

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:234

Datum uitspraak

14 januari 2026

Inhoudsindicatie

Bij twee besluiten van 24 juni 2021 heeft het college geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het tijdelijk in stand houden van vier extra recreatiewoningen op het recreatieterrein aan de [locatie] in Soesterberg en voor het tijdelijk in stand houden van vier recreatiewoningen op het recreatieterrein die in strijd met de bestemming "Bos-Bostuin" zijn opgericht. Het recreatieterrein bestaat uit een open grasveld omringd met bomen. Volgens het bestemmingsplan "Landelijk gebied" heeft het grasveld de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - Jachthuis" en mogen daar maximaal 31 zomer- en recreatiewoningen staan. De omliggende gronden met bomen hebben de bestemming "Bos - Bostuin". Op die gronden mag volgens het bestemmingsplan niet worden gebouwd. [appellant] heeft gelijktijdig twee omgevingsvergunningen aangevraagd om gedurende één jaar af te wijken van het bestemmingsplan. De ene aanvraag gaat over het uitbreiden van het aantal recreatiewoningen met vier. De andere aanvraag gaat over het toestaan van vier recreatiewoningen op gronden met de bestemming "Bos - Bostuin".

Volledige tekst

202206226/1/R4.

Datum uitspraak: 14 januari 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 22 september 2022 in zaak nr. 22/1218 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Soest.

Procesverloop

Bij twee besluiten van 24 juni 2021 heeft het college geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het tijdelijk in stand houden van vier extra recreatiewoningen op het recreatieterrein aan de [locatie] in Soesterberg (hierna: het recreatieterrein) en voor het tijdelijk in stand houden van vier recreatiewoningen op het recreatieterrein die in strijd met de bestemming "Bos-Bostuin" zijn opgericht.

Bij besluit van 11 januari 2022 heeft het college de door [appellant] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 september 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juni 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. M. Gideonse, advocaat te Apeldoorn, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.S. Dijkstra en mr. B.W.B.M. van den Bosch, zijn verschenen. Voorts is Residence Bosch-Rijk B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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

De aanvragen om een omgevingsvergunning zijn ingediend op 30 maart 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het recreatieterrein bestaat uit een open grasveld omringd met bomen. Volgens het bestemmingsplan "Landelijk gebied" heeft het grasveld de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - Jachthuis" en mogen daar maximaal 31 zomer- en recreatiewoningen staan. De omliggende gronden met bomen hebben de bestemming "Bos - Bostuin". Op die gronden mag volgens het bestemmingsplan niet worden gebouwd.

[appellant] heeft gelijktijdig twee omgevingsvergunningen aangevraagd om gedurende één jaar af te wijken van het bestemmingsplan. De ene aanvraag gaat over het uitbreiden van het aantal recreatiewoningen met vier. De andere aanvraag gaat over het toestaan van vier recreatiewoningen op gronden met de bestemming "Bos - Bostuin". Op het moment van het doen van deze aanvragen stonden er tientallen recreatiewoningen op het terrein. De meeste daarvan bevonden zich op de gronden met bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - Jachthuis". Vier recreatiewoningen stonden echter geheel of gedeeltelijk op gronden met de bestemming "Bos - Bostuin".

Bij de twee besluiten van 24 juni 2021 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunningen geweigerd wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening. Deze besluiten zijn inhoudelijk nagenoeg identiek. Bij het besluit op bezwaar heeft het college deze besluiten in stand gelaten.

[appellant] was tot 1 maart 2022 eigenaar van het recreatieterrein. Hij stelt schade te hebben geleden door de beslissing van het college om de gevraagde omgevingsvergunningen te weigeren, omdat hij het recreatieterrein onder de marktwaarde heeft moeten verkopen.

Goede procesorde

3. Het college heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat een door [appellant] ingediend nader stuk zeer omvangrijk is en te kort voorafgaand aan de zitting is ingediend. Volgens hem moet dat stuk wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing worden gelaten.

3.1. 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 (hierna: de 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.

