

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2606

Datum uitspraak

26 juni 2024

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2394, heeft de Afdeling het college van burgemeester en wethouders van Boekel opgedragen om binnen 16 weken na verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 11 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" te herstellen. De Afdeling heeft het college opgedragen om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak de volgende gebreken in het besluit te herstellen: - met inachtneming van wat onder 8 van de tussenuitspraak 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 van de tussenuitspraak is overwogen, motiveren dat de toegelaten functies voldoen aan de bedoeling van het college dat deze ondergeschikt moeten zijn. Zo nodig dienen de toegelaten functies en de voorwaarde van ondergeschiktheid nader te worden begrensd in de planregels.

Volledige tekst

202100119/4/R2.

Datum uitspraak: 26 juni 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Boekel,
 2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Boekel,
- appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Boekel, verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 17 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2394](#), heeft de Afdeling het college opgedragen om binnen 16 weken na verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 11 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" te herstellen.

Bij besluit van 4 oktober 2022 (hierna: het eerste herstelbesluit) heeft het college het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" gewijzigd vastgesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen en [partij] hun zienswijzen hierover naar voren gebracht.

Bij besluit van 2 mei 2023 (hierna: het tweede herstelbesluit) heeft het college het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" opnieuw gewijzigd vastgesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen en [partij] hun zienswijzen hierover naar voren gebracht.

De Afdeling heeft bepaald dat een tweede onderzoek ter zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

De ontwerpplannen zijn vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

De tussenuitspraak

2. De Afdeling heeft het college opgedragen om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak de volgende gebreken in het besluit te herstellen:

- met inachtneming van wat onder 8 van de tussenuitspraak 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 van de tussenuitspraak is overwogen, motiveren dat de toegelaten functies voldoen aan de bedoeling van het college 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 van de tussenuitspraak 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.

3. Gelet op de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken in het besluit van 11 januari 2022 zijn de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen tegen dit besluit gegrond. Het besluit moet worden vernietigd voor zover het betreft de in het bestemmingsplan Herziening [locatie] toegevoegde aanduiding "specifieke vorm van recreatie -groepsaccommodatie" op het perceel [locatie] en artikel 23.3 van de planregels. Dit wegens strijd met de in de tussenuitspraak vermelde artikelen.

De herstelbesluiten

4. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft het college met het eerste herstelbesluit het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" gewijzigd vastgesteld. Het eerste herstelbesluit houdt in dat artikel 23.3 en artikel 133.123 van de planregels worden gewijzigd en artikel 132.38 van de planregels wordt geschrapt. Daarnaast heeft het college in bijlage 42 bij de plantoelichting het besluit nader gemotiveerd. De functieaanduiding "specifieke vorm van recreatie - groepsaccommodatie" is niet gewijzigd.

5. Vervolgens heeft het college het tweede herstelbesluit genomen en het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" opnieuw gewijzigd vastgesteld. Daarbij is artikel 23.3, eerste lid, onder b, van de planregels gewijzigd. In de bijlage bij deze uitspraak is de planregeling opgenomen, zoals die met het tweede herstelbesluit voor het perceel [locatie] is vastgesteld en voor zover die relevant is voor deze zaak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak. De functieaanduiding "specifieke vorm van recreatie - groepsaccommodatie" is niet gewijzigd.

De beroepen van rechtswege

6. Artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

De herstelbesluiten zijn ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb onderdeel van dit geding. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen zijn van rechtswege mede gericht tegen de herstelbesluiten.

7. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen hebben zienswijzen over de twee herstelbesluiten naar voren gebracht. De Afdeling zal hierna aan de hand van de zienswijzen over de herstelbesluiten beoordelen of het college met het tweede herstelbesluit heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak en wat de gevolgen hiervan zijn voor de herstelbesluiten. Zoals onder 6 van de tussenuitspraak al is overwogen, zal de Afdeling vervolgens bezien of er nog procesbelang bestaat bij een zelfstandige beoordeling van Veegplan 5 en Veegplan 7.

Beoordeling tweede herstelbesluit

De bevoegdheid van het college

8. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het college niet bevoegd was om het tweede herstelbesluit te nemen. Zij wijzen erop dat het delegatiebesluit is ingetrokken. Weliswaar is een uitzondering gemaakt voor de besluitvorming in deze procedure, maar met het tweede herstelbesluit is tegen de wens van een meerderheid van de raad een nieuw besluit genomen.

