

# Reactie

## Korte repliek op reactie Nijmeijer naar aanleiding van het artikel 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet'

Mr. J.R. (Jan Reinier) van Angeren\*

### 1 Inleiding

Er wordt wel gezegd dat in het huidige internet- en blogtijdperk 'le plaisir de se voir imprimé' is vervangen door 'le plaisir de se voir réagi'. Op LinkedIn werd op mijn bijdrage als volgt gereageerd door Wim Tijssen, Programmamanager implementatie Omgevingswet bij de gemeente Tilburg en betrokken bij het project Eenvoudig Beter van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM):

'Het omgevingsplan wordt in deze bijdrage in een juridisch zwart wit discours getrokken terwijl de fysieke leefomgeving juist gekenmerkt wordt door minimaal 50 tinten grijs. Het gelijknamige boek is een aanrader voordat het omgevingsplan in een juridische beschouwing wordt genomen. Juist het omgevingsplan doet recht aan de diversiteit van onze leefomgeving en door het terug te brengen tot de kleuren zwart-wit treedt een culturele verarming [op] omdat eenieder van ons zijn/haar leefomgeving in een breder perspectief plaatst dan zwart-wit.'

Kennelijk is het boek *Vijftig tinten grijs* verplichte kost voor de ambtenaren bij de gemeente Tilburg en bij IenM, aannemende dat ook bij IenM en de gemeente Tilburg het omgevingsplan in juridische beschouwing is genomen. Wie denkt nu nog dat het saai is bij IenM en

de gemeente Tilburg? Ik ben benieuwd of Tonny Nijmeijer het boek wél gelezen heeft. In elk geval ben ik blij dat hij als medejurist een reactie op mijn artikel heeft geschreven,<sup>1</sup> waarop ik graag een korte repliek geef.

### 2 Balansbepaling

In zijn redactioneel commentaar stelde Nijmeijer dat hij minder enthousiast was over het pleidooi van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) om de Omgevingswet te voorzien van een balansbepaling.<sup>2</sup> In de formulering van de Rli zou de balansbepaling als volgt kunnen luiden:<sup>3</sup>

'Het gemeentebestuur kan in concrete gevallen na een brede belangenweging afwijkende kwaliteit aanvaarden als het eindresultaat van het project, mede op basis van het advies van het kwaliteitsteam, per saldo leidt tot een gelijke of betere kwaliteit van de leefomgeving.'

Het idee achter de balansbepaling begrijp ik zo, dat het mogelijk moet zijn om op decentraal niveau van bepaalde wettelijk vastgestelde normen te mogen afwijken als per saldo de omgevingskwaliteit verbetert. Nijmeijer stelde in zijn redactioneel commentaar dat het voordeel

1. A.G.A. Nijmeijer, Reactie op 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', TO 2016, afl. 3, p. 91-94 (hierna: Nijmeijer 2016a).
2. A.G.A. Nijmeijer, Omgevingswet: maak de ambities waar, maar maak het niet ingewikkelder dan het al is, TO 2016, afl. 1/2, p. 2-3 (hierna: Nijmeijer 2016b).
3. Rli, Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar, december 2015, p. 43.

\* Mr. J.R. van Angeren is advocaat bij Stibbe.

van de balansbepaling, te weten meer flexibiliteit, niet opweegt tegen de nadelen ervan, onder meer een afdoende borging van belangen van derden. Bovendien stelde hij dat art. 5.1 lid 1 onder b Omgevingswet al voorziet in een 'balansbepaling'. Op grond van dat artikel is het namelijk al mogelijk om bij een omgevingsvergunning af te wijken van onderdelen van het omgevingsplan.

