

# Artikel

## Het delegeren van de bevoegdheid tot vaststelling van delen van een bestemmingsplan onder de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet: de eerste inzichten van de Afdeling en de A-G

Mr. J.C. (Jan) van Oosten en mr. drs. A. (Anne-Marie) Span\*

### 1 Inleiding

Op grond van art. 3.6, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan de raad in een bestemmingsplan bepalen dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels het college van burgemeester en wethouders het bestemmingsplan binnen bij het plan te bepalen grenzen kan wijzigen en/of dat het college het bestemmingsplan moet uitwerken.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) komen de genoemde binnenplanse flexibiliteitsmogelijkheden te vervallen en worden zij vervangen door art. 2.8 van de Ow. Op grond daarvan kan de raad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college. Dat delegeren vindt – volgens de toelichting – plaats bij afzonderlijk delegatiebesluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.<sup>1</sup> Art. 7c, dertiende lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw) preludeert op art. 2.8 van de Ow.

Op dit moment is er geen aanleiding te veronderstellen dat onder de Omgevingswet van de delegatiebevoegdheid in art. 2.8 minder gebruik zal worden gemaakt dan van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten onder de Wro. Inzicht in de toepassingsmogelijkheden van art. 2.8 van de Ow is daarom van belang. Aan dat inzicht dragen bij de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer (hierna: de A-G) van 14 april 2022<sup>2</sup> en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling of ABRvS) van 17 augustus 2022<sup>3</sup> in een beroepsprocedure tegen het ‘Omgevingsplan: Veegplan 5’.

In deze bijdrage bespreken wij de Afdelingsuitspraak en de conclusie van de A-G.

### 2 Wat oordeelde de Afdeling?

In r.o. 10-13 bespreekt de Afdeling de delegatiebevoegdheid op grond van art. 7c, dertiende lid, van het BuChw in algemene zin en betreft daarbij de conclusie.

De Afdeling overweegt onder verwijzing naar de memorie van toelichting op de Derde tranche Algemene wet

\* Mr. J.C. van Oosten is advocaat omgevingsrecht bij Stibbe te Amsterdam.  
Mr. drs. A. Span is advocaat omgevingsrecht bij Stibbe te Amsterdam.  
1 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 403.

2 ABRvS 14 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1109.

3 ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2394.

bestuursrecht (Awb)<sup>4</sup> dat een delegatiebesluit waarmee de bevoegdheid om een bestemmingsplan of een omgevingsplan vast te stellen door de raad aan het college wordt gedelegeerd, een algemeen verbindend voorschrift is. Hierom dient een delegatiebesluit bekend te worden gemaakt op de wijze zoals vermeld in art. 139 en 140 van de Gemeentewet, zoals die artikelen luiden ten tijde van belang.<sup>5</sup> De Afdeling volgt hierin de conclusie. De Boekelse raad had het delegatiebesluit echter niet bekendgemaakt. De Afdeling passeert dit gebrek met toepassing van art. 6:22 van de Awb, omdat kan worden vastgesteld dat belanghebbenden niet door dit gebrek zijn benadeeld en appellanten ook geen beroepsgronden ter zake van de gebrekkige bekendmaking hebben aangevoerd.

Daarnaast overweegt de Afdeling dat het primaat van de vaststelling van een planregeling bij de raad berust en dat het dus aan de raad is om te besluiten over het al dan niet delegeren van de bevoegdheid om delen van het plan vast te stellen. Daarbij dient de raad die delen van het plan waarvoor het college het bevoegde orgaan is te begrenzen. De Afdeling volgt hiermee de conclusie. Maar de Afdeling overweegt dat de vraag of in een concreet geval sprake is van delegatie van delen van het plan, niet op voorhand op een categoriale wijze kan worden beantwoord, zoals de A-G concludeerde. Dat antwoord is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De raad dient in het delegatiebesluit de bevoegdheid van het college voldoende concreet en objectief te begrenzen. Op grond van het delegatiebesluit moet dus uit een oogpunt van rechtszekerheid duidelijk en kenbaar zijn voor de vaststelling van welke delen van het bestemmingsplan het college het bevoegde orgaan is. Daarbij kan de bevoegdheid ook worden begrensd door beleidsregels van de raad, mits de begrenzing van de bevoegdheid op grond van die beleidsregels voldoende concreet en objectief te bepalen is. Met de overweging dat met beleidsregels de regelgevende bevoegdheid van het college kan worden begrensd, wijkt de Afdeling af van de conclusie. De beantwoording van de vraag of in een concreet geval een delegatiebevoegdheid voldoende concreet en objectief is begrensd, hangt uiteindelijk af van de omstandigheden van het geval, aldus de Afdeling.

