



Het toepassen van open normen in een dynamische maatschappij

HBR-4-AS17-AS

Hogeschool Leiden

Mark Kop – s1102476

Klas: Re_4A

Opleiding HBO-Rechten

Naam afstudeerbegeleider: S. Kok
Opdrachtgever: Gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Naam begeleider onderzoeksrapport: D. Lauwers

Inleverdatum:
Reguliere kans

Collegejaar 4, blok

Inhoudsopgave

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	6
HOOFDSTUK 1: INLEIDING ONDERZOEK	
1.1 <i>Aanleiding onderzoek</i>	14
1.2 <i>Doelstelling</i>	16
1.3 Centrale vraag en deelvragen	
1.3.1 <i>Centrale vraag</i>	17
1.3.2 <i>Deelvragen</i>	17
1.4 <i>Begrippen operationaliseren</i>	18
1.5 Methode van onderzoek	
1.5.1 <i>Het theoretisch onderzoeksgedeelte</i>	19
1.5.2 <i>Praktijkonderzoeksgedeelte</i>	20
1.5.3 <i>Verantwoording onderzoek</i>	20
1.6 <i>Leeswijzer</i>	21
HOOFDSTUK 2: HOE OPEN NORMEN PASSEN IN HET OMGEVINGSPLAN BIJ DE DOELEN VAN DE OMGEVINGSWET	
2.1 <i>BELEIDSCYCLUS ONDER DE NIEUWE OMGEVINGSWET</i>	23
2.2 <i>Het beoogde doel van de wetgever voor het toepassen VAN OPEN NORMEN IN HET OMGEVINGSPLAN</i>	25

HOOFDSTUK 3: DE UITWERKING VAN OPEN NORMEN OP DE ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR EN HANDHAVING

3.1	De uitwerking van open normen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.....	30
3.2	Handhaven van open normen onder de Omgevingswet.....	33

HOOFDSTUK 4: RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

4.1	Gebieden die, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het toepassen van open normen.....	37
4.1.1	Het toepassen van open normen in een stads- of dorpscentrum.....	38
4.1.2	Het toepassen van open normen in een buitencentrumgebied.....	40
4.1.3	Het toepassen van open normen in buitenwijken.....	41
4.1.4	Het toepassen van open normen in stedelijk uitloopgebied.....	41
4.1.5	Het nader invullen van open normen.....	42
4.2	Uitwerkingen van open normen op de rechtsbescherming en Rechtszekerheid.....	44
4.2.1	Uitwerkingen van open normen op de rechtsbescherming.....	44
4.2.2	Uitwerkingen van open normen op de rechtszekerheid.....	45
4.3	Motiveren van een open normen.....	46
4.4	Hanhaven ven een open norm.....	47

HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE.....50

HOOFDSTUK 6: 55

BIJLAGE I – BRONNEN- EN LITERATUURLIJST.....57

BIJLAGE II – ANALYSE TABEL..... 60

BIJLAGE III – BEROEPSPRODUCT 65

BIJLAGE IV – VRAGEN GEMEENTEN.....70

BIJLAGE V – VRAGEN OMGEVINGSDIENST.....73

BIJLAGE VI – INTERVIEW OMGEVINGSDIENST MIDDEN-HOLLAND.....76

BIJLAGE VII – INTERVIEW GEMEENTE ALPHEN AAN DEN RIJN.....	86
BIJLAGE VIII – INTERVIEW GEMEENTE KATWIJK.....	97
BIJLAGE IX – INTERVIEW GEMEENTE KRIMPENERWAARD.....	105

Voorwoord

Dit onderzoek is geschreven in het kader van mijn scriptieonderzoek in opdracht van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. Het onderzoek dat voor u ligt beoogt een bijdrage te leveren aan de toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan en hoe deze zich verhouden tegenover de rechtszekerheid van belanghebbende. Tot slot wordt er in dit onderzoek aandacht besteed aan de handhaafbaarheid van open normen.

In dit voorwoord wil ik een aantal personen in het bijzonder bedanken. Allereerst wil ik de deelnemers van het Livinglab Zuid-Holland bedanken voor de ontvangen feedback. Ook wil ik graag de gemeenten en de ODMH bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. De antwoorden en visies die zij hebben gedeeld, hebben bijgedragen aan de beantwoording van de centrale vraag

Daarnaast wil ik graag de docenten meneer Kok en mevrouw Van Mierlo-groot, vanuit de Hogeschool bedanken voor de persoonlijke begeleiding tijdens dit proces. Vanwege de huidige coronacrisis is het de docenten toch gelukt om mij te begeleiden bij dit onderzoek. Door de technische hulpmiddelen zijn jullie beide altijd instaat geweest om mij van advies te voorzien. Ik ben jullie erg dankbaar voor de feedback, de persoonlijke gesprekken en de snelle reactietijd over de mail of via Microsoft Teams. Dit was erg waardevol voor mij.

Tot slot wil ik de gemeente Bodegraven-Reeuwijk en in het bijzonder Dirk Lauwers bedanken voor het aanleveren van een interessant onderzoeksonderwerp. Door het aanleveren van een lastig onderwerp, heeft de gemeente laten blijken veel vertrouwen te hebben in mij als student. Ook voor de heer Dirk Lauwers geldt, dat hij mij altijd heeft kunnen voorzien van advies en altijd bereid was om mij te ondersteunen bij dit onderzoek. Ik kan niet anders concluderen dat u heeft bijgedragen aan mijn ontwikkeling als toekomstige jurist.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Mark Kop

Leiden, 16 juni 2019

Samenvatting onderzoek

Aanleiding onderzoek

Door het werken met open normen in het omgevingsplan en deze nader in te vullen, krijgen gemeenten meer ruimte om regels betreffende de fysieke leefomgeving dynamischer aan te pakken. Theoretisch gezien lijken open normen in eerste instantie een prima instrument om regels betreffende de fysieke leefomgeving dynamischer aan te pakken, maar is er nog veel onduidelijk over de werking van dit instrument in de praktijk.

Het eerste punt waar gemeenten tegenaan lopen is het feit dat niet elk gebied zich leent voor het gebruik van open normen. Bepaalde gebieden wil je als gemeente juist beschermen. Het gebruik van open normen is dan niet wenselijk. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente beschikt over een historische binnenstad. Het gebruik van open normen zou kunnen leiden tot onnodige bezwaarprocedures, omdat het voor initiatiefnemers, door het gebruik van open normen in het omgevingsplan, niet duidelijk is welke bouwactiviteiten wel of niet zijn toegestaan.

Een ander punt waar gemeenten tegenaan lopen is dat een open norm in strijd kan zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Voor bijvoorbeeld een initiatiefnemer die een bouwactiviteit in de binnenstad wil uitvoeren kan een open norm leiden tot verwarring. Een initiatiefnemer kan bij het lezen en interpreteren van een open norm ervan uitgaan dat de aanvraag van een omgevingsvergunning wordt goedgekeurd, terwijl de gemeente een andere interpretatie heeft van de norm en dus de aanvraag afwijst. De gemeenten meer afwegingsruimte en beoordelingsruimte geven leidt dus niet alleen tot meer flexibiliteit, maar ook tot meer onduidelijkheid en onzekerheid.

Het derde knelpunt is dat een bestuursorgaan zich moet houden aan het motiveringsbeginsel. In de afdeling 3.7 van de Awb staat omschreven waaraan een motivering van een besluit moet voldoen. De motivering van het besluit moet deugdelijk zijn geformuleerd en daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit is genomen.¹ Het probleem bij het motiveren van een besluit dat op grond van

¹ L. Janssen 2012, paragraaf 11.3, blz. 130

een open norm is genomen, is dat de norm voor meerdere uitleggen vatbaar is. De vraag is hoe een bestuursorgaan een besluit dat op grond van een vage en abstracte norm is genomen, op een dusdanige wijze kan motiveren, dat het voor alle partijen en voor de bestuursrechter duidelijk is wat de interpreteerbare norm inhoudt.

