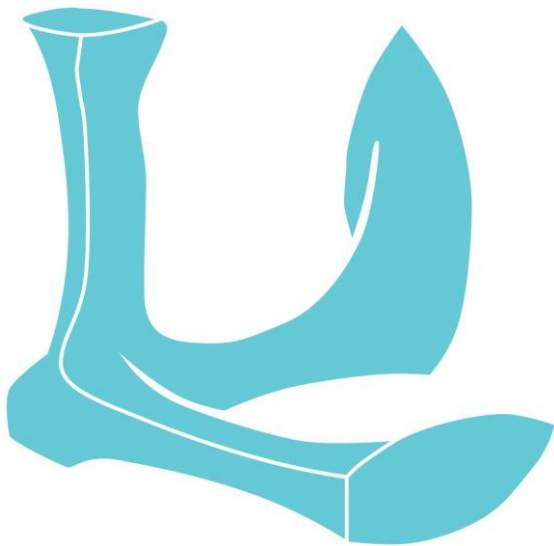


Leergang Op dezelfde leest  
Supplement 2018-2



## **Open normen in het omgevingsplan met koppeling naar programma's**

Jasmijn van Tilburg, Roeland Mathijssen, Albert Jan Meeuwissen,  
Maarten Hoorn, Emmy Hendriksen en Pieter Woudstra

Den Haag, 29 november 2018

Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van Platform31, kennis- en netwerkorganisatie van stad en regio.

Koningin Julianaplein 10  
2595 AA Den Haag  
tel. 070 302 84 84  
fax. 070 361 74 22  
e-mail [info@platform31.nl](mailto:info@platform31.nl)  
www [www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door:

BRO, Boxtel  
BügelHajema Adviseurs, Assen  
Pouderoyen Compagnons, Nijmegen  
Rho adviseurs, Leeuwarden

© 2018, Platform31

Alle rechten voorbehouden. Aan deelnemers van de leergang is toegestaan voor eigen gebruik delen uit de tekst op te nemen in bestemmingsplannen.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave verder is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j<sup>o</sup> het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Platform31, Postbus 30833, 2500 GV Den Haag.

# Inhoudsopgave

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1      | Aanleiding  | 5         |
| 1.2      | Doel  | 5         |
| 1.3      | Leeswijzer  | 6         |
| <b>2</b> | <b>Relatie tussen kerninstrumenten</b>                                | <b>7</b>  |
| 2.1      | Inleiding   | 7         |
| 2.2      | Beleidscyclus   | 7         |
| 2.2.1    | Beleidsontwikkeling   | 8         |
| 2.2.2    | Beleidsdoorwerking  | 8         |
| 2.2.3    | Uitvoering  | 8         |
| 2.2.4    | Terugkoppeling  | 9         |
| 2.3      | Uitgelicht: relatie tussen het programma en het omgevingsplan         | 9         |
| 2.4      | Voorbeeld: het programma in relatie tot de fasen van de beleidscyclus | 10        |
| 2.4.1    | Watertaken in de omgevingsvisie (beleidsontwikkeling)                 | 11        |
| 2.4.2    | Watertaken in het programma (beleidsontwikkeling)                     | 11        |
| 2.4.3    | Watertaken in het omgevingsplan (beleidsdoorwerking)                  | 11        |
| 2.4.4    | Watertaken tijdens de uitvoering                                      | 12        |
| 2.4.5    | Watertaken tijdens de terugkoppeling                                  | 12        |
| 2.4.6    | Watertaken in de nieuwe beleidscyclus                                 | 12        |
| <b>3</b> | <b>Wettelijk kader</b>  | <b>13</b> |
| 3.1      | Inleiding   | 13        |
| 3.2      | Beleidsregels   | 13        |
| 3.3      | Het Programma   | 14        |
| 3.3.1    | Doel  | 14        |
| 3.3.2    | Bevoegdheid   | 15        |
| 3.3.3    | Vormen van programma's  | 16        |
| 3.3.4    | Vormgeving en beschikbaarstelling                                     | 16        |
| 3.3.5    | Participatie en juridische procedure                                  | 16        |
| 3.3.6    | Overige wettelijke vereisten  | 17        |
| 3.4      | Bijzondere programma's  | 17        |
| 3.4.1    | Verplichte programma's voor gemeenten gelegen in een agglomeratie     | 17        |
| 3.4.2    | Programma's met een programmatisch aanpak                             | 18        |
| 3.4.3    | Programma's bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde      | 18        |
| 3.5      | Koppeling aan Omgevingsplan   | 19        |
| <b>4</b> | <b>Huidige praktijk</b>   | <b>22</b> |
| 4.1      | Inleiding   | 22        |
| 4.2      | Bestemmingsplanpraktijk   | 22        |
| 4.2.1    | Parkeernormering in bestemmingsplannen                                | 22        |
| 4.3      | Met beleidsregels in Chw-plannen voorsorteren op de Omgevingswet      | 24        |
| 4.3.1    | Den Haag – Omgevingsplan Binckhorst (een Chw-bestemmingsplan)         | 24        |
| 4.3.2    | Alphen aan den Rijn – Rijnhaven Oost                                  | 26        |

