleend voor het toevoegen van een horeca 2-aanduiding aan de begane grond van een pand, waarmee de verhuizing van een coffeeshop mogelijk wordt gemaakt. Met het bestreden besluit heeft het college het bezwaar ongegrond verklaard en in het primaire besluit in stand gelaten, met aanvulling van de motivering daarvan.

### Rechtsvragen

1. Heeft het college het besluit bevoegd genomen, voor zover het heeft beoogd het omgevingsplan te wijzigen?
2. Is voldoende welk gebruik het college heeft vergund?

### Uitspraak

1. Voor zover het college met de verleende omgevingsvergunning heeft beoogd om het Omgevingsplan gemeente Steenwijkerland zo te wijzigen dat daarin het perceel aan de [adres 1] tevens de functieaanduiding 'horeca tot en met categorie 2' heeft gekregen, kan dat niet. Artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. Daarbij moet het gaan om

een concrete activiteit. Het wijzigen van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad en daarvoor geldt een andere procedure (zie artikel 2.4 en artikel 16.29 en verder van de Ow). Voor zover het college met de omgevingsvergunning heeft beoogd om het omgevingsplan te wijzigen, is dat besluit dan ook onbevoegd en op een onjuiste grondslag genomen en kan dat niet in stand blijven.

2. Uit een oogpunt van rechtszekerheid voor derden moet uit een omgevingsvergunning duidelijk blijken wat het toegestane gebruik inhoudt. Dat gebruik moet voldoende zijn afgebakend en mag niet te veel ruimte laten voor discussie over wat daaronder kan worden begrepen. Zie de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1410, rechtsoverweging 5.2. Deze uitspraak gaat over een omgevingsvergunning die op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is verleend. De rechtbank ziet niet in dat hetgeen door de Afdeling is overwogen, onder de Ow anders is.

Het college is van mening dat uit de verleende vergunning voldoende concreet blijkt wat het beoogde toegestane gebruik is, omdat in artikel 1.95 van de regels van het bestemmingsplan '[bestemmingsplan]' is bepaald wat onder 'horeca van categorie 2' wordt verstaan. Daaronder wordt verstaan: 'een inrichting die is gericht op het verstrekken van maaltijden of etenswaren die ter plaatse dienen te of kunnen worden genuttigd. Daaronder worden begrepen: cafetaria / snackbar, fastfood- en broodjeszaak, lunchroom, ijssalon / ijswinkel, koffie en/of theeschenkerij, afhaalcentrum, eetwinkels, restaurant.'. Daarmee is volgens het college sprake van een voldoende concreet en afgebakend project. Een nog concretere specificatie van het project is – gezien het feit dat het om een coffeeshop gaat – niet mogelijk. Ook is volgens het college de ruimtelijke uitstraling van een horeca 2-bedrijf voldoende concreet en zijn de ruimtelijke effecten van het aangevraagde gebruik voldoende beoordeeld.

De rechtbank volgt het standpunt van het college niet. Uit de definitie in artikel 1.95 van de planregels blijkt dat onder 'horeca van categorie 2' verschillende vormen van horeca vallen. In de omgevingsvergunning staat niet welke vorm van horeca nu precies is vergund. Hierdoor is onduidelijk voor welk gebruik nu precies vergunning is verleend. De rechtbank begrijpt dat in dit geval voor het concreet beoogde gebruik geen omgevingsvergunning kan worden verleend, omdat het om een coffeeshop gaat. Dat neemt echter niet weg dat nu in de omgevingsvergunning onvoldoende is afgebakend welk gebruik precies is vergund. Zo ziet de rechtbank niet in waarom, als [derde belanghebbende] opeens zou besluiten om een ijssalon in het pand te vestigen, dat volgens de omgevingsvergunning niet zou mogen. De rechtbank is dan ook van oordeel dat het gebruik waarvoor toestemming is verleend, in de omgevingsvergunning te algemeen en onvoldoende concreet is omschreven en dat het als gevolg daarvan ook niet mogelijk is om de ruimtelijke gevolgen van het vergunde gebruik voor

de omwonenden en de omgeving goed te beoordelen en de ruimtelijke relevante belangen af te wegen.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft [eiseres] terecht gesteld dat, als het college (dan wel de gemeenteraad) ten behoeve van de verhuizing van de coffeeshop wil meewerken aan het planologisch mogelijk maken van een horecafunctie in het pand, dat via een wijziging van het omgevingsplan dient te gebeuren. Het college heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Het bestreden besluit is naar het oordeel van de rechtbank onzorgvuldig voorbereid en moet wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) alsmede wegens strijd met de rechtszekerheid worden vernietigd.

---

**Instantie:** Rechtbank Overijssel

**Datum uitspraak:** 29-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBOVE:2026:2351

**Zaaknummer:** ak\_25\_1795

**Wetsartikelen:** 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 2.4 Omgevingswet en 16.29 Omgevingswet

ANNOTATIE

## **De eerste uitspraak over een projectbesluit: inleidende beschietingen!**

***mr. drs. J. Kramer***

1. Op 4 maart 2026 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de eerste (inhoudelijke) uitspraak over een projectbesluit, zoals bedoeld in artikel 5.44 van de Omgevingswet (Ow) (zie ABRvS 4 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1202). Aangezien het projectbesluit een nieuw rechtsfiguur is in de Ow, is de onderhavige uitspraak zonder meer het bespreken waard. Want hoe toetst de Afdeling dit nieuwe instrument? Sluit zij aan bij de rechtspraak over bestemmings- en inpassingsplannen (Wet ruimtelijke ordening) of juist meer bij de jurisprudentie over tracébesluiten (Tracéwet) en/of projectplannen (Waterwet)? Nu het projectbesluit alle drie die rechtsfiguren vervangt, valt voor allemaal wat te zeggen. Dat de eerste uitspraak over een projectbesluit – maar liefst – ruim twee jaar heeft geduurd sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024, is aan de ene kant opvallend. Aan de andere kant: projectbesluiten liggen niet ter beoordeling voor aan rechtbanken, zie bijlage 2, hoofdstuk 2 en artikel 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en impliciet artikel 16.87, eerste lid, van de Ow. Verder worden lopende projecten veelal nog afgehandeld onder oud recht en/of het overgangsrecht. Hoe dan ook: dit is dé eerste uitspraak over een projectbesluit en dus genoeg reden om deze uitspraak tegen het licht te houden en te analyseren hoe de Afdeling het projectbesluit toetst en/of hierover al iets valt te zeggen.

2. Waar ging het in de zaak over? Bij besluit van 11 maart 2025 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister) op grond van artikel 5.44, eerste lid, van de Ow het projectbesluit ‘Kaderrichtlijn Water (KRW) Maas, maatregelen Bokhovense waard, oever Casterens Hoeve en oever Benedenwaarden’ vastgesteld. In de kern genomen voorziet het projectbesluit in de uitvoering van drie KRW-maatregelen in, of beter: langs, de Benedenmaas (het deel van de Maas tussen Lith en Heusden). Het projectbesluit voorziet in het realiseren van natuurvriendelijke oevers in de Benedenwaarden (380 m), én bij Casterens Hoeve (920 m). In de Bokhovense Uiterwaard wordt een meestromende nevengeul van 1,60 km gerealiseerd. Tegen het projectbesluit is één appellante in het geweer gekomen: een

melkveehouderij die is gevestigd in Hedel en die ter ondersteuning van de melkveehouderij gewassen verbouwt (met name mais). Appellante kan zich niet met het projectbesluit verenigen voor zover dit ziet op de maatregel in de Bokhovense Uiterwaard. Uit de uitspraak valt op te maken dat zij als gevolg van de aanleg van de geul landbouwgronden verliest en op de resterende gronden negatieve effecten meent te ondervinden. Appellante richt haar beroepsgronden op de gevolgen van het projectbesluit, alternatieven, privaatrechtelijke belemmering, en de schadeloosstelling. In deze bijdrage ligt de focus op de beroepsgrond over de gevolgen van het projectbesluit – die rechtsoverwegingen raken namelijk aan de vraag hoe de Afdeling het projectbesluit toetst. De overige rechtsoverwegingen spreken, mijns inziens, vrij voor zich en zijn derhalve niet (ook) het bespreken waard.

3. Over de gevolgen van het projectbesluit betoogt appellante, kort samengevat, dat er geen zorgvuldige belangenafweging ten grondslag ligt aan het projectbesluit. Het projectbesluit zou immers forse gevolgen hebben voor de percelen die zij gebruikt, maar ook op de overgebleven delen zouden er negatieve effecten zijn. Deze gevolgen zijn volgens appellante onvoldoende in kaart gebracht. Ter zitting heeft appellante erop gewezen, aldus de uitspraak, dat zij het resterende deel van haar perceel niet kan gebruiken vanwege de vorm en de hoeveelheid water ter plaatse. Volgens appellante zou niet uit de belangenafweging volgen dat het belang van de natuur is afgewogen tegen het belang van de individuele eigenaren. Uit het bepaalde in rechtsoverweging 4.2 van de onderhavige uitspraak volgt hoe de Afdeling deze beroepsgrond opvat. De Afdeling 'begrijpt' het betoog namelijk zo dat er onvoldoende met haar belangen rekening is gehouden, omdat de gevolgen van het projectbesluit ten onrechte niet zijn onderzocht en de maatregelen voor het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project niet in het projectbesluit zijn opgenomen. Hiermee plaatst de Afdeling het betoog in de sleutel van artikel 5.6 van het Omgevingsbesluit (Ob), zo blijkt uit rechtsoverweging 4.1. Naar ik meen, heeft appellante niet zelfstandig een beroep gedaan op het bepaalde in artikel 5.6 van het Ob, maar helpt de Afdeling haar hier een handje met impliciete toepassing van artikel 8:69 van de Awb.

4. In artikel 5.6 van het Ob is bepaald dat een projectbesluit in ieder geval omvat: a) een beschrijving van het project; b) de voor de fysieke leefomgeving relevante permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren; en c) de maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving. Dat de Afdeling aansluit bij artikel 5.6 van het Ob ligt – mijns inziens – zonder meer in de rede, aangezien in dit artikel het meest concreet is neergelegd waaraan een projectbesluit materieel moet voldoen. Of zoals de Nota van Toelichting hierover toelicht: er staan 'enkele inhoudseisen voor het projectbesluit' (*Stb.* 2018, 290, blz. 314). In artikel 5.51 van

de Ow is weliswaar ook bepaald waaraan een projectbesluit inhoudelijk moet voldoen, maar dat artikel vereist slechts dat wordt aangegeven hoe is geparticipeerd en wat de resultaten waren van de verkenning. De eisen uit artikel 5.51 van de Ow zijn meer *procedureel* inhoudelijk van aard (een motiveringsplicht), dan juridisch materieel. Dat de Afdeling aansluiting zoekt bij het juridisch kader van artikel 5.6 van het Ob is, kortom, meer dan begrijpelijk.

5. Een interessante rechtsontwikkeling in dit verband is dat in het ‘Conceptwetsvoorstel Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten’ wordt voorgesteld het bepaalde in artikel 5.6 van het Ob over te hevelen naar artikel 5.51 van de Ow. Het vigerende artikel 5.6 van het Ob komt in de voorgestelde situatie in – nota bene – een nieuw *eerste* lid van artikel 5.51 van de Ow. En het bepaalde in het vigerende artikel 5.51 van de Ow komt vervolgens in een nieuw te vormen *tweede* lid van artikel 5.51 van de Ow. Inhoudelijk verandert er – voor de goede orde – niets. De (concept) Memorie van Toelichting stelt over dit wetsvoorstel dat het gaat ‘om een wetstechnische wijziging die inhoudt dat de regels in het huidige artikel 5.6 van het Omgevingsbesluit over de inhoud die het projectbesluit in ieder geval moet bevatten, worden verplaatst naar afdeling 5.2 van de Omgevingswet en in samenhang met de overige regels over de inhoud van het projectbesluit op één plaats worden geregeld. Achtergrond van deze wijziging is het beperken van de gelaagdheid in regelgeving’ – zie p. 5 van het concept. Een logische wetswijziging, naar ik meen, aangezien de inhoudelijke eisen die worden gesteld aan het projectbesluit landen op de enige logische plek: de Omgevingswet – naar mijn mening had het daar in de eerste plaats al moeten staan.

