

# Uitspraak

## RECHTBANK ROERMOND

Sector bestuursrecht, meervoudige kamer

Procedurenummer: AWB 08 / 1288

### **Uitspraak van de rechtbank als bedoeld in artikel 8:70 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)**

inzake

**Stichting Burgercomité St. Ludwig** te Vlodrop, eiseres,  
gemachtigde A.J.H. op de Kamp

tegen

**het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Roerdalen**, verweerder.

#### **1. Procesverloop**

1.1. Bij het in de aanhef van deze uitspraak genoemde besluit van 15 mei 2008 (verzonden 19 mei 2008) heeft verweerder ter legalisering van een zonder vergunning gerealiseerde verandering van de toegangsweg tot het terrein van de Meru Academie te Vlodrop, met toepassing van artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) aan de Stichting Meru/MVU te Vlodrop (hierna: vergunninghoudster), vrijstelling verleend van het bepaalde in het vigerende bestemmingsplan en een aanlegvergunning verleend.

1.2. Tegen dit besluit heeft eiseres bij schrijven van 27 juni 2008 bezwaar gemaakt bij verweerder dat door verweerder met toepassing van artikel 6:15 van de Awb als beroep is doorgezonden naar de rechtbank. De gronden van beroep zijn aangevuld bij schrijven van 9 november 2008.

1.3. Op grond van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is vergunninghoudster in de gelegenheid gesteld als partij aan het geding deel te nemen, van welke gelegenheid gebruik is gemaakt.

1.4. De door verweerder ter uitvoering van artikel 8:42 van de Awb ingezonden stukken en het verweerschrift zijn in afschrift aan eiseres en vergunninghoudster gezonden.

1.5. Op 20 november 2008 heeft een comparitie van partijen plaatsgevonden. Naar aanleiding van deze comparitie hebben partijen nadere stukken ingediend.

1.6. Het beroep is behandeld ter zitting van 29 april 2009, alwaar eiseres zich heeft doen vertegenwoordigen door A.J.H. op de Kamp en verweerder door P.J.C. Planje. Namens vergunninghouderster is verschenen G.J.M.W. Rieter, bijgestaan door mr. H.H.B. Lamers.

#### **2. Overwegingen**

2.1. Bij brief van 5 december 2007 heeft vergunninghoudster verweerder gevraagd een aanlegvergunning te verlenen ter legalisering van een wijziging in de toegangsweg tot het gebouwencomplex van de Meru-academie. Het verzoek heeft betrekking op het perceel Station 24, 6063 NP te Vlodrop, kadastraal bekend sectie C, nrs 1919 en 1946, waarop het als rijksmonument aangewezen voormalige klooster St. Ludwig is gelegen en waarop het bestemmingsplan “Buitengebied Roerdalen” vastgesteld op 22 juni 2000 van toepassing is. Op het perceel rust de bestemming “Bos- en Natuurgebied”.

2.2. De aanvraag heeft betrekking op de enige toegangsweg tot het complex die is gelegen op het daarbij behorende terrein dat grotendeels bosgebied is. Deze weg was voorheen geheel recht, maar door het verleggen van het weggedeelte dat het dichtst bij de voormalige entree van het klooster ligt, is een slinger in de weg aangebracht. De wijziging aan de weg is ingegeven door de inrichtingswensen van de Stichting Meru/MVU, waaruit het naar het oosten gericht zijn van het gehele MERU-complex voortvloeit.

2.3. Ten behoeve van de realisatie van het project is in december 2007 in opdracht van vergunninghoudster door Pouderoyen Compagnons een ruimtelijke onderbouwing opgesteld.

2.4. Het ontwerpbesluit tot het verlenen van vrijstelling ex artikel 19, tweede lid, van de WRO heeft met ingang van 17 december 2007 tot 28 januari 2008 voor een ieder ter inzage gelegen. Tijdens de termijn van terinzageligging heeft onder meer eiseres gebruik gemaakt van de mogelijkheid zienswijzen tegen het ontwerpbesluit in te dienen.