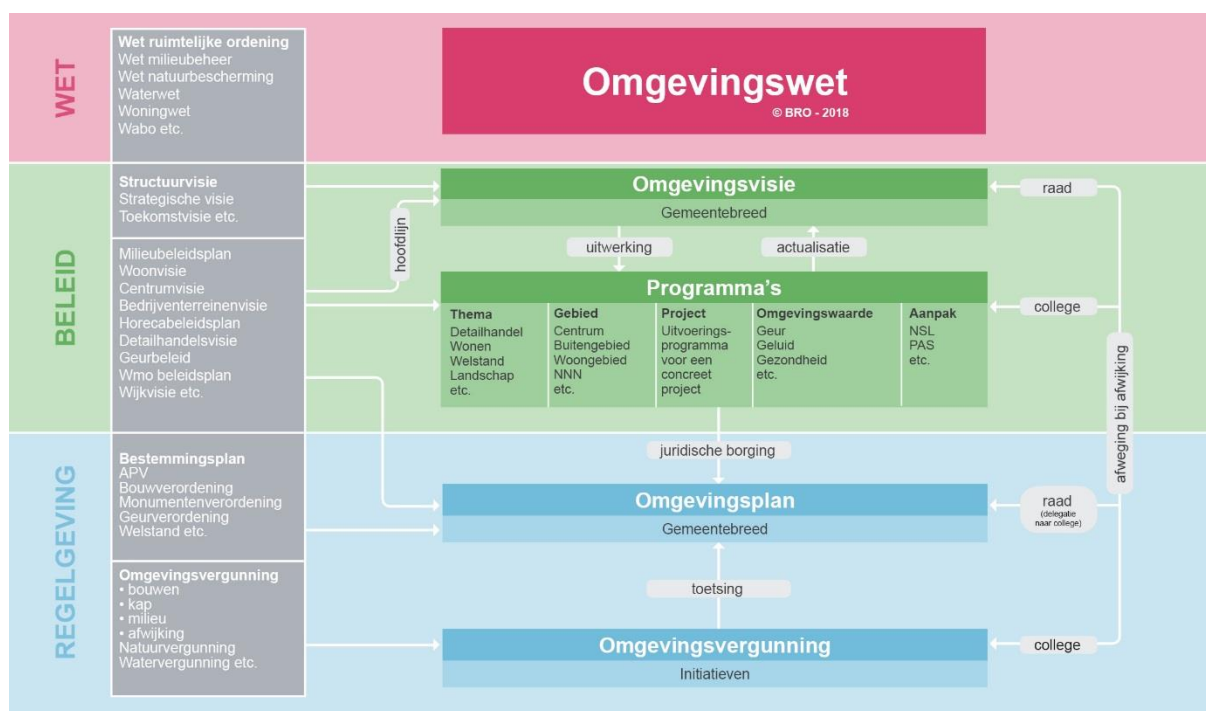
|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 4.3.3    | Meppel – Transformatiegebied Noordpoort                    | 27        |
| <b>5</b> | <b>Toepassingsmogelijkheden</b>                            | <b>30</b> |
| 5.1      | Inleiding  | 30        |
| 5.2      | Toepassingsmogelijkheden: flexibiliteit en afwegingsruimte | 30        |
| 5.2.1    | Afwegingsruimte  | 31        |
| 5.2.2    | Flexibiliteit  | 31        |
| 5.3      | Gerichte toepassing  | 31        |
| 5.3.1    | Gebiedsgericht   | 31        |
| 5.3.2    | Themagericht   | 32        |
| 5.3.3    | Milieugericht  | 32        |
| 5.4      | Randvoorwaarden en gevolgen                                | 33        |
| 5.4.1    | Relatie met omgevingsvisie                                 | 33        |
| 5.4.2    | Juridische kaders  | 33        |
| 5.4.3    | Rechtszekerheid en inzichtelijkheid                        | 34        |
| 5.4.4    | Bevoegdheidsverdeling                                      | 35        |
| 5.4.5    | Toetsing   | 35        |
| 5.4.6    | Beleidscyclus: Uitvoering en terugkoppeling                | 36        |
| 5.5      | Voorbeelden voor de praktijk                               | 37        |
| 5.5.1    | Welstand   | 37        |
| 5.5.2    | Horeca (en evenementen)                                    | 39        |
| 5.5.3    | Gezondheid   | 42        |
| <b>6</b> | <b>Conclusie en studiemiddag</b>                           | <b>44</b> |
| 6.1      | Conclusie  | 44        |
| 6.1.1    | Relatie tussen programma en omgevingsplan                  | 44        |
| 6.1.2    | Koppeling tussen programma en omgevingsplan                | 44        |
| 6.1.3    | Randvoorwaarden en gevolgen voor de koppeling              | 45        |
| 6.1.4    | Tot slot   | 45        |
| 6.2      | Studiemiddag   | 45        |



