

ming te krijgen voor het uitvoeren van dierproeven. Ze bevatten informatie over het faciliteren van dierproeven, hetgeen een bestuurlijke aangelegenheid is, aldus de Afdeling. Alleen al daaruit volgt dat TNO ten onrechte stelt dat alle documenten die onder het verzoek van wederpartij vallen, geen bestuurlijke aangelegenheid betreffen. Volgens jurisprudentie van de Afdeling is een DEC echter geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb (ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3372, AB 2013/226, m.nt. Hans Peters). Die uitspraak was gebaseerd op de adviserende functie van de DEC. Bij de houdbaarheid van die conclusie werden door de annotator overigens al de nodige vraagtekens gezet. Nu blijkt dat DEC-aanvragen bedoeld zijn om toestemming te verkrijgen voor het uitvoeren van dierproeven en een bestuurlijke aangelegenheid zijn, duidt dit m.i. op een eigen publiekrechtelijke bevoegdheid van de DEC en daarmee op de functie van bestuursorgaan.

5. Een ander te signaleren punt betreft de vraag of er sprake is van een hoorplicht indien door een uitspraak van een rechtbank een eerder besluit op bezwaar is vernietigd en het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen. In de hier gepubliceerde uitspraak wordt verwezen naar de vaste jurisprudentie van de Afdeling dat uit artikel 7:2, eerste lid, van de Awb geen algemene verplichting valt af te leiden tot het opnieuw horen van belanghebbenden bij het nemen van een nieuw besluit op bezwaar ter voldoening aan een uitspraak van de rechtbank. Artikel 7:2, eerste lid, van de Awb bevat de algemene hoorplicht bij het nemen van een beslissing op bezwaar. Het ontbreken van een algemene plicht tot opnieuw horen neemt echter niet weg dat het onder omstandigheden uit een oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk kan zijn om belanghebbenden bij het nemen van het nieuwe besluit op bezwaar te horen (ABRvS 15 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2703, AB 1997/263 en ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7326). Daarbij gaat het vooral om nieuwe stukken die voor het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar van aanmerkelijk belang kunnen zijn. In de hier gepubliceerde uitspraak speelden nogal wat omstandigheden. Voorafgaand aan het door de rechtbank vernietigde besluit is verzoeker niet gehoord, evenmin op een ander moment in de procedure, zo lees ik in de uitspraak. Je kunt je daarbij afvragen of de regel van het opnieuw horen hier wel van toepassing is. Er is immers in het geheel niet gehoord. Het gaat om een volledig nieuwe behandeling van het verzoek. TNO dient voorafgaande aan het nieuw te nemen besluit te zoeken naar andere documenten. Daarnaast was voor TNO de reikwijdte van het verzoek niet duidelijk en evenmin in hoeverre de

minister al aan het verzoek had voldaan. Het horen van verzoeker had dit, aldus de Afdeling, kunnen verduidelijken. TNO had overigens afgezien van het houden van een hoorzitting wegens kennelijke ongegrondheid van het bezwaar. Als je het antwoord op het Wob-verzoek beperkt tot onderzoeksgegevens en daarbij aanneemt dat er geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid, waardoor de Wob niet van toepassing is, valt er wellicht nog iets te zeggen voor dat standpunt, maar zonder risico is dat niet. De hier gepubliceerde uitspraak leert dat een Wob-verzoek veel ruimer bedoeld kan zijn dan door het bestuursorgaan opgevat. Om de omvang van een Wob-verzoek goed in beeld te krijgen is een hoorzitting een nuttig instrument, maar nog beter is om overleg te voeren met de Wob-verzoeker voorafgaand aan de primaire besluitvorming.
P.J. Stolk

AB 2022/317

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

17 augustus 2022, nr. 202100119/1/R2

(Mrs. E.A. Minderhoud, P.H.A. Knol, J.H. van Breda)
m.nt. T. Groot

Art. 7c BChw; art. 2.8 Omgevingswet; art. 139, 140 Gemw; art. 4:81 Awb

ABkort 2022/357

Milieurecht Totaal 2022/7443

BR 2022/82

ECLI:NL:RVS:2022:2394

Concrete en objectieve begrenzing vereist van delegatiebesluit waarmee bevoegdheid om bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen wordt gedelegeerd aan B&W.

De Afdeling onderschrijft de conclusie van de A-G dat een delegatiebesluit waarmee de bevoegdheid om een bestemmingsplan of een omgevingsplan vast te stellen door de gemeenteraad aan het college wordt gedelegeerd, een algemene verbindend voorschrift is.

Dit brengt mee dat het delegatiebesluit bekend had moeten worden gemaakt op de wijze beschreven in artikel 139 en 140 van de Gemeentewet, zoals deze artikelen luiden ten tijde van belang. In dit geval is dat niet gebeurd, zodat het delegatiebesluit moet worden geacht niet in werking te zijn getreden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL0733). In zoverre is sprake van een bevoegdheidsgebrek. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om dit gebrek met

toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren, omdat kan worden vastgesteld dat belanghebbenden niet door dit gebrek zijn benadeeld.

De Afdeling onderschrijft voorts de conclusie van de A-G dat het primaat van de vaststelling van een planregeling bij de raad berust. Het is dus aan de raad 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 vraag of in een concreet geval sprake is van delegatie van delen van het plan, kan daarbij niet op voorhand op de door de A-G bedoelde categoriale wijze worden beantwoord, maar 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. 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 dat geval.

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 blijven binnen de grenzen die in het delegatiebesluit zijn gesteld bij de gedelegeerde bevoegdheid en de beleidsregels van de raad.

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. Appellant 1, te Boekel,
 2. Appellant 2 en anderen, allen te Boekel, appellanten,
- en
Het College van Burgemeester en Wethouders van Boekel, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 november 2020 heeft het college het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Veegplan 5" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellant 1 en appellant 2 en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Partij heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 26 april 2021 heeft het college het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Veegplan 7" vastgesteld.

De beroepen hebben, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege mede betrekking op dit besluit.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad advocaat-generaal mr. A.G.A. Nijmeijer (hierna: de AG) verzocht een conclusie te nemen als bedoeld in artikel 8:12a van de Awb. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld schriftelijk op het verzoek te reageren. De raad heeft een reactie ingediend.

Bij besluit van 11 januari 2022 heeft het college het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening locatie" vastgesteld.

De beroepen hebben, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege mede betrekking op dit besluit.

Het college, appellant 1 en appellant 2 en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 maart 2022, waar zijn verschenen:

- appellant 1, bijgestaan door mr. N.M.C.H. Crooijmans, advocaat te Deurne,
 - appellant 2 en anderen, bij monde van appellant 2,
 - het college, vertegenwoordigd door mr. F.K. van den Akker, advocaat te Eindhoven, J.A.J. Giesen en M.H.G. Timmers,
- Voorts is ter zitting partij, vertegenwoordigd door haar vennoten vennoot A, vennoot B en vennoot C, bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, als partij gehoord.

Ook de AG was ter zitting aanwezig.

De AG heeft op 14 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1109, een conclusie genomen.

Het college en partij hebben op deze conclusie gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. Op het perceel locatie in Boekel exploiteert partij een paardenhouderij. Tot 1 januari 2020 exploiteerde zij op dit perceel tevens een varkenshouderij als nevenactiviteit. Met de bestreden plannen is beoogd om naast de paardenhouderij nieuwe nevenactiviteiten mogelijk te maken. Het gaat om een groepsaccommodatie met 48 bedden, vier vakantiewoningen met in totaal 32 bedden, lichte horeca met een oppervlakte van 100 m², een zaalaccommodatie met een oppervlakte van 100 m² en dagrecreatie. De totale oppervlakte van de voorziene bebouwing is 970 m².

2. Appellant 1 en appellant 2 en anderen zijn omwonenden van locatie. Zij kunnen zich met name niet met de omvang van de nieuwe activiteiten verenigen en vrezen daarvan hinder te zullen ondervinden.

De planregelingen

3. Bij besluit van 22 februari 2018 heeft de raad van de gemeente Boekel het bestemmingsplan "Omgevingsplan Buitengebied 2016" (hierna: het moederplan) vastgesteld, een zogenoemd 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Besluit uitvoering Chw). Het moederplan ziet op nagenoeg het gehele buitengebied van de gemeente Boekel. Bij besluit van 4 april 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Omgevingsplan Reparatieherziening Buitengebied 2016" vastgesteld, waarmee de raad onder meer een aantal geconstateerde gebreken in het moederplan heeft hersteld. Vervolgens heeft de raad bij besluit van 12 december 2019 het moederplan gewijzigd vastgesteld naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Afdeling van 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772.

4. Daarnaast heeft de raad op 28 maart 2018 een delegatiebesluit genomen. Dit is een afzonderlijk besluit waarbij de raad de bevoegdheid heeft gedelegeerd aan het college om een herziening van delen van het moederplan vast te stellen.

5. Het college heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Met het "Omgevingsplan: Veegplan 5" (hierna: Veegplan 5) heeft het college beoogd om onder meer de door partij gewenste ontwikkeling mogelijk te maken op het perceel locatie. Met de vaststelling van de bestemmingsplannen "Omgevingsplan: Veegplan 7" (hierna: Veegplan 7) onderscheidenlijk "Omgevingsplan: herziening locatie" (hierna: Herziening locatie) heeft het college beoogd een aantal gebreken in Veegplan 5 te herstellen.

Omvang van het beroep

6. De momenteel geldende planregeling voor het perceel is Herziening locatie. De Afdeling zal daarom hierna de op grond van Herziening locatie geldende planregeling eerst beoordelen. Vervolgens zal de Afdeling bezien of er nog procesbelang bestaat bij een zelfstandige beoordeling van Veegplan 5 en Veegplan 7. Als Herziening locatie in stand blijft, dan komt aan Veegplan 5 en Veegplan 7 immers in beginsel geen betekenis meer toe.

7. De vaststelling van Herziening locatie heeft appellant 1 en appellant 2 en anderen aanleiding gegeven om ter zitting een aantal be-

roepsgronden in te trekken. Op deze ingetrokken beroepsgronden zal in deze uitspraak verder niet worden ingegaan.

