de Rechtspraak

Rechtbank
Midden-Nederland

Gemeente Zeewolde
Ingekomen: 14 APR. 2022

[x] AANTEKENEN [ ] PER POST [x] EMAIL

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeewolde
Postbus 1
3890 AA Zeewolde

Bestuursrecht

bezoekadres
Vrouwe Justitiaplein 1
3511 EX Utrecht

correspondentieadres
Postadres: Postbus 16005,
3500 DA Utrecht

t 088 36 20000
rechtspraak.nl/Contact/MNL
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

datum	12 april 2022
onderdeel	Team 3
contactpersoon	mevr M.A. Mijnbeek
doorkiesnummer	088-3611754
ons kenmerk	zaaknummer UTR 21 / 3024 BESLU V172
uw kenmerk	0050000041723
bijlage(n)	
onderwerp	het beroep van T. Tasma

Geachte heer/mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer UTR 21 / 3024 BESLU V172 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

Uw persoonsgegevens en indien van toepassing die van uw cliënt worden, voor zover nodig, voor een goede procesvoering verwerkt in de registratiesystemen van de Rechtspraak.

uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 21/3024

uitspraak van de meervoudige kamer van 12 april 2022 in de zaak tussen

[redacted] te [redacted], eiser,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeewolde, verweerder (gemachtigden: J.A. Zandvoort en K.W. Bruggeman).

Procesverloop

In het besluit van 17 december 2020 (primair besluit) heeft de gemeenteraad van de gemeente Zeewolde het Laaksestrand aangewezen als enige plaats in Zeewolde die geschikt is voor ongeklede openbare recreatie. Tevens heeft de gemeenteraad besloten naaktrecreatie in de rest van de gemeente Zeewolde, met inbegrip de voor publiek opengestelde bossen en natuurterreinen, als niet geschikt te verklaren.[1]

In het besluit van 8 juni 2021 (bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser tegen het primaire besluit niet-ontvankelijk verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft het beroep op 18 januari 2022 op zitting behandeld. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Eiser en verweerder hebben aan de zitting deelgenomen via een beeldverbinding.

Overwegingen

Inleiding

1. Eiser is domeinhouder van de website www.naaktstrandje.nl en woont in Leeuwarden. Met deze website promoot hij de openbare naaktrecreatie in Nederland. Gelet op zijn activiteiten ten behoeve van zijn website stelt hij dat alles wat met naaktrecreatie te maken heeft tot zijn persoonlijk belang kan worden gerekend.

[1] Gemeenteblad Zeewolde 2020 nr. 353222 van 31 december 2020.

2. De gemeenteraad heeft op 17 december 2020 besloten om het Laaksestrand aan te wijzen als enige plaats in de gemeente Zeewolde die geschikt is voor naaktrecreatie. Daarnaast heeft de gemeenteraad besloten naaktrecreatie in de rest van de gemeente Zeewolde, met inbegrip van de van de voor publiek opengestelde bossen en natuurterreinen, als niet geschikt te verklaren. Eiser is het hier niet mee eens en heeft hiertegen bezwaargemaakt.

Wat houdt het bestreden besluit in?

3. Het college van burgemeester en wethouders (verweerder) heeft zich op het standpunt gesteld dat het bezwaar van eiser niet-ontvankelijk is, omdat eiser geen belanghebbende is bij het primaire besluit. Het belang dat eiser met het beheren van zijn website over naaktrecreatie nastreeft is aan te merken als een algemeen belang van naaktrecreanten. Dit onderscheidt hem niet in voldoende mate van een willekeurige andere naaktrecreant, ook niet als hij dit streven als een persoonlijk belang stelt. Daarom is eiser niet aan te merken als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

4. Voorts stelt verweerder zich subsidiair op het standpunt dat, indien eiser wel als belanghebbende kan worden aangemerkt, eiser met zijn bezwaar niet kan bereiken dat er meer plaatsen worden aangewezen als geschikt voor naaktrecreatie. Het staat eiser echter vrij om verweerder concreet te verzoeken om meer plaatsen aan te wijzen op grond van artikel 430a van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Ook op dit punt heeft eiser onvoldoende procesbelang.

