

GEMEENTE BOEKEL

Document: 21/109311

19 APR 2022

ZAAK: Z/044934

Behandelaar: m.T.

Raad van de gemeente Boekel
Postbus 99
5427 ZH BOEKEL

Datum
14 april 2022

Ons nummer
202100119/3/R2

Uw kenmerk
Z/044934

Inlichtingen
N. Hadji
070-4264875

Onderwerp
Boekel
Bp. Omgevingsplan: Veegplan 5

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde zaak is een conclusie als bedoeld in artikel 8:12a van de Algemene wet bestuursrecht genomen. Een kopie van deze conclusie treft u hierbij aan. U kunt schriftelijk commentaar op de conclusie aan de Afdeling zenden. U hebt hiervoor de gelegenheid tot en met **28 april 2022**. Deze termijn zal niet worden verlengd.

Privacy

De Afdeling stuurt de stukken die u stuurt, door aan de andere partijen. Houdt u daar rekening mee als u stukken met privacygevoelige informatie stuurt. Voor meer informatie gaat u naar www.raadvanstate.nl/privacyverklaring.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

202100119/3/R2

Datum: 14 april 2022

Staatsraad Advocaat-Generaal
Mr. A.G.A. Nijmeijer

Conclusie inzake de beroepen van:

1. J. de Jong en anderen;
2. E.H.J.M. van den Elzen,
appellanten,

tegen

het besluit van 24 november 2020 van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Boekel tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Veegplan 5"

Deze conclusie gaat over de beroepen van De Jong en anderen en Van den Elzen. De beroepen zijn gericht tegen het besluit van 24 november 2020 van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Boekel (hierna: het college) waarbij het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Veegplan 5" (hierna: veegplan 5) is vastgesteld. De beroepen zijn op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van rechtswege ook gericht tegen het besluit van het college van 26 april 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Veegplan 7" (hierna: veegplan 7) en het besluit van het college van 11 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Herziening Rietven 4" (hierna: het reparatieplan). Deze plannen zijn herzieningen van het bestemmingsplan "Omgevingsplan Buitengebied 2016" (hierna: het omgevingsplan) dat de gemeenteraad van de gemeente Boekel (hierna: de gemeenteraad) heeft vastgesteld met toepassing van artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: BuChw). De gemeenteraad heeft bij afzonderlijk besluit van 28 maart 2018¹ de bevoegdheid om herzieningen van het omgevingsplan vast te stellen, onder voorwaarden gedelegeerd aan het college.

¹ In de toelichting bij het veegplan wordt 22 februari 2018 genoemd.

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, mr. B.J. van Ettekovén, heeft mij bij brief van 1 december 2021 verzocht om een conclusie te nemen als bedoeld in artikel 8:12a van de Awb. Hij heeft mij het gehele dossier, waarover de Afdeling beschikt, doen toekomen. Bij brief van dezelfde datum zijn partijen op de hoogte gesteld van het feit dat de zaak aanleiding heeft gegeven mij om een conclusie te verzoeken. De volgende vragen zijn door de voorzitter aan mij voorgelegd:

(1) Delegatiebesluit

In het delegatiebesluit worden - open omschreven - voorwaarden gesteld, waaronder het college mag overgaan tot het vaststellen van planherzieningen. Er wordt voor het bepalen van de omvang van de gedelegeerde planbevoegdheid in het delegatiebesluit (deels) verwezen naar beleid. Daarin worden inhoudelijke eisen gesteld die normaal gesproken pas bij de inhoudelijke beoordeling van een plan aan de orde komen.

Vragen:

Is een dergelijke wijze van delegatie van de planbevoegdheid toelaatbaar op grond van artikel 7c, dertiende lid, van het BuChw? Welke eisen moeten uit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid worden gesteld aan het delegatiebesluit? Ik verzoek u hierbij ook de rechtstatelijke kant van deze vorm van delegatie te betrekken en de vraag te beantwoorden of sprake is van een geoorloofde wijze van doorbreking van het primaat van de gemeenteraad bij het maken van bestemmingsplannen. Ook verzoek ik u de toekomstige regeling in artikel 2.8 van de Omgevingswet in uw beschouwing te betrekken.

(2) Omvang van het beroep/geschil

In de onderhavige zaak speelt de vraag naar de verhouding omgevingsplan - veegplan. Veegplan 5 voorziet in een zevental nieuwe ontwikkelingen, maar bevat ook een integrale set regels voor het gehele buitengebied.

Vraag:

Kunnen bij het omgevingsplan vastgestelde regels die relevantie krijgen in het kader van Veegplan 5 (opnieuw) worden aangevochten in het kader van het beroep tegen het veegplan? Gevraagd wordt bij deze vraag ook te betrekken dat inmiddels ook veegplan 7 is vastgesteld, dat een besluit is als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb.

Na een uiteenzetting over de feiten en het procesverloop, beantwoord ik de aan mij voorgelegde vragen in par. 8 en par. 9. De door mij genomen conclusie bindt de Afdeling bestuursrechtspraak niet (artikel 8:12a, achtste lid, van de Awb).

Feiten en procesverloop

Inleiding

1. Veegplan 5 maakt op verzoek van Verhagen Horse Service V.O.F. (hierna: Verhagen) op haar perceel aan Rietven 4 in Boekel verblijfsrecreatie met horeca mogelijk. De verblijfsrecreatie zal bestaan uit twee verblijfsgebouwen met in totaal 24 kamers, vier vakantiewoningen en een multifunctioneel gebouw met daarin vergaderruimtes en een horecaruimte met terras. Daarnaast maakt het plan onderschikte dagrecreatieve nevenactiviteiten en ondergeschikte bedrijfsmatige activiteiten op het perceel mogelijk. Verhagen exploiteert op het perceel al een paardenhouderij. Het is de bedoeling dat dit de hoofdactiviteit blijft.

De Jong en anderen en Van den Elzen zijn omwonenden en zijn het niet eens met de ontwikkeling die veegplan 5 mogelijk maakt. Zij hebben daarom beroep ingesteld.

De planologische regeling

2. Om de beoogde activiteiten mogelijk te maken, heeft het college met de vaststelling van veegplan 5, artikel 23.3 aan de regels van het omgevingsplan toegevoegd:

"23.3 Rietven 4

1. Toegestaan is het gebruik van de gronden naast de hoofdfunctie voor:
 - a. een groepsaccommodatie met, in afwijking van het bepaalde in artikel 87 lid b, sub 2, een maximale oppervlak bebouwing in gebruik voor de verblijfsrecreatie van 970 m²;
 - b. horecavoorziening uit de categorie 1a, 1b of 1c van de Staat van Horeca-activiteiten als ondergeschikte nevenactiviteiten;
 1. de maximale oppervlakte in gebruik voor horecavoorziening bedraagt 100 m²;
 2. additioneel daaraan mag de maximale oppervlakte in gebruik voor zaalaccommodatie 100 m² bedragen;
 - c. 4 vakantiewoningen;
 - d. onderschikte dagrecreatieve nevenactiviteiten;
 - e. ondergeschikte bedrijfsmatige activiteiten, maximaal categorie 1 of 2;
2. het gebruik van de gronden om het aantal standplaatsen te vergroten en het gebruik van de standplaatsen voor de plaatsing van kampeermiddelen en/of stacaravans is verboden."

Ook heeft het college artikel 57.8 opgenomen in de regels van het omgevingsplan. Daarin is bepaald dat ter plaatse van Rietven 4 de gronden alleen gebruikt en bebouwd mogen worden ten behoeve van de functie Agrarisch bedrijf - paardenhouderij als binnen 12 maanden na het onherroepelijk worden van het plan de erfbeplanting dan wel landschappelijke inpassing uitgevoerd is en onverminderd in stand wordt gehouden volgens het erfbeplantingsplan dan wel landschappelijk inpassingsplan dat als bijlage bij de omgevingsplanregels is opgenomen.

Verder heeft het college op de verbeelding de functieaanduiding "verblijfsrecreatie" toegekend aan een gedeelte van het perceel.

Ook heeft het college artikel 57.8 opgenomen in de regels van het omgevingsplan. Daarin is bepaald dat ter plaatse van Rietven 4 de gronden alleen gebruikt en bebouwd worden voor de functie Agrarisch bedrijf - paardenhouderij als binnen 12 maanden na het onherroepelijk worden van het plan de erfbeplanting dan wel landschappelijke inpassing uitgevoerd is en onverminderd in stand wordt gehouden volgens het erfbeplantingsplan dan wel landschappelijk inpassingsplan dat als bijlage bij de omgevingsplanregels is opgenomen. Verder heeft het college op de verbeelding de functieaanduiding "verblijfsrecreatie" toegekend aan een gedeelte van het perceel.

3. In veegplan 7 is de oppervlakte van de functieaanduiding "verblijfsrecreatie" op het perceel gewijzigd. De beroepen van De Jong en anderen en Van den Elzen zijn op grond van artikel 6:19 van de Awb van rechtswege ook gericht tegen veegplan 7, omdat dit veegplan niet geheel tegemoetkomt aan hun beroepsgronden.

4. Het college heeft inmiddels bij besluit van 11 januari 2022 het reparatieplan vastgesteld. De functieaanduiding "verblijfsrecreatie" ter plaatse van het perceel Rietven 4 is in dit plan gewijzigd naar "specifieke vorm van recreatie – groepsaccommodatie". Ook is artikel 23.3 van de planregels aangepast met het doel om duidelijker aan te geven wat op het perceel is toegestaan. Tot slot zijn omschrijvingen van een aantal begrippen toegevoegd aan de planregels. De beroepen van De Jong en anderen en Van den Elzen zijn op grond van artikel 6:19 van de Awb van rechtswege ook gericht tegen dit reparatieplan, omdat dit plan niet geheel tegemoetkomt aan hun beroepsgronden.