8. Over de omvang van het geding overweegt de Afdeling verder dat het college ter zitting heeft erkend dat Herziening locatie een gebrek bevat, omdat het college maximaal 80 bedden mogelijk heeft willen maken en Herziening locatie abusievelijk in totaal 112 bedden mogelijk maakt. Herziening locatie is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld. De Afdeling zal aan het slot van deze uitspraak bezien op welke wijze dit gebrek dient te worden hersteld.

9. De relevante regelgeving is opgenomen in de overwegingen van deze uitspraak of in de bijlage van deze uitspraak.

De gedelegeerde bevoegdheid (algemeen)

10. De voorzitter van de Afdeling heeft de AG gevraagd om – samengevat weergegeven – ten behoeve van de rechtsontwikkeling een conclusie te nemen over de in artikel 7c, dertiende lid, van het Besluit uitvoering Chw opgenomen bevoegdheid van de raad om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het bestemmingsplan te delegeren aan burgemeester en wethouders. Daarbij is de AG verzocht om artikel 2.8 van de Omgevingswet te betrekken.

11. De conclusie van de AG geeft de Afdeling aanleiding om een aantal in de conclusie besproken aspecten van de delegatiebevoegdheid eerst te bespreken.

12. De Afdeling onderschrijft de conclusie van de AG dat een delegatiebesluit waarmee de bevoegdheid om een bestemmingsplan of een omgevingsplan vast te stellen door de gemeenteraad aan het college wordt gedelegeerd, een algemeen verbindend voorschrift is. Steun voor deze opvatting vindt de Afdeling in de totstandkomingsgeschiedenis van de Derde tranche Awb. Op blz. 181 van de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 1993/1994, 23 7000, nr. 3, toelichting bij het latere artikel 10:19 Awb) waar, meer in het algemeen, wordt stilgestaan bij de aard van een delegatiebesluit en het volgende wordt opgemerkt:

"Voor delegatie geldt, evenals voor mandaatverlening, dat de burger moet kunnen nagaan of de delegataris wel bevoegd is. Daarom verplicht dit artikel tot vermelding van de vindplaats van het delegatiebesluit. Bij regelgeving kan het overigens de voorkeur verdienen die vermelding in de toelichting op te nemen (vgl. Aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Het delegatiebesluit zal, anders dan een besluit tot mandaatverlening, veelal moeten worden gepubliceerd in een officiële

publicatie, nu een dergelijk besluit moet worden gekwalificeerd als een algemeen verbindend voorschrift."

Dit brengt mee dat het delegatiebesluit bekend had moeten worden gemaakt op de wijze beschreven in artikel 139 en 140 van de Gemeentewet, zoals deze artikelen luiden ten tijde van belang. In dit geval is dat niet gebeurd, zodat het delegatiebesluit moet worden geacht niet in werking te zijn getreden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL0733). In zoverre is sprake van een bevoegdheidsgebrek. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van Awb te passen, omdat kan worden vastgesteld dat belanghebbenden niet door dit gebrek zijn benadeeld. Daarvoor is het volgende van belang. Vast staat dat de raad het delegatiebesluit in zijn vergadering van 28 maart 2018 heeft genomen en dat het delegatiebesluit vervolgens is gepubliceerd op de in artikel 3:42 van de Awb beschreven wijze. De inhoud van het delegatiebesluit is beschikbaar gesteld op de website van de gemeente, waarop ook het bestemmingsplan is te raadplegen, terwijl bij de bekendmaking van de bestreden bestemmingsplannen naar deze vindplaats is verwezen. Appellant 1 en appellant 2 en anderen hebben geen beroepsgrond over de bevoegdheid van het college en de kenbaarheid van het delegatiebesluit aangevoerd. Uit hun beroepschriften blijkt dat de inhoud van het delegatiebesluit bij hen bekend is en dat zij, net als de raad en het college, ervan uitgaan dat het delegatiebesluit in werking is getreden. De Afdeling ziet in dit gebrek dan ook geen reden voor vernietiging van het bestreden besluit. Dit neemt niet weg dat het delegatiebesluit wel alsnog overeenkomstig de Bekendmakingswet bekend moet worden gemaakt, ook met het oog op toekomstige besluitvorming.

13. De Afdeling onderschrijft voorts de conclusie van de AG dat het primaat van de vaststelling van een planregeling bij de raad berust. Het is dus aan de raad 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 vraag of in een concreet geval sprake is van delegatie van delen van het plan, kan daarbij niet op voorhand op de door de AG bedoelde categoriale wijze worden beantwoord, maar 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. 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 dat geval.

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 blijven binnen de grenzen die in het delegatiebesluit zijn gesteld bij de gedelegeerde bevoegdheid en de beleidsregels van de raad.

De gedelegeerde bevoegdheid (in deze zaak)

14. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat het besluit onbevoegd door het college is genomen. Er is volgens hen geen sprake van 'omschakeling' als bedoeld in artikel 5.1, onder c, van het delegatiebesluit, omdat de paardenhouderij behouden blijft. Er wordt een nieuwe, extra functie mogelijk gemaakt naast de bestaande functie. Daarbij wijzen appellant 1 en appellant 2 en anderen erop dat de voormalige varkenshouderij al vrijwillig per 1 januari 2020 is beëindigd met financiële compensatie op grond van de Stoppersregeling Varkenshouderij.

14.1. Het college stelt dat het begrip 'omschakelen' ruimer is dan waarvan de beroepen uitgaan, nu 'omschakelen' elke functiewijziging binnen een bestaand bouwblok omvat en als pendant van nieuwestiging buiten bestaande bouwblokken moet worden gezien. Bovendien wordt in dit geval de bestaande nevenfunctie varkenshouderij veranderd in nieuwe nevenfuncties, zodat ook daarom sprake is van omschakelen in de zin van artikel 5.1, onder c, van het delegatiebesluit. Het gaat in dit geval om een nevenfunctie recreatie bij de hoofdfunctie paardenhouderij. Dit is een omschakeling die ook gewenst is op basis van het gemeentelijk beleid dervan in de visie Vitaal Buitengebied Boekel, waarnaar wordt verwezen in het delegatiebesluit. Daarbij stelt het college dat het begrip 'omschakeling' ook een gedeeltelijke omschakeling binnen een bestaand bouwblok omvat, zodat de paardenhouderij daarnaast kan blijven bestaan.

14.2. Het delegatiebesluit, onder A, artikel 5.1, onder c, luidt:

"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 NLIMRO.0755.Omge-

vingsplan2016-VA01, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders voor zover het een herziening betreft voor:

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

[...]

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.'

14.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat in dit geval sprake is van omschakeling in de zin van artikel 5.1, onder c, van het delegatiebesluit. Uit de aanhef van artikel 5 van het delegatiebesluit blijkt dat omschakeling als een vorm van functieverandering wordt beschouwd. Omdat omschakelen als vorm van functieverandering wordt beschouwd, en daarmee niet als verandering van feitelijke activiteiten, en omdat de gedelegeerde bevoegdheid ziet op het herzien van het planologisch regime, gaat het om een begrip dat planologisch dient te worden uitgelegd. Anders dan appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen, ziet de Afdeling daarom geen grond voor het oordeel dat enig bestaand feitelijk gebruik zou moeten worden beëindigd om te kunnen spreken van omschakeling. Ook ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat met het toelaten van nieuwe functies reeds toegelaten bestaand gebruik planologisch zou moeten worden uitgesloten om te kunnen spreken van omschakelen. Dat toegelaten bestaand gebruik heeft de raad immers eerder ruimtelijk aanvaardbaar bevonden, terwijl bestaand gebruik bovendien in beginsel op grond van het overgangsrecht mag worden voortgezet. Het college is er daarom terecht van uitgegaan dat het begrip 'omschakeling' tevens het mogelijk maken van een nieuwe functie binnen een bestaand bouwvlak omvat, zoals in deze zaak aan de orde. Het college was dus in zoverre bevoegd om het plan te herzien.

De betogen slagen niet.

15. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat het plan niet is getoetst en niet voldoet aan de zogenoemde beleidsregels opgenomen in het delegatiebesluit, in het bijzonder artikel 5.2, onder a), c), e) en f), en artikel 5.3, onder a). Daarom was het college niet bevoegd om het plan vast te stellen.

15.1. Het delegatiebesluit luidt:

"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, verkeersaan-trekkende 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 verkeerstoeename 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;

[...]"

15.2. Het college heeft bij de vaststelling van Herziening locatie per voorwaarde, die de raad beleidsregels heeft genoemd, uiteengezet dat het plan hiermee in overeenstemming is. De Afdeling zal hierna onderwerpsgewijs de beroepsgronden bespreken en daarbij ook, waar dat van toepassing is, de desbetreffende beleidsregels betrekken met de daarbij door het college gegeven motivering.

De Afdeling zal hierna verder niet ingaan op artikel 5.2, onder c, van het delegatiebesluit, aangezien dat artikelonderdeel betrekking heeft op bedrijvigheid die op een bedrijventerrein in een komgebied thuishoort. De hier aan de orde zijnde ontwikkeling is niet daaronder te scharen.

Verdrag van Aarhus en draagvlak

16. Appellant 1 en appellant 2 en anderen voeren aan dat hen is voorgehouden dat over het initiatief een zogenoemde omgevingsdialoog zou

worden gehouden. In het kader van deze dialoog is ook een aantal afspraken gemaakt. Van deze afspraken is er maar één nagekomen, waarmee van een reële dialoog geen sprake is geweest. Appellant 1 betoogt dat het besluit daarom in strijd is met het Verdrag van Aarhus. Er is immers niet in vroegtijdige, doeltreffende inspraak voorzien, waarbij alle opties nog open waren. Daarbij voert hij aan dat er weliswaar een ontwerpplan ter inzage heeft gelegen, maar dat op dat moment niet alle opties meer open lagen. Appellant 2 en anderen wijzen erop dat al zeer kort na het starten van de omgevingsdialoog de aanvraag om het plan te herzien is ingediend en dat partij vervolgens niet meer open heeft gestaan voor suggesties van omwonenden om aan hun bezwaren tegen het voorgenomen initiatief tegemoet te komen, zodat de omgevingsdialoog ook om deze redenen slechts een formaliteit is gebleken.