5. Volgens verweerder is geen sprake van een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb, omdat er geen concreet rechtsgevolg is van de niet-aanwijzing van overige plaatsen als geschikt voor naaktrecreatie. Dit betekent dat eiser ook om die reden geen belanghebbende kan zijn omdat voorafgaand aan de vraag of iemand belanghebbende is er sprake dient te zijn van een besluit.

6. Verweerder heeft vervolgens, na advies van de bezwaarcommissie, het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Waarom is eiser het hier niet mee eens?

7. Eiser betwist dat hij geen belanghebbende is bij het besluit. Daartoe voert hij allereerst aan dat verweerder de aanvullende motivering in zijn brief van 9 maart 2021 (productie 6 bij zijn beroepschrift) niet betrokken heeft bij de afweging of hij al dan niet als belanghebbende bij het besluit dient te worden betrokken. In deze brief heeft eiser toegelicht waarom hij wel belanghebbende is. Met zijn website onderscheidt eiser zich in voldoende mate van de willekeurige naaktrecreant. Uit eisers feitelijke werkzaamheden blijkt zijn persoonlijk belang. Indien eiser geen belanghebbende is, dan heeft hij toch toegang tot de rechter, omdat rechtsmiddelen volgens eiser niet voorbehouden zijn aan belanghebbenden. Bij de publicatie van het primaire besluit heeft de gemeente Zeewolde immers niet vermeld dat alleen belanghebbenden bezwaar konden instellen. Ook is het besluit dermate ingrijpend, dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure had moeten worden gevolgd, waarbij iedereen een zienswijze had kunnen indienen. In dit verband verwijst eiser naar het Varkens in Nood-arrest van de Hof van Justitie in Luxemburg.[2] Eiser betoogt dat hij wel

[2] Uitspraak van het Hof van Justitie in Luxemburg van 14 januari 2021, (ECLI:EU:C:2021:7).

procesbelang heeft. Daarnaast is de verdaging van het te nemen besluit op bezwaar niet rechtsgeldig.

Is het bestreden beluit bevoegd genomen?

8. De rechtbank ziet zich ambtshalve geplaatst voor de vraag of het bestreden besluit bevoegd is genomen door het college van burgemeester en wethouders namens de gemeenteraad.

9. Verweerder heeft op de zitting erkend dat de gemeenteraad had moeten beslissen op het door eiser ingediende bezwaar, maar verzoekt de rechtbank het zo op te vatten als ware het bestreden besluit door de gemeenteraad genomen, omdat de griffier van de gemeenteraad uitdrukkelijk betrokken is geweest bij het bestreden besluit.

10. De rechtbank volgt het standpunt van verweerder niet. De heroverweging, bedoeld in artikel 7:11 van de Awb, vergt dat de beslissing op bezwaar binnen de directe invloedsfeer van het bestuursorgaan behoort te worden genomen. De functies van de bezwaarprocedure brengen met zich dat mandaat van de bevoegdheid om op bezwaar te beslissen niet mag worden verleend aan een niet-ondergeschikte. Dat betekent dat de gemeenteraad geen mandaat aan het college van burgemeester en wethouders (verweerder) mag verlenen om op het bezwaar te beslissen. Omdat de aard van de bevoegdheid zich in dit geval tegen de mandaatverlening aan verweerder verzet, is het bestreden besluit in strijd met artikel 10:3, eerste lid, van de Awb. Eveneens is niet gebleken dat er sprake is van een delegatiebesluit. Dit betekent dat het bestreden besluit onbevoegd is genomen, omdat verweerder niet mag besluiten op bezwaren die zijn ingediend tegen besluiten van de gemeenteraad. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit komt daarom voor vernietiging in aanmerking. In het kader van de finale geschilbeslechting en mede op verzoek van partijen, naar de rechtbank heeft begrepen mede namens de gemeenteraad, bestaat er aanleiding om zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank zal dus een beslissing nemen op het door eiser ingediende bezwaar.

Is er sprake van een besluit?

11. Om de vraag te kunnen beantwoorden of eiser ontvankelijk is in zijn bezwaren, zal de rechtbank zich eerst uitspreken over de vraag of het primaire besluit een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

12. Op grond van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Met het begrip rechtshandeling wordt bedoeld een handeling gericht op rechtsgevolg.