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De laatste jaren wordt er in de supplementen van Op dezelfde leest aandacht besteed aan het omgevingsplan, de opvolger van het bestemmingsplan onder de Omgevingswet (Ow). De Omgevingswet biedt gemeenten – naast het omgevingsplan - de inzet van nog drie andere kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma en de omgevingsvergunning. In het vorige supplement 2018-1 is stil gestaan bij de relatie tussen het omgevingsplan en het kerninstrument omgevingsvisie. Het is vervolgens tijd om eens te kijken hoe de relatie met andere instrumenten uit de Omgevingswet is of zou kunnen zijn. Duidelijk is dat deze instrumenten samenhang hebben en elkaar kunnen beïnvloeden.



Omgevingshuis gemeente

## 1.2 Doel

Met de Omgevingswet wordt onder meer gestreefd naar mogelijkheden voor meer flexibiliteit en het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte. De Omgevingswet maakt het daarom mogelijk dat er in het omgevingsplan gewerkt kan worden met open geformuleerde normen als onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningverlening. Door te werken met open geformuleerde normen ontstaat bij uitstek de mogelijkheid om koppelingen te leggen met programma's waarin beleidsregels zijn opgenomen. Dergelijke (dynamische) verwijzingen in de regels van het



omgevingsplan, worden wetsinterpreterende beleidsregels genoemd.<sup>1</sup> De koppeling tussen het omgevingsplan en het programma via de open norm staat in dit supplement centraal. Daarnaast wordt ook kort ingegaan op de andere relaties tussen het omgevingsplan en het programma.

#### **Wat is een programma?**

In een programma werkt de gemeente het beleid voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving uit. Er kunnen maatregelen in worden benoemd die nodig zijn om de gewenste kwaliteit te bereiken. Een programma kan bijvoorbeeld gericht zijn op een beleidsthema (zoals een Woonvisie), een gebied/project (zoals een Centrumvisie) of een milieuwaarde (Veiligheidsplan).

In dit supplement gaan we in op de mogelijkheid om open normen met verwijzingen naar een programma op te nemen in het omgevingsplan om op die manier bestuurlijke afwegingsruimte te creëren. Algemene kennis over de Omgevingswet en het omgevingsplan onder de lezers wordt bekend geacht. Het doel van dit supplement is ons te verdiepen in de manier waarop flexibiliteit en afwegingsruimte gecreëerd kan worden, maar ook welke andere gevolgen optreden bijvoorbeeld ten aanzien van rechtszekerheid (bijvoorbeeld de uitleg van planregels), bevoegdheidsverdeling, etc.

Dit supplement is geschreven in juli/november 2018. Het wetgevingsproces is echter nog volop in beweging met als doel de Omgevingswet met bijbehorende uitvoeringsregelgeving in 2021 in werking te laten treden. Mogelijk zijn daardoor inzichten bij het lezen van dit supplement alweer veranderd. De redactie van ODL heeft echter gemeend dat dit geen belemmering hoeft te vormen voor uitgave, omdat de Omgevingswet en het denken over het omgevingsplan niet stil kan blijven staan willen gemeenten op tijd klaar zijn om te gaan denken en werken conform (het gedachtegoed van) de Omgevingswet.

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op de relatie tussen de verschillende kerninstrumenten. In hoofdstuk 3 wordt daarna ingegaan op het wettelijk kader van beleidsregels en het programma. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens uiteengezet hoe onder het huidige omgevingsrecht reeds koppelingen gemaakt kunnen worden tussen bestemmingsplan (en ook: Crisis- en herstelwet-bestemmingsplan) en beleidsstukken. Vanuit deze huidige praktijk wordt in hoofdstuk 5 de lijn doorgezet hoe dit in het Omgevingsplan vorm gegeven kan worden. In hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een kort verslag van de studiemiddag en een aantal conclusies. Dit hoofdstuk wordt na de studiemiddag ingevuld.

---

<sup>1</sup> Zie ook Wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, *Kamerstukken II*, 2017/18, 34986, nr. 3 (MvT); *Stb.* 2018, 290, p. 72.