In mijn artikel stelde ik daartegenover dat de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit (art. 5.1 lid 1 onder b Omgevingswet) niet kan worden gezien als een balansbepaling als bedoeld in het advies van de Rli omdat de afwijkingsvergunning niet kan worden gebruikt om af te wijken van de landelijke normen die in de algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) staan. De benaming afwijkactiviteit zal overigens bij de invoeringswet worden vervangen door 'omgevingsplanactiviteit' als uitvoering van de Pinksterafspraken met de VNG.<sup>4</sup> Zoals in de wetsgeschiedenis herhaaldelijk wordt benadrukt, is het Rijk degene die door middel van de AMvB's de flexibiliteit aan- of uitzet.<sup>5</sup> Mogelijk zullen de AMvB's veel ruimte laten voor lokale afweging, zodat inderdaad de afwijkvergunning als een soort balansbepaling zou kunnen gaan functioneren, maar als de AMvB's op dit punt geen ruimte laten, zal de mogelijkheid om lokaal af te wijken beperkt zijn. Een eerste blik op het ontwerp Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: ontwerp Bkl of ontwerp besluit) leert dat bij geluid wordt gewerkt met een standaardtabel met waarden voor de bekende tijdstippen 07.00-19.00, 19.00-23.00 en 23.00-07.00 uur.<sup>6</sup> Enige flexibiliteit zit al in de tabel zelf omdat voor het tijdstip 07.00-19.00 geen normen voor piekgeluiden meer gelden. De flexibiliteit die het gemeentebestuur krijgt bij het opstellen van het omgevingsplan is te vinden in art. 5.44 lid 3 van het ontwerp Bkl. Dit artikel bepaalt dat bij een omgevingsplan andere grenswaarden dan de tabel kunnen worden vastgesteld voor de periode tussen 07.00 en 19.00 uur als dat 'gelet op de locatie of de aard van de activiteit, de aard van het gebied of vanwege een naar het oordeel van de gemeenteraad relevante cumulatie' passend wordt geacht. Kortom: geen flexibiliteit voor de avond en nacht. Maximale flexibiliteit voor overdag. Bij geur is de flexibiliteit wel beperkt in een grenswaarde. Op grond van art. 5.63 lid 1 van het ontwerp Bkl geldt op grond van tabel B van bijlage XVI een standaardwaarde voor de geurbelasting voor een veehouderij, uitgedrukt in Europese odeur unit (ouE) per kubieke meter. Op grond van art. 5.69 lid 1 jo. lid 2 van het ontwerp Bkl kan in een omgevingsplan een waarde worden vastgesteld die niet hoger is dan in tabel B bepaald, als dat voor een doelmatig beheer, gebruik of de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke functies aangewezen is. De standaardwaarde is bijvoorbeeld 2,0 ouE/m<sup>3</sup> voor veehouderijen gelegen binnen de bebouwingscontour geur en buiten een concen-

tratiegebied en de grenswaarde is dan 8,0 ouE/m<sup>3</sup>. Voor veehouderijen buiten de bebouwingscontour geur en binnen een concentratiegebied is de standaardwaarde 14,0 ouE/m<sup>3</sup> en de maximale grenswaarde 35,0 ouE/m<sup>3</sup>. Uit de toelichting op het ontwerp besluit volgt niet hoe deze normen tot stand zijn gekomen en of deze normen de facto een zeer grote mate van flexibiliteit inhouden, vergelijkbaar met het stellen van geen normen. Uit het feit dat ingevolge art. 5.58 van het ontwerp Bkl in het omgevingsplan een bebouwingscontour geur wordt vastgesteld waarvoor een hoger beschermingsniveau voor geur geldt, te weten een norm van 0,5 ouE/m<sup>3</sup>, kan worden afgeleid dat een norm van 35,0 ouE/m<sup>3</sup> aanzienlijke flexibiliteit geeft.