Tot slot moet er bij een overtreding van een voorschrift ook gehandhaafd worden. Een bepaling met een gesloten norm is in de meeste gevallen eenvoudig te handhaven. Indien in het omgevingsplan staat dat vermeld dat bij het bouwen van een woning er maximaal twee parkeervakken moet zijn, dan is het voor de handhaver duidelijk dat wanneer er drie parkeervakken aanwezig zijn, de initiatiefnemer in overtreding is. Dit is anders wanneer een bepaling een open norm bevat. Voor dit onderzoek is het relevant om te onderzoeken hoe gemeenten en handhavingsorganen open normen op dezelfde wijze interpreteren en ervoor zorgen dat de neuzen dezelfde kant op staan.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om de gemeente Bodegraven-Reeuwijk te adviseren over de toepasbaarheid van open normen en wat de uitwerkingen zijn op de rechtszekerheid en handhaafbaarheid. Door het onderzoek naar toepasbaarheid van open normen, kan in het kader van het bouwen van woningen, afgewogen worden welke gebiedstypen geschikt zijn voor het toepassen van open normen. Daarnaast heeft het onderzoek als doel om de gemeente te adviseren over hoe de open normen op een zodanige wijze kunnen worden toegepast en worden ingevuld, dat de rechtsbescherming en rechtszekerheid van burgers niet in het gedrang komt. Tot slot heeft dit onderzoek als doel om de gemeente te adviseren over hoe om te gaan met het toezichthouden en handhaven van open normen

Centrale vraag

Naar aanleiding van de knelpunten en doelstelling luidt de centrale vraag als volgt:

Welk advies kan, in het kader van het bouwen van woningen, aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk worden gegeven, over welke gebiedstypen geschikt zijn voor het opnemen van open normen in het omgevingsplan en wat de uitwerkingen zijn van open normen op de rechtszekerheid en handhaafbaarheid, dit door middel van wetsanalyse, literatuuronderzoek en interviews?

Resultaten en conclusies

Door het afnemen van interviews en door wets- en literatuuronderzoek kom ik tot de volgende bevindingen en conclusies.

Gebiedstypen die in het kader van het bouwen van woningen geschikt zijn voor het toepassen van open normen.

In hoofdstuk twee is te lezen dat de veranderingen en ontwikkelingen betreffende de fysieke leefomgeving in een rap tempo elkaar opvolgen. Denk bijvoorbeeld aan verduurzaming, veranderende klimaat of woning te kort in de Randstand. ²De snelle verandering en ontwikkeling kan de overheid niet alleen aan. Daarom wil de overheid dat burgers en bedrijven meedenken over hoe wij als land met de fysieke leefomgeving om moeten gaan.

In hoofdstuk vier komen we daarom tot de conclusie, dat het toepassen van open normen een prima middel is om een gebied te ontwikkelen. Voornamelijk gebieden die vanwege verval een stimulans nodig hebben en waarbij het eindbeeld nog niet vaststaat. Als gemeente kan je in samenspraak met de eigenaren van de gronden kiezen voor het gebruik van open normen. Open normen bieden de eigenaren en ontwikkelaars de ruimte om met innovatieve ideeën te komen, waardoor doelen in de omgevingsvisie nagestreefd kunnen worden. ³

Uit de interviews blijken buitenwijken, die aan ontwikkeling toe zijn, het meest geschikt voor het toepassen van open normen omtrent het bouwen van woningen. Deze wijken zijn vaak moderner dan het stads- of dorpscentrum en het buitencentrumgebied en in het gebied zijn minder gevestigde belangen.

Ik ben net als de heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard en mevrouw Haak van de gemeente Katwijk van mening dat gebieden per definitie niet of minder geschikt. In de gemeente Rotterdam zal, vanwege het te kort aan bouwoppervlakte, eerder gekozen worden voor open normen in ontwikkelingsgebieden in het centrum of het buitencentrumgebied. De gemeente Alphen aan de Rijn zal wellicht willen uitbreiden in een stedelijk uitloopgebied, omdat er in het centrum en buitenwijken geen ruimte meer is om woningen te bouwen. Voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk kan het centrum van Bodegraven aan ontwikkeling toe zijn en bieden open normen een prima uitkomst om het centrum op te knappen. Alhoewel het toepassen van open normen in dit gebied lastiger zal

² Raadgever Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit, vng.nl

³ Bijlage VII – Fase 2

zijn, vanwege de vele gevestigde belangen, zal de gemeente eerst in gesprek moet gaan met de eigenaren van de percelen om afspraken te maken over het toepassen van open normen. Daarnaast zal de gemeente de initiatiefnemers duidelijk moeten maken dat participatie van omwonenden een belangrijk onderdeel is op de vraag of het plan haalbaar is. Als gemeente zal je de initiatiefnemers richtlijnen moeten geven voor het participeren van de buurt.

Ik acht het idee van de heer P. Commissaris om open normen in beleidsregels in te vullen, niet wenselijk is. Dit omdat je dan juist weer flexibiliteit inlevert door de normen concreter in te vullen. Het niet nader invullen van open normen lijkt mij ook niet wenselijk, omdat het voor burgers en handhavers niet duidelijk is wat de vertaling van een open norm is. Het idee van mevrouw Haak om een koppeling te maken naar je omgevingsvisie is vanwege de flexibiliteit een betere optie. Wel zou je als gemeente heldere en concrete doelen moeten formuleren, anders blijft de vertaling van een open norm nog steeds vaag en abstract.

[Uitwerkingen van open normen op de rechtszekerheid](#)

In hoofdstuk drie is te lezen, dat volgens de memorie van toelichting gedetailleerde bestemmingsplannen minder rechtszekerheid bieden dan in eerste instantie lijkt, omdat de praktijk laat zien dat door het gebruik van een starre bestemmingsplannen, er maar één ruimtelijke inrichting mogelijk is. Dit leidt ertoe dat er in de praktijk vaak en gemakkelijk wordt afgeweken van de bestemmingen. ⁴

Echter, signaleert de Raad van State in haar advies, dat het streven naar een globaal en flexibel omgevingsplan met zoveel mogelijk open normen, niet alleen bijdraagt aan de doelstelling om meer te 'benutten', maar ook leidt tot meer rechtsonzekerheid voor burgers, ondernemingen, overheid en rechtspraak. De verregaande mate van flexibiliteit en gebruik van vage bepalingen leidt tot onzekerheid of het toekomstige stelsel voldoende houvast biedt voor burgers, bedrijven, overheid en rechters. Daarnaast vraagt de Raad van State zich af of de bescherming van burgers en bedrijven gelijkwaardig zal zijn aan het huidige niveau.

In hoofdstuk vier geven de informanten aan dat het toepassen van open normen niet zal leiden tot belemmering van de rechtsbescherming. Volgens de heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard zal door het gebruik van open normen de rechter vaker dan nu, de belangen kunnen afwegen van de verschillende partijen. Door meer afwegingsruimte in

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr.3, p. 276

te bouwen kan er nu een betere balans ontstaan tussen de rechten van nieuwkomers en de rechten van de zittende mensen.

Echter, deel ik de visie van de informanten niet. Uit hoofdstuk twee van dit onderzoek, blijkt immers dat bestuursorganen bij het gebruik van open normen ook meer beoordelingsvrijheid of beoordelingsruimte krijgen. In beide gevallen zijn bestuursorganen vrij om naar eigen inzichten invulling te geven aan de betekenis van de norm. Het bevoegd gezag van de gemeente, de gemeenteraad, heeft de wettelijke bevoegdheid om regels te stellen in het omgevingsplan, zie artikel 2.4 van de Omgevingswet. Door deze wettelijke bevoegdheidsbepaling en beleidsvrijheid krijgt de gemeente meer beoordelingsvrijheid. Door het verkrijgen van meer beoordelingsvrijheid, zal de rechter vaker bij open normen terughoudend toetsten. Oftewel hij toets wel aan de wet, maar niet het beleid. Naar mijn mening zal de rechtsbescherming dus afnemen.