Voorlopige voorziening

5. De Jong en anderen en Van den Elzen hebben een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. Bij uitspraak van 26 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1637 heeft de voorzieningenrechter de veegplannen 5 en 7 geschorst voor zover deze plannen betrekking hebben op het perceel Rietven 4. De voorzieningenrechter was van oordeel dat nader onderzoek moest plaatsvinden in de bodemprocedure. Zo verschillen partijen van mening over het antwoord op de vraag of voor de vaststelling van de bestreden besluiten toepassing kon worden gegeven aan het delegatiebesluit, en zo ja, of dat op juiste wijze is gedaan. In dit verband is tussen partijen de vraag gerezen in hoeverre het delegatiebesluit moet voldoen aan de eisen die volgens de jurisprudentie worden gesteld aan wijzigingsregels in een bestemmingsplan. Ook is het de vraag in hoeverre inzichtelijk moet worden gemaakt dat wordt voldaan aan alle betrokken toepassingsvoorwaarden die in het delegatiebesluit zijn gesteld. Daarnaast is tussen partijen de vraag naar voren gekomen of in het kader van de onderhavige beroepen ook kan worden opgekomen tegen bepalingen uit het omgevingsplan voor zover die bepalingen relevant zijn (geworden) voor de in de veegplannen 5 en 7 aangebrachte wijzigingen in de omgevingsplanregels. Gelet op de behoefte aan nader onderzoek, heeft de voorzieningenrechter geen voorlopig rechtmatigheidsoordeel uitgesproken maar is alleen een belangenafweging

verricht. De voorzieningenrechter oordeelde dat de belangen van De Jong en anderen en Van den Elzen bij een schorsing zwaarder wogen dan de belangen van het college en Verhagen bij een spoedige realisatie van de in de veegplannen voorziene ontwikkeling.

Standpunten van partijen

6. De Jong en anderen en Van den Elzen hebben een groot aantal beroepsgronden aangevoerd tegen veegplan 5. Zo hebben zij onder meer aangevoerd dat het college niet bevoegd was veegplan 5 vast te stellen.

6.1 Het college stelt zich op het standpunt dat hij bevoegd was veegplan 5 vast te stellen, omdat is voldaan aan de voorwaarden in het delegatiebesluit. Er is sprake van een functiewijziging, omdat de bestaande nevenactiviteit varkenshouderij wordt omgezet naar verblijfsrecreatie. Ook is voldaan aan de relevante beleidsregels in het delegatiebesluit.

In het delegatiebesluit is volgens het college een juiste toepassing gegeven aan de mogelijkheid tot delegatie als bedoeld in artikel 7c, dertiende lid, van het BuChw. Het college wijst er daarbij op dat in de toelichting bij deze bepaling staat dat daarmee meer vrijheid wordt geboden, doordat de planfiguren uit de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) niet worden benoemd en ook andere wijzigingen van het bestemmingsplan hieronder vallen. Volgens het college mochten in het delegatiebesluit beleidsregels met open normen worden opgenomen. Ter ondersteuning daarvan wijst het college op de memorie van toelichting bij artikel 2.8 van de Omgevingswet. Met artikel 7c, dertiende lid, van het BuChw wordt vooruitgelopen op die bepaling. Deze beleidsregels zijn volgens het college ook niet in strijd met de rechtszekerheid, omdat niet hoeft te worden voldaan aan de eisen die uit een oogpunt van rechtszekerheid aan wijzigingsregels worden gesteld. In het delegatiebesluit is de bevoegdheid om wijzigingen van het omgevingsplan vast te stellen aan het college gedelegeerd. Daardoor staat een door het college vastgestelde wijziging juridisch gelijk aan een door de gemeenteraad zelf vastgestelde wijziging. Dat betekent dat de vraag of aan eisen van de rechtszekerheid wordt voldaan, doorschuift naar het moment van toepassing van de gedelegeerde bevoegdheid.

Verder stelt het college zich op het standpunt dat in rechte onaantastbare omgevingsplanregels, die relevantie hebben gekregen in het kader van een veegplan, in een beroep tegen dat veegplan niet (opnieuw) kunnen worden aangevochten. Als dat wel zou kunnen, zou dat namelijk betekenen dat nooit met zekerheid komt vast te staan dat omgevingsplanregels in rechte onaantastbaar zijn geworden. De mogelijkheid blijft dan altijd bestaan dat diezelfde planregels op een later moment (opnieuw) onderwerp van toetsing worden in een beroepsprocedure tegen een krachtens delegatie genomen wijzigingsbesluit. Volgens het college zou hooguit kunnen worden aangevoerd dat een veegplan niet voorziet in aanvullende of afwijkende regels die gestelde tekortkomingen of nadelen van vastgestelde, onherroepelijke planregels wegnemen.

6.2 Ook Verhagen stelt zich op het standpunt dat het college bevoegd was veegplan 5 vast te stellen. Verder kunnen volgens Verhagen regels in het omgevingsplan die door het veegplan niet zijn gewijzigd, in de

onderhavige beroepsprocedure niet ter discussie worden gesteld, omdat de omgevingsplanregels in rechte onaantastbaar zijn.

Het delegatiebesluit

7. In het delegatiebesluit heeft de gemeenteraad besloten om de bevoegdheid tot het vaststellen van een herziening van het omgevingsplan te delegeren aan het college op een aantal punten. In dit geval is artikel 5 van het delegatiebesluit relevant. Lid 5.1 van dit artikel luidt:

"Artikel 5. Het veranderen van functies in het agrarisch landschap

5.1. Ten behoeve van de navolgende functieveranderingen:

- a) de uitbreiding (vormverandering en vergroting van de oppervlakte in gebruik) van de bestaande functies;
- b) de aanleg of uitbreiding van hoge teeltondersteunende voorzieningen;
- c) omschakeling naar andere functies - waaronder ook wonen - met behoud van de variatie in wonen, werken en recreëren;
 - 1) behoudens voor de omschakeling naar 'Agrarisch bedrijf – veehouderij' of 'Agrarisch bedrijf – glastuinbouwbedrijf'.
- d) nieuwvestiging van woonfuncties waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de variatie in wonen, werken en recreëren, in combinatie met sanering elders;
- e) het met enige regelmaat verwerken van verleende afwijkingen zoals bedoeld in het Omgevingsplan 2016 binnen het agrarisch landschap en/of bij monumenten en karakteristieke gebouwen;
- f) de aanpassing van de wegenstructuur en/of de hoofdstructuur van waterlopen;
- g) het in combinatie met de veranderingen genoemd in a) tot en met f), indien nodig en voor zover relevant, aanpassen van het plan.

In lid 5.2 tot en met lid 5.7 zijn beleidsregels opgenomen. Deze beleidsregels gaan, kort gezegd, over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een functieverandering. Van het nemen van het delegatiebesluit is op 15 augustus 2018 kennis gegeven in het "Weekblad Boekel Venhorst". De geconsolideerde tekst van het delegatiebesluit is te raadplegen op de gemeentelijke website als vastgesteld stuk bij de raadsvergadering van 28 maart 2018. Ook is de tekst van het delegatiebesluit te raadplegen in de geo-viewer van de gemeente Boekel: <http://boekel.crotec-omgevingsplan.nl/> onder de knop "kaartlagen – delegatiebevoegdheden". De geconsolideerde tekst van het delegatiebesluit is niet gepubliceerd in het publicatieblad (gemeentebblad) van Boekel.

Opbouw van de conclusie

8. In deze paragraaf bespreek ik de vragen die mij door de voorzitter zijn voorgelegd met betrekking tot het delegatiebesluit. In paragraaf 9 bespreek ik de vragen met betrekking tot de omvang van het beroep.

8.1 In het delegatiebesluit worden voorwaarden gesteld, waaronder het college mag overgaan tot het vaststellen van planregels. In die voorwaarden wordt verwezen naar beleid(s)regels. In de beleidsregels worden inhoudelijke

eisen gesteld die voor een belangrijk deel betrekking hebben op een toetsing van een individuele activiteit en een belangenafweging dienaangaande.

De voorzitter heeft mij de vraag voorgelegd of een dergelijke wijze van delegatie van de planbevoegdheid, toelaatbaar is op grond van artikel 7c, dertiende lid, van het BuChw. Daarnaast is mij gevraagd welke eisen uit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid moeten worden gesteld aan het delegatiebesluit, waarbij ook de vraag moet worden betrokken of sprake is van een geoorloofde wijze van doorbreking van het primaat van de gemeenteraad bij het maken van bestemmingsplannen.

Ik bespreek deze vragen omwille van de leesbaarheid in een iets andere volgorde en ik plaats de vragen in een bredere context. Om die reden maak ik waar dat relevant is, onderscheid tussen een algemene beschouwing en een toespitsing op het in deze zaak bestreden delegatiebesluit. Mijn beschouwingen gelden zowel voor delegatiebesluiten op grond van artikel 7c, dertiende lid van het BuChw als voor delegatiebesluiten op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet. De regeling in de Omgevingswet beoogt inhoudelijk namelijk geen wezenlijke veranderingen ten opzichte van de regeling in het BuChw. Voor zover er toch voor mijn conclusie relevante verschillen tussen beide regelingen zijn, zal ik dat aangeven.

Kenbaarheid en rechtszekerheid: bekendmaking en beschikbaarstelling

8.2 Ten aanzien van de kenbaarheid en de rechtszekerheid van een delegatiebesluit, maak ik onderscheid tussen de eisen die aan de bekendmaking en de beschikbaarstelling van het besluit moeten worden gesteld enerzijds en de eisen die aan de inhoud moeten worden gesteld anderzijds. In deze paragraaf bespreek ik welke eisen voor de bekendmaking en de beschikbaarstelling van het delegatiebesluit gelden. Omdat die eisen sinds het nemen van het in deze zaak bestreden delegatiebesluit zijn gewijzigd, belicht ik eerst de eisen die ten tijde van het nemen van het delegatiebesluit golden. Vervolgens bespreek ik de eisen die momenteel op grond van de Bekendmakingswet gelden. Ten slotte besteed ik aandacht aan de eisen die voortvloeien uit de Omgevingswet.