16.1. Het college stelt dat de voor bestemmingsplannen geregelde voorbereidingsprocedure is gevolgd en dat deze in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus in vroegtijdige inspraak voorziet. Het college stelt verder dat is gekozen voor een planherziening en niet voor afwijkingsvergunningen, om de omwonenden in de gelegenheid te stellen om zich over de gehele nieuwe ontwikkeling uit te laten. Het college heeft daarbij partij geadviseerd om een omgevingsdialoog te plannen.

16.2. Artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus luidt in de vertaling:

"Elke Partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden".

16.3. Voor de vaststelling van de voorliggende plannen is de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure gevolgd. Deze procedure begint met de terinzagelegging van een ontwerpplan waarover door eenieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. De Afdeling volgt niet het betoog dat de feitelijke gang van zaken in strijd met het Verdrag van Aarhus is. De Afdeling heeft eerder geoordeeld dat inspraak over een ontwerpplan vroegtijdige inspraak is op een moment dat alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, onder 28.4). De Afdeling ziet in het betoog geen aanleiding om daarover nu anders te oordelen. Appellant 1 en appellant 2 en anderen hebben voorts de stelling van het college niet betwist dat er geen gemeentelijke regelgeving is op grond waarvan wel een omgevingsdialoog over het voornemen voorafgaand aan de planprocedure dient plaats te vinden. Gelet hierop is het besluit niet in strijd met enige procedureregel genomen en kunnen de bezwaren van appellant 1 en appellant 2 en anderen over het

ontbreken van een reële omgevingsdialoog niet leiden tot vernietiging van de bestreden besluiten.

De betogen slagen niet.

Milieueffectrapportage

17. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat ten onrechte geen vormvrije m.e.r.-beoordeling is uitgevoerd en een m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen. Volgens appellant 1 heeft het college miskend dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in de eerste kolom in onderdeel D, categorie 11.2, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.). Daarbij wijst appellant 1 erop dat het gaat om een nieuwe niet-agrarische functie met een omvang van ongeveer 4.000 m² in agrarisch gebied die ter plaatse zelfstandig kan bestaan. Voor deze niet-agrarische functie voorziet het plan in nieuwe bebouwingsmogelijkheden. Over de uitgevoerde m.e.r.-beoordeling voeren appellant 1 en appellant 2 en anderen aan dat ten onrechte het accent wordt gelegd op de kwantitatieve effecten wat betreft de bebouwing, terwijl het gaat om een niet-agrarisch bedrijf met publieksaantrekkende activiteiten. De ruimtelijke uitstraling wijzigt daarmee sterk ten opzichte van de huidige planologische mogelijkheden.

17.1. Het college stelt dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject, maar van een ontwikkeling binnen een bestaand bouwvlak die per saldo leidt tot een afname van gevolgen voor het milieu en de bebouwing. Daarom behoeft volgens het college geen vormvrije m.e.r.-beoordeling te worden uitgevoerd. Niettemin is wel een vormvrije m.e.r.-beoordeling uitgevoerd. Het college heeft ook een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen.

17.2. De Afdeling stelt vast dat in de ruimtelijke onderbouwing een vormvrije m.e.r.-beoordeling is opgenomen en dat het college met het besluit tot vaststelling van "Omgevingsplan: Veegplan 5" tevens een m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft genomen. In zoverre mist het betoog feitelijke grondslag.

17.3. Voor de beoordeling van het betoog dat de vormvrije m.e.r.-beoordeling en het m.e.r.-beoordelingsbesluit niet aan de maat zijn, moet eerst worden vastgesteld of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van onderdeel D, categorie 11.2, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraken van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, van 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348 en van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1253, hangt het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit m.e.r., af van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer as-

pecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Uit deze uitspraken volgt eveneens dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

17.4. Naar het oordeel van de Afdeling kan wat in het plan mogelijk is gemaakt, gelet op de aard en omvang, niet worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject. Weliswaar verandert het gebruik van het perceel door de realisatie van de nieuwe functies, maar dat betekent niet dat het plan moet worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Gelet op de aangegeven drempelwaarden wordt met een stedelijk ontwikkelingsproject een grootschalige, integrale gebieds(her)ontwikkeling bedoeld. Hiervan is in dit geval geen sprake. Het ruimtebeslag van de voorziene bebouwing is beperkt tot een deel van het bestaande bouwperceel met een oppervlakte van ongeveer 2.800 m² en de specifiek voor deze nieuwe functies toegelaten bebouwing is beperkt tot maximaal 970 m².

De betogen slagen niet.

Ladder voor duurzame verstedelijking

18. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vastgesteld. Volgens appellant 1 en appellant 2 en anderen heeft de ontwikkeling een aard en omvang die maken dat sprake is van een stedelijke ontwikkeling.

18.1. Het college stelt dat het plan geen uitbreiding van de bedrijfsbebouwing mogelijk maakt, maar alleen voorziet in een functiewijziging. Daarbij wijst het college erop dat de activiteiten ook grotendeels mogelijk hadden kunnen worden gemaakt met gebruikmaking van in het moederplan opgenomen afwijkingsbevoegdheden.

18.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

18.3. In dit geval voorziet het plan ten opzichte van het vorige bestemmingsplan niet in uitbrei-

ding van de bebouwingmogelijkheden, en derhalve niet in nieuw ruimtebeslag, maar uitsluitend in een uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden. Een bestemmingsplan dat ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan geen uitbreiding van de maximaal toegelaten oppervlakte aan bedrijfsbebouwing mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, tenzij die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (zie de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, r.o. 7.2).

18.4. Naar het oordeel van de Afdeling brengt de wijziging van het toegestane gebruik van het perceel in dit geval niet met zich dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Daarbij is mede van belang dat artikel 68 van de planregels al een afwijkingsbevoegdheid bevat ten behoeve van onder meer verblijfsrecreatieve nevenfuncties, de vestiging van een bedrijf en horecamatige nevenactiviteiten (vergelijk de hiervoor vermelde overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, onder 7.4). De aard en omvang van de functies die nieuw mogelijk worden gemaakt ten opzichte van wat op grond van het plan, daaronder begrepen deze afwijkingsbevoegdheid, reeds mogelijk was, verschillen niet zoveel dat geoordeeld moet worden dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Nu het plan niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, is artikel 3.1.6, tweede lid, niet van toepassing. Wat appellant 1 en appellant 2 en anderen overigens naar voren hebben gebracht over de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, kan derhalve buiten bespreking blijven.

De betogen slagen niet.

Behoeft, nut en noodzaak

19. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat de behoefte aan de ontwikkeling niet is onderbouwd. Zij wijzen erop dat een kwantitatieve motivering van het initiatief ontbreekt. Ook nut en noodzaak van het initiatief zijn niet onderzocht en onderbouwd. Daarbij wijzen zij erop dat geen directe relatie bestaat tussen de paardenhouderij en de nieuwe functies, zodat de nieuwe ontwikkeling zelfstandig zal kunnen functioneren.

19.1. Het college heeft gemotiveerd dat uit cijfers van het CBS blijkt dat de recreatieve sector groeit en het aantal gasten van recreatieve verblijven toeneemt. Ook het gemeentelijk beleid is gericht op het uitbreiden van de recreatieve sector. Specifiek voor deze ontwikkeling geldt verder dat de regio een van de internationale centra van

de paardensector is, wat veel bezoekers trekt. Die willen volgens het college naast hun verblijf ook gebruik maken van de voorzieningen van een paardenhouderij. Er worden in de regio bijvoorbeeld veel internationale concoursen gehouden en onder de deelnemers van deze concoursen bestaat behoefte aan de mogelijkheid om verblijf te combineren met het gebruik van de voorzieningen van een paardenhouderij.

19.2. Het college diende in het kader van een goede ruimtelijke ordening bij de vaststelling van het plan te beoordelen of de vast te stellen planregeling passend voor deze gronden is. Het college diende in dat verband onder meer te bezien of de bestemming voor locatie een onaanvaardbare structurele leegstand wegens het ontbreken van behoefte tot gevolg zal hebben. Met de onder 19.1 gegeven motivering heeft het college voldoende gemotiveerd dat als gevolg van het plan niet zodanige leegstandseffecten zullen optreden dat dit tot een – uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening – onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden en heeft daarmee de behoefte toereikend onderbouwd. Daarbij betreft de Afdeling dat op deze gronden nog steeds een paardenhouderij en andere agrarische functies zijn toegelaten, waarvan niet in geschil is dat deze functies passend zijn op deze locatie.

Het betoog slaagt niet.

Provinciale regelgeving

20. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 3.73 van de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: de Verordening) is vastgesteld. Volgens appellant 1 is onduidelijk aan welke ontwikkelingsrichting van het gebied is getoetst en hoe de nieuwe bebouwing en functie daarin passen. Verder is niet inzichtelijk welke gevolgen deze ontwikkeling elders heeft en hoe de ontwikkeling bijdraagt aan de omgevingskwaliteit, waarbij hij erop wijst dat er geen sloop van overtollige bebouwing plaatsvindt. Ook is de omvang niet passend bij de omgeving en is onvoldoende beoordeeld welke effecten de maximale planologische mogelijkheden hebben op aspecten als de publieksaantrekkende werking. Daarnaast moeten de nieuwe functies worden beschouwd als vorm van bedrijvigheid, waarvoor het vereiste geldt dat deze kleinschalig is, aan welke voorwaarde niet wordt voldaan. Appellant 2 en anderen benadrukken met name dat geen sprake is van een kleinschalige ontwikkeling en dat de nieuwe ontwikkeling als zelfstandige hoofdactiviteit moet worden gezien.

Daarnaast betoogt appellant 1 dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.75, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening, omdat

niet is gewaarborgd dat het terrein en de recreatiewoningen bedrijfsmatig worden beheerd.

