



(Meer) flexibiliteit in omgevingsplannen

Tycho Lam & Katja Burgman-Linssen

Een bestemmingsplan dat wordt vastgesteld zonder dat een concreet eindbeeld bestaat, wordt 'uitnodigingsplanologie' genoemd. Bij uitnodigingsplanologie bevatten ruimtelijke plannen geen blauwdruk voor een gebied, maar een uitnodiging om met (innovatieve) oplossingen te komen die leiden tot een betere kwaliteit. Niet alleen de bestaande situatie en concrete initiatieven worden in een bestemmingsplan vastgelegd, maar er wordt ruimte geboden aan nieuwe (bouw)initiatieven waarin de inhoud nog niet bekend is. Het aantal regels wordt minder en de regels bevatten open normen.

De Omgevingswet beoogt meer mogelijkheden te bieden voor uitnodigingsplanologie. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte worden vastgesteld op grond van de Crisis- en herstelwet (hierna: 'de Chw'). Met dergelijke plannen kan vooruitgelopen worden op de systematiek van de Omgevingswet.

Deze blog gaat over de mogelijkheden om uitnodigingsplanologie toe te passen en het spanningsveld tussen het bieden van flexibiliteit en rechtszekerheid dat hierdoor ontstaat.

Is uitnodigingsplanologie nieuw?

Uitnodigend bestemmen is niet nieuw. De Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'de Wro') en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: 'het Bro') maken het vaststellen van een globaal bestemmingsplan mogelijk in twee vormen: door het vaststellen van een globale eindbestemming en door het vaststellen van een globale bestemming met

uitwerkingsplicht. In de eerste vorm blijft de bestemming globaal door veel rechtstreeks mogelijk te maken. In de tweede vorm is de bestemming globaal totdat is voldaan aan de uitwerkingsplicht. Het uitwerkingsplan dat op grond van de uitwerkingsplicht wordt vastgesteld, zorgt voor een gedetailleerde planinvulling.

De Wro biedt dus al mogelijkheden om globaal te bestemmen, maar desondanks komt dit in de praktijk relatief weinig voor. De omvangrijke onderzoekslast en planschaderisico's voor bestemmingsplannen die veel directe bouw- en gebruiksmogelijkheden bieden, werken op dit moment belemmerend. Ook voor een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht geldt namelijk het uitgangspunt dat in onderzoeken (waaronder het milieueffectrapport) moet worden uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. Het planologische *worst-case-scenario* is voorwerp van onderzoek. Bovendien hebben veel gemeentebesturen moeite met loslaten.

Wat verandert er met de komst van de Omgevingswet?

De Omgevingswetgever propageert om anders te gaan denken en de markt meer ruimte te bieden. Een aantal van deze veranderingen heeft al geleid tot wijzigingen in de Wro en het Bro (de actualiseringsplicht is afgeschaft en de mogelijkheid om dynamisch te verwijzen is in het Bro opgenomen). Hierna lichten wij de voornaamste wijzigingen kort toe.

Afschaffen actualisatieplicht

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is geconstateerd dat het aantonen van de financiële uitvoerbaarheid niet altijd reëel is en dat de vereiste tienjaarlijkse actualisatie een nodeloze bestuurlijke last is. Na de inwerkingtreding van de Waabb (per 1 juli 2018) is de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen vervallen. Artikel 3.1a van de Wro bepaalt dat artikel 3.1, tweede, vierde en vijfde lid, niet van toepassing zijn op bestemmingsplannen die elektronisch raadpleegbaar zijn. Dat betekent dat bestemmingsplannen niet langer binnen een periode van tien jaar na vaststelling telkens opnieuw hoeven te worden vastgesteld. Daarmee is vooruitgelopen op de Omgevingswet. Als voordeel van het vervallen van de actualiseringsplicht noemt de memorie van toelichting dat het mogelijk wordt om de onderzoeksinspanningen beter te richten op de lokale behoefte en zo meer maatwerk te kunnen leveren.