8.1. De Afdeling stelt vast dat de raad bij besluit van 6 oktober 2022 het volgende onder meer heeft besloten:

"1. De aan het college gedelegeerde bevoegdheden tot het vaststellen van een herziening van het bestemmingsplan "Omgevingsplan Buitengebied Boekel, 2016", bekend onder identificatiecode NL.IMR0.0755.Omgevingsplan2016-VA01, bij besluit genomen door de gemeenteraad op 28 maart 2018, in te trekken.

2. De bevoegdheid tot het vaststellen van een herziening van het bestemmingsplan "Omgevingsplan Buitengebied Boekel, 2016", bekend onder identificatiecode NL.IMR0.0755.Omgevingsplan2016-VA01, te delegeren aan het college voor zover het een herziening betreft voor:

[...]

IX. Het nemen van het herstelbesluit, zoals deze bedoeld is en voortvloeit uit de tussenuitspraak van 17 augustus 2022 (zaaknummer 202100119/1) van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, en het nemen van eventueel te volgen herstelbesluiten uit dezelfde zaak, tot het moment van een einduitspraak."

8.2. De Afdeling stelt vast dat de raad de bevoegdheid om in deze procedure herstelbesluiten te nemen, heeft gedelegeerd aan het college. In aanmerking genomen wat al in de tussenuitspraak onder 14 en 15 over de gedelegeerde bevoegdheid van het college is overwogen, was het college dus bevoegd om het tweede herstelbesluit te nemen. In het midden kan blijven of de raad eenzelfde besluit zou hebben genomen, omdat de raad nu eenmaal de hier aan de orde zijnde besluitvorming heeft gedelegeerd aan het college.

Het betoog slaagt niet.

Het vereiste van ondergeschiktheid

9. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen betogen dat ten onrechte objectieve criteria ontbreken in de planregel dat de verblijfsrecreatie en horeca ondergeschikt dienen te zijn aan de paardenhouderij. Daardoor is onduidelijk wanneer de paardenhouderij ruimtelijk naar aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel, duidelijk als hoofdfunctie herkenbaar is. Niet gewaarborgd is dus dat de toegelaten verblijfsrecreatie en horeca slechts een ondergeschikte activiteit zijn. Zij wijzen erop dat het plan bijvoorbeeld de mogelijkheid biedt om derden gebruik te laten maken van de horeca en de zaalaccommodatie te gebruiken voor bedrijfsfeesten.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen betogen verder dat het als motivering van het eerste herstelbesluit gebruikte bedrijfsplan van [partij] zo veel gebreken bevat, dat op basis hiervan niet deugdelijk is gemotiveerd dat sprake zal zijn van ondergeschiktheid. Het bedrijfsplan wijkt ook op veel onderdelen af van de ruimtelijke onderbouwing en de planregeling, waarbij de planregeling aanmerkelijk ruimere mogelijkheden biedt. Het bedrijfsplan en de daarin verwoorde voornemens volstaan ook daarom niet voor de motivering van het tweede herstelbesluit. Weliswaar stelt het college dat het bedrijfsplan geen deel meer is van de motivering van het tweede herstelbesluit, maar daarmee ontbreekt iedere motivering van het tweede herstelbesluit. Aan het tweede herstelbesluit had een nieuw, volledig bedrijfsplan ten grondslag moeten worden gelegd, waarbij het bedrijfsplan had moeten worden afgestemd op de planologische mogelijkheden.

9.1. De Afdeling heeft het college opgedragen om, kort samengevat, met inachtneming van wat onder meer onder 23.3 van de tussenuitspraak is overwogen, te motiveren dat de

toegelaten verblijfsrecreatieve en horecafuncties voldoen aan de bedoeling van het college dat deze ondergeschikt moeten zijn aan de paardenhouderij. Zo nodig dienen de toegelaten functies en de voorwaarde van ondergeschiktheid nader te worden begrensd in de planregels.