Bekendmaking en beschikbaarstelling ten tijde nemen besluit

8.3 Op pagina 7 van het raadsvoorstel dat op 6 maart 2018 door het college aan de gemeenteraad van Boekel is voorgelegd, staat dat van het delegatiebesluit kennis zal worden gegeven in het Boekels Weekblad (bedoeld zal zijn Weekblad Boekel Venhorst). Volgens het raadsvoorstel heeft het delegatiebesluit een algemene strekking en moet het op grond van artikel 3:42, tweede en derde lid, van de Awb door kennisgeving van het besluit in een 'dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze' worden bekendgemaakt.

Ik meen dat de destijds in artikel 3:42, tweede lid en derde lid, van de Awb opgenomen regeling voor de bekendmaking van besluiten, in dit geval niet van toepassing was. Die uitkomst kan op twee manieren worden beredeneerd. De eerste heeft mijn voorkeur en houdt in dat een

delegatiebesluit waarmee de bevoegdheid om een bestemmingsplan of een omgevingsplan vast te stellen door de gemeenteraad aan het college wordt gedelegeerd, kwalificeert als een algemeen verbindend voorschrift. Als het besluit tot delegatie zou zijn opgenomen in de planregels – zoals bij een gewone verordening het geval zou zijn² – dan deelt het delegatiebesluit in het rechtskarakter van de planregels. Dat rechtskarakter wordt geduid als regelgeving.³ Het feit dat delegatie van de planbevoegdheid plaatsvindt door het nemen van een afzonderlijk besluit dat geen onderdeel is van het omgevingsplan, doet aan het rechtskarakter van het delegatiebesluit niets af.⁴ Een dergelijk delegatiebesluit heeft enkel juridische waarde als het wordt gezien in samenhang met de regelgevende bevoegdheid waarop het betrekking heeft en deelt daarom in het rechtskarakter van die regelgevende bevoegdheid. De eventuele tegenwerping dat het delegatiebesluit enkel de verhouding tussen de gemeenteraad en het college normeert en om die reden geen algemeen verbindend voorschrift is, kan worden gepareerd met een beroep op de vaste rechtspraak waarin de lijst die door de gemeenteraad wordt vastgesteld op grond van artikel 6.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht, als algemeen verbindend voorschrift wordt gekwalificeerd.⁵ Voor het bekendmaken en het beschikbaar stellen van algemeen verbindende voorschriften, bevat de Gemeentewet een regeling. Die regeling geldt als lex specialis ten opzichte van artikel 3:42, tweede en derde lid, van de Awb.

Ten tijde van het nemen van het delegatiebesluit, bepaalde artikel 139, eerste lid, van de Gemeentewet dat besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, niet verbinden dan wanneer zij zijn bekendgemaakt in het gemeenteblad.

In artikel 140, eerste lid, van de Gemeentewet was bepaald dat de teksten van besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar moeten zijn door middel van een bij algemene maatregel van bestuur

² De tekst van artikel 7c, dertiende lid, BuCh noch artikel 2.8 Omgevingswet sluit opname in de planregels strikt genomen uit. Ik laat dat punt hier verder onbesproken, omdat de vraag naar de bekendmakingseisen dan niet speelt. In de memorie van toelichting bij art. 2.8 van de Omgevingswet wordt overigens benadrukt dat delegatie bij afzonderlijk besluit plaatsvindt: Kamerstukken II 2013/2014, 33962, 3, p. 403-404.

³ Koeman betitelt de inhoud van een bestemmingsplan als wet in materiële zin: N.S.J. Koeman, Bestemmingsplan en privaatrecht (diss.), Deventer 1979, tweede druk, p. 4-22; Van der Ree spreekt in navolging van Koeman over 'regelingskarakter': P. van der Ree, Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling (diss.), Utrecht 2000, p. 57. In gelijkkluidende zin P.J.J. van Buuren en H.J. de Vries, Ruimtelijke plannen, vrijstellingen en de bouwvergunning in het licht van de Algemene wet bestuursrecht, Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht nr. 24, Deventer 1996, p. 65-68. Het 'regelingskarakter' van het omgevingsplan wordt onder meer genoemd in Kamerstukken II 2013/2014, 33962, 3, p. 91-92 en p. 140.

⁴ Vgl. Schreuder-Vlasblom die stelt dat het besluit tot delegatie van algemeen verbindende voorschriften zelf ook een algemeen verbindend voorschrift is: M. Schreuder-Vlasblom, Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure, zesde druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 199.

⁵ O.a. AbRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1987 met name r.o. 2.5.

aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium. In artikel 6 van het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden was het internet aangewezen als elektronisch medium. In artikel 6, tweede lid, onder c, was bepaald dat de verplichting om teksten in geconsolideerde vorm beschikbaar te houden niet gold voor besluiten die ingevolge de Wro zijn bekendgemaakt. Voor een delegatiebesluit op grond van artikel 7c, dertiende lid, van het BuChw, zijn bij of krachtens de Wro geen regels gesteld over de bekendmaking of de beschikbaarstelling.

In de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden waren nadere regels opgenomen over de elektronische bekendmaking. Op grond van die regeling was het verplicht om geconsolideerde teksten te publiceren op www.officielebekendmakingen.nl. Artikel 141 van de Gemeentewet bepaalde dat een ieder op verzoek een papieren afschrift kan krijgen van de besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden.

Het voorgaande betekent dat op 28 maart 2018 voor een delegatiebesluit als bedoeld in artikel 7c, dertiende lid, van het BuChw de volgende eisen golden:

- a) bekendmaking door opname van de geconsolideerde tekst van het besluit in het gemeenteblad van Boekel, dat wordt gepubliceerd op www.officielebekendmakingen.nl
- b) beschikbaarstelling van de geconsolideerde tekst van het besluit op internet via www.officielebekendmakingen.nl

Over de tweede benadering die leidt tot vorenstaande eisen kan ik kort zijn: ook als het standpunt zou worden ingenomen dat het delegatiebesluit niet als algemeen verbindend voorschrift kwalificeert, was het bepaalde in artikel 140 en artikel 141 van de Gemeentewet van toepassing. In artikel 156 van de Gemeentewet werden die bepalingen namelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op delegatiebesluiten.

Bekendmaking en beschikbaarstelling huidig recht

8.4 Artikel 6 van de Bekendmakingswet (geldend per 1 juli 2021) bepaalt dat algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en andere besluiten die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, vastgesteld door een bestuursorgaan dat behoort tot onder meer de gemeente, moeten worden bekendgemaakt door plaatsing in een publicatieblad. Artikel 3.1 van het Besluit elektronische publicaties bepaalt dat de publicatiebladen worden uitgegeven op een bij ministeriële regeling te bepalen internetadres. Volgens artikel 2.1 van de Regeling elektronische publicaties is dit www.officielebekendmakingen.nl. Artikel 8 van de Bekendmakingswet bepaalt dat een algemeen verbindend voorschrift niet in werking treedt voordat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Daarnaast volgt uit artikel 156, vierde lid, van de Gemeentewet dat artikel 19 van de Bekendmakingswet van overeenkomstige toepassing is op een delegatiebesluit van de gemeenteraad. Artikel 19 van de Bekendmakingswet bepaalt onder meer dat de teksten van algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm voor eenieder kosteloos beschikbaar moeten zijn op

internet, via www.officielebekendmakingen.nl. Daarnaast moet een ieder op verzoek kosteloos inzage kunnen krijgen in het publicatieblad waarin een delegatiebesluit is gepubliceerd of op eigen kosten een papieren afschrift daarvan krijgen, aldus artikel 18 van de Bekendmakingswet.

De eisen die naar huidig recht, dat wil zeggen na de inwerkingtreding van de Bekendmakingswet met ingang van 1 juli 2021, gelden voor de bekendmaking en de beschikbaarstelling van delegatiebesluiten, wijken dus niet wezenlijk af van de eisen die voordien golden. Het delegatiebesluit moet worden gepubliceerd in het publicatieblad (gemeentebblad) via www.officielebekendmakingen.nl en moet op die website voor een ieder beschikbaar blijven in geconsolideerde vorm.

Bekendmaking en beschikbaarstelling onder de Omgevingswet

8.5 De wijze van bekendmaking en de wijze van beschikbaarstelling van delegatiebesluiten als bedoeld in artikel 2.8 van de Omgevingswet, wijzigen voor zover hier relevant niet als de Omgevingswet in werking treedt. De huidige regeling uit de Bekendmakingswet blijft ook dan van toepassing. Het delegatiebesluit moet bekend worden gemaakt in het gemeentelijke publicatieblad via www.officielebekendmakingen.nl en het besluit moet op die website in geconsolideerde vorm beschikbaar blijven voor een ieder.⁶

Volledigheidshalve merk ik op dat in artikel 8.2 van de Regeling elektronische publicaties, een overgangsregeling wordt opgenomen die inhoudt dat voor de publicatie van besluiten op grond van de Omgevingswet, tijdelijk gebruik kan worden gemaakt van www.ruimtelijkeplannen.nl. Uit de toelichting bij genoemd artikel blijkt dat het hier gaat om specifieke onderdelen van besluiten die volgens de huidige IMRO-standaarden zijn vormgegeven. Alleen die besluitonderdelen kunnen na inwerkingtreding van de Omgevingswet tijdelijk worden gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl. Het 'hoofdbestanddeel' van het besluit moet volgens de toelichting altijd worden bekendgemaakt door publicatie in het publicatieblad op www.officielebekendmakingen.nl⁷. In hoeverre deze overgangsregeling van toepassing kan zijn op delegatiebesluiten, kan in het midden blijven. Uit de regeling blijkt dat ook tijdens de in artikel 8.2 bedoelde overgangsperiode⁸, bekendmaking plaatsvindt door middel van publicatie op www.officielebekendmakingen.nl.