Indien het bestuursorgaan beoordelingsruimte toekomt, dan zal de rechter wel volledig toetsen. Het nadeel hiervan is dat open norm door de rechter zal worden ingevuld, waardoor de flexibiliteit van het omgevingsplan zal afnemen.

In hoofdstuk vier is gebleken dat de informanten de stelling delen, dat het huidige starre stelsel ook of juist meer rechtsonzekerheid biedt. Door de afwijkprocedure kan er toch afgeweken worden van een gesloten norm. Hierdoor is het onzeker voor omwonenden wat wel of niet is toegestaan. Met de komst van de Omgevingswet en de open norm worden omwonenden meer en sneller betrokken bij het initiatief, waardoor zij vroeg op de hoogte zijn van wat er gebouwd gaat worden. Hierdoor zullen belanghebbenden minder snel een procedure starten. Naar mijns inziens is de uitwerking op de rechtszekerheid positief te noemen.

Motiveren van een open norm

In hoofdstuk drie hebben we vastgesteld dat het motiveren van een open norm een lastige taak is. Een belangrijke aanbeveling wordt in dit hoofdstuk gedaan door de heer Timmer. In zijn proefschrift is hij van mening dat beleidsbepalers en handhavers dezelfde professionele taal moeten spreken, om zo misverstanden omtrent een open norm te voorkomen.⁵ De grote vraag is hoe handhavers en gemeente ervoor kunnen zorgen dat open normen op dezelfde wijzen worden geïnterpreteerd.

⁵ Feltz 2012

Antwoord op de bovengenoemde vraag wordt weergegeven in hoofdstuk vier. Wil je een open norm motiveren, dan zal je als gemeente of omgevingsdienst elke situatie anders moeten beoordelen en motiveren. Daarnaast zal je als gemeente bij het motiveren van een besluit, een koppeling moeten maken naar je doelen en ambities in je omgevingsvisie. Indien je als gemeente de open norm hebt opgenomen dat een activiteit moet bijdragen aan duurzaamheid, dan zou je in de omgevingsvisie moeten verwoorden wat er onder het bijdragen aan duurzaamheid wordt verstaan. Een zo concreet en helder mogelijk doelstelling in de omgevingsvisie is dan wenselijk. Een doelstelling in de omgevingsvisie zou kunnen zijn: 'In 2040 is de gemeente klimaat- en energieneutraal'. Indien een ontwikkelaar dan huizen laat bouwen met een gasaansluiting, dan zou de gemeente kunnen motiveren dat het plan niet bijdraagt aan het verduurzamen van de gemeente, omdat de gemeente als doelstelling heeft om in 2040 klimaat- en energieneutraal te zijn. Door deze koppeling te maken blijft het omgevingsplan flexibel, maar heb je toch een vertaling van de open norm in de omgevingsvisie.

Handhaven van een open norm

In hoofdstuk drie wordt door de heer Timmer een ander knelpunt benoemd. In zijn proefschrift schrijft hij dat handhavingsbeschikking met regelmaat worden vernietigd, wegens het in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. De reden voor de vernietiging is bijvoorbeeld omdat het niet duidelijk is aangegeven welk wettelijk voorschrift is overtreden of vanwege het feit dat de bepaling niet duidelijk staat omschreven.

In hoofdstuk vier komen tot de conclusie dat het veelvuldig gebruik maken van open normen, zal resulteren dat er wellicht spanning blijft ontstaan over hoe een open norm gehandhaafd dient te worden. Met de komst van open normen is het voor handhavers niet meteen duidelijk wat wel of niet is toegestaan. Volgens de informanten is het raadzaam om elke twee weken te overleggen met handhavers en andere betrokkenen om de vertaling van een open norm over te brengen. Een belangrijk hulpmiddel voor de vertaling van een open norm zou de omgevingsvisie kunnen zijn. Net als bij het motiveren van een besluit zou een heldere ambitie en doelstelling wenselijk zijn voor de vertaling van een open norm. Een schriftelijkstuk is naar mij inziens niet wenselijk, omdat het als beleidsstuk zou kunnen fungeren, waardoor de flexibiliteit van de open norm weer wordt beperkt.

Aanbevelingen aan de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk

Naar aanleiding van de resultaten en conclusies heb ik de gemeente Bodegraven-Reeuwijk het volgende advies gegeven:

Ik adviseer de gemeente Bodegraven-Reeuwijk om alleen open normen toe te passen in gebieden die ontwikkeld dienen te worden. Het doel van open normen is immers om gebieden een impuls te geven. Door het gebruik van open normen geef je eigenaren van percelen en ontwikkelaars de ruimte om met innovatieve ideeën te komen. Buitenwijken blijken uit onderzoek de meeste geschikte gebieden te zijn om open normen toe te passen. Echter, kunnen andere gebieden ook geschikt zijn, indien er draagvlak voor is en indien je omwonenden en andere belanghebbenden laat participeren.

Indien de gemeente beschikt over een gebied dat ontwikkeld dient te worden en waarbij de eigenaren van de percelen deze visie delen, dan adviseer ik de gemeente om met de eigenaren in gesprek te gaan over het toepassen van open normen. De gesprekken en de afspraken zullen het draagvlak voor het toepassen van open normen vergroten. Het in gesprek gaan met de eigenaren zal wellicht leiden tot innovatie ideeën.

Indien de gemeente een gebied heeft gekozen voor het toepassen van open normen, waarbij er veel gevestigde belangen aanwezig zijn, dan raad ik aan om deze belangen in kaart te brengen. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden leidt tot minder rechtsonzekerheid.

Aangezien participatie een grote rol gaat spelen bij het toepassen van open normen en de rechtszekerheid, adviseer ik de gemeente om onderzoek te doen naar hoe initiatiefnemers en ontwikkelaars ervoor kunnen zorgen, dat omwonenden en ander belanghebbenden op de juiste wijze kunnen participeren. Eventueel zou het Livinglab Zuid-Holland een rol kunnen spelen. Op dit moment wordt er namelijk onderzoek gedaan naar de participatie. Mocht het wenselijk zijn dan kan de gemeente ook zelf een onderzoek verrichten.

Na het onderzoeken van de participatie, adviseer ik de gemeente om richtlijnen te maken over hoe initiatiefnemers omwonenden en belanghebbenden kunnen laten participeren in de gemeente. Dit is een handig hulpmiddel voor de initiatiefnemers en de gemeente.

Ik adviseer de gemeente om open normen niet in te vullen in beleidsregels. Door het concreet invullen van open normen in beleidsregels zorg je voor minder flexibiliteit. Ik raad

aan om een koppeling te maken naar je omgevingsvisie, zodat de open normen openblijven, maar er wel een vertaling is van de open normen.

Ik adviseer de gemeente om zo concreet en helder mogelijk de doelen en ambities weer te geven in de omgevingsvisie. Het opstellen van heldere en concrete ambities en doelen draagt later bij aan de motivering van een besluit en kan dienen als handvatten voor handhavers.

Ik adviseer de gemeente, indien ze open normen gaan toepassen in een nieuw ontwikkeld gebied, om elke twee weken een overleg te plannen met handhavers en andere disciplines binnen de keten van ruimtelijke ordening. Het in gesprek gaan met onder andere handhavers zorgt ervoor dat handhaver de normen juist interpreteren en handhaven.

Tot slot is het advies om geen schriftelijke uitwerking van open normen op te stellen om handhavers uit te leggen wat de open normen inhouden. De kans bestaat dat zo'n schriftelijkstuk zijn eigen leven gaat leiden, waardoor het toch aangemerkt kan worden als beleidsstuk. Dit zal de flexibiliteit niet ten goede komen.