3.2. Het omvangrijke nadere stuk waar het college op doelt, is ingediend op 4 juni 2025 en ruim voor de tiendagetermijn ontvangen en doorgezonden aan het college. Bovendien heeft [appellant] onbestreden gesteld dat het college vanwege eerdere procedures al bekend was met de inhoud van dit stuk. De Afdeling ziet daarom geen reden om dit stuk buiten beschouwing te laten wegens strijd met de goede procesorde.

Omvang van de aanvragen

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college ten onrechte ervan is uitgegaan dat de twee aanvragen betrekking hebben op dezelfde vier recreatiewoningen die (deels) op de gronden met de bestemming "Bos - Bostuin" stonden. Eén van de aanvragen heeft inderdaad betrekking op die specifieke vier recreatiewoningen, maar de andere aanvraag gaat volgens [appellant] om het toestaan van vier extra recreatiewoningen in zijn algemeenheid. Dat kunnen de vier recreatiewoningen zijn die (deels) binnen de bestemming

"Bos - Bostuin" stonden, maar het kan ook gaan om andere recreatiewoningen op het terrein, aldus [appellant].

4.1. Na ontvangst van [appellant]s aanvragen en de bijbehorende ruimtelijke onderbouwingen die Rho Adviseurs terzake voor [appellant] heeft opgesteld, heeft het college aan Rho Adviseurs gevraagd welke vier recreatiewoningen exact worden bedoeld in de aanvraag om vier extra recreatiewoningen toe te staan. Rho Adviseurs heeft bij e-mailbericht van 27 mei 2021 daarop gereageerd met de mededeling dat de twee aanvragen betrekking hebben op dezelfde vier recreatiewoningen met huisnummers [A], [B], [C] en [D]. Ter verduidelijking heeft Rho Adviseurs een afbeelding bijgevoegd waarin deze vier recreatiewoningen zijn omcirkeld en waarop is te zien dat het gaat om de recreatiewoningen die geheel of gedeeltelijk op de gronden met de bestemming "Bos - Bostuin" stonden. In de weigeringsbesluiten staat, onder verwijzing naar de reactie van Rho Adviseurs, dat beide aanvragen betrekking hebben op dezelfde vier recreatiewoningen met huisnummers [A], [B], [C] en [D].

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het college ervan mocht uitgaan dat beide aanvragen betrekking hebben op dezelfde vier recreatiewoningen die geheel of gedeeltelijk op de gronden met bestemming "Bos - Bostuin" staan. Dit staat immers uitdrukkelijk in de e-mail van Rho Adviseurs aangegeven. Gelet op die duidelijke mededeling hoefde het college er niet bedacht op te zijn dat [appellant] kennelijk iets anders had beoogd aan te vragen. De Afdeling merkt daarbij op dat [appellant] pas op de zitting bij de rechtbank heeft gesteld dat het college ten onrechte ervan uit is gegaan dat beide aanvragen betrekking hebben op dezelfde vier recreatiewoningen en hij dat dus niet in de daaraan voorafgaande besluitvormingsfase aan het college kenbaar heeft gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

Rechtszekerheid

5. [appellant] betoogt eveneens tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door in het besluit op bezwaar de twee weigeringsbesluiten van 24 juni 2021 allebei in stand te laten. Uit die besluiten volgt duidelijk dat het college weigert de aangevraagde omgevingsvergunningen te verlenen en welke motivering het daaraan ten grondslag legt. Uit het besluit op bezwaar volgt duidelijk dat het college die weigeringsbesluiten in stand laat. Het is dus helder wat het college heeft besloten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank daarom terecht geen aanleiding gezien om het besluit op bezwaar te vernietigen wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het betoog slaagt niet.

Totstandkoming van de weigeringsbesluiten

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte zienswijzen van omwonenden heeft betrokken bij de weigeringsbesluiten. Volgens hem biedt de reguliere voorbereidingsprocedure geen ruimte daarvoor. Daarnaast is de precieze inhoud van de zienswijzen niet met hem gedeeld.

