

In de zaak met ECLI:NL:RVS:2022:1554 ging het om een afstand van 1,7 kilometer tussen het huisvuil van appellant en zijn woning en een (vermoedelijk) verkeerd bezorgd pakket, gestaafd door een ingediende klacht over de bezorging. Tot slot ging het in de zaak met ECLI:NL:RVS:2022:1558 om spullen die in een doos aan het grofvuil waren aangeboden, welke doos waarschijnlijk door een voorbijganger zou zijn meegenomen, waarna deze laatste de doos vervolgens elders naast de papiercontainer had neergezet.

7. Andere gevallen die de aannemelijkheids-toets van de Afdeling konden doorstaan zijn bijvoorbeeld te vinden in ABRvS 18 januari 2006, AB 2006/265, waarin de moeder van appellant de vuilniszak naast de container had gedeponeerd, omdat de container geblokkeerd was door een klem zittende vuilniszak, ABRvS 21 december 2007, AB 2008/126, waarin appellant al was verhuisd toen het huisvuil verkeerd werd geplaatst, ABRvS 17 september 2008, AB 2009/119, waarin de container waar het huisvuil was aangetroffen zich op ongeveer een kilometer van de woning van appellant bevond, ABRvS 21 mei 2014, AB 2014/254, waarin appellante vanwege een vroeg-tijdige bevalling het huisvuil niet zelf buiten had kunnen zetten en ABRvS 31 januari 2018, AB 2018/249, waarin appellant voor langere tijd in het buitenland was.

8. Ik kan mij zo voorstellen dat de Afdeling al die vuilniszakkenzaken waarbij de overtreder met een 'goed verhaal' kwam en waarin toch tot aan hoger beroep werd doorgeprocedeerd een beetje zat was. Dat de Afdeling met deze drie uitspraken nu een duidelijk kader schept voor het aanvechten van handhavingsbesluiten bij verkeerd aangeboden huisvuil is dan ook toe te juichen. Niet alleen voor overtreders en bestuursorganen, die nu (nog beter) weten waar ze aan toe zijn, ook voor de Afdeling zelf kan dit mogelijk bijdragen aan een vermindering van de vuilniszakkenjurisprudentie. Met een 'geloofwaardige ontkenning' en een begin van tegenbewijs (i.e. een concrete, gedetailleerde, logische en met objectieve omstandigheden onderbouwde verklaring) heeft doorprocederen tot en met de hoogste bestuursrechter immers weinig zin. Is deze 'bewijslastverdeling' bij verkeerd aangeboden huisvuil nu nieuw of 'anders dan voorheen'? Eigenlijk niet. Maar het is wel een verduidelijking en aanscherping en met het doen uitgaan van het persbericht bij de drie uitspraken geeft de Afdeling een extra signaal af. De boodschap is helder: bestuursorganen moeten niet te veel leunen op het bewijsvermoeden en vooral ook goed luisteren naar het verhaal van de vermeende overtreder. Heeft hij een logische en onderbouwde verklaring die kan gelden als begin van tegenbewijs?

Dan moet het bestuursorgaan daar wat mee doen en kan het niet volharden in een theoretisch bewijsvermoeden. Het zou mooi zijn als de praktijk gevolg geeft aan deze impliciete oproep van de Afdeling.

C.M.M. van Mil

AB 2022/210

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

25 mei 2022, nr. 202107143/1/R4

(Mr. G.T.J.M. Jurgens)

m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Art. 6:12 Wro; art. 6:13 Awb

ECLI:NL:RVS:2022:1476

Exploitatieplan. Varkens in Nood-lijn. Ontbreken procesbelang.

De raad stelt nog dat het beroep van appellant en anderen niet-ontvankelijk is, omdat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerp van het exploitatieplan. Het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 (Varkens in Nood), ECLI:EU:C:2021:7, en de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, dienen niet zo ruim geïnterpreteerd te worden dat ook in een procedure tegen een exploitatieplan beroep kan worden ingesteld zonder dat een zienswijze is ingediend, aldus de raad. De Afdeling overweegt dat zij geen aanleiding ziet om het besluit tot het vaststellen van een exploitatieplan voor wat betreft de (verruimde) toegang tot de rechter anders te behandelen dan het besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan. De Afdeling wijst er ook op dat zij al in haar uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, heeft overwogen dat zij als omgevingsrechtelijke zaken de zaken beschouwt over besluiten op grond van onder meer de Wro. Dat appellant en anderen geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerp van het exploitatieplan geeft daarom geen aanleiding om hun beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Uitspraak in het geding tussen:

