

# HET OMGEVINGSPLAN

Rachid Benhadi  
23 juni 2022

**Hekkel**  
**man** advocaten | notarissen

**DUIDELIJK  
HEKKELMAN.**

1

# DELEGATIE

**Hekkel**  
**man**

2

## Delegatie

- Conclusie staatsraad advocaat-generaal A.G.A. Nijmeijer, 14 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1109
- In essentie draait de conclusie om de vraag welke eisen en grenzen er gesteld moeten worden aan de delegatie van de planbevoegdheid
- Verschillende interessante (rechts)vragen passeren de revue

Hekkel  
man

3

## Delegatie

*Artikel 2.8 Omgevingswet:*

*"De gemeenteraad (...) (kan) de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (...)."*

*Vgl. artikel 7c lid 13 BuChw*

Hekkel  
man

4

## Reikwijdte delegatiebevoegdheid (1)

Reikwijdte delegatiebevoegdheid: hoe moet de zinsnede "delen" van het omgevingsplan (art. 2.8 Omgevingswet en artikel 7c lid 13 BuChw) worden uitgelegd.

Nijmeijer: "delen" kan geografisch alsook inhoudelijk worden uitgelegd

- **Geografische uitleg:** voor het bepalen van "delen van" van het omgevingsplan, wordt gekeken naar het grondgebied van de gemeente (*"Als de gemeenteraad ten aanzien van één perceel de planbevoegdheid niet delegeert, is in die uitleg strikt genomen sprake van delegatie van een deel van het plan."*)
- **Inhoudelijke uitleg:** "delen van" heeft betrekking op onderdelen van de voor een locatie geldende planregels

Hekkel  
man

5

## Reikwijdte delegatiebevoegdheid (1)

- Voorkeur Nijmeijer gaat uit naar inhoudelijke uitleg
- Dat betekent dat de gemeenteraad voor iedere locatie binnen de gemeente, zelf een deel van de planregeling vast stelt en aan B&W de bevoegdheid delegeert om de geldende planregeling aan te vullen of anderszins te wijzigen.
- **Let wel:** Deze (beperkte) uitleg gaat echter weer **niet** zo ver – zo stelt A-G Nijmeijer – dat aan B&W alleen de bevoegdheid kan worden gedelegeerd om planregels vast te stellen over onderwerpen die al door de gemeenteraad in de planregels zijn geregeld.

Hekkel  
man

6

## Reikwijdte delegatiebevoegdheid (1)

- Ruime reikwijdte delegatiebevoegdheid impliceert dat het aan de gemeenteraad zélf is om in het delegatiebesluit tot uitdrukking te brengen wat in het kader van het desbetreffende delegatiebesluit moet worden verstaan onder 'delen van het omgevingsplan'. Kenbaarheid en rechtszekerheid vereisen echter wél dat het delegatiebesluit de grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrenst, aldus A-G Nijmeijer.
- Aansluiting kan worden gezocht bij de jurisprudentie over wijzigingsbevoegdheden.
- Waar het in de kern om gaat, is dat het delegatiebesluit voor een ieder kenbaar in objectief omschreven normen aangeeft in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college regelgevende bevoegdheid toekomt.

Hekkel  
man

7

## Delegatie en beleid (2)

- Iedere delegatieconstructie die B&W enigerlei vorm van discretionaire ruimte laat ten aanzien van de vraag of hen regelgevende bevoegdheid toekomt is onrechtmatig, in de visie van Nijmeijer
- **Kortom:** het delegatiebesluit moet klip en klaar duidelijk maken in welke gevallen op welke wijze B&W bevoegd zijn om het omgevingsplan vast te stellen/te wijzigen

Hekkel  
man

8

## Delegatie bij afzonderlijk besluit? (3)

**Moet delegatie bij afzonderlijk besluit plaatsvinden of kan het delegatiebesluit geïntegreerd zijn in de omgevingsplanregels?**

Wetgever: "Het delegatiebesluit vormt een **afzonderlijk** besluit, dat **geen** deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordening." (Kamerstukken II, 2013/2014, 33962, nr. 3, p. 403)

Hekkel  
man

9

## Delegatie

A-G Nijmeijer: delegatiebesluit kan een afzonderlijk besluit zijn **dan wel** opgenomen zijn in de planregels van het omgevingsplan (punt 8.3 van de conclusie)

Voetnoot 2 vd conclusie: "De tekst van artikel 7c, dertiende lid, BuCh noch artikel 2.8 Omgevingswet sluit opname in de planregels strikt genomen uit."