Ook het college kan beleidsregels vaststellen. Daarbij moet het gaan om beleidsregels die zien op de vraag hoe die gedelegeerde bevoegdheid in een concreet geval door het college wordt gebruikt. Die beleidsregels moeten binnen de grenzen blijven die in het delegatiebesluit zijn gesteld bij de gedelegeerde bevoegdheid en de beleidsregels van de raad.

### 3 Aanleiding van de conclusie

De raad van de gemeente Boekel heeft met toepassing van art. 7c van het BuChw het ‘Omgevingsplan Buitengebied 2016’ vastgesteld. Het omgevingsplan is daarmee een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, waarin naast regels die strekken ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening ook regels kunnen zijn opgenomen die zien op de fysieke leefomgeving. De raad heeft daarnaast ook gebruik gemaakt van art. 7c, dertiende lid, van het BuChw en bij afzonderlijk besluit de bevoegdheid om herzieningen van het omgevingsplan vast te stellen onder voorwaarden gedelegeerd aan het college, en heeft daarbij beleidsregels vastgesteld. Op grond van dit besluit heeft het college een drietal herzieningen (‘veegplannen’) van het omgevingsplan vastgesteld. Tegen deze herzieningen van het omgevingsplan is beroep ingesteld. Appellanten zijn het onder meer niet eens met de wijze waarop het afzonderlijke delegatiebesluit is vormgegeven. Op 1 december 2021 heeft de voorzitter van de Afdeling de A-G gevraagd een conclusie te nemen over de delegatiebevoegdheid.

De vragen die aan hem zijn voorgelegd zijn samengevat de volgende:

1. Welke eisen moeten uit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid worden gesteld aan het delegatiebesluit?
2. Is het toegestaan in het delegatiebesluit te verwijzen naar beleid waarin inhoudelijke eisen worden gesteld?
3. Kunnen bij het omgevingsplan vastgestelde regels, die relevantie krijgen in het kader van een herziening van het plan, (opnieuw) worden aangevochten?

Het delegatiebesluit, inclusief beleidsregels, van de Boekelse raad is 21 pagina’s lang.

Ter illustratie hebben wij hieronder de onderdelen van het delegatiebesluit en de beleidsregels opgenomen, waarover appellanten betogen dat het bestreden Omgevingsplan: Veegplan 5 daarmee in strijd is.

‘De gemeenteraad van Boekel besluit om:

A. de bevoegdheid tot het vaststellen van een herziening van het bestemmingsplan “Omgevingsplan Buitengebied Boekel, 2016”, bekend onder identificatiecode NL.IMRO.0755.Omgevingsplan2016-VA01, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders voor zover het een herziening betreft voor:

(...)

Artikel 5. Het veranderen van functies in het agrarisch landschap

5.1. Ten behoeve van de navolgende functieveranderingen:

(...)

c) Omschakeling naar nadere functies – waaronder ook wonen – met behoud van de variatie in wonen, werken en recreëren;

4 Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3.

5 Onder huidig recht op grond van art. 6 jo. art. 8 Bekendmakingswet.

1) behoudens voor de omschakeling naar “Agrarisch bedrijf – veehouderij” of “Agrarisch bedrijf – glas-tuinbouwbedrijf”.’

Het delegatiebesluit bevat vervolgens de volgende beleidsregels, waartegen de beroepsgronden zich richten:

‘5.2. Hierbij gelden de volgende beleidsregel(s):

- a. de ontwikkeling is toegestaan mits sprake is van een versterking van de in de gebiedsbeschrijving van het agrarisch landschap beschreven ruimtelijke kwaliteiten en de beschrijving van buurtschappen zoals opgenomen in de beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel, kwaliteitsgids; (...)
- c. er kan geen nieuwvestiging van of omschakeling naar bedrijven plaatsvinden die, gelet op de milieubelasting, verkeersaantrekkende werking en/of ruimtelijke uitstraling, op het bedrijventerrein in het komgebied thuis horen; (...)
- e. de capaciteit van de omliggende wegen is voldoende voor een veilige afwikkeling van de verkeerstoename en de regels in het Omgevingsplan ten aanzien van “Voldoende parkeergelegenheid” zijn van toepassing;
- f. de kwaliteit van het landschap zoals beschreven in de beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel, kwaliteitsgids wordt niet aangetast; (...)

5.3. Hierbij gelden tevens de volgende beleidsregel(s) bij bedrijfsmatige ontwikkelingen (zoals agrarische bedrijven, bedrijven, recreatie-, detailhandels- of horecabedrijven):

- a. de activiteiten mogen geen onevenredige overlast op het gebied van geur, stof, geluid, gevaar, verkeer of vergelijkbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving veroorzaken; bij het indienen worden de benodigde inhoudelijke gegevens en bescheiden aangeleverd om dit te beoordelen; (...)