13. Het primaire besluit omvat twee onderdelen:
- Het Laaksestrand aanwijzen als enige plaats in de gemeente Zeewolde die geschikt is voor naaktrecreatie;
- Naaktrecreatie in de rest van de gemeente Zeewolde, met inbegrip van de voor publiek opengestelde bossen en natuurterreinen, als niet geschikt verklaren.

<u>Over het eerste besluitonderdeel</u>

14. De rechtbank is van oordeel dat het eerste onderdeel van het besluit - de aanwijzing van het Laaksestrand als enige plaats in de gemeente Zeewolde geschikt voor naaktrecreatie

- een concretiserend besluit van algemene strekking is. Zo'n besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Zij legt hierna uit hoe zij tot dit oordeel komt.

15. Het besluit is gebaseerd op artikel 430a Sr en heeft in zoverre een publiekrechtelijke grondslag. Artikel 430a Sr luidt als volgt:

"*Hij die zich buiten een door de gemeenteraad als geschikt voor ongeklede openbare recreatie aangewezen plaats, ongekleed bevindt op of aan een voor het openbaar verkeer bestemde plaats die voor ongeklede recreatie niet geschikt is, wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie.*"

Dit is een algemeen verbindend voorschrift. Deze bepaling bevat een normstelling die een algemeen karakter heeft waartegen geen bezwaar of beroep mogelijk is. De gemeenteraad heeft door het primaire besluit een nadere concretisering aan deze norm gegeven, door aan te wijzen welke plaats geschikt is voor naaktrecreatie. Dit maakt dat er sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking.

Over het tweede besluitonderdeel

16. Het tweede onderdeel van het besluit is naar het oordeel van de rechtbank een bestuurlijk rechtsoordeel. Het standpunt van verweerder op de zitting, dat sprake zou zijn van een politiek besluit dat niet is gericht op rechtsgevolg, volgt de rechtbank niet. Het is immers niet uitsluitend een politiek besluit, maar beoogt ook rechtsgevolg, gelet op de nauwe samenhang tussen de twee besluitonderdelen. Een bestuurlijk rechtsoordeel is in de regel geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. In uitzonderingsituaties moet echter een bestuurlijk rechtsoordeel als besluit worden aangemerkt.[3] Zo'n uitzonderingssituatie doet zich hier voor omdat het voor een naaktrecreant onevenredig bezwarend is om bij de strafrechter de interpretatie van het tweede besluitonderdeel van het besluit van de gemeenteraad aan de orde te stellen.

17. Dit betekent dat de rechtbank van oordeel is dat sprake is van een besluit waartegen bezwaar mogelijk is.

Is eiser belanghebbende bij het primaire besluit en heeft hij procesbelang?

18. De rechtbank dient te beoordelen of eiser belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb, omdat alleen een belanghebbende bezwaar kan maken tegen het primaire besluit. Om te kunnen worden aangemerkt als belanghebbende moet sprake zijn van een objectief bepaalbaar, eigen, persoonlijk en voldoende actueel belang, dat rechtstreeks wordt geraakt door het besluit.

19. Op de zitting heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat hij eisers brief van 9 maart 2021, waarin hij een nadere motivering heeft gegeven waarom hij belanghebbende is, niet kenbaar heeft meegewogen bij de beslissing op bezwaar. De rechtbank zal, voor zover nodig, de argumenten bespreken die eiser in deze brief heeft aangevoerd, omdat de rechtbank zelf voorziend zal beslissen op het bezwaar van eiser.

20. Naar het oordeel van rechtbank is eiser geen belanghebbende bij het primaire besluit. Eiser onderscheidt zich in onvoldoende mate van andere naaktrecreanten. De omstandigheid dat hij een website beheert die informatie geeft over naaktrecreatie brengt

[3] Zie onder andere (ECLI:NL:RVS:2016:2554) en (ECLI:NL:RVS:2019:4242).

niet mee dat hij belanghebbende is bij het besluit. De reden daarvoor is dat de rechtsgevolgen van het besluit niet raken aan de activiteit van de website. Eiser kan immers onafhankelijk van de inhoud van het besluit informatie delen over de mogelijkheid van naaktrecreatie in Zeewolde. Hij behartigt verder persoonlijk en ook als beheerder van de website niet de belangen van anderen. Eiser is evenmin belanghebbende omdat hij lid is van Naturisten Federatie Nederland (NFN) Open & Bloot. NFN heeft, als organisatie die het algemene belang van naaktrecreanten nastreeft, ook rechtsmiddelen ingesteld tegen het primaire en bestreden besluit. Eiser heeft daarnaast geen eigen zelfstandig belang bij het primaire besluit.[4] Eiser woont verder niet in de nabijheid van het Laaksestrand, zodat ook daarin geen reden ligt om hem als belanghebbende aan te merken.