20.1. Artikel 3.73 van de Verordening laat aan het bevoegd gezag ruimte om te beoordelen en te motiveren dat de vestiging van een niet-agrarische functie past binnen de ontwikkelingsrichting van het landelijk gebied. Daarover is in de toelichting op de Verordening opgenomen dat het, om de afweging te kunnen maken, in een concreet geval nodig is dat een gemeente beleid uitwerkt waarin een ontwikkelingsrichting voor de verschillende typen gebied is opgenomen. De gemeente heeft een keuzevrijheid op welke manier zij invulling geeft aan dit vereiste. De regeling maakt een gedifferentieerd beleid met maatwerk mogelijk, waarbij afhankelijk van de functie, het gebied, ligging ten opzichte van het stedelijk gebied of juist natuurgebied een invulling wordt gegeven. Dat in dit geval aan de voorwaarde dat de nieuwe ontwikkeling past binnen de ontwikkelingsrichting van het gebied wordt voldaan, is aan de hand van artikel 3.73 van de Verordening uitgewerkt in paragraaf 3.2 van de ruimtelijke onderbouwing. Daarnaast is gemotiveerd dat de omvang passend is in het licht van de kaders die daarvoor in artikel 3.73, tweede en derde lid, zijn opgenomen. In paragraaf 3.3 van de ruimtelijke onderbouwing is verder uitgewerkt dat de ontwikkeling past in de gemeentelijke visie op de ontwikkeling van het landelijk gebied. Gelet hierop geeft hetgeen appellant 1 en appellant 2 en anderen naar voren hebben gebracht de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college buiten de door de Verordening geboden ruimte is getreden en het besluit in zoverre onvoldoende heeft gemotiveerd.

Over de door appellant 1 gestelde strijd met artikel 3.75, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening overweegt de Afdeling dat in de eis van ondergeschiktheid van de nieuwe ontwikkeling aan de paardenhouderij besloten ligt dat de recreatieve verblijven alleen bedrijfsmatig mogen worden beheerd.

De betogen slagen niet.

Gemeentelijk beleid

De Structuurvisie Boekel 2011

21. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat het plan in strijd met de Structuurvisie Boekel 2011 is vastgesteld. In paragraaf 5.15 van Deel A: Ruimtelijk Casco van de Structuurvisie staat dat het gebied mogelijkheden aan agrariërs biedt om hun activiteiten te verbreden, waarbij te denken valt aan onder meer kleinschalige recreatieve activiteiten. De hier aan de orde zijnde ontwikkeling kan niet als zodanig worden gezien, omdat het niet kleinschalig is en niet lou-

ter recreatief. Ook voorziet de ontwikkeling in verblijfsrecreatieve gebruiksmogelijkheden die niet gekoppeld zijn aan agrarisch gebruik van het perceel.

21.1. In paragraaf 5.15 van Deel A van de Structuurvisie worden kleinschalige recreatieve activiteiten als voorbeeld van mogelijke verbredingen van activiteiten genoemd. Daarnaast wordt in paragraaf 4.4. van Deel A beschreven dat met name recreatieve nevenfuncties een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van Boekel, en dat het verder uitbouwen van de recreatieve functie van de gemeente een speerpunt voor de toekomst is. In de Structuurvisie is geen beperking gesteld aan de omvang van de nevenactiviteiten. Ook noopt de Structuurvisie niet tot een directe functionele relatie tussen de hoofdfunctie en nevenfunctie. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan in overeenstemming is met de Structuurvisie.

Het betoog slaagt niet.

Het Beleid Vitaal Buitengebied

22. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat het plan in strijd is met het Beleid Vitaal Buitengebied, kwaliteitsgids (hierna: BVB). Uit het BVB blijkt dat een belangrijke randvoorwaarde voor nieuwe ontwikkelingen is dat deze dienen bij te dragen aan het behouden en/of versterken van de landschapskarakteristieken: openheid, rationele verkaveling en bomenlanen. Het plan voldoet niet aan deze randvoorwaarde. Daarnaast is de ontwikkeling niet kleinschalig te noemen.

22.1. In paragraaf 2.3 van het BVB zijn de ontwerprichtlijnen voor ontwikkelingen in het hier aan de orde zijnde peelontginningenlandschap opgenomen. Als randvoorwaarde voor ontwikkelingen in het peelontginningenlandschap is een goede landschappelijke inpassing met erfbeplanting beschreven. Aangezien de nieuwe ontwikkeling binnen een bestaand bouwblok wordt gerealiseerd en op grond van artikel 58.8 van de planregels het bouwblok landschappelijk dient te worden ingepast, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college het plan in strijd met het BVB heeft vastgesteld. Gelet hierop is het plan ook niet in strijd met de beleidsregels uit artikel 5.2, onder a en f, van het delegatiebesluit vastgesteld.

De betogen slagen niet.

Nevenactiviteit/ondergeschiktheid

23. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat de nieuwe functies niet als nevenfuncties of ondergeschikte functies bij de paardenhouderij kunnen worden aangemerkt. Daar-

bij wijzen zij erop dat de nieuwe functies zelfstandig kunnen worden geëxploiteerd, zonder binding met de paardenhouderij. Niet gewaarborgd is dat de nieuwe activiteiten functioneel, organisatorisch en feitelijk in verbinding staan met de paardenhouderij.

Appellant 1 en appellant 2 en anderen wijzen er verder op dat de ondergeschiktheid onvoldoende is begrensd. In artikel 23, eerste lid, onder b, van de planregels, is weliswaar de voorwaarde van ondergeschiktheid uitgewerkt, maar die bepaling staat er niet aan in de weg dat er activiteiten plaatsvinden die meer hinder veroorzaken dan de paardenhouderij. Dit geldt met name voor de toegelaten dagrecreatieve activiteiten. Daarbij is onduidelijk welke criteria worden gehanteerd om te beoordelen of de nieuw toegelaten activiteiten ondergeschikt zijn. Ook heeft het college niet gemotiveerd dat de toegelaten functies uitvoerbaar zijn in het licht van de eis dat die functies ondergeschikt zijn aan de paardenhouderij en aan de hand van welke criteria dit is beoordeeld. Appellant 2 en anderen voeren daarbij aan dat de nieuwe functies zijn voorzien op gronden waarop voorheen voorzieningen van de paardenhouderij waren. De beschikbare ruimte voor de paardenhouderij neemt door dit plan dus af, terwijl aan het plan ten grondslag ligt dat de marges binnen de paardenhouderij al klein zijn en er daarom behoefte bestaat aan een nevenfunctie. De arbeidsbehoefte van de nieuwe functies is daarnaast groter dan die van de paardenhouderij.

23.1. De Afdeling ziet geen grond waarop het college het gebruik van de nieuwe ontwikkeling afhankelijk had moeten maken van het gebruik van de paardenhouderij, in die zin dat alleen bezoekers van de paardenhouderij gebruik zouden mogen maken van onder meer de verblijfsrecreatie. Het daarvoor door appellant 1 en appellant 2 en anderen genoemde gemeentelijke beleid noopt daartoe niet. Het college heeft ook bevestigd dat niet is bedoeld om in het plan in deze zin een directe relatie te leggen tussen de verblijfsrecreatie en de paardenhouderij. Het college heeft op andere wijze beoogd de ruimtelijke gevolgen van de nieuwe ontwikkeling te begrenzen en heeft de nieuwe ontwikkeling verder op zijn eigen merites beoordeeld.

De betogen slagen in zoverre niet.

23.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college evenwel niet toereikend geregeld wat hij heeft beoogd. Het college heeft namelijk gesteld dat de ruimtelijke gevolgen van de nieuwe mogelijkheden beperkt zullen zijn, omdat de toegelaten activiteiten ondergeschikt dienen te zijn aan de paardenhouderij; zie artikel 23.3, eerste lid, onder b, van de planregels. Met de uitwerking in dat artikellid dat de nieuwe mogelijkheden

een beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang dienen te hebben ten opzichte van de paardenhouderij en dat de paardenhouderij qua aard, omvang en verschijningsvorm overwegend of nagenoeg geheel duidelijk als hoofdfunctie herkenbaar blijft, is deze bedoeling van de raad echter onvoldoende gewaarborgd. Daarvoor is met name redengevend dat de beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang alternatief zijn geformuleerd, waarbij onduidelijk is aan de hand van welke criteria in een concreet geval zal worden beoordeeld of hieraan wordt voldaan. Ook is onduidelijk hoe de aard, omvang en verschijningsvorm van de toegelaten activiteiten moeten worden gerelateerd aan die van de paardenhouderij, in het bijzonder wat betreft de ruimtelijke gevolgen. Het plan waarborgt dan ook niet dat de nieuw toegelaten activiteiten, in het bijzonder de dagrecreatieve activiteiten, niet tot meer hinder zullen leiden dan het college met de voorwaarde van ondergeschiktheid kennelijk heeft willen toestaan. Het door het college bedoelde ondergeschikte karakter van de nieuwe functie is zodoende in strijd met artikel 3:2 van de Awb onvoldoende in de planregels gewaarborgd.

23.3. Aangezien de nieuwe functie ondergeschikt aan de paardenhouderij dient te zijn, staat de Afdeling verder voor de beoordeling of het college zich op voorhand redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat de toegelaten mogelijkheden op de toegelaten, aan de paardenhouderij ondergeschikte wijze uitvoerbaar zijn. Ter zitting heeft het college daarover toegelicht dat het inzicht over de ondergeschiktheid is verkregen op grond van een ingediend bedrijfsplan. Dit bedrijfsplan bindt partij echter niet en de Afdeling kan deze motivering overigens ook niet beoordelen omdat dit bedrijfsplan geen onderdeel uitmaakt van de stukken. Een motivering, al dan niet aan de hand van het bedrijfsplan, dat bij realisatie van de toegelaten mogelijkheden wordt voldaan aan de voorwaarde van ondergeschiktheid, ontbreekt aldus. Het lag op de weg van het college om dit inzicht wel te bieden en daarbij te concretiseren aan de hand van welke criteria de ondergeschiktheid is beoordeeld. Partij heeft weliswaar gewezen op de oppervlaktes van beide functies, maar op grond van de planregeling is dat niet de enige begrenzing van de vereiste ondergeschiktheid. Gelet hierop kan de Afdeling niet beoordelen of het college zich op voorhand redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het initiatief in volle omvang uitgevoerd kan worden en is het besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb genomen.

