

MASTER'S THESIS

Flexibiliteit in het omgevingsplan bezien in het licht van het formele rechtszekerheidsbeginsel

Kuiper, A.

Award date:
2022

Awarding institution:
Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 15. May. 2025

Open Universiteit
www.ou.nl



Flexibiliteit in het omgevingsplan gezien in het licht van het formele rechtszekerheidsbeginsel

Student: A. Kuiper

Studentnummer: 836317569

Begeleider: mr. dr. S.D.P. Kole

Examinator: mr. dr. L.M. Koenraad

Aantal woorden: 13.702 (exclusief voorblad, inhoudsopgave, lijsten en voetnoten)

Datum: 1 april 2022

Afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
amvb	algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BR	Bouwrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
Bu Chw	Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet
BZK	Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
Chw	Crisis- en herstelwet
IBR	Instituut voor Bouwrecht
m.nt	met noot
M en R	Milieu & Recht
p.	pagina
r.o.	rechtsoverweging
Stb.	Staatsblad
SVBP	Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
VRROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wgh	Wet geluidhinder
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	4
1.2	Relevantie van het onderzoek	5
1.3	Probleemstelling	5
1.4	Onderzoeksmethode	6
1.5	Opbouw van de scriptie	6
2	Het formele rechtzekerheidsbeginsel	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Inhoud en functie	7
2.3	Toetsing door de bestuursrechter	8
3	Flexibiliteit op basis van de huidige wet- en regelgeving	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Het bestemmingsplan	11
3.2.1	Algemeen	11
3.2.2	Flexibiliteitsmogelijkheden	13
3.3	Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	21
3.3.1	Algemeen	21
3.3.2	Flexibiliteitsmogelijkheden	22
4	Flexibiliteit op basis van de Omgevingswet	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Het omgevingsplan	27
4.2.1	Algemeen	27
4.2.2	Flexibiliteitsmogelijkheden	29
5	Flexibiliteit en de gevolgen voor de formele rechtszekerheid van het omgevingsplan	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Situaties die kunnen leiden tot strijd met het formele rechtzekerheidsbeginsel	35
6	Samenvatting, conclusie en aanbeveling	42
	Literatuurlijst	45
	Jurisprudentielijst	48

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Bij Koninklijke Boodschap van 16 juni 2014 is het ‘voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)’ aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ Na de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer,² is de Omgevingswet op 26 maart 2016 in het Staatsblad gepubliceerd.³ De wet is daarna op onderdelen aangevuld en gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet en andere in het Staatsblad gepubliceerde wetten.⁴ De inwerkingtreding van de Omgevingswet staat gepland op 1 januari 2023.

De bestaande regels over het omgevingsrecht⁵ zijn volgens de wetgever te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Bovendien ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling.⁶ De Omgevingswet voorziet in een samenhangende benadering van het omgevingsrecht en vervangt een groot aantal wetten.⁷

Naast maatschappelijke doelen,⁸ kent de Omgevingswet vier verbeterdoelen, waaronder meer flexibiliteit en het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte.⁹ Eén van de instrumenten die hiervoor kan worden gebruikt is het omgevingsplan.¹⁰

Het omgevingsplan biedt nieuwe mogelijkheden voor het reguleren van gebruiks- en bouw mogelijkheden. Zo kunnen hierin bijvoorbeeld open normen worden opgenomen die niet op voorhand invullen hoe een bepaalde activiteit precies verricht moet worden.¹¹ Naast het gebruik van open normen, kent de Omgevingswet andere mogelijkheden voor flexibiliteit in het omgevingsplan. Hierbij kan gedacht worden aan maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en de gelijkwaardigheidsbepaling.¹²

¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 1.

² De Tweede en Eerste Kamer hebben het wetsvoorstel op respectievelijk 1 juli 2015 (*Handelingen II* 2014/15, nr. 103, item 20) en 22 maart 2016 (*Handelingen II* 2015/16, nr. 24, item 4) aangenomen.

³ *Stb.* 2016, 156.

⁴ Zie voor de Invoeringswet Omgevingswet *Stb.* 2020, 172.

⁵ Het omgevingsrecht is een verzamelnaam voor rechtsgebieden die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld bouw-, milieu-, natuur- en waterrecht en regelgeving over de ruimtelijke ordening; Oldenziel & De Vos 2018, p. 2. Zie ook artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet waarin wordt aangegeven wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat.

⁶ Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 14 – 18 voor een beschrijving van de knelpunten in het huidige omgevingsrecht.

⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 303 – 320 somt de wetten op die de Omgevingswet geheel, grotendeels of deels vervangt.

⁸ Zie artikel 1.3 van de Omgevingswet.

⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 25.

¹⁰ Het omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan en de beheersverordening en is niet beperkt tot ‘een goede ruimtelijke ordening’. Blijkens artikel 4.1 van de Omgevingswet kan het omgevingsplan alle aspecten van de fysieke leefomgeving bevatten. In hoofdstuk 4 van deze scriptie wordt hier nader op ingegaan.

¹¹ Oldenziel & De Vos 2018, p. 80. Zie ook Faber 2019, p. 78 en 125 – 126.

¹² Zie respectievelijk de artikelen 4.5, 4.6 en 4.7 van de Omgevingswet. In hoofdstuk 4 van deze scriptie worden de flexibiliteitsmogelijkheden uitgebreid geanalyseerd.

De door de Omgevingswet geboden flexibiliteit kan gevolgen hebben voor de formele rechtszekerheid van het omgevingsplan.¹³ Mijn onderzoek is hierop gericht.

Omdat het omgevingsplan het bestemmingsplan vervangt, breng ik eerst in kaart welke flexibiliteitsmogelijkheden de huidige wet- en regelgeving voor het bestemmingsplan en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte¹⁴ kent en hoe deze instrumenten zich blijken de rechtspraak verhouden tot het formele rechtszekerheidsbeginsel. Daarna maak ik inzichtelijk welke flexibiliteitsmogelijkheden de Omgevingswet voor het omgevingsplan kent. Vervolgens wordt een voorspelling gedaan in welke situaties onder de Omgevingswet mogelijk sprake is van strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel.

1.2 Relevantie van het onderzoek

In het bestemmingsplan wordt vastgelegd welk gebruik van gronden en opstallen mag worden gemaakt.¹⁵ Daarnaast kan het bestemmingsplan regels bevatten over bouwmogelijkheden. De gemeenteraad bepaalt in beginsel de gedetailleerdheid of globaliteit van het bestemmingsplan. Ook is het mogelijk om flexibiliteitsmogelijkheden in het bestemmingsplan op te nemen. Dit kan tot spanningen met het formele rechtszekerheidsbeginsel leiden.

Op basis van de Chw kan worden geëxperimenteerd met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Ook in de toepassing van dergelijke plannen en de effecten ervan op de praktijk zit een zekere spanning met het formele rechtszekerheidsbeginsel.

Met de komst van de Omgevingswet kunnen deze spanningen toenemen. Immers, de Omgevingswet geeft veel flexibiliteit aan het omgevingsplan. De voorspelling van de mogelijke gevolgen van de flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan op het formele rechtszekerheidsbeginsel is daarmee een relevant onderwerp voor nader onderzoek.

1.3 Probleemstelling

In deze scriptie wordt een antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag:

Kan toepassing van flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan leiden tot strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel?

Deze hoofdvraag is opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. Wat houdt het formele rechtszekerheidsbeginsel in?
2. Welke flexibiliteitsmogelijkheden kent de huidige wet- en regelgeving voor het bestemmingsplan en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en hoe verhouden deze flexibiliteitsmogelijkheden zich, mede gelet op de rechtspraak, tot het formele rechtszekerheidsbeginsel?
3. Welke flexibiliteitsmogelijkheden kent de Omgevingswet voor het omgevingsplan?

¹³ Gelet op de omvang van de scriptie is het onderzoek beperkt tot het formele rechtszekerheidsbeginsel. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel blijft, behoudens enkele algemene woorden daarover in hoofdstuk 2, buiten beschouwing.

¹⁴ Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt gezien als voorloper op het omgevingsplan. Zie in dit verband bijvoorbeeld *Stb.* 2014, 168, p.11.

¹⁵ Artikel 3.1 Wro.

4. In welke situaties is er door gebruikmaking van de flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan mogelijk sprake van strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel?

Met de beantwoording van deze deelvragen kan vervolgens de hoofdvraag worden beantwoord.

1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is vooral gericht op het beschrijven, analyseren en vergelijken van de flexibiliteitsmogelijkheden van de huidige wet- en regelgeving en de Omgevingswet. Dit in relatie tot het formele rechtszekerheidsbeginsel. Het onderzoek leidt tot een voorspelling van de mogelijke gevolgen van de flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan op het formele rechtszekerheidsbeginsel. Het onderzoek vindt plaats aan de hand van literatuuronderzoek.¹⁶

1.5 Opbouw van de scriptie

Deze scriptie bestaat uit zes hoofdstukken. Na deze inleiding gaat hoofdstuk 2 in op het formele rechtszekerheidsbeginsel. In hoofdstuk 3 komen de flexibiliteitsmogelijkheden van de huidige wet- en regelgeving aan de orde. De flexibiliteitsmogelijkheden van de Omgevingswet worden in hoofdstuk 4 beschreven. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 5 de situaties waarin er door gebruikmaking van flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan mogelijk sprake is van strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel. Tot slot bevat hoofdstuk 6 een samenvatting, conclusie en een aanbeveling.

¹⁶ Onder literatuur wordt in dit deze scriptie verstaan: Kamerstukken, boeken, artikelen, rapporten en jurisprudentie.

2 Het formele rechtszekerheidsbeginsel

2.1 Inleiding

Ter beantwoording van de hoofdvraag is het in de eerste plaats van belang om helder te krijgen wat het formele rechtszekerheidsbeginsel inhoudt. In paragraaf 2.2 komen inhoud en functie van het formele rechtszekerheidsbeginsel aan de orde. Vervolgens bevat paragraaf 2.3 een analyse van de wijze waarop de bestuursrechter aan dit beginsel toetst. Ik beperk mij hierbij tot een algemene beschouwing van het formele rechtszekerheidsbeginsel. In hoofdstuk 3 wordt namelijk dieper op deze materie ingegaan.

2.2 Inhoud en functie

Het rechtszekerheidsbeginsel is een fundamenteel rechtsbeginsel, zowel voor het privaatrecht, het strafrecht als het bestuursrecht. In het bestuursrecht heeft dit beginsel een bijzondere betekenis omdat het medebepalend is voor de begrenzing van de inbreuk van de overheid op de vrijheid van individuele burgers.¹⁷

Hoewel in de rechtspraak onderscheid wordt gemaakt tussen het vertrouwensbeginsel¹⁸ en het rechtszekerheidsbeginsel, liggen deze beginselen in elkaars verlengde.¹⁹ Het vertrouwensbeginsel heeft zich onder de vleugels van het rechtszekerheidsbeginsel ontwikkeld en wordt ook wel als een ‘dochter’ van het rechtszekerheidsbeginsel gezien.²⁰ Beide rechtsbeginselen beschermen onze rechtspositie. Het vertrouwensbeginsel speelt vooral een rol in de totstandkomingsfase van een besluit en het rechtszekerheidsbeginsel geeft voornamelijk bescherming nadat een besluit tot stand is gekomen.²¹

De rechtspraak kent het formele rechtszekerheidsbeginsel en het materiële rechtszekerheidsbeginsel.

Het formele rechtszekerheidsbeginsel ziet op een duidelijke begrenzing van de bestuursbevoegdheid en stelt eisen aan de duidelijkheid van besluiten, waaronder beschikkingen en bestemmingsplannen. Besluiten moeten duidelijk zijn geformuleerd, de burger voldoende houvast bieden en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn.²² In dit verband wordt ook wel over het duidelijkheidsbeginsel gesproken: wettelijke normen moeten voldoende bepaald zijn om als richtsnoer voor het handelen te kunnen dienen.²³ Gelet hierop is het formele rechtszekerheidsbeginsel nauw verwant aan het motiveringsbeginsel.²⁴

¹⁷ Bröring e.a. 2019, p. 44.

¹⁸ Onder het vertrouwensbeginsel wordt – kort gezegd – verstaan dat door bestuursorganen gewekte verwachtingen moeten worden gehonoreerd. Een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel is overigens zeldzaam; zie o.a. Albers 2020, p. 314 e.v. en Bröring e.a. 2019, p. 386 e.v. Zie voor een interessante uitspraak over het vertrouwensbeginsel ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128.

¹⁹ Albers 2020, p. 328.

²⁰ Pennarts 2008, p. 91. Pennarts merkt hierbij op dat beide beginselen een zelfstandige betekenis hebben omdat in een concreet geval een botsing kan ontstaan tussen het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

²¹ Albers 2020, p. 328.

²² Albers 2020, p. 331 en Bröring e.a. 2019, p. 45.

²³ De Vries 1994, p. 48.

²⁴ Het motiveringsbeginsel verplicht het bestuursorgaan om duidelijk te maken waarom het een besluit met een bepaalde inhoud heeft genomen; Albers 2020, p. 306.

Onder het materiële rechtszekerheidsbeginsel wordt – kort gezegd – verstaan dat het geldende recht ook daadwerkelijk wordt toegepast en dat in principe niet op een besluit mag worden teruggekomen door het in te trekken of te wijzigen.²⁵

2.3 Toetsing door de bestuursrechter

Gelet op het onderwerp van de scriptie, beperk ik mij hier tot een toetsing door de bestuursrechter. De toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel door de civiele rechter en de strafrechter blijft dus achterwege. Aan de hand van een aantal omgevingsrechtelijke zaken wordt inzicht gegeven in de toetsing door de Afdeling.

Vergunningvoorschrift

Op 6 juli 2016 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan over voorschriften die waren verbonden aan een vergunning voor passagiersvervoer te water.²⁶ Appellante was het onder meer niet eens met vergunningvoorschrift 2.7, waarin is bepaald dat vergunninghoudster verantwoordelijk is voor het gebruik van de vaartuigen door de huurders en op basis waarvan vergunninghoudster de huurders van de vaartuigen actief moet informeren over het gebruik van het vaartuig, de vindplaats ervan en het gebruik van de veiligheids- en reddingsmiddelen. De Afdeling oordeelt over dit voorschrift als volgt:

“Hoewel, zoals ook de rechtbank heeft overwogen, uit het voorschrift zelf geen civielrechtelijke aansprakelijkheid voor vergunninghoudster voortvloeit, is de Afdeling van oordeel dat door de gekozen algemene bewoordingen in de eerste volzin van het voorschrift de door het college vermelde bedoeling niet duidelijk is. Het voorschrift is daarmee in strijd met de rechtszekerheid en het college heeft het niet in redelijkheid op deze wijze aan de vergunning kunnen verbinden.”

Ook in een tussenuitspraak van de Afdeling van 23 september 2015 handelt het om een rechts-onzeker vergunningvoorschrift.²⁷ In die zaak had het college van burgemeester en wethouders van Heerlen aan ProRail een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een geluidsscherm. Aan die vergunning was onder meer het volgende voorschrift verbonden: “Vergunninghouder dient minstens eenmaal per drie maanden te controleren of het transparante karakter van de doorzichtige onderdelen niet is aangetast door graffiti en/of beplakkingen. Indien sprake is van een dergelijke aantasting, wordt overgegaan tot reiniging teneinde het transparante karakter te herstellen.” De Afdeling oordeelt hierover als volgt:

“Het bestreden voorschrift omschrijft echter niet wanneer het transparante karakter van de doorzichtige onderdelen van het scherm zodanig is aangetast dat reiniging van deze delen noodzakelijk is om de zichtlijnen te herstellen. Het laat de mogelijkheid open dat reiniging reeds bij een enkele beplakking of vervuiling met summiere graffiti aangewezen is. Derhalve is voor vergunninghouder niet duidelijk welke verplichting uit het voorschrift voortvloeit. Dit verdraagt zich niet met het rechtszekerheidsbeginsel.”²⁸

²⁵ Zie o.a. Albers 2020, p. 330 en Bröring e.a. 2019, p. 45. Zoals in hoofdstuk 1 van deze scriptie al is aangekondigd, blijft het materiële rechtszekerheidsbeginsel verder buiten beschouwing.

²⁶ ABRvS 6 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1843, r.o. 8.2.

²⁷ ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2990, r.o. 3.2.

²⁸ In de tussenuitspraak heeft de Afdeling het college opgedragen dit gebrek te stellen. Omdat het college het voorschrift niet had aangepast, heeft de Afdeling het hoger beroep bij uitspraak van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1488, gegrond verklaard en het besluit van het college vernietigd.

Uit bovenstaande uitspraken blijkt dat voor een vergunninghouder in verband met de formele rechtszekerheid de bedoeling van een vergunningvoorschrift duidelijk moet zijn en dat hij moet weten waartoe het voorschrift hem precies verplicht.

Herstelsanctie

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is een bestuursorgaan op grond van artikel 5:32a van de Awb verplicht om in de last onder bestuursdwang of dwangsom de te nemen herstelmaatregelen te omschrijven. De omschrijving van de te nemen herstelmaatregelen moet uit een oogpunt van rechtszekerheid voldoende duidelijk zijn voor de overtreder.²⁹

Zo handelt het in de casus die heeft geleid tot een uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2019 om een last onder dwangsom op grond waarvan appellant zorg moest dragen dat geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid van personen en dieren en de veiligheid van goederen ontstaat.³⁰ Om aan de last te voldoen moest appellant in ieder geval kunnen aantonen dat hij adequaat toezicht had gehouden op hetgeen zich in de units en op het perceel afspeelde. De rechtbank Noord-Holland was van oordeel dat de omschrijving van de te nemen maatregelen onduidelijk was. De last was volgens de rechtbank daarom in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De Afdeling komt tot dezelfde conclusie.