21. De rechtbank volgt eiser niet in zijn standpunt dat hij op grond van het Varkens in Nood-arrest als niet-belanghebbende beroep kan instellen bij de rechtbank, mits er sprake is van procesbelang. Uit het Varkens in Nood-arrest volgt kort gezegd dat het niet indienen van een zienswijze in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in omgevingsrechtelijke zaken niet betekent dat de toegang tot de bestuursrechter is afgesneden. Dit laat onverlet dat iemand die geen zienswijze heeft ingediend in dat geval wél belanghebbende moet zijn bij het besluit. Een niet-belanghebbende die wel een zienswijze heeft ingediend in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure kan in omgevingsrechtelijke zaken ook beroep instellen.[5] Het primaire besluit is echter geen besluit dat onder de reikwijdte van het Varkens in Nood-arrest valt want het betreft geen omgevingsrechtelijk besluit waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Bovendien is het primaire besluit niet voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd had moeten worden bij de aanwijzing van geschikte plaats voor naaktrecreatie volgt de rechtbank niet, omdat niet uit enige wet volgt dat er een verplichting bestaat om die voorbereidingsprocedure toe te passen en de gemeenteraad ook niet heeft besloten om die procedure toe te passen. Eisers beroepsgronden treffen dan ook geen doel.

22. Eisers beroepsgrond dat in de publicatie van het besluit stond dat bezwaar mogelijk was voor ieder die het niet eens was met het besluit en dat daaruit volgt dat ook niet-belanghebbenden bezwaar konden maken, volgt de rechtbank niet. Onder het besluit staat "*Als u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken een bezwaarschrift indienen*". Door in het primaire besluit niet op te nemen dat alleen belanghebbenden bezwaar kunnen maken, is de gemeenteraad weliswaar niet maximaal duidelijk geweest over wie bezwaargerechtigd zijn, maar dat betekent niet dat het vertrouwen is gewekt dat de vereisten van de Awb op het punt van belanghebbendheid niet zouden gelden. Deze beroepsgrond slaagt evenmin.

23. Eiser heeft gesteld dat hij wel procesbelang heeft, omdat de gemeenteraad in het besluit "Het Laaksestrand" niet duidelijk heeft omschreven - bijvoorbeeld door middel van een kaartje - en dat een te ruim gebied is aangewezen dat geschikt is voor naaktrecreatie, te weten ook het textielstrand. Over die stelling geeft de rechtbank geen oordeel omdat eiser geen belanghebbende is.
24.

---

[4] Uitspraak van heden in de zaak UTR 21/3114.
[5] ECLI:NL:RVS:2021:1755, punt 6.2.

Is het verdagingsbesluit van 4 mei 2021 rechtsgeldig?

25. Eiser heeft aangevoerd dat hij op 3 januari 2021 bezwaar heeft ingediend tegen het primaire besluit. Op 4 mei 2021 heeft verweerder een verdagingsbrief gestuurd en de beslistermijn verlengd tot en met 17 juni 2021. Bij brief van 7 mei 2021 heeft eiser verweerder in gebreke gesteld, omdat verweerder uiterlijk op 6 mei 2021 een besluit had moeten nemen op zijn bezwaarschrift. Het verdagen van de beslistermijn is volgens artikel 7:10, derde lid, van de Awb alleen voorbehouden aan het bestuursorgaan, terwijl de verdagingbrief van 4 mei 2021 is ondertekend door de secretaris van de bezwaarschriftencommissie en is niet namens het bestuursorgaan verzonden, waardoor de verdagingsbrief volgens eiser niet rechtsgeldig is.