De betogen slagen in zoverre.

Voorwaardelijke verplichting

24. Appellant 1 betoogt dat de voorwaardelijke verplichting voor het realiseren van de landschappelijke inpassing in artikel 58.8 van de planregels ten onrechte is gekoppeld aan het gebruik van de paardenhouderij in plaats van aan de nieuwe ontwikkeling. Appellant 2 en anderen betogen dat het erfbeplantingsplan zoals opgenomen in bijlage 50 bij de plantoelichting niet toereikend is, omdat daarmee onvoldoende is gewaarborgd dat de erfbeplanting de vereiste hoogte en dichtheid zal hebben. Ook is de termijn waarbinnen de landschappelijke inpassing moet zijn gerealiseerd te lang. Verder wijzen appellant 2 en anderen erop dat het perceel een meter onder maaiveld ligt en dat het plan had moeten voorzien in een aarden omwalling om de hinder verder te beperken.

24.1. De Afdeling stelt vast dat de nieuw toegelaten activiteiten ondergeschikt dienen te zijn aan de paardenhouderij. Zou het gebruik van de paardenhouderij vanwege het ontbreken van landschappelijk inpassing moeten worden beëindigd, dan betekent dit dat dan ook de nieuwe activiteiten moeten worden beëindigd. In zoverre is toereikend gewaarborgd dat het erfbeplantingsplan ook moet worden gerealiseerd en in stand gehouden ten behoeve van de nieuwe activiteiten. De termijn van 12 maanden voor de uitvoering van de landschappelijke inpassing acht de Afdeling overigens niet onredelijk. Verder is in het erfbeplantingsplan voldoende duidelijk opgenomen waar wat dient te worden geplant. In zoverre is het erfbeplantingsplan ook voldoende duidelijk over de omvang van de te realiseren landschappelijke inpassing. Wat betreft de aarden omwalling hebben appellant 2 en anderen onvoldoende geconcretiseerd waarom het plan zonder deze omwalling geen goede ruimtelijke ordening is.

De betogen slagen niet.

Woon- en leefklimaat

Geur en geluid

25. Appellant 1 betoogt dat het plan een ruim recreatief gebruik mogelijk maakt en dat ten onrechte bij de beoordeling van de ruimtelijke gevolgen niet van de maximale planologische mogelijkheden is uitgegaan. In een uit te voeren akoestisch onderzoek had moeten worden ingegaan op wegverkeerslawaai en stem- en muziekgeluid, waarbij onder meer in aanmerking had moeten worden genomen dat het plan geen of nauwelijks beperkingen stelt aan de openingstijden en aantallen bezoekers en dat de bezoekers van de horeca, dagrecreatie en zaalaccommodatie niet tevens bezoekers van de verblijfsrecreatie

hoeven te zijn. Daarbij wijzen appellants 1 en 2 en anderen er in het bijzonder op dat de dagrecreatieve functie en de horecamogelijkheden binnen de zaalaccommodatie verder niet of nauwelijks zijn ingekaderd en dus in potentie grote ruimtelijke gevolgen kunnen hebben. Appellant 1 betoogt verder dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar het aspect geur. Hij denkt aan geuroverlast van keukens.

25.1. Het college heeft aansluiting gezocht bij de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2009 (hierna: de VNG-brochure). Het college heeft toegelicht dat de planlocatie in gemengd gebied ligt. De bestaande woningen staan op een afstand van 30 meter of meer van het functievak. Voor de beoogde ontwikkeling kan aansluiting worden gezocht bij beschreven activiteiten 'Hotels en pensions met keuken, conferentie-oorden en congressen' en 'Restaurants, cafetaria's, snackbars, ijssalons met eigen ijsbereiding, viskramen e.d.' in milieucategorie 1. Maar zelfs als de ontwikkeling gekwalificeerd moet worden als 'kampeerterrein, vakantiecentra, e.d. (met keuken), bedrijvigheid' in milieucategorie 3.1, dan wordt aan de aanbevolen richtafstand van 30 meter voldaan. Weliswaar ligt het bouwvlak van Rietven 3 dan op 10 meter van de planlocatie, maar omdat er niet mag worden herbouwd binnen 10 meter van wegen, zoals de Rietven, is het niettemin realistisch om van de bestaande feitelijke afstand van 30 meter uit te gaan. Om deze reden zijn de ruimtelijke gevolgen volgens het college aanvaardbaar.

25.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat voor de ruimtelijke gevolgen van de verblijfsrecreatie en lichte horeca aansluiting kan worden gezocht bij de categorieën 'Hotels en pensions met keuken, conferentie-oorden en congressen' en 'Restaurants, cafetaria's, snackbars, ijssalons met eigen ijsbereiding, viskramen e.d.', die beide als milieucategorie 1 kwalificeren. Aan de aanbevolen richtafstand wordt daarmee voor deze functies voldaan. Indien de relevante richtafstand uit de VNG-brochure wordt aangehouden, behoeft het college in beginsel geen verdere toetsing te verrichten. Wanneer het college volstaat met een verwijzing naar de richtafstand, is het aan een appellant om bijzondere omstandigheden naar voren te brengen op grond waarvan het college niet kon volstaan met een verwijzing naar de relevante richtafstand. In de VNG-brochure worden de richtafstanden niet afhankelijk gesteld van aantallen bezoekers en openingstijden. In zoverre zijn de door appellant 1 genoemde omstandigheden niet zulke bijzondere omstandigheden. Het besluit is in zoverre dan ook in overeenstemming met artikel 5.3, onder a, van het delegatiebesluit.

De betogen slagen in zoverre niet.

25.3. Wat betreft de toegelaten dagrecreatieve activiteiten (artikel 132.38) heeft het college evenwel niet aan de hand van de VNG-brochure inzichtelijk gemaakt dat deze eveneens aanvaardbare ruimtelijke gevolgen hebben. Daarbij is van belang dat in de VNG-brochure ook dagrecreatieve activiteiten worden genoemd, zoals buitensportactiviteiten, die in een hogere milieucategorie zijn ingedeeld dan de toegelaten verblijfsrecreatieve activiteiten en lichte horeca in milieucategorie 1. Weliswaar heeft het college zich op het standpunt gesteld dat dagrecreatieve activiteiten ondergeschikt dienen te zijn, maar vanwege de wijze waarop deze ondergeschiktheid is gedefinieerd in artikel 23.3, eerste lid, onder b, van de planregels, is daarin geen waarborg gelegen dat de dagrecreatieve functies ten hoogste een met de overige functies vergelijkbare ruimtelijke uitstraling zullen hebben. Hetzelfde geldt voor de horeca-activiteiten die op grond van artikel 132.123 van de planregels binnen de functie zaalaccommodatie zijn toegelaten. Deze horeca-activiteiten zijn niet gedefinieerd of anderszins ingekaderd, waarbij de Afdeling in aanmerking neemt dat in de Staat van horeca-activiteiten (bijlage 6 bij de regels) zalenverhuur is gecategoriseerd onder zware horeca. Dit strookt niet met de zelfstandige lichte horeca-activiteiten die het college op het perceel kennelijk ten hoogste ruimtelijk aanvaardbaar vindt. Het besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb en artikel 5.3, onder a, van het delegatiebesluit genomen.

De betogen slagen in zoverre.

Lichthinder

26. Appellant 1 betoogt dat in het plan ten onrechte niet is vastgelegd waar de in-/uitrit moet worden aangelegd. Als de in-/uitrit tegenover zijn woning wordt aangelegd, dan vreest hij hiervan lichthinder. Ook appellant 2 en anderen vrezen lichthinder als gevolg van de nieuwe ontwikkeling en de toename van het verkeer.

26.1. In het erfbeplantingsplan, opgenomen als bijlage 50 bij de planregels, is tegenover de woning van appellant 1 beplanting ingetekend. Dit erfbeplantingsplan moet op grond van de voorwaardelijke verplichting in artikel 58.8 worden gerealiseerd. Gelet hierop voorziet het plan niet in een feitelijke mogelijkheid om een in-/uitrit tegenover de woning van appellant 1 te realiseren. Ook daarom ziet de Afdeling in de betogen geen concrete aanknopingspunten voor het oordeel dat het college vanwege het aspect lichthinder het plan niet had mogen vaststellen.

De betogen slagen niet.

*Parkeren en verkeer**Parkeren*

27. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat de parkeerbehoefte onjuist is vastgesteld. Zij wijzen erop dat in het plan het aantal bezoekers niet is gemaximeerd. Ook is er ten onrechte van uitgegaan dat alleen de gasten die ter plaatse verblijven van de horeca en vergaderfaciliteit gebruik zullen maken, terwijl dat niet in het plan is vastgelegd. Appellant 1 wijst erop dat op de situatieschets de parkeerplaatsen zijn ingetekend op gronden waarop ook de landschappelijke inpassing is voorzien. Appellant 2 en anderen wijzen erop dat de parkeerplaatsen niet alleen binnen het functievak "Verblijfsrecreatie" zijn voorzien.