De toets van de Afdeling van het veegplan aan deze regels is voor deze bijdrage minder relevant en laten wij daarom buiten beschouwing. De Afdeling toetst de rechtmatigheid van het delegatiebesluit en de beleidsregels niet exceptief, omdat er – helaas – geen beroepsgronden zijn aangevoerd die daartoe noopten.

## 4 Delegatie en beleidsregels in de Algemene wet bestuursrecht

Relevant voor de vragen gesteld aan de A-G is dat een definitie van delegatie is opgenomen in art. 10:13 van de Awb. Op grond van dat artikel wordt onder delegatie verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van

zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder zijn eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Omdat delegatie een ingrijpende inbreuk maakt op de verdeling van bevoegdheden – het delegerende orgaan mag de bevoegdheid immers niet meer zelf uitoefenen (art. 10:17 Awb) – is er voor de uitoefening een wettelijke grondslag vereist (art. 10:15 Awb). Tegen een delegatiebesluit, een algemeen verbindend voorschrift (zoals ook de Afdeling overwoog<sup>6</sup>), staat geen beroep bij de bestuursrechter open.<sup>7</sup>

Met betrekking tot de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid kan het delegerende bestuursorgaan beleidsregels stellen (art. 4:81, eerste lid, en 10:16, eerste lid, Awb). Instructies over hoe te beslissen in een concreet geval zijn niet toegestaan, omdat die de zelfstandige bevoegdheidsuitoefening illusoir zouden maken. De beleidsregels kunnen betrekking hebben op de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (art. 1:3, vierde lid, Awb). In het delegatiebesluit zelf kunnen ook beperkingen in de overdracht worden opgenomen, bijvoorbeeld door te bepalen dat de delegatie slechts geldt voor bepaalde situaties.<sup>8</sup> Tegen een besluit tot vaststelling van beleidsregels staat geen beroep bij de bestuursrechter open.<sup>9</sup>

## 5 De delegatiebevoegdheid in art. 7c, dertiende lid, BuChw en art. 2.8 Ow in de wetsgeschiedenis

Delegatie betreft dus het overdragen van een bevoegdheid door een bestuursorgaan. De daarvoor vereiste wettelijke grondslag is in het geschil dat aanleiding gaf voor de conclusie van de A-G – de mogelijkheid tot delegatie van het vaststellen van delen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte – zoals gezegd opgenomen in art. 7c, dertiende lid, van het BuChw. De toelichting op dit artikel is beperkt. De wetgever merkt hoofdzakelijk op dat deze bepaling meer vrijheid biedt dan de planfiguren die in art. 3.6 van de Wro zijn opgenomen om het bestemmingsplan door het college te laten aanpassen (uitwerkings- en wijzigingsplannen).

Zo moeten wijzigingsbevoegdheden objectief begrensd zijn. Aldus de Afdeling in bijvoorbeeld ABRvS 27 januari 2021:

‘Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbers dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op wel-

6 ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2394.

7 Art. 8.3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb.

8 Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3.

9 Art. 8.3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb.

ke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6 van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet 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.<sup>10</sup>

Uitwerkingsplichten dienen op grond van art. 3.1.4 van het Besluit ruimtelijke ordening voldoende inzicht te bieden in de toekomstige ontwikkeling van het desbetreffende gebied. Naarmate de gevestigde belangen in een bepaald gebied groter of talrijker zijn, zal hierin een groter inzicht moeten worden geboden. Bovendien mag de uitwerkingsplicht niet afhankelijk zijn van onzekere gebeurtenissen.<sup>11</sup>

Dan is de vraag of aan de delegatiemogelijkheid dezelfde vereisten worden gesteld als aan die planfiguren. Uitgangspunt in het BuChw is dat het wordt overgelaten aan de raad om grenzen voor het college te stellen.<sup>12</sup> Onder de Ow is de bevoegdheid tot het delegeren van delen van het omgevingsplan neergelegd in art. 2.8. De toelichting op dat artikel is een stuk uitgebreider. Naast algemene inzichten over de werking van delegatie wordt ook concreet benoemd dat uit de woorden ‘delen van’ blijkt dat regelgevende bevoegdheden niet integraal kunnen worden overgedragen. Het is aan het democratisch meest gelegitimeerde orgaan om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie. Ook schrijft de wetgever dat art. 2.8 van de Ow geen voortzetting is van art. 3.6 van de Wro. Door uitvoering te geven aan het delegatiebesluit wijzigt het college het omgevingsplan direct, van een zelfstandige planfiguur is geen sprake. De jurisprudentie gevormd over art. 3.6 van de Wro zou volgens de wetgever dan ook niet of niet zonder meer bruikbaar zijn bij toepassing van art. 2.8 van de Ow. Zo hoeft niet al ten tijde van de vaststelling van het delegatiebesluit te zijn aangetoond dat de gedelegeerde aanpassingen van het omgevingsplan zullen voldoen aan het wettelijke kader (de normstelling die op grond van de Ow van toepassing is op omgevingsplannen). Evenmin hoeft al bij het vaststellen van het delegatiebesluit te worden ingegaan op de wijze waarop de rechtszekerheid voor belanghebbenden zal zijn geborgd in de aan te passen delen. Verder kan, anders dan onder de Wro, delegatie afhankelijk worden gemaakt van een onzekere, toekomstige gebeurtenis.<sup>13</sup> De raad bepaalt dus zelf in hoeverre en onder