Mijn opvatting is dat het ook mogelijk moet zijn voor gemeentebesturen om af te wijken van de landelijke normen zoals die in de AMvB's komen te staan in het kader van een 'balans' tussen de per saldo verbetering van de omgevingskwaliteit en een specifieke norm. Was Nijmeijer eerder niet enthousiast over de balansbepaling, in zijn reactie gaat hij een stap verder en stelt hij dat hij een balansbepaling niet wenselijk acht. Hij heeft daarvoor, in de eerste plaats, een procedureel argument, namelijk dat de reactie op een verzoek om toepassing van de balansbepaling zonder meer een besluit in de zin van art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal zijn, maar achter het procedurele argument schuilt achterdocht jegens de projectontwikkelaar. Deze zou namelijk met allerlei rapporten kunnen betogen dat de fysieke leefomgeving in haar totaliteit gezien verbetert. Dit zou allemaal tot extra procedurele lasten leiden. Het tweede argument is dat er geen behoefte aan zou bestaan omdat van de mogelijkheid die de Interimwet stad-en-milieubenadering daartoe bood betrekkelijk weinig gebruik is gemaakt.<sup>7</sup> Een derde argument tegen de balansbepaling, dat Nijmeijer in zijn redactioneel commentaar noemde, was dat de rechten van derden niet goed zouden zijn geborgd.

Het procedurele argument overtuigt mij niet zo. Als een ontwikkelaar een mooi plan heeft, waarbij hij van mening is dat per saldo de omgevingskwaliteit verbetert, maar waarvoor wel afwijking nodig is van een specifieke norm, dan zal dat plan in eerste instantie in overleg met de gemeente worden besproken, waarbij dan wordt bezien van welke norm eventueel moet worden afgeweken. Laat het gemeentebestuur duidelijk merken dat het niet wenst af te wijken van de norm, dan is het maar de vraag of een los verzoek, zonder concreet bouwplan, om van de norm af te wijken een besluit in de zin van art. 1:3 Awb oplevert. Als een rechtsoordeel zou moeten worden gevraagd of het mogelijk is om van de norm af te wijken, zonder dat een concreet bouwplan wordt ingediend, is het oordeel dat niet van de norm wordt

4. Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 185, p. 8.

5. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, p. 15.

6. Bijlage XV onder A behorend bij art. 5.44 van het ontwerp Bkl.

7. Nijmeijer 2016a, p. 92. Nijmeijer noemt in de tekst de Experimentenwet stad en milieu, maar in noot 7 verwijst hij naar de Interimwet stad-en-milieubenadering.

afgeweken in de regel geen besluit.<sup>8</sup> Hierop kan een uitzondering worden gemaakt indien het doen van een aanvraag om een vergunning, vrijstelling of ontheffing onevenredig bezwarend is of het uitlokken van een verzoek om handhaving wegens het intreden van onomkeerbare gevolgen of anderszins onevenredig bezwarend is. Omdat de ontwikkelaar een aanvraag om een omgevingsvergunning kan indienen, ligt het niet voor de hand dat een oordeel van het gemeentebestuur om wel of niet af te wijken van de norm een rechtsoordeel is dat met een besluit moet worden gelijkgesteld. In de tweede plaats zal de vraag of wel of niet van een bepaalde norm kan worden afgeweken met gebruikmaking van een balansbepaling worden gesteld in het kader van een concreet bouwplan, waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd. Mocht daarover twijfel bestaan, dan kan in de desbetreffende AMvB worden geregeld dat toepassing van de balansbepaling alleen aan de orde is indien een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt gedaan. In de derde plaats zal gelet op de beleidsvrijheid die het bestuursorgaan toekomt bij de vraag of wel of niet van de norm mag worden afgeweken, niet snel te verwachten zijn dat een ontwikkelaar met succes bij de bestuursrechter op kan komen tegen een weigering om met toepassing van de balansbepaling vergunning te verlenen. Kortom: de procedurele argumenten leggen naar mijn mening weinig gewicht in de schaal. Zij doen zich niet voor, of zijn oplosbaar.