27.1. In de door Buiten-Ruimte opgestelde notitie 'Verkeer en parkeren nieuwe functie locatie, Boekel' van 22 juni 2021 (hierna: de Buiten-Ruimte-notitie) is uitgewerkt dat er in de toekomstige situatie in totaal 59 parkeerplaatsen benodigd zijn voor alle functies op locatie, waarvan 52 voor de verblijfsrecreatieve voorzieningen, horeca en zaalaccommodatie. Daarbij is overeenkomstig de kencijfers van het CROW uitgegaan van aantallen verblijfseenheden en maximale oppervlaktes van andere functies. Appellant 1 en appellant 2 en anderen hebben de inhoud van de Buiten-Ruimte-notitie in zoverre niet inhoudelijk bestreden. Hun betoog bevat daarmee geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het college zich niet heeft mogen baseren op de Buiten-Ruimte-notitie. Op basis van de Buiten-Ruimte-notitie en de daarbij gevoegde situatieschets heeft het college kunnen concluderen dat er voldoende ruimte beschikbaar is op eigen terrein om het benodigde aantal parkeerplaatsen voor deze functies te kunnen realiseren. Dat de parkeerplaatsen in de situatieschets zijn ingetekend op plaatsen waar ook de erfbeplanting is voorzien, staat er niet aan in de weg dat bij of onder deze beplanting voldoende ruimte resteert om de parkeerplaatsen te realiseren. Het plan is in zoverre in overeenstemming met artikel 5.2, onder e, van het delegatiebesluit en artikel 135, onder b, van de planregels van het moederplan.

De betogen slagen in zoverre niet.

27.2. De Afdeling stelt evenwel vast dat in de Buiten-Ruimte-notitie niet is bezien wat de met de dagrecreatieve activiteiten samenhangende parkeerbehoefte is. In zoverre is niet toereikend gemotiveerd dat ook voor deze functie in voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien. Het besluit is in zoverre in strijd met artikel 135, onder b, van de planregels en artikel 5.2, onder e, van het delegatiebesluit genomen.

De betogen slagen in zoverre.

Verkeer

28. Appellant 1 en appellant 2 en anderen betogen dat het college bij de beoordeling van het plan van een te laag aantal motorvoertuigbewegingen per etmaal (mvt/etm) is uitgegaan.

28.1. In de Buiten-Ruimte-notitie is uiteengezet dat in de huidige situatie sprake is van 23 mvt/etm ten behoeve van de paardenhouderij. In de toekomstige situatie zal sprake zijn van in totaal 129 mvt/etm ten behoeve van alle activiteiten op locatie. De Rietven kwalificeert als een erftoegangsweg met een capaciteit van 4.000–6.000 mvt/etm. Op basis van verkeerstellingen uit 2018 is de huidige intensiteit vastgesteld op 484 mvt/etm. Het is dus niet aannemelijk dat de toename zal leiden tot verkeersonveilige situaties of doorstromingsproblemen. Het betoog bevat geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het college op basis hiervan niet heeft kunnen concluderen dat de capaciteit van de omliggende wegen voldoende is voor een veilige afwikkeling van de verkeerstoename. Het plan is in zoverre in overeenstemming met artikel 5.2, onder e, van het delegatiebesluit.

De betogen slagen niet.

Conclusie en slotoverwegingen

29. Op grond van artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

30. De beroepen van appellant 1 en appellant 2 en anderen hebben een aantal gebreken in de planregeling aan het licht gebracht. Deze gebreken lenen zich voor herstel door het college.

31. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken in het besluit te herstellen. Het college moet daarvoor:

- met inachtneming van wat onder 8 is overwogen, de planregels zo aanpassen dat het maximaal toelaatbare aantal bedden op juiste wijze wordt geregeld;

- met inachtneming van wat onder 23.2 en 23.3 is overwogen, motiveren dat de toegelaten functies voldoen aan de bedoeling van de raad dat deze ondergeschikt moeten zijn. Zo nodig dienen de toegelaten functies en de voorwaarde van ondergeschiktheid nader te worden begrensd in de planregels;

- met inachtneming van wat onder 25.3 en 27.2 is overwogen en op grondslag van hetgeen op grond van de planregels zal worden toegelaten, beoordelen of de ruimtelijke gevolgen daarvan in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Zo nodig dienen de toegelaten functies nader te worden begrensd in de planregels.

32. Het college hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw toe te passen. Het college moet een gewijzigd of nieuw besluit wel op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en mededelen.

33. Ter zitting heeft de Afdeling verstaan dat partijen niet afwijzend staan tegenover een meer informele beslechting van het geschil dan met een uitspraak van de Afdeling. Hoewel geen wettelijke regeling daartoe verplicht, geeft de Afdeling daarom aan het college in overweging om niet alleen partij, maar ook appellant 1 en appellant 2 en anderen te betrekken bij de voorbereiding van het herstelbesluit, en hen niet pas bij de Afdeling een zienswijze over dat herstelbesluit naar voren te laten brengen.

34. De Afdeling neemt in een tussenuitspraak nog geen beslissing over de proceskosten en het griffierecht. Die beslissing volgt later in de procedure.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Boekel op om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van wat onder 31 is overwogen de gebreken in het besluit van 11 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Herziening locatie" te herstellen, en;
- het nieuw te nemen besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen en de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen.

Bijlage

Het delegatiebesluit

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 NLI.MRO.0755.Omgevingsplan2016-VA01, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders voor zover het een herziening betreft voor:

[...]

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.

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;
- b. de voorgenomen functies mogen niet ten koste gaan van de leefbaarheid en het benodigde voorzieningen niveau van de dorpen;
- 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;
- d. voor zover sprake is van een functie waarbij doorgaans meerdere (kwetsbare) personen gedurende de gehele dag aanwezig zijn wordt gemotiveerd:
 1. dat het initiatief niet leidt tot onaanvaardbare negatieve gezondheidseffecten, en;
 2. welke maatregelen redelijkerwijs kunnen worden gevraagd en worden genomen om negatieve gezondheidseffecten te beperken of te voorkomen;
 3. en zal een objectieve onafhankelijke deskundige partij advies worden gevraagd ter beoorde-

ling van de onder 1) en 2) genoemde motivering dat het initiatief niet leidt tot onaanvaardbare negatieve gezondheidseffecten en ter beoordeling van de motivering aangaande de maatregelen om negatieve gezondheidseffecten te beperken of te voorkomen;

e. de capaciteit van de omliggende wegen is voldoende voor een veilige afwikkeling van de verkeersstroom 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;

g. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van natuurwaarden;

h. er is sprake van een goede landschappelijk erfopvolging van het perceel zoals bedoeld in de Beleidsnotitie erfbeplanting welke onderdeel is van het Omgevingsplan 2016;

1. en voor zover de locatie is gelegen in 'Peelontginningenlandschap', voldoet aan de betreffende onderdelen van de beleidsregel(s) voor landschappelijke inpassing zoals opgenomen in de beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel, kwaliteitsgids;

2. en voor zover de locatie is gelegen in de 'Overgang Kampenlandschap met enken naar Peelontginningenlandschap' voldoet aan de betreffende onderdelen van de beleidsregel(s) voor landschappelijke inpassing zoals opgenomen in de beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel, kwaliteitsgids;

3. met dien verstande dat landschappelijke inpassing zoals bedoeld in de aanhef niet noodzakelijk is bij aanpassingen van de hoofdstructuur van waterlopen;

i. er is sprake van een kwaliteitsverbetering van het landschap in brede zin, zoals opgenomen in de beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel, waardering:

1. door feitelijke uitvoering van bijvoorbeeld de sloop van overtollige bebouwing, het herstel en opwaardering van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en/of structuren, de beëindiging van functies die de kwaliteit van het landschap aantasten, landschappelijke versterking rond agrarische percelen, de aanleg van recreatieve paden, de aanleg van nieuwe landschappelijke elementen en/of nieuwe natuur;

2. en – indien de landschappelijke kwaliteitsverbetering in onvoldoende mate bereikt kan worden met het bepaalde onder h) en onder sub 1) en zoals aangegeven in de beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel, waardering – door de kwaliteitsverbetering van het landschap elders (te laten) uitvoeren, al dan niet via het overdragen van de uitvoeringsverplichting aan de gemeente;

3. met dien verstande dat ruimtelijke kwaliteitswinst zoals bedoeld in de aanhef niet noodzakelijk is bij aanpassingen van de hoofdstructuur van waterlopen;

j. de goede landschappelijke inpassing, zoals bedoeld onder h), en de kwaliteitsverbetering van het landschap, zoals bedoeld onder i), worden gerealiseerd in combinatie met de effectivering van het beoogde gebruik; dit wordt als voorwaardelijke gebruiksbepaling aan de omgevingsvergunning gekoppeld;

k. er worden geen nieuwe kwetsbare objecten of nieuwe beperkt kwetsbare objecten binnen 10-6-contouren van inrichtingen gerealiseerd;

l. er worden geen nieuwe kwetsbare objecten of nieuwe beperkt kwetsbare objecten binnen de functievlakken 'Leiding - Gas', 'Leiding - Hoogspanningsverbinding' of binnen 10-6-contouren van deze leidingen gerealiseerd;

m. voor ontwikkelingen binnen het invloedsg gebied voor het groepsrisico vindt een verantwoording van het groepsrisico plaats.

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;

b. het functievak in gebruik voor 'Bedrijf' of 'Bedrijf uit een hogere milieucategorie' mag niet groter zijn dan 5.000 m², tenzij er een sterke locatiegebondenheid kan worden aangetoond;

c. een functievak in gebruik voor 'Bedrijf - Agrarisch-technisch of agrarisch verwant bedrijf' mag niet groter zijn dan 1,5 hectare, tenzij er een sterke locatiegebondenheid kan worden aangetoond;

d. een functievak in gebruik voor een bedrijf mag ten hoogste voor een bedrijf uit de categorie 3.1 of 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten worden gebruikt;

e. er is sprake van hydrologisch neutraal ontwikkelingen;

f. de bodemkwaliteit is geschikt voor de beoogde functie;

g. de waterkwaliteit wordt niet nadelig beïnvloed;

h. er is geen sprake van ontoelaatbare radarverstoring;

i. er is geen sprake van een ontoelaatbare verstoring van het vliegverkeer;

j. indien sprake is van een bedrijfswoning, gelden tevens de beleidsregel(s) bij woonfuncties.
[...]

Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

Artikel 7c

13. De raad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het bestemmingsplan delegeren aan burgemeester en wethouders.

[...]