Hoofdstuk 1: Inleiding onderzoek

Het toepassen van open normen en de uitwerking daarvan staan in dit onderzoek centraal. Voordat het onderzoek wordt verricht naar de toepasbaarheid en effecten van open normen, wordt in deze inleiding kort de aanleiding van het probleem besproken, de doelstelling van het onderzoek wordt geformuleerd, wordt de centrale vraag en deelvragen met u gedeeld, begrippen worden geoperationaliseerd en tot slot hoe het onderzoek is uitgevoerd.

§1.1 Aanleiding onderzoek

Met de komst van de Omgevingswet krijgen gemeenten een nieuw instrument tot zijn beschikking, het omgevingsplan. Het omgevingsplan van gemeenten komt in de plaats van de huidige bestemmingsplannen. Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. De werking van het omgevingsplan wordt verder toegelicht in hoofdstuk twee van dit onderzoek. In het omgevingsplan krijgen gemeenten meer beleidsvrijheid. Gemeenten mogen, binnen de grenzen van de wet, zelf bepalen of ze gesloten of open normen gebruiken. Open normen zijn vage abstracte bepalingen die inhoudelijke moeten worden ingevuld. Open normen zijn regels die enige interpretatie vergen. Een voorbeeld van een open norm is dat bouwhoogte op een locatie moet aansluiten op het bebouwingspatroon in de omgeving. Zoals gezegd mogen gemeenten, indien het wenselijker is, ook gebruik maken van gesloten normen. Bepalingen met gesloten normen vergen nauwelijks interpretatie. Een gesloten norm kan zijn dat de bouwhoogte maximaal vier meter hoog mag zijn.⁶

Door het werken met open normen in het omgevingsplan en deze nader in te vullen, krijgen gemeenten meer ruimte om regels betreffende de fysieke leefomgeving dynamischer aan te pakken. Theoretisch gezien lijken open normen in eerste instantie een prima instrument om regels betreffende de fysieke leefomgeving dynamischer aan te pakken, maar is er nog veel onduidelijkheid en onzekerheid over de werking van dit instrument in de praktijk.

Het eerste punt waar gemeenten tegenaan lopen, is het feit dat niet elk gebied zich leent voor het gebruik van open normen. Bepaalde gebieden wil je als gemeente juist beschermen. Het gebruik van open normen is dan niet wenselijk. Bijvoorbeeld wanneer een

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p.49

gemeente beschikt over een historische binnenstad. Het gebruik van open normen zou kunnen leiden tot onnodige bezwaarprocedures, omdat het voor initiatiefnemers, door het gebruik van open normen in het omgevingsplan, niet duidelijk is welke bouwactiviteiten wel of niet zijn toegestaan. Aan de andere kant zijn er juist wel gebieden die zich wel lenen voor het gebruik van open normen. Bijvoorbeeld indien een buitenwijk is verpauperd en je als gemeente deze wijk wilt opknappen. Door het gebruik van open normen krijgen grondeigenaren en/of omwonenden de kans om zelf met initiatieven te komen. Door gebruik van open normen kan de gemeente flexibel inspelen op de mogelijkheden om de betreffende buurt op te knappen. Indien een gemeente in deze situatie gebruik zou maken van gesloten normen, zouden de mogelijkheden minder flexibel zijn.

Een ander punt waar gemeenten tegenaan lopen is dat een open norm in strijd kan zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Voor bijvoorbeeld een initiatiefnemer die een bouwactiviteit in de binnenstad wil uitvoeren, kan een open norm leiden tot verwarring. Een initiatiefnemer kan bij het lezen en interpreteren van een open norm ervan uitgaan dat de aanvraag van een omgevingsvergunning wordt goedgekeurd, terwijl de gemeente een andere interpretatie heeft van de norm en dus de aanvraag afwijst. De gemeenten meer afwegingsruimte en beoordelingsruimte geven leidt dus niet alleen tot meer flexibiliteit, maar ook tot meer onduidelijkheid en onzekerheid.⁷ Een van de knelpunten waar gemeenten dus tegenaan lopen, bij het toepassen van open normen in het omgevingsplan, is dat de rechtszekerheid van belanghebbenden beperkt kan worden. Het formele rechtszekerheidsbeginsel verplicht bestuursorganen namelijk om besluiten zo te formuleren dat burgers en bedrijven exact weten waar zij aan toe zijn of wat het bestuursorgaan verlangt van de burgers en bedrijven.⁸ Het materiele rechtszekerheid beschermt burgers en bedrijven tegen onzekerheid en willekeur van het bestuursorgaan. De rechtspositie van burgers en bedrijven moeten duidelijk en veilig zijn.⁹

Het derde knelpunt is dat een bestuursorgaan zich moet houden aan het motiveringsbeginsel. In de afdeling 3.7 van de Awb staat omschreven waaraan een motivering van een besluit moet voldoen. De motivering van het besluit moet deugdelijk zijn geformuleerd en daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit is genomen.¹⁰ Het probleem bij het motiveren van een besluit dat op grond van een open norm is genomen, is dat de norm voor meerdere uitleggen vatbaar is. Dat wil

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, p. 9.

⁸ Albers 2017, paragraaf 5.2.8, blz. 337

⁹ Albers 2017, paragraaf 5.2.8. blz. 336

¹⁰ L. Janssen 2012, paragraaf 11.3, blz. 130

zeggen dat de norm op verschillende wijzen kan worden opgevat en het bestuursorgaan de taak heeft om zijn opvatting van de norm zo duidelijk en concreet mogelijk te motiveren. Een motivering dat een activiteit niet binnen het straatbeeld past, omdat de gemeente het niet mooi vindt, zal bij de bestuursrechter waarschijnlijk niet slagen. De vraag is hoe een bestuursorgaan een besluit dat op grond van een vage en abstracte norm is genomen, op een dusdanige wijze kan motiveren, dat het voor alle partijen en voor de bestuursrechter duidelijk is wat de interpreteerbare norm inhoudt.

Tot slot moet er bij een overtreding van een voorschrift ook gehandhaafd worden. Een bepaling met een gesloten norm is in de meeste gevallen eenvoudig te handhaven. Indien in het omgevingsplan staat vermeld dat bij het bouwen van een woning er maximaal twee parkeervakken moet zijn, dan is het voor de handhaver duidelijk wanneer een initiatiefnemer in overtreding is. Dit is anders wanneer een bepaling een open norm bevat. Zo heeft de gemeente Alphen aan den Rijn in zijn *Chw Omgevingsplan Rijnhaven Oost* opgenomen dat een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 4.2.1 (omgevingsplanactiviteit) wordt verleend, indien er voldoende mate wordt voorzien in parkeergelegenheid.¹¹ De vraag is wanneer is er sprake van voldoende parkeergelegenheid? Voor de gemeente kunnen dat twee parkeervakken per gebouwde woning zijn, maar de handhaver vindt wellicht één parkeervak per gebouwde woning al voldoende. Dit voorbeeld zou kunnen leiden tot spanning op het handhavingsgebied. Voor dit onderzoek is het relevant om te onderzoeken hoe gemeenten en handhavingsorganen open normen op dezelfde wijze interpreteren en ervoor zorgen dat de neuzen dezelfde kant op staan.

§1.4 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om de gemeente Bodegraven-Reeuwijk te adviseren over de toepasbaarheid van open normen en wat de uitwerkingen zijn op de rechtszekerheid en handhaafbaarheid. Door het onderzoek naar toepasbaarheid van open normen, kan in het kader van het bouwen van woningen, worden afgewogen welke gebiedstypen geschikt zijn voor het toepassen van open normen. Daarnaast heeft het onderzoek als doel om de gemeente te adviseren over hoe de open normen op een zodanige wijze kunnen worden toegepast en worden ingevuld, dat de rechtsbescherming en rechtszekerheid van burgers niet in het gedrang komt. Tot slot heeft dit onderzoek als doel om de gemeente te adviseren over hoe om te gaan met het toezichthouden en handhaven van open normen.