Appellant en anderen, allen te Arnhem, appellanten,

en

De raad van de gemeente Arnhem, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2021 heeft de raad het exploitatieplan "Schuytgraaf 2011, 12e herziening" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appelland en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Appelland en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 april 2022, waar appelland en anderen, in de persoon van appelland en appelland A, bijgestaan door mr. J.L.G. Niederer, advocaat te Arnhem, en de raad, vertegenwoordigd door mr. S.K. Maessen, J. Kruit en I. de Vries, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 5 juli 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Schuytgraaf 2011" en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt de realisatie mogelijk van de woonwijk Schuytgraaf, in het zuidwestelijke deel van Arnhem. Het bestemmingsplan en het exploitatieplan zijn nadien meermalen gewijzigd/herzien. Bij besluit van 29 september 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Chw Schuytgraaf, veegplan 2017, herziening velden 3 noord en 23" en de nu voorliggende 12e herziening van het exploitatieplan vastgesteld. Het genoemde bestemmingsplan heeft betrekking op het zogenoemde "veld 3 noord" in het noorden van Schuytgraaf en "veld 23" in het zuiden. Een overzichtskaat waarop de "veldindeling" van Schuytgraaf is weergegeven, is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

2. Appelland en anderen zijn eigenaren en bewoners van de percelen 5 locaties. Deze percelen liggen binnen het zogenoemde "veld 22b", in het zuiden van Schuytgraaf. Veld 22b en dus de percelen van appelland anderen maken geen deel uit van het plangebied van het bij besluit van 29 september 2021 vastgestelde bestemmingsplan "Chw Schuytgraaf, veegplan 2017, herziening velden 3 noord en 23".

3. Appelland en anderen hebben beroep ingesteld tegen het exploitatieplan vanwege de wijziging van de exploitatieopzet voor het zogenoemde "blok N", direct ten noorden van hun percelen. Ook blok N ligt in "veld 22b". In het exploitatieplan is volgens appelland en anderen vastgelegd dat veld N wordt ingevuld met 12 grondgebonden huurwoningen. Deze woningen zullen worden gebruikt voor de huisvesting van personen met autisme. In het vorige exploitatieplan "Schuytgraaf 2011, 11e herziening" was nog

niets vastgelegd over het woningbouwprogramma voor blok N. Op het moment dat appelland en anderen hun woningen kochten in of omstreeks 2019, gingen zij ervan uit dat blok N zou worden ingevuld met (1-gezins) koopwoningen. Een dergelijke invulling is volgens hen passend in de omgeving en ligt ook in lijn met de verwachtingen die zijn gewekt door de gemeente en/of de ontwikkelaar. Appelland en anderen vrezen voor een achteruitgang van hun woon- en leefklimaat en voor waardedaling van hun woningen als gevolg van de realisatie van de sociale huurwoningen voor de huisvesting van personen met autisme.

Ontvankelijkheid

4. Volgens de raad is het beroep van appelland en anderen niet-ontvankelijk, omdat zij geen belanghebbende zijn bij het exploitatieplan. Appelland en anderen zijn geen eigenaar van de gronden (van blok N) waartegen hun beroep is gericht en evenmin hebben zij een grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gesloten met betrekking tot de in het exploitatieplan opgenomen gronden. Appelland en anderen zijn koper van een woning waarvoor het kostenverhaal al is afgewikkeld. Zij zijn niet zelf de aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning. Gelet daarop kunnen appelland en anderen niet worden geconfronteerd met kostenverhaal, aldus de raad.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt:

"Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Ingevolge artikel 8:1, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 8:6 en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen het besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan.

Artikel 6:12, eerste lid, van de Wro luidt:

"De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen."

Artikel 8.2, vierde lid, van de Wro luidt:

"Als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in de artikelen 6.12, eerste en tweede lid, en 6.15, eerste lid, wordt in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden."

4.2. De Afdeling overweegt dat de percelen van appelland en anderen binnen het exploitatiegebied liggen. Dat blijkt uit de als bijlage 1 bij het

exploitatieplan gevoegde kaart waarop de ligging van het exploitatiegebied is weergegeven. Gelet op artikel 8.2, vierde lid, van de Wro zijn appellants en anderen daarom belanghebbende bij het bestreden besluit.

5. De raad stelt nog dat het beroep van appellants en anderen niet-ontvankelijk is, omdat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerp van het exploitatieplan. Het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021 (Varkens in Nood), ECLI:EU:C:2021:7, en de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, dienen niet zo ruim geïnterpreteerd te worden dat ook in een procedure tegen een exploitatieplan beroep kan worden ingesteld zonder dat een zienswijze is ingediend, aldus de raad.

