

Het omgevingsplan met open normen - flexibel maar ook rechtszeker?

Boeve, M.N.

Publication date
2023

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Boeve, M. N. (null). (2023). Het omgevingsplan met open normen - flexibel maar ook rechtszeker?., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/het-omgevingsplan-met-open-normen-flexibel-maar-ook-rechtszeker/>

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Het omgevingsplan met open normen – flexibel maar ook rechtszeker?



[Marlon Boeve](#)

21 juni 2023

In Nederland houden we van vastigheid. Ook in de ruimtelijke inrichting van onze leefomgeving. Dat de Omgevingswet het gebruik van ‘open normen’ op grotere schaal faciliteert, wordt dan ook best even wennen. TU Delft-hoogleraar Marlon Boeve neemt deze aanpak onder de loep, die tot meer flexibiliteit moet leiden. Daarbij passeren ook de eerste praktijkervaringen de revue. Wat zijn de lessen uit de jurisprudentie?

De Omgevingswet beoogt meer dynamiek en flexibiliteit te brengen in de aanpak van de fysieke leefomgeving. Deze dynamische aanpak wordt onder meer gefaciliteerd door in omgevingsplannen globaler en flexibeler regels over bouwen en gebruiken op te nemen dan in de huidige bestemmingsplannen. Door niet op voorhand gedetailleerd vast te leggen welke ontwikkelingen zijn toegestaan in een gebied, wordt meer ruimte gelaten voor het initiatief van private marktpartijen. Dit kan bijvoorbeeld interessant zijn voor transformatiegebieden. Vaak wordt hierbij gerefereerd aan ‘uitnodigingsplanologie’ of ‘organische gebiedsontwikkeling’. Ook kan de flexibiliteit het inspelen op nieuwe (markt)omstandigheden of inzichten mogelijk maken.

Latere afweging

De flexibiliteit kan juridisch uitwerking krijgen door in het omgevingsplan 'open normen' op te nemen. Dit is een norm die het bevoegd gezag ruimte biedt om op een later moment, bij de vergunningverlening, een afweging te maken. We werken in de huidige praktijk bijvoorbeeld met een norm zonder ruimte voor afweging als 'de (bouw)hoogte van een gebouw in een bouwvlak mag ten hoogste 10 meter bedragen'. Straks kan daar een open norm met afwegingsruimte voor in de plaats komen waarbij 'de bouwhoogte passend moet zijn bij de bestaande stedenbouwkundige structuur'. De afwegingsruimte kan nader worden uitgewerkt in beleidsregels waarnaar in het omgevingsplan wordt verwezen. Dit vergroot de flexibiliteit omdat beleidsregels relatief eenvoudig kunnen worden vastgesteld en aangepast en er tegen de vaststelling geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat.

Open normen worden overigens ook nu al toegepast. We zien dat in de huidige bestemmingsplannen al vaak bij de regulering van parkeergelegenheid. In het bestemmingsplan wordt dan bepaald dat moet worden voorzien in 'voldoende parkeergelegenheid' voordat een omgevingsvergunning voor bouwen kan worden verleend. Wat moet worden verstaan onder 'voldoende parkeergelegenheid' wordt niet rechtstreeks in het bestemmingsplan geregeld. Dit is uitgewerkt in de gemeentelijke parkeernota (als beleidsregel) waarnaar wordt verwezen in het bestemmingsplan.

Naast de parkeernormering wordt in reguliere bestemmingsplannen bij regels voor bouwen weinig gebruik gemaakt van 'open normen'. Dit komt onder meer omdat er in het huidige recht weinig ruimte is voor nadere afwegingsmomenten. Er moet voldoende zekerheid bestaan over de bouw- en gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.