De vraag of er behoefte aan zou bestaan, is lastig in te schatten. De Rli heeft ook zelf in het advies beschreven dat het aantal gevallen waarbij gebruik zal worden gemaakt van de balansbepaling beperkt is.<sup>9</sup> Maar juist voor dat beperkte aantal gevallen kan de balansbepaling uitkomst bieden. De Rli noemt als voorbeelden de geurproblematiek in de Zaanstreek, de geuroverlast tijdens de bietencampagne, het geluid van binnenkomende en vertrekkende trams bij een remise of het geluid van een havengebied. Voorstelbaar is dat een balansbepaling niet in alle gevallen uitkomst biedt omdat de norm verankerd is of afkomstig is uit Europese wet- en regelgeving waarvan niet licht kan worden afgeweken, zodat de balansbepaling de facto weinig invloed heeft. Voorstelbaar is ook dat de flexibiliteit die het Rijk biedt bij het opstellen van de AMvB's zo groot is, dat aan een verdere afwijking door middel van een balansbepaling geen behoefte blijkt te bestaan. Dit blijft afwachten, maar is voor mij geen reden om op voorhand te zeggen dat aan een balansbepaling geen behoefte bestaat. Mijn eerste indruk, gebaseerd op de bepalingen in het ontwerp Bkl omtrent geur en geluid, is dat de flexibiliteit groot is. Geen maximale geluidsnormen voor overdag en ruime afwijkingmogelijkheden voor geur. Ook al zijn de afwijkingmogelijkheden aanzienlijk, toch blijft er ruimte voor een balansbepaling. In de eerste plaats omdat de normen op grond van de AMvB weer relatief snel kunnen wijzigen. In de tweede plaats omdat, bijvoorbeeld voor geluid, de flexi-

biliteit wel erg eendimensionaal is. Totale vrijheid voor overdag. Geen flexibiliteit voor de avond of de nacht. Ik kan mij voorstellen dat er geen bezwaren zijn tegen een maximum voor overdag, tegenover een beetje meer flexibiliteit voor de avond of de nacht. Hetzelfde geldt mogelijk voor geur. Als er een grenswaarde wordt gesteld die zo hoog is dat het in feite neerkomt op het stellen van geen norm, dan houden we elkaar een beetje voor de gek. Een balansbepaling kan wat mij betreft dan leiden tot een evenwichtiger systeem. Nijmeijer beschrijft overigens dat een van de redenen waarom de mogelijkheden die de Experimentenwet stad en milieu bood niet tot veel gebruik hebben geleid, gelegen is in het feit dat de ontwikkelingen toch wel vaak vielen te plooiën binnen de bestaande regels. Als een balansbepaling ertoe zal uitnodigen dat bekeken wordt hoe een bepaald project, waarvan van tevoren twijfel bestond of het binnen de normen past, toch zo kan worden geplooid dat het binnen de normen past, zou dat al winst zijn. Kortom: het argument ontleend aan de potentiële behoefte acht ik niet erg overtuigend.

Het derde punt, te weten hoe om te gaan met de belangen van derden, acht ik wel een belangrijk argument. Als door middel van een balansbepaling zonder meer zou kunnen worden afgeweken van wettelijke normen, dan doet dat afbreuk aan de rechtszekerheid. Het afwijken van omgevingsnormen door middel van een balansbepaling moet dan ook alleen mogelijk zijn indien duidelijk inzichtelijk wordt gemaakt wat de positieve gevolgen zijn voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Gelet op de ruime definitie van fysieke leefomgeving, kan juist een integrale belangenafweging goed worden gemaakt. Dit zal ook zware eisen stellen aan de rechterlijke toetsing. Bij het afwijken van wettelijke normen met toepassing van een balansbepaling zal de rechterlijke toetsing indringend moeten zijn.<sup>10</sup> Of zoals de Afdeling het in haar jaarverslag over 2015 formuleert: 'De toetsing is enerzijds indringend, maar respecteert anderzijds de afwegingsruimte van het bestuur.' De rechter moet kunnen nagaan of de positieve gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving opwegen tegen een afwijking van een omgevingsnorm. Een advies van een kwaliteitsteam, of andere deskundige, is daarbij noodzakelijk. Overigens zal de mogelijkheid om van een bepaalde norm af te wijken als de leefomgeving in haar geheel toeneemt juist voor overheden en ontwikkelaars een extra aansporing kunnen zijn om in een vroeg stadium de omgeving bij de ontwikkeling te betrekken. Dat sluit aan bij het aangenomen amendement dat tot art. 16.29 Omgevingswet heeft geleid, met als doel eerder burgerparticipatie mogelijk te maken. Als een groot deel van de burgers of ondernemers in de omgeving van mening is dat de kwaliteit van de omgeving in totaal verbetert als gevolg van een bepaalde ontwikkeling, zal dat eerder aanleiding kunnen zijn om de balansbepaling toe te passen dan indien een groot aantal burgers en ondernemers

8. ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3302, AB 2016/136 m.nt. V.M. Bex-Reimert.