6. Alhoewel de Afdeling het niet overweegt, lijkt zij door de focus op artikel 5.6 van het Ob inhoudelijk aan te sluiten bij het toetsingskader van projectplannen, zoals bedoeld in artikel 5.4 van de Waterwet (oud). Althans, er lijkt in ieder geval inspiratie te zijn geput uit rechtspraak over projectplannen. In dit verband wordt er – bij wijze van voorbeeld – verwezen naar de uitspraak over het projectplan voor de dijkversterking KIIJK, waarin in rechtsoverweging 6 het toetsingskader van projectplannen (nogmaals) is verduidelijkt door de Afdeling (ABRvS 1 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4657). In die rechtsoverweging staat onder andere dat het ‘voldoende is dat in een projectplan is omschreven welke nadelige gevolgen kunnen optreden, welke voorzieningen worden en kunnen worden getroffen om die nadelige gevolgen ongedaan te maken en welke mogelijkheden er zijn om een financiële vergoeding te krijgen voor schade die niet kan worden voorkomen’. Die overweging toont, naar ik meen, zonder meer gelijkenissen met hoe de Afdeling het betoog zagezegd ‘begrijpt’ van appellante en plaatst in de sleutel van artikel 5.6 van het Ob (zie rechtsoverweging 4.2 van de uitspraak).

7. Wat ook zij van het toetsingskader: de Afdeling gaat niet mee in het betoog van appellante. Over dat de gevolgen van het projectbesluit voor appellante niet zijn onderzocht, verwijst de Afdeling naar de verschillende rapporten die ten grondslag liggen aan het projectbesluit

waarin de percelen van appellante, en de effecten hierop, zijn onderzocht en beschreven. De Afdeling overweegt verder dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat in strijd met artikel 5.6, aanhef en onder c, van het Ob de mitigerende maatregel niet in het projectbesluit is opgenomen. De Afdeling overweegt dat negatieve grondwatereffecten kunnen optreden, maar deze negatieve effecten kunnen worden beperkt door het aanbrengen van een kleilaag van 1 m – en deze mitigerende maatregel is opgenomen in het ontwerp. Een blik op het projectbesluit laat inderdaad zien dat deze maatregel staat in het ontwerp (‘Aanbrengen kleilaag onder geul met daarboven een zandlaag van 0,5 m’). In het projectbesluit is de aan te brengen kleilaag niet als zodanig aangemerkt of beschreven als een mitigerende maatregel, maar dat lijkt – uitgaande van deze rechtsoverweging – ook niet relevant, althans niet doorslaggevend. De (mitigerende) maatregel kan, zo blijkt, ook integraal onderdeel zijn van het ontwerp dan wel project.

8. De Afdeling overweegt verder dat de minister de belangen van appellante wel degelijk heeft onderkend, en dat het feit dat appellante het resterende deel van haar perceel mogelijk niet kan gebruiken vanwege de overgebleven vorm en de hoeveelheid water, niet betekent dat de minister niet een groter gewicht heeft mogen toekennen aan de belangen die zijn gediend met de uitvoering van het projectbesluit. Dat is nogal wat, aangezien appellante dan niet alleen percelen compleet verliest, maar bovendien achter kan blijven met percelen waar zij – de facto – niks meer aan heeft vanwege vernatting. Mijn afdrank ten aanzien van het toetsingskader dat de Afdeling hier toepast, is het volgende. Het is vereist dat een projectbesluit de betrokken belangen erkent, vervolgens de nadelige gevolgen in beeld brengt, en de – eventuele – mitigerende maatregelen om de nadelige gevolgen te beperken, beschrijft in het projectbesluit. Een projectbesluit mag derhalve negatieve gevolgen hebben, dit komt (ook) overeen met de lijn van de Afdeling bij projectplannen. Ook daarvoor geldt dat het niet zo is dat er geen nadelige gevolgen mogen optreden als gevolg van een projectplan (zie bijvoorbeeld ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1561, r.o. 5).

In het beoordelingskader lijkt ook mee te spelen dat appellante een verzoek om nadeelcompensatie kan indienen. Hiernaar verwijst de Afdeling in rechtsoverweging 4.3 van de onderhavige uitspraak, waarin is overwogen dat appellante een verzoek om nadeelcompensatie kan indienen op grond van artikel 15.1, eerste lid, onder l, van de Ow. Ook dit is in lijn met de beoordeling van projectplannen, ook daarbij neemt de Afdeling dikwijls in ogenschouw dat aanspraak kan worden gemaakt op planschade- of nadeelcompensatie (zie bijvoorbeeld ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1561, r.o. 41.1).

9. Deze uitspraak is, al met al, niet dé richtinggevende uitspraak van de Afdeling over het toetsingskader van projectbesluiten. Desalniettemin biedt deze uitspraak wel degelijk een

goede eerste indruk van hoe de Afdeling projectbesluiten zal gaan beoordelen of in ieder geval waar zij de nadruk op legt in die toetsing. Het bepaalde in artikel 5.6 van het Ob lijkt hierin, zo begrijp ik het in ieder geval, een sleutelrol te (gaan) spelen. Een wel (on)toevallige rechtsontwikkeling is, zoals gezegd, het wetsvoornemen om artikel 5.6 van het Ob over te hevelen naar artikel 5.51 van de Ow, zoals is voorgesteld in het 'Conceptwetsvoorstel Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten'. Dat voornemen kan ik daarmee om meerdere redenen goed plaatsen. Verder kan ik me niet aan de indruk onttrekken dat het toetsingskader, dat de Afdeling in deze uitspraak toepast op het projectbesluit, in zekere zin overeenkomt met hoe zij projectplannen, in de zin van de Waterwet, beoordeelt. Een vraag die in deze uitspraak evenwel onbeantwoord is gebleven, is hoe het toetsingskader uitpakt wanneer een projectbesluit het omgevingsplan wijzigt met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project, zoals bedoeld in artikel 5.52, eerste lid, van de Ow. Daar was in de onderhavige uitspraak geen sprake van, althans niet voor zover valt na te gaan. Mocht een projectbesluit wél voorzien in een wijziging van het omgevingsplan, dan zal de toets aan de *evenwichtige toedeling van functies aan de locaties* (ETFAL) aan bod komen conform artikel 5.53, eerste lid, van de Ow. Hoe de Afdeling de ETFAL-toets zal plaatsen ten opzichte van de toets aan artikel 5.6 van het Ob moet uit toekomstige jurisprudentie gaan volgen. Met deze uitspraak van 4 maart 2026 is, kortom, het eerste puzzelstukje gelegd, maar de puzzel is nog lang niet af.

RECHTSPRAAK

## **Weigering omgevingsvergunning/Utrecht**

***Weigering omgevingsvergunning bouwen dakkapel voor- en achterkant woning. Definitie bijbehorend bouwwerk. Toetsing aan bouwregels hoofdgebouwen en bijbehorende bouwwerken. Door planwetgever gemaakt onderscheid. Jurisprudentie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.***

### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (het college) heeft geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van een dakkapel aan de voor- en achterkant van de woning van eisers. Met het bestreden besluit op het bezwaar van eisers is het college bij de weigering gebleven. Eisers hebben beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

Eisers betogen dat het bouwplan ten onrechte is getoetst aan de bouwregels voor hoofdgebouwen, omdat het bouwplan niet ziet op een hoofdgebouw, maar op een bijbehorend bouwwerk.

### **Rechtsvragen**

Voldoen de dakkapellen (ook) aan de definitiebepaling van een bijbehorend bouwwerk? En zo ja, had getoetst moeten worden aan de bouwregels van zowel hoofdgebouwen als bijbehorende bouwwerken?

### **Uitspraak**

Artikel 12, lid 12.2.2 van de planregels bevat bouwregels voor bijbehorende bouwwerken. In artikel 1.29 (en 1.30) van de planregels is bijbehorend bouwwerk als volgt gedefinieerd: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak.

De rechtbank stelt voorop dat de woning het hoofdgebouw is. Als gevolg van het bouwplan zal het hoofdgebouw wijzigen. Tussen partijen is in geschil of het bouwplan getoetst moet worden aan de bouwregels van hoofdgebouwen of van bijbehorende bouwwerken. Het college heeft de aanvraag getoetst aan de bouwregels voor hoofdgebouwen. De rechtbank is het met eisers eens dat de dakkapellen ook voldoen aan de definitiebepaling van een bijbehorend bouwwerk. De rechtbank vindt hiervoor ook steun in rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) (uitspraak van 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4650). Vervolgens is de vraag of dit betekent dat het bouwplan alleen getoetst moet worden aan de bouwregels van bijbehorende bouwwerken, zoals eisers betogen, of (ook) aan de bouwregels van een hoofdgebouw. De rechtbank volgt eisers op dit punt niet. Naar het oordeel van de rechtbank moet het bouwplan getoetst worden aan zowel de bouwregels van hoofdgebouwen als die van bijbehorende bouwwerken. Anders dan in de uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:626), oordeelt de rechtbank dat het toetsen aan beide regels verenigbaar is met het onderscheid dat de planwetgever in dit omgevingsplan heeft gemaakt tussen hoofdgebouwen en bijbehorende bouwwerken. Gelet op de definitie van hoofdgebouw in artikel 1.50 van de planregels, is het bouwplan in dit geval aan te merken als een bijbehorende bouwwerk zijnde een uitbreiding van het hoofdgebouw. Dat maakt dat de uitbreiding naar het oordeel van de rechtbank ook getoetst moet worden aan de bouwregels voor hoofdgebouwen. Bouwen ziet gelet de definitie uit artikel 1.31 van de planregels niet alleen op het oprichten van een bouwwerk, maar ook op het veranderen of vergroten van een bouwwerk.

Omdat het college het bouwplan in het bestreden besluit niet heeft getoetst aan de planregels voor bijbehorende bouwwerken is sprake van een gebrek in de besluitvorming. De rechtbank ziet aanleiding om dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht te passeren, omdat niet aannemelijk is dat belanghebbenden hierdoor zijn benadeeld. Het college heeft immers op de zitting alsnog een inhoudelijk standpunt ingenomen over de vraag of het bouwplan aan deze bouwregels voldoet en eisers hebben hierop kunnen reageren.

---

**Instantie:** Rechtbank Midden-Nederland

**Datum uitspraak:** 08-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBMNE:2026:1424

**Zaaknummer:** UTR 25/4066

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Hengelo**

***Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor het realiseren van een dakrandafscheiding (een balustrade) ten behoeve van een dakterras. Bindend adviesrecht gemeenteraad. Positief advies. Ambtshalve beoordeling rechtbank. Uitbreiding bestaand bijbehorend bouwwerk. Rechtspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oude recht.***

### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van Hengelo (het college) heeft een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit verleend voor het realiseren van een dakrandafscheiding (een balustrade) ten behoeve van een dakterras. Met het bestreden besluit heeft het college het bezwaar van eiser e.a. tegen het primaire besluit gegrond verklaard. Met het bestreden besluit heeft het college aan derde belanghebbende een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verleend voor het realiseren van de dakrandafscheiding.

Eiser e.a. zijn het niet eens met het bestreden besluit en hebben hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank.

### **Rechtsvragen**

1. Is in dit geval sprake van een bindend adviesrecht van de gemeenteraad en betreft dit een voor de rechtbank ambtshalve te beoordelen aspect?
2. Dient het dakterras te worden aangemerkt als uitbreiding van het bestaande bijbehorende bouwwerk en is in dit verband de rechtspraak van de Afdeling over het oude recht van belang?

### **Uitspraak**

1. De rechtbank moet beoordelen of het college bevoegd was om een omgevingsvergunning te

verlenen voor het aangevraagde project. Dat geldt ook als daarover geen beroepsgronden zijn ingediend. Daarbij is onder meer van belang of de raad van de gemeente Hengelo (de raad) in dit geval een bindend adviesrecht heeft. Als dat het geval is, is het college alleen bevoegd om de vergunning te verlenen na een positief advies van de raad. Zo'n advies is in dit geval niet gegeven. Vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 17 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:9135. De rechtbank is van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat in dit geval geen sprake is van een bindend adviesrecht. Het realiseren van een dakrandafscheiding voor een dakterras staat niet op de door de raad vastgestelde lijst van gevallen waarin advies moet worden gevraagd. Dit volgt uit de artikelen 16.15a, aanhef en onder b, onderdeel 1, en artikel 16.15b van de Ow, artikel 4.21, eerste lid, van het Omgevingsbesluit en de 'Regeling inzake het adviesrecht voor de gemeenteraad ten behoeve van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten' van 5 oktober 2022, gepubliceerd op de website van de gemeente Hengelo.