welke restricties hij zijn bevoegdheden delegeert. Daarmee ontstaat meer ruimte dan onder de huidige Wro om de bevoegdheid tot vaststelling van delen van het omgevingsplan aan het college over te dragen. Om overeenkomstig de verbeterdoelen van de stelselherziening meer beslisruimte en flexibiliteit te kunnen creëren, worden wettelijke belemmeringen weggenomen, zodat het primair aan het democratisch meest gelegitimeerde orgaan zelf wordt overgelaten in hoeverre en onder welke restricties het vaststellen van delen van het omgevingsplan aan het dagelijks bestuur wordt opgedragen.<sup>14</sup>

De aanpassing van het omgevingsplan door het college zelf zal wel aan dezelfde eisen moeten voldoen als een door de raad aangebrachte wijziging en daartegen kan ook op dezelfde wijze in rechte worden opgekomen. Tegen het delegatiebesluit kunnen geen rechtsmiddelen worden aangewend; een delegatiebesluit wordt met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet toegevoegd aan de negatieve lijst opgenomen in art. 1 van bijlage 2 bij de Awb.<sup>15</sup> Dit lijkt ons overigens overbodig, nu een delegatiebesluit als een algemeen verbindend voorschrift kwalificeert, dat op grond van art. 8:3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Awb al is uitgezonderd van beroep.

## 6 ‘Delen van’ een omgevingsplan

In zijn analyse grijpt de A-G verschillende keren terug op de toelichting bij art. 7c van het BuChw en art. 2.8 van de Ow. Daarbij constateert hij dat de wetgever niet altijd even duidelijk heeft gemaakt wat hij precies voor ogen had bij de toepassing van de delegatiebevoegdheid in dit specifieke kader. Met betrekking tot de vraag over de kenbaarheid en rechtszekerheid van het delegatiebesluit merkt de A-G bijvoorbeeld op dat uit de wettekst noch de toelichtende stukken blijkt welke uitleg gegeven dient te worden aan ‘delen van’ het bestemmingsplan/omgevingsplan waarop de delegatie volgens art. 7c, dertiende lid, van het BuChw en art. 2.8 van de Ow mag zien. De A-G ziet twee mogelijke benaderingen: een geografische en een inhoudelijke. De geografische uitleg gaat volgens hem uit van het grondgebied van de gemeente. De planbevoegdheid mag in die benadering niet voor het gehele grondgebied aan het college worden gedelegeerd, maar slechts gedeeltelijk. In de inhoudelijke uitleg heeft ‘delen van’ betrekking op onderdelen van het voor een locatie geldende samenstel van planregels. Dat betekent dat de raad voor iedere locatie binnen de gemeente zelf een deel van de planregeling vaststelt en aan het college de bevoegdheid delegeert om de geldende planregeling aan te vullen of anderszins te wijzigen. De voorkeur van de A-G gaat uit naar deze laatste uitleg,

10 ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:173, r.o. 7.3.

11 Bijv. ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2542, r.o. 5.3.

12 Stb. 2014, 168, p. 18.

13 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 403-404.

14 Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 6, p. 4-5.