9.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college met het tweede herstelbesluit het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek niet hersteld. In de motivering van het herstelbesluit is namelijk niet inzichtelijk gemaakt dat de groepsaccommodatie met 48 bedden, de vakantiewoningen met 32 bedden, de horecavoorziening van 100 m² en de zaalaccommodatie van 100 m² in volle omvang op de bedoelde ondergeschikte wijze kunnen worden uitgevoerd. In de motivering heeft het college erop gewezen dat de oppervlakte van de verblijfsrecreatie en horeca beperkter is dan de oppervlakte van de paardenhouderij. Daarover is in de tussenuitspraak al overwogen dat dit niet de enige begrenzing ten behoeve van de beoogde ondergeschiktheid is. Door verder niet aan de hand van objectieve criteria en concrete gegevens te onderbouwen hoe 80 bedden en 200 m² aan horeca zich op een ondergeschikte wijze zullen verhouden tot de activiteiten ten behoeve de paardenhouderij, heeft het college onvoldoende inzicht geboden in zijn beoordeling dat deze toegelaten mogelijkheden in volle omvang kunnen worden uitgevoerd. Hierbij betreft de Afdeling dat ook niet is gemotiveerd waarom het college juist 80 bedden mogelijk heeft gemaakt. Maar ook met een toelichting zal de Afdeling een groepsaccommodatie en vakantiewoningen met in totaal 80 bedden en in totaal 200 m² aan horeca niet snel als aan een paardenhouderij ondergeschikte activiteiten beschouwen. Ook het bedrijfsplan dat bij de ruimtelijke onderbouwing voor [locatie] (bijlage 51 bij de plantoelichting bij het tweede herstelbesluit) is gevoegd, biedt het in de tussenuitspraak bedoelde inzicht niet, onder meer niet omdat dit is opgesteld met het oog op een beperkte exploitatie en niet bij benutting van de maximale planologische mogelijkheden.

Het betoog slaagt.

Conclusie

10. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het college met het tweede herstelbesluit de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken niet heeft hersteld. Omdat het college kennelijk onverkort wenst vast te houden aan het aantal van 80 bedden en de Afdeling niet inziet hoe dit aantal op ondergeschikte wijze kan worden uitgevoerd, zal de Afdeling niet opnieuw toepassing geven aan de bestuurlijke lus. Dat betekent dat de beroepen tegen het tweede herstelbesluit gegrond zijn en dat de Afdeling artikel 23.3 van de planregels en de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - groepsaccommodatie" op het perceel [locatie] zoals opgenomen in het tweede herstelbesluit zal vernietigen wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb. Dit omvat ook de mogelijkheid voor horeca, omdat de raad heeft toegelicht dat deze is beoogd ten behoeve van de verblijfsrecreatie.

11. Gelet op deze conclusie ziet de Afdeling aanleiding om tevens de beroepen tegen het eerste herstelbesluit gegrond te verklaren en artikel 23.3 van de planregels en de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - groepsaccommodatie" op het perceel [locatie] zoals opgenomen in het eerste herstelbesluit te vernietigen wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb.

12. Gelet hierop behoeven de zienswijzen van [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 1] over de herstelbesluiten voor het overige geen bespreking meer.

Procesbelang bij een beoordeling van de overige besluiten

13. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen waren ook gericht tegen de besluiten van het college van 24 november 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Veegplan 5" en het besluit van het college van 26 april 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Veegplan 7". Aan deze bestemmingsplannen komt geen betekenis meer toe, nu het tweede herstelbesluit en daarmee de opnieuw gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" in de plaats hiervan is getreden. Van dit bestemmingsplan zullen alleen de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - groepsaccommodatie" en artikel 23.3 van de planregels worden vernietigd. De bepalingen van dit bestemmingsplan blijven dus gelden, maar zonder de mogelijkheden van artikel 23.3 van de planregels. Hierom en nu niet is gebleken van enig belang bij de beoordeling van het beroep van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen tegen de besluiten van 24 november 2020 (Veegplan 5) en 26 april 2021 (Veegplan 7) hebben zij daar in zoverre geen procesbelang meer bij. Hun beroepen zullen in zoverre niet-ontvankelijk worden verklaard.