2.5. Verweerder heeft op 18 maart 2008 een standpunt ingenomen naar aanleiding van de ontvangen zienswijzen en eveneens op 18 maart 2008 een verklaring van geen bezwaar bij Gedeputeerde Staten aangevraagd . Bij schrijven van 29 april 2008 heeft Gedeputeerde Staten de gevraagde verklaring van geen bezwaar afgegeven en daarbij vermeld dat de regionaal inspecteur VROM Inspectie Regio Zuid is gehoord en dat met het ingenomen standpunt met betrekking tot de ingebrachte zienswijzen kan worden ingestemd.

2.6. Gelet op genoemde verklaring van Gedeputeerde Staten heeft verweerder bij het thans bestreden besluit besloten om onder verlening van vrijstelling aan vergunninghoudster de gevraagde aanlegvergunning voor wijziging van het toegangstracé tot het MERU-terrein te verlenen.

2.7. Eiseres heeft in beroep aangevoerd dat zij zich niet kan verenigen met de verleende aanlegvergunning en de procedure die geleid heeft tot verlening van de vergunning. Naast klachten over de handelwijze van verweerder in de loop der jaren heeft zij – samengevat – onder meer aangevoerd dat de wijziging die in het tracé is aangebracht, afbreuk doet aan de cultuurhistorische structuur, infrastructuur en oriëntatie in het landschappelijke park- en bosgebied, die samenhangen met het rijksmonument St. Ludwig.

2.8. Zowel door verweerder als vergunninghoudster is in de eerste plaats bij wijze van verweer gewezen op de sinds oktober 2008 aangescherpte jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de betekenis van het belanghebbendenbegrip van artikel 1:2 van de Awb voor rechtspersonen met een ideële doelstelling. Eiseres is volgens hen, anders dan in eerdere bestuursrechtelijke procedures, niet als belanghebbende bij het bestreden besluit te beschouwen, zodat het beroep niet-ontvankelijk zou moeten worden verklaard. Mede gelet op haar taak om kwesties van openbare orde als deze ambtshalve te beoordelen zal de rechtbank allereerst op dit verweer ingaan.

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

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

En het derde lid van die bepaling 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.”

2.10. Uit die bepalingen als uitgelegd in de door verweerder en vergunninghoudster ingeroepen jurisprudentie, blijkt dat de volgende aspecten van belang zijn :

- a. de doelstellingen
- b. in het bijzonder
- c. de feitelijke werkzaamheden

2.10.1. Ad a en b. Blijkens artikel 2 van de Statuten heeft de Stichting Burgercomité St. Ludwig ten doel : het behoud van het monumentale kloostergebouw St. Ludwig met inbegrip van alle oorspronkelijke tot het St. Ludwig behorende gebouwen, alsook het behoud van het landgoedachtig karakter van het terrein waarop het complex is gelegen, en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords.

Die doelstelling omschrijft, in functioneel en territoriaal opzicht voldoende omljnd, de belangen die door eiseres in het bijzonder worden behartigd. De in geding zijnde toegangsweg valt weliswaar niet onder de beschermde status van het rijksmonument maar behoort wel tot het terrein waarvan eiseres het landgoedachtige karakter wenst te behouden. Daar past bij dat, zoals eiseres heeft uiteengezet, zij met deze procedure nastreeft dat de oprijlaan van het voormalige klooster in de oude toestand wordt teruggebracht. De rechtbank is dan ook van oordeel dat de statutaire doelstelling van eiseres door het bestreden besluit wordt geraakt.