In de praktijk komen we beide vormen tegen (delegatie bij separaat besluit, zie Boekelse zaak) alsook delegatie via de omgevingsplanregels

Hekkel  
man

10

## Vb. delegatie in omgevingsplanregels

### 2.6 Delegatie

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om het bestemmingsplan op de volgende onderdelen te herzien:

	Herziening	Voorwaarden
2.6.1	Het toestaan van nieuwe functies	Zoals opgenomen in <u>2.4</u> .
2.6.2	Het bepalen dat de initiatiefnemer bij zijn aanvraag om vergunning, herziening of bij zijn melding (door het wijzigen van het bepaalde in <u>2.1.3</u> onder 2, <u>2.2.1</u> onder 5, <u>2.4</u> onder 5), verslag moet doen van het overleg met derden-belanghebbenden.	De commissie leefomgeving is opgehouden te bestaan.
2.6.3	Het toevoegen van een functie aan bijlage <u>1</u> .	Voor de functie is een omgevingsvergunning als bedoeld in <u>2.2</u> verleend.

Hekkel  
man

11

## Delegatie

*Hoe verhoudt delegatie via de omgevingsplanregels zich tot:*

1. *AbRS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772: "Ook heeft de raad een zogenoemd delegatiebesluit genomen. **Dit is een afzonderlijk besluit** waarbij de raad de bevoegdheid om, onder voorwaarden, af te wijken van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte delegeert aan het college van burgemeester en wethouders van Boekel."*

2. *Artikel 10:18 Awb: "Het bestuursorgaan kan het delegatiebesluit te allen tijde intrekken."*

*Moet dan het omgevingsplan herzien worden? Welke procedure moet dan doorlopen worden?*

Hekkel  
man

12

# OPEN NORMEN EN BELEIDSREGELS

Hekkel  
man

13

## Open normen en beleidsregels

- Artikel 7c lid 6 BuChw: bestemmingsplan verbrede reikwijdte kan regels (bijv. open norm) bevatten waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bestuursbevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.
- In bestemmingsplannen verbrede reikwijdte wordt veelvuldig verwezen naar beleidsregels ter inkleuring van open normen.
  - Doel: globalere en flexibelere plannen
  - Zowel statische als dynamische verwijzingen zijn mogelijk
- Praktijkvoorbeeld: dynamische verwijzing in een planregel naar 11 (!) verschillende beleidsregels

Hekkel  
man

14

### 8.3 Voorwaarden activiteit bouwen

a. het bouwen, veranderen of uitbreiden van een bouwwerk is toegestaan, mits:

(...)

3. en nadat **de robuuste waterstructuur** als bedoeld in de **beleidsregel 'Robuuste water- en groenstructuur'** en met inachtneming van het bepaalde in lid 13 van dit artikel is gerealiseerd;

(...)

9. er sprake is van **een gedifferentieerde stedenbouwkundige structuur**, zoals benoemd in de **beleidsregel 'Gedifferentieerde stedenbouwkundige structuur'**;

10. er sprake is van **een hoogwaardig bebouwingsbeeld** dat voldoet aan de maatvoeringseisen zoals benoemd in de **beleidsregel 'Hoogwaardig bebouwingsbeeld'**;

11. er sprake is van **een hoogwaardige beeldkwaliteit** zoals benoemd in de **beleidsregel 'Hoogwaardige beeldkwaliteit'**;

12. er sprake is van **een hoogwaardige inrichting van de openbare ruimte** waarbij wordt voldaan aan de voorwaarden zoals benoemd in de **beleidsregel 'Hoogwaardige inrichting van de openbare ruimte'**;

13. er sprake is van een **robuuste water- en groenstructuur** die voldoet aan de voorwaarden zoals benoemd in de **beleidsregel 'Robuuste water- en groenstructuur'**, (...)

14. er sprake is van **een duurzame ontwikkeling** zoals benoemd in de **beleidsregel 'Duurzaam ontwikkelen'**;

15. is aangetoond dat **er voldoende parkeergelegenheid** is zoals benoemd in de **beleidsregel 'Voldoende parkeergelegenheid'**;

16. is aangetoond dat de archeologische waarden **niet onevenredig worden aangetast**, zoals benoemd in de **beleidsregel 'Archeologie'**;

17. is aangetoond dat vanuit bodemhygienisch oogpunt -met inachtneming van de **beleidsregel 'Bodem'**- de gronden geschikt zijn voor de functie;

18. is aangetoond dat wordt voldaan aan de randvoorwaarden met betrekking tot een **evenwichtig woningaanbod** zoals benoemd in de **beleidsregel 'Evenwichtig woningaanbod'**.

Hekkel  
man

15

## Open normen en beleidsregels

- Verwachting is dat in omgevingsplannen onder de Omgevingswet veelvuldiger verwezen zal worden naar beleidsregels
- **Consequentie:** de rechterlijke toetsing van een omgevingsplan heeft inhoudelijk minder om het lijf naarmate het plan meer open normen bevat die worden ingevuld door beleidsregels
- Raad van State formuleert (uitgebreid) toetsingskader voor werken met open normen en beleidsregels (AbRS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, Retailpark Belvédère) en trekt daarmee de teugels aan

Hekkel  
man

16



## Open normen en beleidsregels

- Planregeling Retailpark bevat verschillende open normen. Gebouwen moeten voldoen aan:
  - “de redelijke eisen van welstand”
  - “een voldoende stedenbouwkundige kwaliteit”
  - “aan passende maatvoeringsnormen”
  - Deze open normen zijn uitgewerkt in een beleidsregel
  
- Appellant:
  - Beleidsregel bevat concrete normen die ook in het plan hadden kunnen worden vastgelegd
  - Door materiële normstelling door te schuiven naar de beleidsregel, bieden planregels onvoldoende duidelijkheid over bouw- en gebruiksmogelijkheden (en daarmee afbreuk aan rechtsbescherming)

Hekkel  
man

17

## Open normen en beleidsregels

Afdeling

- Open norm (waarvan invulling plaatsvindt via beleidsregel) moet **voldoende concreet en objectief begrensd** worden in de planregels
- Rechtszekerheid van eigenaren en gebruikers van gronden in het plangebied alsook de belangen van eigenaren en gebruiker van de omgeving ervan vereist dat
- Daarnaast moet de bestuursrechter – simpel gezegd – zijn toetsende rol kunnen verrichten
  
- ***Wanneer is nu een open norm voldoende concreet en objectief begrensd?***

Hekkel  
man

18

## Open normen en beleidsregels

Dat hangt af van de concrete 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.

*Daarbij is ook van betekenis 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.*

Hekkel  
man

19

## Open normen en beleidsregels

Overwegingen Afdeling t.a.v. de Maastrichtse situatie:

- de verbeelding en de planregels zelf bieden onvoldoende inzicht in de bouw- en gebruiksmogelijkheden -> daarmee is de rechtszekerheid van belanghebbenden in het geding
- Behoudens waar gebouwd mag worden, stellen planregels geen beperkingen aan aard en omvang van de toegelaten bebouwing. Deel inhoud beleidsregels (zoals maatvoering) had in de planregels geborgd moeten worden.
- Etc. etc.
- **Resumerend:** planregels en verbeelding moeten eigenstandig inzicht geven in de bouw- en gebruiksmogelijkheden

