

Het op 3 december 2020 ingekomen bezwaarschrift gericht tegen het besluit van 17 december 2020, waarbij is besloten om het Laaksestrand aan te wijzen als enige plaats in de gemeente Zeewolde die geschikt is voor ongeklede openbare recreatie, en naaktrecreatie in de rest van de gemeente Zeewolde als niet geschikt te verklaren.

Hoorzitting

N.v.t.

Documentnummer

00500000204025

Bezwaarde

Dhr. Mr. M. van Weeren van
Blenheim Advocaten namens
NFN Open & Bloot

Verweerder

de raad van Zeewolde

Advies uitgebracht door

P.W.J. Veldhuisen

G. Klompmaker

mr. H.J.J. Stellinga

Advies bezwaarschriftencommissie

Inleiding

Op 17 december 2020 heeft de gemeenteraad van Zeewolde (hierna: verweerder) besloten om het Laaksestrand aan te wijzen als enige plaats in de gemeente Zeewolde die geschikt is voor ongeklede openbare recreatie, en naaktrecreatie in de rest van de gemeente Zeewolde als niet geschikt te verklaren. Verweerder heeft hier tegen op 3 december 2020 een prematuur bezwaarschrift ontvangen. Op 18 december 2020 heeft bezwaarde het bezwaarschrift aangevuld.

Ontvankelijkheid

Alvorens in te kunnen gaan op het inhoudelijke bezwaar, dient een oordeel te worden gegeven over de ontvankelijkheid van bezwaarde. De commissie stelt ten aanzien hiervan vast dat het bezwaarschrift tijdig is ingediend. Ook voldoet het bezwaarschrift aan de eisen, die voortvloeien uit artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Maar naast het voldoen aan deze (ontvankelijkheids-)eisen, dient sprake te zijn van een besluit waarbij bezwaarde als belanghebbende kan worden aangemerkt, alvorens van een ontvankelijk bezwaarschrift gesproken kan worden. Met betrekking tot dit aspect overweegt de commissie als volgt.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb kan slechts tegen een besluit bezwaar worden ingesteld door een belanghebbende. Verweerder heeft gesteld twijfels te hebben met betrekking tot de vraag of in casu sprake is van een besluit zoals bedoeld in artikel 1:3, eerste lid van de Awb. Bezwaarde heeft in haar brief van 25 februari 2021 gesteld dat sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen bezwaar gemaakt kan worden.

De commissie overweegt dat in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb is bepaald dat onder een besluit moet worden verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Niet in geschil is dat het in casu gaat om een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan. Partijen zijn verdeeld over de vraag of sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling. De commissie overweegt met

inachtneming van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 23 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2222) dat een rechtshandeling publiekrechtelijk is als zij gebaseerd is op een publiekrechtelijke grondslag. In de regel is daarvoor nodig dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het verrichten van die handeling ontleent aan een specifiek wettelijk voorschrift. De commissie overweegt dat het bestreden besluit gebaseerd is op artikel 430a van het Wetboek van Strafrecht (Sr). In dit artikel is bepaald dat het verboden is om zich ongekleed te bevinden buiten een door de gemeenteraad als geschikt voor ongeklede openbare recreatie aangewezen plaats, of op een voor het openbaar verkeer bestemde plaats die voor ongeklede recreatie niet geschikt is. De commissie overweegt dat het strafrecht een publiekrechtelijk rechtsgebied is en stelt vast dat verweerder aan dit artikel de bevoegdheid ontleent om plaatsen aan te wijzen die hij geschikt acht voor ongeklede openbare naaktrecreatie. Met het bestreden besluit heeft verweerder gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. De beslissing heeft als rechtsgevolg dat naaktrecreatie op de door verweerder aangewezen plaats toegestaan is op grond van artikel 430a Sr. Gelet op het voorgaande komt de commissie tot het oordeel dat sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling, en daarmee van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

De commissie stelt vervolgens vast dat, mede gelet op artikel 1:2, derde lid van de Awb, niet in geschil is dat bezwaarde aan te merken is als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid van de Awb, nu het gaat om een vereniging die de belangen van naturalisten behartigt.

De commissie ziet zich met betrekking tot de ontvankelijkheid van bezwaarde vervolgens geplaagd voor de vraag of bezwaarde voldoende procesbelang heeft bij het voeren van de onderhavige bezwaarprocedure. De commissie overweegt met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling van 9 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3415) dat het erom gaat of het doel dat bezwaarde voor ogen staat, met de bezwaarprocedure kan worden bereikt en voor bezwaarde van feitelijke betekenis is.