2.10.2. Ad c. Uit uitspraken van de Afdeling van 25 mei 2008, LJV BD2647 en 1 oktober 2008, LJV BF 3911, LJV BF 3912, LJV BF 3914 blijkt dat het louter in rechte opkomen tegen besluiten als regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Volgens de Afdeling kunnen evenmin als feitelijke werkzaamheden als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb gelden het indienen van verzoeken tot handhavend optreden en het naar voren brengen van zienswijzen over ontwerpbesluiten, nu beide dienen ter voorbereiding van het in rechte opkomen tegen besluiten. Het vergaren van informatie ten behoeve van eventuele bestuursrechtelijke procedures, alsmede het mondeling en schriftelijk informeren van derden over aanhangige of afgeronde procedures, kan volgens de Afdeling niet los worden gezien van deze procedures of de voorbereiding daarvan en voor onderzoek dat wordt gedaan ten behoeve van toekomstige bestuursrechtelijke procedures heeft hetzelfde te gelden. Activiteiten evenwel zoals het geven van voorlichting aan het publiek, het onderhouden van contacten met overheden en andere belangengroepen, het deelnemen aan overlegvormen om oplossingen voor problemen te bewerkstelligen en het verrichten van onderzoek kunnen, als zij niet enkel ten behoeve van juridische procedures of de voorbereiding daarvan worden verricht, wel worden beschouwd als werkzaamheden in de zin van het wettelijk criterium.

2.10.3. Uit de door eiseres desgevraagd aangeleverde bewijsstukken betreffende haar feitelijke activiteiten blijkt dat deze bestaan uit :

- het voeren van overleg met eigenaar, gemeentelijke en provinciale overheden en organisaties op het gebied van monumenten en natuurbeheer in Nederland en Duitsland ;
- het samenwerken met Nederlandse en Duitse belangenorganisaties ;
- het informeren van burgers via de media over de mogelijkheden van St. Ludwig ;
- het beheren van een website ;

- het uitgeven van ansichtkaarten van St. Ludwig ;
- het organiseren van wandelingen om deelnemers te informeren over St. Ludwig ;
- het voeren van procedures ten behoeve van het Rijksmonument St. Ludwig.

Mede gelet op de toelichting die van de kant van eiseres ter zitting over deze activiteiten is gegeven, is de rechtbank van oordeel dat deze weliswaar niet op alle onderdelen uitgebreid zijn, maar toch voldoende in omvang, duur en frequentie zijn om te kunnen zeggen dat substantiële activiteiten worden verricht die los staan van het voeren van procedures. De rechtbank acht daarom tevens voldaan aan het vereiste dat eiseres feitelijke werkzaamheden verricht als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Verweerder en vergunninghoudster worden dan ook niet gevolgd in hun opvatting dat eiseres niet-ontvankelijk zou moeten worden verklaard in haar beroep omdat zij niet als belanghebbende bij het bestreden besluit zou zijn te beschouwen.

2.11. De rechtbank dient nu aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden te beoordelen of het bestreden besluit in strijd is met het geschreven of ongeschreven recht dan wel met enig algemeen rechtsbeginsel.

2.11.1. De wijziging van het tracé van de toegangsweg is in strijd met het bestemmingsplan Buitengebied Roerdalen, nu het verleggen van de weg over gronden met de bestemming natuur- en bosgebied niet met die bestemming is te verenigen. Tevens is in artikel 5.5.1 van het vigerende bestemmingsplan bepaald dat het verboden is om zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders een weg aan te leggen. In artikel 5.1.1.1 van dat plan is bepaald dat een dergelijke aanlegvergunning uitsluitend kan worden verleend als wordt voldaan aan criteria die erop neerkomen dat de weg noodzakelijk moet zijn voor bos- en natuurbeheer of voor extensief recreatief medegebruik en voorts dat aanwezige natuurwaarden niet mogen worden aangetast. De rechtbank begrijpt de door verweerder verleende vrijstelling aldus dat deze zowel betrekking heeft op afwijking van de bestemming als op het terzijdestellen van de zojuist aangeduide voorwaarden voor het verlenen van een aanlegvergunning.

2.11.2. Voor zover de beroepsgronden van eiseres, die goeddeels overeenkomen met de zienswijzen tegen het ontwerpbesluit, betrekking hebben op de inbreuk op de bestemming bos- en natuurgebied en op de voorwaarden voor een aanlegvergunning op grond van artikel 5.1.1.1. acht de rechtbank deze in de standpuntbepaling van verweerder over die zienswijzen, in samenhang met de ruimtelijke onderbouwing, afdoende weerlegd zodat deze beroepsgronden derhalve niet slagen.