17. Dit artikel is van toepassing op de volgende plangebieden:

[...]

u. Buitengebied Boekel, gemeente Boekel, zoals aangegeven op de kaart in bijlage 67;

Omgevingswet

Artikel 2.8

De gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten.

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

- a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en
- b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

Bijlage, onderdeel D, categorie 11.2

— Eerste kolom: De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen.

— Tweede kolom: In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op:

1. een oppervlakte van 100 hectare of meer,

2. een aaneengesloten gebied en 2.000 of meer woningen omvat of
3. een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer.

Interim-Omgevingsverordening Noord-Brabant

Artikel 3.73

Lid 1. Een bestemmingsplan van toepassing op Landelijk gebied kan voorzien in de vestiging van een niet-agrarische functie op een bestaand bouwperceel als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a. de vestiging past binnen de ontwikkelingsrichting van het gebied waarbij de volgende aspecten zijn betrokken:

1. een gebiedsgerichte benadering welke activiteiten en functies passen in de omgeving;
2. welke effecten de mogelijke ontwikkeling heeft op andere aspecten, waaronder mobiliteit, agrarische ontwikkeling, leefbaarheid en leegstand elders;
3. hoe de vestiging bijdraagt aan het versterken van de omgevingskwaliteit, waaronder een bijdrage aan de sloop van overtollig en leegstaand vastgoed in het Landelijk gebied.

b. er vindt geen splitsing plaats van het bouwperceel;

c. overtollige bebouwing wordt gesloopt;

d. de vestiging heeft geen betrekking op:

1. een kantoor met baliefunctie;
2. lawaaisport;
3. mestbewerking.

Lid 2. Het bestemmingsplan dat de vestiging mogelijk maakt, borgt dat de functie, ook op langere termijn, past binnen de ontwikkelingsrichting en stelt daartoe regels:

- a. over een bij de omgeving passende omvang en publieksaantrekkende werking;
- b. welke specifieke gebruiksactiviteit is toegestaan;
- c. dat opslag en stalling plaatsvindt in gebouwen;
- d. dat de ontwikkeling verplaatst naar een passende locatie als deze niet langer past binnen de maximaal toegestane omvang.

Lid 3. Als een binnen de omgeving passende omvang geldt voor:

- a. bedrijvigheid, dat deze kleinschalig is en past binnen een gemengde omgeving waardoor het niet doelmatig is om deze te vestigen op een bedrijventerrein;
- b. een detailhandelsvoorziening, een omvang van het verkoopvloeroppervlak van ten hoogste 200 m²;
- c. een voorziening ten dienste van vrije-tijd en zorg, een omvang van de bebouwing van ten hoogste 1 hectare.

Artikel 3.75

Lid 2. In geval een bestemmingsplan de vestiging van verblijfsrecreatie, waaronder de bouw van een recreatiewoning, toestaat, geldt in aanvulling op artikel 3.73 Vestiging niet-agrarische functie in Landelijk gebied, tweede lid dat het bestemmingsplan borgt dat:

- a. het terrein en de woningen bedrijfsmatig worden beheerd;
- b. permanente bewoning is uitgesloten.

Bestemmingsplan "Omgevingsplan: Herziening locatie"

Artikel 23.3 (locatie)

1. Toegestaan is het gebruik van de gronden voor de volgende ondergeschikte functie:

- a. recreatieve activiteiten met in afwijking van het bepaalde in Artikel 88 lid b, sub 2 een maximaal oppervlak aan bebouwing van 970 m², uitsluitend bestaande uit:
 - een groepsaccommodatie met maximaal 80 bedden;
 - vakantiewoningen bij locatie en met elk maximaal 8 bedden en een gezamenlijk gebruiksoppervlak van maximaal 160 m²;
 - een horecavoorziening uit de categorie 1a, 1b of 1c van de Staat van Horeca-activiteiten met een maximaal gebruiksoppervlak van 100 m²;
 - een zaalaccommodatie behorende bij locatie met een maximaal gebruiksoppervlak van 100 m²;
 - dagrecreatieve activiteiten locatie;

b. de activiteiten onder a worden als een ondergeschikte functie gezien als de activiteiten een beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang hebben en als de hoofdfunctie paardenhouderij qua aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel duidelijk als hoofdfunctie herkenbaar blijft.

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.

– dagrecreatieve activiteiten locatie;

b. de activiteiten onder a worden als een ondergeschikte functie gezien als de activiteiten een beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang hebben en als de hoofdfunctie paardenhouderij qua aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel duidelijk als hoofdfunctie herkenbaar blijft.

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.

Artikel 58.8 locatie

Ter plaatse van De locatie mogen de gronden alleen gebruikt en bebouwd worden ten behoeve van de functie Agrarisch bedrijf - paardenhouderij indien: 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 zoals opgenomen in Bijlage 50.

Artikel 135 Voldoende parkeergelegenheid

Tenzij in hoofdstuk 2 expliciet is voorzien in een andere beoordelingsregel ten aanzien van de aanwezigheid van voldoende parkeergelegenheid, geldt de volgende regeling:

a. bij de oprichting van een nieuw bouwwerk, de vergroting van een bestaand bouwwerk of de verandering van de functie van een bouwwerk al dan niet met bijbehorend bouwperceel dient in voldoende parkeergelegenheid te worden voorzien;

b. bij een omgevingsvergunning, melding, dan wel bij de beoordeling of de functie in overeenstemming is met het plan (afwijking en delegatie) wordt aan de hand van op dat moment van toepassing zijnde CROW-normen bepaald of er sprake is van voldoende parkeergelegenheid;

c. bij een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van het bepaalde in sub a en worden toegestaan dat in minder dan voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien, mits dit geen onevenredige afbreuk doet aan de parkeersituatie.

Parkeergelegenheid die is gerealiseerd om te voorzien in voldoende parkeergelegenheid dient in stand te worden gehouden.

Artikel 132 Begrippen

Artikel 132.38 dagrecreatieve activiteiten locatie: activiteit ter ontspanning in de vorm van sport, spel, toerisme en educatie en die plaats vindt binnen een periode van een uur voor zonsopgang tot een uur na zonsondergang.

Artikel 132.114 vakantiewoningen bij locatie: woningen bestemd voor verblijfsrecreatie locatie ten dienste van een huishouden of personen in groepsverband (geen gezinsverband zijnde).

Artikel 132.118 verblijfsrecreatie locatie: het verblijf voor recreatieve doeleinden buiten de eerste woning, waarbij ten minste één nacht wordt doorgebracht, met uitzondering van overnachtingen bij familie of kennissen.

Artikel 132.123 zaalaccommodatie behorende bij locatie: de verhuur van een zaalruimte voor horeca-activiteiten ten dienste van zakelijke bijeenkomsten alsmede vergaderingen, congressen, diners, recepties en andere particuliere bijeenkomsten in besloten kring.

Noot

1. De hierboven opgenomen uitspraak na de conclusie van Staatsraad Advocaat-Generaal Nijmeijer (hierna: "A-G") van 14 april 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1109 – zie daarover Van den Broek in *M en R 2022/42* – verdient mijns inziens een kritische annotatie. Enerzijds meent de Afdeling namelijk het primaat van de gemeenteraad

aan bij vaststelling van een planregeling en trekt zij daaruit de conclusie dat een delegatiebesluit concreet en objectief moet zijn begrensd. Anderzijds acht de Afdeling het aanvaardbaar dat die begrenzing in de vorm van een beleidsregel geschiedt. Dat verhoudt zich echter naar mijn mening niet goed met elkaar. Vanwege de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb levert een beleidsregel naar zijn aard namelijk geen concrete begrenzing op. De Afdeling volgt op dit punt mijns inziens ten onrechte niet de conclusie van de A-G.

In par. 2 ga ik in op de achtergrond van deze zaak, in par. 3 op de vragen van de voorzitter van de Afdeling aan de A-G en in par. 4 op de inhoud van de conclusie. In par. 5 zet ik uiteen hoe de hier geannoteerde uitspraak zich verhoudt tot de conclusie en in par. 6-8 waar het in deze uitspraak aan schort.

2. Wat is er in casu aan de hand? Op 22 februari 2018 heeft de raad van Boekel het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte "Omgevingsplan Buitengebied 2016" vastgesteld (hierna: "het moederplan"). Zie daarover ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772, AA20190880, m.nt. Nijmeijer, en Van der Velde in: *TO 2022/1.4*. Met zo'n bestemmingsplan mag een raad alvast experimenteren met de mogelijkheden van de nieuwe Omgevingswet die volgens de huidige stand van zaken in juli 2023 in werking zal treden. De raad van Boekel heeft ook een delegatiebesluit vastgesteld op 28 maart 2018, waarmee de raad de bevoegdheid om het moederplan te herzien overdraagt aan het college. Het college stelt vervolgens de bestemmingsplannen "Omgevingsplan: Veegplan 5 respectievelijk 7" vast, waarmee het moederplan voor het buitengebied is herzien. Deze bestemmingsplannen maken onder meer een ruiterhotel mogelijk aan de Rietven in Boekel. Omwonenden zijn daartegen in beroep gekomen bij de Afdeling. Hun beroepsgronden hebben de voorzitter van de Afdeling aanleiding gegeven om de A-G een conclusie te vragen over de vraag of de manier waarop de raad van Boekel de bevoegdheid om het moederplan te herzien aan het college heeft gedelegeerd, rechtmatig is of niet.

3. Op 1 december 2021 heeft de voorzitter de A-G onder meer gevraagd in te gaan op het delegatiebesluit. In het delegatiebesluit staan – open omschreven – voorwaarden waaronder het college het moederplan mag herzien. Er wordt voor het bepalen van de omvang van de gedelegeerde planbevoegdheid in het delegatiebesluit (deels) verwezen naar beleid. Daarbij heeft de raad van Boekel ook inhoudelijke eisen gesteld, bijvoorbeeld de eis dat de ontwikkeling waarvoor het moederplan wordt herzien, voldoet

aan dit beleid. Zulle inhoudelijke eisen komen normaal gesproken pas bij de inhoudelijke beoordeling van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zelf aan de orde en niet al bij de beoordeling van de vraag of het college überhaupt een besluit mocht nemen om dit bestemmingsplan wel of niet te herzien.