2. De rechtbank is van oordeel dat het dakterras moet worden aangemerkt als een uitbreiding van het bestaande bijbehorende bouwwerk. Zij zal dit hierna uitleggen. Daarbij zal zij ook ingaan op wat [eiser 1] e.a. verder hebben aangevoerd in het kader van deze beroepsgrond.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) dat een dakterras geen afzonderlijk bouwwerk, geen gebouw zijnde, is, maar dient te worden aangemerkt als onderdeel van het bestaande gebouw. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1801, rechtsoverweging 5. Deze rechtspraak is tot stand gekomen onder het oude recht dat was neergelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) en het Bor. De rechtbank ziet echter geen aanleiding om hier in het kader van de Omgevingswet anders over te oordelen. Daarom is de rechtbank van oordeel dat het dakterras moet worden aangemerkt als onderdeel van het bijbehorende bouwwerk waarop het wordt gerealiseerd. Dat het dakterras geen dak heeft, is daarbij niet van belang. Ook de omstandigheid dat in het Bor een regeling was opgenomen voor het vergunningsvrij realiseren van een dakterras is in dit geval niet relevant. (...)

---

**Instantie:** Rechtbank Overijssel

**Datum uitspraak:** 17-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBOVE:2026:2128

**Zaaknummer:** ak\_25\_920

**Wetsartikelen:** 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 16.15a onder b onderdeel 1 Omgeving, 16.15b Omgevingswet en 4.21 lid 1 Omgevingsbesluit

ANNOTATIE

## **Het nieuwe toetsingskader voor goede procesorde en de tiendagentermijn in de praktijk**

***V.R.C. van Ahee***

Het komt nog steeds regelmatig voor in bestuursrechtelijke procedures dat vlak voor de 'tiendagentermijn' (uit artikel 8:58 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor beroep en artikel 7:4 van de Awb voor bezwaar) een groot aantal documenten over en weer tussen procespartijen wordt ingediend. Dit leidt niet zelden tot grote ergernis (niet in de laatste plaats bij de administraties van de rechtbanken en de Raad van State). Nadat de stukken zijn ingediend, gaan partijen vervolgens proberen om de rechter te bewegen de stukken van andere partijen buiten beschouwing te laten door een beroep te doen op de goede procesorde. Deze bestuursrechtelijke processie van Echternach leidt in de praktijk vooral tot irritaties en leidt af van de inhoud van de procedure. Mogelijk mede daarom heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in een recente uitspraak duidelijk gemaakt hoe de tiendagentermijn werkt in relatie tot de goede procesorde. *Spoiler alert* – ook na deze uitspraak zullen de discussies over het late indienen van stukken doorgaan, sterker nog: de discussies worden mogelijk verdiept.

### **Goede procesorde en artikel 8:58 Awb**

Deze uitspraak gaat in de kern over een omgevingsvergunning voor een padelhal in Tilburg, maar met name interessant zijn de overwegingen over de tiendagentermijn en de goede procesorde. Omdat de data bij de beoordeling relevant zijn, worden die hier kort herhaald. De zitting bij de Afdeling vond plaats op 2 februari 2026. Twee procespartijen dienden op 22 januari 2026 nadere stukken in, de laatste dag waarop dit gelet op de tiendagentermijn nog kon. Deze stukken zagen op een Notitie A van 11 augustus 2025, een Notitie B van 22 januari 2026 en opnames en foto's van parkeerplaats met toelichting. Hoewel de stukken op tijd waren in de zin van artikel 8:58 van de Awb laat de Afdeling een deel van die stukken buiten beschouwing. De overwegingen die daarbij zijn gegeven bieden houvast voor toekomstige zaken en zijn daarom relevant voor een nadere bespreking.

De Afdeling herhaalt kort eerst de algemene regel dat na afloop van de beroepstermijn (of de termijn voor aanvullende gronden) nieuwe argumenten en bewijsstukken kunnen worden ingediend ter motivering van eerdere beroepsgronden, tenzij dit in strijd is met de goede procesorde. De goede procesorde stelt daarmee, volgens de Afdeling, de grenzen waarbinnen het indienen van aanvullende argumenten of bewijsstukken nog is toegestaan. Deze toets staat los van de toets of een stuk binnen of buiten de tiendagentermijn is ingediend.

Of in een specifiek geval de goede procesorde wordt geschonden door het laat indienen van een nieuw argument of nieuw bewijsstuk, bepaalt de Afdeling aan de hand van een tweeledige toets. Deze toets is inmiddels opgenomen in een standaardoverweging en valt uiteen in twee vragen. De eerste vraag is of voor de overige partijen te weinig tijd resteert om zich inhoudelijk over het stuk uit te laten. De tweede vraag is of het accepteren van de stukken ertoe zal leiden dat de zaak moet worden aangehouden, met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partijen en een goede rechtspleging. De Afdeling voegt aan deze tweeledige toets toe dat bij de invulling van de twee vragen in ieder geval de volgende elementen een rol spelen: of het bewijsmiddel eerder had kunnen worden ingediend, de omvang van het bewijsmiddel, de complexiteit ervan en de deskundigheid die vereist is om daar adequaat op te reageren. Deze elementen zijn vrij voorspelbaar en ook standaard, maar dus zeker relevant.

De specifieke standaardoverweging over de voorgaande toets is relatief nieuw en wordt sinds december 2025 bijna woordelijk herhaald en is inmiddels in zo'n twintig uitspraken gebruikt. De meeste van deze uitspraken zijn relatief voorspelbaar omdat enerzijds een deel ziet op beroepsgronden die ter zitting voor het eerst worden opgevoerd en anderzijds omdat het gaat over weliswaar grote stukken, die echter (ruim) voor de tiendagentermijn zijn ingediend.

### **Bijzonderheden uitspraak**

Deze uitspraak over de padelbanen in Tilburg is bijzonder om twee redenen. Ten eerste zijn de stukken op tijd ingediend, dus vóór de tiendagentermijn, maar enkele stukken worden alsnog buiten beschouwing gelaten door de Afdeling. De foto- en video-opnamen en de toelichting daarop alsmede een gedeelte van Notitie B worden buiten beschouwing gelaten door de Afdeling, waarbij zij de omstandigheden betreft van de complexiteit van de stukken en het feit dat partijen die ook eerder hadden kunnen toezenden (al was Notitie B gedateerd op de laatste dag voor de tiendagentermijn). Welke omstandigheid hier de doorslag geeft, wordt niet toegelicht door de Afdeling. Ten aanzien van de foto's lijkt het met name te zitten in de omvang en het feit dat die ook eerder hadden kunnen worden genomen en ingediend. Ten aanzien van de notitie wordt de complexiteit aangehaald (al lijkt de notitie beperkt van omvang te zijne) en eveneens het tijdstip van indienen (al is die gelijk met de datum van de

notitie).

De tweede bijzonderheid in deze zaak ziet op het feit dat de Afdeling ook op paginaniveau oordeelt. Zij oordeelt namelijk dat pagina's 3 tot en met 7 van Notitie B buiten beschouwing worden gelaten, maar de conclusies op pagina 7 worden wel betrokken. Wat met pagina's 1 en 2 gebeurt, vertelt de uitspraak niet. De notitie is van een externe partij, opgesteld op 22 januari 2026 en op diezelfde datum ook ingediend, zodat de vraag rijst hoe het stuk eerder had kunnen worden ingediend.

De omgevingsvergunning wordt door de Afdeling uiteindelijk in stand gelaten. De beroepsgronden van appellanten over parkeren, waar ook de nadere stukken op zagen, slagen niet. Uit de uitspraak volgt niet in hoeverre de (gedeeltelijk) geaccepteerde en niet-geaccepteerde stukken aan dit oordeel hebben bijgedragen. Of appellanten dus wat waren opgeschoten als ze de stukken ruim eerder hadden ingediend, is niet te beoordelen.

### **Effect van de uitspraak**

Het is niet nieuw dat de goede procesorde een onafhankelijke toets is van artikel 8:58 van de Awb, hoewel die laatste ook een codificatie van (een aspect van) de goede procesorde is. Uiteindelijk moet de indiening van een stuk voldoen aan de goede procesorde en is de tiendagentermijn van artikel 8:58 van de Awb van toepassing. Wat echter minder vaak gebeurt, is dat een stuk dat tijdig is ingediend toch buiten beschouwing wordt gelaten wegens strijd met de goede procesorde (zonder uitvoerige motivering in dit geval). Dit zal mogelijk voer worden voor procespartijen om in de praktijk te beweren dat stukken van een andere partij, ondanks dat deze buiten de tiendagentermijn zijn ingediend, toch buiten beschouwing dienen te blijven. Deze uitspraak biedt daar wel aanleiding toe.

Een groter – en nog onwenselijker – effect van deze uitspraak is naar mijn idee dat de Afdeling de deur open heeft gezet om de diepte in te gaan. De Afdeling heeft één van de notities gedeeltelijk toegelaten en voor een deel buiten beschouwing gelaten. Uit de uitspraak volgt dat dit om een handvol pagina's gaat, dus geen enorme stukken. Pagina's 3 tot en met 7 worden buiten beschouwing gelaten, maar de conclusies op pagina 7 worden wel betrokken. Ook dit punt kan als aanleiding dienen voor procespartijen om te verzoeken stukken gedeeltelijk buiten beschouwing te laten (op paginaniveau).

Sterker nog, als conclusies los van de onderbouwing van die conclusies kunnen worden betrokken in een procedure, kan het ook nuttig zijn om niet alleen een bepaald rapport, stuk of onderzoek in te dienen, maar als los stuk ook enkel de conclusies van dat rapport, stuk of onderzoek. Immers, als het rapport te omvangrijk wordt geacht voor dat moment, kunnen mogelijk alleen de conclusies wel worden betrokken in een procedure.

Dit leidt uiteraard allemaal tot onwenselijke situaties die het geduld van griffies en procespartijen zullen blijven testen. In plaats van dat de Afdeling in deze uitspraak de weg (mogelijk) openzet voor aanvullende discussies en discussies op detail-/paginaniveau, was het mogelijk beter geweest om wat onverbiddelijker te zijn. Het is immers moeilijk te verkopen dat de inhoud van een stuk vanwege de complexiteit buiten beschouwing blijft, terwijl enkel de conclusies uit dat stuk wel worden betrokken. Het is uiteraard makkelijk praten zonder kennis van de betrokken stukken, maar op basis van wat in de uitspraak terecht is gekomen kan niet worden geconcludeerd dat dit een evidente uitkomst was.

Uiteindelijk blijft het late indienen van stukken het risico van de desbetreffende procespartij (en diens gemachtigde). Het verdient daarom altijd aanbeveling om de tiendagetermijn niet te naderen en een ruime marge te kiezen voor het indienen van stukken. Stukken die (onverwijtbaar) pas vlak voor de tiendagetermijn kunnen worden opgeleverd (door externe deskundigen bijvoorbeeld) kunnen alvast eerder in samenvatting of als aankondiging worden ingediend, om daarmee andere partijen de gelegenheid te geven het onderwerp te beoordelen.

RECHTSPRAAK

## Omgevingsvergunning/Nijkerk

***Geen sprake van wijzigingen van ondergeschikte aard. De uiterlijke verschijningsvorm van het voorziene bouwplan, en daarmee de ruimtelijke uitstraling ervan, is zodanig veranderd dat niet meer van hetzelfde bouwplan kan worden gesproken. De gewijzigde aanvraag moet daarom als een nieuwe aanvraag worden gezien, waarop de Omgevingswet van toepassing is.***

### Casus

Derde-partij heeft op 28 november 2023 een aanvraag ingediend voor het plaatsen van vier chalets. Nadien is een (gewijzigde) aanvraag ingediend op 11 oktober 2024. Het college van burgemeester en wethouders van Nijkerk (het college) heeft besloten dat dit vergunningvrij is. Met de (afzonderlijke) besluiten op de bezwaren van eisers is het college bij dat besluit gebleven.

Omdat de eerste aanvraag is ingediend voor 1 januari 2024 en op dat moment de Wabo gold, is die wet daarop van toepassing. Op het moment dat de gewijzigde aanvraag werd ingediend, was de Omgevingswet in werking getreden. Het college heeft deze tweede aanvraag beoordeeld naar het recht zoals dat gold ten tijde van de eerste aanvraag van 28 november 2023 (de Wabo), omdat het van mening is dat de wijzigingen van ondergeschikte aard zijn en het moment van indiening van de eerste aanvraag dus bepalend bleef voor het toepasselijk recht. Wanneer de aanpassingen in de tweede aanvraag echter niet als ondergeschikte wijzigingen kunnen worden aangemerkt, moet die aanvraag als een nieuwe aanvraag worden aangemerkt en is daarop de Omgevingswet van toepassing. De rechtbank zal daarom nagaan of de gewijzigde aanvraag van 11 oktober 2024 moet worden gezien als een nieuwe aanvraag.