Conclusie en proceskosten

14. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de beroepen voor zover gericht tegen het besluit van 11 januari 2022 (herziening [locatie]), het besluit van 4 oktober 2022 (het eerste herstelbesluit) en het besluit van 2 mei 2023 (het tweede herstelbesluit) gegrond zijn. Deze besluiten zullen worden vernietigd voor zover het betreft de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - groepsaccommodatie" op het perceel [locatie] en artikel 23.3 van de planregels.

De Afdeling zal de beroepen voor zover gericht tegen de besluiten van 24 november 2020 (Veegplan 5) en 26 april 2021 (Veegplan 7) niet-ontvankelijk verklaren.

15. Samengevat betekent dit dat de beoogde verblijfsrecreatie en horeca op het perceel [locatie] niet mogen worden gerealiseerd.

16. Ter voorlichting merkt de afdeling op dat, zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1174](#), onder 24, in een geval als hier aan de orde op een eventueel nieuw te nemen besluit de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing zijn.

17. De Afdeling ziet aanleiding het college op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

18. Het college moet de proceskosten van [appellant sub 1] vergoeden. Het college hoeft geen proceskosten van [appellant sub 2] en anderen te vergoeden, omdat niet is gebleken dat die zijn gemaakt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen niet-ontvankelijk, voor zover deze zijn gericht tegen:

a. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Boekel van 24 november 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Veegplan 5";

b. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Boekel van 26 april 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: Veegplan 7";

II. verklaart de beroepen gegrond, voor zover deze zijn gericht tegen:

- a. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Boekel van 11 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]";
- b. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Boekel van 4 oktober 2022 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]";
- c. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Boekel van 2 mei 2023 tot opnieuw gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]";

III. vernietigt:

- a. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Boekel van 11 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" voor zover het betreft de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - groepsaccommodatie" op het perceel [locatie] en artikel 23.3 van de planregels;
- b. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Boekel van 4 oktober 2022 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" voor zover het betreft de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - groepsaccommodatie" op het perceel [locatie] en artikel 23.3 van de planregels;
- c. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Boekel van 2 mei 2023 tot opnieuw gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan: herziening [locatie]" voor zover het betreft de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - groepsaccommodatie" op het perceel [locatie] en artikel 23.3 van de planregels;

IV. draagt het college van burgemeester en wethouders van Boekel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

V. veroordeelt de het college van burgemeester en wethouders van Boekel tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.062,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de het college van burgemeester en wethouders van Boekel het door appellanten voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- a. € 181,00 aan [appellant sub 1];
- b. € 181,00 aan [appellant sub 2] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van dit bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.M. Boer, griffier.

w.g. Minderhoud
voorzitter

w.g. Boer

BIJLAGE

Artikel 23 Groepsaccommodatie

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 92 lid b, sub 2 een maximaal oppervlak aan bebouwing van 970 m², uitsluitend bestaande uit:
 - een groepsaccommodatie met maximaal 48 bedden;
 - 4 vakantiewoningen bij [locatie] en met elk maximaal 8 bedden en een gezamenlijk gebruiksoppervlak van maximaal 160 m²;
 - een horecavoorziening uit de categorie 1a van de Staat van Horeca-activiteiten met een maximaal gebruiksoppervlak van 100 m²;
 - een zaalaccommodatie behorende bij [locatie] overeenkomstig categorie 1a 'lichte horeca' in de Staat van Horeca-activiteiten met een maximaal gebruiksoppervlak van 100 m².
 - b. de activiteiten onder a worden als een ondergeschikte functie gezien als de activiteiten een beperkte ruimtelijke omvang hebben en als de hoofdfunctie paardenhouderij ruimtelijk 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 136 Begrippen

136.56 Groepsaccommodatie

een accommodatie die logies overwegend aan personen in groepsverband (geen gezinsverband zijnde) verstrekt.

136.113 Vakantiewoningen bij [locatie]

woningen bestemd voor verblijfsrecreatie [locatie] ten dienste van een huishouden of personen in groepsverband (geen gezinsverband zijnde).

136.117 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.

136.122 "Zaalaccommodatie behorende bij [locatie]

de verhuur van een zaalruimte voor horeca-activiteiten overeenkomstig categorie 1b 'lichte horeca' in de staat van Horeca-activiteiten ten dienste van zakelijke bijeenkomsten waaronder vergaderingen, congressen, diners en recepties.