5.1. De Afdeling overweegt dat zij geen aanleiding ziet om het besluit tot het vaststellen van een exploitatieplan voor wat betreft de (verruimde) toegang tot de rechter anders te behandelen dan het besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan. De Afdeling wijst er ook op dat zij al in haar uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, heeft overwogen dat zij als omgevingsrechtelijke zaken de zaken beschouwt over besluiten op grond van onder meer de Wro. Dat appellants en anderen geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerp van het exploitatieplan geeft daarom geen aanleiding om hun beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

6. Volgens de raad hebben appellants en anderen geen belang bij de vernietiging van het exploitatieplan, omdat de door de gemeente beoogde realisatie van de 12 sociale huurwoningen in blok N hierdoor niet kan worden tegengehouden.

6.1. De Afdeling overweegt dat het appellants en anderen te doen is om de beoogde invulling van blok N met 12 sociale huurwoningen. Zij stellen dat de vernietiging van het exploitatieplan ertoe leidt dat een eventuele aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen van 12 sociale huurwoningen getoetst moet worden aan het vorige exploitatieplan. Dat is het exploitatieplan "Schuytgraaf 2011, 11e herziening", vastgesteld door de raad bij besluit van 28 oktober 2020. Dat is op zichzelf gezien juist. De 11e herziening voorziet volgens appellants en anderen niet in sociale huurwoningen in blok N, zodat een aanvraag om omgevingsvergunning (voor sociale huurwoningen) onder de werking van 11e herziening geweigerd had moeten worden wegens strijd met het exploitatieplan, gelet op artikel 2.10, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De Afdeling volgt dit standpunt van appellants en anderen niet. Zij overweegt hiertoe als volgt.

6.2. De planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden voor blok N zijn vastgelegd in het – in rechte onaantastbare – bestemmingsplan "Schuytgraaf, veegplan 2017", vastgesteld door de raad bij besluit van 5 maart 2018. Daarin is voor de gronden van blok N voorzien in de bestemming "Wonen". Niet in geschil is dat deze bestemming het door de raad beoogde woningbouwprogramma mogelijk maakt. Het staat ook vast dat de gemeente eigenaar is van de gronden van blok N, zodat zij in zoverre zeggenschap heeft over de concrete invulling van het programma. In de regels van de 12e herziening van het exploitatieplan is volgens de raad niets geregeld over het woningbouwprogramma voor blok N. Ook de regels van de 11e herziening verzetten zich volgens de raad niet tegen de beoogde invulling met 12 sociale huurwoningen. De in dit verband relevante wijzigingen ten opzichte van de 11e herziening betreffen volgens de raad slechts de financiële onderdelen van het exploitatieplan. Appellants en anderen hebben op de zitting desgevraagd bevestigd dat in de regels van de 11e en 12e herziening niets is geregeld over het woningbouwprogramma in blok N. Zij wijzen er echter op dat in dit verband betekenis toekomt aan de toelichting en de daarbij behorende bijlagen, bijvoorbeeld bijlage 2 (kaart woningbouwcategorieën) en 6 (opbrengsten) van de 12e herziening van het exploitatieplan, waarin de beoogde invulling met 12 sociale huurwoningen is vastgelegd, althans waaruit die invulling volgt. Het is naar het oordeel van de Afdeling juist dat in de exploitatieopzet en de kostentoe rekening van de 12e herziening wordt uitgegaan van sociale huurwoningen in blok N, maar een aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen kan, anders dan appellants en anderen veronderstellen, slechts worden geweigerd vanwege een strijdigheid van de betrokken bouwactiviteit met de regels van het exploitatieplan. Gelet hierop stelt de raad terecht dat met de vernietiging van de 12e herziening niet kan worden voorkomen dat het door de gemeente beoogde woningbouwprogramma wordt gerealiseerd, aangezien ook in de regels van de 11e herziening niets is geregeld over het woningbouwprogramma in blok N.

6.3. Over de stelling van appellants en anderen dat zij een belang hebben bij vernietiging van het bestreden besluit, omdat de bouw van de sociale huurwoningen leidt tot waardedaling van hun woningen, overweegt de Afdeling als volgt. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat de schade die appellants en anderen stellen te zullen leiden vanwege de bouw van de woningen het gevolg is van het bestemmingsplan "Schuytgraaf, veegplan 2017" en niet (ook) van het exploitatieplan. De eventuele mogelijkheden om hun scha-

de vergoed te krijgen zijn dus, wat daar verder ook van zij, niet afhankelijk van de vernietiging van het exploitatieplan.