Minder onderzoeksfasen

Bovendien moet bij de (vele) onderzoeken die worden gedaan ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan worden uitgaan van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan. Dit betekent hoe globaler het plan, hoe meer onderzoek. Onder de Omgevingswet zou dit dus anders moeten worden. Zo verruimt de Omgevingswet de mogelijkheden om in het omgevingsplan te werken met vergunningplichten. Pas op een later moment, bij een concrete vergunningaanvraag voor bijvoorbeeld de bouw van woningen of een bedrijfspand, kan dan worden beoordeeld of een ontwikkeling toelaatbaar is aan de hand van beleidsregels. De onderzoekplichten kunnen zo worden doorgeschoven naar het moment van de vergunningaanvraag voor een concreet project. Dit kan een vermindering van de onderzoekslasten betekenen omdat niet alle mogelijke varianten die het plan mogelijk maakt hoeven te worden onderzocht.



'Portret Marlon Boeve' door Sander van Wettum (bron: SKG)

Het werken met open normen biedt ruimte voor flexibiliteit, maar waar zit de begrenzing? Er ontstaat immers een spanningsveld tussen flexibiliteit en de rechtszekerheid. Het plan zelf geeft minder houvast bij een dergelijke globale en flexibele opzet. De rechtszekerheid van (toekomstige) eigenaren en gebruikers van de gronden en gebruikers van de omgeving kan daarmee in het geding komen. Inmiddels heeft de jurisprudentie over zogeheten 'bestemmingsplannen met een verbrede reikwijdte' al enige duidelijkheid gebracht. Deze zijn vastgesteld met toepassing van de Crisis- en herstelwet en maken het mogelijk om alvast te experimenteren met de mogelijkheden die de Omgevingswet gaat bieden. De jurisprudentie is dan ook van belang voor onder de Omgevingswet vast te stellen omgevingsplannen.

Concreet en objectief

In de belangrijke [Belvédère-uitspraak](#) uit 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat het werken met open normen waarvan de uitleg bij de vergunningverlening afhankelijk is van beleidsregels is toegestaan. Met een mits: de open normen moeten voldoende concreet en objectief zijn begrensd. De planregels en verbeelding moeten zelf al voldoende inzicht bieden in de geboden bouw- en gebruiksmogelijkheden. De Afdeling bestuursrechtspraak acht die begrenzing noodzakelijk voor de rechtszekerheid van (toekomstige) grondeigenaren – en gebruikers. Of een open norm voldoende concreet en objectief is begrensd, hangt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak af van de omstandigheden van het geval, waarbij de Afdeling wel een aantal criteria meegeeft waaraan dit kan worden getoetst (onder andere de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden waarop de open norm ziet en de aard en omvang van het plangebied).

Planregels waarin het oprichten, veranderen of uitbreiden van gebouwen wordt toegestaan, als wordt voldaan aan 'passende maatvoering normen' en 'voldoende stedenbouwkundige kwaliteit' zijn volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet voldoende concreet en objectief begrensd. De Afdeling geeft ook aan hoe dit wel in de planregels zou kunnen worden geregeld, bijvoorbeeld door aan te geven dat de passendheid van maatvoering betekent 'dat de voorziene bebouwing qua omvang, hoogte, en situering moet aansluiten bij de bebouwing in de directe omgeving'.



'Belvédère Maastricht' door Henk Vrieselaar (bron: [Shutterstock](#))

Ook de gemeente Den Haag heeft in het Omgevingsplan Binckhorst (een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) veelvuldig gewerkt met open normen, die nader worden ingevuld door beleidsregels. De Binckhorst is een gebied waar nu nog veel bedrijven zijn gevestigd. Den Haag wil het gebied op organische wijze transformeren naar een stadswijk waar wordt wonen en werken zijn gemengd. In een [uitspraak](#) over het omgevingsplan Binckhorst past de Afdeling bestuursrechtspraak de Belvédère criteria voor open normen toe. Daarbij merkt de Afdeling op dat het op grote schaal werken met open normen op zichzelf niet in strijd is met de rechtszekerheid. Ook de open norm 'onevenredige aantasting' in samenhang met de beleidsregel 'bestaande bedrijven' leidt niet tot rechtsonzekerheid omdat de voortzetting van de bedrijfsvoering van bestaande bedrijven niet wordt belemmerd. In de planregels is namelijk ook bepaald dat 'de voor de bestaande bedrijfsvoering benodigde milieuruimte wordt gerespecteerd'. De uitspraak is positief voor het omgevingsplan Binckhorst en het plan is inmiddels (grotendeels) onherroepelijk.