¹¹ Gemeente Alphen aan den Rijn 2018, *Chw Omgevingsplan Rijnhaven Oost*, artikel 4.4

§1.5 Centrale vraag en deelvragen

§1.5.1 Centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Welk advies kan, in het kader van het bouwen van woningen, aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk worden gegeven over welke gebiedstypen geschikt zijn voor het opnemen van open normen in het omgevingsplan en wat de uitwerkingen zijn van open normen op de rechtszekerheid en handhaafbaarheid, dit door middel van wetsanalyse, literatuuronderzoek en interviews?

§1.5.2 Deelvragen

Theoretisch-juridische onderzoeksgedeelte

1. *Hoe passen de open normen in het omgevingsplan bij de doelen van de Omgevingsplan?*
2. *Wat zijn de uitwerkingen, van het toepassen van open normen in het omgevingsplan, op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de handhaving?*

Praktijkonderzoeksgedeelte

3. *Welk advies kan, door middel van interviews en in het kader van het bouwen van woningen, aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk worden geven over welke gebiedstypen¹² binnen de gemeente Bodegraven geschikt zijn om de normen open te houden, waardoor de flexibiliteit die de Omgevingswet biedt goed benut kan worden?*
4. *Wat zijn, door middel van interview, de uitwerkingen van open normen voor de rechtszekerheid van initiatiefnemers?*
5. *Welk advies kan, door middel van interviews, aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk worden gegeven over hoe de gemeente ervoor dat handhavers weten hoe open normen dienen te worden geïnterpreteerd en duidelijk is hoe deze te handhaven?*

¹² Zie paragraaf 1.6: *Gebiedstypen(staalkaarten)*

§1.6 Begrippen operationaliseren

- *Fysieke leefomgeving*: Onder de term fysieke leefomgeving valt de natuurlijke omgeving, cultuurlandschappen en de door de mens gemaakte objecten. Onder de natuurlijk omgeving vallen de onderdelen als lucht, waterbodem en natuur. Bij de door de mens gemaakte objecten moet je denken aan gebouwen, bruggen, windmolens, woningen en fabrieken.¹³
- *Flexibiliteit*: De term flexibiliteit in dit onderzoek ziet vooral op de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten, zie het begrip bestuurlijke afwegingsruimte.¹⁴
- *Open normen*: norm die inhoudelijk open is en onder verschillende omstandigheden nader ingevuld moet worden. Bijvoorbeeld de goede trouw of de redelijkheid en billijkheid.¹⁵ In het omgevingsrecht komen de open normen, '*het moet in het straatbeeld passen*' en '*het mag niet te veel afwijken van de omgeving*', veelvuldig voor.
- *Bestuurlijke afwegingsruimte*: Bestuurlijke afwegingsruimte is de beleidsruimte die bestuursorganen hebben om eigen afwegingen te maken over activiteiten in de fysieke leefomgeving.¹⁶
- *Gebiedstypen(staalkaarten)*: Voor veel gemeenten is het werken met het kerninstrument omgevingsplan nog een abstracte materie. Daarom heeft de VNG in samenwerking met andere partijen staalkaarten ontwikkeld. Staalkaarten zijn modellen en voorbeelden van omgevingsplannen ingedeeld in verschillende gebiedstypen. De staalkaarten van gebiedstypen die in dit onderzoek worden gebruikt zijn: stads/dorps centrum, buiten centrum, buitenwijken en stedelijk uitloopgebied.¹⁷

¹³ 'Uitgangspunten en doelen Omgevingswet', aandeslagmetdeomgevingswet.nl

¹⁴ 'Flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet', omgevingswet.net

¹⁵ 'Zoekopdracht: open norm, juridischwoordenboek.nl

¹⁶ 'Bestuurlijke afwegingsruimte en het omgevingsplan, aandeslagmetdeomgevingswet.nl

¹⁷ Muskee, VNG Magazine 2016, nr. 17, vng.nl.

§1.7 Methode van onderzoek en verantwoording

In deze paragraaf worden methode van onderzoek met u gedeeld met de daarbij behorende verantwoording van het onderzoek. In het onderstaande wordt meegedeeld hoe het onderzoek is verricht en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

§1.7.1 Het theoretisch onderzoeksgedeelte

Het theoretisch onderzoeksgedeelte is onderverdeeld in twee deelvragen met ieder een eigen onderwerp. De verdeling ziet er al volgt uit:

- *Deelvraag 1:* Het beoogde doel van het toepassen van open normen in het omgevingsplan.
- *Deelvraag 2:* Uitwerking van open normen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de handhaving.

Voor de beantwoording van deelvraag één is gebruik gemaakt van de Omgevingswet en de memorie van toelichting, vakliteratuur en online bronnen. Voordat het doel in hoofdstuk twee wordt besproken, is het in eerste instantie van belang om de beleidscyclus van de Omgevingswet met u te delen. Dit om u als lezer een beeld te geven van hoe een eventuele (open) norm tot stand zou kunnen komen en wat de rol is van het omgevingsplan in de toekomstige beleidscyclus. Vervolgens is in hoofdstuk twee het beoogde doel van de wetgever voor het toepassen van open normen in het omgevingsplan behandeld en wat het effect is op het toekomstige bestuursrecht. Ten slotte worden andere flexibiliteitsinstrumenten wel benoemd, maar niet verder uitgelicht in dit onderzoek.

Deelvraag twee is gericht op de uitwerking van open normen op het rechtszekerheidsbeginsel en motiveringsbeginsel en op de handhaving. Deelvraag twee is beantwoord door middel van het bestuderen van de Algemene wet bestuursrecht, vakliteratuur, de Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4 en jurisprudentie. Allereerst is het leerstuk van het rechtszekerheidsbeginsel van belang voor het beantwoorden van de vierde deelvraag. Doordat de wetgever prefereert om meer gebruik te maken van open normen kan de balans tussen benutten (flexibiliteit) en beschermen (rechtszekerheid) doorslaan naar benutten, waardoor de rechtszekerheid van burgers en bedrijven mogelijk in het gedrang komt. Tot slot zal een bestuursorgaan een (handhavings)besluit zo goed en volledig mogelijk moeten motiveren. Open normen die concreet zijn ingevuld zijn eenvoudiger te motiveren, dan normen die vrijwel open zijn gelaten. Tot slot is het nodig

om de toekomstige wet- en regelgeving omtrent de handhaving in de Omgevingswet onder de loep te nemen en wat eventuele knelpunten kunnen zijn bij het handhaven van open normen. Deze achtergrondinformatie moet ervoor zorgen dat er voldoende kennis is om later in het onderzoek vragen te stellen tijdens het interview.

§1.7.2 Praktijkonderzoeksgedeelte

Het praktijkonderzoeksgedeelte is beantwoord door middel van wet- en regelgeving, pilots omgevingsplannen en interviews. De praktijkgerichte deelvragen zijn onderverdeeld in de volgende topics:

- *Topics deelvraag 3: Open normen*
 - Open normen in het omgevingsplan.
 - Open normen gericht op gebiedstypen (*dorps/stads centrum, buitencentrum, buitenwijken en stedelijk uitloopgebied*).
 - Nader invullen van open normen.
- *Topics deelvraag 4: Rechtszekerheid*
 - Knelpunten van open normen op de rechtszekerheid van initiatiefnemers.
 - Knelpunten van open normen op de rechtszekerheid van omwonenden.
 - Open normen en activiteiten waarbij geen vergunning is vereist.
- *Topic deelvraag 5: Handhaving*
 - Handhaving van open normen gericht op gebiedstypen.
 - Handhaving en interpretatie van open normen.
 - Motivering van open normen.

Het voeren van verschillende interviews over de bovengenoemde topics heeft eraan bijgedragen dat de praktijkgerichte deelvragen en de centrale vraag zijn beantwoord. Om de validiteit van het onderzoek aan te tonen zijn drie gemeenten en de Omgevingsdienst Midden-Holland (hierna: ODMH) geïnterviewd. De drie gemeenten zijn Alphen aan den Rijn, Krimpenwaard en Katwijk. Bij de vier gemeenten heb ik onder andere gesproken met P. Commissaris programmamanager Omgevingswet van de gemeente Alphen aan den Rijn, mevrouw D. Haak projectleider omgevingsplan van de gemeente Katwijk en M. Herngreen

beleidsmedewerker van de gemeente Krimpenerwaard. Daarnaast is er gesproken met M. Van Meelen teamleider toezicht en handhaving van de ODMH.

