

Open normen in het omgevingsplan. Een onderzoek naar de juridische aanvaardbaarheid en het gebruik van bouw-, aanleg- en gebruiksregels met open normen in het omgevingsplan

ISBN 978-94-6315-109-2
ISSN 1574-1915
NUR 823

© 2025, J. van der Velde

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, micro-film or any other means without written permission from the publisher.



**rijksuniversiteit
 groningen**

Open normen in het omgevingsplan

Een onderzoek naar de juridische aanvaardbaarheid en het gebruik van bouw-, aanleg- en gebruiksregels met open normen in het omgevingsplan

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
rector magnificus prof. dr. ir. J.M.A. Scherpen
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

maandag 8 september 2025 om 16.15 uur

door

Jurjen van der Velde

geboren op 23 augustus 1959
te Hoogeveen

Promotores

Prof. mr. K.J. de Graaf

Prof. dr. H.B. Winter

Beoordelingscommissie

Prof. dr. ir. A.G. Bregman

Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer

Prof. mr. H.D. Tolsma

Voorwoord

Ik heb sinds 1981 veel bestemmingsplannen en een aantal omgevingsplannen mogen maken met daarin zeer verschillende regels met open normen. Niet alleen in Europees Nederland maar ook in soortgelijke plannen in Caribisch Nederland en op Aruba en Curaçao. Opvallend was dat in bijna alle gevallen over de wenselijkheid van het opnemen van open normen discussie ontstond. Open normen leverden altijd vragen van bestuurders, ambtenaren en betrokkenen op. Veelal wat betreft de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de duidelijkheid. Juridische aspecten als rechtszekerheid en evenredigheid speelden veelal opvallend genoeg doorgaans een minder grote rol. Discussies over het wel of niet opnemen van open normen in ruimtelijke regels werden overigens niet alleen op gemeentelijk niveau gevoerd. Bij elke wetwijziging op het gebied van de ruimtelijke ordening speelde het gebruik van open normen wel één of andere rol. Zo ook bij de introductie van de Omgevingswet.

Deze discussies, mijn vakinhoudelijke interesse voor planregels met open normen en de invoering van de Omgevingswet waren voor mij aanleiding om een onderzoek te verrichten naar het gebruik van open normen in regels van het omgevingsplan. Het leek me interessant en uitdagend om vanuit met name juridische optiek terug in de tijd te kijken naar hetgeen zich wat betreft het opnemen van open normen in het bestemmingsplan de afgelopen decennia heeft afgespeeld en met dat perspectief vooruit te kijken naar het omgevingsplan. Een onderzoek als dit vereist van de onderzoeker dat hij loskomt van de gemeentelijke praktijk. Dit laatste was voor mij na meer dan veertig jaar praktijkervaring en praktisch handelen niet altijd even makkelijk, maar het is me gelukt. Dit mede door mijn promotores, prof. mr. K.J. de Graaf en prof. dr. H.B. Winter die mij steeds weer op het juiste spoor wisten te zetten en mij uitdaagden om met onderbouwde teksten te komen die daadwerkelijk een bijdrage leverden aan een beantwoording van de onderzoeksvraag. Beiden zeg ik hartelijk dank voor hun inzet en begeleiding.

Een onderzoek als dit is op sommige momenten een zoektocht. Aan het begin van mijn onderzoek in 2020 had ik me het empirische gedeelte van het onderzoek groter voorgesteld. Meerdere keren uitstel van de invoering van de Omgevingswet en een voorzichtige start van gemeenten bij het opstellen van omgevingsplannen hebben ertoe geleid dat er nog relatief weinig onherroepelijke omgevingsplannen zijn. Veel praktijkvoorbeelden van omgevingsplannen zoals door de regering en de wetgever zijn beoogd zijn er ten tijde van de afronding van het onderzoek in 2025 nog niet. Gelukkig was het mogelijk om toch een goede mix van theorie en voorbeelden in de praktijk te vinden om het onderzoek te volbrengen.

Hopelijk kunnen de resultaten van dit onderzoek de gemeentelijke praktijk van het opstellen van regels met open normen in een omgevingsplannen ten goede komen.

Het opnemen van open normen in een omgevingsplan is voor een gemeente een lastige materie waarbij de nodige juridische en beleidsmatige afwegingen moeten worden gemaakt. De gemeentelijke voordelen van open normen moeten opwegen tegen de nadelen voor en belangen van derden. Rechtszekerheid en evenredigheid maken een belangrijk onderdeel uit van de door gemeenten te maken afwegingen.

Ik prijs mij gelukkig dat ik in de gelegenheid was om het onderzoek te doen in een tijd dat ik minder actief werkzaam was in de praktijk. Het onderzoek kostte door een verschuiving van de onderzoeksvraag, de onzekerheden over een nieuwe wet en door het lange tijd ontbreken van omgevingsplannen meer tijd dan verwacht. Gelukkig had ik deze tijd. Niet alleen om de tekst te (her)schrijven maar ook om in het werkveld de nodige gesprekken te voeren. Degenen die ik heb gesproken wil ik langs deze weg dankzeggen. De gesprekken en het nadenken daarover gaven mij toch iedere keer weer nieuwe inzichten of houvast.

Mijn echtgenote gaf mij gelukkig ook alle tijd en gelegenheid om met het onderzoek bezig te zijn. Ik ben haar dan ook veel dank verschuldigd. Dat de kinderen al het huis uit zijn is een bijkomend voordeel van het schrijven van een proefschrift op (iets) latere leeftijd.

Natuurlijk wil ik ook de leden van de beoordelingscommissie bestaande uit prof. dr.ir. A.G. Bregman, prof. mr. A.G.A. Nijmeijer en prof. mr. H.D. Tolsma bedanken voor het lezen en beoordelen van het proefschrift. Hun waardevolle opmerkingen hebben zeker bijgedragen aan een verbetering van het manuscript.

Nu het proefschrift er ligt is het de vraag wat ik, naast mijn vrijwilligerswerk bij een aantal stichtingen, met de vrijgekomen tijd ga doen. Het antwoord hierop ga ik de komende tijd proberen te vinden. De Omgevingswet helemaal loslaten zal waarschijnlijk niet lukken. Hiervoor zijn het werkveld van de fysieke leefomgeving en het instrument omgevingsplan te interessant. Ik denk bijvoorbeeld dan aan de verdere doorontwikkeling van het omgevingsplan met en zonder open normen. Mogelijk kan ik hieraan een bijdrage leveren op basis van mijn ervaring in de praktijk en van de tijdens dit onderzoek opgedane kennis.

Ik zal het zien.

Dit onderzoek is afgerond op 1 juni 2025. Met ontwikkelingen of gerechtelijke uitspraken nadien is geen rekening meer gehouden.

Jur van der Velde

Joure, september 2025

Inhoudsopgave

Voorwoord	v
-----------	---

1. **Introductie**

1.1	Inleiding	1
1.2	Aanleiding onderzoek	4
1.3	Onderzoeksvraag	6
1.4	Juridische aanvaardbaarheid: rechtszekerheid en evenredigheid	7
1.5	Deelvragen	8
1.6	Methode van onderzoek	10
1.7	Afbakening van het onderzoek	11
1.7.1	Algemeen	11
1.7.2	Nederlandse wetgeving	11
1.7.3	Bouw-, aanleg- en gebruiksregels	12
1.7.4	Regels die activiteiten aanwijzen of normeren	14
1.8	Opzet onderzoek en leeswijzer	15
1.9	De opzet van het onderzoek in een schema	19

2. **Open normen**

2.1	Inleiding	21
2.2	Normen	21
2.3	Open normen	23
2.3.1	Algemeen	23
2.3.2	Kenmerk open norm	24
2.3.3	Synoniemen voor een open norm	24
2.3.4	Belangrijkste eigenschap van een open norm: nadere afweging	25
2.4	Redenen om met open normen te werken	26
2.4.1	Algemeen	26
2.4.2	Minder regels	27
2.4.3	Minder regeldruk	27
2.4.4	Oplossing bij terugtrek wetgever	28
2.4.5	Mogelijkheid voor maatwerk	29
2.4.6	Flexibiliteit	31
2.4.7	Communicatief	31
2.4.8	Toekomstbestendig	32
2.5	Redenen om niet met open normen te werken	32
2.5.1	Algemeen	32
2.5.2	Rechtsonzekerheid	33
2.5.3	Rechtsongelijkheid en willekeur	33
2.5.4	Ruis bij de uitvoering	34
2.5.5	Lastig uitvoerbaar	35
2.5.6	Meer regeldruk en regels	36

2.5.7	Inbreuk op scheiding der machten	36
2.6	De rol van beleidsregels bij open normen	37
2.6.1	Algemeen	37
2.6.2	Beleidsregels in de Algemene wet bestuursrecht	38
2.6.3	Snelle ontwikkeling beleidsregels	39
2.6.4	Toetsing van beleidsregels door de bestuursrechter	40
2.6.5	Het verschil tussen beleidsregels en beleid	41
2.7	Conclusie	42
3.	Rechtszekerheid en evenredigheid	
3.1	Inleiding	45
3.2	Rechtszekerheid	45
3.2.1	Algemeen	45
3.2.2	Materiële en formele rechtszekerheid	48
3.2.3	Open normen en rechtszekerheid	49
3.3	Evenredigheid	49
3.3.1	Algemeen	49
3.3.2	Bestuursrechtelijke toets van evenredigheid	51
3.3.3	Zorgvuldige motivering	54
3.3.4	Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht	54
3.3.5	Open normen en evenredigheid	55
3.4	Rechtszekerheid en evenredigheid: meer dan planregels	56
3.5	Conclusie	57
4.	Het bestemmingsplan	
4.1	Inleiding	59
4.2	Bestemmingsplan	60
4.2.1	Algemeen	60
4.2.2	Functies van het bestemmingsplan	62
4.2.3	Spanningsveld tussen beleid en juridische aanvaardbaarheid	65
4.3	Regels in het bestemmingsplan	65
4.3.1	Algemeen	65
4.3.2	Criterium voor regels van het bestemmingsplan	67
4.3.3	Regeltypen van het bestemmingsplan	68
4.4	Regels met open normen in het bestemmingsplan	72
4.4.1	Algemeen	72
4.4.2	Waarom wel of geen open normen in regels van een bestemmingsplan	73
4.4.3	Open normen: bestuurlijke wens of noodzaak	73
4.4.4	Open normen en doelen regels	74
4.4.5	Open normen en globaal bestemmen	74
4.4.6	Open normen en beleidsregels	78
4.5	Rechtszekerheid van regels met open normen	82
4.5.1	Algemeen	82
4.5.2	Bouwen	83

4.5.3	Aanleggen	88
4.5.4	Gebruiken	89
4.5.5	Wijzigen, uitwerken, afwijken en stellen van nadere eisen	90
4.5.6	Omgevingsvergunning	92
4.5.7	Tussenconclusies juridisch kader rechtszekerheid	92
4.6	Evenredigheid van regels met open normen	93
4.6.1	Algemeen	93
4.6.2	Wijze van toetsing evenredigheid door bestuursrechter	94
4.6.3	Evenredigheid en een goede ruimtelijke ordening	97
4.6.4	Evenredigheid in een meerpartijenverhouding	98
4.6.5	Tussenconclusies juridisch kader evenredigheid	99
4.7	Conclusie	100

5. Het Chw-bestemmingsplan

5.1	Inleiding	103
5.2	Doelen en reikwijdte van het Chw-bestemmingsplan	104
5.3	Regeltypen van het Chw-bestemmingsplan	106
5.4	Regels met open normen in het Chw-bestemmingsplan	108
5.4.1	Algemeen	108
5.4.2	Waarom wel of geen open normen	109
5.4.3	Beleidsregels bij open normen	109
5.4.4	Juridische aspecten van de inzet van beleidsregels	111
5.5	Rechtszekerheid van regels met open normen in het Chw-bestemmingsplan	113
5.5.1	Algemeen	113
5.5.2	Bouwen	113
5.5.3	Aanleggen	123
5.5.4	Gebruiken	123
5.5.5	Regels ten aanzien van een delegatiebevoegdheid	124
5.5.6	Exceptieve toets	125
5.5.7	Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid	126
5.5.8	Analyse uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	126
5.5.9	Kanttekeningen bij uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	132
5.6	Evenredigheid van regels met open normen in het Chw-bestemmingsplan	134
5.7	Beoordelingsaspecten van regels met open normen in het (Chw-)bestemmingsplan	135
5.8	Conclusie	136

6. Het omgevingsplan

6.1	Inleiding	141
6.2	Omgevingswet	142
6.2.1	Algemeen	142

6.2.2	Doelen en achtergronden	143
6.2.3	Het begrip fysieke leefomgeving	145
6.2.4	De kerninstrumenten	145
6.2.5	Flexibiliteit als kernwaarde	146
6.3	Omgevingsplan	148
6.3.1	Algemeen	148
6.3.2	Juridisch instrument	150
6.3.3	Doelen van het omgevingsplan: vereenvoudiging en flexibiliteit	151
6.3.4	Spanningsveld in het omgevingsplan	153
6.4	Bouw-, aanleg- en gebruiksregels in het omgevingsplan	153
6.4.1	Algemeen	153
6.4.2	De reikwijdte	155
6.4.3	Kernbegrip van het omgevingsplan: evenwichtige toedeling van functies aan locaties	155
6.4.4	Regels over activiteiten	157
6.4.5	Omgevingsplanactiviteit	159
6.4.6	Omgevingsplan en het limitatief-imperatief stelsel	160
6.4.7	Maatwerkregels	162
6.4.8	Maatwerkvoorschriften	163
6.4.9	Overgangsrecht in een omgevingsplan	164
6.4.10	Regeltypen van het omgevingsplan	164
6.5	Regels met open normen in het omgevingsplan	167
6.5.1	Algemeen	167
6.5.2	Waarom wel of geen open normen in regels van een omgevingsplan	168
6.5.3	Open normen en globaal regelen	171
6.5.4	Open normen als basis voor een motivering van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit	173
6.6	Rechtszekerheid van regels met open normen in het omgevingsplan	174
6.6.1	Algemeen	174
6.6.2	Verwachte wijze van beoordelen van rechtszekerheid door de bestuursrechter	175
6.6.3	Beschermen van belangen in planregel	175
6.6.4	Aanvullende instrumenten voor het vergroten van de rechtszekerheid van planregels	177
6.6.5	Delegeren bevoegdheid vaststellen deel omgevingsplan en rechtszekerheid	183
6.6.6	Schematisch overzicht aspecten beoordelen mate van rechtszekerheid planregels	184
6.7	Evenredigheid van regels met open normen in het omgevingsplan	185
6.8	Beleidsregels	187
6.8.1	Algemeen	187
6.8.2	Beleidsregels en gemeentelijk beleid	189
6.8.3	Bestuursbevoegdheden in regels van het omgevingsplan	191