2.11.3. De beroepsgrond van eiseres die behelst dat afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische waarde van het bij het voormalige klooster behorende terrein omdat de oprijlaan daar een wezenlijk onderdeel van vormt, brengt de rechtbank evenwel tot het oordeel dat verweerder niet heeft onderkend dat ingevolge artikel 5.5.1.6 van het bestemmingsplan eveneens een aanlegvergunning nodig is voor het verwijderen van wegen en paden en dat daarin is bepaald dat zodanige vergunning alleen kan worden verleend als het wegenpatroon in cultuurhistorisch opzicht niet wordt aangetast. Nu door de verlegging van de toegangsweg mede een deel van de eerder bestaande weg wordt verwijderd, is deze bepaling op de voorliggende aanvraag van toepassing, hetgeen verweerder heeft miskend. Het bestreden besluit moet dan ook wegens een –in dat opzicht- ondeugdelijke motivering worden vernietigd.

2.11.4. De rechtbank acht geen termen aanwezig om gebruik te maken van haar bevoegdheid om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Van de kant van verweerder is betoogd dat de in de weg aangebrachte slinger geen afbreuk doet aan de waarde van het rijksmonument waarvan de toegangsweg geen deel uitmaakt. De rechtbank acht daarin geen toereikende motivering gelegen om te concluderen dat ook geen sprake is van het in cultuurhistorisch opzicht aantasten van het wegenpatroon. Ter staving van de cultuurhistorische

waarden van de toegangsweg heeft eiseres deze omschreven als een honderden meters lange kaarsrechte oprijlaan tussen hoofdingang van St. Ludwig en de Duitse grens, die een uitdrukking is van de samenhang tussen het klooster en het land van herkomst, en die voorts een geheel vormt met de wegenstructuur aan de zij- en achterkant van het gebouw. De rechtbank laat in het midden wat er zij van de stelling van eiseres dat de oprijlaan abusievelijk niet onder de monumentenstatus valt, maar acht haar betoog over de cultuurhistorische waarden -welk een ruimere strekking hebben dan de door de status van rijksmonument beschermde waarden- niet op voorhand zonder grond.

2.12. Nu de rechtbank niet is gebleken van voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten, acht zij geen termen aanwezig om van haar bevoegdheid op grond van artikel 8:73 van de Awb gebruik te maken.

2.13. Ter voorlichting van partijen merkt de rechtbank nog op dat zij naast de gegroundverklaring van het beroep een deel van de beroepsgronden van eiseres uitdrukkelijk en zonder voorbehoud heeft verworpen. Als eiseres zou willen voorkomen dat de uitspraak op dit punt onherroepelijk komt vast te staan, dient zij tegen dit onderdeel van de uitspraak hoger beroep in te stellen.

### **3. Beslissing**

De rechtbank :

verklaart het beroep gegrond en vernietigt het bestreden besluit ;

bepaalt dat verweerder een nieuw besluit neemt op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak ;

bepaalt dat de gemeente Roerdalen aan eiseres het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van EUR 288,00 volledig vergoedt.

Aldus gedaan door mrs. A.W.P. Letschert, Th.M. Schelfhout, voorzitter, en B.W.P.M. Corbey-Smits, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Utteren-Hoving als griffier en in het openbaar uitgesproken op 17 juni 2009.

w.g. mr. M.M. van Utteren-Hoving  
griffier

w.g. mr. Th.M. Schelfhout  
rechter

Voor eensluidend afschrift :  
de griffier,

verzonden op : 17 juni 2009

Een belanghebbende en het bestuursorgaan kunnen tegen deze uitspraak binnen zes weken na de datum van verzending van deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. Ingevolge artikel 6:5 van de Awb bevat het beroepschrift een of meer grieven tegen de uitspraak en moet een afschrift van de uitspraak bij het beroepschrift worden overgelegd.