15 Art. 2.2, onder B, eerste lid, onder d, aanhef en onder a, Invoeringswet Omgevingswet.

omdat in de nota van toelichting op art. 7c, dertiende lid, van het BuChw wordt gesproken over ‘(ondergeschikte) delen’ en vanwege onderstaande voorbeelden van mogelijkheden om gebruik te maken van de delegatiebevoegdheid, zoals die staan vermeld in de memorie van toelichting op de Ow:

- Provinciale staten kunnen in de provinciale omgevingsvisie nieuw beleid over het realiseren van windenergie formuleren. Bij delegatiebesluit kunnen zij gedeputeerde staten opdragen om de omgevingsverordening met dit beleid in overeenstemming te brengen.
- De raad kan in zijn omgevingsvisie een transformatiegebied aanwijzen en het college van burgemeester en wethouders bij delegatiebesluit opdragen om het omgevingsplan al dan niet in fases zo te wijzigen dat de transformatie zonder afwijkingsvergunning gerealiseerd wordt. Ook kan de raad het college van burgemeester en wethouders opdragen om afwijkingsbesluiten te nemen en het omgevingsplan daarmee in overeenstemming te brengen. Een delegatiebesluit kan deze mogelijkheden ook allebei toestaan.
- De raad kan het aanpassen van een omgevingsplan als gevolg van de aanwijzing van een beschermd stadsgezicht delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, ook in algemene zin.
- De raad kan aan bepaalde locaties functies toekennen waarbij de regels met betrekking tot bouw- en gebruiksactiviteiten in delegatie door het college van burgemeester en wethouders in het omgevingsplan worden gegeven.
- De raad kan bij delegatiebesluit bepalen dat het college van burgemeester en wethouders het omgevingsplan op een bepaalde wijze wijzigt zodra een bepaald perceel minnelijk verworven is.<sup>16</sup>

Ook vindt de A-G steun voor de opvatting dat ‘delen van’ inhoudelijk moet worden uitgelegd in art. 156, derde lid, van de Gemeentewet. Daarin is bepaald dat de raad 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 verordening aangewezen onderwerpen. De A-G meent dat de regels van het omgevingsplan op één lijn te stellen zijn met de bepalingen waarop art. 156, derde lid, van de Gemeentewet ziet, waardoor kan worden aangesloten bij art. 156, derde lid, van de Gemeentewet om te bepalen in welke mate de raad de bevoegdheid om planregels vast te stellen mag delegeren aan het college.

Zoals al weergegeven in paragraaf 2, gaat de Afdeling niet mee in deze ‘categoriale’ benadering van de A-G, waarbij de delegatiebevoegdheid slechts betrekking heeft op een inhoudelijke benadering en niet op een geografische benadering. Dat de Afdeling daar niet in

meegaat en daarmee ook de handen vrijhoudt voor een maatwerkbenadering (omstandigheden van het geval) vinden wij niet verwonderlijk. Voor de Afdeling volstaat dat de aan het college gedelegeerde bevoegdheid voldoende concreet en objectief is begrensd. Op grond van het delegatiebesluit moet dus uit een oogpunt van rechtszekerheid duidelijk en kenbaar zijn voor de vaststelling van welke delen van het bestemmingsplan het college het bevoegde orgaan is. Het was niettemin leerzaam geweest als de Afdeling de argumenten die de A-G aandraagt voor zijn opvatting had besproken.

In het delegatiebesluit zelf zal echter hoe dan ook tot uitdrukking dienen te worden gebracht wat in het kader van dat besluit verstaan moet worden onder ‘delen van het plan’. Kenbaarheid en rechtszekerheid vereisen dat het delegatiebesluit de grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk aangeeft. Er kan daarbij volgens de A-G aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie over wijzigingsbevoegdheden als bedoeld in art. 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro. De A-G merkt in dit kader wel op dat het gaat om *aansluiting* bij deze jurisprudentie en niet het een-op-een overnemen ervan. De delegatiebevoegdheid is immers ruimer dan de wijzigingsbevoegdheid. In de kern gaat het erom dat het delegatiebesluit voor eenieder kenbaar in objectief omschreven normen aangeeft in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college regelgevende bevoegdheid toekomt.

## 7 Verwijzing naar beleidsregels, voldoende objectieve normen en art. 4:84 Awb

In de memorie van toelichting op de Ow staat:

‘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).’

Naar aanleiding hiervan merkt de A-G op dat als de eis wordt gesteld dat door de raad in voldoende mate moet worden bepaald 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 iedere constructie die het college enigerlei vorm van discretionaire ruimte laat bij de beoordeling of hem regelgevende bevoegdheid toekomt, onrechtmatig moet worden geacht. De A-G

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 404.

wijst in dit verband op de inherente afwijkingsbevoegdheid op grond van art. 4:84 van de Awb:

‘Het gebruik van beleidsregels ter afbakening van de regelgevende bevoegdheid, impliceert bovendien dat het college op grond van artikel 4:84 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.’