Hekkel  
man

20

## Open normen en beleidsregels

- Afdeling heeft inmiddels de Belvédère-lijn bestendig
- Zie AbRS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649, r.o. 18 e.v. (Binckhorst)
  - Appellanten betogen dat het op grote schaal opnemen van open normen met daarin dynamische verwijzingen naar beleidsregels in strijd is met de rechtszekerheid, maar onderbouwen dat slechts summier
  - Afdeling:
    - Het op grote schaal opnemen van open normen met daarin dynamische verwijzingen naar beleidsregels is niet per definitie in strijd met de rechtszekerheid
    - Maar let wel: "*De Afdeling ziet in deze **niet nader onderbouwde algemene stelling** onvoldoende grond om te oordelen dat het plan in deze vorm niet in redelijkheid kon worden vastgesteld.*"

Hekkel  
man

21

## Globale Omgevingsplannen

Hekkel  
man

22

## Globale omgevingsplannen

AbRS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960 (Zandzoom)

- Globaal plan met *grote vlakken zonder verkaveling en zonder bouwvlakken met de bestemmingen "Woongebied" en "Woongebied - Lint"*. Nadere invulling woonbestemmingen door verkavelingsplannen
- *Omwonenden: omgevingsplan geeft onvoldoende zekerheid over invulling van het plangebied. Onduidelijk is wat er precies naast hun gronden gerealiseerd gaat worden*
- *Afdeling:*
  - *Geen wettelijke grondslag voor het werken met verkavelingsplannen*
  - *Verkavelingsplannen kunnen niet kwalificeren als beleidsregel ter invulling van een open norm: "Dat wat in het verkavelingsplan moet worden uitgewerkt tot een concrete normering, valt niet te herleiden tot in de planregels opgenomen open normen. De raad heeft dit ten onrechte niet onderkend en het plan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.*

Hekkel  
man

23

## Globale omgevingsplannen

- AbRS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649, r.o. 18 e.v. (Binckhorst)
- *Plansystematiek: er zijn geen specifieke bedrijfsbestemmingen opgenomen voor de bestaande bedrijven. Bestaande bedrijfsactiviteiten zijn in kaart gebracht en vastgelegd in een tabel bij de planregels.*
- *Gemeenteraad: bewuste keuze om **geen** specifieke bedrijfsbestemmingen vast te leggen. Plansystematiek verschilt van die van een regulier bestemmingsplan. Plansystematiek maakt het mogelijk om de Binckhorst op organische wijze te laten transformeren naar een gemengd woon-, werk- en leefgebied. Bestaande rechten bedrijven worden gerespecteerd en informatie kan uitsluitend plaatsvinden waar de bestaande activiteiten dat toelaten.*
- *Appellanten (bestaande bedrijven): ontbreken bedrijfsbestemming leidt tot rechtsonzekerheid*

Hekkel  
man

24

## Globale omgevingsplannen

- Afdeling:

*"Afzien van specifieke bedrijfsbestemming*

*12. De Afdeling overweegt dat de raad beleidsruimte heeft om een plansystematiek in de planregels op te nemen die volgens hem recht doet aan de door hem beoogde organische transformatie van de Binckhorst. De hiervoor weergegeven toelichting van de raad in aanmerking genomen, is de Afdeling van oordeel dat de raad ervoor heeft mogen kiezen om de functie "Transformatiegebied" in het plan op te nemen. De raad heeft daarbij, gelet op de toelichting die de raad voor die keuze heeft gegeven, kunnen afzien van het opnemen van specifieke bedrijfsbestemmingen voor de bestaande bedrijfsactiviteiten."*

Hekkel  
man

25

Hekkel  
man advocaten | notarissen

### Rachid Benhadi

06 – 13 73 69 52

r.benhadi@hekkelman.nl

#### Advocatuur Nijmegen

Prins Bernhardstraat 1  
6521 AA Nijmegen  
advocatuur@hekkelman.nl  
024 - 382 83 84

#### Notariaat Nijmegen

Oranjesingel 41  
6511 NN Nijmegen  
notariaat-nijmegen@hekkelman.nl  
024 - 382 84 86

#### Notariaat Arnhem

Sickeszplein 1  
6821 HV Arnhem  
notariaat-arnhem@hekkelman.nl  
026 - 377 71 11

26