Het gevolg van het ontbreken van een planhorizon voor de uitvoerbaarheidstoets is dat een nieuwe maatstaf moet gelden. In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de AbRS van 27 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3292 (*Uitwerkingsplan Ravelijnstraat Maastricht*) lijkt in een dergelijke maatstaf te zijn voorzien, namelijk dat de planvaststeller zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de uitvoerbaarheid van het plan binnen een afzienbare termijn is te voorzien.

Verminderen onderzoekslast

De Omgevingswetgever noemt als knelpunt dat al in de fase van planvorming veel detailinformatie nodig is. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan de onderzoekslast voor het vaststellen van een omgevingsplan afnemen. De Ow biedt de mogelijkheid om een deel van de onderzoeken door te schuiven naar de uitvoeringsfase. Bij de vaststelling van een omgevingsplan met een nader afweegmoment hoeven de maximale planologische mogelijkheden niet al bij het vaststellingsbesluit te zijn onderzocht. Vastgesteld moet kunnen worden dat zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien niet kan worden gerealiseerd. In die zin is het aspect van uitvoerbaarheid onderdeel van de te maken bredere afweging die aan het opnemen van een regel in het omgevingsplan ten grondslag moet worden gelegd. De toedeling van functies moet evenwichtig zijn, waarbij alle betrokken belangen moeten worden meegewogen. Pas bij concrete besluitvorming komt de 'hoe' vraag aan de orde.

Zonder nader afwegingsmoment is het doorschuiven van onderzoeksverplichtingen niet mogelijk. Dat betekent dat het doorschuiven van de onderzoeksverplichting alleen mogelijk is indien er een omgevingsvergunningsplicht geldt op grond van het omgevingsplan. Onder de Omgevingswet noemen we dat een binnenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning.

Verminderen planschaderisico's

Anders dan onder de huidige regelgeving zijn niet alleen besluiten die het planologisch regime wijzigen aangemerkt als schadeveroorzakend besluit. Ook de omgevingsvergunning voor projecten die passen binnen het omgevingsplan komt in aanmerking voor nadeelcompensatie. Het peilmoment voor de beoordeling van de planschade is nu de datum van inwerkingtreding van het bestemmingsplan. De hoogte van de schade wordt nu bepaald door de maximale mogelijkheden van het oude plan te vergelijken met die van het nieuwe plan. Onder de Omgevingswet verandert dit. Het peilmoment voor de beoordeling van schade wordt verlegd van de inwerkingtreding van een nieuw planologisch besluit naar het moment dat wordt medegedeeld dat een omgevingsvergunning is verleend ofwel - als er geen omgevingsvergunning is vereist - het moment dat er informatie over de te verrichten activiteit aan het bevoegd gezag is verstrekt en het bevoegd gezag hier kennis van heeft gegeven (meldings- of informatieplicht), ofwel het moment waarop men is begonnen met de activiteit (vergunningsvrij) bepalend voor het moment dat er om indirecte planschade verzocht kan worden.

Ter bepaling van de hoogte van de schade wordt de situatie direct na het verlenen van de omgevingsvergunning of de start van de activiteit vergeleken met de situatie direct daaraan voorafgaand. Voor een waardedaling van een onroerende zaak in geval van indirecte planschade is in de Omgevingswet niet langer een minimumforfait vastgelegd, maar een vast forfait. Nadat een nader gewijzigd amendement was aangenomen, is dit vaste forfait bepaald op vier procent. Uit de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Ow blijkt dat voor een verandering van het karakter van het forfait is gekozen om de voorspelbaarheid over de uitkomsten van een planschadeprocedure te vergroten.

(Dynamische) verwijzing naar beleidsregels en de omgevingsplanactiviteit

Het werken met open normen leidt vanzelfsprekend tot minder rechtszekerheid. Het benutten van de mogelijkheid voor een verwijzing naar (dynamische) beleidsregels versterkt de mogelijkheid om globaler te gaan bestemmen.