6.1. Vaststaat dat de reguliere voorbereidingsprocedure als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Wabo van toepassing is op de aanvragen. Daarbij wordt geen gelegenheid geboden aan derden om zienswijzen naar voren te brengen over een ontwerpbesluit. Het college heeft op de zitting toegelicht dat naar aanleiding van de kennisgeving van de aanvragen als bedoeld in artikel 3.8 van de Wabo, schriftelijke reacties van omwonenden zijn ontvangen. In de

weigeringsbesluiten heeft het college die reacties samengevat weergegeven en daarop ook gereageerd. Naar het oordeel van de Afdeling staat geen rechtsregel eraan in de weg dat het college spontaan ingediende schriftelijke reacties op een aanvraag adresseert in het besluit op die aanvraag. Bovendien blijkt uit de motivering van de besluiten dat de gevraagde vergunningen niet zijn geweigerd vanwege die reacties, maar op basis van een ruimtelijke afweging waarbij ook de belangen van [appellant] zijn betrokken. Daarnaast heeft [appellant] kennis kunnen nemen van een samengevatte weergave van de schriftelijke reacties in de weigeringsbesluiten en heeft hij in de bezwaarfase hierop kunnen reageren. In wat [appellant] hierover aanvoert, ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank het besluit op bezwaar niet in stand kon laten. Het betoog slaagt niet.

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college zijn aanvragen van 30 maart 2021 ten onrechte beschouwt als een herhaalde aanvraag. Volgens hem heeft het college de aanvragen niet op hun merites beoordeeld, maar is het college aangesloten bij de weigering van een eerdere vergunningaanvraag van 6 februari 2020. De aanvraag uit 2020 ging echter om een permanente omgevingsvergunning voor het in stand houden van recreatiewoningen, terwijl de aanvragen die nu aan de orde zijn betrekking hebben op tijdelijke omgevingsvergunningen.

7.1. De Afdeling stelt voorop dat het college de aanvragen niet heeft afgewezen met toepassing van artikel 4:6, tweede lid, van de Awb. Weliswaar heeft het college onder het kopje 'Herhaalde aanvraag' verwezen naar deze bepaling, maar dit betekent niet dat de vergunningen zijn geweigerd op de grond dat zij een herhaling zouden zijn van een eerder afgewezen aanvraag. De motivering van de weigeringsbesluiten is namelijk gebaseerd op een ruimtelijke afweging. Dat het college bij die ruimtelijke afweging tot dezelfde conclusie is gekomen als in zijn besluitvorming omtrent de aanvraag uit 2020 om een permanente omgevingsvergunning, betekent niet dat het college de aanvragen niet op hun merites heeft beoordeeld.

Het betoog slaagt niet.

Vooringenomenheid

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in strijd met het verbod op vooringenomenheid heeft gehandeld. Volgens hem heeft het college zich laten leiden door de persoonlijke en politieke belangen van de burgemeester die enige tijd op het recreatieterrein heeft gewoond en wilde voorkomen dat dit bij de raad en het publiek bekend zou worden. Hierdoor heeft het college volgens [appellant] zijn aanvragen niet op hun merites beoordeeld. [appellant] voert daartoe aan dat het college de behandeling van zijn aanvraag uit 2020 om een permanente omgevingsvergunning voor de recreatiewoningen bewust heeft vertraagd door niet voortvarend de uitgebreide voorbereidingsprocedure te doorlopen. In afwachting van een besluit op die aanvraag had het college de tijdelijke omgevingsvergunningen moeten verlenen, aldus [appellant].

Hij voert daarnaast aan dat het college zich tijdens de hoorzitting in de bezwaarfase mede heeft laten vertegenwoordigen door gemeenteambtenaren die ook betrokken zijn in de handhavingssaken over het recreatieterrein. Ook dit wijst volgens [appellant] erop dat zijn aanvragen niet op hun merites zijn beoordeeld. Dit blijkt volgens hem verder uit de omstandigheid dat het college wel een omgevingsvergunning heeft verleend voor een ander recreatiepark en niet voor zijn recreatieterrein, terwijl beide parken volgens hem zeer vergelijkbaar zijn.

Ten slotte voert [appellant] aan dat het college in deze procedure stelt dat het recreatieterrein buiten de bebouwde kom ligt, alleen maar om zo de vergunningen te kunnen weigeren. In de procedure over de permanente omgevingsvergunning heeft het zich namelijk op het standpunt gesteld dat het recreatieterrein binnen de bebouwde kom ligt, aldus [appellant].