Wij menen dat de A-G met de opmerking dat het college op grond van art. 4:84 van de Awb ‘naar eigen inzicht’ kan afwijken van de beleidsregels, te weinig gewicht toekent aan de hoge lat die in die bepaling is opgenomen voordat van de inherente afwijkingsbevoegdheid gebruik kan – en moet – worden gemaakt. Dat is namelijk slechts het geval als het handelen overeenkomstig de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Het alternatief, namelijk dat het college de beleidsregel strikt toepast, ondanks dat de toepassing van die beleidsregel leidt tot onevenredige besluitvorming, ligt immers niet voor de hand, nu dergelijke besluitvorming in beginsel onrechtmatig zal zijn. Onze inziens zal de mogelijkheid van toepassing van art. 4:84 van de Awb daarom geen afbreuk doen aan het vereiste dat de gedelegeerde bevoegdheid in beide opzichten door voldoende objectieve normen moet worden begrensd.

10

De Afdeling gaat hier (zoals al weergegeven in par. 2), zij het niet expliciet, niet mee met de A-G door te overwegen dat de delegatiebevoegdheid kan worden begrensd door beleidsregels van de raad, mits de begrenzing van de bevoegdheid op grond van die beleidsregels voldoende concreet en objectief te bepalen is. Een generiek gebrek aan de mogelijkheid van begrenzing van de door de raad gedelegeerde bevoegdheid door beleidsregels ziet de Afdeling niet. Dat beleidsregels door de raad later kunnen worden gewijzigd (‘dynamische beleidsregels’), zou dan niet bezwaarlijk zijn, mits er ten tijde van toepassing van de delegatiebevoegdheid maar sprake is van een samenstel van regels (delegatiebevoegdheid en beleidsregels) waarmee de delegatiebevoegdheid voldoende concreet en objectief begrensd is.

De Afdeling merkt hier ook nog op dat het college zelf beleidsregels kan stellen. Daarbij moet het gaan om beleidsregels die zien op de vraag hoe die gedelegeerde bevoegdheid in een concreet geval door het college wordt gebruikt. Die beleidsregels moeten binnen de grenzen blijven die in het delegatiebesluit zijn gesteld bij de gedelegeerde bevoegdheid en de beleidsregels van de raad, aldus de Afdeling. Wij gaan ervan uit dat de door het college, de delegataris, gestelde beleidsregels niet relevant zijn voor het bepalen of de door de raad gedelegeerde bevoegdheid voldoende concreet en objectief begrensd is: die begrenzing zal wat ons betreft moeten worden aangebracht door de delegans.

## 8 Bekendmaking van een delegatiebesluit

Naast de materiële punten die de A-G behandelt, is er ook een aantal formele aspecten die in zijn beschouwing aan bod komen. Zo start zijn analyse met de vraag hoe een delegatiebesluit bekend dient te worden gemaakt. Deze vraag is relevant omdat het besluit – dat volgens de A-G als algemeen verbindend voorschrift kan worden aangemerkt – pas in werking treedt op het moment dat het op de juiste manier bekend is gemaakt.<sup>17</sup> Van belang daarbij is dat algemeen verbindende voorschriften, vastgesteld door bestuursorganen van de gemeente, bekend worden gemaakt door plaatsing in een publicatieblad.<sup>18</sup> Publicatiebladen, zoals de Staatscourant of het gemeenteblad, worden uitgegeven op [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl) (art. 3.1 Besluit elektronische publicaties jo. art. 2.1 Regeling elektronische publicaties). Slechts na plaatsing van het delegatiebesluit in een publicatieblad op deze website is het het college toegestaan delen van het ruimtelijk plan aan te passen. Onder de Ow wijzigt dit niet. Zoals weergegeven in paragraaf 2, volgt de Afdeling het onderdeel van de conclusie van de A-G dat ertoe strekt dat een delegatiebesluit een algemeen verbindend voorschrift is.

## 9 Aanvechtbaarheid van delen van het omgevingsplan die niet gewijzigd worden

In de Boekelse zaak voorzien de bestreden veegplannen in een aantal nieuwe ontwikkelingen, waartoe het moederplan wordt gewijzigd. Hierom heeft de voorzitter van de Afdeling de A-G 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.

De A-G stelt bij de beantwoording van deze vraag voorop 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 namelijk steeds gewerkt in één omgevingsplan dat voor het gehele gemeentelijke grondgebied geldt. Uit deze systematiek van een telkens geconsolideerd omgevingsplan volgt 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 acti-

<sup>17</sup> Zie art. 8 Bekendmakingswet.

<sup>18</sup> Art. 6 Bekendmakingswet; geldend per 1 juli 2021.

viteit Y planologisch te faciliteren. Als in het moederplan bestaande regels voor activiteit Y gelden, hoeven die voor locatie X niet opnieuw te worden vastgesteld. Dit is anders in de huidige plansystematiek, waarin voor locatie X wel een alomvattend regelpakket moet worden vastgesteld. Dat kan nu ook met een parapluplan, alleen vergt de vaststelling van een parapluplan dat voor locatie X ook een dekkend regelpakket wordt vastgesteld dat ten volle appellabel is. Dit kan door het opnemen van een schakelbepaling, die in het systeem van een geconsolideerd omgevingsplan niet nodig is.