Planregels

In algemene zin kan worden opgemerkt dat omwille van de rechtszekerheid een planregel letterlijk moet worden uitgelegd.³¹ Omdat in hoofdstuk 3 uitgebreid op bestemmingsplanrechtspraak wordt ingegaan, volsta ik hier met de weergave van één casus.

In de casus die heeft geleid tot een uitspraak van de Afdeling van 12 mei 2021 is de rechtszekerheid van een planregel aan de orde.³² Die planregel luidt als volgt: “Een omgevingsvergunning voor het bouwen van de in artikel 4 bedoelde gebouwen wordt niet eerder verleend dan nadat in voldoende mate is verzekerd dat de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 opgenomen inrichtingsplan zijn of worden gerealiseerd.” Hierover oordeelt de Afdeling als volgt:

“De Afdeling stelt voorop dat, zoals zij bijvoorbeeld eerder heeft overwogen in de uitspraak van 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4017, een voorwaardelijke verplichting in een planregel voldoende duidelijk en handhaafbaar moet zijn. Met artikel 7.4 van de planregels is niet aan deze eis voldaan. Daarbij is van belang dat niet uit de planregels volgt wanneer in voldoende mate is verzekerd dat de landschapsmaatregelen conform het inrichtingsplan zijn of worden gerealiseerd. Dit brengt mee dat onduidelijk is in welke gevallen en onder welke omstandigheden een omgevingsvergunning voor het bouwen van de in artikel 4 bedoelde gebouwen kan worden verleend.”

De Afdeling concludeert dat artikel 7.4 van de planregels in zoverre in strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel is vastgesteld.

²⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0309, r.o. 2.3 en 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:638, r.o. 3.1.

³⁰ ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2566, r.o. 8.2.

³¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3010, r.o. 8.4.

³² ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1019, r.o. 4.2.

Uit de rechtspraak van de Afdeling blijkt overigens dat het oordeel of een bestemmingsplan uit een oogpunt van formele rechtszekerheid aanvaardbaar is, per geval op basis van de feiten en omstandigheden die zich voordoen moet worden beoordeeld.³³ Deze casuïstische benadering heeft tot gevolg dat het op voorhand niet altijd zeker is of een planregel de formele rechtszekerheidstoetsing van de Afdeling kan doorstaan.

Tot zover de bespreking van het formele rechtszekerheidsbeginsel. In het volgende hoofdstuk komen de flexibiliteitsmogelijkheden onder de Wro en Chw aan bod.

³³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1012, r.o. 29.2.

3 Flexibiliteit op basis van de huidige wet- en regelgeving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de flexibiliteitsmogelijkheden op basis van de Wro en de Chw centraal. Paragraaf 3.2 zoomt in op het bestemmingsplan en met name op de flexibiliteitsmogelijkheden van dit type plan. Tevens wordt – mede aan de hand van rechtspraak – bezien hoe de flexibiliteitsmogelijkheden zich verhouden tot het formele rechtszekerheidsbeginsel. Vervolgens ligt in paragraaf 3.3 de focus op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en de flexibiliteitsmogelijkheden van dit type bestemmingsplan. Ook daar wordt bezien hoe de flexibiliteitsmogelijkheden zich verhouden tot het formele rechtszekerheidsbeginsel.

3.2 Het bestemmingsplan

Subparagraaf 3.2.1 start met een algemene beschouwing van het bestemmingsplan. Hierin komen de centrale positie en juridische grondslag van het bestemmingsplan en het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’ aan de orde. Vervolgens komen in subparagraaf 3.2.2 de flexibiliteitsmogelijkheden van het bestemmingsplan aan bod. Naast een beschrijving van de verschillende flexibiliteitsmogelijkheden, wordt uiteengezet hoe deze zich verhouden tot het formele rechtszekerheidsbeginsel.

3.2.1 Algemeen

Het bestemmingsplan neemt in de Wro een centrale positie in als het belangrijkste normstellend instrument.³⁴ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verplichte vaststelling van bestemmingsplannen voor de gehele gemeente.³⁵

De wetgever heeft aan het bestemmingsplan twee hoofdfuncties toegekend, namelijk de sturingsfunctie en de waarborgfunctie. Met de sturingsfunctie wordt gewenst gebruik van de grond bevorderd en ongewenst gebruik tegengegaan en de waarborgfunctie voorziet in de juridische basis voor overheid, burgers en anderen over wat wel of niet is toegestaan in een bepaald gebied.³⁶

Artikel 3.1, eerste lid, Wro bevat de juridische grondslag van het bestemmingsplan. Op basis van dit artikel stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de

³⁴ Onder het begrip ‘bestemmingsplan’ kunnen verschillende typen van bestemmingsplannen worden begrepen, van globale tot gedetailleerde bestemmingsplannen en alles wat daar tussenin zit; *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 20. In subparagraaf 3.2.2 van deze scriptie wordt nader op de verschillende planvormen ingegaan.

³⁵ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 19 – 20. Hieruit blijkt dat naast de verplichte vaststelling, de centrale functie van het bestemmingsplan ook wordt versterkt door integratie van de leefmilieuverordening en stadsvernieuwingsplan in het bestemmingsplan, verbetering van de uitvoeringsgerichtheid, vereenvoudiging en verkorting van de procedure om een bestemmingsplan te wijzigen en bevordering van de actualiteit van een bestemmingsplan.

³⁶ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 19. Zie ook Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 23 en 24 waarin de auteurs het hebben over de plannings-, ontwikkelings- en normeringsfunctie.

bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in ieder geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken.³⁷

Eén van de kernbegrippen voor de reikwijdte van het bestemmingsplan is ‘een goede ruimtelijke ordening’. In de Wro is geen definitie van dit begrip opgenomen.³⁸ Wel kent de memorie van toelichting bij de Wro de term ‘ruimtelijke ordening’, zijnde het leidinggeven aan de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied om het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen.³⁹ Verder wordt daarin aangegeven dat de ruimtelijke ordening tot doel heeft om zo gunstig mogelijke voorwaarden te ontwikkelen voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied.⁴⁰ Een goede ruimtelijke ordening dient dus bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Uit de rechtspraak blijkt dat verschillende omgevingsfactoren van invloed zijn bij de beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening.⁴¹ Hiermee wordt onder meer beoogd een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te waarborgen.⁴² Verder is het voor de vraag of sprake is van een goede ruimtelijke ordening van belang of de toegekende bestemmingen en de daarbij behorende functies met elkaar verenigbaar zijn.⁴³

Om te kunnen beoordelen of een aan de gronden gegeven bestemming ziet op een goede ruimtelijke ordening, moet de gemeenteraad zorgvuldig onderzoek doen naar de bestaande en de beoogde bestemmingen en daarbij alle ruimtelijke belangen tegen elkaar afwegen.⁴⁴ Hoewel het begrip ‘een goede ruimtelijke ordening’ beperkingen oplegt ten aanzien van de reikwijdte van een bestemmingsplan,⁴⁵ blijkt uit de rechtspraak dat steeds meer onderwerpen ruimtelijk relevant zijn.⁴⁶

³⁷ In aanvulling hierop bepaalt artikel 3.1.3 van het Bro dat een bestemmingsplan in elk geval een beschrijving van de bestemmingen omvat, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven. Wat precies onder ‘bestemming’ moet worden verstaan, maakt de Wro niet duidelijk. Ook de memorie van toelichting bij de Wro geeft hierover geen uitsluitel. Blijkens paragraaf 3.1 van de SVBP2012 wordt met een bestemming tot uitdrukking gebracht welke gebruiksdoelen of functies aan de in een bestemmingsplan opgenomen gronden zijn toegekend. De SVBP2012 is opgenomen in bijlage 5 van de Regeling standaarden ruimtelijke ordening, welke Regeling is gebaseerd op artikel 1.2.6, eerste lid, van het Bro.

³⁸ Ook in de Wabo, bijvoorbeeld in artikel 2.12, wordt over ‘een goede ruimtelijke ordening’ gesproken, maar ook die wet kent geen definitie van dit begrip.

³⁹ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 9.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 19.

⁴¹ Hierbij kan onder meer worden gedacht aan geluid, geur, externe veiligheid, ecologie en archeologie.

⁴² Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:768, waarin de Afdeling overweegt dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat er wat betreft het aspect geur een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Zie ook ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:655, waarin de Afdeling de aspecten uitzicht, geluidhinder en schaduwhinder in haar overwegingen over een aanvaardbaar woon- en leefklimaat meeneemt.

⁴³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 1 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2702, r.o. 9.6.

⁴⁴ Dit volgt onder meer uit de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb en de artikelen 3.1.4 en 3.1.6 van het Bro.

⁴⁵ Het mag niet de gehele fysieke leefomgeving omvatten. Zie in dit verband ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 72 waaruit volgt dat de Wro uitsluitend regels kan stellen die ‘ruimtelijk relevant’ zijn.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3335, waarin de Afdeling overweegt dat aspecten van de volksgezondheid bij de vaststelling van het bestemmingsplan mogen worden meegewogen. Ook is het mogelijk om milieukwaliteitseisen in een bestemmingsplan op te nemen, zij het dat deze mogelijkheid beperkt is, zie *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 21-23.

3.2.2 Flexibiliteitsmogelijkheden

Algemeen

Op basis van artikel 3.1 Wro heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om verschillende soorten bestemmingsplannen vast te stellen: van globale tot gedetailleerde bestemmingsplannen of een combinatie van deze planvormen.⁴⁷

Omdat de keuze voor een bepaalde planvorm gevolgen kan hebben voor de mate van formele rechtszekerheid, worden hierna zowel het gedetailleerde als het globale bestemmingsplan besproken om deze vervolgens te toetsen aan het formele rechtszekerheidsbeginsel.⁴⁸ Daarna komen de intrinsieke flexibiliteit en de binnenplanse flexibiliteit aan de orde.⁴⁹ Ook daar wordt een relatie gelegd met het formele rechtszekerheidsbeginsel.

Planvormen

Gedetailleerd bestemmingsplan

In een gedetailleerd bestemmingsplan liggen bestemmingen nauwkeurig omschreven vast. Bouwregels geven strikt aan waar en hoe mag worden gebouwd en gebruiksregels houden alle vormen van ongewenst gebruik van gronden en opstallen tegen.⁵⁰ Een dergelijk plan gaat vaak uit van monofunctionele eindbestemmingen.⁵¹ Dit zijn bestemmingen die slechts één functie toestaan, bijvoorbeeld een woonbestemming waarbinnen uitsluitend gewoond mag worden of een bedrijfsbestemming waarbinnen uitsluitend bepaalde bedrijvigheid mag plaatsvinden. Van onderlinge uitwisselbaarheid van functies is geen sprake. Een gedetailleerd bestemmingsplan wordt veelal gebruikt in gebieden waar weinig veranderingen zijn te verwachten.⁵² Verder is in de ruimtelijke ordeningspraktijk sprake van risicomijdend gedrag waardoor onder meer politieke, financiële en maatschappelijke belangen tot gedetailleerde bestemmingsplannen leiden.⁵³ Ook kan de neiging om alles gedetailleerd vast te leggen worden verklaard uit het limitatief-imperatief stelsel van de omgevingsvergunning voor bouwen: alles wat niet verboden is, moet worden vergund.⁵⁴ Een gedetailleerd bestemmingsplan hoeft overigens niet star te zijn.⁵⁵

⁴⁷ Volgens de wetgever is de plankeuze (en de keuze tussen flexibiliteit en starheid) afhankelijk van een aantal factoren, waaronder het type plangebied (buitengebied, bedrijventerrein, bestaande woonwijk, kerngebied), de gestelde doelen (flexibiliteit, rechtszekerheid) en de traditie binnen de gemeente of het betreffende gebied; *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 20.

⁴⁸ De combinatie van een globaal en een gedetailleerd bestemmingsplan blijft daarbij buiten beschouwing. Deze 'mengvorm' komt in de bestemmingsplanpraktijk overigens vaak voor; Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 46 en Boeve e.a. 2016, p. 247.

⁴⁹ Gelet op de centrale vraagstelling van dit onderzoek, blijft buitenplanse flexibiliteit buiten beschouwing. Dit betreft de mogelijkheid om op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, onder a., 2^o en 3^o, van het bestemmingsplan af te wijken.

⁵⁰ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 45.

⁵¹ Bomhof & Oosterkamp 2013, p. 11.

⁵² Denk bijvoorbeeld aan een beschermd natuurgebied, een al gerealiseerde woonwijk en een beschermd stads- of dorpsgezicht.

⁵³ Ministerie van VROM 2010, p. 7. Denk bijvoorbeeld aan het aantonen van de planologische aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan, waarbij in beginsel moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het plan; zie bijvoorbeeld ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2782, r.o. 6. Om uitgebreide en vaak kostbare onderzoeken en planrisico's zoveel mogelijk te beperken, wordt dikwijls voor een gedetailleerd bestemmingsplan gekozen.

⁵⁴ Bregman e.a. 2017, p. 13.

⁵⁵ Van een star bestemmingsplan is sprake als het niet of nauwelijks mogelijk is om van een bestemmingsplan af te wijken; Ministerie van VROM 2010, p. 9.

Door bepaalde, nog nader te bespreken, instrumenten kan het namelijk flexibel worden gemaakt.

Globaal bestemmingsplan

Tegenover het gedetailleerde bestemmingsplan staat het globale bestemmingsplan. De Wro onderscheidt twee globale planvormen: het globale eindplan en het globale eindplan met uitwerkingsverplichting. Het verschil is dat laatstgenoemd plan na uitwerking alsnog een gedetailleerd bestemmingsplan wordt.⁵⁶

Een globaal bestemmingsplan kent ruim omschreven bestemmingen en daarbij behorende doeleindenomschrijvingen. Ook is het mogelijk om geen eindbeeld vast te leggen, maar verschillende uitvoeringen en inrichtingen toe te staan.⁵⁷ Niet het exacte ruimtelijke beeld, maar de ruimtelijke ontwikkelingsvisie staat dan centraal.⁵⁸

Bij een globaal bestemmingsplan worden meerdere functies mogelijk gemaakt, hetgeen volgt uit de bestemming die aan gronden wordt gegeven. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om bij de bestemming 'Gemengd' vele uiteenlopende functies mogelijk te maken.⁵⁹

Hoe globaal een bestemmingsplan is, hangt af van de verbeelding en de planregels.⁶⁰ Zo kan de gemeenteraad er bijvoorbeeld voor kiezen om alleen de bestemming van een bepaald gebied op de verbeelding vast te leggen en alle functies daarbinnen mogelijk en vrij uitwisselbaar te maken. Wat de planregels betreft zou gekozen kunnen worden voor ruime gebruiks- en bouwregels.

Als voordelen van globaal bestemmen kunnen onder meer worden genoemd het langer actueel zijn van het bestemmingsplan, minder (afwijkings-)procedures omdat een globaal bestemmingsplan meer toelaat dan een gedetailleerd plan en het flexibeler kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen.⁶¹

Een nadeel van een globaal bestemmingsplan is onder meer dat het plan minder duidelijkheid geeft over wat precies waar komt.⁶² Volgens Van Buuren, Nijmeijer en Robbe kan de gemeente in dit verband geconfronteerd worden met ontwikkelingen die niet gewenst, maar in overeenstemming met het bestemmingsplan zijn.⁶³ Hiertegen kan echter worden ingebracht dat de gemeenteraad na zorgvuldig onderzoek van de bestaande situatie en de te verwachten ontwikkelingen en na afweging van alle betrokken belangen, bestemmingen moet aanwijzen en regels moet geven die hij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Als de gemeenteraad in deze constellatie globale bestemmingen wenst en dit in zijn beleidskader past, kan er volgens mij in beginsel van ongewenste ontwikkelingen geen sprake zijn.⁶⁴

⁵⁶ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 45.

⁵⁷ Ministerie van VROM 2010, p. 8.

⁵⁸ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 20.

⁵⁹ Uit de bestemmingsplanpraktijk blijkt dat onder de bestemming 'Gemengd' onder meer de functies wonen, bedrijven, detailhandel, dienstverlening, horeca en maatschappelijke voorzieningen voorkomen.

⁶⁰ Ministerie van VROM 2010, p. 10.

⁶¹ Ministerie van VROM 2010, p. 12. Zie ook Boeve e.a. 2016, p. 247.

⁶² Ministerie van VROM 2010, p. 13.

⁶³ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 46.

⁶⁴ Zie ook Ministerie van VROM 2010, p. 13 waar wordt gesteld dat als globaal bestemmen aansluit bij het gemeentelijk beleid, ongewenste ontwikkelingen niet aan de orde zijn.

Toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel

De keuze voor de planvorm behoort tot de beleidsruimte van de gemeenteraad. Een standaardoverweging van de Afdeling hierover luidt als volgt:

“Het behoort tot de beleidsvrijheid van de raad om de mate van gedetailleerdheid van een plan te bepalen. In een bestemmingsplan kunnen globale bestemmingen worden opgenomen die niet meer behoeven te worden uitgewerkt. Of een dergelijke bestemmingsregeling uit een oogpunt van rechtszekerheid aanvaardbaar is, dient per geval aan de hand van de zich voordoende feiten en omstandigheden te worden beoordeeld.”⁶⁵

Een bestemmingsplan dient op grond van het formele rechtszekerheidsbeginsel voldoende duidelijk te zijn. Deze duidelijkheid wordt deels bepaald door de mate van detail. Hoe gedetailleerder het bestemmingsplan, hoe minder verrassingen dit oplevert.⁶⁶ Gedetailleerde bestemmingsplannen bieden de gebruiker van de grond en omwonenden meer duidelijkheid over te verwachten planologische ontwikkelingen en leiden tot een grote mate van formele rechtszekerheid.⁶⁷ Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat in de praktijk regelmatig wordt afgeweken van dergelijke bestemmingsplannen en er daarom volgens de wetgever sprake is van een zekere schijnrechtszekerheid.⁶⁸ Omwonenden kunnen in dat geval dus worden geconfronteerd met activiteiten die zij op grond van het bestemmingsplan niet hoefden te verwachten.⁶⁹ Een andere reden om de rechtszekerheid te relativeren is erin gelegen dat het de raad in beginsel vrijstaat om een bestemmingsplan te herzien in verband met gewijzigde inzichten.⁷⁰

Een aantal rechtsgeleerden is van oordeel dat globale bestemmingsplannen minder rechtszekerheid bieden dan gedetailleerde bestemmingsplannen.⁷¹ Een nuancering hierop is echter op zijn plaats. Een globaal bestemmingsplan geeft weliswaar minder zekerheid over welke functie waar komt dan een gedetailleerd bestemmingsplan, maar dit hoeft naar mijn mening niet per definitie tot minder formele rechtszekerheid te leiden. Immers, als de gebruiks- en bouwregels in het globale bestemmingsplan duidelijk zijn geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn, dan hoeft de formele rechtszekerheid niet in het geding te zijn, althans niet in meerdere mate dan bij gedetailleerde bestemmingsplannen het geval is. Dit neemt niet weg dat bij

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1747, r.o. 12.3. Terzijde wordt opgemerkt dat in zijn jaarverslag 2017 de Raad van State afstand neemt van het begrip ‘beleidsvrijheid’ en hiervoor het begrip ‘beleidsruimte’ in de plaats stelt. Tot een inhoudelijke aanpassing leidt dit echter niet; Jaarverslag Raad van State 2017, p. 61, te raadplegen op www.raadvanstate.nl. In bijvoorbeeld ABRvS 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1844, r.o. 14.1 en ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, r.o. 17.3 gebruikt de Afdeling de nieuwe terminologie.

⁶⁶ Bomhof & Oosterkamp 2013, p. 21.

⁶⁷ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 45. Dat een gedetailleerd bestemmingsplan een grote mate van rechtszekerheid biedt, wil overigens niet zeggen dat er altijd overeenstemming is over de uitleg van de planregels en de verbeelding van een bestemmingsplan. Vooral in handhavingsprocedures wil de uitleg van planregels weleens in geschil te zijn. Uitgangspunt is dat de Afdeling omwille van de rechtszekerheid grammaticaal interpreteert, zelfs indien evident is dat de letterlijke tekst in strijd is met de bedoeling van de gemeenteraad; zie bijvoorbeeld ABRvS 18 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3227 en ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2833.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 23, p. 53. Zie ook Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 45 – 46 en Ministerie van VROM 2010, p. 9.

⁶⁹ Wel is het zo dat bij de voorbereiding van het afwijkingsbesluit alle bij dat besluit betrokken belangen moeten worden afgewogen en geen sprake mag zijn van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Hierdoor vindt dus – mede ter bescherming van het woon- en leefklimaat van omwonenden – een zekere begrenzing plaats van hetgeen ruimtelijk toelaatbaar is.

⁷⁰ Groothuijse, Korsse & Schueler 2016, p. 125.

⁷¹ Zie o.a. Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 46 en Boeve e.a. 2016, p. 247.

een globaal bestemmingsplan de onzekerheid blijft bestaan of en waar een bepaalde activiteit mogelijkwerijs wordt gerealiseerd.

Zoals de Afdeling in de hierboven aangehaalde uitspraak van 22 juni 2016 oordeelde, dient per geval aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden te worden geoordeeld of een globaal bestemmingsplan uit een oogpunt van rechtszekerheid aanvaardbaar is.⁷² Uit de rechtspraak blijkt dat de gemeenteraad ver kan gaan met het globaal bestemmen zonder daarbij in strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel te handelen.⁷³ Hieruit valt de vaste lijn te halen dat de gemeenteraad – om niet in strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel te handelen – in de planregels in ieder geval voldoende inzicht moet geven in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van een bepaald gebied.

Intrinsieke flexibiliteit

Intrinsieke flexibiliteit betreft de ruimte die *bij recht* in een bestemmingsplan is opgenomen zonder dat een nadere afweging mag plaatsvinden.⁷⁴ De verbeelding en de planregels zijn bepalend voor de mate van deze flexibiliteit.⁷⁵

De intrinsieke flexibiliteit neemt toe als de verbeelding minder kleuren, vlakken en aanduidingen bevat.⁷⁶ Dit impliceert dat globale bestemmingsplannen een grotere mate van intrinsieke flexibiliteit kennen.⁷⁷ Wanneer aan de andere kant de verbeelding bijvoorbeeld per perceel een bestemming kent en daarmee kleuriger is, bouwvlakken en (meerdere) aanduidingen kent, gaat het vaak om een bestemmingsplan met weinig intrinsieke flexibiliteit.

Aan een bestemmingsplan kan ook intrinsieke flexibiliteit worden toegekend door de wijze waarop de planregels zijn opgesteld. De planregels bieden de mogelijkheid om ruimtelijke dynamiek mogelijk te maken. Het gaat daarbij vooral om de begripsbepalingen, doeleindenomschrijvingen, bouwregels en specifieke gebruiksregels.⁷⁸

Een grote mate van intrinsieke flexibiliteit geeft initiatiefnemers meer mogelijkheden om tot planontwikkeling te komen. Bijkomend voordeel is dat als het plan binnen de (ruime) kaders van het bestemmingsplan (en de overige toetsingscriteria) past, de omgevingsvergunning in verband met het eerder aangehaalde limitatief-imperatief stelsel *moet* worden verleend en wel in beginsel met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure.⁷⁹ Voor omwonenden ligt dit anders. Zij hebben, zoals hierboven bij de globale bestemmingsplannen is aangegeven, meer onzekerheid op welke wijze invulling aan het bestemmingsplan zal worden gegeven.

⁷² ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1747, r.o. 12.3.

⁷³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1372, r.o. 7.1, ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3417, r.o. 5.2 en ABRvS 9 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5515, r.o. 2.5.3.

⁷⁴ Bomhof & Oosterkamp 2013, p. 15.

⁷⁵ Waarbij moet worden opgemerkt dat een verbeelding altijd gelezen moet worden in relatie tot de planregels.

⁷⁶ Bij aanduidingen kan het bijvoorbeeld gaan om gebieds-, functie- of bouwaanduidingen.

⁷⁷ Zoals Van Baardewijk & Hijmans terecht opmerken is het mogelijk om voor flexibiliteit via globaliteit een glijdende schaal te hanteren van minder maar meer flexibel/globaal; Van Baardewijk & Hijmans, *BR* 2013/74, p. 8.

⁷⁸ Zie voor een beschrijving hiervan: Bomhof & Oosterkamp 2013, p. 16 – 17.

⁷⁹ Dit betekent dat er ingevolge de artikelen 3.7 en 3.9 Wabo een beslistermijn van acht weken geldt die eenmaal met ten hoogste zes weken kan worden verlengd. Mocht de aanvraag om omgevingsvergunning echter mede betrekking hebben op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder d, e, of f, dan is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing en geldt ingevolge artikel 3.9, eerste lid, Wabo gelezen in samenhang met artikel 3.18, eerste lid, Awb een beslistermijn van zes maanden.

Dit hoeft, zoals daar is aangegeven, echter niet tot strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel te leiden.

Binnenplanse flexibiliteit

Net als intrinsieke flexibiliteit, is binnenplanse flexibiliteit in het bestemmingsplan zelf opgenomen, maar deze vorm van flexibiliteit kan pas worden toegepast nadat een nadere afweging heeft plaatsgevonden.⁸⁰ Als een gemeenteraad bepaalde activiteiten niet direct bij recht mogelijk wil maken, kan door binnenplanse flexibiliteit de besluitvorming daarover naar een later moment worden doorgeschoven.

De binnenplanse flexibiliteitsmogelijkheden zijn opgenomen in artikel 3.6, eerste lid, Wro. Het gaat om de wijzigingsbevoegdheid, de uitwerkingsplicht, de bevoegdheid om bij een omgevingsvergunning van planregels af te wijken en de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen.⁸¹

Het behoort tot de beleidsruimte van de gemeenteraad om te bepalen in welke mate een bestemmingsplan flexibiliteitsmogelijkheden uit artikel 3.6, eerste lid, van de Wro bevat. Dit doet echter niets af aan het feit dat deze flexibiliteitsmogelijkheden uit een oogpunt van rechtszekerheid aanvaardbaar moeten zijn.⁸²

De toepassing van de flexibiliteitsmogelijkheden is niet ongeclausuleerd. Zo geeft artikel 3.6, eerste lid, Wro aan dat alle daar genoemde flexibiliteitsmogelijkheden moeten worden uitgeoefend 'met inachtneming van de bij het plan te geven regels'. Bij een wijzigingsbevoegdheid moeten ook nog de grenzen worden bepaald waarbinnen de bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Voor alle flexibiliteitsmogelijkheden geldt dat zij objectieve, kwalitatieve en kwantitatieve criteria moeten bevatten opdat de reikwijdte ervan en de mogelijke gevolgen van toepassing ervan kunnen worden overzien.⁸³ Het mag duidelijk zijn dat de formele rechtszekerheid hiermee gediend is. Bij het bespreken van de verschillende flexibiliteitsmogelijkheden wordt hier nader op ingegaan.

Wijzigingsbevoegdheid

Op basis van artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen.

Met deze bevoegdheid is beoogd een soepele aanpassing van bestemmingsplannen aan de zich wijzigende omstandigheden mogelijk te maken, zonder dat de waarborgen van de betrokken belangen te zeer in het gedrang komen.⁸⁴ Dit laatste impliceert dat een wijzigingsbevoegd-

⁸⁰ Bomhof & Oosterkamp 2013, p. 15.

⁸¹ Op basis van het tweede lid van artikel 3.6 Wro is het ook mogelijk een wijzigingsbevoegdheid te combineren met een uitwerkingsplicht.

⁸² Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:820, r.o. 20.3.

⁸³ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 96.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:101, r.o. 5.3 en ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2912, r.o. 44.2.

heid niet mag leiden tot een ingrijpende verandering in de structuur van het plan. Voor ingrijpende wijzigingen van deze structuur is het zwaardere middel van een bestemmingsplanherziening de aangewezen weg.⁸⁵

De wijzigingsbevoegdheid kan veel flexibiliteit aan het bestemmingsplan geven, maar dit neemt niet weg dat er in verband met de formele rechtszekerheid grenzen zijn aan de toepassing van een wijzigingsbevoegdheid.

Zo blijkt uit de rechtspraak dat een wijzigingsbevoegdheid door voldoende objectieve normen moet worden begrensd, zowel voor de gevallen waarin als de wijze waarop van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt.⁸⁶

Omdat de vraag of een wijzigingsbepaling door objectieve normen wordt begrensd casuïstisch is, immers 'van de omstandigheden van het geval' afhangt, is het lastig om op voorhand zekerheid te krijgen over de juridische houdbaarheid van een wijzigingsbepaling. Wel geeft de Afdeling een richting aan door te overwegen dat onder meer belang kan worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarover de wijzigingsbevoegdheid gaat en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid. In bepaalde situaties kan het voldoende zijn dat duidelijk is welke bij het bestemmingsplan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd.⁸⁷

Uitwerkingsplicht

De uitwerkingsplicht is geregeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro. Op basis van dit artikel kan de gemeenteraad bij bestemmingsplan bepalen dat burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan te geven regels het plan moeten uitwerken.⁸⁸ Deze planfiguur wordt vooral ingezet bij gebiedsontwikkelingen.⁸⁹

Als in een bestemmingsplan een uitwerkingsplicht is opgenomen, *moeten* burgemeester en wethouders in beginsel een uitwerkingsplan vaststellen. De Afdeling laat burgemeester en wethouders echter veel ruimte ten aanzien van het tijdstip waarop het bestemmingsplan wordt uitgewerkt.⁹⁰

Artikel 3.1.4 Bro bepaalt dat in het bestemmingsplan op zodanige wijze de doelstellingen voor het uit te werken deel van het plan moeten worden aangegeven, dat voldoende inzicht wordt verkregen in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van het betreffende plangebied. In de rechtspraak is uitgemaakt dat naarmate de gevestigde belangen in een bepaald gebied

⁸⁵ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 50.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:438, r.o. 13.2. De Afdeling kwam in deze uitspraak tot de conclusie dat een van de planregels onvoldoende duidelijkheid gaf over de maximale bouwhoogte, waardoor de wijzigingsbevoegdheid in zoverre onvoldoende objectief was bepaald en daarmee rechtsonzeker was. Deze uitspraak illustreert overigens mooi welke eisen de Afdeling aan een wijzigingsbevoegdheid stelt. Zie ook ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1515, r.o. 62.2.

⁸⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS, 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, r.o. 22.2, AB 2021/128 m.nt. A.G.A. Nijmeijer en BR 2020/93 m.nt. M.Y.C.L. de Wit en ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:173, r.o. 7.3 – 7.4.

⁸⁸ De reden hiervoor kan zijn dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan wel op hoofdlijnen de toekomstige ontwikkeling van de gronden bekend is, maar de details op een later moment moeten worden uitgewerkt; Boeve e.a. 2016, p. 249.

⁸⁹ Bomhof & Oosterkamp 2013, p. 17.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS, 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2972, r.o. 5.1 – 5.3.

groter of talrijker zijn, hierin uit een oogpunt van rechtszekerheid een groter inzicht moet worden geboden.⁹¹

Uit de rechtspraak blijkt verder dat als in een bestemmingsplan globale bestemmingen zijn opgenomen die nog moeten worden uitgewerkt, dit niet betekent dat het uitwerkingsplan geen mate van flexibiliteit zou mogen bevatten. Als uitgangspunt geldt immers dat het tot de beleidsruimte van burgemeester en wethouders behoort om de mate van gedetailleerdheid van een bestemmingsplan te bepalen, mits dit niet tot een rechtsonzekere situatie leidt.⁹² In welke gevallen de grens van de formele rechtszekerheid wordt overschreden, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden. Maar als in de planregeling zaken als maximale bouwhoogtes en maximale bebouwingspercentages zijn geregeld, acht ik de kans groot dat een dergelijke regeling de rechterlijke toetsing kan doorstaan.

Tot slot verlangt de formele rechtszekerheid dat een uitwerkingsplicht onvoorwaardelijk wordt geformuleerd en niet afhankelijk mag zijn van onzekere gebeurtenissen. Volgens de Afdeling vloeit dit rechtstreeks voort uit artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de Wro.⁹³

Bevoegdheid om bij een omgevingsvergunning van planregels af te wijken

Volgens artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan te geven regels bij omgevingsvergunning kunnen afwijken van bij het plan aan te geven regels.⁹⁴ In de totstandkomingsgeschiedenis van de Wro is aangegeven dat deze afwijkingsbevoegdheid is ontleend aan artikel 15 van de WRO.⁹⁵

Naast de omstandigheid dat met deze afwijkingsregeling uitsluitend op ondergeschikte onderdelen van het bestemmingsplan kan worden afgeweken,⁹⁶ is het vaste rechtspraak dat deze regeling alleen betrekking kan hebben op planregels. Van de in de verbeelding opgenomen bestemmingen kan niet worden afgeweken. Ook mag toepassing van een afwijkingsregeling niet het effect hebben dat feitelijk de bestemming van gronden wordt gewijzigd.⁹⁷

⁹¹ Een uit te werken plan dat betrekking heeft op een verstedelijkt gebied zal in het algemeen aan meer stringente uitwerkingsbepalingen moeten voldoen dan een uit te werken plan dat betrekking heeft op een open nieuw in te richten buitengebied; zie bijvoorbeeld ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1389, r.o. 6.2 en ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7053, r.o. 2.14.3. Zie ook ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1055, waarin het om een nieuw te ontwikkelen gebied ging waar in beperkte mate gevestigde belangen aanwezig waren. Zie verder ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1797, r.o. 6.2 – 6.4 en ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2950, r.o. 10.2.

⁹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4262, r.o. 7.1.

⁹³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2542, r.o. 5.3.

⁹⁴ Zie artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, Wabo, gelezen in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 1^o, van de Wabo. Uit de systematiek van de Wabo blijkt dat afwijken met een omgevingsvergunning alleen per afzonderlijk, concreet geval mogelijk is. Hierin verschilt deze regeling van de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht die een algemene strekking hebben; Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 52.

⁹⁵ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 97. Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2123, r.o. 2.12.6.

⁹⁶ Wat 'ondergeschikte onderdelen' zijn, is niet in absolute zin aan te geven. Vaak betreft het geringe afwijkingen van de maatvoering, aanpassing van categorie bedrijvigheid en overschrijdingen van het bouwvlak; *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 97. Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:374, r.o. 9.4, ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1353, r.o. 8.1.3, ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1354, r.o. 10.1 en ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:710, r.o. 11.2.

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:827, r.o. 4.1 en ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1265, r.o. 45.2.