26. Volgens verweerder is het verdagingsbesluit van 4 mei 2021 wel bevoegd genomen, omdat dit besluit in mandaat is genomen door het verweerder. Dat er ondermandaat is verleend aan de secretaris van de bezwaarschriftencommissie blijkt uit tabel 3, onder punt 9, van het bevoegdhedenregister behorende bij het Mandaatbesluit domein bedrijfsvoering Meerinzicht 2018.

27. De rechtbank overweegt dat, gelet op hetgeen in rechtsoverweging 8 tot en met 10 is overwogen over het onbevoegd genomen besluit door het college, de gemeenteraad het verdagingsbesluit had moeten nemen. Dit betekent dat de gemeenteraad alsnog een besluit dient te nemen over de dwangsom waar eiser om heeft verzocht.

Is de hoorplicht in bezwaar geschonden?

28. Eiser heeft aangevoerd dat hij in bezwaar ten onrechte niet is gehoord. Hij is van mening dat zijn bezwaar niet kennelijk ongegrond is, omdat in het besluit ook deels inhoudelijk op de zaak wordt ingegaan.

29. Op grond van artikel 7:2, eerste lid, van de Awb stelt een bestuursorgaan een belanghebbende in de gelegenheid te worden gehoord voordat het op het bezwaar beslist.

30. De rechtbank overweegt dat er geen aanleiding was om eiser over zijn ingediende bezwaren te horen reeds omdat eiser geen belanghebbende is. Het lag derhalve niet op de weg van de gemeenteraad om eiser te horen over zijn ingediende bezwaren.

31. Reeds omdat eiser geen belanghebbende is komt de rechtbank niet toe aan bespreking van de inhoudelijke beroepsgronden van eiser.

32. De rechtbank is gelet op wat hiervoor is overwogen van oordeel dat het bezwaar van eiser niet-ontvankelijk dient te worden verklaard omdat eiser geen belanghebbende is bij het primaire besluit.

Conclusie

33. Gelet op wat hiervoor is overwogen, zal de rechtbank het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. Zij zal zelf in de zaak voorzien door een beslissing te nemen op het door eiser ingediende bezwaar en het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

34. Omdat het beroep gegrond wordt verklaard zal verweerder worden opgedragen om het griffierecht dat eiser heeft betaald te vergoeden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- verklaart het bezwaar niet-ontvankelijk;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 181,- aan eiser te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.J. Catsburg, voorzitter, en mr. L.A. Banga en mr. J.L.W. Broeksteeg, leden, in aanwezigheid van mr. M.M. van Luijk-Salomons, griffier. De uitspraak is uitgesproken op 12 april 2022 en zal openbaar worden gemaakt door publicatie op rechtspraak.nl.

griffier voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: 12 APR 2022

Bent u het niet eens met deze uitspraak?
Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een beroepschrift. U moet dit beroepschrift indienen binnen 6 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.

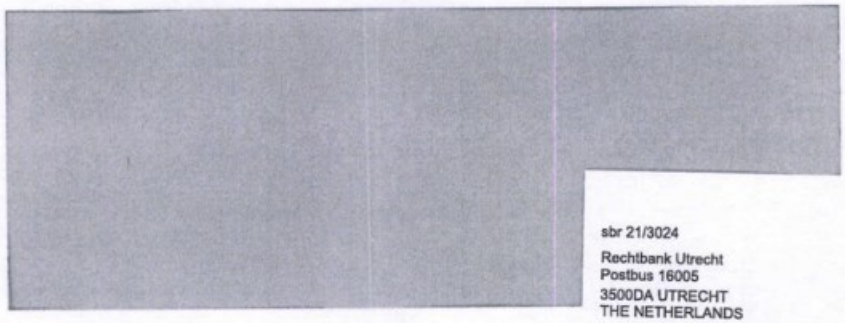
Voor kopie conform
De Griffier

SBR 21/3024

de Rechtspraak
Rechtbank Midden-Nederland

Postbus 16005, 3500 DA Utrecht

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



sbr 21/3024
Rechtbank Utrecht
Postbus 16005
3500DA UTRECHT
THE NETHERLANDS

R Aangetekend

D-A-1

Frankering betaald

postnl

B&W gem. Zeewolde
Postbus 1
3890AA ZEEWOLDE

3SDQWA6154876

Recommandé

NL

P2202

3SDQWA6154876