De commissie stelt vast dat het bestreden besluit de volgende twee onderdelen bevat:

1. Het Laaksestrand aan te wijzen als enige plaats in de gemeente Zeewolde die geschikt is voor ongeklede openbare recreatie;
2. Naaktrecreatie in de rest van de gemeente Zeewolde, met inbegrip van de voor publiek opengestelde bossen en natuurterreinen, als niet geschikt te verklaren.

De commissie stelt vervolgens vast dat de kern van het bezwaar samengevat kan worden tot de stelling dat verweerder voor het tweede onderdeel geen bevoegdheid heeft. Verweerder zou namelijk enkel de bevoegdheid aan artikel 430a Sr ontleenen om plaatsen als geschikt aan te wijzen, en niet om plaatsen als ongeschikt voor naaktrecreatie aan te wijzen. In haar brief van 3 december 2020 stelt bezwaarde dan ook dat het tweede onderdeel niets toevoegt nu het geen rechtsgevolg heeft.

De commissie onderschrijft deze stelling en stelt tegelijk de vraag wat dan het doel van bezwaarde is dat voor haar feitelijke betekenis heeft. De commissie heeft bezwaarde in de gelegenheid gesteld om op dit punt een schriftelijke toelichting te overleggen. Bezwaarde heeft van deze

mogelijkheid gebruik gemaakt door bij brief van 9 maart 2021 haar procesbelang te motiveren. Bezwaarde stelt dat verweerder met het bestreden besluit de mogelijkheid tot naaktrecreatie in Zeewolde beperkt heeft tot het Laaksestrand en daarbij impliceert dat de rest van de gemeente Zeewolde ongeschikt is voor naaktrecreatie.

De commissie stelt, zoals eerder overwogen, vast dat verweerder aan artikel 430a Sr enkel de bevoegdheid ontleent om plaatsen aan te wijzen die geschikt geacht worden voor naaktrecreatie. De beoordeling van de vraag of andere, niet aangewezen plaatsen geschikt of ongeschikt zijn voor naaktrecreatie, ligt, zoals bezwaarde ook stelt, niet bij verweerder. Het tweede onderdeel van het bestreden besluit heeft dan ook geen rechtsgevolg. Gelet hierop kan het voeren van de bezwaarprocedure, en het eventueel herroepen van dit onderdeel, geen feitelijke betekenis hebben voor bezwaarde. De commissie komt dan ook tot de conclusie dat voor zover het bezwaar gericht is tegen dit onderdeel, bezwaarde onvoldoende procesbelang heeft.

Voor zover het bezwaar zicht richt tegen het eerste onderdeel, waarbij het Laaksestrand als enige voor naaktrecreatie geschikte plaats wordt aangewezen, overweegt de commissie dat het bezwaar zich niet concreet richt tegen deze aanwijzing, maar met name tegen het feit dat niet meer plaatsen als geschikt aangewezen zijn. De commissie overweegt dat dit aspect niet bij de beoordeling van het bestreden besluit betrokken kan worden, nu dit hiervan geen onderdeel uitmaakt. Het staat bezwaarde vrij verweerder concreet te verzoeken meer plaatsen aan te wijzen op grond van artikel 430a Sr. Verweerder dient op dit verzoek te besluiten, waarna tegen het besluit bezwaar gemaakt kan worden. Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat ook op dit punt bezwaarde onvoldoende procesbelang heeft.

Met inachtneming van het voorgaande komt de commissie tot de conclusie dat bezwaarde niet in haar bezwaar kan worden ontvangen wegens het ontbreken van voldoende procesbelang.

Verzoek om proceskostenvergoeding

De vertegenwoordiger van bezwaarde heeft gevraagd de kosten die hij in verband met de behandeling van het bezwaar heeft moeten maken te vergoeden. Ingevolge het bepaalde in artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Wanneer verweerder dit advies volgt wordt het bestreden besluit niet herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Overeenkomstig artikel 7:15 Awb hoeven deze kosten derhalve niet te worden vergoed.

Advies

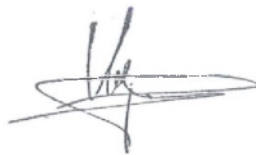
De Bezwaarschriftencommissie adviseert om het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren en het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen.

Zeewolde, 6 mei 2021
de secretaris,



J.A. Zandvoort

de voorzitter,



P.W.J. Veldhuisen