Net als met de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht het geval is, dient ook de afwijkingsbevoegdheid in het belang van de formele rechtszekerheid voldoende objectief te zijn begrensd.⁹⁸ Zie in dit verband de standaardoverweging die de Afdeling daarvoor gebruikt:

“Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden, dient in een afwijkingsregeling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro berustende afwijkingsregeling dient dus door voldoende objectieve normen te worden begrensd.”⁹⁹

In de bestemmingsplanpraktijk komt het nogal eens voor dat in afwijkingsregels criteria zijn opgenomen met bewoordingen als ‘onevenredige afbreuk’ en ‘onevenredige aantasting’.¹⁰⁰ Volgens vaste rechtspraak zijn dit gebruikelijke criteria, die tot uitdrukking brengen dat in voorkomend geval een afweging van de betrokken belangen dient plaats te vinden. Dergelijke criteria brengen volgens de Afdeling niet met zich dat sprake is van onvoldoende objectieve begrenzing.¹⁰¹

Bevoegdheid om nadere eisen te stellen

Tot slot maakt artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wro het mogelijk om bij een bestemmingsplan te bepalen dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels burgemeester en wethouders ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen kunnen stellen.¹⁰²

Met deze bevoegdheid kunnen burgemeester en wethouders op een later tijdstip dan de vaststelling van het bestemmingsplan in een concreet geval bezien of een nadere eis noodzakelijk is. Het betreft dan een beperking van wat zonder toepassing van de nadere eis op grond van het bestemmingsplan mogelijk zou zijn.¹⁰³ Hierom zou kunnen worden gesteld dat dit de flexibiliteit voor de initiatiefnemer inperkt. Daar staat echter tegenover dat de mogelijkheid om nadere eisen te stellen ervoor kan zorgen dat globale(re) bestemmingsplannen worden opgesteld met ruime gebruiks- en bouwregels waardoor de nadere eisenregeling toch als flexibiliteitsmogelijkheid kan worden aangemerkt. De nadere eisenregeling kan in dit verband nuttig zijn als correctie-instrument.¹⁰⁴

⁹⁸ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 54.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2835, r.o. 24.3 en ABRvS 17 december 2014 ECLI:NL:RVS:2014:4544, r.o. 9.2. Soms gaat de Afdeling iets korter door de bocht door uitsluitend aan te geven dat afwijkingsbevoegdheden door voldoende objectieve normen dienen te worden begrensd; zie bijvoorbeeld ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:339, r.o. 18.2.

¹⁰⁰ Bijvoorbeeld dat de omgevingsvergunning uitsluitend kan worden verleend als geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het straat- en bebouwingsbeeld of dat de omgevingsvergunning uitsluitend kan worden verleend als de kwaliteit van de bodem en het grond- en oppervlaktewater niet onevenredig wordt aangetast.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:339, r.o. 18.4 en ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:326, r.o. 5.5.

¹⁰² Bij het stellen van nadere eisen kan worden gedacht aan nadere eisen inzake de vorm van bouwwerken (bijvoorbeeld afmetingen en dakhelling) of de situering van bouwwerken binnen een bouwblok; Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 54. Zie ook *Kamerstukken II*, 2002/03, 28916, nr. 3, p. 97. Gebruikmaking van de bevoegdheid mag niet wezenlijk afbreuk doen aan de bouwmogelijkheden die bij recht in het bestemmingsplan mogelijk zijn; zie bijvoorbeeld ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1407, r.o. 13.4.

¹⁰³ Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017, p. 54.

¹⁰⁴ Bomhof & Oosterkamp 2013, p. 18.

De bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen moet, zo blijkt uit de rechtspraak, aansluiten bij in het bestemmingsplan zelf al gestelde regels over het betreffende onderwerp of onderdeel en daarnaast moet voldoende duidelijk zijn in welke gevallen en onder welke omstandigheden burgemeester en wethouders gebruik mogen maken van hun bevoegdheid.¹⁰⁵ De nadere eisen-regeling moet uit een oogpunt van formele rechtszekerheid dus voldoende objectief begrensd zijn.

Tot zover de flexibiliteitsmogelijkheden op basis van de Wro. In de volgende paragraaf komt het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte aan de orde.

3.3 Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vindt zijn grondslag in de Chw. In subparagraaf 3.3.1 wordt in algemene zin op dit type plan ingegaan. In subparagraaf 3.3.2 worden vervolgens de flexibiliteitsmogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geanalyseerd. Naast een beschrijving van de verschillende flexibiliteitsmogelijkheden, wordt uiteengezet hoe deze zich verhouden tot het formele rechtszekerheidsbeginsel.

3.3.1 Algemeen

Met de Chw kan vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet makkelijker en uitgebreider worden geëxperimenteerd met de instrumenten uit de Omgevingswet, zoals het omgevingsplan.¹⁰⁶ Voorbeelden van experimenten die op het omgevingsplan vooruitlopen zijn het bestemmingsplan-plus (bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied) en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.¹⁰⁷

Met de zevende tranche van het Bu Chw is in artikel 7c Bu Chw het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geregeld.¹⁰⁸ Dit betreft een experimenteel plan als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw, waarin vooruit wordt gelopen op de ruimere en flexibele mogelijkheden van de Omgevingswet. In een dergelijk bestemmingsplan kan worden geëxperimenteerd met het omgevingsplan.¹⁰⁹ Daartoe kan op onderdelen worden afgeweken van een aantal wetten en besluiten, waaronder de Wro en het Bro.¹¹⁰

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7725, r.o. 15.4. Zie ook ABRvS 25 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA3755, r.o. 2.6.1, waaruit blijkt dat nadere eisen ook kunnen worden gesteld als dat noodzakelijk is onder meer 'ter voorkoming van een onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken, zulks onder andere met het oog op de bezonning en de privacy'. Volgens de Afdeling geeft dit criterium voldoende objectieve begrenzing van de bevoegdheid van burgemeester en wethouders. De omstandigheid dat deze uitspraak is gewezen onder de WRO heeft overigens niet tot gevolg dat zij onder de Wro geen betekenis zou hebben.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 35013, nr. 3, p. 5 – 6.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 35013, nr. 3, p. 3. Uit de meest recente voortgangsrapportage over de uitvoering van de Chw blijkt dat er veel belangstelling is voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte; Ministerie van BZK 2021, p. 43 – 44.

¹⁰⁸ *Stb.* 2014, 168. Op basis van artikel 7c, lid 13, zijn destijds voor negen gemeenten gebieden aangemeld om te experimenteren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In volgende tranches zijn ook andere gebieden aangewezen voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en is de toepassing ervan steeds verder verbreed. Zie bijvoorbeeld de elfde (*Stb.* 2016, 276), vijftiende (*Stb.* 2017, 275) en zestiende tranche (*Stb.* 2018, 438). Op dit moment geldt de drieëntwintigste tranche van het Bu Chw (*Stb.* 2021, 345).

¹⁰⁹ Dit betekent overigens niet dat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte volledig kan worden gelijkgesteld met een omgevingsplan op grond van de Omgevingswet; Bregman, Karens & Koning, *TBR* 2019/45, p. 285 – 286.

¹¹⁰ *Stb.* 214, 168, p. 11.

Artikel 7c, eerste lid, Bu Chw maakt het mogelijk om in aanvulling op artikel 3.1, eerste lid, van de Wro in het bestemmingsplan regels op te nemen die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en ten behoeve van het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.¹¹¹ In lijn hiermee kan het bestemmingsplan op basis van lid 4 van artikel 7c Bu Chw gemeentelijke regels bevatten die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Met deze verbreding van de reikwijdte van het bestemmingsplan wordt onder meer beoogd een bijdrage te leveren aan integrale en meer flexibele bestemmingsplannen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen.¹¹²

In de andere leden van artikel 7c Bu Chw¹¹³ worden onderwerpen genoemd waarop het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan afwijken van een regulier bestemmingsplan.¹¹⁴ In subparagraaf 3.3.2 wordt nader ingegaan op de flexibiliteitsmogelijkheden die zijn opgenomen in de leden 5, 6, 7, 9, 13 en 14 van dit artikel.

3.3.2 Flexibiliteitsmogelijkheden

Algemeen

Een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is, zoals gezegd, een experimenteel plan waarin vooruit wordt gelopen op de ruimere en flexibelere mogelijkheden van de Omgevingswet. Maar net als bij een regulier bestemmingsplan het geval is, kan een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte meer of minder gedetailleerd dan wel globaal zijn en bovendien kunnen de flexibiliteitsmogelijkheden van een regulier bestemmingsplan ook toepassing vinden in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De Chw staat hieraan niet in de weg en de gemeenteraad heeft hierin een grote mate van beleidsruimte.

Hieronder volgt een bespreking van de leden 5, 6, 7, 9, 13 en 14 van artikel 7c Bu Chw en vindt zo nodig, waar mogelijk aan de hand van rechtspraak, een spiegeling aan het formele rechtszekerheidsbeginsel plaats. Hierdoor wordt een zeker inzicht gekregen in de werking van dit beginsel op de flexibiliteitsmogelijkheden in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Meldingsplicht (artikel 7c, lid 5)

Op basis van artikel 7c, vijfde lid, van het Bu Chw kunnen de regels in het bestemmingsplan een verbod inhouden om zonder voorafgaande melding aan burgemeester en wethouders een daarbij aangewezen activiteit te verrichten. Blijkens de nota van toelichting bij dit artikellid wordt de gemeente via een melding in staat gesteld om voorafgaand aan het starten van een activiteit die eventueel impact op de leefomgeving kan hebben, te beoordelen of het noodzakelijk is om aanvullende eisen te stellen of zelf maatregelen te treffen met het oog op de bescherming van de leefomgeving.¹¹⁵

¹¹¹ Kort gezegd: in artikel 7c, eerste lid, Bu Chw staat, net als in de Omgevingswet, de fysieke leefomgeving centraal. Zie ook: Ministerie van Infrastructuur en milieu 2017, p. 27.

¹¹² *Stb.* 2014, 168, p. 11 – 12.

¹¹³ Zoals dit artikel na de drieëntwintigste tranche van het Bu Chw (*Stb.* 2021, 345) luidt.

¹¹⁴ Zie voor een samenvatting van deze onderwerpen de tabel in Bregman, Karens & Koning, *TBR* 2019/45, p. 286.

¹¹⁵ *Stb.* 2014, 168, p. 12 – 13.

Illustratief voor het gegeven dat een meldingsplicht moet voldoen aan het formele rechtszekerheidsbeginsel is een uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2021, waarin het handelt om een bestemmingsplan dat bepaalde functieveranderingen verbiedt zonder voorafgaande melding aan burgemeester en wethouders.¹¹⁶ In de planregels is deze meldingsplicht ingekaderd door beoordelingsregels.¹¹⁷ Een initiatiefnemer moet op grond van deze beoordelingsregels onderbouwen dat aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De Afdeling overweegt hierover dat het niet verenigbaar is met het karakter van het instrument van een meldingsplicht om de toelaatbaarheid van een activiteit afhankelijk te stellen van beoordelingsregels, zoals opgenomen in de planregels. Volgens de Afdeling is inherent aan een melding dat geen nader afwegingsmoment volgt.¹¹⁸ Omdat daarmee samenhangt dat onduidelijk is wat het rechtsgevolg is als de melding een onderbouwing bevat die volgens burgemeester en wethouders niet toereikend is, acht de Afdeling de planregeling daarom in strijd met de formele rechtszekerheid.

Open normen en beleidsregels (artikel 7c, leden 6 en 7)

Op basis van artikel 7c, lid 6, Bu Chw is flexibiliteit mogelijk door in het bestemmingsplan regels te stellen waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels als bedoeld in artikel 4:81 Awb. Volgens de nota van toelichting bij dit artikellid maakt deze bepaling het mogelijk om in een planregel te volstaan met een abstract criterium (een open norm)¹¹⁹ en de concrete invulling ervan op te nemen in beleidsregels.¹²⁰ De gemeenteraad kan in het bestemmingsplan bepalen dat de beleidsregels door de gemeenteraad zelf of door burgemeester en wethouders worden vastgesteld.¹²¹

Het is evident dat het werken met open normen tot minder formele rechtszekerheid leidt. Deze verminderde rechtszekerheid wordt echter deels hersteld door de concretisering ervan in (dynamische) beleidsregels. Daarmee dragen beleidsregels bij aan een voorspelbare overheid en het voorkomen van willekeur.¹²² Hierbij moet echter wel worden bedacht dat beleidsregels relatief eenvoudig kunnen worden gewijzigd en de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden daarom moet worden gerelativeerd. Bovendien heeft deze constructie tot gevolg dat het zwaartepunt van de toetsing wordt verplaatst naar de fase van vergunningverlening.¹²³ De vraag of een bepaalde activiteit daadwerkelijk vergunbaar is, komt daarmee pas aan de orde

¹¹⁶ ABRvS 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021, r.o. 29.2, AB 2021/331 m.nt. W.P. van der Meulen.

¹¹⁷ Deze beoordelingsregels bevatten open normen zoals dat de activiteit 'naar de omvang' in de omgeving past, de verkeersveiligheid 'in voldoende mate' is geborgd en er geen sprake is van 'onevenredige aantasting' van gebruiksmogelijkheden van naastgelegen percelen.

¹¹⁸ Bregman, Karens & Koning zijn hierom van mening dat de meldingsplicht vooral geschikt is voor activiteiten die niet te complex zijn en in objectief begrensde en duidelijke planregels worden opgenomen; Bregman, Karens & Koning, *TBR* 2019/45, p. 289.

¹¹⁹ Denk hierbij aan normen zoals 'onevenredige aantasting', 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' en 'geschikt voor de beoogde functie'. Deze voorbeelden zijn ontleend aan ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772, r.o. 16.

¹²⁰ *Stb.* 2014, 168, p. 13. Het verwijzen naar beleidsregels is overigens niet nieuw. Artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro bepaalt namelijk dat een bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels kan bevatten waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.

¹²¹ Als deze regels betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken en bij de toepassing een interpretatie behoeven, dan is het de gemeenteraad die de criteria vaststelt; artikel 7c, lid 7, Bu Chw.

¹²² *Stb.* 2014, 168, p. 14. Zie ook *Stb.* 2018, 438, p. 38 waar de regering (voor de hierna nog te bespreken bestemmingsplanactiviteit) aangeeft dat beleidsregels in verband met de rechtszekerheid objectief begrensd dienen te zijn.

¹²³ Bregman, Karens & Koning, *TBR* 2019/45, p. 290.

als zich een concreet initiatief aandient, hetgeen gedurende een bepaalde periode voor initiatiefnemers en omwonenden tot een (rechts)onzekere situatie leidt. In het licht van flexibiliteit is het grote voordeel van het werken met een dynamische verwijzing naar beleidsregels erin gelegen dat de beleidsregels, zoals net al aangegeven, relatief eenvoudig kunnen worden aangepast zonder dat een uitgebreide bestemmingsplanprocedure hoeft te worden gevolgd.¹²⁴ Er kan dus sneller worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen.¹²⁵ Hierbij zij overigens wel opgemerkt dat de gemeenteraad afdoende moet motiveren waarom het bestemmingsplan ook na eventuele wijzigingen van de beleidsregels nog aanvaardbaar is.¹²⁶

Over het gebruik van open normen heeft de Afdeling op 27 oktober 2021 een voor de rechtspraktijk noemenswaardige uitspraak gedaan.¹²⁷ Kort gezegd oordeelde de Afdeling in die uitspraak dat open normen in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte niet te open mogen zijn. Als een open norm afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels, dan moet de open norm in de planregels zelf voldoende concreet en objectief zijn. Omdat aannemelijk is dat deze uitspraak een realistisch beeld geeft van de wijze van toetsing door de Afdeling van open normen in het omgevingsplan, zal de uitspraak in hoofdstuk 5 nader worden geanalyseerd.

Afwijken RO-standaarden en afwijken detailonderzoek geluid (artikel 7c, lid 9)

Een regulier bestemmingsplan ex artikel 3.1 Wro moet worden opgesteld conform de SVBP2012.¹²⁸ Deze standaard bevat onder meer normen voor de vormgeving en inrichting van bestemmingen en planregels. Verder dienen reguliere bestemmingsplannen raadpleegbaar te zijn op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl. Omdat de SVBP2012 is opgesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening, kan dit beperkend zijn voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte dat de fysieke leefomgeving omvat. Daarom biedt artikel 7c, negende lid, van het Bu Chw de mogelijkheid om hiervan af te wijken. Dit betekent onder andere dat er afwijkende bestemmingen en planregels mogen worden gehanteerd. Op deze wijze kan meer flexibiliteit worden ingebouwd dan bij een regulier bestemmingsplan het geval is. Inherent hieraan is echter dat de uniformiteit en de onderlinge vergelijkbaarheid van bestemmingsplannen afnemen.

Bovendien is publicatie op de landelijke voorziening niet verplicht. Wel geldt de eis dat een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar wordt gesteld op een door de raad te bepalen internetadres. In dat geval moet op de landelijke voorziening een link worden geplaatst naar de website waarop het bestemmingsplan is te raadplegen. Gelet op deze eis is de meerwaarde van het ontbreken van de verplichting om een dergelijk plan op de landelijke voorziening te plaatsen op zijn minst twijfelachtig.

Een andere mogelijkheid die artikel 7c, negende lid, Bu Chw biedt, is om in afwijking van de Wgh de mate van detail van de voor de geluidbelasting te verrichten akoestische onderzoeken

¹²⁴ Omdat, in tegenstelling tot een bestemmingsplan, tegen beleidsregels geen rechtsgang openstaat, zal niet iedereen dit als voordeel zien. De Afdeling heeft overigens wel de mogelijkheid om beleidsregels exceptief te toetsen.

¹²⁵ Temeer omdat beleidsregels zelf ook een zekere mate van flexibiliteit kunnen bevatten. Aan de andere kant kan dit wel weer tot een zekere spanning met de formele rechtszekerheid leiden.