Maar, zo schrijft de A-G:

[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 [locatie] – 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.<sup>7</sup>

Beroepsgronden tegen regels die bij een eerdere vaststelling in het omgevingsplan zijn opgenomen, zouden wat de A-G betreft moeten worden toegelaten onder de volgende voorwaarden:

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

Met deze voorwaarden wordt bereikt dat appellanten in de positie komen die voor hen zou bestaan als voor de relevante locatie een planologisch regime wordt vastgesteld zonder dat het bevoegd gezag voor de invulling van dat regime kan terugvallen op een geconsolideerd omgevingsplan. Indien de beroepsgronden doel treffen, vereist de rechtszekerheid wel dat de rechter daar niet het gebruikelijke gevolg van vernietiging aan zou moeten verbinden. De in rechte onaantastbare planregels zouden volgens de A-G hun rechtskracht moeten behouden en de bestuursrechter zou zich moeten beper-

ken tot het oordeel dat de regels uit het moederplan moeten worden aangevuld of gewijzigd, opdat voor de locatie van appellant een evenwichtige planregeling wordt vastgesteld.

Wij begrijpen de reden van deze uitkomst zo dat als onder het huidige recht wordt opgekomen tegen een herziening van een bestemmingsplan voor een bepaalde locatie (al dan niet in de vorm van een parapluplan met een schakelbepaling), vernietiging van die herziening er niet toe leidt dat het onderliggende bestemmingsplan wordt vernietigd: dat herleeft weer. Als in het omgevingsplan de bestaande regels voor activiteit Y op locatie X zouden worden vernietigd, dan is dat afwijkend van wat mogelijk is onder de Wro en ingrijpend voor de belangen die derden aan die in rechte onaantastbare planregels ontleen. Door te werken met een systematiek waarin de Afdeling, nadat zij heeft geconstateerd dat de in rechte onaantastbare planregels gebrekkig zijn, een opdracht geeft een nieuwe planregeling vast te stellen, wordt zelfstandig recht gedaan aan de belangen van appellants en derden, die rechten ontleen aan die in rechte onaantastbare planregels. Deze systematiek is wat ons betreft goed inpasbaar in de figuur van de tussenuitspraak, gevolgd door een einduitspraak als aan de opdracht gevolg is gegeven. Helaas biedt de Afdelingsuitspraak hier geen nadere inzichten over.

## 10 Aanvechtbaarheid van een delegatiebesluit

11

Zoals hiervoor opgemerkt, is een delegatiebesluit een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen beroep openstaat. Op dit punt verschilt de systematiek van art. 2.8 van de Ow ten opzichte van art. 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro: een wijzigingsbevoegdheid opgenomen in een bestemmingsplan is als onderdeel van dat bestemmingsplan appellabel. Dit leidt ertoe dat een delegatiebesluit alleen exceptief kan worden getoetst in geval van beroep tegen een besluit van het college tot wijziging van het omgevingsplan op grond van dat delegatiebesluit.<sup>19</sup> De A-G schrijft onder verwijzing naar ABRvS 12 februari 2020<sup>20</sup> dat daarbij onder meer kan worden getoetst aan ongeschreven materiële beginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel. Daarnaast noemt de Afdeling in haar uitspraak van 12 februari 2020 ook nog art. 3:4 van de Awb, het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (art. 3:2 Awb) en het beginsel van een deugdelijke motivering.

<sup>19</sup> Vergelijkbaar met een exceptieve toets van een wijzigingsbevoegdheid in een beroep tegen een wijzigingsplan, bijv. ABRvS 10 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0776, Gst. 2006, 82 m.nt. J.M.H.F. Teunissen en ABRvS 5 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY0396, Gst. 2006, 166 m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

<sup>20</sup> ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.

Zoals vermeld in de inleiding, vindt volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet delegatie plaats bij afzonderlijk delegatiebesluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Niettemin is voorstelbaar dat door de raad bij de vaststelling van (een wijziging van) een omgevingsplan gelijktijdig een delegatiebesluit wordt vastgesteld en de inhoud van dat delegatiebesluit wordt verwerkt in de regels van het omgevingsplan. Dit zou leiden tot een delegatiebevoegdheid in het omgevingsplan met dezelfde 'look and feel' als een wijzigingsbevoegdheid. Vanuit de gedachte dat het omgevingsplan het centrale document voor de fysieke leefomgeving is, zou het niet gek zijn delegatiebevoegdheden op te nemen in het omgevingsplan zelf. In noot 2 bij zijn conclusie schrijft de A-G dat art. 2.8 van de Ow opname van het delegatiebesluit in de planregels strikt genomen niet uitsluit. Hij laat dit punt verder rusten, omdat hij deze opmerking maakt bij de behandeling van de vraag of een delegatiebesluit voor inwerkingtreding bekend moet worden gemaakt, en die vraag niet speelt als het delegatiebesluit als onderdeel van het omgevingsplan bekend wordt gemaakt.

Wij gaan er vooralsnog van uit dat opname van het delegatiebesluit in het omgevingsplan, wat vanuit een oogpunt van integraliteit van het omgevingsplan niet onwenselijk zou zijn, er niet toe leidt dat het delegatiebesluit 'het lot deelt' van het omgevingsplan en daardoor appellabel wordt. Dat is met name het geval omdat het delegatiebesluit (grondslag: art. 2.8 Ow) een zelfstandig besluit is naast het omgevingsplan (grondslag: art. 2.4 Ow). Niettemin kunnen wij ons een rechtsontwikkeling voorstellen die ertoe leidt dat door opname in een omgevingsplan een delegatiebesluit wel appellabel wordt, waarbij dan een rol zou spelen dat uitgangspunt is dat een omgevingsplan in zijn geheel appellabel is. Met dat uitgangspunt verdraagt zich niet dat delen van het omgevingsplan, in dit geval het delegatiebesluit, niet appellabel zijn. Zie in deze zin ook de memorie van toelichting op de Ow, waarin een onderscheid tussen appellabele regels voor toedeling van functies aan locaties en niet-appellabele, andere regels als onwenselijk wordt gezien.<sup>21</sup> Mocht een delegatiebesluit als onderdeel van een omgevingsplan appellabel zijn, dan kunnen wij ons voorstellen dat dat gemeenteraden ertoe brengt delegatiebesluiten niet op te nemen in een omgevingsplan.

## 11 Slot

De Afdelingsuitspraak biedt heldere initiële handvatten voor de toepassing van art. 2.8 van de Ow. Het vereiste dat een delegatiebesluit de bevoegdheid van het college voldoende objectief en concreet dient te begrenzen, is weliswaar abstract en hangt af van de omstandigheden van het geval. Niettemin is onze verwachting dat dit vereiste in de praktijk goed werkbaar zal zijn, net zoals

dat het geval was met wijzigingsbevoegdheden. Het is alleen nog afwachten of, vanwege de ruimere strekking van het omgevingsplan dan het bestemmingsplan, de Afdeling strenger of soepeler invulling zal geven aan het vereiste van objectieve en concrete begrenzing. Onze voorzichtige aanname is dat de Afdeling bij de exceptieve toets van een delegatiebesluit onder de Ow geen ten opzichte van de Wro-wijzigingsbevoegdheid afwijkende invulling zal geven aan het vereiste van objectieve en concrete begrenzing. In ieder geval geeft de Afdelingsuitspraak daar geen blijk van.

Interessant is dat de Afdeling in afwijking van de conclusie overweegt dat beleidsregels ook kunnen worden betrokken bij het bepalen of een delegatiebevoegdheid voldoende concreet en objectief begrensd is. Vanwege het toch sterk zelfbindende karakter van beleidsregels, waaraan de A-G minder belang hecht, kunnen wij ons vinden in dit element van de uitspraak.

De A-G heeft wat ons betreft een goed doordacht systeem uitgewerkt voor de voorwaarden waaronder onherroepelijke regels in een omgevingsplan toch voorwerp kunnen zijn van een beroepsprocedure. Helaas biedt de Afdelingsuitspraak hier geen nadere inzichten over.

Tot slot zijn wij benieuwd of het gebruik gaat worden dat – uit een oogpunt van integraliteit – delegatiebesluiten in omgevingsplannen zullen worden opgenomen, of dat zij steeds zelfstandig zullen worden vormgegeven. Wij gaan er vooralsnog van uit dat opname van het delegatiebesluit in het omgevingsplan er niet toe leidt dat het delegatiebesluit 'het lot deelt' van het omgevingsplan en daardoor appellabel wordt. Niettemin kunnen wij ons een rechtsontwikkeling voorstellen die ertoe leidt dat door opname in een omgevingsplan een delegatiebesluit wel appellabel wordt, waarbij dan een rol zou spelen dat uitgangspunt is dat een omgevingsplan in zijn geheel appellabel is. Met dat uitgangspunt verdraagt zich niet dat delen van het omgevingsplan, in dit geval het delegatiebesluit, niet appellabel zijn.