

wetsinterpretatie hanteert. Het doel van de coördinatierегeling formuleert de Afdeling als volgt: om de procedures rondom de voor verwezenlijking van ruimtelijk beleid benodigde start- dan wel uitvoeringsbesluiten te stroomlijnen. Daarvan is bij een huisnummerbesluit volgens de Afdeling geen sprake, nu dit niet nodig is voor een ruimtelijk project of bijdraagt aan de realisatie van een bouwplan.

8. Ik vraag mij af of het in dit geval niet beter zou zijn geweest als de Afdeling zich anders had opgesteld. De wettekst en de wetsgeschiedenis zwijgen immers op dit punt en nopen dus niet tot een vernietiging. De uitleg van de wet wordt in de kern gebaseerd op het gepercipieerde doel van de gemeentelijke coördinatierегeling. Dat komt mij voor als een smalle basis, gezien de vergaande consequentie die de strenge lijn van de Afdeling in dit geval heeft en de hiervoor reeds geschetste maatschappelijke behoefte aan het voorkomen van “onnodige” vernietigingen.

9. In de Omgevingswet komt de gemeentelijke coördinatierегeling van art. 3.30 Wro bovendien niet meer terug. Deze wordt vervangen door de nieuwe coördinatierегeling van afd. 3.5 Awb. Deze behelst een bundeling van verschillende coördinatierегelingen uit het huidige omgevingsrecht, waaronder de Wro, en is gericht op efficiëntere besluitvorming (*Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3, p. 547-548). In art. 3:23 lid 1 Awb (nieuw) wordt gesproken van een coördinerend orgaan dat doelmatige en samenhangende besluitvorming bevordert. In dat geval hoeft het slechts te gaan om samenhangende besluiten. Daardoor zal de vergaande consequentie die in dit geval aan de koppeling van het ruimtelijke besluit met het huisnummerbesluit wordt verbonden, in de toekomst achterwege kunnen blijven.

10. Ik besef dat de Afdeling oog moet blijven houden voor de rechtsbescherming (met name na de Toeslagenaffaire). De gekozen lijn komt mij niettemin in het licht van de bovengenoemde omstandigheden als een tikkeltje te formalistisch voor. Enfin, het blijft lastig laveren tussen rechtsbescherming en pragmatisme.

M.H.W. Bodelier

Gst. 2023/51

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 18 januari 2023, nr. 202100458/1/R2
(Mr. E.A. Minderhoud)
m.nt. Y. Schönfeld¹

(Art. 1:2 Awb, art. 1:3 lid 1 en 3 Awb)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2023/8801
ECLI:NL:RVS:2023:187

¹ Mr. Yuval Schönfeld is senior adviseur omgevingsrecht bij Pouderoyen Tonnaer, met vestigingen in Nijmegen, Rosmalen, Baexem en Voerendaal.

Handhavingsverzoek voldoende concreet? (Waterschap Limburg)

Het dagelijks bestuur wordt evenmin gevolgd in zijn betoog dat het handhavingsverzoek van de Stichting onvoldoende concreet is. De Stichting heeft in het verzoek op de eerste bladzijde een aantal acties van het dagelijks bestuur gevraagd. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de inleiding van het verzoek weliswaar algemeen is, maar dat dit in de daarop volgende pagina's nader wordt geconcretiseerd. Daarmee is het verzoek voldoende concreet. Dat het dagelijks bestuur met de Stichting heeft gesproken over de mate van concreetheid van het handhavingsverzoek, doet er niet aan af dat dit verzoek een nadere concretisering bevat. Ook leidt de door het dagelijks bestuur genoemde uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:592, niet tot een ander oordeel. In die zaak oordeelde de Afdeling dat een handhavingsverzoek waarin slechts in algemene zin activiteiten zijn genoemd zonder aanduiding wanneer en waar deze plaatsvinden, onvoldoende concreet is om te kunnen leiden tot een verplichting voor het bestuursorgaan om nader onderzoek te doen naar een gestelde overtreding, te meer nu het verzoekers in het bijzonder ging om het geheel aan activiteiten op de Holterberg, en dus niet primair om concrete overtredingen waarnaar onderzoek kan worden verricht. Die situatie is hier niet aan de orde. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het dagelijks bestuur zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het handhavingsverzoek onvoldoende concreet zou zijn en het bezwaar van de Stichting om die reden ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Uitspraak op het hoger beroep van:

het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 9 december 2020 in zaak nr. 20/755 in het geding tussen:

de Stichting Natuurlijk Geuldal, gevestigd te Valkenburg aan de Geul

en

het dagelijks bestuur.