In de interviews is naar voren gekomen welke gebiedstypen geschikt zijn voor het toepassen van open normen en hoe deze zijn ingevuld. Daarin is de keuze gemaakt om de gebiedstypen *dorps/stads centrum, buitencentrum, buitenwijken en stedelijk uitloopgebied* te behandelen. Deze keuze is gemaakt omdat de gemeenten die geïnterviewd worden al een pilots omgevingsplannen hebben opgesteld, die de bovengenoemde gebiedstypen beslaan. Tevens is dit onderzoek gericht op het bouwen van woningen, omdat het een thema is waar gemeenten vaak mee te maken hebben en wat de laatste jaren een hot-item is. Daarnaast komt in de interviews naar voren wat de uitwerkingen zijn op de rechtszekerheid van initiatiefnemers en omwonenden. Tot slot is er onderzocht hoe gemeenten en handhavers ervoor kunnen zorgen, dat open normen op de juiste wijze worden geïnterpreteerd en worden gehandhaafd. Door het analyseren van de verschillende visies is er een helder en concreet advies gegeven aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

Het was ook de bedoeling om de Omgevingsdienst West-Holland te interviewen, maar helaas hebben zij het interview op het allerlaatste moment afgezegd. Toch is het onderzoek dat u voor u ligt een betrouwbaar onderzoek. Door het interviewen van verschillende gemeenten en de ODMH, met ieder hun eigen functie en rol, is het interview uit verschillende oogpunten en belangen beantwoord. Door het onderzoek te belichten uit verschillende invalshoeken, krijgt het onderzoek toch zijn meerwaarde.

§1.8 Leeswijzer

In dit laatste gedeelte van de inleiding wordt de opzet van het onderzoeksrapport met u gedeeld. In hoofdstuk twee zullen, door middel van literatuur, kamstukken, jurisprudentie en onlinebronnen, de theoretische deelvragen worden beantwoord. In hoofdstuk twee is te lezen, hoe de beleidscyclus onder de Omgevingswet eruit komt te zien, wat de wetgever streeft met het gebruik van open normen, wat het gebruik van open normen betekent voor het bestuursrecht en worden andere instrumenten benoemt die wellicht hetzelfde doel kunnen bereiken.

In hoofdstuk drie wordt de uitwerking van de open normen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de handhaving besproken. In dit hoofdstuk is onder andere te lezen dat het gebruik van open normen in bepaalde situaties in strijd kan zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Tot slot wordt in hoofdstuk drie de

handhaving van open normen besproken. Te lezen is waar handhavers mogelijk tegenaan lopen, indien ze een bepaling met een open norm handhaven.

In hoofdstuk vier worden, door middel van interviews en de bestudering van de pilots omgevingsplannen, de drie praktijkgerichte deelvragen onderzocht en beantwoord. In hoofdstuk vier komt naar voren welke gebieden zich lenen voor het toepassen van open normen en hoe deze moeten worden ingevuld. Verder is terug te lezen wat de knelpunten van open normen kunnen zijn ten opzichte van het rechtszekerheidsbeginsel en hoe de ondervraagde gemeenten de rechtsonzekerheid hebben beperkt in de pilots omgevingsplannen of dat wellicht in de toekomst gaan doen. Ten slotte is in hoofdstuk drie te lezen hoe gemeenten en omgevingsdiensten ervoor kunnen zorgen dat open normen op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd, dit ter voorkoming van spanning tussen gemeenten en handhavers.

Hoofdstuk vijf zal worden gewijd aan het beantwoorden van de centrale vraag. De beantwoording van de centrale vraag zal tot stand komen door de conclusies van de vorige hoofdstukken samen te voegen.

Tot slot zal in hoofdstuk zes, aan de hand van de resultaten (hoofdstuk vier) en de conclusie (hoofdstuk vijf), aanbevelingen worden gedaan aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

Hoofdstuk 2: Hoe open normen passen in het omgevingsplan bij de doelen van de Omgevingswet

In dit hoofdstuk zal er, door middel van wetten, kamerstukken, jurisprudentie, onlinebronnen en (vak)literatuur, antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag. De eerste deelvraag luidt:

Hoe passen open normen in het omgevingsplan bij de doelen van de Omgevingswet?

De onderwerpen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn:

- Beleidscyclus onder de nieuwe Omgevingswet;
- het beoogde doel van de wetgever voor het toepassen van open normen in het omgevingsplan, en;
- flexibiliteitsinstrumenten die hetzelfde doel kunnen nastreven.

§2.1 Beleidscyclus onder de nieuwe Omgevingswet

Een gemeente heeft een aantal kerninstrumenten tot zijn beschikking. Een gemeente maakt verplicht gebruik van een omgevingsvisie. Met de omgevingsvisie stelt een gemeente een lange termijnvisie vast voor de gehele fysieke leefomgeving, zie artikel 3.2 Omgevingswet. Deze lange termijnvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad, zie artikel 3.1 Omgevingswet. Wanneer een gemeente vaak te kampen krijgt met overstromingen, kan een lange termijnvisie zijn: *'Het zorgen voor droge voeten'*.¹⁸¹⁹

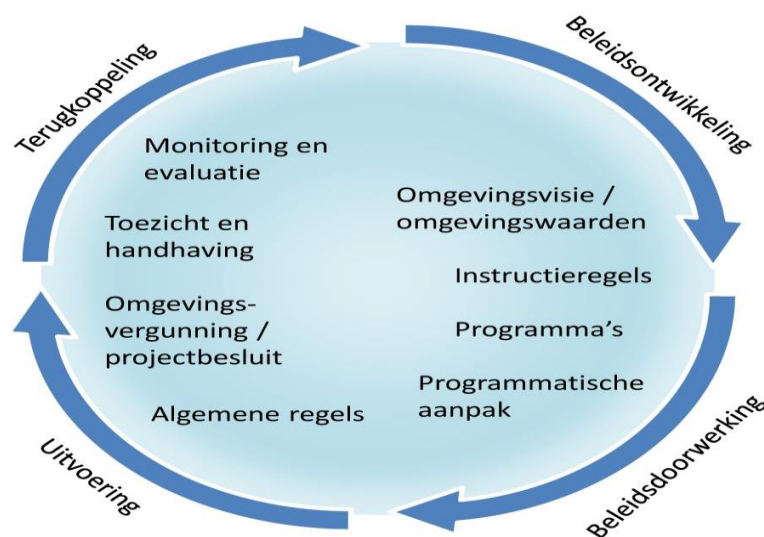
Een lange termijnvisie wordt vervolgens uitgewerkt in het kerninstrument: *'Programma'*. Een programma bevat een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Daarnaast bevat een programma maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, zie artikel 3.5 Omgevingswet. Een programma wordt vastgesteld door het college

¹⁸ Tilburg 2019.