Conclusie

7. Appellant en anderen hebben geen belang bij de beoordeling van hun beroep, omdat zij met de vernietiging van (de 12e herziening van) het exploitatieplan niet kunnen bereiken wat zij beogen, en een vernietiging van het bestreden besluit niet noodzakelijk is voor een eventuele schadevergoeding. Daarom ontbreekt bij hen een procesbelang. Om die reden is het beroep niet-ontvankelijk.

Proceskosten

8. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

Noot

1. De bovenstaande uitspraak voegt weer een element toe aan de Afdelingsjurisprudentie over de 'ruimhartige uitleg' die wordt gegeven aan het *Varkens in Nood*-arrest (zie ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, AB 2021/201). Die uitleg is ook van toepassing op de rechtsbescherming omtrent de vaststelling van een exploitatieplan, aldus de Afdeling. De Afdeling onderbouwt haar oordeel primair met het argument dat zij geen aanleiding ziet om het besluit tot het vaststellen van een exploitatieplan voor wat betreft de (verruimde) toegang tot de rechter, anders te behandelen dan het besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan. Daar ben ik het mee eens. Een sterk(er) argument is mijns inziens gelegen in art. 8.3 lid 3 Wro. Het artikel bepaalt dat voor de mogelijkheid van beroep als één besluit worden aangemerkt de gelijktijdig bekendgemaakte besluiten omtrent de vaststelling van een exploitatieplan en de vaststelling van een bestemmingsplan. Uit deze bepaling blijkt de bedoeling van de wetgever om de rechtsbescherming tegen de vaststelling van een exploitatieplan en de vaststelling van een bestemmingsplan gelijk te schakelen. Dat ligt ook voor de hand, gelet op de grote mate van inhoudelijke verwevenheid tussen beide plannen. De wettelijk geregelde gelijkschakeling zou worden gefrustreerd, als de toegang tot de bestuursrechter voor beide besluiten uiteenloopt.

2. Het beroep tegen het exploitatieplan is niet-ontvankelijk omdat procesbelang ontbreekt.

De rechtsoverwegingen op dat punt illustreren het probleem dat in veel gemeenten speelt, namelijk de bouw van 'te dure' woningen die financieel niet bereikbaar zijn voor de lagere inkomensgroepen. Op zichzelf kunnen gemeenten door gebruik van het beschikbare planologische instrumentarium vastleggen dat in een gebied sociale huur- of koopwoningen worden gebouwd. Met een exploitatieplan kan dat nog verdergaand dan in een bestemmingsplan (een bestemmingsplan kan alleen percentages per plangebied vastleggen (art. 3.1 lid 1 Wro jo. art. 1.1.1 lid 1 onder d, e, en j Bro), in een exploitatieplan kunnen aantallen en situering worden geregeld (art. 6.2.10 onder a jo. art. 1.1.1 lid 1 onder d, e, en j Bro)). Maar als gemeenten om wat voor reden dan ook geen gebruik maken van de hen ten dienste staande publiekrechtelijke instrumenten en volstaan met een (te) ruime planregeling die uiteenlopende woningtypen toelaat, dan bestaat het risico dat een ontwikkelaar omwille van de maximalisatie van zijn winst, voor de bouw van een te duur woningtype een omgevingsvergunning aanvraagt. Als het bouwplan voldoet aan de planregels, moet gelet op het limitatief-imperatieve stelsel van art. 2.10 lid 1 onder c Wabo, door B&W vergunning worden verleend. In het Programma Woningbouw (maart 2022) heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangekondigd dat 2/3 van de 900.000 woningen die tot 2030 moeten worden gebouwd, 'betaalbaar' moet zijn. Het betreft kort gezegd 'sociale woningbouw' (zie mijn bijdrage *Het Programma Woningbouw* in *TBR 2022/51*). Dat doel vereist – onder meer – een zorgvuldig daarop toegesneden planologisch regime.

A.G.A. Nijmeijer

AB 2022/211

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

21 februari 2022, nr. 21/3148 ZVW
(Mr. M.A.H. van Dalen-van Bekkum)
m.nt. T.N. Sanders

Art. 4:89 Awb

ABkort 2022/111
NJB 2022/636
RSV 2022/41
ECLI:NL:CRVB:2022:318

Man die enkel contant wil betalen en niet giraal weigert om zorgverzekeraar giraal te betalen. Omdat hij niet betaalt, heeft hij geen zorgverzekering meer. CRvB oordeelt dat verwijtbaarheid niet ontbreekt en dat boete voor het niet heb-