Delegatiebesluit gemeente Boekel

8.6 Van het nemen van het in deze zaak bestreden delegatiebesluit is op 15 augustus 2018 kennis gegeven in het Weekblad Boekel Venhorst. De geconsolideerde tekst van het besluit is te raadplegen op de gemeentelijke

⁶ Op de website is al een reeks delegatiebesluiten te vinden die zijn gebaseerd op het nog in werking te treden artikel 2.8 van de Omgevingswet; zie bijvoorbeeld de delegatiebesluiten van de gemeente Tubbergen (Gemeentebblad 2022, 141515) en de gemeente Rheden (Gemeentebblad 2022, 128921).

⁷ Stcrt. 2021, 21610, p. 25.

⁸ Die periode omvat waarschijnlijk één jaar.

website als vastgesteld stuk bij de raadsvergadering van 28 maart 2018. Ook is de geconsolideerde tekst van het delegatiebesluit te raadplegen in de geo-viewer van de gemeente Boekel: <http://boekel.crotec-omgevingsplan.nl/> onder de knop "kaartlagen – delegatiebevoegdheden". De integrale tekst van het delegatiebesluit is niet gepubliceerd in het gemeenteblad van Boekel via www.officielebekendmakingen.nl. Het delegatiebesluit is dus niet op de volgens de Gemeentewet voorgeschreven wijze bekend gemaakt. De geconsolideerde tekst van het delegatiebesluit is niet beschikbaar op www.officielebekendmakingen.nl.

Omdat het delegatiebesluit niet volgens de wettelijke eisen bekend is gemaakt, is het besluit niet in werking getreden. Het gevolg is dat het college ten tijde van de vaststelling van veegplan 5, veegplan 7 en het reparatieplan, niet beschikte over een door de gemeenteraad gedelegeerde bevoegdheid om planregels vast te stellen. Het is aan de Afdeling bestuursrechtspraak om te beoordelen – mede gelet op de overige beroepsgronden – welke gevolgen aan dit bevoegdheidsgebrek in deze zaak moeten worden verbonden.

Ik sluit overigens niet uit dat de gemeenteraad van Boekel zich heeft laten leiden door het bepaalde in artikel 7c, negende lid, van het BuChw.⁹ Volgens die bepaling mag bij de voorbereiding, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling van het bestemmingsplan worden afgeweken van de eisen die in artikel 1.2.1, tweede lid, en artikel 1.2.1a, onderdeel a, van het Besluit ruimtelijke ordening worden gesteld. Voorwaarde om te kunnen afwijken is dat het ontwerp van het bestemmingplan of het vastgestelde bestemmingsplan elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar wordt gesteld (en blijft) op een door de raad te bepalen internetadres. Dat internetadres kan de geo-viewer van de gemeente Boekel zijn via <http://boekel.crotec-omgevingsplan.nl>. Echter, artikel 7c, negende lid, van het BuChw biedt geen grondslag om van de uit de Gemeentewet voortvloeiende eisen die aan de bekendmaking en de beschikbaarstelling van een delegatiebesluit worden gesteld, af te wijken.

Inhoud delegatiebesluit

8.7 Ik bespreek nu of de wijze waarop het bestreden delegatiebesluit inhoudelijk is vormgegeven, leidt tot een ongeoorloofde doorbreking van het primaat van de gemeenteraad bij het maken van bestemmingsplannen en of het werken met open normen en het verwijzen naar beleid(sregels) in het delegatiebesluit, rechtmatig is.¹⁰

⁹ Tijdens het onderzoek ter zitting op 4 maart 2022 kon de gemachtigde van verweerder mij desgevraagd niet uitleggen waarom het delegatiebesluit niet in het gemeentelijke publicatieblad is bekendgemaakt.

¹⁰ De rechtmatigheid van het delegatiebesluit wordt exceptief getoetst. Uit AbRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452 volgt dat onder meer kan worden getoetst aan ongeschreven materiële beginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel.

Primaat gemeenteraad bij vaststelling planregels

8.8 De bevoegdheid om een bestemmingsplan of een omgevingsplan vast te stellen, is in artikel 3.1 lid 1 Wro respectievelijk artikel 2.4 van de Omgevingswet geattribueerd aan de gemeenteraad. De aan die bevoegdheidstoedeling ten grondslag liggende idee omtrent het primaat van de gemeenteraad, blijkt onder meer uit de memorie van toelichting bij artikel 3.1, eerste lid, van de Wro, waar wordt gesteld dat een delegatiebevoegdheid niet aan de orde kan zijn, omdat niet uit het oog mag worden verloren dat naar zijn aard het bestemmingsplan een besluit van algemene strekking is, dat een verordenend karakter heeft voor zover het de bij het plan behorende regels omtrent het gebruik van de grond en de opstallen betreft. Overtreding van die regels kan een strafbaar feit opleveren. Voorts zullen in het kader van de besluitvorming omtrent de financiële uitvoerbaarheid van het plan de nodige posten op de gemeentelijke begroting moeten worden gereserveerd. Om die redenen moet de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan voorbehouden blijven aan de gemeenteraad, aldus de memorie van toelichting bij artikel 3.1, eerste lid, van de Wro.¹¹

De principiële vraag in hoeverre een delegatiebesluit zich verhoudt tot het primaat van de gemeenteraad ten aanzien van de vaststelling van een bestemmingsplan of een omgevingsplan, wordt in de nota van toelichting bij het BuChw niet gesteld. Benadrukt wordt slechts dat de in artikel 7c, dertiende lid, van het BuChw opgenomen delegatiebevoegdheid meer vrijheid biedt dan de in de Wro bestaande flexibiliteitsinstrumenten en dat het aan de gemeenteraad wordt overgelaten om de grenzen voor het college te bepalen.¹²

De memorie van toelichting bij artikel 2.8 van de Omgevingswet voegt daar weinig aan toe. Gesteld wordt dat de delegatiebevoegdheid niet op één lijn kan worden gesteld met de Wro-bevoegdheden om een bestemmingsplan te wijzigen of de verplichting om een dergelijk plan uit te werken. De delegatiebevoegdheid moet ruimer worden gezien. In dat verband vermeldt de memorie van toelichting dat delegatie er voor kan zorgen dat de uitvoering van beleid, ook als dat een aanpassing van het omgevingsplan vergt, bij het uitvoerende orgaan neergelegd wordt. Het is aan het democratisch meest gelegitimeerde orgaan – de gemeenteraad – om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan de delegatiebevoegdheid, aldus de toelichting.¹³

Ook de vraag of de gemeenteraad bij het bepalen van de omvang van de te delegeren bevoegdheid wordt beperkt door een aan hem door de formele wetgever toegedacht primaat ten aanzien van de vaststelling van

¹¹ Kamerstukken II 2002/03, 28916, 3, p. 92.

¹² Stb. 2014, 168, p. 17.

¹³ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, 3, p. 403-404.

planregels, blijft in de nota van toelichting bij het BuChw en de memorie van toelichting bij artikel 2.8 van de Omgevingswet onbesproken. Die vraag is echter wezenlijk als het gaat om de eisen die aan de inhoud van een delegatiebesluit moeten worden gesteld.

Twee benaderingen zijn mogelijk. De eerste is dat zodra de gemeenteraad bij wet een delegatiebevoegdheid wordt gegeven, aangenomen moet worden dat de wetgever blijkbaar niet langer vindt dat de gemeenteraad het primaat toekomt bij de vaststelling van planregels en daardoor in het geheel niet wordt beperkt in het gebruik van de delegatiebevoegdheid. Een tweede benadering is dat eerst wordt onderzocht of ondanks het toekennen van een delegatiebevoegdheid aan de gemeenteraad, de wetgever niettemin uitgaat van een primaat voor de raad ten aanzien van de vaststelling van planregels. Het kan immers zo zijn, dat de delegatiebevoegdheid niet in de wet is opgenomen om ten principale te breken met het op basis van de Wro bestaande primaat van de gemeenteraad, maar om andere redenen is ingegeven.

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet vind ik aanknopingspunten voor het standpunt dat het introduceren van een delegatiebevoegdheid, niet is ingegeven door de idee dat moet worden gebroken met het bestaande primaat van de gemeenteraad. Zo wordt overwogen dat het toekennen van functies aan locaties op grond van de Wro al behoort tot een primair aan de gemeenteraad toevertrouwde taak en dat de Omgevingswet 'deze lijn' continueert.¹⁴ Elders wordt toegelicht dat de delegatiebevoegdheid moet worden gezien als een nieuw flexibiliteitsinstrument waarmee het verdwijnen van bestaande flexibiliteitsinstrumenten zoals de wijzigingsbevoegdheid, de uitwerkingsplicht en het stellen van nadere eisen, wordt opgevangen.¹⁵ Van een ander of op enigerlei wijze afgezwakt standpunt over het vanuit rechtstatelijk oogpunt te hanteren primaat voor de gemeenteraad, blijkt niets.

Het antwoord op de vraag of de gemeenteraad bij het bepalen van de omvang van de te delegeren bevoegdheid wordt beperkt door een aan de raad toegedacht primaat ten aanzien van de vaststelling van planregels, moet daarom naar mijn mening bevestigend worden beantwoord. Welke eisen daaruit kunnen worden afgeleid ten aanzien van de inhoud van een delegatiebesluit, zie ik mede in de context van de clausulering 'delen van het plan' die in artikel 7c, dertiende lid, BuChw en artikel 2.8 van de Omgevingswet gehanteerd wordt.

Delen van het (bestemmings)plan

8.9 Artikel 7c, dertiende lid, van het BuChw begrenst de delegatiebevoegdheid tot 'delen van het bestemmingsplan'. Dezelfde clausulering – maat dan gericht op het omgevingsplan - staat in artikel 2.8 van de Omgevingswet.

¹⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, 3, p. 139.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, 3, p. 89 en p. 152 (zie met name tabel 5).

Uit de woorden *delen van* volgt volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet dat de raad zijn regelgevende bevoegdheid niet "integraal" aan het college kan overdragen.¹⁶ Wat daaronder in dit verband precies moet worden verstaan, laat de toelichting onvermeld. Nadere duiding is naar mijn idee cruciaal, omdat het de enige met zoveel woorden in de wet te ontwaren beperking is die aan de bevoegdheid tot delegatie is gekoppeld. In combinatie met het primaat van de gemeenteraad, biedt zij naar mijn idee een houvast voor de rechtspraak om te bepalen welke eisen aan de inhoud van een delegatiebesluit vanuit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid moeten worden gesteld. Ik ga op de clausulering 'delen van' daarom nader in.

'Delen van' kan op een aantal manieren worden uitgelegd. Ik maak in dit verband onderscheid tussen een *geografische* uitleg en een *inhoudelijke* uitleg. De geografische uitleg houdt in dat voor het bepalen van een deel van het plan, wordt gekeken naar het grondgebied van de gemeente. Dat de planbevoegdheid niet integraal mag worden gedelegeerd, betekent in die uitleg dat de omgevingsplanbevoegdheid niet voor het gehele gemeentelijke grondgebied aan het college mag worden gedelegeerd. Als de gemeenteraad ten aanzien van één perceel de planbevoegdheid niet delegeert, is in die uitleg strikt genomen sprake van delegatie van een deel van het plan.

In de inhoudelijke uitleg heeft 'delen van' betrekking op onderdelen van het voor een locatie geldende samenstel van planregels. Dat betekent dat de gemeenteraad voor iedere locatie binnen de gemeente, zelf een deel van de planregeling vast stelt en aan het college de bevoegdheid delegeert om de geldende planregeling aan te vullen of anderszins te wijzigen.

Welke uitleg door de wetgever precies is beoogd, wordt als gezegd uit de wettekst noch uit de toelichtende stukken helder. Juist op dit punt is duidelijkheid echter nodig, omdat het – mede gezien in het reeds besproken perspectief van het primaat van de gemeenteraad - in belangrijke mate bepalend is voor de vraag hoe ver een gemeenteraad met de delegatiebevoegdheid mag gaan. Dit punt raakt ook direct de rechtszekerheid. De rechtszekerheid vergt, dat de bestuursrechter aangeeft hoe 'delen van het plan' moet worden uitgelegd. Naar mijn mening heeft de inhoudelijke uitleg de voorkeur. Ik heb daarvoor drie argumenten (a t/m c).

a) Het eerste argument is van wetshistorische aard. In de nota van toelichting bij het BuChw staat de volgende passage: "Het twaalfde lid biedt de raad de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het wijzigen van (*ondergeschikte*) *onderdelen* van het bestemmingsplan aan burgemeester en wethouders te delegeren." Wat in deze toelichting het twaalfde lid wordt genoemd, is in het huidige artikel 7c van het BuChw het dertiende lid. De samentrekking '(ondergeschikte) onderdelen' is nooit opgenomen geweest in de besluittekst. In de memorie van toelichting bij artikel 2.8

¹⁶ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, 3, p. 403.

Omgevingswet noch in de wettekst komt deze terminologie voor. Niettemin wekt het gebruik van de samentrekking in de toelichting, de indruk dat ten aanzien van de afbakening van de delegatiebevoegdheid, aan een inhoudelijke uitleg is gedacht.

b) Het tweede argument ontleen ik aan de voorbeelden die in de memorie van toelichting bij artikel 2.8. van de Omgevingswet worden genoemd.¹⁷ Onder meer worden genoemd het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met door de gemeenteraad vastgesteld beleid, het doorvoeren van een door de gemeenteraad vastgelegde gebiedstransformatie en het aanpassen van het omgevingsplan naar aanleiding van de aanwijzing van een beschermd stadsgezicht. In alle genoemde voorbeelden heeft de gemeenteraad een deel van de planregeling zelf vastgesteld en wordt een nadere invulling of aanvulling gedelegeerd aan het college. Ook daarin zie ik aanknopingspunten voor een inhoudelijke uitleg.

c) Het derde argument ontleen ik aan de Gemeentewet en moet in samenhang worden gezien met het reeds besproken primaat van de gemeenteraad bij planvaststelling. Artikel 156, derde lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven, slechts kan overdragen voor zover het betreft de vaststelling van 'nadere regels' met betrekking tot bepaalde, door de raad in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt benadrukt dat het omgevingsplan sterk lijkt op een 'gewone' verordening.¹⁸ Overtreding van omgevingsplanregels wordt strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.¹⁹ Tegen overtredingen van planregels kan ook met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden opgetreden. Omgevingsplanregels zijn daarom op één lijn te stellen met bepalingen in een gemeentelijke verordening, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven als bedoeld in artikel 156 derde lid, van de Gemeentewet.

Delegatie op grond van artikel 7c, dertiende lid, van het BuChw en artikel 2.8 van de Omgevingswet gebeurt niet bij verordening maar bij afzonderlijk besluit. Artikel 156, derde lid, van de Gemeentewet sluit die constructie niet uit. De regeling in de Gemeentewet is ingegeven door de positie van de gemeenteraad als regelgevende macht ten opzichte van het college als uitvoerende macht binnen de gemeente. Om te bepalen in welke mate de gemeenteraad de bevoegdheid om planregels vast te stellen mag delegeren aan het college, kan daarom met recht aansluiting worden gezocht bij artikel 156, derde lid van de Gemeentewet. Ook dat leidt tot een inhoudelijke uitleg van hetgeen onder 'delen van' moet worden verstaan.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 404.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 91-92 en p. 140.

¹⁹ Dat is momenteel ten aanzien van bestemmingsplanregels ook het geval; zie art. 1a, onderdeel 2, van de Wet economische delicten.

Vervolgens rijst de vraag wat moet worden verstaan onder nadere regels als bedoeld in artikel 156, derde lid, van de Gemeentewet. In de literatuur is daar in algemene zin aandacht aan besteed.²⁰ Konijnenbelt komt op basis van de Aanwijzingen voor de regelgeving bijvoorbeeld tot de conclusie dat het moet gaan om regels die van dezelfde aard zijn als de regels die in de verordening zijn opgenomen. Ook moet het gaan om een onderwerp waarover in de verordening zelf al regels zijn opgenomen. Blanco delegatie is niet toegestaan wat betreft regels die door strafvervolgning of bestuursdwang kunnen worden gehandhaafd. Dat betekent volgens Konijnenbelt dat de onderwerpen waarover nadere regels kunnen worden gesteld, in de delegerende verordening moeten worden genoemd.²¹

In relatie tot 'delen van het plan', moet in mijn opvatting 'blanco delegatie' evenzeer onaanvaardbaar worden geacht. Het toestaan van blanco delegatie zou immers neerkomen op een geografische uitleg van 'delen van', hetgeen ik om hiervoor weergegeven redenen van de hand wijs. Een uitleg die inhoudt dat aan het college alleen de bevoegdheid kan worden gedelegeerd om planregels vast te stellen over onderwerpen die al door de gemeenteraad in de planregels zijn geregeld, leidt daarentegen tot een zodanig beperkte reikwijdte van de delegatiebevoegdheid, dat onvoldoende recht wordt gedaan aan de ruime reikwijdte die de wetgever beoogt. Het vertalen van nieuw beleid in planregels, dat in de memorie van toelichting als voorbeeld wordt genoemd, zou dan niet kunnen worden gedelegeerd. Hetzelfde geldt voor het toestaan van activiteiten die in strijd zijn met de vigerende planregels. Ik denk dat een ruime reikwijdte van de delegatiebevoegdheid impliceert dat het in eerste instantie aan de gemeenteraad zélf is om in het delegatiebesluit tot uitdrukking te brengen wat in het kader van het desbetreffende delegatiebesluit moet worden verstaan onder 'delen van het plan'. De gemeenteraad kan op dat punt beleidsruimte worden toegekend. Kenbaarheid en rechtszekerheid vereisen echter wél dat het delegatiebesluit de grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrenst.²² Dit criterium staat ook in aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De toelichting bij die aanwijzing stelt: "Voor de begrenzing van gedelegeerde regelgevende bevoegdheid kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt." Hoewel de Aanwijzingen niet zijn geschreven voor regelgeving die wordt vastgesteld door decentrale

²⁰ H.Ph.J.A.M. Hennekens, Reactie op het artikel van prof. mr. Willem Konijnenbelt, Medebewindverordeningen en het vraagstuk van delegatie aan B&W, Gst. 2013/131 en W. Konijnenbelt, Delegatie aan B&W van verordenende bevoegdheid en de betekenis van het derde lid van artikel 156 Gemeentewet, Gst. 2013/132. Zie ook In die zin o.a. J.M.H.F. Teunissen, Delegatie van de vrijstellingsbevoegdheid ex art. 19 Wet Ruimtelijke Ordening. En: is delegatie van de bestemmingsplanbevoegdheid mogelijk?, Gst. 1994-6995, 2.

²¹ W. Konijnenbelt, Delegatie aan B&W van verordenende bevoegdheid en de betekenis van het derde lid van artikel 156 Gemeentewet, Gst. 2013/132, par. 2.

²² Aanwijzing 2.23: Delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd.

regelgevers, kan daaraan inspiratie worden ontleend voor de eisen die vanuit kenbaarheid en rechtszekerheid aan een delegatiebesluit moeten worden gesteld.

De eis dat de gedelegeerde bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd, is echter abstract. Het is nodig om de rechtspraak meer houvast te bieden op het punt van de eisen die aan de inhoud van het delegatiebesluit worden gesteld. Naar mijn mening kan voor het bieden van meer houvast aansluiting worden gezocht bij de rechtspraak over wijzigingsbevoegdheden als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro. In de rechtspraak is een vaste lijn ontwikkeld die inhoudt dat onder andere vanwege de rechtszekerheid, door de gemeenteraad in voldoende mate moet worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze het college van de wijzigingsbevoegdheid gebruik mag maken. Een wijzigingsbevoegdheid moet in beide opzichten door voldoende objectieve normen worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd, moet worden gezien in de context van de omstandigheden van het geval. Daarbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarover de wijzigingsbevoegdheid gaat en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid. Onder omstandigheden kan voldoende zijn dat duidelijk is welke bij het plan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd.²³

Deze lijn in de rechtspraak staat bekend als de 'objectieve begrenzing'. Aansluiting bij de rechtspraak over de objectieve begrenzing, kan niet alleen worden gerechtvaardigd vanuit het perspectief van de rechtszekerheid die gebruikers van gronden en opstallen moet worden geboden, maar ook vanuit het perspectief van het primaat dat de gemeenteraad ten aanzien van de planvaststelling heeft. Die twee elementen wegen in relatie tot een delegatiebesluit in mijn optiek niet anders dan in relatie tot een wijzigingsbevoegdheid. In beide gevallen gaat het namelijk om het overdragen van een deel van de regelgevende bevoegdheid door de gemeenteraad aan het college. Die overeenkomst lijkt in de memorie van toelichting bij artikel 2.8 van de Omgevingswet overigens ook te worden onderkend, waar de toepassing van de rechtspraak over wijzigingsbevoegdheden niet categorisch wordt uitgesloten, maar wordt opgemerkt dat deze 'niet zonder meer' toepasbaar is in relatie tot delegatiebesluiten.²⁴

Ik spreek ook bewust over 'aansluiten' bij de rechtspraak over de objectieve begrenzing en niet over het één op één overnemen van die eis. De

²³ O.a. AbRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2332 en AbRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2712 met name r.o. 4.4. Een grondige analyse van (de achtergronden van) deze rechtspraak is te vinden bij H.J. de Vries, De ruimte begrensd. Het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid (diss.), Bouwrecht Monografieën, nr. 12, Deventer: Kluwer 1994, p. 96 e.v. Zie ook P.J.J. van Buuren e.a., Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, tiende druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, par. 3.6.3.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 403-404.

delegatiebevoegdheid heeft immers een ruimere reikwijdte dan de wijzigingsbevoegdheid. Die ruimere reikwijdte manifesteert zich primair in het feit dat het object van regeling van een omgevingsplan (veel) ruimer is dan enkel een 'goede ruimtelijke ordening' en bijhorende bestemmingen. De eis dat in een delegatiebesluit op zijn minst moet worden aangegeven welke bij het plan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd, kan reeds daarom niet in die vorm worden gesteld. Daarnaast is de systematiek van regeling in een omgevingsplan anders dan in een bestemmingsplan, bijvoorbeeld doordat kan worden gewerkt met algemene regels die door middel van het aanwijzen van zogenoemde 'werkingsgebieden' op een bepaalde locatie van toepassing worden.²⁵ De structuur van een omgevingsplanregeling is daardoor niet gelijk aan de structuur van een bestemmingsplanregeling. Dat de vaststelling van planregels door het college niet mag leiden tot een ingrijpende verandering in de structuur van een plan, kan daarom niet in dezelfde betekenis worden overgenomen uit de rechtspraak over wijzigingsbevoegdheden.²⁶ Waar het in de kern om gaat, is dat het delegatiebesluit voor een ieder kenbaar in objectief omschreven normen aangeeft in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college regelgevende bevoegdheid toekomt. Een omschrijving luidende dat het college het omgevingsplan mag aanpassen conform hogere wet- of regelgeving mits die regelgeving geen beleidsruimte laat, voldoet naar mijn idee bijvoorbeeld aan die eis, ook al blijkt uit het delegatiebesluit zélf nog niet wat de door het college vast te stellen planregeling concreet kan inhouden.²⁷

Relatie met buitenplanse omgevingsplanactiviteit

8.10 Voor het antwoord op de vraag in hoeverre de gemeenteraad de planbevoegdheid kan delegeren, is artikel 16.15b van de Omgevingswet ook relevant. Op grond van dat artikel kunnen gevallen zijn aangewezen waarin het college bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijking van de planregels (omgevingsplanactiviteit), het advies van de gemeenteraad in acht moeten nemen. Het strookt mijns inziens niet met het dwingende karakter van het 'advies', als de raad de planbevoegdheid aan het college delegeert in die gevallen waarin – als door het college zou worden gekozen voor de omgevingsvergunning - een advies van de raad in acht moet worden genomen.

Tegengeworpen zou kunnen worden dat door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, de geldende planregeling niet worden gewijzigd. Daar staat tegenover dat de planwetgever ingevolge artikel 4.17 van de Omgevingswet verplicht is om bestaand gebruik waarvoor omgevingsvergunning is verleend, bij een volgende vaststelling van het plan in de planregels op te nemen.

²⁵ J. Struiksma, Van bestemmingen naar werkingsgebieden, bevalt dat?, TBR 2020/129.

²⁶ Over het verbod van ingrijpende verandering: P.J.J. van Buuren e.a., Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, tiende druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, par. 3.6.3.

²⁷ Bijv. art. 1, vierde lid, van het Delegatiebesluit Omgevingswet gemeente Tubbergen, te vinden op www.officielebekendmakingen.nl.

Verwijzen naar beleid(sregels) in het delegatiebesluit

8.11 In de memorie van toelichting bij artikel 2.8 van de Omgevingswet staat het volgende: "Het delegerende orgaan kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het dagelijks bestuur van de betrokken decentrale overheid uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. Daarnaast beschikt het delegerende orgaan over de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid (op grond van artikel 4:81, eerste lid, Awb)."²⁸

Deze passage roept vragen op. Niet helder wordt in de eerste plaats wat precies in ('bij') het delegatiebesluit moet zijn bepaald en wat in beleidsregels mag worden vastgelegd. In de tweede plaats rijst de principiële vraag in hoeverre het bepaalde in artikel 4:81 Awb van toepassing is op het delegeren van een regelgevende bevoegdheid. In de memorie van toelichting bij de Awb wordt de mogelijkheid van beleidsregels in relatie tot de delegatie van regelgevende bevoegdheid genoemd. De toelichting bij artikel 10:16 van de Awb zegt het volgende: "Indien het gaat om delegatie van de bevoegdheid regels te stellen, dan lossen de regels zich meestal op in het besluit waarbij de delegatie werd verleend. Desalniettemin is het denkbaar dat nog wel beleidsregels over de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid worden gesteld."

Ook stelt de parlementaire geschiedenis bij artikel 10:16 van de Awb dat degene aan wie wordt gedelegeerd, evengoed beleidsregels kan maken over de aan hem gedelegeerde bevoegdheid. Die beleidsregels moeten wel binnen de gedelegeerde bevoegdheid en de beleidsregels van het delegerende bestuursorgaan blijven.²⁹

In de literatuur wordt over de mogelijkheid van beleidsregels in relatie tot delegatie van regelgevende bevoegdheid niet eenduidig gedacht. Zo vindt Bröring het stellen van beleidsregels niet voor de hand liggend.³⁰ Konijnenbelt kan zich bij dergelijke beleidsregels niets voorstellen.³¹ Zijlstra e.a. vinden het problematisch.³²

Ik meen dat ook op dit punt een voor de rechtspraak duidelijke keuze door de bestuursrechter moet worden gemaakt. Als de eis wordt gesteld dat door de gemeenteraad in voldoende mate moet worden bepaald

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 403-404.

²⁹ Kamerstukken II 1993/94, 23700, 3, p. 180.

³⁰ H.E. Bröring, *Module Algemeen Bestuursrecht*, commentaar op artikel 10:16 Awb, aantekening 2.2.1; C.A.J.M. Kortmann, *Delegatie, beleidsregels en decentralisatie*, Gst. 1995-7006, 2, toont zich geen voorstander van beleidsregels bij delegatie van regelgevende bevoegdheid, maar met de nuancering dat dat bij delegatie binnen hetzelfde overheidsverband anders kan liggen.

³¹ W. Konijnenbelt, 'Delegatie van wetgevende bevoegdheid: het keurslijf van de Awb', *RegelMaat* 2001/2, p. 47-54.

³² S.E. Zijlstra e.a., *Algemeen Bestuursrecht 2001: Mandaat en delegatie*, p. 237-238.

in welke gevallen en op welke wijze het college van de bevoegdheid om planregels vast te stellen gebruik mag maken en dat de gedelegeerde bevoegdheid in beide opzichten door voldoende objectieve normen moet worden begrensd, dan moet iedere constructie die het college enigerlei vorm van discretionaire ruimte laat bij de beoordeling of hem regelgevende bevoegdheid toekomt, naar mijn mening onrechtmatig worden geacht. De begrenzing van de regelgevende bevoegdheid volgt dan immers niet uit het door de gemeenteraad vastgestelde delegatiebesluit, maar is afhankelijk van door de uitvoerende macht te maken eigen (beleids)keuzes. Om dezelfde reden acht ik het in de context van voornoemde eis niet aanvaardbaar als het antwoord op de vraag of het college beschikt over regelgevende bevoegdheid, in het delegatiebesluit afhankelijk wordt gesteld van de advisering door of de instemming van derden (bijvoorbeeld een commissie of een deskundige).³³ Het gebruik van beleidsregels ter afbakening van de regelgevende bevoegdheid, impliceert bovendien dat het college op grond van artikel 4:84 van de Awb naar eigen inzicht kan afwijken van die regels. Dat staat haaks op de eis dat de gedelegeerde bevoegdheid in het delegatiebesluit moet worden begrensd.

Binnen de grenzen van de aan hem gedelegeerde bevoegdheid – die dus moeten blijken uit het door de raad vastgestelde delegatiebesluit - kan het college beleidsregels vaststellen (artikel 4:81, eerste lid, van de Awb). Het betreft dan echter niet de vraag *of* er regelgevende bevoegdheid is, maar de vraag *hoe* die bevoegdheid in een concreet geval door het college wordt gebruikt.³⁴ Ten aanzien van die vraag zal in veel gevallen echter ook door de gemeenteraad beleid zijn vastgesteld in de omgevingsvisie of anderszins.

Open normen en toetsing per project

8.12 Het werken met open normen in het delegatiebesluit ter afbakening van de regelgevende bevoegdheid, is naar mijn idee niet in strijd met de eis dat de gedelegeerde bevoegdheid in het delegatiebesluit door voldoende objectieve normen moet worden begrensd. Ik volsta op dit punt met de constatering dat ook in artikel 3.1 eerste lid, van de Wro en in artikel 2.4 van de Omgevingswet met open normen wordt volstaan. Voorwaarde is

³³ In AbRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434 wordt instemming door het waterschap ten aanzien van het gebruik van een wijzigingsbevoegdheid ontoelaatbaar geacht (zie met name r.o. 7.4.3).

³⁴ Het gebruik van de gedelegeerde bevoegdheid vergt in alle gevallen een belangenafweging; vgl. bijv. AbRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1819, met name r.o. 2.7.1: "Met het bestaan van een wijzigingsbevoegdheid, welke in dit geval ziet op de mogelijkheid masten voor telecommunicatie tot een hoogte van 40 meter op te richten, mag de aanvaardbaarheid van het wijzigingsplan in beginsel als een gegeven worden beschouwd. Dit neemt niet weg dat het bij een wijziging gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het feit dat in een bepaald geval aan de in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsvoorwaarden is voldaan, laat de plicht onverlet om in de besluitvorming na te gaan of, gelet op andere betrokken belangen, wijziging is gerechtvaardigd. Dit betekent dat de planvaststeller een zekere beleidsvrijheid heeft ten aanzien van de vraag of en, zo ja, op welke wijze van deze wijzigingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt."

dan wel dat de door de gemeenteraad gekozen open normen op zichzelf bezien als objectieve normen kwalificeren.

Ook het stellen van voorwaarden in het delegatiebesluit die het bestaan van regelgevende bevoegdheid voor het college afhankelijk maken van de concrete vormgeving van een individueel project of activiteit, is in mijn optiek niet in strijd met de eis dat de gedelegeerde bevoegdheid in het delegatiebesluit door voldoende objectieve normen moet worden begrensd. Zo'n afbakening aan de hand van een toetsing van een individueel project komt met regelmaat in de begrenzing van wijzigingsbevoegdheden voor en is bij mijn weten nooit door de bestuursrechter als ontoelaatbaar – want niet zijnde een objectieve begrenzing – aangemerkt.³⁵

Iets anders is dat het afbakenen van de delegatiebevoegdheid aan de hand van een toets van individuele projecten of activiteiten, het risico in zich draagt dat de planbevoegdheid in feite wordt gebruikt op een wijze die overeenkomt met het verlenen van een omgevingsvergunning voor met het plan strijdig gebruik. Per project wordt de planologische aanvaardbaarheid beoordeeld. Of een planregeling daarvoor is bedoeld kan hier in het midden blijven.³⁶ Vast staat dat het 'projectmatig plannen' geen onrechtmatige wijze van planvaststelling is. Aandachtspunt is wel, dat het nemen van een delegatiebesluit met betrekking tot de planbevoegdheid fundamenteel verschilt van het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot het door het college verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. In laatstgenoemde beleidsregels staan vaak criteria die aanvaardbaar zijn in relatie tot de aan het college toekomende discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning, maar die niet verenigbaar zijn met de eis dat de planbevoegdheid in het delegatiebesluit door voldoende objectieve normen moet zijn begrensd.

Delegatiebesluit Boekel

8.13 In het delegatiebesluit wordt voor het bepalen van de reikwijdte van de gedelegeerde planbevoegdheid veelvuldig verwezen naar beleid(s)regels). Bovendien wordt op verschillende plaatsen in die beleidsregels, doorverwezen naar ander beleid of andere beleidsregels. Een paar voorbeelden. In artikel 3.2 van het besluit (p. 2) wordt in de beleidsregel(s) verwezen naar de ruimtelijke kwaliteiten en de beschrijving van

³⁵ In AbRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2332 (r.o. 4.1) is bijvoorbeeld de volgende begrenzing aanvaardbaar geacht: "Burgemeester en wethouders kunnen ter plaatse van de aanduiding "wetgevingzone - wijzigingsgebied" de desbetreffende gronden wijzigen in de bestemming "Bedrijventerrein - 1" als bedoeld in artikel 4 van bestemmingsplan "Honderdland fase 2", met inachtneming van de volgende regels:

- het wijzigingsplan financieel en economisch uitvoerbaar is;
- voldaan wordt aan het bepaalde in de Natuurbeschermingswet;
- voldaan wordt aan het bepaalde in de milieuwetgeving;
- het plan niet tot verkeerskundige bezwaren leidt;
- het plan niet tot stedenbouwkundige bezwaren leidt."

³⁶ Zie voor beschouwingen daarover bijv. Th. Peters, Sturen met ruimtelijke structuren (diss.), Deventer 1999.

buurtschappen zoals opgenomen in de beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel. Die beleidsvisie is bovendien niet gekoppeld aan het delegatiebesluit en moet dus afzonderlijk worden opgezocht en geraadpleegd. In artikel 3.5 (p. 4) wordt in de beleidsregel bij omschakeling naar Wonen op een locatie waar nog geen (bedrijfs)woning toelaatbaar was, verwezen naar de beleidsregel Ruimte voor Ruimte. Die beleidsregel is opgenomen in de regels van het Omgevingsplan 2016 en staat dus niet in het delegatiebesluit. De inhoud van de beleidsstukken waarnaar wordt verwezen, is niet geschreven om te fungeren als afbakening van een te delegeren planbevoegdheid. Het abstractieniveau en de vaak multi-interpretabele redactie van die beleidsstukken, maakt dat de afbakening van de regelgevende bevoegdheid zeer diffuus, soms subjectief en onbepaald is. Het delegatiebesluit voldoet daardoor niet aan de eis dat de planbevoegdheid in het delegatiebesluit door voldoende objectieve normen is begrensd.³⁷

Wat betreft de toetsing van het individuele project worden naast objectieve normen, ook vage criteria gebruikt, die soms afhankelijk zijn van het oordeel of het advies van anderen dan de gemeenteraad. Bijvoorbeeld artikel 4.4 van het besluit (p. 7) waar voor agrarische bedrijven nut en noodzaak moeten zijn aangetoond en hierover moet advies worden gevraagd aan een agrarische deskundige. Het delegatiebesluit voldoet ook op dat punt niet aan de eis dat de planbevoegdheid in het delegatiebesluit door voldoende objectieve normen is begrensd.

Een deel van de beleidsregels lijkt overigens niet te zijn geschreven ter afbakening van de gedelegeerde planbevoegdheid maar lijkt oorspronkelijk te zijn bedoeld als beleidskader voor de omgevingsvergunning voor met het plan strijdig gebruik. Die indruk wordt versterkt als artikel 61 (en verder) van het Omgevingsplan Buitengebied 2016 wordt bezien. De beoordelingsregels die in dat artikel staan als toetsingskader voor de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning voor met de planregels strijdige activiteiten, is één op één in het delegatiebesluit overgenomen als beleidsregel voor de afbakening van de gedelegeerde planbevoegdheid. Het verschil in karakter tussen het vaststellen van een planregeling en de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning, lijkt door de gemeenteraad uit het oog verloren te zijn. Dat blijkt duidelijk uit artikel 4.2 onder k) van het delegatiebesluit (p. 7), waarin staat dat de goede landschappelijke inpassing en de kwaliteitsverbetering van het landschap als voorwaardelijke gebruiksbepaling *aan de omgevingsvergunning* wordt gekoppeld. Aannemelijk is dat voor de meeste projecten waarvoor het college een planregeling vaststelt, juist géén omgevingsvergunning is vereist.

De vraag is overigens of de gemeenteraad van Boekel niet hetzelfde resultaat had kunnen bereiken door in het delegatiebesluit te bepalen dat het college bevoegd is om een door hem verleende omgevingsvergunning voor strijdig gebruik, in de planregels te incorporeren. Dat is een omschrijving die

³⁷ Ronduit verwarrend is de suggestie (zie artikel 14, p. 20 van het delegatiebesluit) dat het voldoen aan de provinciale ruimtelijke verordening als beleidsregel geldt. Dat miskent de directe doorwerking van provinciale instructieregels die uit art. 4.1 lid 2 Wro volgt.

voldoet aan de eis dat de planbevoegdheid in het delegatiebesluit door voldoende objectieve normen moet zijn begrensd. De beleidsregels voor de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning kunnen dan in het omgevingsplan blijven staan.³⁸

Omvang van het beroep bij opeenvolgende planherzieningen

9. In de onderhavige zaak voorzien de bestreden plannen in een aantal nieuwe ontwikkelingen. De voorzitter heeft mij de vraag voorgelegd of bij het omgevingsplan vastgestelde regels die relevantie krijgen door de vaststelling van een veegplan, (opnieuw) kunnen worden aangevochten in het kader van het beroep tegen het desbetreffende veegplan of daaropvolgende veegplannen.

Bij het beantwoorden van deze vraag moet voorop worden gesteld dat in de systematiek van het omgevingsplan, herzieningen niet als een afzonderlijk planologisch regime worden vastgesteld dat in de plaats treedt van het voordien voor de desbetreffende locatie geldende planologische regime. In de nieuwe systematiek wordt steeds gewerkt in één omgevingsplan, dat voor het hele gemeentelijke grondgebied geldt. Bij een gewone verordening is de vraag naar de appellabiliteit van regels die voorafgaand aan de vaststelling van nieuwe regels al in de verordening stonden, niet relevant. De vaststelling van een verordening is op grond van artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb immers niet vatbaar voor beroep. Nu de vaststelling van een omgevingsplan wél appellabel is, komt ook de vraag naar de appellabiliteit van reeds vastgestelde en in rechte onaantastbare regels in het geconsolideerde omgevingsplan (hierna: moederplan) in beeld.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat in het moederplan opgenomen regels, niet in beroep tegen een veegplan ter discussie kunnen staan. In beroep zou het alleen kunnen gaan om een aanvulling van de in het moederplan opgenomen regels. Naar mijn mening behoeft dat standpunt nuancering, al kom ik in de kern op dezelfde uitkomst als verweerder uit.

Uit de hiervoor geschetste systematiek van een geconsolideerd omgevingsplan, volgt namelijk dat de planwetgever bij het vaststellen van een planologische regeling voor locatie X, alleen die regels hoeft vast te stellen die ter aanvulling of in afwijking van de regels in het moederplan nodig zijn om een activiteit Y planologisch te faciliteren. Regels die weliswaar voor activiteit Y hebben te gelden, maar die reeds in het moederplan staan, hoeven niet voor locatie X te worden vastgesteld. Anders dan in de huidige plansystematiek, hoeft voor locatie X bij een planvaststelling voor een nieuwe activiteit geen alomvattend regelpakket te worden vastgesteld. De werkwijze met een geconsolideerd plan, is in zeker opzicht vergelijkbaar met de vaststelling van een paraplubestemmingsplan,

³⁸ Die werkwijze wordt door verschillende gemeenten gevolgd, zo blijkt uit verschillende delegatiebesluiten die te vinden zijn op www.officielebekendmakingen.nl. Zie bijv. art. 1, derde lid, van het Delegatiebesluit Omgevingswet gemeente Tubbergen.

met dien verstande dat ook in het geval van een parapluplan voor locatie X een dekkend regelpakket wordt vastgesteld dat ten volle appellabel is. Dat resultaat wordt bereikt, door het opnemen van een schakelbepaling in het parapluplan.³⁹ In het systeem van een geconsolideerd omgevingsplan, is zo'n schakelbepaling niet nodig.

Het niet appellabel zijn van regels in het moederplan - die weliswaar nodig zijn om activiteit Y te normeren maar die niet in een planherziening voor activiteit Y worden vastgesteld omdat de regels al in het moederplan staan - zou tot gevolg hebben dat het van toepassing worden van die regels op locatie X - in dit geval Rietven 4 - in rechte niet ter discussie kan worden gesteld in de context van de ten aanzien van locatie X aan de orde zijnde belangen. Ten tijde van de vaststelling van de regels in het moederplan, was dat belang op locatie X niet aanwezig, omdat activiteit Y op die locatie niet werd verricht. Daardoor ontstaat voor belanghebbenden op locatie X een lacune in de rechtsbescherming tegen de vaststelling van de voor hun locatie relevante planregels. Dat is het directe gevolg van de systematiek van een geconsolideerd omgevingsplan. Aangenomen mag worden dat deze lacune door de wetgever niet is beoogd, omdat ieder aanknopingspunt ontbreekt voor het standpunt dat voor het systeem van een geconsolideerd plan is gekozen om de mate van rechtsbescherming te beperken.

Om de mate van rechtsbescherming niet ten koste te laten gaan van de keuze voor een geconsolideerde plansystematiek, zouden beroepsgronden die zijn gericht tegen regels die bij een eerdere vaststelling in het omgevingsplan zijn opgenomen, moeten worden toegelaten onder de volgende voorwaarden:

- a) de bestreden regel is nodig voor een vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, zorgvuldigheid en evenredigheid bezien rechtmatige planologische regeling, en
- b) appellant was ten tijde van de vaststelling van de bestreden regel niet gerechtigd om beroep in te stellen of appellant kan niet worden verweten dat hij toen geen beroep heeft ingesteld.

Als appellant ten tijde van de vaststelling van de bestreden regel wel gerechtigd was om beroep in te stellen, maar zijn beroep ongegrond is verklaard of appellant het instellen van beroep verwijtbaar heeft nagelaten, dan kunnen tegen de in rechte onaantastbare planregels geen beroepsgronden worden gericht.

³⁹ Zie AbRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1326, met name r.o. 3.5: "Op zichzelf kan in overeenstemming met het systeem van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) een bestemmingsplan worden vastgesteld dat alleen voorziet in de planonderdelen (bestemmingen, aanduidingen en regels) die ten opzichte van een bestaand bestemmingsplan worden gewijzigd. Gelet op de rechtszekerheid is evenwel vereist dat de planregels in een zogenoemde schakelbepaling ondubbelzinnig bepalen dat de verbeelding en planregels uit het vorige bestemmingsplan al dan niet gedeeltelijk van (overeenkomstige) toepassing blijven. Voorts dient in de planregels te zijn vastgelegd voor welke gronden het nader te noemen bestemmingsplan al dan niet gedeeltelijk van toepassing blijft. Vergelijk de uitspraak van 3 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2142."

Aldus wordt bereikt dat appellant in de positie komt die voor hem zou bestaan als voor zijn locatie een planologisch regime wordt vastgesteld zonder dat het bevoegd gezag voor de invulling van dat regime kan terugvallen op een geconsolideerd omgevingsplan. Tegelijkertijd wordt bereikt dat een appellant geen herkansing krijgt voor een eerder gemiste kans op rechtsbescherming en dat geen gelegenheid ontstaat om een eerder tevergeefs ingesteld beroep opnieuw in te stellen. Onder deze voorwaarden zouden naar mijn mening tegen een regel die bij een eerdere vaststelling in het omgevingsplan is opgenomen en die inmiddels in rechte onaantastbaar is, beroepsgronden moeten kunnen worden gericht. Die beroepsgronden worden dan niet afgewezen enkel vanwege het feit dat zij betrekking hebben op planregels die in rechte onaantastbaar zijn.

Tegelijkertijd moet recht worden gedaan aan de belangen van derden van wie de rechtspositie wordt bepaald door de in rechte onaantastbare planregels. Ook dat is een aspect van rechtszekerheid dat moet worden geborgd. Naar mijn idee is dat mogelijk. De oplossing zou kunnen zijn dat als de beroepsgronden die zijn gericht tegen de in rechte onaantastbare planregels naar het oordeel van de bestuursrechter doel treffen, daar door de rechter niet het gebruikelijke gevolg aan wordt verbonden dat de desbetreffende planregels worden vernietigd. De in rechte onaantastbare planregels behouden hun rechtskracht. De bestuursrechter beperkt zich tot het oordeel dat de in het omgevingsplan opgenomen planregels die in rechte onaantastbaar zijn, moeten worden aangevuld of gewijzigd opdat voor de locatie van appellant een evenwichtige planregeling wordt vastgesteld.

Op deze manier wordt enerzijds voorkomen dat de keuze voor de systematiek van een geconsolideerd omgevingsplan, (onbedoeld) ten koste gaat van de mate van rechtsbescherming ten aanzien van de vaststelling van planregels en wordt anderzijds recht gedaan aan de rechtszekerheid die is gediend met planregels die in rechte onaantastbaar zijn.

Conclusie

Gelet op het voorgaande concludeer ik over de aan mij voorgelegde vragen als volgt.

Welke eisen moeten uit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid worden gesteld aan het delegatiebesluit?

a) Bekendmaking en beschikbaarheid

Een delegatiebesluit moet bekend worden gemaakt door plaatsing van de geconsolideerde tekst in het gemeenteblad, dat wordt gepubliceerd op www.officielebekendmakingen.nl. Op die website moet de geconsolideerde tekst van het delegatiebesluit beschikbaar blijven voor een ieder.

b) Inhoud van het delegatiebesluit

Het primaat van de gemeenteraad wordt niet ongeoorloofd doorbroken door delegatie van de planbevoegdheid aan het college. Uit het primaat vloeit, gezien in samenhang met de clausulering dat delegatie betrekking heeft op

delen van het plan en gelet op het bepaalde in artikel 156, derde lid, van de Gemeentewet, wél voort dat het delegatiebesluit in objectief omschreven normen aangeeft in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college planregels mag vaststellen. Bij de invulling van deze eis, kan aansluiting worden gezocht bij de rechtspraak over de objectieve begrenzing van wijzigingsbevoegdheden. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de reikwijdte van de delegatiebevoegdheid in verschillende opzichten ruimer is dan die van de wijzigingsbevoegdheid. Het gebruik van open normen en voorwaarden die een toetsing van een individueel project vergen, hoeven niet in strijd te zijn met de eis van een objectieve begrenzing. Een verwijzing in het delegatiebesluit naar beleid(s)regels, is met die eis wél in strijd.

Kunnen bij het omgevingsplan vastgestelde regels die relevantie krijgen in het kader van Veegplan 5 (opnieuw) worden aangevochten in het kader van het beroep tegen het veegplan?

Het richten van beroepsgronden tegen regels die bij een eerdere vaststelling zijn opgenomen in het omgevingsplan en die in rechte onaantastbaar zijn, is mogelijk onder de volgende voorwaarden:

- a) de bestreden regel is nodig voor een vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, zorgvuldigheid en evenredigheid bezien rechtmatige planologische regeling, en
- b) appelland was ten tijde van de vaststelling van de bestreden regel niet gerechtigd om beroep in te stellen of appelland kan niet worden verweten dat hij toen geen beroep heeft ingesteld.

Als appelland ten tijde van de vaststelling van de bestreden regel wel gerechtigd was om beroep in te stellen, maar zijn beroep ongegrond is verklaard of appelland het instellen van beroep verwijtbaar heeft nagelaten, dan kunnen tegen de in rechte onaantastbare planregels geen beroepsgronden worden gericht.

Treffen beroepsgronden die zijn gericht tegen planregels die in rechte onaantastbaar zijn doel, dan worden die planregels niet vernietigd. De bestuursrechter oordeelt in dat geval dat de planregels moeten worden aangevuld of gewijzigd, opdat voor de locatie van appelland een evenwichtige planregeling wordt vastgesteld.

mr. A.G.A. Nijmeijer
Staatsraad Advocaat-Generaal
Verzonden: 14 april 2022