Procesverloop

Bij brief van 4 juli 2019 heeft de secretaris-directeur van het waterschap de Stichting meegedeeld dat haar verzoek om handhaving niet wordt aangemerkt als een aanvraag als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), omdat zij niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Bij besluit van 18 februari 2020 heeft het dagelijks bestuur het door de Stichting daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 9 december 2020 heeft de rechtbank het door de Stichting daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard voor zover dat ziet op de onderdelen van het zijn van belanghebbende en de concreetheid van het handhavingsverzoek, het besluit van 18 februari 2020 in zoverre vernietigd, het dagelijks bestuur opgedragen een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van

deze uitspraak en het beroep voor het overige ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het dagelijks bestuur hoger beroep ingesteld.

De Stichting heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven. [partij A] en [partij B] (hierna ook samen en in enkelvoud: [partij]) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 16 maart 2021 heeft het dagelijks bestuur opnieuw op het bezwaar van de Stichting tegen het besluit van 4 juli 2019 beslist en het bezwaar ongegrond verklaard.

De Stichting heeft tegen dat besluit gronden ingediend.

Het dagelijks bestuur, de Stichting en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 augustus 2022, waar het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door L.E.J.G. Jaspers, bijgestaan door mr. M. Buitenhuis, advocaat te Breda, en de Stichting, vertegenwoordigd door drs. P.M.G. Visser, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij B] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De Stichting heeft op 8 april 2019 een handhavingsverzoek bij het dagelijks bestuur ingediend. Zij heeft – kort samengevat – verzocht om ingrepen in en langs de rivier de Gulp teneinde een goede ecologische en hydromorfologische toestand van de Gulp te bereiken, zodat wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water.

2. Bij brief van 4 juli 2019 heeft de secretaris-directeur van het waterschap de Stichting bericht dat haar handhavingsverzoek niet wordt aangemerkt als een aanvraag als bedoeld in de Awb, omdat zij niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Het dagelijks bestuur kan daarom geen besluit in de zin van de Awb nemen.

3. Het dagelijks bestuur heeft het door de Stichting daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat de feitelijke werkzaamheden van de Stichting niet aansluiten bij de doelstelling van het handhavingsverzoek dat zou moeten dienen ter behartiging van haar belangen. De Stichting is daarmee geen belanghebbende en haar verzoek geen aanvraag. Daarnaast is het handhavingsverzoek van de Stichting volgens het dagelijks bestuur onvoldoende concreet en ook daarom kan geen sprake zijn van een aanvraag om een besluit te nemen.

Rechtbankuitspraak

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat het handhavingsverzoek binnen de doelstelling van de Stichting valt en dat de feitelijke werkzaamheden zijn gericht op het behouden dan wel verbeteren van de natuur, het landschap en de leefomgeving in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat niet gezegd kan worden dat het handhavingsverzoek niet zou aansluiten bij de feitelijke werkzaamheden en doelstelling van de Stichting. De rechtbank heeft op grond hiervan geoordeeld dat het dagelijks bestuur de Stichting ten onrechte

niet als belanghebbende heeft aangemerkt en het bezwaar om die reden ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

De rechtbank heeft verder overwogen dat de aanhef van het handhavingsverzoek op de eerste pagina weliswaar algemeen is, maar dit in de daarop volgende pagina's nader wordt geconcretiseerd. Zo wordt op pagina 18/19 gesteld dat de dwarsdam in de voorde benedenstrooms de Slenakerbrug niet is aangelegd conform vergunning. De rechtbank heeft overwogen dat het dagelijks bestuur ter zitting heeft verklaard dat hier ook onderzoek naar is verricht en dat niet is gebleken van een overtreding. De rechtbank heeft op grond van het vorenstaande geoordeeld dat het dagelijks bestuur zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het (gehele) handhavingsverzoek onvoldoende concreet zou zijn en heeft om die reden het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

Hoger beroep van het dagelijks bestuur

5. Het dagelijks bestuur betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het bezwaar van de Stichting ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard. Volgens het dagelijks bestuur kan de Stichting niet worden aangemerkt als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb, omdat zij geen algemeen of collectief belang behartigt. Ten tijde van de indiening van het handhavingsverzoek bestond de Stichting uit het echtpaar [persoon A] en [persoon B] dat op hetzelfde adres woont en [persoon C]. Dit is volgens het dagelijks bestuur onvoldoende om een algemeen of collectief belang te behartigen. De Stichting lijkt alleen op te komen voor de individuele belangen van voornoemd echtpaar.

Het dagelijks bestuur voert verder aan dat de Stichting geen feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op haar statutaire doelstelling. De jaarverslagen van de Stichting van 2018 en 2019, haar website en Facebook-pagina vermelden geen activiteiten die zijn verricht met het oog op het beschermen van het Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Het daarin ook genoemde Chemelotterrein valt buiten dat gebied en de overige activiteiten bestaan alleen uit het maken van bezwaar en het indienen van zienswijzen en die kunnen niet als feitelijke werkzaamheden worden aangemerkt. Verder onderneemt de Stichting zelf geen initiatief voor het behouden en verbeteren van het Nationaal Landschap Zuid-Limburg, maar sluit daarvoor alleen aan bij initiatieven van anderen.

Daarnaast voert het dagelijks bestuur aan dat het handhavingsverzoek van de Stichting onvoldoende concreet is. Het verzoek gaat over alle ingrepen voor en na 2000 in en langs de Gulp en alle andere oppervlaktewaterlichamen in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg en dat is in tijd, aard en locatie onvoldoende gespecificeerd. Uit het verzoek volgt niet over welke overtredingen het gaat. Het dagelijks bestuur verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:592. Verder voert het dagelijks bestuur aan dat het overleg met de Stichting heeft gehad waarin de Stichting heeft erkend dat het verzoek niet voldoende concreet is. Er is afgesproken dat het

verzoek nader zou worden geconcretiseerd en de Stichting heeft dat in het bezwaarschrift herhaald, maar die concretisering is uitgebleven.

6. Artikel 8.1 van de Awb luidt: "Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter." Artikel 1:2, eerste lid luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Het derde lid luidt: "Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen."

7. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (*Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35*) veilig willen stellen dat verenigingen of stichtingen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.

Om te kunnen bepalen of het belang van de Stichting rechtstreeks is betrokken bij het handhavingsverzoek, moet daarom in de eerste plaats worden gekeken naar de doelstelling van de Stichting die in de statuten is opgenomen. Daarnaast is van belang of de Stichting feitelijke werkzaamheden verricht voor de behartiging van haar doelstelling.

8. Artikel 3 van de statuten van de Stichting luidt:

- "1. De Stichting heeft ten doel het behouden en verbetering van de natuur, het landschap en de leefomgeving in het Nationaal Park Zuid Limburg.
2. De Stichting tracht haar doel onder meer te bereiken door ondersteuning burgerinitiatieven met hetzelfde doel, publicaties op (sociale) media en beleggen bijeenkomsten, voeren van politieke en gerechtelijke procedures.
(...)"

9. De Stichting heeft in het handhavingsverzoek, met als doel

het bereiken van een goede ecologische en hydromorfologische toestand van de Gulp, het dagelijks bestuur verzocht om:

- a. herstelmaatregelen te nemen in de natuurlijke Gulp, zoals vereist door de Kaderrichtlijn Water en voor een deel al aangekondigd in het Waterbeheerplan 2016-2021;
- b. een deel van de hydromorfologische ingrepen van vóór 2000 in en langs de Gulp vanaf de grens tot aan de monding in de Geul, dat in strijd met de wet- en regelgeving en/of vergunning is gedaan, teniet te (laten) doen;
- c. een deel van hydromorfologische ingrepen vanaf 2000 in en langs de Gulp vanaf de grens tot aan de monding in de Geul, dat in strijd met wet- en regelgeving en/of vergunning zijn gedaan en/of waarvoor geen milieu-effectrapportage is gemaakt, teniet te (laten) doen;

- d. op de leggerkaart de aanduidingen te verwijderen, waarvoor geen leggerbesluit is genomen en waarvoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure conform afdeling 3.4 van de Awb niet is doorlopen en alsnog de procedure van de leggerwijziging te doorlopen, mits de ingreep niet in strijd is met wet- en regelgeving en/of vergunning(en);
- e. de leggerkaart geheel bij te werken door het alsnog opnemen van daarop ontbrekende waterstaatswerken in de meanderende Gulp.

Ook heeft de Stichting verzocht voor de andere oppervlaktewaterlichamen in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg een onderzoek te doen naar de onder de punten b en c genoemde ingrepen en ook voor deze oppervlaktewaterlichamen de onder a tot en met e genoemde stappen te zetten.

- *is de Stichting belanghebbende?*

10. Naar het oordeel van de Afdeling behartigt de Stichting blijkens de statuten een algemeen belang in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb en dus niet een persoonlijk belang van het echtpaar [persoon A] en [persoon B] en van [persoon C]. Er is geen aanleiding om de Stichting bij de beoordeling van de belanghebbendheid te vereenzelvigen met deze personen. De enkele omstandigheid dat het bestuur van de Stichting ten tijde van de indiening van het handhavingsverzoek bestond uit alleen deze personen, is daarvoor onvoldoende.