¹²⁶ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2920, r.o. 8.2

¹²⁷ ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, *JB* 2022/3 m.nt. H.P. Wiersema en K.M.G. Hamelink en *TBR* 2021/141 m.nt. B. Rademaker.

¹²⁸ De SVBP2012 is opgenomen in bijlage 5 van de Regeling standaarden ruimtelijke ordening, welke Regeling is gebaseerd op artikel 1.2.6, eerste lid, van het Bro.

af te stemmen op het detailniveau en de fase van voorbereiding van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In de praktijk kan dit betekenen dat voor het bestemmingsplan wordt volstaan met een globaal akoestisch onderzoek en dat een meer gedetailleerd onderzoek wordt doorgeschoven naar de vergunningverleningsprocedure.¹²⁹ Ook hiervoor geldt dus dat er gedurende een bepaalde periode een (rechts)onzekere situatie zal zijn. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat het gedetailleerde onderzoek uitwijst dat een bepaalde activiteit niet vergund kan worden. Het mag duidelijk zijn dat de formele rechtszekerheid niet gediend is met deze getrapte toetsing.

Delegatie (artikel 7c, lid 13)

Artikel 7c, dertiende lid, van het Bu Chw biedt de nodige flexibiliteit omdat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het bestemmingsplan kan delegeren aan burgemeester en wethouders.¹³⁰ Volgens de regering biedt deze regeling meer vrijheid dan de regeling in de Wro omdat de in artikel 3.6 Wro genoemde planfiguren niet worden benoemd en dus ook andere wijzigingen van het bestemmingsplan hieronder vallen. Wel heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de bevoegdheid van burgemeester en wethouders te begrenzen.¹³¹

Een in het oog springend verschil met artikel 3.6 Wro is dat het delegatiebesluit ook na vaststelling van het bestemmingsplan kan worden genomen. Een ander verschil is dat geen wijzigings- of uitwerkingsplan wordt vastgesteld, maar dat burgemeester en wethouders het bestemmingsplan rechtstreeks wijzigen. Het delegatiebesluit kan betrekking hebben op een bepaald thema of op geografische delen van het plangebied.¹³²

Omdat het delegatiebesluit zelf niet voor beroep vatbaar is, zal de toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel plaats moeten vinden in een beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan dat burgemeester en wethouders op basis van het delegatiebesluit hebben vastgesteld. Vanzelfsprekend dient de formele rechtszekerheid ook in een dergelijk bestemmingsplan in voldoende mate te zijn geborgd.

Bestemmingsplanactiviteit (artikel 7c, lid 14)

Met de zestiende tranche van het Bu Chw is een veertiende lid aan artikel 7c Bu Chw toegevoegd. Dit artikellid maakt het mogelijk om in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een binnenplanse vergunningstelsel op te nemen voor gebruik in enge zin.¹³³ Deze zogeheten bestemmingsplanactiviteit kan uitsluitend gaan over gebruik dat in overeenstemming met het bestemmingsplan is.

¹²⁹ Ook in een globaal bestemmingsplan moet worden onderbouwd dat de realisatie van een geluidsgevoelige functie mogelijk is. Het is hierom niet toegestaan het meer gedetailleerde geluidsonderzoek volledig door te schuiven naar de vergunningverleningsprocedure; *Stb.* 2014, 168, p. 16.

¹³⁰ Uit het gebruik van de woorden 'delen van' volgt dat het delegatiebesluit niet mag inhouden dat burgemeester en wethouders de bevoegdheid krijgen om het bestemmingsplan integraal te wijzigen.

¹³¹ *Stb.* 2014, 168, p. 18.

¹³² Zie voor voorbeelden waarop het delegatiebesluit betrekking kan hebben: Ministerie van infrastructuur en milieu 2017, p. 56.

¹³³ Het benodigd zijn van een dergelijke vergunning geldt dan naast het eventueel benodigd zijn van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen; *Stb.* 2018, 438, p. 38.

Volgens de regering bestaat bij veel gemeenten de wens om in een bestemmingsplan met ver-
brede reikwijdte flexibeler en globaler te bestemmen om daarmee tot uitnodigingsplanologie
te komen, maar bestaat tegelijkertijd de wens om de vinger aan de pols te houden door in het
plan kaders op te nemen die aangeven waarbinnen de gegeven ruime gebruiksmogelijkheden
zijn toegestaan. Dit kan door in het bestemmingsplan te bepalen dat het verboden is zonder
omgevingsvergunning bepaald gebruik te beginnen of te wijzigen en dat een omgevingsver-
gunning voor dat gebruik wordt verleend als aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan.¹³⁴
Deze randvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld in de vorm van beoordelingsregels in het bestem-
mingsplan worden opgenomen. In verband met de formele rechtszekerheid dienen deze be-
oordelingsregels voldoende objectief te zijn begrensd.

In een uitspraak van 14 augustus 2019 was een dergelijke bestemmingsplanactiviteit, die was
gekoppeld aan open normen, aan de orde.¹³⁵ De Afdeling overweegt in die uitspraak dat het
opnemen van open normen in beoordelingsregels voor bestemmingsplanactiviteiten is toege-
staan. Zij acht het gebruik van open normen namelijk passend bij het flexibele karakter van het
bestemmingsplan. De gekozen plansystematiek zorgt er naar het oordeel van de Afdeling bo-
vendien voor dat een nadere invulling van de open normen bij de toetsing van een aanvraag
om omgevingsvergunning aan de orde kan komen. De bestuursrechter kan naar aanleiding van
een beroep tegen die omgevingsvergunning de nadere invulling toetsen. De Afdeling conclu-
deert hierom dat de gekozen plansystematiek niet in strijd met de formele rechtszekerheid is.

Het nadere afwegingsmoment dat met een bestemmingsplanactiviteit mogelijk wordt ge-
maakt, heeft naar de mening van de regering als voordeel dat het bevoegd gezag bij een con-
creet initiatief kan beoordelen of het betreffende gebruik binnen de gestelde kaders past,
wenselijk en inpasbaar is, zonder dat daarmee een lange proceduretijd is gemoeid.¹³⁶ Nijmeijer
brengt hier – naar mijn mening terecht – tegen in dat een extra omgevingsvergunningsplicht
met daarbij behorende lasten voor initiatiefnemer en bevoegd gezag tot een verschuiving van
de normstelling van het bestemmingsplan naar de omgevingsvergunning en daarmee tot
schijnflexibiliteit leidt.¹³⁷

Verder zij nog opgemerkt dat ook bij de bestemmingsplanactiviteit gebruik kan worden ge-
maakt van de mogelijkheid om in de planregels te verwijzen naar beleidsregels. In verband met
de formele rechtszekerheid dienen deze beleidsregels objectief te zijn begrensd.¹³⁸

Tot zover de bespreking van de flexibiliteitsmogelijkheden op basis van de huidige wet- en
regelgeving. In het volgende hoofdstuk komt de Omgevingswet aan bod. Daarin wordt vooral in-
gegaan op een aantal flexibiliteitsmogelijkheden van deze wet voor het omgevingsplan.

¹³⁴ *Stb.* 2018, 438, p. 38.

¹³⁵ ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772, r.o. 16.2, AA 2019/880 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

¹³⁶ *Stb.* 2018, 438, p. 39.

¹³⁷ Nijmeijer, *TBR* 2017/113, p. 741.

¹³⁸ *Stb.* 2018, 438, p. 38.

4 Flexibiliteit op basis van de Omgevingswet

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het teken van de flexibiliteitsmogelijkheden op grond van de Omgevingswet. Paragraaf 4.2 concentreert zich in dat verband op het omgevingsplan. Naast een algemene beschouwing van het omgevingsplan, wordt vooral ingegaan op de flexibiliteitsmogelijkheden ervan.

4.2 Het omgevingsplan

Eén van de kerninstrumenten om de doelen van de Omgevingswet te bereiken, is het omgevingsplan.¹³⁹ In deze paragraaf ligt de focus op dit type plan. Subparagraaf 4.2.1 bevat een algemene beschouwing van het omgevingsplan. Hierin komen onder meer de juridische grondslag en de reikwijdte van het omgevingsplan aan bod. Daarna gaat subparagraaf 4.2.2 in op bepaalde flexibiliteitsmogelijkheden van het omgevingsplan.

4.2.1 Algemeen

Artikel 2.4 van de Omgevingswet bevat de juridische grondslag van het omgevingsplan. In dit artikel is bepaald dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.¹⁴⁰ De fysieke leefomgeving is daarmee een van de centrale normen voor het omgevingsplan, waarmee het een aanzienlijk bredere strekking heeft dan het belang van een goede ruimtelijke ordening.¹⁴¹

De verbrede reikwijdte van het omgevingsplan is het meest opmerkelijke verschil met het reguliere bestemmingsplan.¹⁴² Hoewel de Chw de mogelijkheid biedt om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te stellen, is het volgens Bregman, Karens en Koning niet zo dat een dergelijk bestemmingsplan volledig gelijk kan worden gesteld met het toekomstige omgevingsplan.¹⁴³

Door de bundeling van regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan, heeft dit plan een breder, meer integraal karakter dan de bestaande regelingen. Regels over een goede ruimtelijke ordening worden samengevoegd met regels over bijvoorbeeld milieu, cultureel erfgoed, bomen en welstand.¹⁴⁴ Deze uitbreiding heeft als gevolg dat regels over de fysieke leef-

¹³⁹ Zie voor deze en de andere kerninstrumenten *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3, p. 51 – 54.

¹⁴⁰ Wat onder fysieke leefomgeving moet worden verstaan, is niet exact te zeggen. Wel zijn er in de Omgevingswet en de bijbehorende memorie van toelichting de nodige aanwijzingen te vinden over de strekking van dit begrip. Zo geeft artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet aan wat de fysieke leefomgeving *in ieder geval* omvat. Deze formulering maakt duidelijk dat het niet om een limitatieve opsomming gaat.

¹⁴¹ *Stb.* 2018, 290, p. 90.

¹⁴² Oldenziel 2020, p. 48.

¹⁴³ Dit houdt verband met de ingrijpendheid van de stelselherziening en het verschil in uitgangspunten van de Omgevingswet ten opzichte van onder meer Wro en Wabo. Ook kan op een aantal belangrijke punten nog niet geëxperimenteerd worden met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Wel is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op verschillende punten een goede proeftuin voor de mogelijkheden van het omgevingsplan; Bregman, Karens & Koning, *TBR 2019/45*, nr. 4, p. 285 – 286.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3 p. 88.

omgeving die nu in verordeningen staan, straks in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.¹⁴⁵ Door alle regels over de fysieke leefomgeving te bundelen in het omgevingsplan wordt volgens de wetgever de toegankelijkheid en het overzicht van die regels vergroot.¹⁴⁶ Naar mijn mening is dit een van de grote voordelen van het omgevingsplan. Betrokkenen hoeven uitsluitend het omgevingsplan te raadplegen voor de van toepassing zijnde regels over de fysieke leefomgeving op een locatie.¹⁴⁷

Een belangrijk onderdeel van het omgevingsplan is, zo volgt uit artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet, het toedelen van functies aan locaties.¹⁴⁸ Bij deze functietoedeling heeft de gemeenteraad een grote mate van beleidsruimte.¹⁴⁹ Welke functie geschikt is, hangt af van een aantal factoren, zoals de kwaliteit van een locatie of de opgaven vanuit maatschappelijke doelen.¹⁵⁰ Met een functie wordt blijkens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet bedoeld op een gebruiksdoel of op een bijzondere eigenschap van een bepaalde locatie.¹⁵¹

Kegge is van mening dat de toekenning van functies in principe is gelijk te stellen met het toekennen van bestemmingen en het geven van regels in het kader van een goede ruimtelijke ordening, maar dat het bredere begrip 'fysieke leefomgeving' meebrengt dat er bij de functietoedeling ook regels kunnen worden gesteld over aspecten als lucht en werelderfgoed en dat er geen belemmeringen zijn om ook milieunormen in het omgevingsplan op te nemen.¹⁵² Het verschil met het toekennen van bestemmingen aan gronden in bestemmingsplannen zal volgens Kegge in veel gevallen waarschijnlijk niet erg groot zijn.¹⁵³ Hoewel niet valt uit te sluiten dat Kegge gelijk zal krijgen, moet de praktijk uitwijzen hoe gemeenteraden de bevoegdheid tot het toedelen van functies aan locaties daadwerkelijk gaan invullen.

Dat een omgevingsplan moet voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, neemt niet weg dat een omgevingsplan bijvoorbeeld ook moet voldoen aan de instructieregels die de provincie en het Rijk kunnen stellen. Zo bepaalt artikel 2.22 van de Omgevingswet dat provinciale staten bij omgevingsverordening regels kunnen stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen ter voldoening aan omgevingswaarden¹⁵⁴ of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Artikel 2.23 Omgevingswet bepaalt dat deze regels onder meer betrekking kunnen hebben op de inhoud of motivering van een omgevingsplan. Op grond van de artikelen 2.24 en 2.25 van de Omgevingswet

¹⁴⁵ Faber 2019, p. 62.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3 p. 87.

¹⁴⁷ Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden bestemmingsplannen en bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte van rechtswege een omgevingsplan; artikel 4.6 Invoeringswet Omgevingswet, *Stb.* 2020, 172. Dit betekent dat genoemd voordeel niet direct zal worden geëffectueerd.

¹⁴⁸ Voor andere onderwerpen geldt de verplichting deze op te nemen als de gemeente hiervoor kiest. Het gaat dan om omgevingswaarden, regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, maatwerkregels en beoordelingsregels; zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3 p. 90.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34986, nr. 3, p. 59.

¹⁵⁰ Van der Schoot 2021, p. 76 – 77.

¹⁵¹ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting hiervan: *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3 p. 137 – 139.

¹⁵² Overigens is het naar huidig recht ook al in zekere mate mogelijk om milieunormen in een bestemmingsplan op te nemen. Zie in dit verband ook noot 46.

¹⁵³ Groothuijse & Kegge 2017, p. 137 – 138. Zie ook Van Angeren *TO* 2016, nr. 1-2, p. 13 – 14 en Groothuijse & De Vries 2019, p. 367 – 368.

¹⁵⁴ Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen en wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen; artikel 2.9 Omgevingswet.

heeft het Rijk een soortgelijke bevoegdheid tot het stellen van instructieregels.¹⁵⁵ Dit betekent dat de beleidsruimte van gemeenteraden hiermee in zekere zin wordt beperkt. Verder zij in dit verband gewezen op artikel 2.7 Omgevingswet, op basis waarvan bij amvb kan worden bepaald welke regels in een omgevingsplan mogen worden opgenomen en welke regels daarin niet mogen worden opgenomen.¹⁵⁶ Tot slot is ook een beperking gelegen in artikel 1.4 van de Omgevingswet, dat een buitengrens vormt door de afbakening met andere wet- en regelgeving waarin bepaalde onderwerpen uitputtend zijn geregeld.¹⁵⁷

Tot zover enkele algemene opmerkingen over het omgevingsplan. Hierna wordt een aantal in het oog springende flexibiliteitsmogelijkheden van het omgevingsplan besproken.¹⁵⁸

4.2.2 Flexibiliteitsmogelijkheden

Algemeen

De gemeenteraad heeft door de aan hem toekomende beleidsruimte de mogelijkheid om in een omgevingsplan gedetailleerd of globaal functies aan locaties toe te kennen, al dan niet met open normen¹⁵⁹ te werken of andere vormen van flexibiliteit op te nemen.¹⁶⁰ De mogelijkheid om gedetailleerd te bestemmen en met gesloten normen te werken, neemt niet weg dat de wetgever een flexibel omgevingsplan met open normen voor ogen staat.¹⁶¹ Een interessante vraag daarbij is of en in hoeverre van die mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. Dit zal in de eerste plaats afhankelijk zijn van de door de gemeenteraad te maken keuze.¹⁶² Als van de mogelijkheid geen of weinig gebruik zal worden gemaakt, dan blijft het grotendeels bij het oude.

De ruimte die het omgevingsplan aan nieuwe ontwikkelingen biedt, kan op gespannen voet staan met de rechtszekerheid die burgers aan het omgevingsplan mogen ontnemen.¹⁶³ Het is van belang om hierin een goede balans te vinden.¹⁶⁴

¹⁵⁵ De nadere uitwerking hiervan is geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving; *Stb.* 2018, 292.

¹⁵⁶ Deze amvb is het Omgevingsbesluit. Via het Invoeringsbesluit Omgevingswet is artikel 2.1 in het Omgevingsbesluit opgenomen met daarin een verplichting en verbod tot opname van regels in het omgevingsplan; *Stb.* 2020, 400, p. 522.

¹⁵⁷ Oldenziel & De Vos 2018, p. 70.

¹⁵⁸ Niet alle flexibiliteitsmogelijkheden zullen de revue passeren. Zo blijven bijvoorbeeld omgevingswaarden en de programmatische aanpak buiten beschouwing.

¹⁵⁹ Een voorbeeld van een open norm is dat een functie binnen een bepaald gebied niet mag leiden tot een bepaalde geluidsbelasting. Hiermee wordt een bepaald resultaat voorgeschreven zonder van tevoren de mogelijke functies of activiteiten vast te leggen; Oldenziel & De Vos 2018, p. 80. Andere voorbeelden van open normen zijn bijvoorbeeld de norm van 'voldoende parkeergelegenheid', van een 'evenwichtige verdeling van de beschikbare vloeroppervlakte' en dat 'de voorziene bebouwing qua omvang, hoogte en situering dient aan de sluiten bij de bebouwing in de directe omgeving'.

¹⁶⁰ *Kamerstukken I*, 2015/16, 33962, E, p. 67.

¹⁶¹ Gesloten normen acht de regering namelijk contraproductief door het statische karakter en de onmogelijkheid om in te spelen op actuele ontwikkelingen en gewijzigde inzichten; *Stb.* 2018, 290, p. 102. Verder valt daar te lezen dat dit niet wegneemt dat het ook onder de Omgevingswet mogelijk is om conserverend en gedetailleerd te bestemmen, bijvoorbeeld voor een beschermd stadsgezicht.

¹⁶² Bij het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan moet de gemeenteraad kunnen verantwoorden welke regels hij, na afweging van alle betrokken belangen en met het oog op een evenwichtige toedeling van functies, aan locaties wil stellen; *Stb.* 2018, 290, p. 92. Dit impliceert dat in bepaalde situaties, bijvoorbeeld in een plandeel met een beschermd dorpsgebied, de keuze voor gedetailleerde planregels met gesloten normen voor de hand ligt.

¹⁶³ Groothuijse & Kegge 2017, p. 111.

¹⁶⁴ Zie in dit verband ook *Kamerstukken II*, 2014/15, 33962, nr. 12, p. 28 – 30, *Kamerstukken I*, 2018/19, 34986, G, p. 45 en Van den Broek, *M en R* 2014/117, p. 592.

Gelet op belang dat de wetgever aan een flexibel omgevingsplan met open normen hecht, wordt hierop nader ingegaan. Omdat met de toedeling van functies aan locaties niet altijd volledig kan worden ingespeeld op de dynamiek van de samenleving, komen ook bepaalde andere flexibilitatemogelijkheden aan de orde. De relatie met het formele rechtszekerheidsbeginsel komt slechts zijdeling aan de orde, omdat deze relatie vooral in hoofdstuk 5 zal worden besproken.

Flexibel omgevingsplan met open normen

Het omgevingsplan is vergelijkbaar met verordeningen over de fysieke leefomgeving en hierop zijn in beginsel dezelfde algemene bestuursrechtelijke beginselen van toepassing. Het omgevingsplan biedt kort gezegd dezelfde mogelijkheden als andere algemeen verbindende voorschriften. Dit impliceert dat het omgevingsplan open normen kan bevatten voor de vraag of een activiteit op een locatie is toegestaan.¹⁶⁵

Het behoeft geen betoog dat het gebruik van open normen de flexibiliteit van het omgevingsplan ten goede komt. In het concrete geval bestaat er immers beoordelingsruimte over de wijze waarop aan de norm kan worden voldaan.¹⁶⁶ Het gebruik van open normen kan echter tot spanning met de formele rechtszekerheid leiden.¹⁶⁷ Deze spanning kan op verschillende manieren worden verminderd.

Ten eerste is het mogelijk om open normen te koppelen aan wetsinterpreterende beleidsregels.¹⁶⁸ Deze beleidsregels dienen in het kader van de formele rechtszekerheid voldoende concreet en objectief te zijn. Bij het koppelen van een beleidsregel aan een open norm moet overigens worden voorkomen dat de normering volledig afhankelijk wordt gesteld van de inhoud van een vastgestelde beleidsregel. In de planregels van het omgevingsplan moet daarom een zelfstandig werkende norm worden opgenomen die in een beleidsregel nader kan worden uitgewerkt. De beleidsregel mag dus niet zelf de norm bevatten.¹⁶⁹ Het voorbeeld van Van Angeren waarbij in het omgevingsplan de functie 'woongebied' is opgenomen en burgemeester en wethouders dit in een beleidsregel uitwerken door op moment x te bepalen dat maximaal 100 grondgebonden woningen met twee bouwlagen en een maximumhoogte van 10 meter mogen worden gebouwd en op moment y dat er maximaal 1000 woningen mogen worden gebouwd in woontorens van maximaal 100 meter hoogte, is een voorbeeld van een beleidsregel die zelf de norm bevat in plaats van de planregel waarop de beleidsregel is gebaseerd. Dit is dus niet geoorloofd. Van Angeren merkt over dit voorbeeld dan ook terecht op dat in dit geval elke

¹⁶⁵ *Stb.* 2018, 290, p. 97.

¹⁶⁶ Faber 2019, p. 124. De wetgever realiseert zich overigens dat de vraag of en in hoeverre met open normen gewerkt kan worden, afhankelijk is van de concrete omstandigheden op een locatie, zoals de belangen van derden, eigendomsposities, de ruimtelijke context en de ruimte die internationale verplichtingen hiertoe laten; *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 23, p. 53.

¹⁶⁷ Van Angeren vraagt zich in dit verband af of het rechtzekerheidsbeginsel zich er bij de functietoedeling niet tegen verzet dat als er geen zekerheid is op welk moment een ontwikkeling gaat plaatsvinden, een bepaalde functie aan een locatie mag worden gegeven; Van Angeren *TO* 2016, nr. 1-2, p. 17.

¹⁶⁸ *Stb.* 2018, 290, p. 97 – 98. Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 23, p. 54 en Brans, *BR* 2016/96, p. 653. Wetsinterpreterende beleidsregels zijn algemene regels, niet zijnde algemeen verbindende voorschriften, over de uitleg van wettelijke voorschriften bij de uitoefening van een bevoegdheid; artikel 1;3, lid 4, Awb.

¹⁶⁹ *Stb.* 2018, 290, p. 98. Dit zou overigens ook in strijd zijn met het wezen van wetsinterpreterende beleidsregels, zijnde het geven van inzicht inde invulling van beoordelingsruimte; Lurks & Van Renssen 2020, p. 149.

vorm van zekerheid wat allemaal binnen een bepaalde bestemming kan worden uitgevoerd, ontbreekt.¹⁷⁰

Omdat een deel van de norminhoud van open normen wordt verplaatst naar de beleidsregel, komt het zwaartepunt van de toetsing bij de fase van vergunningverlening te liggen, waardoor er voor een bepaalde tijd een rechtsonzekere situatie ontstaat. Of en in hoeverre een bepaalde activiteit doorgang kan vinden, wordt pas duidelijk bij toetsing van een concrete aanvraag om omgevingsvergunning. Dit neemt niet weg dat met open normen die zijn gekoppeld aan beleidsregels sneller kan worden ingespeeld op maatschappelijke veranderingen. Beleidsregels zijn immers niet aan een uitgebreide en langdurige vaststellingsprocedure onderhevig en bovendien zijn ze niet appellabel.¹⁷¹

Ten tweede is het mogelijk om open normen, eventueel gecombineerd met beleidsregels, te koppelen aan een meldings- of vergunningplicht.¹⁷² Zo kunnen de regels in het omgevingsplan inhouden dat het verboden is om zonder voorafgaande melding of omgevingsvergunning een bepaalde activiteit te verrichten.¹⁷³

Bij open normen die een nadere afweging vergen, ligt een vergunningplicht voor de hand.¹⁷⁴ Dit ligt anders als het gaat om gedetailleerde functietoewijzingen. In zo'n geval heeft een vergunningplicht weinig of geen toegevoegde waarde voor de formele rechtszekerheid. In de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit wordt overigens opgemerkt dat het limitatief-imperatieve stelsel voor bouwactiviteiten er niet aan in de weg staat om te werken met open normen. Binnen de marges van de beleids- of beoordelingsruimte die in de regels van het omgevingsplan zijn opgenomen, kan het bevoegd gezag dan bepalen of de vergunning moet worden verleend of geweigerd. Hierbij geldt dat de vergunning moet worden verleend als binnen die marges geen ruimte bestaat om de vergunning te weigeren.¹⁷⁵

Tot slot zij nog gewezen op de mogelijkheid om open normen in te kaderen door maatwerkvoorschriften. Hiermee kan een open norm in een beschikking worden vertaald naar een verplichting om iets te doen of na te laten.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Van Angeren *TO* 2016 nr. 5, p. 161.

¹⁷¹ Artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, Awb. Dat beleidsregels niet appellabel zijn, zal overigens niet door iedereen als voordeel worden gezien, denk bijvoorbeeld aan omwonenden. Die worden genoodzaakt om beleidsregels in een rechtsprocedure tegen een omgevingsvergunning exceptief te laten toetsen.

¹⁷² De combinatie van open normen met een meldings- of vergunningsplicht komt in de gemeentelijke praktijk regelmatig voor. Aangezien de regels in een omgevingsplan naar vorm en inhoud vergelijkbaar zijn met regels over de fysieke leefomgeving in 'gewone' gemeentelijke verordeningen (zie *Stb.* 2018, 290, p. 90), is het dan ook niet vreemd dat deze combinatie mogelijk is.

¹⁷³ Artikel 4.4 Omgevingswet. Zie ook *Stb.* 2018, 290, p. 97, waar wordt aangegeven dat de vraag of bouwactiviteiten op een bepaalde locatie aanvaardbaar worden geacht, afhankelijk kan worden gesteld van een nadere afweging in het kader van een omgevingsvergunning. Verderop in deze scriptie wordt nog nader op de meldings- en vergunningplichten ingegaan.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II* 2016/17, 33962, nr. 190, p. 11, waar de voorkeur wordt uitgesproken voor het werken met een vergunningstelsel, in het kader waarvan een concreet initiatief voorafgaand aan de uitvoering wordt beoordeeld op grond van de open normen.

¹⁷⁵ *Stb.* 2018, 290, p. 116.

¹⁷⁶ *Stb.* 2018, 290, p. 104. De mogelijkheid om te werken met maatwerkvoorschriften komt verderop in deze scriptie nog aan de orde.

Delegatie

Artikel 2.8 Omgevingswet maakt het mogelijk om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan burgemeester en wethouders. Het delegatiebesluit betreft een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.¹⁷⁷ Het besluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid weer door te bepalen binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en eventueel binnen welke termijn dit moet gebeuren.¹⁷⁸ Het delegatiebesluit zelf is niet appellabel,¹⁷⁹ hetgeen betekent dat het oordeel over de formele rechtszekerheid pas aan de orde kan komen bij het omgevingsplan dat burgemeester en wethouders door gebruikmaking van de door de gemeenteraad bevoegdheid hebben vastgesteld.

Door gebruikmaking van het delegatiebesluit wordt het omgevingsplan op onderdelen daadwerkelijk gewijzigd en is er, zoals onder de Wro, dus geen sprake van aparte wijzigings- of uitwerkingsplannen. Hierdoor wordt versnippering van regels over het moederplan en de daarop gebaseerde wijzigings- of uitwerkingsplannen voorkomen.¹⁸⁰ Uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet blijkt bovendien dat artikel 2.8 een grotere reikwijdte heeft dan artikel 3.6 Wro.¹⁸¹ Het spreekt vanzelf dat de uitvoering die burgemeester en wethouders aan het delegatiebesluit geven, dat wil zeggen het besluit waarbij de wijziging van het omgevingsplan wordt vastgesteld, niet in strijd mag zijn met het formele rechtszekerheidsbeginsel. Een dergelijk besluit is immers aan dezelfde rechtsregels onderhevig als een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan door de gemeenteraad.

Meldingsplichten en binnenplanse vergunningplichten

Omdat het werken met rechtstreeks werkende regels in het omgevingsplan niet altijd mogelijk of wenselijk is, heeft de wetgever het mogelijk gemaakt om met meldingsplichten en binnenplanse vergunningplichten de nodige flexibiliteit in het omgevingsplan in te bouwen.

Op basis van artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet kan in het omgevingsplan een verbod worden opgenomen om een activiteit te verrichten voordat het voornemen daartoe aan het bevoegd gezag is gemeld. De wetgever is van mening dat een dergelijke melding vooral wenselijk is als een activiteit aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben.¹⁸² Ook kunnen omwonenden en anderen zo vooraf worden geïnformeerd over de voorgenomen activiteit.¹⁸³ Als de melding is gedaan, mag de betreffende activiteit worden verricht. Het is niet mogelijk om te activiteit na de melding alsnog te verbieden.¹⁸⁴ Hierom kan het in bepaalde gevallen meer in de rede liggen om een vergunningplicht in het omgevingsplan op te nemen.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 403.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 403.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 404. Overigens wordt hier verschillende over gedacht; zie bijvoorbeeld Groothuijse, Korsse & Schueler 2016, p. 136 en Van Angeren, *TO* 2016, nr. 1-2, p. 9.

¹⁸⁰ Faber 2019, p. 110.

¹⁸¹ Zie voor een aantal voorbeelden waarbij gebruik kan worden gemaakt van de delegatiebevoegdheid: *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 404.

¹⁸² *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 468 – 469. Hier worden ook voorbeelden genoemd van acties die het bevoegd gezag voorafgaand aan het starten van de activiteit kan verrichten.

¹⁸³ *Stb.* 2018, 293, p. 545.

¹⁸⁴ Oldenziel & De Vos 2018, p. 99. Als dat in verband met de gevolgen van de activiteit voor de fysieke leefomgeving of vanwege cumulatie met andere activiteiten vereist is, kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld; *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 469.

Deze vergunningplicht is geregeld in het tweede lid van artikel 4.4 Omgevingswet. Op basis van dit artikel kan de gemeenteraad in het omgevingsplan een verbod opnemen om een daarbij aangewezen activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.¹⁸⁵ Dit maakt het voor het bevoegd gezag mogelijk om een aangevraagde activiteit op basis van in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels af te wegen of deze aanvaardbaar is.¹⁸⁶ Zoals hierboven al is bevestigd, ligt het bij het gebruik van open normen voor de hand om een nadere afweging te waarborgen door het opnemen van een vergunningstelsel.

Maatwerkvoorschriften en -regels

Naast meldings- en vergunningplichten, maakt de Omgevingswet het mogelijk om in het omgevingsplan de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften en -regels op te nemen.

Ingevolge artikel 4.5, eerste lid, van de Omgevingswet kunnen in het omgevingsplan onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen of voorschriften aan een vergunning kan verbinden. Blijkens het tweede lid van dit artikel kan daarbij in het omgevingsplan worden bepaald in welke mate of hoe lang van de regels in het omgevingsplan kan worden afgeweken.

Op basis van artikel 4.6, eerste lid, van de Omgevingswet kan het bevoegd gezag maatwerkregels stellen. Maatwerkregels verschillen van maatwerkvoorschriften omdat maatwerkregels algemene werking hebben en maatwerkvoorschriften in individuele gevallen gelden.¹⁸⁷

Maatwerkvoorschriften en -regels spelen blijkens de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving een wezenlijke rol bij het zoeken naar evenwicht tussen flexibiliteit, rechtszekerheid en voorspelbaarheid van algemene regels. Deze instrumenten bieden de mogelijkheid om de voordelen van algemene regels te combineren met een individuele of gebiedsgerichte benadering door de algemene regels nader in te vullen of om daarvan af te wijken als dat nodig is. Zo kan bijvoorbeeld een eis in een algemene regel door een maatwerkvoorschrift worden versoepeld of kan er door maatwerkregels voor worden gezorgd dat in een gebied strengere eisen gaan gelden.¹⁸⁸

Gelijkwaardigheidsbepaling

Artikel 4.7 van de Omgevingswet maakt flexibiliteit mogelijk door een maatregel toe te passen die gelijkwaardig is aan de maatregel die in het omgevingsplan is voorgeschreven, tenzij het treffen van een gelijkwaardige maatregel in het omgevingsplan is uitgesloten.¹⁸⁹

Of een maatregel gelijkwaardig is aan een voorgeschreven maatregel, dient het bevoegd gezag bij beschikking af te wegen aan het resultaat dat met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Het bevoegd gezag heeft daarbij een zekere beoordelingsruimte.¹⁹⁰ Zelfs als een maatregel gelijkwaardig is, kan het bevoegd gezag weigeren om toestemming te verlenen voor het treffen

¹⁸⁵ Het betreft hier een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

¹⁸⁶ *Kamerstukken I*, 2018/19, 34986, G, p. 44.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 145.

¹⁸⁸ *Stb.* 2018, 293, p. 534.

¹⁸⁹ Het begrip 'maatregel' moet ruim worden uitgelegd. Hieronder vallen niet alleen toe te passen middelen, maar bijvoorbeeld ook werkprocessen; De Graaf en Tolsma, *M en R* 2014/126, p. 640.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 472.

van een gelijkwaardige maatregel.¹⁹¹ Met de gelijkwaardige maatregel moet overigens minimaal hetzelfde resultaat worden bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. De initiatiefnemer moet de gelijkwaardigheid van de maatregel aantonen.¹⁹²

Tot zover de bespreking van aan aantal flexibiliteitsmogelijkheden op basis van de Omgevingswet. In het volgende hoofdstuk ligt de focus op situaties waarin door gebruikmaking van de flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan mogelijk sprake is van strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel.

¹⁹¹ Artikel 4.7 van de Omgevingswet is immers een 'kan-bepaling'. Wel moet een dergelijke weigering op grond van artikel 3:46 van de Awb afdoende worden gemotiveerd.

¹⁹² *Stb.* 2018, 293, p. 509.

5 Flexibiliteit en de gevolgen voor de formele rechtszekerheid van het omgevingsplan

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is uiteengezet wat het formele rechtszekerheidsbeginsel inhoudt. Vervolgens zijn in hoofdstuk 3 de flexibiliteitsmogelijkheden van het bestemmingsplan respectievelijk het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geanalyseerd en is beoordeeld hoe die flexibiliteitsmogelijkheden zich verhouden tot het formele rechtszekerheidsbeginsel. In hoofdstuk 4 vond een analyse plaats van enkele flexibiliteitsmogelijkheden van het omgevingsplan.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in welke situaties er door gebruikmaking van flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan mogelijk sprake is van strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel.¹⁹³

5.2 Situaties die kunnen leiden tot strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel

Voor het beschrijven van de situaties wordt uitgegaan van de flexibiliteitsmogelijkheden die in hoofdstuk 4 de revue passeerden. Voor het leesgemak worden daarbij dezelfde kopjes gebruikt.