Ter discussie

Zo wordt dus steeds meer duidelijk over het werken met open normen, waarbij er recent meer licht is geworpen op een belangrijke vervolgvraag. Deze gaat over de

manier waarop de bestuursrechter de regels van een onherroepelijk omgevingsplan met open normen kan toetsen in een procedure over de omgevingsvergunning. Hierover heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een advies gevraagd aan Staatsraad Advocaat-Generaal Nijmeijer. Op 15 april 2023 is de conclusie van A-G Nijmeijer verschenen. Een conclusie is een (niet bindend) onafhankelijk advies aan de bestuursrechter met een uitgebreide juridische beschouwing over een ingewikkelde juridische vraag die in een rechtszaak aan de orde is. In deze [conclusie](#) staat wederom het omgevingsplan Binckhorst centraal. Het gaat in de beroepsprocedure over een omgevingsvergunning voor het realiseren van een woontoren van 73 meter hoog.

Volgens een omwonende kon een regel uit het plan niet worden gebruikt als toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor de woontoren vanwege evidente strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De planregel bevat de open norm dat de hoogbouw 'zorgvuldig' moet worden 'ingepast', waarbij voor de uitwerking wordt verwezen naar een beleidsregel. Deze planregel zou onvoldoende houvast bieden voor wat op de betreffende locatie is toegestaan aan hoogbouw. Eerder volgde de rechtbank het betoog van deze omwonende.



'Binckhorst, Den Haag' door [oliverdelahaye](#) (bron: [Shutterstock](#))

In deze conclusie ging het om het volgende. Normaal gesproken zijn de regels van een onherroepelijk bestemmingsplan rechtsgeldig en worden deze regels in een omgevingsvergunningprocedure niet meer getoetst. Dit biedt rechtszekerheid. Alleen als een planregel evident in strijd is met een hogere regeling (zoals de bewoner betoogde) kan de regel in een beroepsprocedure over een omgevingsvergunning onverbindend worden geacht of buiten toepassing worden gelaten. In juridisch jargon heet dit het 'evidentie criterium'. De planregel wordt dan dus opnieuw ter discussie gesteld.

Nieuwe juridische vraagstukken

Maar hoe zit dat bij een omgevingsplan met open normen, kan daarbij ook het evidentie criterium worden gehanteerd of moet een ander criterium worden gebruikt? Daarbij is onder meer van belang dat er bij het gebruik van open normen de mogelijkheid is dat pas in de vergunningsfase duidelijk is wat de gevolgen zijn van de regels van het omgevingsplan. In zijn conclusie gaat A-G Nijmeijer in op deze vraag. Hij vindt dat het evidentie criterium ook kan worden gehanteerd bij de toetsing van het omgevingsplan. Wel bepleit hij een uitzondering voor de gevallen waarin in een regel van het omgevingsplan dynamisch wordt verwezen naar een beleidsregel die later (nadat het plan onherroepelijk is) pas bekend wordt gemaakt of wordt gewijzigd.

De toetsing van de betreffende regel van het omgevingsplan door de bestuursrechter zou dan op dezelfde wijze moeten plaatsvinden als bij de toetsing van het plan (denk aan de criteria van de Bèlvèdere-uitspraak) en dus niet alleen of er sprake is van 'evidente' strijd. De Afdeling bestuursrechtspraak moet nu uitspraak doen in de zaak over de omgevingsvergunning voor de woontoren. Afgewacht moet worden in hoeverre de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak conform de conclusie zal zijn. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is aanstaande. Daarbij ontstaan nieuwe juridische vraagstukken. De jurisprudentie over bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte biedt al wat meer duidelijkheid over de mogelijkheden van het omgevingsplan. Daarmee is deze jurisprudentie van belang voor eenieder die betrokken is bij gebiedsontwikkelingen, zowel ontwikkelaars, burgers, bedrijven als overheden.

Cover: 'Woningen in constructie in Nijmegen.' door Marcel Rommens (bron: [Shutterstock](#))



Door [Marlon Boeve](#)

Marlon Boeve is hoogleraar omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft