

De bestemmingsplanactiviteit als experimentele voorloper van het omgevingsplan: de schijnflexibiliteit van een 'uitnodigende' planregeling

– Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer¹

1. Inleiding

Op verschillende plaatsen in de Crisis- en herstelwet (Chw) wordt - bij wijze van experiment - vooruitgelopen op de Omgevingswet. De in voorbereiding zijnde 16^e tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Bu Chw), bouwt daar op voort.² Het ontwerpbesluit is ingevolge artikel 5.2a Chw met ingang van 8 juni 2017 gedurende vier weken voorhangen aan de Tweede Kamer en zal daarna voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De verwachting is dat de 16^e tranche eind 2017 in werking treedt.

Het ontwerp van de 16^e tranche voorziet onder meer in een uitbreiding van artikel 7c Bu Chw. Dat artikel omvat het experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Bij de vaststelling van zo'n bestemmingsplan mag worden afgeweken van een aantal wetten en besluiten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder, de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit milieubeheer.³ Voorgesteld wordt om een veertiende lid aan artikel 7c Bu Chw toe te voegen, op grond waarvan de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt om in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een omgevingsvergunningstelsel voor

het gebruiken van gronden en bouwwerken op te nemen.⁴ Dit wordt een 'bestemmingsplanactiviteit' genoemd. De vergelijking met de 'omgevingsplanactiviteit' van de Omgevingswet, ligt voor de hand.⁵ Het experiment met de bestemmingsplanactiviteit is ook bedoeld om een 'omgevingsplanachtig' bestemmingsplan te kunnen vaststellen. Die bedoeling maakt dat de beweegredenen om de bestemmingsplanactiviteit te introduceren en de wijze waarop die activiteit volgens de toelichting bij de 16^e tranche van het Bu Chw moet worden vormgegeven, een nuttige doorkijk bieden op het functioneren van het omgevingsplan. Deze bijdrage geeft die doorkijk. De conclusie is dat een globale planregeling die voorziet in een bestemmingsplanactiviteit, weliswaar leidt tot een nader afwegingsmoment voor het bevoegd gezag, maar tegelijkertijd leidt tot een extra omgevingsvergunningplicht met bijbehorende lasten voor bestuursorgaan en burger, een verschuiving van de planologische normstelling van het bestemmingsplan naar de omgevingsvergunning en schijnflexibiliteit.

2. Reden introductie bestemmingsplanactiviteit

De toelichting bij de 16^e tranche Bu Chw geeft aan dat de bestemmingsplanactiviteit moet worden gezien als een *binnenplanse vergunning* voor gebruik in enge zin (dus exclusief het bouwen van gronden). Het vereiste van een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit geldt dus naast

¹ Tonny Nijmeijer is hoogleraar Omgevingsrecht aan de Radboud Universiteit en verbonden aan Hekkelman advocaten in Nijmegen.

² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 32 127, nr. 123. Deze tranche bevat ook andere - opmerkelijke - aanvullingen, zoals een regeling voor de Efteling om meer vergunningvrij te kunnen bouwen; zie de onderdelen B en I van voornoemde bijlage en de toelichting op p. 13 van de bijlage (deze bevat geen paginanummering).

³ Meer daarover in de toelichting bij verschillende tranches van artikel 7c Bu Chw: *Stb.* 2014, 168, *Stb.* 2016, 276 en *Stcrt.* 2017, nr. 189.

⁴ Zie onderdeel C van de Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 32 127, nr. 123. Nota bene: om wetstechnische redenen wordt in de voorgestelde bepaling gesproken over een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder c Wabo, maar het betreft een omgevingsvergunning voor gebruik dat *niet* in strijd is met het bestemmingsplan: zie ook de toelichting op p. 16-17 van de bijlage.

