



GEMEENTE BOEKEL

Memo 2022/21

MEMO

Aan : de Raad- en burgerleden
Van : College van Burgemeester en Wethouders
Betreft: : Veegplan 5, procedure Raad van State
Datum : 3 mei 2022

Geachte raads- en burgerleden,

Na de vaststelling van het Omgevingsplan Buitengebied 2016 op 22 februari 2018, heeft uw gemeenteraad op 28 maart 2018 het bijbehorende delegatiebesluit vastgesteld, waarin u de bevoegdheid voor enkele functiewijzigingen van uw raad heeft gedelegeerd heeft aan ons college. Een voorbeeld hiervan is de omschakeling van bijvoorbeeld een stoppend agrarisch bedrijf naar een woonfunctie in het agrarisch landschap (artikel 5.1).

Om een functiewijziging ook daadwerkelijk mogelijk te maken, dient het bestemmingsplan herzien te worden. In onze gemeente wordt gewerkt met een periodiek veegplan. Inmiddels hebben diverse veegplannen succesvol de bestemmingsplanprocedure doorlopen. Tegen Veegplan 5 is voor locatie Rietven 4 nu beroep aangetekend bij de Raad Van State . In het kader van deze beroepsprocedure staat het delegatiebesluit van de gemeente Boekel ter discussie. Via deze memo willen wij u hierover nader informeren.

Aanleiding

Op 24 november 2020 heeft het college van B&W het bestemmingsplan 'Omgevingsplan: Veegplan 5' gewijzigd vastgesteld. Rietven 4 maakt onderdeel uit van Veegplan 5. Op de locatie Rietven 4 worden met dit veegplan recreatieve nevenactiviteiten mogelijk gemaakt met overnachtingsmogelijkheden bij de bestaande paardenhouderij. Tegen dit bestemmingsplan is door omwonenden beroep aangetekend bij de Raad van State.

Een van de punten waar tegen beroep is aangetekend betreft dus het delegatiebesluit. Ten tijde van het vaststellen van het delegatiebesluit door uw raad op 28 maart 2018 is aan uw raad gecommuniceerd dat het delegatiebesluit zelf niet open staat voor beroep. Dit heeft tot gevolg dat de houdbaarheid van het delegatiebesluit pas wordt getoetst door de rechter wanneer een veegplan wordt aangevochten. Het eerste veegplan dat nu aangevochten wordt bij de rechter betreft 'Veegplan 5' en hierbij wordt het delegatiebesluit ter discussie gesteld.

Vragen aan de staatsraad advocaat-generaal

De Afdeling (RvS) heeft op 1 december 2021 aan het college van B&W per brief laten weten dat deze rechtszaak aanleiding geeft om de staatsraad advocaat-generaal een conclusie te geven in deze zaak. Deze conclusie is een niet bindend schriftelijk advies aan de bestuursrechter waarin de advocaat-generaal uiteenzet op welke wijze het beroep, voor in dit geval Rietven 4,

moet worden afgedaan. De bestuursrechter is dus niet gebonden aan het advies, maar uit de praktijk blijkt wel dat de bestuursrechter bij zijn oordeel de conclusie zwaar laat wegen.

De staatsraad advocaat-generaal heeft op 14 april 2022 een conclusie genomen over (1) het delegatiebesluit dat hoort bij het Omgevingsplan Buitengebied en (2) de omvang van het beroep/geschil. De vraag vanuit de Raad van State is waarschijnlijk aan de staatsraad advocaat-generaal gesteld omdat onze gemeente (één van de) eerste in Nederland is met een omgevingsplan Buitengebied en daarvoor bepaald dient te worden in hoever een delegatiebesluit reikt bij dit omgevingsplan.

Voordat de Raad van State nu een definitieve uitspraak doet over het beroep dat is ingediend tegen 'Veegplan 5' krijgt het college, gerekend vanaf 14 april 2022, twee weken de mogelijkheid om te reageren op de conclusie. Het college heeft hiervan gebruik gemaakt. Hieronder wordt kort de conclusie weergegeven en de reactie vanuit ons college.

De conclusie van de AG en de reactie van het college van B&W op de conclusie zijn bijgevoegd in bijlage 1 en 2.

Conclusie staatsraad advocaat – generaal

(1a) De AG stelt vast dat het delegatiebesluit van de raad van Boekel niet op de juiste wijze is bekendgemaakt en daarom niet in werking is getreden. Het college beschikte daardoor volgens de AG niet over een door de gemeenteraad gedelegeerde bevoegdheid om planregels vast te stellen. Het is aan de RvS om te beoordelen welke gevolgen aan dit bevoegdheidsgebrek in deze zaak moet worden verbonden. Naar onze mening is dit simpel te herstellen door het besluit alsnog te publiceren.