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr.3, p.8

van burgemeester en wethouders, zie artikel 3.4 Omgevingswet. Het uitwerken van de lange termijnvisie *'Het zorgen voor droge voeten'* kan bijvoorbeeld zijn: *'Het tegengaan van verdere verharding stedelijk gebied met o.a. een beoordelingskader voldoende mogelijkheden tot afvloeiing hemelwater bij bouwactiviteiten stedelijke functie'*.²⁰²¹

Aan de hand van de uitgewerkte lange termijnvisie worden er regels vastgesteld in het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied.²² Het orgaan dat een omgevingsplan vaststelt is de gemeenteraad, zie artikel 2.4 Omgevingswet. In het omgevingsplan kan een gemeente gebruik maken van gesloten en open normen. Zo kan een gemeente in navolging van de uitgewerkte lange termijnvisie *'Het zorgen van droge voeten'* in het omgevingsplan de open norm toepassen: *'Na de realisatie van bouwactiviteiten moet er voldoende afvloeiing van hemelwater zijn'*.²³ Vervolgens zou de gemeente deze norm kunnen concretiseren in wetsinterpretierende beleidsregels. Zo zou een gemeente in de beleidsregels kunnen vaststellen, dat lozing van hemelwater verplicht afgevoerd moet worden in omringende sloten of wateren. Het nader invullen van open normen betreffende het uiterlijk van een bouwwerk is in artikel 4.19 Omgevingswet verplicht gesteld.²⁴ Om een goed beeld te schetsen over de toekomstige beleidscyclus en wat de rol is van het omgevingsplan verwijst ik u graag naar de onderstaande illustratie.



²⁰ Tilburg 2019.

²¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr.3, p.8

²² 'Alles over het omgevingsplan', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

²³ Tilburg 2019.

²⁴ Groothuijse 2017, p. 131.

Figuur 1: Beleidscyclus onder de Omgevingswet²⁵

§2.2 Het beoogde doel van de wetgever voor het toepassen van open normen in het omgevingsplan

Een van de uitgangspunten van de toekomstige Omgevingswet is dat er meer ruimte moet komen voor initiatieven.²⁶ Het zwaartepunt om te kunnen beslissen of een project wordt goedgekeurd, verandert van *'nee-tenzij, naar ja-mits*. Met deze cultuuromslag wordt bedoeld dat ingediende initiatieven in plaats van een afwachtende nee, tenzij-houding in de toekomst met welwillende ja, mitshouding worden ontvangen. Deze verandering vindt vooral plaats, omdat de veranderingen en ontwikkelingen betreffende de fysieke leefomgeving in een rap tempo elkaar opvolgen. Denk bijvoorbeeld aan verduurzaming, veranderende klimaat of woning te kort in de Randstand. ²⁷De snelle verandering en ontwikkeling kan de overheid niet alleen aan. Daarom wil de overheid dat burgers en bedrijven meedenken over hoe wij als land met de fysieke leefomgeving om moeten gaan. In de memorie van toelichting wordt beschreven dat bestuursorganen onder andere gebruik moeten maken van de zogeheten *uitnodigingsplanologie* in plaats van toelatingsplanologie. Met deze wijziging van planologisch denken wil de wetgever, dat gemeenten in plaats van op voorhand toetsen aan starre bepalingen, initiatiefnemers uitnodigen om te komen met innovatieve oplossingen die leiden tot betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving en een betere toedeling van functies aan een gebied.²⁸

Een ander middel om adequaat te kunnen inspelen op het bereiken van de doelen voor de fysieke leefomgeving, is door het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Om aan deze wens te voldoen moeten gemeenten gaan werken met flexibele omgevingsplannen met brede reikwijdte, waarbij gemeenten flexibel en adequaat kunnen inspelen op actuele veranderingen en ontwikkelingen.²⁹ Om een flexibel omgevingsplan mogelijk te maken, maakt de Omgevingswet het mogelijk om met open normen te werken. ³⁰

Beleidsvrijheid, beoordelingsvrijheid en beoordelingsruimte

²⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr.3, p.8

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr.3, p. 10

²⁷ Raadgever Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit, *vng.nl*

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr.3, p. 13

²⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr.3, p. 25

³⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr.3, p. 18

Met de komst van de Omgevingswet krijgen gemeenten meer beleidsvrijheid.³¹ Gemeenten mogen in omgevingsplan eigen normen bedenken, die gesloten en streng zijn of juist open en niets regelen. Een gevolg van het vergroten van de beleidsvrijheid is dat de bestuursrechter een terughoudende stelling inneemt bij het toetsen of het beleid naar redelijkheid is vastgesteld. De bestuursrechter toets dan alleen of het besluit na het afwegen van belangen in redelijkheid is genomen. Indien een besluit is genomen op grond van een bepaling in het omgevingsplan en deze bepaling is nader ingevuld in beleidsregels, dan toets de rechter wel of aan de voorwaarden van de beleidsregels wordt voldaan.³²

Een ander gevolg van meer flexibiliteit in het omgevingsplan is dat het bevoegd gezag van een gemeente, het college van burgemeester en wethouders, meer beoordelingsvrijheid krijgt. Door het gebruik van open norm is het bevoegd gezag, binnen de grenzen van de wet en jurisprudentie, vrij om naar eigen inzichten en beoordeling invulling te geven aan de betekenis van de norm. Dit brengt met zich mee dat de bestuursrechter alleen marginaal toets. De bestuursrechter moet het besluit van het bestuursorgaan respecteren, tenzij de rechter van oordeel is dat het bestuur niet in redelijkheid tot het genomen besluit had kunnen komen. In tegenstelling tot beleidsvrijheid, maakt de bestuursrechter in het geval van beoordelingsvrijheid geen belangenafweging.³³ Een voorbeeld van een bepaling waarbij het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid toekomt is bij de toetsing of het bouwplan aan de redelijke eisen van welstand voldoet. De rechter zal bij deze bepaling geen standpunt innemen. Het is niet aan de rechter wat hij mooi vindt of wat niet.³⁴

Indien er in een wettelijke bevoegdheidsbepaling vage wettelijke begrippen zijn opgenomen, zonder dat aan het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid toekomt, dan spreekt men van beoordelingsruimte. Met de eventuele komst van de vele open normen in het omgevingsplan, zal de beoordelingsruimte van gemeenten worden vergroot. Dit brengt met zich mee dat de rechter vaker bindend moet uitmaken hoe een dergelijke vage norm moet worden uitgelegd. In tegenstelling tot beoordelingsvrijheid toets de rechter wel vol, omdat het om de interpretatie gaat van de wet.³⁵ Het gevolg van meer beoordelingsruimte is dat de rechtelijk macht vaker op de stoel van de bestuurders moet gaan zitten, om vage

³¹ 'Decentraal, tenzij, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl*

³² Verhoeven 2017

³³ Albers 2017, paragraaf 2.8.2, p. 142

³⁴ Verhoeven 2017

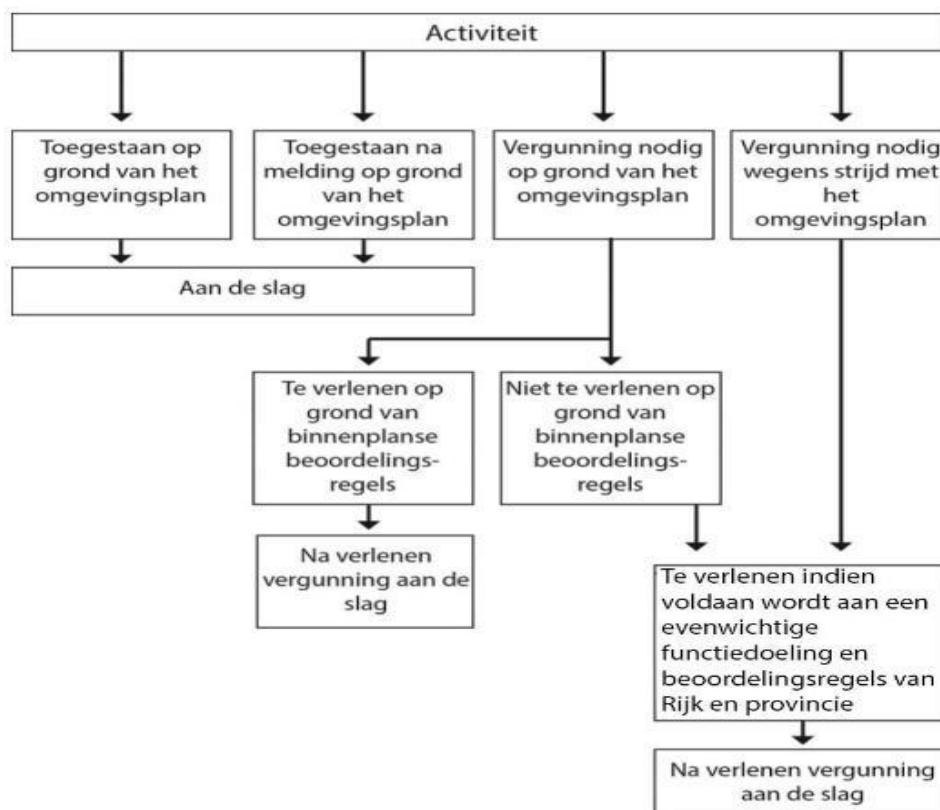
³⁵ Albers 2017, paragraaf 2.8.2. blz. 143.