⁵ Zie: B. Rademaker, 'De omgevingsplanactiviteit', *TBR* 2017/20.

een benodigde omgevingsvergunning voor bouwen. Met andere woorden: voor de bouw van een winkel op gronden met een bestemming die detailhandel toelaat, is een omgevingsvergunning nodig voor bouwen én voor het gebruiken van dat bouwwerk ten behoeve van detailhandel.

Met het oog op het omgevingsplan, is van belang dat de toelichting vermeldt dat bij veel gemeenten die op grond van artikel 7c van het Bu Chw experimenteren met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, weliswaar de wens bestaat om flexibeler en globaler te bestemmen en daarmee de maatschappij uit te nodigen om met initiatieven te komen, maar dat tegelijkertijd de wens bestaat om 'de vinger aan de pols te houden door middel van het in de planregeling opnemen van kaders die aangeven waarbinnen de gegeven ruime gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan.' Gesteld wordt dat flexibiliteit in een 'gewoon' bestemmingsplan via een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht kan worden bereikt, maar dat die instrumenten door gemeenten als een 'onwenselijke route' worden beschouwd omdat met wijzigings- en uitwerkingsplannen veel proceduurtijd is gemoeid. Dit zou volgens de toelichting 'sterk afbreuk doen aan het gewenste uitnodigende karakter van plannen die beogen te voorzien in organische gebiedsontwikkeling.'⁶

Het argument dat de planprocedure in de weg staat aan een bestemmingsplan met een 'uitnodigend karakter', is niet valide. De te volgen procedure staat immers los van de inhoud van een planregeling. Als het gaat om *inhoudelijke* belemmeringen met betrekking tot het vaststellen van wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen, dan is volgens mij aannemelijker dat die belemmering schuilt in de randvoorwaarden - 'objectieve begrenzing' genoemd - die ingevolge art. 3.6 lid 1 onder a en onder b Wro in het door de gemeenteraad vastgestelde 'moederplan' moeten zijn opgenomen. De vraag of sprake is van een voldoende objectieve begrenzing, hangt volgens vaste rechtspraak af van de omstandigheden van het geval. Hierbij wordt door de ABRvS onder meer belang gehecht aan de aard van de wijzigingsbevoegdheid/uitwerkingsplicht en de omvang van het gebied waarop die instrumenten zien. Een ruime of kwalitatief omschreven begrenzing behoort tot de mogelijkheden. Onder omstandigheden kan bijvoorbeeld voldoende zijn dat duidelijk is welke bij het plan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd.⁷ Maar als de raad kiest voor een gedetailleerde begrenzing in het moederplan, dan is dat zijn keuze

en wordt de beslruimte van B&W daardoor bij de vaststelling van het wijzigings- of het uitwerkingsplan ingeperkt. Wat daarvan ook zij, hierna zal blijken dat ook de bestemmingsplanactiviteit 'objectief begrensd' moet zijn.

3. Nader afwegingsmoment

Door in het bestemmingsplan een verbod behoudens omgevingsvergunning voor gebruik in enge zin op te nemen (bestemmingsplanactiviteit), construeert de planwetgever een nader afwegingsmoment. Daardoor ontstaat de in de toelichting genoemde 'vinger aan de pols' voor het bevoegde gezag.⁸ Gebruik van gronden en bouwwerken - nota bene: gebruik conform de bestemmingsplanregeling - is *niet* toegestaan alvorens voor dat gebruik een omgevingsvergunning is verleend. Een dergelijk afwegingsmoment is volgens de toelichting nodig om te bewerkstelligen dat het bevoegd gezag bij een concreet initiatief kan toetsen of het voorgenomen gebruik voor de desbetreffende locatie binnen de gestelde kaders past, op de beoogde locatie wenselijk is en gelet op de overige toegestane functies inpasbaar is, zonder dat daarmee de lange procedure van het vaststellen van een wijzigings- of uitwerkingsplan is gemoeid.⁹ Deze werkwijze stelt gemeenten beter in staat om uitnodigingsplanologie daadwerkelijk in de praktijk te brengen en sluit goed aan bij de aanstaande regeling in de Omgevingswet, aldus de toelichting.¹⁰

De vergelijking die op het punt van het nadere afwegingsmoment wordt gemaakt tussen de omgevingsvergunning voor de bestemmingsplanactiviteit enerzijds en het wijzigingsplan en het uitwerkingsplan anderzijds, berust mijns inziens op een onjuiste voorstelling van de functies van genoemde plannen en vertroebelt daardoor de analyse. De omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit is vereist - en wordt verleend - voor gebruik waarvan op basis van de geldende bestemmingsplanregeling wordt vastgesteld dat het past binnen die regeling. Gebruik waarvoor een wijzigingsplan wordt vastgesteld, past per definitie niet binnen de regels van het geldende bestemmingsplan (daarom is een *wijzigingsplan* nodig). Gebruik waarvoor een uitwerkingsplan wordt vastgesteld past weliswaar binnen de in het moederplan gegeven bestemming,

⁸ Een nader afwegingsmoment lijkt overigens ook nodig om te kunnen bewerkstelligen dat bij de vaststelling van een globaal plan, de onderzoeksplichten kunnen worden 'doorgelegd' naar de projectfase, zoals met de Omgevingswet wordt beoogd; zie F.A.G. Groothuise e.a., 'Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten', *TBR* 2016/111 in het bijzonder par. 5.4.

⁹ Het is kennelijk de bedoeling dat de omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit wordt voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure van de Wabo (er is geen strijd met het bestemmingsplan). Een daartoe strekkende bepaling staat echter niet in de Bu Chw; een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit kent de Wabo niet.

¹⁰ Nota van Toelichting, p. 16 van de bijlage.

⁶ Over de noodzaak van meer globale normstelling zodat uitnodigingsplanologie ontstaat, wordt door de regering het nodige gezegd in - onder meer - de MvT bij de Omgevingswet: *Kamerstukken II* 2013/14, 33 926, nr. 3, pp. 14, 143, 153 en 276.

⁷ O.a. ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:72.

maar of het gebruik conform de geldende planregeling is, hangt af van de inhoud van het vast te stellen uitwerkingsplan. Met andere woorden: in situaties waarin een wijzigingsplan of een uitwerkingsplan wordt vastgesteld, is geen sprake van gebruiksvormen die volgens het *geldende* planologische regime bij recht zijn toegestaan. Dat is een wezenlijk verschil tussen de omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit en de toepassing van wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen.

Het in een bestemmingsplan opnemen van een verbod behoudens omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit, leidt er toe dat de globaliteit en de flexibiliteit - in de woorden van de toelichting bij het Bu Chw het 'uitnodigende karakter' - van het omgevingsplan moeten worden genuanceerd. Anders dan de gebruiksregels in een 'gewoon' bestemmingsplan, geeft een planregeling die voorziet in een bestemmingsplanactiviteit, niet bij recht een titel om gronden en bouwwerken voor een in de planregeling aangegeven gebruiksdoel te gebruiken. Gebruik is pas toegestaan, als daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

4. Voorschriften en beoordelingsregels

Aan de omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit kunnen voorschriften worden verbonden waardoor de bestemmingsplanregeling nader wordt ingevuld.¹¹ Aldus ontstaat een 'extra vinger aan de pols' voor het bevoegd gezag. Aldus ontstaat bovendien een gelegenheid voor B&W om een deel van de planologische normstelling aan zich te trekken, waardoor het accent van die normstelling verschuift van het bestemmingsplan naar de omgevingsvergunning.¹² De mogelijke tegenwerping dat dat bij een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan momenteel niet anders is, gaat niet op. Een dergelijke vergunning laat de bestemmingsplanregeling immers onaangetaast en zo'n vergunning kan vanwege het beschikkingskarakter ook niet fungeren als planologisch substituuut van een bestemmingsplan.¹³ Voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit, zijn naar hun aard bedoeld als nadere invulling van de (globale) bestemmingsplanregeling en beogen dus te werken als bestemmingsplanregels. De vergunningvoorschriften ontberen echter een algemeen verbindend karakter; zij maken onderdeel uit van een beschik-

king. Dat verschil is juridisch niet zonder betekenis. Zo zijn bestemmingsplanregels grondslag voor een tegemoetkoming in planschade, omgevingsvergunningvoorschriften zijn dat niet.¹⁴ Omgevingsvergunningvoorschriften kunnen ingevolge de desbetreffende bepalingen van de Wabo bij beschikking worden geactualiseerd, gewijzigd en ingetrokken, ten aanzien van bestemmingsplanregels kan dat alleen met toepassing van de rechtswaarborgen die de Wro daartoe biedt. Bestemmingsplanregels moeten voldoen aan de SVBP 2012 en voor een ieder raadpleegbaar zijn op <www.ruimtelijkeplannen.nl>, voor omgevingsvergunningvoorschriften geldt dat niet. Een zeer belangrijke vraag - ook in de sfeer van de civielrechtelijke aspecten van onroerendgoedtransacties - is bovendien in hoeverre bij eigendomsoverdracht van gronden en bouwwerken, rechtsopvolgers wat betreft de gebruiksmogelijkheden van de grond rechten kunnen ontlenen aan de aan hun rechtsvoorganger verleende omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit. Ingevolge artikel 2.25 Wabo heeft een omgevingsvergunning weliswaar zakelijke werking, maar dat geldt alleen voor zover de rechtsopvolger hetzelfde project voortzet als waarvoor de desbetreffende vergunning is verleend. Neem het eerdergenoemde voorbeeld van de winkel op gronden met de bestemming detailhandel. Stel dat die winkel is gesitueerd in een historische binnenstad van gemeente X en dat een omgevingsvergunning is verleend voor de bestemmingsplanactiviteit die het recht geeft om binnen de bestemming detailhandel voedingsmiddelen te verkopen. Ik neem aan dat die omgevingsvergunning niet toelaat dat de winkel wordt verkocht aan de Mediamarkt die op de locatie volumineuze goederen gaat verkopen. Dat is weliswaar ook detailhandel, maar is gelet op de ruimtelijke uitstraling een niet te vergelijken (bestemmingsplan)activiteit. Een beroep van Mediamarkt op het feit dat de omgevingsvergunning die is verleend voor een 'winkel' ingevolge artikel 2.25 Wabo zakelijke werking heeft en dat verkoop van volumineuze goederen dus ook is toegestaan, gaat - naar ik hoop - in dit voorbeeld niet op. De toelichting zegt over het principiële verschil in bindende werking tussen bestemmingsplanregels en vergunningvoorschriften en de gevolgen daarvan voor de (rechts)praktijk, opvallend genoeg niets. Het is overigens dit verschil dat maakt dat ik van mening ben dat normstelling met betrekking tot gronden en bouwwerken ten principale thuishoort in algemeen verbindende voorschriften (om het even of dat dan een bestemmingsplan, omgevingsplan of verordening wordt genoemd) en *niet* in vergunningvoor-

¹¹ Nota van Toelichting, p. 16 van de bijlage.

¹² Een vergelijking met de nadere eisen als bedoeld in art. 3.6 lid 1 onder d Wro doemt op, zij het dat de onderwerpen waarover nadere eisen kunnen worden gesteld in het bestemmingsplan moeten zijn vastgelegd en die eisen niet als substituuut voor bestemmingsplanregels kunnen worden gebruikt.

¹³ Het verschil in juridisch karakter tussen bestemmingsplanregels en omgevingsvergunningvoorschriften werd door de Afdeling onderstreept in ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:2010:BN5725 (Veldhoven), met name r.o. 2.5

¹⁴ Art. 6.1 lid 1 Wro.

schriften.¹⁵ Voorzien de bestemmingsplanregels in een bestemmingsplanactiviteit, dan moet het bestemmingsplan wel inzichtelijk maken wat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het plangebied is en welke randvoorwaarden voor de toegestane functies gelden. Tevens moet duidelijk zijn welk gebruik van de gronden in elk geval rechtstreeks - dus zonder omgevingsvergunning - is toegestaan. Indien een vergunning voor een bestemmingsplanactiviteit wordt aangevraagd zal het bevoegd gezag moeten nagaan of de activiteit met toepassing van *binnenplanse beoordelingsregels* kan worden vergund, aldus de toelichting.¹⁶

Wat in een concreet geval onder de 'gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het plangebied' en 'randvoorwaarden voor de toegestane functies' moet worden verstaan, zal naar ik aanneem verder moeten blijken uit de genoemde beoordelingsregels. Ik neem bovendien aan dat beoordelingsregels zijn die in een 'gewoon' bestemmingsplan als gebruiksregels kwalificeren en die bindende werking hebben jegens gebruikers van gronden en bouwwerken. Bijvoorbeeld een doeleindenomschrijving die bepaalt dat gronden zijn bestemd voor gebruik ten behoeve van agrarische doeleinden, met als gebruiksregel dat een x-percentag van het benodigde veevoer van eigen grond moet worden gewonnen (grondgebonden veehouderij).¹⁷ Zo'n regel over grondgebonden veehouderij kan denk ik als een binnenplanse beoordelingsregel fungeren, maar zeker weten doe ik dat niet.¹⁸ Volgens de toelichting moet indien de vergunning op grond van de in het plan opgenomen beoordelingsregels niet kan worden geweigerd, de vergunning (al dan niet onder het stellen van aan de vergunning te verbinden voorschriften) worden verleend. Dat is logisch: het betreft immers gebruik dat volgens de regels van het bestemmingsplan is toegestaan. Dat is nu juist het kenmerk van de bestemmingsplanactiviteit. Als de vergunning op grond van de in het bestemmingsplan opgenomen beoordelingsregels niet kan worden verleend, dan moet volgens de toelichting worden gezien of vergunning kan worden verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan op basis van art. 2.1 lid 1 onder c Wabo. De toelichting merkt op dat het 'niet logisch is' om in dat geval te spreken over met het bestemmingsplan strijdig gebruik. Ik vind dat wél logisch als de beoordelings-

regels inderdaad gelijk kunnen worden gesteld met de gebruiksregels van een bestemmingsplan. Strijd met dergelijke gebruiksregels is met het bestemmingsplan strijdig gebruik als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder c Wabo.

5. Objectieve begrenzing in beleidsregels

Zojuist kwam al ter sprake dat art. 3.6 lid 1 onder a en onder b Wro eist dat wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in de *planregels* van het moederplan 'objectief' worden begrensd. De toelichting bij de 16^e tranche van het Bu Chw onderstreept dat bij de toepassing van de bestemmingsplanactiviteit kan worden verwezen naar beleidsregels (als bedoeld in art. 3.1.2 Bro).¹⁹ Dat levert in vergelijking tot art. 3.6 lid 1 Wro meer flexibiliteit op. Interessant is wel dat de toelichting benadrukt dat deze beleidsregels objectief begrensd moeten zijn, zodat een initiatiefnemer, het bevoegd gezag en derden op voorhand in redelijkheid kunnen inschatten op welke wijze een aanvraag binnen de gestelde kaders wordt beoordeeld en of de gevraagde bestemmingsplanactiviteit kan worden vergund. Dit komt de voorspelbaarheid en daarmee de rechtszekerheid van het bestemmingsplan ten goede, aldus de toelichting.²⁰

Dat laatste is waar. De vraag is echter in hoeverre bij een dergelijke nadere invulling (objectieve begrenzing) van de bestemmingsplanregeling in de vorm van beleidsregels, nog daadwerkelijk sprake is van een globale en flexibele planregeling die meer dan een 'gewoon' bestemmingsplan uitnodigt tot initiatief doordat relatief veel gebruiksmogelijkheden zijn toegelaten. Het risico bestaat dat deze constructie vooral resulteert in het verschuiven van normstelling van de planregels naar beleidsregels. Dat vergroot weliswaar de flexibiliteit ten aanzien van het vaststellen van het bestemmingsplan (mede doordat de rechterlijke toetsing van een dergelijk bestemmingsplan inhoudelijk minder om het lijf heeft), maar de flexibiliteit voor de gebruikers van gronden en bouwwerken vergroot in vergelijking tot een gewoon bestemmingsplan slechts graduueel als aan de objectieve begrenzing van de gebruiksmogelijkheden in beleidsregels inhoudelijk dezelfde eisen worden gesteld als aan bestemmingsplanregels.²¹

15 Diepgravende en instructieve beschouwingen over de bindende werking en de betekenis van verschillende elementen van een planregeling zijn te vinden in de dissertatie van Paul van der Ree, *Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling* (diss. Utrecht), Bouwrechtmonografieën 18, Den Haag: IBR 2000, in het bijzonder p. 62 e.v. Wat mij betreft (nog steeds) 'verplichte kost' voor een ieder die zich met het maken van planregelingen - of het daarop betrekking hebbende wettelijke kader - bezig houdt.

16 Nota van Toelichting, p. 17 van de bijlage.

17 Ontleend aan ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:730.

18 Het zou goed zijn als in de definitieve nota van toelichting bij de 16e tranche concrete voorbeelden worden gegeven.

19 Nota van Toelichting, p. 16 van de bijlage. Dat het hier 'gewone' beleidsregels betreft is bevestigd in ABRvS 28 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607 met name r.o. 4.2.

20 Nota van Toelichting, p. 16 van de bijlage.

21 Graduueel, omdat ingevolge art. 4:84 Awb van beleidsregels in individuele gevallen kan worden afgeweken, ook in gevallen die bij het vaststellen van de beleidsregels waren voorzien: ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840 met name r.o. 4.3.

6. Bestaand gebruik en bestemmingsplanactiviteit

Met betrekking tot bestaand gebruik vermeldt de Toelichting vanwege de te beschermen belangen van derden, voor bestaand gebruik dat mag worden gecontinueerd, een planregeling zonder omgevingsvergunningplicht moet worden vastgesteld.²² Dat ligt voor de hand als wordt bedacht dat op het punt van het in het bestemmingsplan op te nemen gebruiksovergangsrecht, het Bu Chw geen uitzonderingen maakt. Het zou wonderlijk zijn als dat overgangsrecht stelt dat bestaand gebruik rechtens mag worden voortgezet, terwijl tegelijkertijd een verbod behoudens vergunning wordt geïntroduceerd. Dat gaat niet samen. Voor zover de planwetgever een verbod behoudens omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit wil opnemen, is dus een gedegen onderzoek nodig naar de vraag in hoeverre het aan een omgevingsvergunningplicht te koppelen gebruik al bestaat. Een mogelijk conflict tussen een vergunningplicht voor de bestemmingsplanactiviteit en de werking van het gebruiksovergangsrecht, zou naar mijn idee overigens kunnen worden ondervangen door in een planregel op te nemen dat die vergunningplicht niet geldt voor gebruik dat onder de werking van de overgangsbepalingen van het desbetreffende bestemmingsplan valt.

7. Conclusie en aanbeveling

Vooropgesteld: het is verstandig om met bepaalde instrumenten van de Omgevingswet - of instrumenten die daar inhoudelijk sterk op lijken - op beperkte schaal te experimenteren zodat concreet blijkt hoe die instrumenten in de uitvoeringspraktijk werken en of de vooronderstellingen dienaangaande feitelijk juist blijken te zijn. In dat verband heb ik elders bepleit om ook de voorgenomen 'knip' in de omgevingsvergunning voor bouwen in de uitvoeringspraktijk te 'testen'.²³ De 16^e tranche (of volgende) van de Bu Chw kan daar een grondslag voor bieden.

De reden die in de toelichting bij de 16^e tranche van de Bu Chw wordt vermeld om te experimenteren met de bestemmingsplanactiviteit, heeft voorspellende waarde met betrekking tot het antwoord op de vraag hoe gemeenteraden straks omgaan met globale normstelling in omgevingsplannen. De crux ligt in de - nu al - uit de uitvoeringspraktijk vernomen wens dat planwetgevers best ruime(re) gebruiksmogelijkheden in een bestemmingsplan

met verbrede reikwijdte willen bieden, maar tegelijkertijd meer in detail zeggenschap willen houden over de gebruiksmogelijkheden van gronden en bouwwerken. Het beeld dat ontstaat is een bestemmingsplan dat ruime gebruiksmogelijkheden biedt, die echter niet kunnen worden benut omdat in een verbod behoudens omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit is voorzien. Inderdaad ontstaat daarmee een nader afwegingsmoment voor het bevoegd gezag. Tegelijkertijd zijn een extra omgevingsvergunningplicht met bijbehorende lasten voor de uitvoeringspraktijk en een verschuiving van de planologische normstelling van het bestemmingsplan naar de omgevingsvergunning het gevolg. Bij verlening van de omgevingsvergunning kunnen de ruime gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt nader worden gedetailleerd door het verbinden van voorschriften aan de vergunning en het verwijzen naar beleidsregels. Waar de regering in de toelichting bij de Omgevingswet stelt dat gedetailleerde bestemmingsplannen maar ten dele rechtszekerheid bieden²⁴, leidt de bestemmingsplanactiviteit tot het spiegelbeeld: een globaal bestemmingsplan dat schijnflexibiliteit biedt. Het middel is naar mijn mening dan erger dan de vermoede kwaal waarvan de diagnose kortweg luidt dat de praktijk met wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen vanwege procedurele rompslomp onvoldoende uit de voeten kan. Ik ben benieuwd voor welk instrument een planwetgever kiest als de regeling voor wijzigings- en uitwerkingsplannen wordt aangepast, bijvoorbeeld door de termijn voor terinzageliggig en vaststelling in te korten en als wordt toegestaan dat de objectieve begrenzing in beleidsregels mag worden neergelegd. Op voorhand valt niet uit te sluiten dat de weg van het plan in dat geval bij gemeenten de voorkeur heeft boven de variant van het verbod behoudens omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit.

Mijn aanbeveling is daarom om in de 16^e tranche van het BuChw naast de bestemmingsplanactiviteit ook te voorzien in voornoemde experimentele aanpassingen in de regeling van het wijzigingsplan en het uitwerkingsplan zodat gemeenten een keuze hebben tussen normstelling via het bestemmingsplan enerzijds en normstelling via de omgevingsvergunning anderzijds. Aldus kan ook meer inzicht worden verkregen in de juistheid van de vooronderstellingen die door de regering aan de mogelijke inhoud en de werking van een globaal omgevingsplan ten grondslag zijn gelegd. ●

²² Nota van Toelichting, p. 17 van de bijlage.

²³ Zie mijn bijdrage 'Een nieuwe opzet voor de omgevingsvergunning voor bouwen in de Omgevingswet? Eenvoudiger gezegd dan gedaan', BR 2016/56. Interessante bespiegelingen over de rechtsbescherming in die nieuwe opzet zijn te vinden bij M.M. van Driel, Een nieuwe opzet voor een vergunningplicht voor bouwactiviteiten: hoe zit het met de rechtsbescherming?, BR 2017/37, p. 243 e.v.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 20.