Met een dynamische verwijzing naar beleidsregels doelt de wetgever op een verwijzing in het omgevingsplan naar beleidsregels die kunnen worden aangepast zonder dat het bestemmingsplan moet worden gewijzigd. Van deze mogelijkheid kan alleen gebruik worden gemaakt indien een bestuursbevoegdheid wordt aangewend, oftewel wanneer er een vergunningsplicht voor de betreffende activiteit geldt.

Onder de Omgevingswet wordt de omgevingsplanactiviteit geïntroduceerd, De omgevingsplanactiviteit vervangt naast de uitwerkingsplicht ook de binnenplanse afwijkactiviteit en de wijzigingsbevoegdheid en maakt het mogelijk om binnenplannen een nader afweegpunt te introduceren.

De mogelijkheid om in het omgevingsplan met vergunningenstelsels te werken is in beginsel net zo onbegrensd als de mogelijkheid om in het omgevingsplan regels over activiteiten te stellen. In het omgevingsplan dienen per omgevingsplanactiviteit beoordelingsregels te worden gesteld. Indien een aanvraag voldoet aan de beoordelingsregels mag een initiatiefnemer erop vertrouwen dat de omgevingsplanactiviteitsvergunning wordt verleend. Ook beoordelingsregels kunnen de nodige afwegingsruimte bieden met een (dynamische) verwijzing naar beleidsregels. Bij een dergelijke verwijzing dient duidelijk te zijn naar welke beleidsregel wordt verwezen.

De koppeling tussen de mogelijkheid om een omgevingsplanactiviteit op te nemen en de mogelijkheid om dynamisch te verwijzen naar beleidsregels, draagt bij aan het werken met open normen in een omgevingsplan. Dat een dynamische verwijzing in een bestemmingsplan met een wijzigingsbevoegdheid ook nu al mogelijk is, volgt uit rechtspraak van de Afdeling.

Het middel moet het doel echter niet voorbij schieten: indien voor alle activiteiten een vergunningplicht wordt opgenomen, draagt dit niet bij aan uitnodigend bestemmen. Bovendien mag de normstelling niet verplaatst worden van het omgevingsplan naar de beleidsregels.

Schrappen van vergunningplichten

Met de Omgevingswet wordt een deel van de regels op rijksniveau geschrapt en worden aan decentrale overheden maatwerkmogelijkheden geboden. Onderdeel van dit maatwerk is dat keuzes gemaakt worden over het schrappen van vergunningplichten en het invullen van afwegingsruimte. Een voorbeeld: op dit moment bevatten artikel 2 en 3 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht voorwaarden waaronder geen omgevingsvergunning voor het bouwen vereist is. Onder de Omgevingswet kunnen gemeenteraden bepalen welke voorwaarden er gelden om vergunningvrij te kunnen bouwen voor wat betreft het planologische onderdeel. Wat nu vergunningvrij is, mag niet vergunningplichtig gemaakt worden. Voor de technische toets blijft wel landelijke regelgeving gelden. Tot het moment dat gemeenten een bewuste afweging hebben gemaakt, blijven de planologische voorwaarden voor vergunningvrij bouwen gelden. Deze regels staan in de bruidsschat die van rechtswege onderdeel wordt van het omgevingsplan tot 1 januari 2029.

Al deze mogelijkheden dragen eraan bij dat een meer flexibele toedeling van functies aan locaties kan plaatsvinden. Dit draagt bij aan de mogelijkheid om een gebied te transformeren.