9. Rli 2015, par. 3.5.

10. J.R. van Angeren, Rechtsbescherming tegen omgevingsplannen onder de Omgevingswet, TO 2016, afl. 3, p. 69 e.v.

het tegendeel is toegedaan. Kortom: op deze manier kan van een balansbepaling juist een positieve bijdrage uitgaan op de omgeving en rechten van derden, in overeenstemming met de doelstellingen van de Omgevingswet.

### 3 Omgevingsplangrenzen

Een van de belangrijke veranderingen die de Omgevingswet wil bereiken is dat er één omgevingsplan per gemeente komt. De wetgever zelf had in eerste instantie de mogelijkheid opengelaten dat er meer omgevingsplannen per gemeente mogelijk waren, maar de Tweede Kamer heeft die mogelijkheid ongedaan gemaakt. Voor deze ambitie is veel te zeggen. Eén omgevingsplan betekent een integraal plan waarbij meteen zichtbaar is wat op een bepaalde locatie geldt met eenduidige regels. In mijn artikel betoogde ik dat ervoor moet worden gewaakt dat deze ambitie niet strandt omdat gemeenten een nietje door alle bestemmingsplannen doen en dit als het ene omgevingsplan aanmerken. Op zichzelf is het mogelijk dat het omgevingsplan uit evenzovele hoofdstukken bestaat als er huidige bestemmingsplannen zijn met elk hun eigen regels. Het is duidelijk dat dit niet aansluit bij de ambities en de bedoeling van de wetgever.

Nijmeijer stelt op zichzelf terecht dat er wel ruimte moet zijn voor verschillende hoofdstukken en dat de afbakening wanneer een bepaald gebied wel of niet als hoofdstuk kan worden opgenomen niet goed kan worden gemaakt. Ik ben dat met hem eens en onderschrijf dat het mogelijk moet zijn om verschillende hoofdstukken per gebied in een omgevingsplan op te nemen. Nijmeijer wil terecht waken voor het idee dat één omgevingsplan per gemeente tot in het ridicule wordt uitgelegd. Uiteraard zal een balans moeten worden gevonden tussen het tot in het ridicule uitwerken van één plan en het gehoor geven aan de bedoeling van de wetgever. Nijmeijer zal denk ik met mij eens zijn dat een deel van die balans inhoudt dat de omschrijving van het toedelen van functies aan locaties en de definities voor het gehele plan hetzelfde zijn. De doelstelling van de wetgever wordt naar mijn mening niet gerealiseerd indien in hoofdstuk 1 van het bestemmingsplan de functie 'groen' een andere omschrijving heeft dan in hoofdstuk 2 van het bestemmingsplan, of dat de definitie van bouwhoogte in het ene hoofdstuk van het plan anders luidt dan in het andere hoofdstuk. Het is de rechter die die balans uiteindelijk zal moeten bewaken en naar mijn mening zal deze dus minder vrijheid toestaan bij het inrichten van het plan als hij de doelstellingen van de wetgever verwezenlijkt zal willen zien.

### 4 Delegatie

In mijn bijdrage heb ik betoogd dat met de bevoegdheid om de vaststelling van een omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (hierna:

B&W) de gemeenteraad een veel grotere mogelijkheid krijgt om globaal een visie voor een bepaald gebied vast te stellen, waarbij B&W gedetailleerder maatwerk mogelijk kan maken. Nijmeijer betwijfelt dat. Hij stelt dat op voorhand niet te zeggen is wat de precieze grenzen van de delegatiebevoegdheid zijn.