11. Anders dan het dagelijks bestuur betoogt, raakt het door de Stichting bestreden besluit een belang dat zij blijkens haar statutaire doelstelling beoogt te behartigen. De Stichting heeft aannemelijk gemaakt dat zij zich, voorafgaand aan het verzoek om handhaving en ook los daarvan, heeft ingezet voor het behouden dan wel verbeteren van de natuur, het landschap en de leefomgeving in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg, waarvan de Gulp deel uitmaakt. Blijkens de stukken heeft de Stichting over diverse onderwerpen die haar doelstelling raken brieven en nota's opgesteld en die aan gemeenten en provincie en andere organisaties gestuurd, een artikel gepubliceerd in de media en een informatiebijeenkomst gehouden. Ook heeft de Stichting regelmatig zwerfafval verzameld in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Daarnaast geeft zij adviezen aan bewoners en instellingen over zaken die passen binnen de doelstelling van de Stichting. Het belang dat de Stichting in het bijzonder behartigt, is daarom rechtstreeks betrokken bij de weigering van het dagelijks bestuur om handhavend op te treden. Haar verzoek is daarmee een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb en de brief van 4 juli 2019 waarin dit verzoek is afgewezen, is een besluit. Gelet hierop is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het dagelijks bestuur de Stichting ten onrechte niet als belanghebbende heeft aangemerkt en het bezwaar van de Stichting om die reden ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Het betoog slaagt niet.

- *is het handhavingsverzoek voldoende concreet?*

12. Het dagelijks bestuur wordt evenmin gevolgd in zijn betoog dat het handhavingsverzoek van de Stichting onvoldoende concreet is. De Stichting heeft in het verzoek op de eerste bladzijde een aantal acties van het dagelijks bestuur gevraagd, zoals hiervoor is weergegeven onder 9. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de inleiding van het verzoek weliswaar algemeen is, maar dat dit in de daarop volgende pagina's, in het bijzonder pagina's 18 tot en met 21, nader wordt geconcretiseerd. Daarmee is het verzoek voldoende concreet. Dat het dagelijks bestuur met de Stichting heeft gesproken over de mate van concreetheid van het handhavingsverzoek, doet er niet aan af dat dit verzoek een nadere concretisering bevat. Ook leidt de door het dagelijks bestuur genoemde uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:592, niet tot een ander oordeel. In die zaak oordeelde de Afdeling dat een handhavingsverzoek waarin slechts in algemene zin activiteiten zijn genoemd zonder aanduiding wanneer en waar deze plaatsvinden, onvoldoende concreet is om te kunnen leiden tot een verplichting voor het bestuursorgaan om nader onderzoek te doen naar een gestelde overtreding, te meer nu het verzoekers in het bijzonder ging om het geheel aan activiteiten op de Holterberg, en dus niet primair om concrete overtredingen waarnaar onderzoek kan worden verricht. Die situatie is hier niet aan de orde. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het dagelijks bestuur zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het handhavingsverzoek onvoldoende concreet zou zijn en het bezwaar van de Stichting om die reden ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Het betoog slaagt niet. Gelet hierop zal de Afdeling het hoger beroep van het dagelijks bestuur van het waterschap hierna ongegrond verklaren en overgaan tot de bespreking van het beroep van de Stichting tegen het nieuwe besluit op bezwaar van het dagelijks bestuur van 16 maart 2021.

Het beroep van de Stichting tegen het besluit van 16 maart 2021

13. Ter uitvoering van de rechtbankuitspraak heeft het dagelijks bestuur op 16 maart 2021 een nieuw besluit op bezwaar genomen, waarbij het bezwaar van de Stichting tegen het besluit van 4 juli 2019 ongegrond is verklaard. Omdat de rechtbank voor de concretisering van het handhavingsverzoek heeft verwezen naar pagina 18 en 19 van dat verzoek, heeft het dagelijks bestuur op basis van die pagina's onderzocht of er sprake is van overtredingen waartegen handhavend dient te worden opgetreden. Het dagelijks bestuur heeft handhavend optreden tegen de op die pagina's gestelde overtredingen onder b.1 tot en met b.3 onevenredig geacht en heeft met betrekking tot de onderdelen b.4 en b.5 geen overtredingen geconstateerd.

14. De Stichting bestrijdt niet de conclusies van het dagelijks bestuur over de gestelde overtredingen onder b.1 tot en met b.5 die gaan over hydromorfologische ingrepen van vóór 2000 in en langs de Gulp. Zij vindt echter dat het dagelijks bestuur met dit nieuwe besluit niet volledig uitvoering heeft gegeven aan de rechtbankuitspraak, omdat geen

beslissing is genomen over de in het handhavingsverzoek op pagina 19 tot en met 21 gestelde overtredingen onder c.1 tot en met c.5 en d. Die overtredingen gaan over hydromorfologische ingrepen uit de periode na 2000 in en langs de Gulp en het op de leggerkaart ontbreken van waterstaatswerken in de Gulp.

15. De Stichting heeft op de zitting toegelicht dat onderdeel d in het verzoek betrekking heeft op de onderdelen c.1 tot en met c.5. Verder heeft de Stichting op de zitting toegelicht dat de overtreding genoemd onder c.4 in het handhavingsverzoek inmiddels is gecompenseerd door herplant van bomen en daarover geen besluitvorming van het dagelijks bestuur meer nodig is.