Voordat de situaties worden beschreven, wordt nog even in herinnering geroepen wat het formele rechtszekerheidsbeginsel ook alweer inhoudt. Volgens de rechtsliteratuur en rechtspraak ziet dit beginsel – kort gezegd – op een duidelijke begrenzing van de bestuursbevoegdheid en stelt het eisen aan de duidelijkheid van besluiten. Besluiten moeten duidelijk zijn geformuleerd, de burger voldoende houvast bieden en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn.

Flexibel omgevingsplan met open normen

Hieronder volgt een nadere analyse van de in hoofdstuk 3 al kort aangestipte uitspraak van de Afdeling van 27 oktober 2021 in de zaak ‘Retailpark Belvédère’.¹⁹⁴ De aanleiding voor deze uitspraak is een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte dat voorziet in de realisatie van drie clusters van een retailpark met voorzieningen voor detailhandel en leisure. De gemeenteraad van Maastricht had gebruik gemaakt van de mogelijkheid om open normen in de planregels op te nemen waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van daarvoor opgestelde beleidsregels.

De annotatoren Wiersema en Hamelink noemen de uitspraak één van de belangrijkste in het omgevingsrecht van de afgelopen tijd. De Afdeling hanteert namelijk criteria voor de beoordeling van open normen in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte die volgens hen ook richtinggevend zullen zijn voor de beoordeling van open normen in omgevingsplannen.¹⁹⁵ Gelet op de inhoudelijke overeenkomsten tussen het omgevingsplan en het bestemmingsplan

¹⁹³ Vanzelfsprekend is het uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of een flexibiliteitsmogelijkheid de toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel kan doorstaan.

¹⁹⁴ ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, *JB* 2022/3 m.nt. H.P. Wiersema en K.M.G. Hamelink en *TBR* 2021/141 m.nt. B. Rademaker.

¹⁹⁵ Zie overigens ook ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649, r.o. 18.2 – 18.3, waarin de Afdeling hetzelfde kader voor de beoordeling van open normen hanteert als in haar uitspraak van 27 oktober 2021.

met verbrede reikwijdte, deel ik deze mening. Vooral als daarbij wordt bedacht dat het de bedoeling van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is om te experimenteren met en vooruit te lopen op het omgevingsplan.¹⁹⁶

In een tussenuitspraak van 19 augustus 2020 heeft de Afdeling over het bestemmingsplan overwogen dat een aantal planregels te rechtsonzeker was en strijd opleverde met artikel 7c van het Bu Chw.¹⁹⁷ Zo was in de planregels onder meer een verwijzing gemaakt naar beleidsregels, terwijl deze verwijzing niet viel te herleiden tot in de planregels opgenomen open normen. De Afdeling heeft de gemeenteraad opgedragen om de gebreken in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan te herstellen. Hieraan heeft de gemeenteraad gevolg gegeven door het bestemmingsplan opnieuw, in gewijzigde vorm vast te stellen. Tegelijk met dit bestemmingsplan heeft de gemeenteraad een beleidsregel vastgesteld en zijn in diverse planregels verwijzingen opgenomen naar een door burgemeester en wethouders vastgestelde beleidsregel. Appellanten stellen in het kader van de beroepsprocedure dat de dynamische verwijzingen in de planregels naar beleidsregels nog steeds rechtsonzeker zijn.

De Afdeling overweegt in de uitspraak van 27 oktober 2021 dat als een gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan gebruik maakt van de bevoegdheid om regels te stellen met een open norm waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels, de gemeenteraad de betreffende norm in de planregels voldoende objectief en concreet moet begrenzen. Dit vloeit voort uit het formele rechtszekerheidsbeginsel. Daarbij is bovendien van belang dat de verbeelding en de planregels zelf voldoende inzicht moeten bieden in de bouw- en gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.¹⁹⁸ Van belang in dat kader is ook dat er relevante verschillen bestaan tussen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan en een besluit tot vaststelling van een beleidsregel.¹⁹⁹

Het antwoord op de vraag of een in de planregels opgenomen open norm voldoende concreet en objectief begrensd is, hangt volgens de Afdeling af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan: (1) de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm, en in samenhang daarmee de beleidsregel, zien; (2) het anderszins in de planregels genormeerd zijn van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de figuur van de open norm, die in een beleidsregel wordt uitgelegd, ziet, en de relatie tussen die andere normering en de betrokken open norm; (3) de aanleiding voor het werken met een dergelijke figuur; en (4) de aard en omvang van het plangebied of het betrokken deel daarvan, waarop die figuur ziet. Van betekenis is in dit kader ook op welk facet van een goede ruimtelijke ordening de open norm betrekking heeft en wat de aard en omvang van de effecten ervan voor de omgeving zijn.

¹⁹⁶ *Stb.* 2014, 168, p. 11. Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 35013, nr. 3, p. 5 – 6.

¹⁹⁷ ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, AB 2021/128, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en BR 2020/93 m.nt. M.Y.C.L. de Wit.

¹⁹⁸ Dit om in het licht van de aangevoerde beroepsgronden te kunnen beoordelen of het bestemmingsplan (1) strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening en de doelstellingen van artikel 7, eerste lid, onder a en b van het Bu Chw, (2) getuigt van een zorgvuldige en evenwichtige afweging van belangen en (3) ook anderszins niet in strijd met het recht is; zie r.o. 9.4 van de uitspraak.

¹⁹⁹ De Afdeling noemt in r.o. 9.4 van de uitspraak de volgende verschillen: (1) een bestemmingsplan wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, terwijl tegen een beleidsregel alleen indirect kan worden opgekomen; en (2) van een beleidsregel kan worden afgeweken.

In de voorliggende casus heeft de gemeenteraad in de planregels open normen als ‘passende maatvoeringsnormen’ en ‘voldoende stedenbouwkundige kwaliteit’ opgenomen. Deze normen bieden volgens de Afdeling onvoldoende duidelijkheid over de daarmee toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarmee het bestemmingsplan zelf onvoldoende rechtszekerheid biedt. Naar het oordeel van de Afdeling hadden onderdelen van de normering, als opgenomen in de beleidsregel, in de planregels zelf moeten worden opgenomen.

Het oordeel van de Afdeling sluit naar mijn mening aan bij de opvatting van de wetgever over open normen. Uit de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit blijkt immers dat in het omgevingsplan een zelfstandig werkende norm kan worden opgenomen die in een beleidsregel nader kan worden uitgewerkt. Bij het verwijzen naar een beleidsregel moet worden voorkomen dat de normering volledig afhankelijk wordt gesteld van de inhoud van een beleidsregel. De beleidsregel is dan immers geen hulpmiddel voor de uitleg van een norm, maar bevat zelf de norm. In het omgevingsplan zou in dat geval een zelfstandig werkende norm ontbreken.²⁰⁰

In zijn annotatie bij de tussenuitspraak van 19 augustus 2020 laat Nijmeijer zich uit over voormeld criterium ‘volledig afhankelijk’. Zo vraagt hij zich bijvoorbeeld af of de grens wordt overschreden als een open norm in de planregel is opgenomen, maar die norm uitsluitend is bedoeld als kapstok (‘lege normstelling’) voor het kunnen vaststellen van een beleidsregel.²⁰¹ Gelet op de uitspraak van 27 oktober 2021 kan naar mijn mening met recht worden gesteld dat de toepassing van een dergelijke open norm niet is toegestaan. Er kan volgens de Afdeling immers niet worden volstaan met louter het opnemen van een open norm in de planregels.

Dat de verbeelding en de planregels zelf voldoende inzicht moeten bieden in de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan, is niet nieuw in de rechtspraak. In uitspraken over globale bestemmingsplannen hanteert de Afdeling namelijk een soortgelijk criterium. Zo overweegt de Afdeling in een uitspraak van 17 februari 2016 dat de planregels voldoende inzicht moeten geven in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van een bepaald gebied.²⁰² In dat geval worden de planregels volgens de Afdeling voldoende begrensd en is van strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel geen sprake. Ook in rechtspraak over de wijzigingsbevoegdheid ex artikel 3.6 Wro speelt de objectieve begrenzing van planregels een essentiële rol. Of een wijzigingsbevoegdheid voldoende objectief is begrensd, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarover de wijzigingsbevoegdheid gaat en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid.²⁰³ Wat hierbij opvalt is dat genoemde omstandigheden, in iets andere bewoordingen, terugkomen in de uitspraak van 27 oktober 2021.²⁰⁴

²⁰⁰ *Stb.* 2018, 290, p. 98.

²⁰¹ ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, AB 2021/128, onder punt 4.

²⁰² ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:370, r.o. 11.2. Zie ook ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4700, r.o. 2.2. en ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2506, r.o. 9.6. Zie verder subparagraaf 3.2.2 van deze scriptie, onder het kopje ‘Toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel’.

²⁰³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:438, r.o. 13.2 en ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:173, r.o. 7.3. Zie verder subparagraaf 3.2.2 van deze scriptie, onder het kopje ‘Wijzigingsbevoegdheid’.

²⁰⁴ Zo komt bijvoorbeeld ‘de aard van de wijziging’ terug als ‘de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, ‘de omvang van het gebied’ als ‘de aard en omvang van het plangebied of het betrokken deel daarvan’ en ‘de aanleiding voor het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid’ als ‘de aanleiding voor het werken met een dergelijke figuur’.

Dat de Afdeling eist dat de verbeelding en de planregels zelf voldoende inzicht moeten bieden in de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan, is, mede gelet op de relevante verschillen tussen een bestemmingsplan en een beleidsregel, begrijpelijk. Anders zou de rechter immers, zoals de Afdeling in de uitspraak van 27 oktober 2021 zelf al aangeeft, niet kunnen beoordelen of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in strijd met het recht is. Nijmeijer geeft in zijn annotatie bij meergenoemde tussenuitspraak van 19 augustus 2020 daarom – naar mijn mening terecht – aan dat een dynamische verwijzing naar beleidsregels in combinatie met open normen in omgevingsplanregels niets afdoet aan het feit dat een omgevingsplan op zichzelf beschouwd de rechterlijke toetsing moet kunnen doostaan.²⁰⁵

De criteria die de Afdeling in de uitspraak van 27 oktober 2021 hanteert, bieden de nodige aanknopingspunten voor de vraag of een open norm voldoende concreet en objectief begrensd is. Dit neemt echter niet weg dat de criteria ruimte laten voor interpretatie en het op voorhand dus niet zeker is of een open norm de rechterlijke toetsing zal doorstaan. Wel geeft de Afdeling in de uitspraak een voorbeeld van een open norm die wel voldoende objectief en concreet in de planregels en verbeelding is begrensd. Zij wijst in dat verband op de in de planregels opgenomen open norm van een ‘evenwichtige verdeling van de beschikbare winkelvloeroppervlakte’. Ter invulling van deze norm zijn in de planregels bepalingen opgenomen waarbij een begrenzing van het beschikbare winkelvloeroppervlakte en de toegestane (sub)branches is bepaald. Deze begrenzing maakt de open norm, zo kan worden geconcludeerd, voldoende concreet en objectief. In de beleidsregels zijn vervolgens voor de exacte verdeling van het winkeloppervlak verschillende mogelijkheden opgenomen.²⁰⁶

Ondanks dat de Afdeling in de uitspraak van 27 oktober 2021 de nodige houvast biedt voor het antwoord op de vraag of een open norm voldoende concreet en objectief begrensd is, blijft dit afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het is daarom niet ondenkbeeldig dat er onder de Omgevingswet situaties zullen ontstaan waarbij open normen in een omgevingsplan onvoldoende concreet en objectief zijn begrensd en de rechterlijke toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel niet zullen doorstaan.

Delegatie

Zoals in hoofdstuk 4 is vastgesteld, hoeft bij de vaststelling van het delegatiebesluit niet te worden ingegaan op de manier waarop de rechtszekerheid voor belanghebbenden zal worden geborgd in de aan te passen delen van het omgevingsplan.²⁰⁷ Dit kan aan de orde worden gesteld bij een beroep tegen het omgevingsplan dat op basis van het delegatiebesluit is vastgesteld.²⁰⁸

In de memorie van toelichting wordt een aantal voorbeelden gegeven van situaties waarbij gebruik kan worden gemaakt van de delegatiebevoegdheid. Eén van de voorbeelden betreft het door de gemeenteraad toekennen van functies aan locaties, waarbij de regels met betrekking tot bouw- en gebruiksactiviteiten in delegatie door burgemeester en wethouders in het omgevingsplan worden gegeven. Van Angeren vraagt zich daarbij in het kader van de rechtszeker-

²⁰⁵ ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, AB 2021/128, onder punt 8.

²⁰⁶ Zie r.o. 9.4 van de uitspraak.

²⁰⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 404.

²⁰⁸ Zie subparagraaf 4.2.2 van deze scriptie, onder het kopje ‘delegatie’, eerste alinea.

heid af of een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan plaatsvinden als de gebruiksmogelijkheden nog niet bekend zijn.²⁰⁹ Naar mijn mening een terechte vraag, want door uitsluitend functies aan locaties toe te kennen zonder de gebruiksmogelijkheden te kennen, is het bijvoorbeeld vrijwel onmogelijk om een deugdelijke belangenafweging te maken en de formele rechtszekerheid voldoende te waarborgen. Het zou mij dan ook niet verbazen als de Afdeling in zo'n geval aansluiting zoekt bij haar eerdere rechtspraak waarin zij oordeelt dat de verbeelding en de planregels zelf voldoende inzicht moeten bieden in de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het plan.²¹⁰ Het betreft hier overigens een vraag naar de formele rechtszekerheid van het omgevingsplan dat door de gemeenteraad is vastgesteld en niet zozeer het plan dat op basis van delegatie door burgemeester en wethouders is vastgesteld.

Wat hierboven onder het kopje 'Flexibel omgevingsplan met open normen' is beschreven, geldt uiteraard evengoed voor omgevingsplannen met open normen die middels delegatie zijn vastgesteld. Dus ook bij een dergelijk plan is het mogelijk dat er situaties zullen ontstaan waarbij de open normen onvoldoende concreet en objectief zijn begrensd en de rechtszekerheidstoetsing daarom niet zullen doorstaan.

Meldingsplichten en binnenplanse vergunningplichten

Artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan een verbod op te nemen om een activiteit te verrichten voordat het voornemen daartoe aan het bevoegd gezag is gemeld. Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt is het, om de toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel te kunnen doorstaan, vooral van belang dat de gemeenteraad de verbodsbepaling duidelijk formuleert.²¹¹ Hoewel niet valt uit te sluiten dat een verbodsbepaling zodanig onduidelijk zal worden geredigeerd dat dit tot strijd met de formele rechtszekerheid leidt, acht ik de kans hiertoe gering. Hetzelfde geldt in beginsel voor de in het tweede lid van artikel 4.4 van de Omgevingswet opgenomen mogelijkheid om in het omgevingsplan een verbod op te nemen om een daarbij aangewezen activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten (omgevingsplanactiviteit). Ook daar komt het vooral aan op het duidelijk formuleren van de verbodsbepaling; het moet voor betrokkenen helder zijn voor welke activiteit een omgevingsvergunning vereist is.

De moeilijkheid ligt vooral in de – verplicht in het omgevingsplan op te nemen – beoordelingsregels voor de omgevingsplanactiviteit.²¹² In verband met de voorspelbaarheid of een activiteit vergunbaar is – en daarmee mede in verband met de formele rechtszekerheid –, moeten de beoordelingsregels voldoende concreet en objectief begrensd zijn. Wanneer daarvan sprake is, valt niet op voorhand te zeggen. Dit is namelijk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Wel is het naar mijn mening zo dat als in de beoordelingsregels criteria als 'naar het oordeel van het bevoegd gezag', 'onevenredige afbreuk' en 'onevenredige aantasting' voorkomen, dit in beginsel niet tot strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel hoeft te leiden. Ten eerste

²⁰⁹ Van Angeren, *TO* 2016, nr. 1-2, p. 9.

²¹⁰ Terzijde zij nog opgemerkt dat belanghebbenden er verstandig aan doen om in een dergelijk geval in beroep te gaan tegen het omgevingsplan waarbij nagelaten is bouw- en gebruiksregels op te nemen en niet (uitsluitend) beroep aan te tekenen tegen het middels delegatie door burgemeester en wethouders vastgestelde omgevingsplan.

²¹¹ Omdat handelen in strijd met de verbodsbepaling een strafbaar feit oplevert, is het tevens in verband met het *lex certa*-beginsel van belang dat de bepaling duidelijk is geformuleerd.

²¹² Zie artikel 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit artikel is in de Omgevingswet opgenomen middels het Invoeringsbesluit Omgevingswet; *Stb.* 2020, 400. Uit het artikel volgt dat als de aanvraag om omgevingsvergunning niet in strijd met de beoordelingsregels is, de omgevingsvergunning moet worden verleend.

omdat het omgevingsplan vergelijkbaar is met een gemeentelijke verordening over de fysieke leefomgeving en het zondermeer mogelijk is om in een dergelijke verordening – en daarmee dus ook in beoordelingsregels in het omgevingsplan – beslissingsruimte aan het bevoegd gezag te laten.²¹³ Ten tweede is in rechtspraak over de bevoegdheid om bij omgevingsvergunning van regels van een bestemmingsplan af te wijken, al uitgemaakt dat dergelijke criteria niet betekenen dat sprake is van onvoldoende objectieve begrenzing.²¹⁴ Ik acht het niet aannemelijk dat de Afdeling hierover onder de Omgevingswet anders zal oordelen. Gelet hierop is mijn verwachting dat er zich niet snel situaties zullen voordoen waarbij beoordelingsregels in strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel zijn. Dit neemt echter niet weg dat er wellicht gemeenteraden zijn die uit de juridische bocht zullen vliegen bij het opstellen van beoordelingsregels.