Wat ik bedoelde is dit. Ingevolge art. 3.1 lid 1 Omgevingswet is de gemeenteraad verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. In mijn beleving zou het mogelijk moeten zijn dat de gemeenteraad in de omgevingsvisie gebieden aanwijst met een bepaalde invulling. Bijvoorbeeld: gebied A wordt woongebied, gebied B wordt bedrijventerrein en gebied C wordt groen. Hoe precies de invulling wordt van de gebieden in het omgevingsplan wordt dan gedelegeerd aan B&W. Bij het besluit tot het vaststellen van de omgevingsvisie kan meteen worden besloten dat aan B&W de bevoegdheid wordt gedelegeerd om het omgevingsplan vast te stellen voor die gebieden. Ook kan de gemeenteraad daarbij bepalen volgens welke regels B&W het omgevingsplan moet vaststellen. Dat biedt meer mogelijkheden dan de figuur van het globale plan met de uitwerkingsregels. In de eerste plaats omdat bij een globaal bestemmingsplan moet worden onderzocht wat de maximale planologische mogelijkheden zijn. De onderzoeken moeten ook daarop zijn afgestemd. Bij een besluit tot het vaststellen van een omgevingsvisie hoeft dat niet. In de tweede plaats moeten de uitwerkingsregels wel in voldoende mate zekerheid geven over hoe het plan moet worden uitgewerkt en kan niet van de bestemming in het moederplan worden afgeweken. De regels die B&W eventueel in acht moet nemen bij het vaststellen van het omgevingsplan ter uitwerking van de omgevingsvisie behoeven minder zekerheid te geven over hoe het plan wordt uitgewerkt. Een delegatiebepaling die simpelweg inhoudt dat B&W bevoegd is om een omgevingsplan vast te stellen voor gebied A (woongebied) van de omgevingsvisie is naar mijn mening in overeenstemming met art. 2.8 Omgevingswet. Hoeveel woningen er komen en dat wellicht in de plint detailhandel wordt mogelijk gemaakt, kan B&W dan in het omgevingsplan bepalen. Kortom, ik zie goede mogelijkheden voor de combinatie omgevingsvisie en uitwerking van die visie door middel van omgevingsplannen vastgesteld door B&W krachtens delegatie. Maakt B&W het te gortig, dan beschikt de raad altijd over het machtige middel om het delegatiebesluit in te trekken.

Nijmeijer werpt de vraag op of indien B&W de bevoegdheid heeft gekregen om een omgevingsplan voor een bepaald gebied vast te stellen, B&W mag afwijken van de bestemming die op het perceel ligt. Ik denk dat dat op zichzelf gezien kan. De bevoegdheid om een omgevingsplan vast te stellen moet ook inhouden dat de vigerende bestemming wordt gewijzigd. Desalniettemin zou ik gemeentebesturen aanraden om expliciet in het delegatiebesluit op te nemen dat B&W ook de bevoegdheid krijgt om de vigerende bestemming te wijzigen.

## 5 Verschil bestemmingsplan; omgevingsplan nieuw instrument?

Nijmeijer deelt mijn observatie dat het verschil tussen het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en het toedelen van bestemmingen niet zo groot is. Ook Nijmeijer betwijfelt of het globaal toedelen van functies aan locaties in de praktijk realiseerbaar is. Nijmeijer ziet die twijfel meer in de privaatrechtelijke afspraken tussen ontwikkelaars en gemeenten, het risico van planschade en het verhaal van grondexploitatiekosten.

Mijn twijfel zit hem in het feit dat aan de ene kant het omgevingsplan een functie aan een locatie moet toekennen, maar dat aan de andere kant de wetgever een grote mate van flexibiliteit voor ogen heeft, zodat de exacte invulling van een bepaalde functie aan een locatie globaal kan zijn en zelfs door middel van beleidsregels kan worden uitgewerkt. Ik zie dat lastig voor mij. Gesteld dat in het omgevingsplan een gebied de functie ‘woongebied’ krijgt en B&W dit bij beleidsregel kan uitwerken.