16. De Afdeling stelt vast dat het geschil in beroep is beperkt tot de in het handhavingsverzoek gestelde overtredingen onder c.1 tot en met c.3, c.5 en d.

17. Zoals hiervoor in 9 is overwogen, bestaat het handhavingsverzoek uit onderdelen a tot en met e. Deze zijn, zoals hiervoor in 12 is overwogen, nader geconcretiseerd in de daarop volgende pagina's. De rechtbank heeft in dit verband pagina 18 en 19 slechts als voorbeeld genoemd. Op die pagina's van het handhavingsverzoek zijn de op pagina 1 onder b gestelde overtredingen nader geconcretiseerd. Het dagelijks bestuur is er ten onrechte aan voorbijgegaan dat de op pagina 1 onder c en d gestelde overtredingen nader zijn geconcretiseerd op pagina 19 tot en met 21 onder c.1 tot en met c.5 en d. De Afdeling is van oordeel dat het dagelijks bestuur in het besluit van 16 maart 2021 ten onrechte niet is ingegaan op de in het handhavingsverzoek gestelde overtredingen onder c.1 tot en met c.3, c.5 en d. Dit besluit is daarom onvoldoende gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

Conclusie

18. Het hoger beroep van het dagelijks bestuur is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

Het beroep van rechtswege van de Stichting is gegrond. Het besluit van 16 maart 2021 dient te worden vernietigd, voor zover daarbij niet is beslist op de in het handhavingsverzoek onder c.1, c.2, c.3, c.5 en d gestelde overtredingen. De Afdeling zal het dagelijks bestuur opdragen om binnen zestien weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen, een nieuw besluit op het bezwaar van de Stichting tegen het besluit van 4 juli 2019 te nemen.

19. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

20. Het dagelijks bestuur moet de proceskosten van de Stichting vergoeden.

Over het verzoek van [partij] om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het hoger beroep heeft moeten maken, overweegt de Afdeling dat een veroordeling tot betaling van de proceskosten door een derde-partij in beginsel niet in de rede ligt. De Afdeling is van oordeel dat zich in deze zaak geen bijzondere situatie voordoet

die aanleiding vormt om een proceskostenveroordeling ten laste van het dagelijks bestuur toe te kennen.

Verder wordt gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Awb, van het dagelijks bestuur het griffierecht geheven.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;
- II. verklaart het beroep van rechtswege van de Stichting tegen het besluit van 16 maart 2021 met kenmerk 2021-D1451 gegrond;
- III. vernietigt het besluit van het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg van 16 maart 2021 met kenmerk 2021-D1451, voor zover daarbij niet is beslist op de in het handhavingsverzoek onder c.1, c.2, c.3, c.5 en d gestelde overtredingen;
- IV. draagt het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit op het bezwaar van de Stichting tegen het besluit van 4 juli 2019 met kenmerk 2019-D49704 te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- V. bepaalt dat tegen het door het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. veroordeelt het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg tot vergoeding van bij de Stichting Natuurlijk Geuldal in verband met de behandeling van de in hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 130,48;
- VII. bepaalt dat van het dagelijks bestuur van het waterschap Limburg een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Naschrift

1. Deze uitspraak van de Afdeling is interessant in verband met het leerstuk van het al dan niet aan de orde zijn van een handhavingsverzoek. Indien sprake is van een handhavingsverzoek, dan dient het bevoegd gezag het verzoek in behandeling te nemen en binnen de redelijke termijn uit de Awb (zie artikel 4:13 en 4:14 Awb) een besluit op dit verzoek te nemen. Als bij de naar aanleiding hiervan uitgevoerde controles overtredingen worden geconstateerd, dan geldt de beginselplicht tot handhaving en dient een sanctiebesluit te worden opgelegd (behalve als sprake is van concreet zicht op legalisering of handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen; dan geldt een uitzondering op de beginselplicht tot handhaving). In dit naschrift wordt onderzocht wat de juridische kwalificatie van een ‘handhavingsverzoek’ is en wanneer een dergelijk verzoek voldoende concreet is.