Met het oog op het vorenstaande heeft de voorzitter de A-G het volgende gevraagd.

"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."

4. Op 14 april 2022 concludeert de A-G dat het delegatiebesluit een algemeen verbindend voorschrift is en niet op juiste wijze is bekendgemaakt en beschikbaar gesteld. Daardoor is het delegatiebesluit niet in werking getreden. Immers, een delegatiebesluit moet bekend worden gemaakt door plaatsing van de geconsolideerde tekst in het gemeenteblad, dat wordt gepubliceerd op officielebekendmakingen.nl, en moet op die website in geconsolideerde vorm beschikbaar blijven voor eenieder. In casu heeft de gemeente Boekel dat ten onrechte nagelaten. Het gevolg is dat het college ten tijde van belang formeel niet beschikte over een door de raad van Boekel gedelegeerde bevoegdheid om planregels vast te stellen.

Over de inhoud van het delegatiebesluit concludeert de A-G als volgt.

"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 (o.a. ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2332, *TBR 2022/14*, m.nt. De Vries en ABRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2712). 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(sregels), is met die eis wél in strijd.”

5. In de hier geannoteerde uitspraak onderschrijft de Afdeling de conclusie van de A-G 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. Steun voor deze opvatting vindt de Afdeling in de totstandkomingsgeschiedenis van de Derde tranche Awb (*Kamerstukken II 1993/1994*, 23 700, nr. 3, p. 181). Dit brengt volgens de Afdeling mee dat het delegatiebesluit 'officieel' bekend had moeten worden gemaakt. In dit geval is dat niet gebeurd, zodat het delegatiebesluit moet worden geacht niet in werking te zijn getreden (vergelijk ABRvS 27 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL0733). De Afdeling ziet evenwel aanleiding om dit bevoegdheidsgebrek met toepassing van artikel 6:22 Awb te passeren, omdat kan worden vastgesteld dat belanghebbenden niet door dit gebrek zijn benadeeld. Dit, kort gezegd, omdat de appellerende omwonenden wel op de hoogte waren van het delegatiebesluit en daar ook geen bezwaren tegen hadden.

De Afdeling onderschrijft voorts de conclusie van de A-G dat het primaat van de vaststelling van een planregeling bij de raad berust. Het is volgens de Afdeling dus aan de raad 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 vraag of in een concreet geval sprake is van delegatie van delen van het plan, kan volgens de Afdeling daarbij niet op voorhand op de door de A-G in punt 8.9 van de conclusie bedoelde categoriale wijze worden beantwoord, maar 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, aldus de Afdeling. 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. In tegenstelling tot de A-G meent de Afdeling dat daarbij de bevoegdheid ook 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.

Ook het college kan volgens de Afdeling 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 blijven binnen de grenzen die in het delegatiebesluit zijn gesteld bij de gedelegeerde bevoegdheid en de beleidsregels van de raad, aldus de Afdeling.

6. Enerzijds neemt de Afdeling aldus het primaat van de raad bij vaststelling van een planregeling aan en trekt zij daaruit de conclusie dat een delegatiebesluit concreet en objectief moet zijn begrensd. Anderzijds acht de Afdeling het aanvaardbaar dat die begrenzing in de vorm van een beleidsregel geschiedt. Dat verhoudt zich echter niet goed met elkaar. Vanwege de inherente afwijkingenbevoegdheid van artikel 4:84 Awb levert een beleidsregel naar zijn aard namelijk geen concrete begrenzing op. Het gebruik van beleidsregels ter afbakening van de regelgevende bevoegdheid impliceert immers dat het bevoegd gezag op basis 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 concreet moet worden begrensd. Iets waarvoor de A-G al 'waarschuwde' in punt 8.11 van de conclusie.

7. Voorts nog het volgende. In de hier geannoteerde uitspraak wordt het bestemmingsplanbesluit van het college conform het delegatiebesluit getoetst aan allerlei Boekels 'beleid'. De A-G noemt een aantal van die beleidsdocumenten in r.o. 8.13 van de conclusie (de beleidsvisie Vitaal Buitengebied Boekel en de beleidsregel Ruimte voor Ruimte) en wijst er op dat die beleidsstukken rijkelijk vaag, abstract en multi-interpretabel qua redactie zijn. In dit verband kan een link worden gelegd met een andere recente uitspraak van de Afdeling, waar nu juist is geoordeeld dat een verwijzing naar beleid alleen mag als dat beleid voldoende concreet is (zie ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1841, met name r.o. 7.4). Als de maatstaf in deze uitspraak wordt gelegd naast het 'beleid' waar in de zaak Boekel aan is getoetst, dan is mijns inziens de conclusie dat de Boekelse beleidsstukken niet bepaald voldoen aan de in de uitspraak van 29 juni 2022 gestelde eis. Deze eis sluit overigens naadloos aan bij de Belvedere-lijn (zie ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, TBR 2021/141, m.nt. Rademaker, r.o. 9.4 en daarover Copier en Jurgens in PB 2022/2). Als de Afdeling die concreetheidseis stelt voor een verwijzing in een planregel, zou die dan niet zeker moeten gelden voor een begrenzing van een regelgevende bevoegdheid in een delegatiebesluit?

Volgens mij wel, als een begrenzing bij beleidsregel dus al toelaatbaar zou moeten worden geacht (quod non). Zie overigens over de verschuiving van normstelling in planregels naar beleidsregels, de daardoor vertroebelende functiescheiding tussen de raad en het college (duas politica) en de eventuele negatieve gevolgen daarvan voor de rechtsbescherming: A.G.A. Nijmeijer, 'Exceptieve toetsing van planologische beleidsregels', in: Schlössels e.a., *Naar een weerbare rechtsstaat* (SteR nr. 55), Deventer: Kluwer 2022.

8. Al met al schiet de hier geannoteerde uitspraak te kort op het punt van enerzijds het aannemen van het primaat van regelgevende bevoegdheid voor de gemeenteraad en tegelijkertijd het aanvaardbaar achten van een begrenzing van die regelgevende bevoegdheid door beleidsregels. Een gemiste kans, gelet op de conclusie van de A-G die mijns inziens volledige navolging had verdiend.

T. Groot

AB 2022/318

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

11 mei 2022, nr. 202102861/1/A2
(Mrs. C.J. Borman, H.G. Sevenster, E.J. Daalder)
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 3:4 Awb; art. 1.6, 1.7, 1.13 Wko

ECLI:NL:RVS:2022:1371

Noodzaak tot toepassing hardheidsclausule tegenover rechtlijnigheid ad absurdum.

In overeenstemming met artikel 3.4, derde lid, van de Regeling heeft GR Sociaal gelet op het bepaalde in artikel 1.7, tweede lid, van de Wet kinderopvang (Wko), in samenhang gezien met artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit bij de berekening van de tegemoetkoming voor de zoon van appellante als uitgangspunt een maximum uurprijs van € 7,02 voor buitenschoolse opvang gehanteerd.

Appellante heeft naar voren gebracht dat bij haar in de regio twee kinderopvangorganisaties actief zijn die alleen vaste pakketten aanbieden. Door deze organisaties wordt de maximum uurprijs alleen in rekening gebracht bij pakketten waarbij zij veel meer uren buitenschoolse opvang zou moeten afnemen dan zij nodig heeft. Omdat zij minder uren buitenschoolse opvang voor haar zoon nodig had, heeft zij er voor gekozen een pakket af te nemen waarbij minder uren zijn inbegrepen. Voor deze uren is door de kinderopvangorganisatie een tarief in rekening gebracht dat hoger is dan de maximum

uurprijs, maar het totaalbedrag voor de opvang van haar zoon was hierdoor lager. Ter onderbouwing heeft appellante een conceptcontract van een kinderopvangorganisatie overgelegd. Ter zitting bij de Afdeling heeft appellante verder toegelicht dat zij op advies van GR Sociaal het opvolgende jaar voor haar zoon een pakket heeft afgenomen waarin de maximum uurprijs wordt gehanteerd, maar dat zij hierdoor noodzaak was veel meer uren af te nemen en dit heeft geleid tot een hogere toekenning van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen.

Volgens de toelichting bij de Regeling moet de tegemoetkoming worden gezien als een instrument ten behoeve van personen met een beperkte draagkracht en wordt de tegemoetkoming te allen tijde gezien als aanvulling op de kinderopvangtoeslag die via de Belastingdienst/Toeslagen wordt verstrekt. De tegemoetkoming dient als een Drechtstedenspecifieke compensatie in de eigen bijdrage in de kosten van kinderopvang, aldus de toelichting. GR Sociaal heeft niet weersproken dat de toepassing van de Regeling in dit geval tot gevolg kan hebben dat appellante in de positie wordt gebracht waarin zij noodzaak is meer uren dan nodig af te nemen en dit tot gevolg heeft dat de overheid als geheel een grotere bijdrage in de kosten voor kinderopvang levert. Evenmin heeft GR Sociaal bestreden dat appellante de keuze om tegen een hoger uurtarief minder uren af te nemen met het oog hierop te goeder trouw heeft gemaakt. Verder is van belang dat GR Sociaal ter zitting bij de Afdeling heeft verklaard dat er nauwelijks zaken zijn over de verstrekking door het college van een tegemoetkoming in aanvulling op de kinderopvangtoeslag. Onder deze omstandigheden heeft GR Sociaal onvoldoende gemotiveerd dat toepassing van de Regeling voor appellante, mede gelet op het doel van de Regeling, niet leidt tot onevenredige gevolgen die moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden waarin aanleiding bestaat om gebruik te maken van de hardheidsclausule als bedoeld in artikel 6.2 van de Regeling. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het besluit van 22 juli 2020 niet berust op een deugdelijke motivering.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Zwijndrecht, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 23 maart 2021 in zaak nr. 20/4653 in het geding tussen:

Appellante,

en

De Gemeenschappelijke Regeling Sociaal (hierna: GR Sociaal), als rechtsopvolger van het Drechtstedenbestuur.