Als met een vergunningstelsel wordt gewerkt, ontstaat tussen de vaststelling van het omgevingsplan en het beschikken op een aanvraag om omgevingsvergunning een rechtsonzekere situatie. Deze tijdelijke rechtsonzekerheid moet echter worden gerelativeerd als de van toepassing zijnde beoordelingsregels zodanig zijn geredigeerd dat daaruit voldoende zekerheid kan worden verkregen of de vergunning al dan niet zal worden verleend.

Omdat het mogelijk is om in beoordelingsregels open normen op te nemen en deze normen te koppelen aan (dynamische) beleidsregels, is hetgeen hierboven over de uitspraak van 27 oktober 2021 is geschreven, van overeenkomstige toepassing op open normen in beoordelingsregels. Dit betekent dat deze normen voldoende concreet en objectief moeten zijn begrensd.

Maatwerkvoorschriften en -regels

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, maken de artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet maatwerk mogelijk. De ingevolge deze artikelen in het omgevingsplan aangewezen onderwerpen moeten duidelijk zijn omschreven; voor het bevoegd gezag moet helder zijn binnen welke grenzen het zijn bevoegdheid kan aanwenden. Ook de maatwerkvoorschriften en -regels zelf moeten voldoende objectief zijn begrensd. Net als bij de meldingsplichten en binnenplanse vergunningplichten, komt het ook hier dus vooral aan op de redactionele vaardigheden van de gemeenteraad. Normaal gesproken hoeft dit volgens mij niet tot situaties te leiden die in strijd met de formele rechtszekerheid zijn.

Gelijkwaardigheidsbepaling

In artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet is bepaald dat als het omgevingsplan een maatregel voorschrijft, naar aanleiding van een aanvraag toestemming kan worden verleend om een gelijkwaardige maatregel te treffen. Op basis van het tweede lid van dit artikel kan een gelijkwaardige maatregel worden toestaan zonder voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag, eventueel gekoppeld aan een verbod om de maatregel te treffen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag. In het kader van de formele rechtszekerheid zal de redactie van een dergelijke bepaling waarschijnlijk niet op onoverkomelijke problemen stuiten.

Op basis van het derde lid van artikel 4.7 Omgevingswet kunnen in het omgevingsplan nadere regels worden gesteld over de toepassing van het treffen van een gelijkwaardige bepaling. Uit

²¹³ Zie ook *Stb.* 2020, 400, p. 1612 waar wordt aangegeven dat beoordelingsregels in meer of mindere mate beslissingsruimte aan het bevoegd gezag kunnen geven.

²¹⁴ Zie subparagraaf 3.2.2 van deze scriptie, onder het kopje 'Bevoegdheid om bij een omgevingsvergunning van planregels af te wijken' en de daar genoemde Afdelingsuitspraken.

de wetsgeschiedenis valt niet af te leiden welke invulling hieraan kan worden gegeven. Ik kan mij voorstellen dat de nadere regels bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op de aanvraagvereisten, op de wijze waarop moet worden aangetoond dat met de gelijkwaardige maatregel hetzelfde wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel en de wijze waarop een melding moet worden gedaan. Zolang uit de nadere regels duidelijk blijkt wat van betrokkene wordt verwacht, voorzie ik geen situaties die tot strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel zullen leiden.

Tot zover de beschrijving van situaties die kunnen leiden tot strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel. Deze scriptie sluit in het volgende hoofdstuk af met een samenvatting. Ook wordt antwoord gegeven op de in hoofdstuk 1 geformuleerde hoofdvraag en wordt een aanbeveling gedaan.

6 Samenvatting, conclusie en aanbeveling

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag of toepassing van flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan kan leiden tot strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel. Voordat deze vraag wordt beantwoord, volgt eerst een samenvatting van het onderzoek.

Samenvatting

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de vraag wat het formele rechtszekerheidsbeginsel inhoudt. Er is geconcludeerd dat dit beginsel op een duidelijke begrenzing van de bestuursbevoegdheid ziet en eisen stelt aan de duidelijkheid van besluiten.

Hoofdstuk 3 stond in het teken van de flexibiliteitsmogelijkheden voor het bestemmingsplan en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De verschillende flexibiliteitsmogelijkheden zijn geanalyseerd en afgezet tegen het formele rechtszekerheidsbeginsel. Voor de Wro zijn de onderwerpen 'planvormen', 'intrinsieke flexibiliteit' en 'binnenplanse flexibiliteit' nader onderzocht. Er is vastgesteld dat de gemeenteraad voor verschillende planvormen kan kiezen. Verder is geconstateerd dat de gemeenteraad in de planregels van een globaal bestemmingsplan voldoende inzicht moet geven in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van een bepaald gebied. Over intrinsieke flexibiliteit is vastgesteld dat de verbeelding en de planregels bepalend zijn voor deze vorm van flexibiliteit. Wat de binnenplanse flexibiliteitsmogelijkheden betreft, is vastgesteld dat deze door voldoende objectieve normen moeten worden begrensd en dat voor een uitwerkingsplicht bovendien geldt dat in het bestemmingsplan op zodanige wijze de doelstellingen voor het uit te werken deel van het plan moeten worden aangegeven, dat voldoende inzicht wordt verkregen in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van het betreffende plangebied.

Wat betreft het op de Chw gebaseerde bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is een aantal flexibiliteitsmogelijkheden van dit type bestemmingsplan nader onderzocht. Zo is onder meer ingegaan op de mogelijkheid om in planregels te volstaan met open normen en de concrete invulling ervan op te nemen in beleidsregels. Op basis van rechtspraak is geconcludeerd dat als een open norm afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels, de norm in de planregels zelf voldoende concreet en objectief moet zijn. Voor de delegatiebevoegdheid is vastgesteld dat de toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel moet plaatsvinden in een beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan dat op basis van het delegatiebesluit is vastgesteld. Verder is ten aanzien van beoordelingsregels voor een bestemmingsplanactiviteit geconstateerd dat deze voldoende objectief moeten zijn begrensd.

Hoofdstuk 4 stond in het teken van flexibiliteitsmogelijkheden op basis van het omgevingsplan. Zo is onder meer de mogelijkheid geanalyseerd om in het omgevingsplan open normen op te nemen en deze te koppelen aan wetsinterpreterende beleidsregels of aan een meldings- of vergunningplicht. Ook is de delegatiebevoegdheid aan de orde geweest, zijn de meldings- en vergunningplichten besproken en zijn de maatwerkvoorschriften en -regels en de gelijkwaardigheidsbepaling tegen het licht gehouden.

In hoofdstuk 5 is beschreven in welke situaties door gebruikmaking van de flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan mogelijk sprake is van strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel. Voor het flexibel omgevingsplan is op basis van rechtspraak vastgesteld dat een open norm in zekere zin moeten worden ingekaderd. Het antwoord op de vraag of een open norm voldoende concreet en objectief begrensd is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarom kunnen er onder de Omgevingswet situaties ontstaan die in strijd met de formele rechtszekerheid zijn. Over de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan burgemeester en wethouders is opgemerkt dat de borging van de formele rechtszekerheid aan de orde kan komen bij een beroep tegen het omgevingsplan dat op basis van het delegatiebesluit is vastgesteld. Verder is over de meldings- en vergunningplichten vastgesteld dat de daaraan gekoppelde verbodsbepaling duidelijk moet zijn geformuleerd. Er is geconcludeerd dat de kans klein is dat de verbodsbepaling in strijd met de formele rechtszekerheid zal zijn. Voor de beoordelingsregels is aangegeven dat deze voldoende concreet en objectief begrensd moeten zijn. Hierover is de verwachting uitgesproken dat er zich niet snel situaties zullen voordoen waarbij beoordelingsregels in strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel zijn. Ten aanzien van de maatwerk mogelijkheden op basis van de artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet is vastgesteld dat de in het omgevingsplan in dit verband aan te wijzen onderwerpen voldoende concreet en objectief moeten zijn begrensd. Dit geldt ook voor de maatwerkvoorschriften en -regels zelf. Het komt hierbij vooral aan op de redactionele vaardigheden van de gemeenteraad. Geconcludeerd is dat dit waarschijnlijk niet tot met de formele rechtszekerheid strijdige situaties zal leiden. Tot slot is de gelijkwaardigheidsbepaling besproken. Er is vastgesteld dat de redactie van een dergelijke bepaling waarschijnlijk niet tot strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel zal leiden. Met betrekking tot de mogelijkheid om nadere regels te stellen over de toepassing van een gelijkwaardige bepaling is geconcludeerd dat zolang uit de nadere regels duidelijk blijkt wat van betrokkene wordt verwacht, geen problemen met de toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel worden verwacht.

Conclusie

Het bovenstaande brengt mij tot de eindconclusie dat de vraag of toepassing van flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan kan leiden tot strijd met het formele rechtszekerheidsbeginsel, niet met een simpel ja of nee kan worden beantwoord. Het antwoord op deze vraag ligt een stuk genuanceerder. Ervan uitgaande dat het – zoals in een rechtsstaat mag worden verwacht – de intentie van de gemeenteraad zal zijn om bij de toepassing van flexibiliteitsmogelijkheden in het omgevingsplan binnen de kaders van het formele rechtszekerheidsbeginsel te blijven, zal dit waarschijnlijk niet altijd lukken. Of een flexibiliteitsmogelijkheid al dan niet binnen de grenzen van de formele rechtszekerheid blijft, is namelijk afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Zoals met name uit hoofdstuk 5 van het onderzoek is gebleken, zal in bepaalde gevallen waarschijnlijk niet snel buiten de grenzen van het formele rechtszekerheidsbeginsel worden getreden. Voorbeelden hiervan zijn meldings- en vergunningplichten en de bij de vergunningplichten behorende beoordelingsregels, maatwerkvoorschriften en -regels, en de gelijkwaardigheidsbepaling. Verder is gebleken dat dit voor het gebruik van open normen, gekoppeld aan (dynamische) beleidsregels, ingewikkelder is. De rechtspraak – vooral de uitspraak van de Afdeling van 27 oktober 2021 – biedt weliswaar de nodige aanknopingspunten voor de vraag of

een open norm voldoende concreet en objectief begrensd is, maar dit neemt niet weg dat de criteria ruimte laten voor interpretatie en het op voorhand dus niet zeker is of een open norm de rechterlijke toetsing aan het formele rechtszekerheidsbeginsel zal doorstaan.

Aanbeveling

Vanwege de casuïstische benadering van de Afdeling, zal vooral het gebruik van open normen tot de nodige spanning met het formele rechtszekerheidsbeginsel kunnen leiden. Het is daarom van belang een goede balans te vinden tussen het gebruik van deze vorm van flexibiliteit en de formele rechtszekerheid. Hoewel uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Omgevingswet valt af te leiden dat de wetgever een flexibel omgevingsplan met open normen voor ogen staat, realiseert de wetgever zich ook dat de vraag of met open normen kan worden gewerkt, afhankelijk is van de concrete omstandigheden op een locatie.

De gemeenteraad dient bij het opstellen van het omgevingsplan onderzoek te doen naar de relevante feiten en belangen, alle in geding zijnde belangen af te wegen en te zorgen voor een *evenwichtige* toedeling van functies aan locaties. Dit impliceert dat open normen niet te pas en te onpas mogen worden gebruikt. Het is aan te bevelen dat de gemeenteraad uitsluitend van deze flexibiliteitsmogelijkheid gebruik maakt als de omstandigheden hierom vragen. Denk hierbij vooral aan de toepassing ervan voor ontwikkellocaties. De gemeenteraad dient zich er daarbij van bewust te zijn dat hij – als democratisch gekozen orgaan – de (open) normen in het omgevingsplan vaststelt en dat daaraan gekoppelde beleidsregels in beginsel ‘slechts’ een hulpmiddel zijn om de door de gemeenteraad gegeven beoordelingsruimte nader te concretiseren.

Literatuurlijst

Albers 2020

C.L.G.F.H. Albers, *Bestuursrecht begrepen*, Den Haag: Boom juridisch 2020.

Van Angeren, TO 2016, nr. 1 – 2

J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO* 2016, nr. 1 – 2.

Van Angeren, TO 2016, nr. 5

J.R. van Angeren, 'Korte repliek op reactie Nijmeijer naar aanleiding van het artikel 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet'', *TO* 2016 nr. 5.

Van Baardewijk & Hijmans, BR 2013/74

Van Baardewijk & Hijmans, 'Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel II: Enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie', *BR* 2013/74.

Boeve e.a. 2016

M.N. Boeve e.a., *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2016.

Bomhof & Oosterkamp 2013

W. Bomhof & J. Oosterkamp, *Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Platform 31 2013.

Brans, BR 2016/96

M.C. Brans, 'Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 2)', *BR* 2016/96, p. 649 – 657.

Bregman e.a. 2017

A.G. Bregman e.a., *Handboek Bouwen op weg naar de Omgevingswet*, Den Haag: IBR 2017.

Bregman, Karens & Koning, TBR 2019/45

A.G. Bregman, J.J. Karens & A.Z.R. Koning, 'De proeftuin van het omgevingsplan. Met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte anticiperen op de Omgevingswet', *TBR* 2019/45, nr. 4, p. 285 – 286.

Van den Broek, M en R 2014/117

J.H.G. van den Broek, 'Omgevingswet: dubbeltje kan eenvoudig beter een kwartje worden', *M en R* 2014/117, p. 591 – 593.

Bröring e.a. 2019

H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Van Buuren, Nijmeijer & Robbe 2017

P.J.J. van Buuren, A.G.A Nijmeijer & J. Robbe, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Faber 2019

H. Faber, *Werken met het omgevingsplan*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2019.

De Graaf & Tolsma, M en R 2014/126

K. J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *M en R* 2014/126, p. 635 – 642.

Groothuijse & Kegge 2017

F.A.G. Groothuijse & R. Kegge, *Het omgevingsplan, integraal en marginaal?*, Den Haag: IBR 2017.

Groothuijse, Korsse & Schueler 2016

F. Groothuijse, D. Korsse & B. Schueler, 'Rechterlijke toetsing van globale omgevingsplannen zonder horizon', in: R. Ortlep e.a. (red.), *De rechter onder vuur*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

Groothuijse & De Vries 2019

F.A.G. Groothuijse & H.J. de Vries, 'Na 55 jaar (?) 'goede ruimtelijke ordening' naar 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties: oude wijn in nieuwe zakken?', in: P.J. Huisman, A.R. Neerhof & Van Ommeren (red.), *Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap. Vriendenbundel voor prof. mr. J. Struiksmā*, Den Haag: IBR 2019.

Jaarverslag Raad van State 2017

Te raadplegen op www.raadvanstate.nl.

Lurks & Van Renssen 2020

M. Lurks & N.A. van Renssen, 'Doelgericht maatwerk: tussen integratie en specialisatie in de Omgevingswet', in: L. van den Berge e.a., *Maatwerk in het bestuursrecht* (VAR-reeks 164), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Ministerie van BZK 2021

Ministerie van BZK, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2018-2020*, maart 2021.

Ministerie van Infrastructuur en milieu 2017

Ministerie van infrastructuur en milieu, *Inspiratiegids bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*, juni 2017.

Ministerie van VROM 2010

Ministerie van VROM, *Met globale bestemmingsplannen meer mogelijk: brochure voor bestuurders, kansen voor bestuurders*, februari 2010.

Nijmeijer, TBR 2017/113

A.G.A. Nijmeijer, 'De bestemmingsplanactiviteit als experimentele voorloper van het omgevingsplan: de schijnflexibiliteit van een 'uitnodigende' planregeling', *TBR 2017/113*, p. 741 – 745.

Oldenziel & De Vos 2018

H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Oldenziel 2020

H.A. Oldenziel, *Wetgevingsarchitectuur van de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Pennarts 2008

H.F.T. Pennarts, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn: Maklu 2008.

Van der Schoot 2021

T. van der Schoot, *Werken in de geest van de Omgevingswet*, 's-Hertogenbosch: Van Leijen Academie 2021.

De Vries 1994

H.J. de Vries, *De ruimte begrensd: het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid*, Deventer: Kluwer 1994.

Jurisprudentielijst

ABRvS 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0309.

ABRvS 9 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5515.

ABRvS 25 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA3755.

ABRvS 18 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3227.

ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2123.

ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7053.

ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7725.

ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1055.

ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2506.

ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2542.

ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2912.

ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:326.

ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1389.

ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3335.

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3417.

ABRvS 17 december 2014 ECLI:NL:RVS:2014:4544.

ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4700.

ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:101.

ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1407.

ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1797.

ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2833.

ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2990.

ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:370.

ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:710.

ABRvS 12 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1372.

ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1354.

ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1488.

ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1515.

ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1747.

ABRvS 6 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1843.

ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2950.

ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:820.

ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1353.

ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2835.

ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:339.

ABRvS, 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2972.

ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2566.

ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772, AA 2019/880 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4262.

ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:374.

ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128.

ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1265.

ABRvS, 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, AB 2021/128 m.nt. A.G.A. Nijmeijer en BR 2020/93 m.nt. M.Y.C.L. de Wit.

ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2920.

ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:173.

ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:438.

ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:655.

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:768.

ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:827.

ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1012.

ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1019.

ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054.

ABRvS 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1844.

ABRvS 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021, AB 2021/331 m.nt. W.P. van der Meulen.

ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, JB 2022/3 m.nt. H.P. Wiersema en K.M.G. Hamelink en TBR 2021/141 m.nt. B. Rademaker.

ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649.

ABRvS 1 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2702.

ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2782.

ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3010.

ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:638.