Experimenteren op grond van de Crisis- en herstelwet

Er hoeft niet te worden gewacht met experimenteren. Zoals in de vorige paragraaf aan bod kwam, zijn sommige veranderingen al geland in de Wro en het Bro. Daarnaast kan er vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet nu al geëxperimenteerd worden.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is daarvoor het instrument. Dit bestemmingsplan is aangemerkt als innovatie-experiment in de Crisis- en herstelwet. Gemeenten of provincies die willen deelnemen aan dit experiment dienen het project waarmee geëxperimenteerd wordt aan te melden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Inmiddels zijn er tientallen experimenteerplannen met een uitnodigende houding vastgesteld. Over een aantal van deze plannen heeft de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State in beroepsprocedures uitspraak gedaan. Uit deze uitspraken is enigszins te destilleren hoe de Afdeling omgaat met het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. De lessen die getrokken kunnen worden zijn dat de rechtszekerheid (in het bijzonder bestaand, legaal gebruik) ook in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voldoende geborgd moet zijn. Voor gebruikers en eigenaren moet een redelijke mate van zekerheid bestaan over de vraag of voor een bepaald bouwvoornemen een vergunning kan worden verleend of in overeenstemming met het plan kan worden geacht. Bij de beoordeling of hieraan wordt voldaan, weegt de Afdeling mee dat een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een experimenteel karakter heeft.

Verder blijkt dat rechtspraak die de Afdeling heeft gevormd over traditionele bestemmingsplan, namelijk dat een nader afwegingsmoment voor het toegestane grondgebruik in geval van een bestemming bij recht niet is toegestaan, niet van toepassing is op een vergunningstelsel als in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

De Afdeling oordeelt dat het werken met open normen toelaatbaar is in geval er een nader afwegingsmoment volgt in de vorm van een omgevingsvergunning. De invulling van de open normen kan over de boeg van de omgevingsvergunning worden voorgelegd aan de bestuursrechter.

Conclusie

De Omgevingswet maakt het daadwerkelijk mogelijk om meer uitnodigend te bestemmen. Uitnodigingsplanologie is echter niet voor alle gebieden geschikt. Met name voor gebieden met een transformatieopgave zijn de mogelijkheden om uitnodigend te bestemmen interessant. Naast het benutten van de juridisch-instrumentele mogelijkheden is ook een andere manier van denken nodig om hierin succesvol te zijn.

Het bovenstaande is slechts een korte samenvatting van veranderingen die de Omgevingswet mee brengt. Wilt u hier meer over weten en tevens op de hoogte gebracht worden van de laatste jurisprudentie op het gebied van ruimtelijke ordening? Kom dan naar de ééndaagse opleiding '[Actualiteiten bestemmingsplannen](#)'.



Over Tycho

Tycho is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. en Senior docent / onderzoeker bij de Radboud Universiteit Nijmegen en houdt zich bezig met de publiek- en privaatrechtelijke aspecten van gebiedsontwikkelingen. Hij begeleidt en adviseert over

ruimtelijke procedures en procedeert bij de bestuursrechter onder meer over bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen.

Daarnaast is hij nauw betrokken bij onderhandelingen over gebiedsontwikkelingsovereenkomsten, stelt hij deze op en procedeert hij over geschillen die in dat kader ontstaan. De Omgevingswet heeft zijn bijzondere belangstelling. komt aan de orde, maar ook personeelsbeleid.



Over Katja

Katja Burgman-Linssen is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. en houdt zich voornamelijk bezig met het ruimtelijk bestuursrecht. Ze adviseert over bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en andere omgevingsrechtelijke vraagstukken. Bovendien is ze erg geïnteresseerd in de Omgevingswet.

Actualiteiten bestemmingsplannen



♦ In één dag wordt alle essentiële jurisprudentie en wetgeving besproken door Tycho Lam.

Voor juridisch specialisten die werken aan een planproces! Onder de Omgevingswet zouden omgevingsplannen flexibeler moeten worden. Maar is dat ook daadwerkelijk zo? Laat u overtuigen door Tycho Lam om daadwerkelijk veranderingen in gang te zetten.

[Bekijk de opleiding](#) →