(1b) De AG stelt ook de inhoud van het delegatiebesluit ter discussie. Zo mag er volgens de AG niet verwezen worden naar beleidsregels in het delegatiebesluit, maar zijn open normen wel toegestaan. Dit vinden wij tegenstrijdig. De AG (net zoals wetgever) stelt niet wat dan wel toegestaan / geoorloofd is. Wij zijn van mening dat het delegatiebesluit van de gemeente Boekel op de juiste manier is vormgegeven. Het is aan de RvS om te beoordelen of het delegatiebesluit op de juiste manier objectief begrensd is.

Voor zover desondanks geoordeeld moet worden dat bepaalde voorwaarden bij de gedelegeerde bevoegdheden onduidelijk, onvoldoende objectief bepaald zijn, zal dat veelal niet zozeer het gevolg zijn van de norm die is beoogd te stellen, maar veeleer van de wijze waarop die is geformuleerd. Op die onderdelen behoeft het delegatiebesluit dan aanpassing, hetgeen naar onze mening ook mogelijk is.

(2) De AG stelt dat beroepsgronden die zijn gericht tegen regels die bij een eerdere vaststelling in het omgevingsplan zijn opgenomen, moeten worden toegelaten onder enkele voorwaarden. Dit zou betekenen dat regels uit het 'moederplan' altijd nog openstaan voor beroep. Deze conclusie delen wij niet.

Tegen een onaantastbare planregel is geen beroep meer mogelijk, ook niet als die planregel in het kader van een veegplan pas relevantie krijgt. Beroep is wel mogelijk tegen het feit dat die reeds onaantastbare planregel door de vaststelling van het veegplan van toepassing wordt, daar waar dat voorheen niet het geval was. Het is aan de RvS om te beoordelen wat de rechtsgevolgen zijn voor deze zaak.

Reactie college: Pilot Omgevingsplan Buitengebied

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de conclusie van de AG en willen allereerst nog eens benadrukken dat de gemeenteraad van Boekel met het delegatiebesluit van 28 maart 2018 heeft beoogd een weloverwogen en goed afgebakende beslissing te nemen omtrent delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het bestemmingsplan

“Omgevingsplan Buitengebied Boekel 2016” aan het college. Het doel van de gemeente Boekel was om optimaal gebruik te maken van de delegatiebevoegdheid van de nieuwe wetgeving en de ruimere strekking die volgens de toelichting bij dat artikel aan die delegatiebevoegdheid toekomt ten opzichte van de ‘oude’ wetgeving. De gemeente Boekel wilde daarmee bereiken dat efficiënter, sneller en met meer flexibiliteit planologische medewerking kan worden verleend aan ruimtelijke initiatieven en ontwikkelingen in het buitengebied van Boekel, voor zover passend binnen het delegatiebesluit en binnen het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening.

In de praktijk heeft het delegatiebesluit en de wijze waarop daarvan gebruik is gemaakt zich in dat opzicht ook bewezen. Los van de mogelijke tekortkomingen in de bekendmaking en inhoud van het delegatiebesluit, heeft het college op basis van dat besluit inmiddels diverse (lees: tientallen) aanvaardbare en wenselijke ontwikkelingen en initiatieven in het buitengebied mogelijk kunnen maken.

Tegelijkertijd is de gemeente Boekel zich bij de voorbereiding van en besluitvorming over het delegatiebesluit terdege bewust geweest van het feit dat zij daarbij als gemeente voorop liepen en dus “het wiel moesten uitvinden”. De gemeenteraad van Boekel heeft dus als (één van de) eerste in Nederland moeten bepalen hoever de delegatiebevoegdheid die nieuwe wetgeving strekt en op welke wijze in het delegatiebesluit moet worden omschreven. Daarbij heeft de gemeente Boekel zich overigens uitvoerig geïnformeerd en laten adviseren, ook als het gaat om formele aspecten als de bekendmaking van het delegatiebesluit. In dat verband is onder meer contact geweest met juristen van het (toenmalige) ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Uit het voorgaande, uit de vragen van de RvS aan de AG en uit de conclusie van de AG blijkt naar de mening van het college wel dat rechtsvorming over de delegatiebevoegdheid van die nieuwe wetgeving noodzakelijk is. De conclusie van de AG draagt daaraan bij, maar biedt nog niet de duidelijkheid over met name de wijze van begrenzen van de gedelegeerde bevoegdheid tot vaststellen van delen van het bestemmingsplan/omgevingsplan die het college en de raad van Boekel graag zouden krijgen. Gelet daarop ziet het college de uitspraak van de RvS met belangstelling tegemoet.

Bijlage 1: Conclusie Advocaat Staten-Generaal (AG)

Bijlage 2: Reactie op conclusie AG van College van B&W