6.9	Overeenkomsten tussen het opstellen van een (Chw-)bestemmingsplan en een omgevingsplan	193
6.10	Conclusie	197
7.	Regeltypen van het omgevingsplan	
7.1	Inleiding	201
7.2	Regeltypen van het omgevingsplan	202
7.2.1	Algemeen	202
7.2.2	Specifieke zorgplicht	202
7.2.3	Algemene regel	204
7.2.4	Vergunningplicht	206
7.2.5	Beoordelingsregel	207
7.2.6	Meldingsplicht	208
7.2.7	Informatieplicht	209
7.2.8	Verbod	210
7.2.9	Gebod	211
7.2.10	Bevoegdheidsregel voor het stellen van maatwerkvoorschriften	213
7.2.11	Doelen van de regeltypen	215
7.3	Regel, maar geen regeltype van het omgevingsplan	216
7.3.1	Algemeen	216
7.3.2	Afwijkingsregel	217
7.3.3	Regel met een voorwaardelijke verplichting	218
7.3.4	Bevoegdheidsregel voor het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning	219
7.3.5	Gelijkwaardigheidsregel	219
7.4	Meerdere regeltypen voor één activiteit	220
7.5	Conclusie	222
8.	De rechtszekerheid van regels met open normen van een omgevingsplan	
8.1	Inleiding	225
8.2	Bestuursrechtelijk toetsing van regels met open normen	226
8.3	Eisen aan regels met open normen vanuit het rechtszekerheidsbeginsel	228
8.3.1	8.3.1 Algemeen	228
8.3.2	Specifieke zorgplicht	228
8.3.3	Algemene regel	229
8.3.4	Vergunningplicht	230
8.3.5	Beoordelingsregel	231
8.3.6	Meldingsplicht	232
8.3.7	Informatieplicht	232
8.3.8	Verbod	233
8.3.9	Gebod	233
8.3.10	Bevoegdheidsregel voor het stellen van maatwerkvoorschriften	235
8.3.11	Afwijkingsregel	235

8.3.12	Verschil bouw-, aanleg- en gebruiksregel bij beoordeling rechtszekerheid	235
8.4	Rechtszekerheid en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties	236
8.5	Conclusie	237
9.	De evenredigheid van regels met open normen van een omgevingsplan	
9.1	Inleiding	239
9.2	Eisen aan regels met open normen vanuit het evenredigheidsbeginsel	239
9.2.1	Algemeen	239
9.2.2	Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid	240
9.2.3	Zorgvuldige motivering	241
9.2.4	Rol van beleid bij de motivering	243
9.2.5	Relatie tussen evenredigheid en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties	244
9.2.6	Evenredigheid bij de regeltypen van een omgevingsplan	245
9.3	Conclusie	246
10.	De praktijk van regels met open normen in een omgevingsplan	
10.1	Inleiding	249
10.2	Onderzochte wijzigingen van het tijdelijke deel van het omgevingsplan	250
10.3	Verantwoording van de wijze van onderzoek	250
10.4	Resultaten van de inventarisatie	252
10.5	Conclusie	264
11.	Verwachte veranderingen in de wijze van regelen van bouw-, aanleg- en gebruiksactiviteiten	
11.1	Inleiding	267
11.2	Veranderingen per regeltype	267
11.2.1	Algemeen	267
11.2.2	Specifieke zorgplicht	269
11.2.3	Algemene regel	269
11.2.4	Vergunningsplicht	269
11.2.5	Beoordelingsregel	270
11.2.6	Meldingsplicht	271
11.2.7	Informatieplicht	271
11.2.8	Verbod	272
11.2.9	Gebod	273
11.2.10	Bevoegdheidsregel voor het stellen van maatwerkvoorschriften	273
11.2.11	Afwijkingsregel	274
11.3	Conclusie	275

12. Conclusies en aanbevelingen

12.1	Inleiding	279
12.2	Beantwoording onderzoeksvraag	279
12.2.1	Juridische aanvaardbaarheid van open normen	280
12.2.2	Gebruik van open normen	284
12.2.3	Veranderingen	284
12.3	Conclusies	285
12.4	Aanbevelingen	289
12.5	Tot slot	295

Samenvatting	299
Summary	309
Nawoord	319
Bijlage (Resultaten van de inventarisatie van bouw-, aanleg- en gebruiksregels met een open normen in wijzigingen van het tijdelijke deel van een omgevingsplan)	321
Aangehaalde Kamerstukken	333
Aangehaalde wetgeving	337
Aangehaalde literatuur	339
Trefwoordenregister	357
Curriculum vitae	359