2. Een handhavingsverzoek is een verbijzondering van het begrip ‘aanvraag’ uit artikel 1:3 lid 3 Awb. Een

handhavingsverzoek kan dus enkel door een belanghebbende (zoals bedoeld in artikel 1:2 Awb) worden gedaan.² Als een handhavingsverzoek door een niet-belanghebbende wordt ingediend, dan is dit géén aanvraag en de hierop volgende reactie van het bevoegd gezag is ook geen besluit (zie ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:639, r.o. 4.2). Aangezien een handhavingsverzoek een ‘aanvraag’ is, moet het dus ook voldoen aan de vereisten hieromtrent uit artikel 4:1 en 4:2 Awb. Artikel 4:1 Awb bepaalt dat, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk³ wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen. Artikel 4:2 lid 1 Awb bepaalt dat de aanvraag wordt ondertekend en ten minste bevat: de naam en het adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. In artikel 4:2 lid 2 Awb wordt nog voorgeschreven dat de aanvrager de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Uit de rechtspraak (ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:592, AB 2018/262, m.nt. T.N. Sanders, M & R 2018/71, m.nt. A.G.A. Nijmeijer) blijkt dat een handhavingsverzoek ook voldoende concreet moet zijn en dus voldoende concrete indicaties van overtredingen moet geven, waarnaar het bevoegd gezag vervolgens nader onderzoek kan doen. In het handhavingsverzoek moet bovendien expliciet worden verzocht om handhavend op te treden en dus niet enkel om controles uit te voeren, zie ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:671, AB 2020/238, m.nt. T.N. Sanders. Het verzoek van appellant kwam neer op het uitvoeren van feitelijke handelingen (het uitvoeren van controles). Appellant heeft in het verzoek niet gewezen op concrete overtredingen van de maximumsnelheid en evenmin op concrete overtreders. Er was daarom geen sprake van een handhavingsverzoek.

3. Terug naar de afgedrukte Afdelingsuitspraak. Stichting Natuurlijk Geuldal had een handhavingsverzoek ingediend bij het dagelijks bestuur van Waterschap Limburg. Zij heeft verzocht om ingrepen in en langs de rivier de Gulp teneinde een goede ecologische en hydromorfologische toestand te bereiken, zodat wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water. Het handhavingsverzoek van de Stichting is volgens het dagelijks bestuur onvoldoende concreet (en daarom geen aanvraag). Het handhavingsverzoek betrof alle ingrepen voor en na 2000 in en langs de Gulp en alle andere oppervlaktewaterlichamen in het Nationaal Landschap Zuid-Limburg, en dat is in tijd, aard en locatie onvoldoende

2 In deze Afdelingsuitspraak was ook in geschil of Stichting Natuurlijk Geuldal als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb kon worden aangemerkt. Op dit aspect van de uitspraak wordt in dit naschrift niet verder ingegaan.

3 Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg (artikel 2:15 lid 1 Awb). Zie in dit verband de uitspraak ABRvS 28 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1136, Gst. 2020/120, m.nt. M. Buitenhuis & L. van Moorsel over de vraag of de elektronische weg was geopend voor het indienen van handhavingsverzoeken vanwege een verwijzing op de gemeentewebsite en op reclamezuilen langs de weg naar een e-mailadres van de gemeente.

gespecificeerd. Uit het verzoek volgt volgens het dagelijks bestuur niet over welke overtredingen het gaat. Onder r.o. 9 is nader aangeduid wat precies is vermeld in het handhavingsverzoek. De Afdeling acht het handhavingsverzoek, anders dan het dagelijks bestuur, wel voldoende concreet (net als eerder ook de rechtbank Limburg op 9 december 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:9726). De Stichting heeft in het verzoek op de eerste bladzijde een aantal acties van het dagelijks bestuur gevraagd. De inleiding van het verzoek is weliswaar algemeen, maar dit wordt in de daarop volgende pagina's nader geconcretiseerd.

4. Zoals hiervoor is beschreven, moet een handhavingsverzoek voldoen aan een aantal vereisten. Zo moet worden gewezen op concrete (vermeende) overtredingen en de vermeende overtreder en moet niet enkel worden gevraagd om controles uit te voeren, maar moet het bevoegd gezag worden verzocht om gebruik te maken van haar handhavingsbevoegdheden. Dit is een uitvloeisel van artikel 4:2 lid 1 onder c Awb waar is vermeld dat de aanvraag moet zijn voorzien van een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd. Uit de uitspraak ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2743, r.o. 11.2 volgt dat handhaving een bevoegdheid, en daarmee de verantwoordelijkheid, is van het bevoegd gezag. Een handhavingsverzoek behoeft daarom niet het bewijs te bevatten dat tot handhaving dient te worden overgegaan. Dat is de taak van het bevoegd gezag. Dit is ook logisch, omdat uit de rechtspraak blijkt dat niet enkel op basis van bewijs dat is aangeleverd door derden – bijvoorbeeld foto- of beeldmateriaal – handhavend mag worden opgetreden (ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:115, AB 2018/62, m.nt. R. Ortlep, *Gst.* 2018/83, m.nt. M.A.J. West & F.A.R. van Vlijmen en ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:104). De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de handhaving volgt ook uit de uitspraak ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1388. Appellanten hadden in hun handhavingsverzoek gewezen op de high tea's, high wines en buffetten die volgens hen in strijd met het bestemmingsplan door de ijsboerderij werden aangeboden. Dit verzoek is voldoende concreet geformuleerd. Het is niet aan degene die om handhaving verzoekt om aan te tonen dat sprake is van een overtreding. Dat is de taak van het bestuursorgaan. Een uitzondering hierop is alleen aan de orde als het bevoegd gezag naar aanleiding van een eerder handhavingsverzoek reeds onderzoek heeft gedaan en daarbij geen overtreding heeft kunnen ontdekken. Bij een nieuw vergelijkbaar handhavingsverzoek moet de verzoeker een begin van bewijs van de overtreding leveren (ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3602, AB 2019/123, m.nt. T.N. Sanders). Interessant in dit verband is de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland van 18 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5039. Eiser verzocht om handhaving, omdat tussen 22.00 en 7.00 uur afval in de ondergrondse restafvalcontainer bij zijn woning wordt gedeponeerd. Eiser heeft daarbij toegelicht dat dit strijdig is met de Afvalstoffenverordening. Dat eiser in de brief schrijft dat de handhaving volgens hem zou kunnen plaatsvinden door de afvalcontainer tussen 22.00 en 07.00