### Rechtsvraag

Is sprake van een wijziging van ondergeschikte aard?

### Uitspraak

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag voor 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.

In dit geval heeft de derde-partij op 28 november 2023 een aanvraag ingediend. Omdat deze aanvraag is ingediend voor 1 januari 2024 en op dat moment de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gold, is die wet daarop van toepassing. Naderhand is echter een (gewijzigde) aanvraag ingediend op 11 oktober 2024. Op dat moment was de Omgevingswet in werking getreden. Het college heeft deze tweede aanvraag beoordeeld naar het recht zoals dat gold ten tijde van de eerste aanvraag van 28 november 2023 (de Wabo), omdat het van mening is dat de wijzigingen van ondergeschikte aard zijn en het moment van indiening van de eerste aanvraag dus bepalend bleef voor het toepasselijk recht. Wanneer de aanpassingen in de tweede aanvraag echter niet als ondergeschikte wijzigingen kunnen worden aangemerkt, moet die aanvraag als een nieuwe aanvraag worden aangemerkt en is daarop de Omgevingswet van toepassing. De rechtbank zal daarom nagaan of de gewijzigde aanvraag van 11 oktober 2024 moet worden gezien als een nieuwe aanvraag.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling moet de vraag of sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard per concreet geval worden beoordeeld in relatie tot het bouwplan (ECLI:NL:RVS:2018:378). Als de wijziging van de oorspronkelijke aanvraag zodanig ingrijpend is dat redelijkerwijs niet meer van hetzelfde bouwplan kan worden gesproken, moet een nieuwe aanvraag worden ingediend.

(...)

De rechtbank oordeelt dat de wijzigingen niet van ondergeschikte aard zijn. De rechtbank komt tot dit oordeel omdat de positionering van de tuin is veranderd, de chalets op een andere plek komen te staan en er 5 extra parkeerplaatsen bijkomen. De uiterlijke verschijningsvorm van het voorziene bouwplan, en daarmee de ruimtelijke uitstraling ervan, is zodanig veranderd dat niet meer van hetzelfde bouwplan kan worden gesproken. De aanvraag van 11 oktober 2024 moet daarom als een nieuwe aanvraag worden gezien. Dit is door het college ten onrechte niet onderkend. De rechtbank zal de aanvraag daarom beoordelen naar het recht zoals dat gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, namelijk de Omgevingswet. Voor de beoordeling van de aanvraag maakt dit echter geen verschil, omdat het inhoudelijke toetsingskader niet is gewijzigd zoals hierna wordt uitgelegd (...)

**Instantie:** Rechtbank Gelderland

**Datum uitspraak:** 15-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBGEL:2026:2934

**Zaaknummer:** ARN 25/2405 TUS en ARN 25/2602 TUS

**Wetsartikelen:** 4.3 onder a Invoeringswet Omgevingswet

RECHTSPRAAK

## **Programma/'s-Hertogenbosch**

***Het programma maakt de bouw van windmolens niet direct mogelijk. Daarvoor is een ander besluit nodig, waartegen kan worden geprocedeerd bij de bestuursrechter. Tegen het programma zelf kan geen beroep worden ingesteld. De rechtbank verklaart zich onbevoegd om kennis te nemen van het beroep.***

### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch (het college) heeft het Programma Duurzame Polder (het Programma) vastgesteld. Eiser heeft hiertegen bezwaar gemaakt. In het besluit op bezwaar (het bestreden besluit) heeft het college het bezwaar van eiser niet-ontvankelijk verklaard. Eiser heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

Eiser beschouwt het Programma als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen beroep kan worden ingesteld. Naar de mening van eiser hebben specifieke onderdelen van het Programma, zoals de definitie van 'Opwekdoelstelling' 's Hertogenbosch' rechtsgevolgen. Ook al gaat het om een vrijwillig programma, het is kaderstellend voor toekomstige vergunningverlening.

### **Rechtsvraag**

Is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van het beroep over de besluitvorming rondom het Programma?

### **Uitspraak**

Op basis van artikel 8:5, eerste lid, van de Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit in artikel 1 van bijlage 2 (de bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). Hierin zijn besluiten genoemd op grond van de artikelen 3.4, 3.6 tot en met 3.10, 3.14 en 3.15 van de Omgevingswet (Ow), voor zover het niet betreft een daarin opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan. De uitzondering geldt indien (en voor

zover) het programma een rechtstreekse titel geeft voor een activiteit. In die gevallen is geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer nodig. Hierover is in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet (TK 34 986, nr. 3, p. 351 en 352) het volgende opgemerkt: ‘Het besluit tot vaststelling van een omgevingsvisie of programma is in de regel geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb en om die reden niet appellabel. Om ieder misverstand hierover uit te sluiten worden die besluiten eveneens opgenomen op de negatieve lijst. (...) Onder de Omgevingswet wordt daarentegen wel beroep opengesteld tegen delen van programma’s met specifieke rechtsgevolgen. Dit geldt voor programma’s die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Zo staat tegen die onderdelen van het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Wet natuurbescherming ook beroep open. Het beroep tegen die onderdelen van dat beheerplan kan alleen betrekking hebben op de beschrijving van de activiteiten die in dat programma zijn opgenomen.’

Het besluit tot vaststelling van het Programma is een besluit dat is genomen op basis van artikel 3.4 van de Ow. Naar het oordeel van de rechtbank bevat het Programma geen beschrijvingen van activiteiten die daarna geen toestemming meer nodig hebben. Ook de door eiser genoemde paragraaf 1.4, 3.2, 3.3 en hoofdstuk 4 van het Programma bevatten geen dergelijke toestemmingen. In paragraaf 1.4 wordt een definitie van de opwekdoelstelling gegeven. Hiermee wordt niets direct mogelijk gemaakt. Hoofdstuk 3 bevat bestuurlijke uitgangspunten en een voorkeursalternatief. Hierbij wordt onder meer verwezen naar een projectfase. Er wordt niets direct mogelijk gemaakt. Dat zal moeten gaan gebeuren in de projectfase. Hoofdstuk 4 bevat beoordelingscriteria bij de beoordeling van een vergunningaanvraag maar maakt evenmin iets direct mogelijk zonder vergunning. Ook in de overige delen van het Programma kan geen beschrijving worden gevonden van een activiteit waardoor later geen vergunning of andere toestemming nodig is. Met andere woorden: het Programma maakt de bouw van windmolens niet direct mogelijk. Daarvoor is een ander besluit nodig. Tegen dát besluit kan worden geprocedeerd bij de bestuursrechter, tegen het Programma zelf kan dus geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. De rechtbank zal zich daarom onbevoegd verklaren om van het beroep kennis te nemen.

---

**Instantie:** Rechtbank Oost-Brabant

**Datum uitspraak:** 29-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBOBR:2026:2691

**Zaaknummer:** 25/1888

**Wetsartikelen:** 8:5 lid 1 Awb en 3.4 Omgevingswet

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Tilburg**

### ***Criteria voor beoordeling of het kort voor de zitting indienen van nieuwe processtukken in strijd is met de goede procesorde.***

#### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van Tilburg heeft een omgevingsvergunning voor bouwen en afwijken van het bestemmingsplan verleend voor een sporthal met acht padelbanen, horeca, fysiotherapie en kantoorruimtes. In hoger beroep worden gronden met betrekking tot parkeren en geluid aangevoerd. De zitting vond plaats op 2 februari 2026. [Partij I] en anderen hebben op 22 januari 2026 een nader stuk ingediend. Het stuk bevat onder meer opnames en foto's van parkeerplaatsen en toelichtingen daarop, een notitie van Prana Consult van 11 augustus 2025 en een notitie van VAGN van 22 januari 2026. Ook [partij A] en anderen hebben op 22 januari 2026 een nader stuk ingediend en daarbij dezelfde notitie van VAGN overgelegd.

#### **Rechtsvraag**

1. Wanneer is het kort voor de zitting indienen van stukken in strijd met een goede procesorde?
2. Is het indienen van de stukken in dit geval in strijd met de goede procesorde?

#### **Uitspraak**

1. Ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), kunnen ter motivering van een eerdere beroepsgrond, nieuwe argumenten worden aangevoerd en kan nieuw bewijs worden ingediend, tenzij dat in strijd is met de goede procesorde. De goede procesorde stelt dus grenzen aan de mogelijkheid om in een lopende procedure nieuwe argumenten of nieuw bewijs in te brengen. Dat geldt ook als het nog meer dan tien dagen duurt voordat de zitting is, zoals geregeld in artikel 8:58 van de Awb. De Afdeling hanteert twee vragen om te beoordelen of de goede procesorde wordt geschonden. De eerste vraag is of voor de overige partij(en) te

weinig tijd resteert om zich er inhoudelijk over uit te laten. De tweede vraag is of de zaak moet worden aangehouden, met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure in het licht van de belangen van de overige partij(en) en een goede rechtspleging. Onder dat laatste valt ook de voorbereiding van de zitting door de bestuursrechter. Bij de invulling van deze twee vragen speelt in ieder geval een rol of het bewijsmiddel eerder had kunnen worden ingediend, de omvang van het bewijsmiddel, de complexiteit ervan en de deskundigheid die vereist is om daar adequaat op te reageren.

2. Zoals op de zitting al is aangegeven, is de door [partij I] en anderen overgelegde notitie van Prana Consult op 25 augustus 2025 ook door [partij R] en [partij S] overgelegd. De Afdeling zal dit stuk daarom niet buiten beschouwing laten.

De Afdeling zal pagina's 3 tot en met 7 van de door [partij I] en anderen en [partij A] en anderen overgelegde notitie van VAGN vanwege de complexiteit daarvan en de omstandigheid dat zij dit stuk eerder hadden kunnen indienen, buiten beschouwing laten. De Afdeling zal de conclusies op pagina 7 wel betrekken bij de beoordeling.

Verder zal de Afdeling de door [partij I] en anderen overgelegde opnames en foto's van parkeerplaatsen en toelichtingen daarop buiten beschouwing laten, met uitzondering van productie 14, die al eerder door [partij I] en anderen is overgelegd in zaaknummer 202404248/1/R2. Daarbij betreft de Afdeling de omvang van de stukken en de omstandigheid dat [partij I] en anderen deze stukken eerder hadden kunnen indienen.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 08-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2026:1922

**Zaaknummer:** 202404376/1/R2

**Wetsartikelen:** 8:58 Awb

RECHTSPRAAK

## **Projectbesluit/minister Infrastructuur en Waterstaat**

***Gelet op artikel 5.6 Omgevingsbesluit bevat een projectbesluit in ieder geval maatregelen gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving.***

### **Casus**

Bij besluit van 11 maart 2025 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat op grond van artikel 5.44, eerste lid, van de Omgevingswet (Ow) in samenhang gezien met artikel 5.46, eerste lid, onder f, van de Ow het projectbesluit 'Kaderrichtlijn Water (KRW) Maas, maatregelen Bokhovense waard, oever Casterens Hoeve en oever Benedenwaarden' (projectbesluit), vastgesteld. Het projectbesluit voorziet in de uitvoering van drie maatregelen die voortkomen uit de Europese Kaderrichtlijn Water langs de Benedenmaas: het deel van de Maas tussen Lith en Heusden. Een veehouderij heeft beroep ingesteld tegen projectbesluit. Appellante betoogt dat de gevolgen voor het resterende en voor het projectbesluit niet benodigde delen van haar percelen ten onrechte niet zijn onderzocht en dat het projectbesluit forse gevolgen heeft voor de percelen die zij nu gebruikt voor het telen van gewassen. Aan het projectbesluit ligt geen zorgvuldige belangenafweging ten grondslag.

### **Rechtsvraag**

Op welke wijze interpreteert de Afdeling dit beroep van appellante tegen het projectbesluit dat een van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet is?

### **Uitspraak**

Artikel 5.6 van het Omgevingsbesluit luidt:

'Onverminderd artikel 5.51 van de wet bevat een projectbesluit in ieder geval:

[...]

c. de maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving.’