De beleidsregel kan op moment x inhouden dat er 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. Elke vorm van zekerheid wat precies met een bepaalde bestemming kan worden gerealiseerd, wanneer en of het uitvoerbaar is, ontbreekt dan. Natuurlijk heeft dat ook gevolgen voor planschaderisico's en dergelijke. Mijn voornaamste probleem is dat het nog niet zo makkelijk is om aan de ene kant een zekere mate van zekerheid te creëren welke functie op een locatie kan worden gerealiseerd en aan de andere kant flexibiliteit te behouden. Gelet daarop vond ik de gedachte van de Rli om te bezien of het spanningsveld tussen zekerheid en flexibiliteit niet kan worden opgelost met het instrument van de planafspraken nog niet zo gek. Ik ben nog niet zo ver dat ik zonder meer een voorstander ben van de planafspraken, maar ik vind het wel de moeite waard om dit verder te onderzoeken. In tegenstelling tot Nijmeijer ben ik dus op voorhand geen tegenstander. Terecht signaleert Nijmeijer overigens dat de Rli in zijn advies adviseert dat in het Omgevingsbesluit de mogelijkheid moet worden geboden om *op basis van* het omgevingsplan planafspraken te maken, in plaats van dat de Rli adviseert om *in* het omgevingsplan de afspraken neer te leggen. De Rli is wel van mening dat planafspraken een grondslag in het omgevingsplan moeten hebben.<sup>11</sup>

Het voordeel van planafspraken vind ik dat het de gemeente onderhandelingsruimte biedt om binnen een globale bestemming met initiatiefnemers te overleggen

om de globale bestemming nader te concretiseren. Nijmeijer ziet als nadeel dat derden daarbij niet betrokken zijn. Dat is inderdaad een nadeel, maar als de globale bestemming zoals de wetgever die voor ogen heeft, eventueel met invulling door middel van beleidsregels, wordt aanvaard, dan is de desbetreffende derde ook niet betrokken bij de exacte invulling van de globale bestemming.

Nijmeijer en ik zijn het denk ik eens over het feit dat of het omgevingsplan echt iets anders biedt dan hetgeen nu via bestemmingsplannen mogelijk is, in grote mate afhangt van de praktijk en de invulling door middel van AMvB's. Nijmeijer stelt evenwel dat het omgevingsplan nu al wel nieuwigheden brengt, door middel van de meersporenbenadering. Hij doet daarbij op het feit dat alle regels die voorheen in een verordening stonden nu in het omgevingsplan worden opgenomen. Het voorbeeld is de ligplaats. De regels voor het innemen van de ligplaats staan nu zowel in een verordening als in een bestemmingsplanregel. De meersporenbenadering is inderdaad nieuw, maar brengt ook weer afbakeningsproblemen met zich, zoals ik heb beschreven.<sup>12</sup> Het andere voorbeeld dat hij noemt, is het feit dat het exploitatieplan wordt afgeschaft en regels omtrent grondexploitatie in het omgevingsplan worden opgenomen. Maar Nijmeijer betwijfelt zelf of dat een goed idee is. Als de enige oogst van de Omgevingswet zou zijn de meersporenbenadering en een slecht idee, is dat wel wat mager. Dat is niet de ‘nieuwe start’ en ‘het wegnemen van bestaande belemmeringen in wetgeving en rechtspraak’ die met het omgevingsplan zijn bedoeld.

Met Nijmeijer zie ik graag proefexemplaren van de omgevingsplannen. Op het moment van afsluiten van dit artikel waren de AMvB's er net.<sup>13</sup> Een eerste indruk is dat het Rijk op sommige punten de flexibiliteit ruim heeft aangezet. Dat zal ongetwijfeld leiden tot veel reacties over de waar te maken ambities.

11. Zie Rli 2015, noot 31.

12. Van Angeren 2016b, p. 7.

13. Deze bijdrage is afgesloten op 5 juli 2016.