uur te vergrendelen wil niet zeggen dat de brief slechts een verzoek tot feitelijk handelen is. Het handhavingsverzoek is ook niet te onbepaald omdat eiser niet op concrete overtredingen en overtreeders zou wijzen. Eiser heeft toegelicht dat er buiten de toegestane tijden afval in de container wordt gedeponeerd en het bevoegd gezag heeft dit erkend. Van eiser kan niet worden verlangd dat hij de identiteit van overtreeders achterhaalt voordat hij een handhavingsverzoek indient. Zie voor een vergelijkbaar geval: ABRvS 8 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI0410, AB 2009/261, m.nt. F.R. Vermeer, r.o. 2.4. Zowel uit de afgedrukte Afdelingsuitspraak als uit Rb. Amsterdam 7 oktober 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5685 volgt dat het feit dat de brief waarin het handhavingsverzoek is neergelegd ook meer algemene passages bevat, er niet aan afdoet dat, als er ook wél concrete passages in staan, er wel degelijk sprake is van een handhavingsverzoek.

5. Dan een aantal voorbeelden uit de jurisprudentie waar géén sprake was van een handhavingsverzoek. De betiteling van de aan het bevoegd gezag gezonden brief als 'handhavingsverzoek' is daarvoor niet leidend. Inhoudelijk moet worden onderzocht of het 'handhavingsverzoek' ook echt als zodanig kan worden aangemerkt (ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1217, BR 2020/68, m.nt. C.M.M. van Mil). Appellanten hebben hun verzoek weliswaar een 'verzoek om handhaving' genoemd, maar de Afdeling begrijpt dat appellanten willen dat het college een verkeersbesluit neemt. Een zeer illustratieve uitspraak in dit kader is de, ook in de afgedrukte uitspraak van 18 januari 2023 aangehaalde, uitspraak ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:592, AB 2018/262, m.nt. T.N. Sanders, *M & R* 2018/71, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. In het verzoek van appellanten in deze casus zijn slechts in algemene zin activiteiten genoemd zonder aan te geven wanneer en waar deze plaatsvinden. Het enkel noemen van een lijst met activiteiten is onvoldoende concreet om te kunnen leiden tot een verplichting voor het college om nader onderzoek te doen naar een gestelde overtreding, temeer nu het belanghebbende in het bijzonder gaat om het geheel aan activiteiten op de zogenoemde Holterberg, en dus niet primair om concrete overtredingen waarnaar onderzoek kan worden verricht. Dat appellanten hebben gewezen op evenementen met een vergunning op grond van de APV leidt niet tot een ander oordeel, aangezien ook ten aanzien van die evenementen slechts in algemene zin een opsomming is gegeven van soorten van evenementen zonder nader te concretiseren welke specifieke evenementen waar en wanneer plaatsvinden. Van belang hierbij is ook dat het gebied waarop het verzoek betrekking heeft weliswaar duidelijk en concreet is omschreven, maar een grote omvang heeft. De activiteiten zijn derhalve onvoldoende geconcretiseerd. In de afgedrukte uitspraak wordt een link met de 'Holterberg'-uitspraak gelegd, maar wordt geoordeeld dat het handhavingsverzoek in dit geval een stuk concreter is. Zo wordt op p. 18-19 van het handhavingsverzoek concreet gesteld dat de dwarsdam in de voorde benedenstrooms de Slenakerbrug niet is aangelegd conform de vergunning. Een ander voorbeeld van een te weinig concreet handhavingsverzoek is te vinden in de