De Afdeling begrijpt het betoog van de VOF zo dat onvoldoende met haar belangen rekening is gehouden omdat de gevolgen van het projectbesluit ten onrechte niet zijn onderzocht en de maatregelen voor het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project niet in het projectbesluit zijn opgenomen.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 04-03-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2026:1202

**Zaaknummer:** 202502876/1/R1

**Wetsartikelen:** 5.44 lid 1 Ow, 5.46 lid 1 onder f Ow, 5.51 Ow en 5.6 Ob

RECHTSPRAAK

## Wijzigingsbesluit omgevingsplan/Best

***Afdeling 3.4 Awb niet van toepassing vanwege wijzigingen van ondergeschikte aard in tweede wijzigingsbesluit. Maximale invulling bij parkeerbehoefte. Geen toename van meer dan 1,5 dB op geluidgevoelige gebouwen door aankondiging bronmaatregel.***

### Casus

Bij besluit van 16 december 2024 heeft de raad van de gemeente Best het 'TAM-omgevingsplan Oostzijde stationsomgeving Best' als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Best vastgesteld. Het doel is om de stationsomgeving te transformeren naar een levendig en aantrekkelijk verblijfsgebied, als entree voor Best met een groene verbinding naar het centrum en een inpassing van het busstation te realiseren. In totaal biedt het gebied ruimte voor 2.500 m<sup>2</sup> aan commerciële voorzieningen en voor maximaal 600 woningen (voornamelijk appartementen). Omdat de gewenste ontwikkeling niet past binnen het bestemmingsplan 'Centrum, stationsgebied e.o.', dat deel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, is besloten om een TAM-omgevingsplan vast te stellen. Bij besluit van 15 september 2025 heeft de raad het 'TAM-omgevingsplan Oostzijde stationsomgeving Best' opnieuw en gewijzigd vastgesteld. De raad heeft met het tweede besluit tot wijziging onder meer een aantal omissies in het oorspronkelijke besluit tot wijziging willen herstellen en de beoordelingscriteria voor geluid voor een aanvraag om omgevingsvergunning in de regels van dit wijzigingsbesluit willen opnemen.

Tegen de besluiten is beroep ingesteld door een stichting die de belangen van bewoners van een woon-/zorgcentrum behartigt en door een eigenaar van gronden nabij het projectgebied.

De Stichting stelt onder andere dat de raad het tweede besluit tot wijziging ten onrechte niet heeft voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb.

De andere appellant wil op zijn gronden een woning bouwen en verwacht diverse soorten hinder te gaan ondervinden. In dit verband stelt hij onder andere dat er als gevolg van de

verkeerstoename geluidoverlast zal ontstaan. Daarnaast stelt hij dat de parkeervraag voor commerciële voorzieningen is onderschat omdat niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden.

### **Rechtsvragen**

1. Had de raad het tweede wijzigingsbesluit moeten voorbereiden met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)?
2. Is de parkeervraag voor commerciële voorzieningen onderschat?
3. Leidt verkeerstoename tot onaanvaardbare geluidhinder?

### **Uitspraak**

1. Artikel 16.83 van de Omgevingswet (Ow) bepaalt: 'Als tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht beroep aanhangig is, kan die afdeling, voor zover niet in strijd met internationaalrechtelijke verplichtingen, buiten toepassing worden gelaten op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van dat besluit, als het gaat om een wijziging van ondergeschikte aard.'

De Afdeling is van oordeel dat niet kan worden gezegd dat door het herstel van enkele tekstuele omissies en het expliciteren van de beoordelingscriteria voor geluid voor een aanvraag om omgevingsvergunning sprake is van een zodanige wijziging, dat de raad bij het tweede besluit tot wijziging zich niet heeft mogen baseren op het ontwerp van het oorspronkelijke besluit. Omdat het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard, heeft de raad het tweede wijzigingsbesluit niet met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb hoeven voorbereiden.

2. De raad heeft in het aanvullende verweerschrift in dit kader gewezen op de notitie van Goudappel, waarin een nadere toetsing is uitgevoerd op basis van een programma met een zo hoog mogelijke parkeerbehoefte. Daaruit blijkt dat initieel, dus in het rapport van Goudappel en in de motivering van het tweede besluit tot wijziging, niet is gerekend met wat het besluit maximaal ten aanzien van de commerciële voorzieningen mogelijk maakt. Vanwege het concrete en gedetailleerde karakter van de wijziging van het omgevingsplan waar het besluit in voorziet, had de raad in dit geval rekening moeten houden met wat in het projectgebied maximaal aan commerciële functies mogelijk wordt gemaakt. In zoverre slaagt het betoog.

Uit de notitie van Goudappel blijkt dat in het geval wordt gerekend met een commercieel programma met een 'zo hoog mogelijke parkeerbehoefte', de parkeerbehoefte voor de commerciële voorzieningen uitkomt op afgerond 131 parkeerplaatsen. Daarvan gaat het om afgerond 108 parkeerplaatsen voor bezoekers en 23 parkeerplaatsen voor eigenaars/werknemers van commerciële voorzieningen. Op de zitting heeft appellant te kennen gegeven het eens te zijn met deze aantallen. In het vervolg van deze uitspraak wordt dus voor de parkeervraag van de commerciële voorzieningen uitgegaan van deze parkeerbehoefte. Verderop zal aan de orde komen wat deze toename aan parkeerplaatsen betekent voor het voorzien in de parkeerbehoefte.

3. De Afdeling overweegt dat paragraaf 4.3 van de motivering bij het tweede besluit tot wijziging een toelichting bevat op de akoestische gevolgen vanwege de ontwikkeling, waarin is verwezen naar het rapport van Econsultancy. In het rapport is onderzoek gedaan naar de indirecte akoestische effecten van de voorgenomen ontwikkeling. Uit het rapport van Econsultancy blijkt dat de wegen waar het in dit geval om gaat, dus de Stationsstraat en de Molenstraat, gemeentewegen zijn waarop het geluidaanbidsgebied uit artikel 17.5, eerste lid, van de Omgevingsregeling van toepassing is. Het perceel van appellant en de woning die hij daarop wil bouwen, liggen binnen een afstand van 100 m van zowel de Molenstraat als de Stationsstraat.

In het rapport van Econsultancy staat dat uit het verkeersonderzoek dat aan het besluit ten grondslag ligt, blijkt dat de verkeersintensiteiten op de Stationsstraat tot 42% toeneemt, en op de Molenstraat tot 33%. Bij een procentuele toename van circa 37,5% als gevolg van een ontwikkeling is er sprake van een relevante toename van 1,5 dB. De in dit geval relevante toename van 1,52 dB wordt veroorzaakt door de verkeerstoename op de Stationsstraat. Uit het rapport van Econsultancy blijkt dus dat als gevolg van een toename van de verkeersintensiteit het geluid op wegen afkomstig daarvan op geluidgevoelige gebouwen met meer dan 1,5 dB, namelijk 1,52 dB, toeneemt. De Afdeling wijst er daarbij op dat uit artikel 3.8, tweede lid, van de Omgevingsregeling volgt dat deze waarde van 1,52 dB niet (op hele getallen) mag worden afgerond. Uit het rapport blijkt echter ook dat geluidbeperkende maatregelen in de vorm van een bronmaatregel kunnen worden genomen die de toename van meer dan 1,5 dB voorkomt. Als bronmaatregel is namelijk voorgesteld om zowel de Molenstraat als een gedeelte van de Stationsstraat af te waarden tot een erftoegangsweg met een maximumsnelheid van 30 km/uur. Deze bronmaatregel is meegenomen in het akoestisch onderzoek. Geconstateerd is dat met het treffen van deze bronmaatregel er geen sprake meer zal zijn van een toename van meer dan 1,5 dB op geluidgevoelige gebouwen. De Afdeling ziet geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de conclusie uit het akoestisch rapport dat vanwege de bronmaatregel er geen toename van meer dan 1,5 dB zal zijn op geluidgevoelige gebouwen. Uit het aanvullend

verweerschrift volgt dat het de bedoeling is dat deze bronmaatregel wordt doorgevoerd. De Afdeling volgt de raad daarom in zijn standpunt dat de wijziging van het omgevingsplan geen toename van meer dan 1,5 dB op geluidgevoelige gebouwen veroorzaakt. De raad heeft er overigens op gewezen dat inmiddels, met een verkeersbesluit van 10 oktober 2025, de bronmaatregel is doorgevoerd en de maximumsnelheid op de Molenstaat en een gedeelte van de Stationsstraat is verlaagd van 50 km/uur naar 30 km/uur.

Omdat de raad geen toepassing heeft gegeven aan artikel 5.78af, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), is het vijfde lid van dat artikel, waar appellant ook een beroep op doet, niet relevant.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 15-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2026:2092

**Zaaknummer:** 202500964/1/R2

**Wetsartikelen:** 16.83 Ow, 3.8 lid 2 Or en 5.78af lid 3 Bkl

RECHTSPRAAK

## **Weigering vaststelling wijzigingsplan/Terschelling**

***In de Van Dale wordt onder uitbreiden verstaan: ‘groter in omvang maken’. Uit deze omschrijving kan niet worden afgeleid dat een uitbreiding van een camping moet grenzen aan het bestaande kampeerterrein van de campingeigenaar die de wijzigingsaanvraag doet.***

### **Casus**

Bij besluit van 4 mei 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling besloten de aanvraag van Camping Veldzicht van 10 november 2020 tot binnenplanse wijziging van het bestemmingsplan ‘Midsland Noord’, af te wijzen.

Het college stelt zich op het standpunt dat Camping Veldzicht niet heeft voldaan aan de voorwaarden gesteld in de planregels, zodat het college niet bevoegd was om de bestemming van het perceel te wijzigen. De bevoegdheid tot wijziging van de bestemming ‘Agrarisch’ in ‘Recreatie - 1 (kampeerterrinen)’ mag uitsluitend worden toegepast ten behoeve van de uitbreiding van het bestaande kampeerterrein. Uit artikel 1.13 van de planregels volgt dat een kampeerterrein als bestaand wordt aangemerkt wanneer dit aanwezig was op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpplan. Camping Veldzicht was toen al op de locatie aan de Noordlandweg aanwezig. Het bestemmingsplan bevat geen definitie van het begrip ‘uitbreiding’. Het college zoekt daarom aansluiting bij de betekenis zoals deze in het ‘Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal’ is gegeven. In de Van Dale is ‘uitbreiden’ omschreven als ‘groter in omvang maken’. Volgens het college volgt hieruit dat de wijzigingsbevoegdheid uitsluitend kan worden gebruikt voor het groter in omvang maken van een bestaand kampeerterrein. Dit veronderstelt dat het perceel waarop de wijziging van het plan betrekking heeft, grenst aan het bestaande kampeerterrein van de aanvrager en daarvan deel gaat uitmaken. Tussen Camping Veldzicht en de beoogde locatie aan de Tijs Smitweg ligt Camping Hoeve ’t Noord. Het beoogde kampeerterrein ligt op ongeveer 90 m afstand van Camping Veldzicht en er is ruimtelijk gezien geen enkele verbinding tussen het nieuwe kampeerterrein en de (voorzieningen) van Camping Veldzicht. Aan de voorwaarden is dus

niet voldaan.

Het college wijst in dit verband ook op de plantoelichting waarin staat dat voor percelen grenzend aan een bestaand recreatieterrein, binnen een aangegeven wro-zone, de mogelijkheid is opgenomen om het perceel bij het recreatieterrein te betrekken. 'Betrekken bij' betekent 'er deel van uitmaken', aldus het college. Dat perceel, dat dus moet grenzen aan het bestaande kampeerterrein van de campingeigenaar die de wijzigingsaanvraag doet, moet dan deel uit gaan maken van dat bestaande kampeerterrein. Doordat het deel uitmaakt van het bestaande kampeerterrein kan ook van de faciliteiten van het bestaande kampeerterrein gebruik worden gemaakt, zoals de ontsluiting van het bestaande kampeerterrein en de overige bestaande voorzieningen zoals een beheergebouw met receptie.

### **Rechtsvraag**

Heeft het college terecht geoordeeld dat niet is voldaan aan de voorwaarden die in planregels zijn gesteld ten aanzien van de bevoegdheid tot wijziging van de bestemming, gelet op het begrip 'uitbreiding in de planregels'?