8.1. Artikel 2:4, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult. Het tweede lid bepaalt dat het bestuursorgaan ertegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkende personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

8.2. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor de conclusie dat persoonlijke belangen van de burgemeester de houding en besluitvorming van het college hebben beïnvloed en dat de aanvragen van [appellant] hierdoor niet op hun juiste merites zijn beoordeeld. Verder betekent de omstandigheid dat het college de aanvraag om een permanente omgevingsvergunning niet voortvarend zou hebben behandeld, niet dat het gehouden was de tijdelijke omgevingsvergunningen te verlenen en daarmee af te wijken van zijn standpunt dat de gevraagde omgevingsvergunningen in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Naar het oordeel van de Afdeling is evenmin gebleken dat de betrokkenheid van de door [appellant] genoemde gemeenteambtenaren bij de handhavingszaken over het recreatieterrein, invloed heeft gehad op de besluitvorming van het college op de aanvragen. Daarnaast heeft [appellant] niet concreet gemaakt dat zijn recreatieterrein en het andere recreatiepark vergelijkbare gevallen zijn. Hierin ziet de Afdeling dan ook geen reden voor de conclusie dat het college vooringenomen was door hem niet en ten behoeve van het andere recreatiepark wel een omgevingsvergunning te verlenen. Tot slot is niet gebleken dat het college in de weigeringsbesluiten of het besluit op bezwaar een uitdrukkelijk standpunt heeft ingenomen over de ligging van het recreatieterrein buiten de bebouwde kom. Er is daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het college willekeurig tegenstrijdige standpunten heeft ingenomen hierover. Overigens heeft het college er terecht op gewezen dat de ligging binnen of buiten de bebouwde kom niet relevant is voor de bevoegdheid om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college in strijd met het verbod op vooringenomenheid heeft gehandeld.

Het betoog slaagt niet.

Goede ruimtelijke ordening

9. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het de aangevraagde omgevingsvergunningen weigert. Volgens hem zijn de ruimtelijke effecten van de recreatiewoningen zeer beperkt, te meer omdat de vergunningen zijn aangevraagd voor slechts één jaar. Verder wijst hij erop dat de recreatiewoningen al jaren op het terrein stonden zonder dat het college hiertegen handhavend optrad. Tot slot had het college bij zijn besluiten moeten betrekken dat het niet-recreatieve gebruik van het terrein inmiddels was gestaakt en dat hij in een vergevorderd stadium was om het terrein te verkopen.

9.1. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige

gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

9.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college de gevraagde omgevingsvergunningen mocht weigeren. Het college heeft voldoende gemotiveerd dat het tijdelijk toestaan van de vier extra recreatiewoningen geheel of gedeeltelijk op de gronden met de bestemming "Bos - Bostuin" tot een onevenredige aantasting leidt van het woon- en leefklimaat en de natuur- en landschappelijke waarden in de omgeving. Het heeft daarbij betrokken dat uit de planregels en plantoelichting volgt dat op gronden met deze bestemming niet mag worden gebouwd, omdat zij deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur en dienen voor herstel en behoud van de natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden. Daarnaast heeft het college toegelicht dat deze gronden dienen als overgangszone om zoveel mogelijk te voorkomen dat bewoners van de Amersfoortsestraat hinder ondervinden van het recreatieterrein, dat op slechts 20 m afstand van hun tuinen ligt.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college hiermee toereikend gemotiveerd dat ook het tijdelijk toestaan van de recreatiewoningen in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dat de recreatiewoningen er al lange tijd zouden staan, maakt niet dat het college de ruimtelijke gevolgen aanvaardbaar had moeten achten. Hetzelfde geldt voor de stelling van [appellant] dat het illegale niet-recreatieve gebruik is gestaakt. In de besluiten heeft het college immers toegelicht dat het toestaan van de recreatiewoningen op die plek hoe dan ook onwenselijk is, ook als zij uitsluitend zouden worden gebruikt voor verblijfsrecreatieve doeleinden. De Afdeling overweegt verder dat het college het belang van een goede ruimtelijke ordening redelijkerwijs zwaarder heeft mogen laten wegen dan het financiële belang van [appellant] bij een gunstige verkoop van het recreatieterrein.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Veldwijk, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Veldwijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 januari 2026

912-1098