uitspraak ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3292, AB 2018/421, m.nt. J. Wieland. In het handhavingsverzoek was enkel aangeduid dat dit verzoek ziet op het in strijd met het bestemmingsplan buiten het bouwvlak plaatsen van bouwwerken op minicampings gelegen in de gemeente Veere. Niet is geconcretiseerd om welke minicampings het daarbij zou gaan of van welke concrete overtredingen sprake was. In de uitspraak Rb. Oost-Brabant 19 november 2021, ECLI:NL:RBOBR:2020:5767 is overwogen dat, als een handhavingsverzoek vooral de nadruk legt op aspecten als verkeersonveiligheid en parkeren, er geen aanleiding bestaat om het verzoek (mede) op te vatten als een verzoek tot handhaving van milieuovertredingen, ook al is in het handhavingsverzoek verzocht om handhavend op te treden tegen alle overtredingen die zich structureel voordoen op een bepaalde locatie. Een dergelijk verzoek is te onbepaald.

6. De afgedrukte uitspraak handelt over de mate van concreetheid van een handhavingsverzoek. In dit naschrift is uiteengezet aan welke eisen een handhavingsverzoek moet voldoen, wil het in behandeling kunnen worden genomen. Zo moet een handhavingsverzoek door een belanghebbende zijn gedaan en daarnaast dient te zijn voldaan aan de vereisten uit de Awb die voor elke aanvraag gelden (en daarmee dus ook voor een handhavingsverzoek). Een handhavingsverzoek dient derhalve voldoende concreet te zijn en voldoende concrete indicaties van overtredingen te geven. In het verzoek moet expliciet worden verzocht om handhavend op te treden en dus niet enkel om controles uit te voeren. Daarbij moet worden gewezen op concrete overtredingen en moet de vermoedelijke overtreder concreet worden benoemd (tenzij de handhavingsverzoeker de identiteit van de overtreder redelijkerwijs niet kan achterhalen, zoals in de uitspraak over de ondergrondse afvalcontainers aan de orde was). Er mag dus geen sprake zijn van het slechts in algemene zin noemen van activiteiten (die overtredingen zouden behelzen) zonder aanduiding wanneer en waar deze plaatsvinden. Het handhavingsverzoek behoeft echter niet het bewijs van de overtreding(en) te bevatten. Handhaving is immers een bevoegdheid, en daarmee de verantwoordelijkheid, van het bevoegd gezag. Een uitzondering op dit voorgaande is alleen aan de orde als het bevoegd gezag naar aanleiding van een eerder handhavingsverzoek reeds onderzoek heeft gedaan en daarbij geen overtreding heeft kunnen ontdekken. Bij een nieuw vergelijkbaar handhavingsverzoek moet de verzoeker dan een begin van bewijs van de overtreding leveren.

Y. Schönfeld

Gst. 2023/52

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 11 januari 2023, nr. 202300017/1/A2
(Mrs. J.E.M. Polak, N. Verheij en mr. J.Th. Drop)
m.nt. W.A.E. Brüheim¹

(Art. G 2a lid 1 Kieswet)

AB 2023/50
ABkort 2023/20
ECLI:NL:RVS:2023:98

Vertegenwoordigingsbevoegdheid van een vereniging. Elke vereniging die een verzoek tot registratie van een aanduiding indient als bedoeld in de Kieswet is in beginsel een politieke groepering, ongeacht haar statutaire doelstellingen.

Het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden heeft het verzoek van de Wijk- en Oranjevereniging "Over de Dreven" tot registratie van de aanduiding "Ondernemend Water" afgewezen.

Het verzoek is op de eerste plaats afgewezen, omdat de aanvraag alleen was ondertekend door de voorzitter van de vereniging. In de statuten van de vereniging staat dat de vertegenwoordigingsbevoegdheid toekomt aan het voltallige verenigingsbestuur, dat uit minimaal twee leden dient te bestaan, dan wel twee gezamenlijk handelende bestuursleden. Het centraal stembureau had echter moeten zien dat in de statuten ook staat dat als het bestuur van de vereniging onverhoopt niet uit minimaal twee natuurlijke personen bestaat, het niet-voltallige bestuur óók bestuursbevoegd is. Daaruit volgt dat het niet-voltallige bestuur bevoegd was om een verzoek tot registratie van een aanduiding bij het centraal stembureau in te dienen.

De tweede reden die aan de afwijzing van het registratieverzoek ten grondslag lag, was dat de vereniging geen politieke groepering zou zijn. Uit de statuten van een vereniging hoeft echter niet te blijken dat zij een politieke groepering is. Een groepering die een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is en die een aanduiding wil inschrijven waarmee zij voor een verkiezing op de kandidatenlijst wenst te worden vermeld, is in beginsel een politieke groepering.

Uitspraak in het geding tussen:

Wijk- en Oranjevereniging "Over de Dreven" (hierna: de vereniging), gevestigd te Utrecht,
appellante,
en

Het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (hierna: het centraal stembureau),
verweerder.

¹ Edward Brüheim is wetgevingsjurist bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.