### **Uitspraak**

De Afdeling stelt voorop dat, zoals zij eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2401, onder 8.3, planregels omwille van de rechtszekerheid letterlijk dienen te worden uitgelegd. De rechtszekerheid vereist namelijk dat van wat in het bestemmingsplan is bepaald, in beginsel dient te worden uitgegaan. De niet bindende toelichting bij het bestemmingsplan heeft in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven, als de bestemming en de bijbehorende planregels waaraan moet worden getoetst, op zichzelf noch in samenhang (systematiek) duidelijk zijn.

De Afdeling stelt voorop dat artikel 3.7, aanhef en onder a en b, onder 2, van de planregels vereist dat de daar bedoelde wijzigingsbevoegdheden uitsluitend worden toegepast ten behoeve van de uitbreiding van bestaande kampeerterrinen. De Afdeling stelt vast dat er in de regels van het bestemmingsplan geen definitie is opgenomen van het begrip 'uitbreiding'. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1318, onder 5.1, kan voor de betekenis van een begrip, bij gebrek aan aanknopingspunten in het bestemmingsplan voor de wijze waarop een in het bestemmingsplan opgenomen begrip moet worden uitgelegd, aansluiting worden gezocht bij wat in het algemeen spraakgebruik daaronder wordt verstaan. Daarbij mag de betekenis zoals deze in de Van Dale is gegeven, worden betrokken. In de Van Dale wordt onder uitbreiden verstaan: 'groter in omvang maken'. Uit deze omschrijving kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden afgeleid dat een uitbreiding moet grenzen aan het bestaande

kampeerterrein van de campingeigenaar die de wijzigingsaanvraag doet.

Het college heeft zich verder nog op het standpunt gesteld, en dit op de zitting herhaald, dat uit de plantoelichting volgt dat voor percelen die grenzen aan een bestaand recreatieterrein binnen een aangegeven wro-zone de mogelijkheid bestaat om het perceel bij het recreatieterrein te betrekken, waarbij 'betrekken bij' volgens het college betekent dat het perceel daar deel van gaat uitmaken. Maar dit brengt naar het oordeel van de Afdeling niet mee dat de uitbreiding fysiek moet worden aangesloten op een bestaand kampeerterrein van de aanvrager. Een dergelijke uitleg blijkt als zodanig niet uit de plantoelichting.

De Afdeling is van oordeel dat in dit geval aan de voorwaarde van uitbreiding van bestaande kampeerterreinen wordt voldaan. Zoals weergegeven onder 2 grenst het perceel aan gronden met de bestemming 'Recreatie - 1 (kampeerterreinen)' en zijn op deze gronden verschillende kampeerterreinen aanwezig. Na de wijziging van de bestemming 'Agrarisch' gaat het perceel dus onderdeel uitmaken van het grotere geheel van gronden met de bestemming 'Recreatie - 1 (kampeerterreinen)' en de daarop aanwezige kampeerterreinen. Met de wijziging is daarom dus sprake van uitbreiding van bestaande kampeerterreinen. Als de planwetgever wil dat de wijzigingsbevoegdheid uitsluitend wordt toegepast ten behoeve van een uitbreiding die fysiek wordt aangesloten op een bestaand kampeerterrein van de aanvrager, dan ligt het voor de hand een dergelijke bepaling op te nemen in de planregels.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 08-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2026:1958

**Zaaknummer:** 202400592/1/R3

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## Standplaatsvergunning/Midden-Groningen

***Planologische beperkingen zijn kenmerkend voor een bestemmingsplan en daarmee worden geen schaarse rechten toebedeeld. Dat vooraf niet zeker is of een vergunning wordt verleend, maakt niet dat daarmee schaarste is gegeven.***

### Casus

Bij besluit van 7 december 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Groningen de aan een vishandel verleende standplaatsvergunning voor onbepaalde tijd omgezet naar een standplaatsvergunning voor bepaalde tijd. De vishandel exploiteert een viskraam op het bedrijventerrein Driebond te Groningen. Hij beschikte hiervoor vanaf 1 maart 2014 over een standplaatsvergunning voor onbepaalde tijd. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de permanente standplaatsvergunning van de vishandel heeft mogen omzetten in een vergunning voor bepaalde tijd. Daarbij heeft het college zich naar haar oordeel terecht op het standpunt gesteld dat er sprake is van een schaarse vergunning. Daarvan is sprake als er slechts één of een beperkt aantal vergunningen kan worden verleend, terwijl er meer (potentiële) gegadigden voor de vergunning kunnen zijn. De vishandel vindt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er sprake is van een schaarse vergunning. Er geldt volgens hem geen expliciet of impliciet plafond voor standplaatsvergunningen op de betreffende locatie en ook anderszins is er geen sprake van schaarste.

### Rechtsvraag

Is er sprake van een schaarse vergunning?

### Uitspraak

Op schaarse vergunningen is Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn) van toepassing. Uit de artikelen 11 en 12 van deze richtlijn volgt dat niet-schaarse vergunningen voor het aanbieden van diensten in beginsel voor onbepaalde tijd worden verleend en dat

schaarse vergunningen voor het aanbieden van diensten niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend. De Dienstenrichtlijn is, voor zover voor deze zaak van belang, correct omgezet in de Dienstenwet. De Afdeling zal daarom toetsen aan deze wet, uitgelegd in het licht van de Dienstenrichtlijn.

In de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal van 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, is een toelichting gegeven op het begrip schaarse publieke rechten, waar ook schaarse vergunningen zoals bedoeld in de Dienstenwet onder vallen. Van schaarse publieke rechten is sprake als de som van de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft. Deze definitie impliceert in het geval van schaarse vergunningen dat het aantal beschikbare vergunningen (het aanbod) beperkt is en dat voor het aantal te verlenen vergunningen een maximum of plafond geldt. Dat plafond kan voortvloeien uit de schaarste aan beschikbare natuurlijke hulpbronnen (fysieke schaarste) of aan bruikbare technische mogelijkheden (technische schaarste) (artikel 33, vierde lid, onder b, van de Dienstenwet), maar kan ook om beleidsmatige redenen worden vastgesteld (beleidsmatige schaarste) (artikel 33, eerste lid onder b, van de Dienstenwet). Doorgaans zal dit plafond in een getal worden uitgedrukt dat is neergelegd in een wettelijk voorschrift of op basis van dat wettelijk voorschrift worden vastgesteld. Een plafond kan echter ook zijn 'verstopt' en dus niet expliciet worden genoemd.

Volgens Vishandel JP is er in dit geval geen sprake van een schaarse vergunning, omdat – kort gezegd – niet is gebleken dat het aanbod beperkt is. De Afdeling is het daarmee eens. Dit licht zij hieronder toe.

Het college stelt zich op het standpunt dat er sprake is van een combinatie van fysieke en beleidsmatige schaarste. Over de fysieke aspecten van de gestelde schaarste heeft de rechtbank overwogen dat het college, vanwege de unieke kenmerken van de standplaats, niet hoefde uit te gaan van (potentieel) gelijkwaardig aanbod in de omgeving. Deze overweging volgt de Afdeling niet. Anders dan de rechtbank tot uitgangspunt heeft genomen, gaat het bij het beoordelen van de schaarste namelijk niet om het aantal locaties dat qua kenmerken gelijkwaardig is aan de specifieke standplaats van Vishandel JP, maar om het aantal locaties dat geschikt is voor een standplaats. Het doel is immers te waarborgen dat andere dienstverleners de mogelijkheid hebben de betreffende activiteit te verrichten. In dit geval heeft het college op de zitting bij de Afdeling toegelicht dat niet van tevoren is bekeken welke andere locaties geschikt zijn voor een standplaats. Dat wordt pas bekeken op het moment dat er een standplaatsvergunning voor dit gebied is aangevraagd, wat nog niet is voorgekomen. De Afdeling leidt uit deze toelichting af dat het college niet in kaart heeft gebracht hoeveel locaties op het bedrijventerrein geschikt zijn voor een standplaats. Omdat daar geen zicht op

bestaat, kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden geconcludeerd dat er sprake is van een fysieke beperking van het aantal beschikbare plaatsen. Fysieke schaarste aan de aanbodkant is daarmee niet aannemelijk gemaakt.

Over de beleidsmatige aspecten van de schaarste heeft de rechtbank overwogen dat alternatieve standplaatsen afhankelijk zijn van een ruimtelijke afweging, terwijl de locatie van Vishandel JP al is aangewezen als standplaats. Het college heeft hierover in zijn verweerschrift toegelicht dat op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2021 en de geldende bestemmingsplannen, een afzonderlijke ruimtelijke toets moet plaatsvinden bij elke aanvraag voor een standplaats op het bedrijventerrein. Hoewel er geen maximum geldt voor het aantal vergunningen voor standplaatsen, is er volgens het college sprake van een beperkt aanbod omdat in de praktijk terughoudend wordt omgegaan met het toewijzen van nieuwe standplaatsen. De Afdeling volgt niet dat er daarom sprake is van beleidsmatige schaarste. Zoals zij in haar uitspraak van 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2914, r.o. 8.2, heeft overwogen, zijn planologische beperkingen kenmerkend voor de vaststelling van een bestemmingsplan en worden daarmee geen schaarse rechten toebedeeld. Dat bij de beoordeling van een aanvraag vooraf niet zeker is of een vergunning wordt verleend, maakt niet dat daarmee schaarste is gegeven. Een dergelijke beoordeling is inherent aan het stelsel van ruimtelijke ordening. Het voorgaande geldt dus ook als er, zoals in dit geval, om redenen van ruimtelijke ordening terughoudend wordt omgegaan met het verlenen van vergunningen. Omdat niet is gebleken dat het aantal te verlenen vergunningen beleidsmatig is beperkt, is er naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van beleidsmatige schaarste.

Gelet op het bovenstaande, is de Afdeling van oordeel dat fysieke en/of beleidsmatige schaarste van het aanbod aan standplaatsen niet aannemelijk is gemaakt. Daarmee is in beginsel ook geen sprake van een schaarse vergunning. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat in dit geval sprake is van zodanige vraag, dat al op voorhand evident is dat het aantal beschikbare plaatsen onvoldoende is om in die vraag te voorzien. Daarom is de rechtbank onterecht tot het oordeel gekomen dat er sprake is van een schaarse vergunning en dat het college om die reden de vergunning van Vishandel JP voor onbepaalde tijd in een vergunning voor bepaalde tijd heeft mogen omzetten.

### *Conclusie*

Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. De Afdeling zal het beroep van Vishandel JP tegen het besluit op bezwaar van 17 oktober 2022 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Verder wordt het besluit van 7 december 2021 herroepen. Dit betekent dat de standplaatsvergunning van Vishandel JP weer voor onbepaalde tijd geldt.

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 22-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2026:2305

**Zaaknummer:** 202403823/1/A3

**Wetsartikelen:** 11 Richtlijn 2006/123/EG en 12 Richtlijn 2006/123/EG

RECHTSPRAAK

## **Handhaving/De Bilt**

***Handhaving. Exceptieve toetsing planregeling. Schaarse rechten. Systeem met een verdelingsmechanisme. De planregeling is evident in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.***

### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van De Bilt (het college) heeft bij meerdere besluiten een last onder dwangsom opgelegd vanwege een teveel aan staanplaatsen en/of recreatiewoningen. Eiseressen hebben bezwaar gemaakt tegen de primaire besluiten. In afzonderlijke besluiten (de bestreden besluiten) heeft het college de lasten onder dwangsom in stand gelaten.

Eiseressen voeren aan dat met de planregeling en op basis van de door het college gebruikte luchtfoto's niet is vast te stellen hoeveel staanplaatsen en/of recreatiewoningen er op de peildatum op het recreatiepark aanwezig waren. Tijdens de zitting hebben eiseressen desgevraagd verduidelijkt dat zij beoogd hebben aan te voeren dat de rechtbank de planregeling exceptief dient te toetsen en wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel onverbindend moet verklaren, met als gevolg dat de bestreden besluiten moeten worden vernietigd en de lasten onder dwangsom moeten worden herroepen.

### **Rechtsvraag**

Is de planregeling evident in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel?

### **Uitspraak**

De mogelijkheid om in een procedure die is gericht tegen een besluit over handhaving, de gelding van de toepasselijke bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen, strekt, gelet op de appellabiliteit van het bestemmingsplan en de rechtszekerheid en belangen van derden, niet zover dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd in het kader van de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan. In een procedure als deze waarin wordt aangevoerd dat de

bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling of algemeen rechtsbeginsel, dient de bestemmingsregeling slechts onverbindend te worden geacht of buiten toepassing te worden gelaten, indien de bestemmingsregeling evident daarmee in strijd is. Voor evidentie is onder meer vereist dat de hogere regelgeving zodanig concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent. Een planregel is alleen evident in strijd met hoger recht als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet.

De rechtbank acht de planregeling onverbindend wegens evidente strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en zal dat hierna toelichten. Wat de gevolgen hiervan zijn, zal de rechtbank toelichten onder het kopje conclusies en gevolgen.

De rechtbank is van oordeel dat hier sprake is van een bestemmingsplan dat schaarse rechten regelt. Een regeling met schaarse rechten vereist een systeem met een verdelingsmechanisme waarmee de schaarse rechten op een objectieve en transparante wijze worden toebedeeld. In dit geval is er in het geheel geen sprake van een mechanisme waarmee de rechten kunnen worden toebedeeld. Nog los van de vraag wat exact moet worden verstaan onder een complex en in hoeverre binnen het maximaal toelaatbare aantal de hoeveelheid aan staanplaatsen en recreatiewoningen onderling uitwisselbaar zijn, regelt het bestemmingsplan enkel dat binnen de locatie van een complex niet meer staanplaatsen en/of recreatiewoningen aanwezig mogen zijn dan er waren ten tijde van de inwerkingtreding van het plan. Het plan voorziet niet in een verkaveling of andere wijze waarop geregeld is waar zich exact staanplaatsen en/of recreatiewoningen mogen bevinden. Het ontbreekt verder aan een mechanisme om het recht toe te delen om staanplaatsen en/of recreatiewoningen te kunnen realiseren. Omdat een dergelijk mechanisme in de vorm van een vergunningenstelsel of systeem met ontheffingen ontbreekt, is er dus ook geen sprake van een transparant, objectief en toetsbaar verdelingsmechanisme waarmee wordt bijgehouden hoeveel staanplaatsen en/of recreatiewoningen er aanwezig zijn en hoeveel er nog gerealiseerd mogen worden. Voor grondeigenaren binnen de locatie van een complex is het dus ook niet mogelijk om vast te stellen of zij een staanplaats en/of recreatiewoning kunnen realiseren en in hoeverre zij met een aanwezige staanplaats en/of recreatiewoning reeds in overtreding zijn. De regeling voldoet hiermee niet aan de eisen die aan een regeling voor schaarse rechten worden gesteld. En als het op basis van luchtfoto's al mogelijk zou zijn vast te stellen hoeveel staanplaatsen en/of recreatiewoningen er op de peildatum aanwezig waren en het daardoor mogelijk zou zijn om vast te stellen dat het maximaal toelaatbare aantal aan staanplaatsen en/of recreatiewoningen wordt overschreden, dan laat deze overtreding zich gelet op de versnipperde eigendomssituatie en het ontbreken van een verdelingsmechanisme niet adresseren aan een individuele overtreder.

De rechtbank merkt daarnaast op dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan er voor de bouw van recreatiewoningen nog sprake was van een vergunningplicht op grond van artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wabo. Daarmee was aanvankelijk dus voor recreatiewoningen nog sprake van een mechanisme om de schaarse rechten te kunnen toedelen en had het college bij de toepassing daarvan een transparant regime kunnen optuigen voor het bijhouden en toedelen van de rechten voor het realiseren en in stand houden daarvan. Met de wijziging van de regeling voor vergunningvrij bouwen per 1 november 2014 zijn recreatiewoningen (met een hoogte tot 5 m en een oppervlakte tot 70 m<sup>2</sup>) voor het bouwen vergunningvrij geworden en is die mogelijkheid weggefallen (Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, Stb. 2014/333). Voor de staanplaatsen was van meet af aan echter al niet voorzien in een mechanisme voor de toedeling. En aangezien het bestemmingsplan ook niet in de weg staat aan de onderlinge uitwisseling van aantallen van staanplaatsen en/of recreatiewoningen, moet de regeling van meet af aan al evident in strijd met de rechtszekerheid worden geacht.

De conclusie uit het voorgaande is dat het beroep slaagt.

De beroepen zijn gegrond. De regeling in het bestemmingsplan over het maximaal toelaatbare aantal staanplaatsen en/of recreatiewoningen is evident in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en moet buiten toepassing worden gelaten. Dat betekent dat de hierop gebaseerde lasten onder dwangsom niet opgelegd hadden mogen worden. Dat maakt dat de bestreden besluiten voor vernietiging in aanmerking komen. De rechtbank zal ter finale afdoening van het geschil zelf in de zaak voorzien door de lasten onder dwangsom met toepassing van artikel 8.72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb te herroepen. De procedures zijn daarmee afgerond. Het college hoeft dus geen nieuwe beslissingen op bezwaar te nemen.

---

**Instantie:** Rechtbank Midden-Nederland

**Datum uitspraak:** 21-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBMNE:2026:1678

**Zaaknummer:** UTR 25/3156 en UTR 25/3345

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Bestuurlijke boete/minister Infrastructuur en Waterstaat**

***Derden kunnen belanghebbenden zijn bij boetebesluiten.  
Terugg koppeling aan de wetgever.***

### **Casus**

Bij brief van 23 december 2020 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan FNV medegedeeld dat zij niet wordt toegelaten als belanghebbende in een eventuele bestuurlijke boeteprocedure die kan volgen op het boeterapport over de transportonderneming. FNV komt op voor de belangen van haar leden. Om die reden heeft zij de arbeidsomstandigheden en arbeidstijden van vrachtwagenchauffeurs onderzocht. Uit dat onderzoek is naar voren gekomen dat de regels over de rusttijden niet altijd worden gevolgd. Zo brengen chauffeurs onder meer de weekeinden in de cabine van hun voertuigen door. De resultaten van dit onderzoek heeft FNV neergelegd in een notitie en aangeboden aan de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De ILT heeft de resultaten meegenomen in haar eigen onderzoek en geconcludeerd dat de transportonderneming boetes moet krijgen. FNV wil betrokken zijn bij de totstandkoming van het besluit tot boeteoplegging en bezwaar kunnen maken tegen de opgelegde boetes. De minister en de rechtbank vinden echter dat dat niet kan. In dit hoger beroep gaat het onder meer om de vraag of FNV belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij het besluit van de minister om aan de transportonderneming een bestuurlijke boete op te leggen.

### **Rechtsvraag**

Kunnen derden belanghebbenden zijn bij boetebesluiten?

### **Uitspraak**

De wetgever heeft bij het opstellen van de afdeling waarin de bijzondere bepalingen over bestuursrechtelijke boetes staan, afdeling 5.4.1 van titel 5.4 van de Awb, geen artikelen opgenomen die gaan over de positie van derden bij boetebesluiten. In relatie tot boetebesluiten bevat de Awb dus geen bijzondere regeling over derden. De Afdeling gaat er

daarom van uit dat de wetgever de algemene definitiebepalingen uit de Awb over belanghebbendheid bij een besluit van toepassing heeft gevonden.

De Afdeling neemt daarom als uitgangspunt dat de natuurlijke persoon of rechtspersoon moet voldoen aan de vereisten van artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb om belanghebbende bij een boetebesluit te kunnen zijn. Of een natuurlijke persoon of een rechtspersoon een verzoek om handhaving heeft gedaan, is daarbij niet van belang. In zoverre volgt de Afdeling de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal niet.

Om ingeval van een rechtspersoon als belanghebbende te worden aangemerkt, is vereist dat hij als zijn algemene en collectieve belangen de doelen behartigt die (ook) verband houden met de naleving van de regelgeving waarvoor de boete is opgelegd. Daarnaast moet de rechtspersoon feitelijke werkzaamheden verrichten waaruit dat blijkt. Als de rechtspersoon voldoet aan de vereisten die het derde lid van artikel 1:2 van de Awb noemt, moet daarnaast worden bezien of hij ook voldoet aan die van het eerste lid. Ook een natuurlijke persoon moet daaraan voldoen om belanghebbende bij een besluit te zijn. Dat betekent dat is vereist dat de natuurlijke persoon of rechtspersoon een voldoende objectief, actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks is betrokken bij het boetebesluit.

Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. Voor bestraffende sancties gelden in beginsel de waarborgen, zoals het recht op een eerlijk proces en het vermoeden van onschuld, uit onder meer het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Een bestraffende sanctie is in de Awb gedefinieerd als een bestuurlijke sanctie voor zover die beoogt leed toe te voegen aan de overtreder. Bij het toevoegen van leed zijn naast het belang van de overtreder in beginsel geen andere belangen rechtstreeks betrokken. De boete is echter een bestuurlijke sanctie, waarvoor geldt dat leedtoevoeging aan de overtreder veelal niet het enige doel is. Het boetebesluit kan ervoor zorgen dat de overtreding stopt of zich niet herhaalt en dat de regels ook daarna worden nageleefd. Zoals de staatsraad advocaat-generaal terecht opmerkt, heeft de bestuurlijke boete dus een tweeledig karakter.

In de regel zal een natuurlijke persoon of rechtspersoon als derde geen rechtstreeks belang hebben bij de leedtoevoeging aan de overtreder als gevolg van de opgelegde boete. De Afdeling volgt echter de staatsraad advocaat-generaal waar hij zegt dat de bestraffende aard van de bestuurlijke boete niet betekent dat derden daarbij nooit belanghebbende kunnen zijn. Het opleggen van een bestraffende sanctie kan andere gevolgen hebben dan leedtoevoeging aan de overtreder, bijvoorbeeld gevolgen die te maken hebben met de gewenste beëindiging van de overtreding. Deze feitelijke gevolgen van het boetebesluit kunnen onder omstandigheden de belangen van (andere) natuurlijke of rechtspersonen raken, bijvoorbeeld als daarmee de

arbeidsmarkt- of concurrentiepositie wordt beïnvloed. Een natuurlijke persoon of rechtspersoon kan daardoor een rechtstreeks belang hebben bij het beoogde effect van de opgelegde boete. Dit is het geval als zijn belang rechtstreeks wordt geraakt doordat een wettelijke norm waarvan de naleving wordt beoogd door de natuurlijke persoon of rechtspersoon, niet wordt nageleefd. De natuurlijke persoon of rechtspersoon kan belang hebben bij een doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige handhaving van de desbetreffende norm. Voor dat standpunt vindt de Afdeling onder meer steun in de totstandkomingsgeschiedenis van de Awb. Daaruit blijkt dat de wetgever niet de bedoeling heeft gehad om derden altijd uit te sluiten bij boetebesluiten. In de toelichting bij titel 5.4 van de Awb staat namelijk dat weliswaar bij veel overtredingen waarvoor bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd, geen individuele burgers zijn aan te wijzen die rechtstreeks worden benadeeld, maar dat een rechtstreeks belang bij een boetebesluit onder omstandigheden, bijvoorbeeld, wel kan worden aangenomen voor de directe concurrent van de overtreder van mededingingsregels (zie Kamerstukken II, 29702, nr. 3, blz. 129). Dit voorbeeld komt ook terug in de rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB; zie bijvoorbeeld de uitspraken van 28 mei 2004, ECLI:NL:CBB:2004:AP1336, 17 november 2004, ECLI:NL:CBB:2004:AR6034 en 3 juli 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD6629). In deze uitspraken oordeelt het CBB dat een marktpartij die bij de toezichthouder een klacht heeft ingediend wegens overtreding van de mededingingsregels door een concurrerende of dominante marktpartij, als derde belanghebbende bij een boetebesluit kan zijn. De Afdeling heeft voor een vakbond, werknemers en een concurrerende onderneming eerder geoordeeld dat zij als derde belanghebbende kunnen zijn bij de weigering een boete aan de werkgever op te leggen wegens de overtreding van regelgeving die gaat over het werk (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2645 en ECLI:NL:RVS:2016:2649).

Of er voldoende oorzakelijk verband bestaat tussen het besluit tot het opleggen van de boete en het betrokken belang van de derde, natuurlijke persoon of rechtspersoon, zal dus per geval moeten worden beoordeeld.

Als een derde, een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, belanghebbende is bij het besluit tot boeteoplegging, kan die zich ook uitlaten over de hoogte van de boete. Het is de rechter die bepaalt of de hoogte van de boete evenredig is (art. 5:46 Awb).

### *Consequenties*

Zowel de staatsraad advocaat-generaal als de minister heeft erop gewezen dat deelname van derden als belanghebbende bij de procedure tot het opleggen van een boetebesluit onder de hiervoor geschetste voorwaarden, gevolgen kan hebben die op gespannen voet zouden kunnen staan met de waarborgen die een vermeende overtreder of beboete heeft op grond van

de hiervoor genoemde internationale verdragen. Zo kan de rechtspositie van de (vermeende) overtreder onder druk komen te staan, bijvoorbeeld doordat een derde al bij het voornemen van het bestuursorgaan om een boete op te leggen aanspraak maakt op het volledige dossier waarin mogelijk gevoelige bedrijfsinformatie staat, of als niet onmiddellijk duidelijk is of een derde belanghebbende is bij een boete, of als een derde pas op een later tijdstip kennisneemt van de opgelegde boete en daartegen alsnog opkomt waarbij de mogelijkheid bestaat dat een hogere boete wordt opgelegd. Voor de oplossing van in ieder geval een deel van deze mogelijk onwenselijke gevolgen kan, zo nodig naar analogie, aansluiting worden gezocht bij bestaande regelingen in de Awb over beperkte kennisneming van stukken door een partij, de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding, de evenredigheid van de boete en algemene beginselen zoals dat niemand twee keer voor hetzelfde feit mag worden vervolgd of gestraft. De Afdeling geeft mee dat bij de toepassing van die regelingen het belang van de bescherming van de vermeende overtreder of de beboete zwaar weegt.

#### *Terugkoppeling aan de wetgever*

Het is aan de wetgever om te beoordelen of zij bepaalde gevolgen van het oordeel van de Afdeling over de toelating van derden bij procedures over boetebesluiten onwenselijk vindt. Als dat het geval is, is het ook aan haar om te bezien of en zo ja, op welke wijze die gevolgen kunnen worden beperkt of voorkomen.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 01-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2026:1842

**Zaaknummer:** 202307728/1/R1

**Wetsartikelen:** 1:2 lid 1 en 3 Awb en 5:46 Awb

RECHTSPRAAK

## **Handhaving/Sliedrecht**

***Handhaving onder de Omgevingswet. Vervallen regels tijdelijk deel omgevingsplan. Voorrangsregels. Verschillende regels die zien op hetzelfde onderwerp (onzelfstandige bewoning). Rechtszekerheid.***

### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van Sliedrecht (het college) heeft een last onder dwangsom opgelegd vanwege het kamersgewijs verhuren van een pand van verzoekster. Verzoekster is het niet eens met de opgelegde last onder dwangsom. Zij verzoekt de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening te treffen.

### **Rechtsvraag**

Kan het betoog van het college worden gevolgd dat de regels van het nieuwe omgevingsplan aanvullend werken op de regels van het tijdelijk deel?

### **Uitspraak**

Gelet op wat eerder is overwogen is de voorzieningenrechter van oordeel dat het college in bezwaar ten eerste moet concluderen dat het op basis van de feiten en omstandigheden ten tijde van het primaire bestreden besluit een gebrekkig handhavingsbesluit heeft genomen. Het college zal vervolgens moeten bezien of de last onder dwangsom in bezwaar in stand kan blijven. De voorzieningenrechter heeft hier nog wel twijfels bij. Verzoekster wijst terecht op de omstandigheid dat in de bezwaarprocedure (ex nunc) twee rechtsregimes naast elkaar lijken te gelden, namelijk de bestemmingen en regels uit het bestemmingsplan 'Woongebied 2016' en tevens het Omgevingsplan 1.0. Bij een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan moet worden bepaald welke regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan, zoals bedoeld in artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet, komen te vervallen (zie Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 21). Gelet op het vaststellingsbesluit van het Omgevingsplan 1.0 heeft de gemeenteraad voorgaande nagelaten. Ook zijn geen voorrangsregels vastgesteld. Dit betekent dat zowel de regels van de oude bestemmingsplannen, die onderdeel uitmaken van het

tijdelijk deel van het omgevingsplan, als de nieuwe regels van het omgevingsplan van toepassing zijn. Dit wordt ook bevestigd door raadpleging van Regels op de kaart in het Omgevingsloket van de geldende regels voor dit perceel. De voorzieningenrechter heeft twijfels over het betoog van het college dat de regels van het nieuwe omgevingsplan aanvullend werken op de regels van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, waaronder het bestemmingsplan 'Woongebied 2016'. Op hetzelfde perceel gelden namelijk verschillende planregels die op onderdelen met elkaar in strijd lijken te zijn. Zo gelden er verschillende regels die zien op het onderwerp onzelfstandige bewoning. Hiermee wordt de rechtszekerheid niet gediend.

---

**Instantie:** Rechtbank Rotterdam

**Datum uitspraak:** 03-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBROT:2026:4666

**Zaaknummer:** ROT 26/2177

**Wetsartikelen:** 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet

RECHTSPRAAK

## **Omgevingsvergunning/Zwijndrecht**

### ***Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit voor een zonnepark. Uitvoerbaarheid en netcongestie. Relativiteitsvereiste.***

#### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van Zwijndrecht (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor een omgevingsplanactiviteit, bestaande uit een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, bouwactiviteit en uitvoeren van een werk, niet zijnde een bouwwerk, of werkzaamheid.

De omgevingsvergunning is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De gemeenteraad heeft een positief bindend advies afgegeven.

Eisers betogen onder meer dat het bouwplan niet uitvoerbaar is, omdat er sprake is van netcongestie en een overbelast netwerk.

#### **Rechtsvragen**

1. Kunnen eisers succesvol betogen dat het vergunde project niet uitvoerbaar is vanwege netcongestie of staat het relativiteitsvereiste hieraan in de weg?
2. En als deze beroepsgrond inhoudelijk kan worden besproken: staat netcongestie de uitvoerbaarheid van het vergunde project in de weg?

#### **Uitspraak**

1. De rechtbank oordeelt ten eerste dat het betoog van het college dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een succesvol beroep van eisers op de uitvoerbaarheid van het projectplan, voor zover dat ziet op netcongestie, niet slaagt. De rechtbank ziet niet in waarom eisers 1 zich in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties niet op mogelijke netcongestie van het project zouden kunnen beroepen (zie ook de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, overweging 10.2). Netcongestie kan

eisers 1 raken in de gebruiksmogelijkheden van hun eigen perceel. Verder geldt dat ook voorkomen moet worden dat eisers worden geconfronteerd met de nadelige ruimtelijke gevolgen van een bestemming die niet uitvoerbaar is. Dat betekent dat het beroep op artikel 8:69a van de Awb niet slaagt.

2. De rechtbank stelt vast dat de uitvoerbaarheidstoets, zoals voorheen opgenomen in artikel 3.1.6, onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening, niet is teruggekomen in de Ow (Stb. 2018, 290, p. 105-106). Dit neemt niet weg dat het in strijd kan worden geacht met een evenwichtige functietoedeling als er functies zouden worden toegedeeld waarvan op voorhand aannemelijk is dat deze op de desbetreffende locatie nooit kunnen worden verwezenlijkt. Uit de toelichting op het Omgevingsbesluit (Stb. 2018, 290, p. 105-106) begrijpt de rechtbank dat de oude rechtspraak nog steeds van toepassing is. In het kader van een procedure tegen een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik kan een betoog over de uitvoerbaarheid van het project alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien, en voor zover, het aangevoerde leidt tot de conclusie dat het college op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het project niet kan worden uitgevoerd. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:354.

Uit de stukken en het verhandelde op zitting blijkt dat netcongestie niet aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg staat. Stedin is betrokken geweest bij de totstandkoming van de RES en heeft geconcludeerd dat er voldoende ruimte is op het netwerk voor het zonnepark. In wat eisers hebben aangevoerd ziet de rechtbank geen aanleiding om aan deze conclusie te twijfelen.

---

**Instantie:** Rechtbank Rotterdam

**Datum uitspraak:** 03-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBROT:2026:4563

**Zaaknummer:** ROT 24/10183 en ROT 24/10245

**Wetsartikelen:** 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet en 8:69a Awb

RECHTSPRAAK

## **Handhaving/Enschede**

***Het college heeft bij het bestreden besluit onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen van de last onder dwangsom voor eiseres en haar kinderen. Het college had bij zijn afweging rekening moeten houden met artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Uit dit artikel van het IVRK volgt dat, als in een woning minderjarige kinderen wonen, de belangen van deze kinderen in kaart moeten worden gebracht en bij de beoordeling van de evenredigheid van de maatregel in aanmerking moeten worden genomen.***

### **Casus**

Het college van burgemeester en wethouders van Enschede (het college) heeft een last onder dwangsom opgelegd vanwege de bewoning van twee panden met een bedrijfsbestemming. Eén ervan wordt bewoond door eiseres en haar twee kleine kinderen. Bij het bestreden besluit heeft het college het bezwaar ongegrond verklaard en het primaire besluit in stand gelaten.

De zaak spitst zich toe op de vraag of het college bij het opleggen van de last onder dwangsom voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van eiseres en haar kinderen.

### **Rechtsvraag**

Heeft het college voldoende rekening gehouden met de gevolgen van de last onder dwangsom voor eiseres en haar jonge kinderen?

### **Uitspraak**

De rechtbank is van oordeel dat eisers terecht hebben aangevoerd dat in het bestreden besluit onvoldoende is ingegaan op de gevolgen die de last onder dwangsom heeft voor [eiser 2] en haar jonge kinderen. Het college had bij zijn afweging rekening moeten houden met artikel 3 van het IVRK. Daarin is bepaald dat bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of

deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging vormen. De rechtbank is van oordeel dat uit artikel 3 van het IVRK volgt dat, als in een woning minderjarige kinderen wonen, de belangen van deze kinderen in kaart moeten worden gebracht en bij de beoordeling van de evenredigheid van de maatregel in aanmerking moeten worden genomen. Vergelijk de prejudiciële beslissing van de Hoge Raad van 28 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1799; en de uitspraak van deze rechtbank van 15 januari 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:154. Ter zitting heeft het college verklaard dat de belangen van [eiser 2] en haar kinderen in het bestreden besluit zijn betrokken, maar dat blijkt niet uit dat besluit. De belangen van [eiser 2] en haar kinderen zijn niet specifiek benoemd in het bestreden besluit, en ook niet in het primaire besluit, en daardoor ook niet kenbaar meegewogen bij de beslissing om handhavend op te treden. Dat geldt zowel voor het aspect van het wel of niet in pand [adres 4] mogen blijven wonen als voor het aspect van het vinden van nieuwe woonruimte binnen de termijn die daarvoor is gegeven. Niet is gemotiveerd dat de begunstigingstermijn die aan de last onder dwangsom is verbonden voor [eiser 2] voldoende is om voor haar en haar kinderen nieuwe woonruimte te vinden. Ter zitting heeft het college verklaard mee te willen werken als blijkt dat [eiser 2] meer tijd nodig heeft voor het vinden van nieuwe woonruimte en dat het niet de bedoeling is dat zij en haar kinderen op straat komen te staan. Niet is gebleken dat het college dit bij het opstellen van het bestreden besluit heeft betrokken. Dat had wel moeten.

De rechtbank is dan ook van oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarin het onderdeel van de last dat ziet op het pand [adres 4] is gehandhaafd, onzorgvuldig is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en het beroep is in zoverre gegrond.

De rechtbank stelt vast dat het verweerschrift dat het college in beroep heeft ingediend geen nadere onderbouwing bevat van de belangenafweging die in het bestreden besluit ten grondslag ligt aan het onderdeel van de last dat ziet op pand [adres 4]. Ook ter zitting heeft het college, na daartoe in de gelegenheid te zijn gesteld, die niet of onvoldoende gegeven. De rechtbank stelt daarom vast dat het college ook in beroep niet voldoende heeft gemotiveerd dat de nadelige gevolgen van de last onder dwangsom, voor zover die ziet op pand [adres 4], althans in combinatie met de begunstigingstermijn die is opgelegd, voor [eiser 2] niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De rechtbank zal het bestreden besluit daarom vernietigen, voor zover daarin het onderdeel van de last onder dwangsom dat ziet op pand [adres 4] in stand is gelaten. Het college moet ten aanzien van dat onderdeel opnieuw op het bezwaar van eisers beslissen. Als het college opnieuw besluit om

dat onderdeel in stand te laten, moet het beter motiveren waarom de gevolgen daarvan voor [eiser 2] niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen en waarom de geboden begunstigingstermijn voor haar lang genoeg is om voor haar en haar kinderen nieuwe woonruimte te vinden.

---

**Instantie:** Rechtbank Overijssel

**Datum uitspraak:** 14-04-2026

**ECLI:** ECLI:NL:RBOVE:2026:2034

**Zaaknummer:** ak\_25\_1619

**Wetsartikelen:** 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet en 3 IVRK