abstracte bepaling te interpreteren of zelfs te stellen, zo stelt vicepresident van de Raad van State Thom de Graaf.³⁶

Flexibiliteitsinstrumenten

Het gebruik van open normen is niet de enige manier om meer flexibiliteit aan te brengen in het omgevingsplan. Zo zijn er nog een aantal andere flexibiliteitsinstrumenten die hetzelfde doel kunnen bereiken. Instrument die hetzelfde doel kunnen nastreven zijn:

- Een aanvraag binnenplanse omgevingsplanactiviteit.³⁷ Ter verduidelijking zie figuur 2.
- Een aanvraag buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Ter verduidelijking zie figuur 2.
- Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels, zie artikel 4.5 en 4.6, van de Omgevingswet.



Figuur 2: Beslisboom aanvraag Binnenplanse en buitenplanse omgevingsactiviteit

³⁶ De Graaf, NRC 7 mei 2020

³⁷ Alders 2017

Conclusie

*De slogan van de nieuwe wet is 'eenvoudig beter'. Minder regels, meer algemene regels en het doel heiligt de middelen.*³⁸

Het doel van het gebruik van open normen is om adequater te kunnen inspelen op actuele veranderingen en ontwikkelingen. Dit is nodig omdat de veranderingen en ontwikkelingen betreffende de fysieke leefomgeving in een rap tempo elkaar opvolgen. Door open normen op te nemen in het omgevingsplan en deze naar eigen inzichten nader in te vullen in beleidsregels, kunnen gemeenten sneller en flexibeler de ingevulde norm aanpassen om zo het gewenste resultaat te bereiken.

Het gevolg van het toepassen van open normen in het omgevingsplan om het doel te bereiken, is dat bestuursorganen meer vrijheden krijgen. Bestuursorganen krijgen bij het vaststellen van een omgevingsplan de bevoegdheid om te kiezen tussen gesloten of open normen. Deze bevoegdheid brengt met zich mee dat een bestuursrechter het besluit niet volledig kan toetsen, maar alleen kan kijken of het besluit na het afwegen van belangen naar redelijkheid is genomen. Naast de bevoegdheid en vrijheid om zelf bepalingen op te nemen, krijgen bestuursorganen bij het gebruik van open normen ook meer beoordelingsvrijheid of beoordelingsruimte. In beide gevallen zijn bestuursorganen vrij om naar eigen inzichten invulling te geven aan de betekenis van de norm. Indien het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid toekomt zal de rechter alleen marginaal kunnen toetsen. Bij beoordelingsruimte zal de rechter wel vol kunnen toetsen en zijn interpretatie van de norm kunnen opleggen.

Het gebruik van open normen lijkt de rechtsbescherming van belanghebbenden te beperken. Bij beleidsvrijheid wordt door de rechter alleen gekeken naar de belangenafweging en indien een bestuursorgaan beoordelingsvrijheid toekomt, wordt alleen marginaal getoetst. De gang naar de rechter lijkt dus in eerste instantie kansloos. Alleen wanneer het bestuursorgaan beoordelingsruimte toekomt wordt het besluit volledig getoetst en heeft een eventueel beroep meer kans van slagen.

Kortom, of het middel 'open normen' het juiste middel is, is nog maar de vraag. Naast de mogelijke beperking op de rechtsbescherming, is in de inleiding van dit onderzoek al naar voren gekomen, dat aan het gebruik van open normen enkele nadelen kleven. Zo kan door het gebruik van open normen de rechtszekerheid van initiatiefnemers en omwonenden

³⁸ Verhoeven 2017

worden beperkt, kan het motiveren van besluit met open normen in strijd zijn met het motiveringsbeginsel en kunnen gemeenten en handhavers op gespannen voet leven, omdat een norm op verschillende wijze geïnterpreteerd kan worden.

Omdat aan het middel open normen nadelige gevolgen kleven wordt in hoofdstuk drie dieper ingegaan op de uitwerking van de open normen op de rechtszekerheid van belanghebbende en de handhaving.

Hoofdstuk 3: De uitwerking van open normen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en handhaving

§3.1 De uitwerking van open normen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In dit onderzoek lijkt de rechtszekerheid van initiatiefnemers en omwonende het grootste knelpunt te zijn. Het formele rechtszekerheidsbeginsel verplicht bestuursorganen om besluiten zo te formuleren dat burgers en bedrijven exact weten waar zij aan toe zijn of wat het bestuursorgaan verlangt van de burgers en bedrijven.³⁹ Het materiele rechtszekerheid beschermt burgers en bedrijven tegen onzekerheid en willekeur van het bestuursorgaan. De rechtspositie van burgers en bedrijven moeten duidelijk en veilig zijn.⁴⁰

Naast het rechtszekerheidsbeginsel speelt het motiveringsbeginsel ook een rol in dit onderzoek. Indien een activiteit in strijd is met een open norm uit het omgevingsplan moet het gehandhaafd worden. Het bestuursorgaan dat het besluit neemt om te handhaven, moet zich aan het motiveringsbeginsel houden. In de afdeling 3.7 van de Awb staat omschreven waaraan een motivering van een besluit moet voldoen. De motivering van het besluit moet deugdelijk zijn geformuleerd en daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit is genomen.⁴¹

Rechtszekerheid

In het hoofdstuk hiervoor is al beschreven dat het gebruik van open normen door de wetgever wordt toegejuicht, omdat het de mogelijkheid biedt om in te spelen op actuele veranderingen en ontwikkelingen binnen de fysieke leefomgeving. In de memorie van toelichting is echter ook te lezen dat gedetailleerde bestemmingsplannen in eerste instantie meer rechtszekerheid lijken te geven dan globale bestemmingen. Volgens de memorie van toelichting is dit niet juist, omdat de praktijk laat zien dat door het gebruik van een starre bestemmingsplannen, er maar één ruimtelijke inrichting mogelijk is met beperkte

³⁹ Albers 2017, paragraaf 5.2.8, blz. 337

⁴⁰ Albers 2017, paragraaf 5.2.8. blz. 336

⁴¹ L. Janssen 2012, paragraaf 11.3, blz. 130

mogelijkheden. Dit leidt ertoe dat er in de praktijk vaak en gemakkelijk wordt afgeweken van de bestemmingen.⁴²

Echter, signaleert de Raad van State in zijn advies, dat het streven naar een globaal en flexibel omgevingsplan met zoveel mogelijk open normen, niet alleen bijdraagt aan de doelstelling om meer te 'benutten', maar ook leidt tot meer rechtsonzekerheid voor burgers, ondernemingen, overheid en rechtspraak. De verregaande mate van flexibiliteit en gebruik van vage bepalingen leidt tot onzekerheid of het toekomstige stelsel voldoende houvast biedt voor burgers, bedrijven, overheid en rechters. Daarnaast vraagt de Raad van State zich af of de bescherming van burgers en bedrijven gelijkwaardig zal zijn aan het huidige niveau. In hoofdstuk twee is al naar voren gekomen dat bestuursorganen meer bestuurlijke afwegingsruimte en beoordelingsvrijheid krijgen en dus zal door de rechters vaker terughoudend worden getoetst.⁴³ Het gevolg van meer beoordelingsruimte is dat de rechtelijk macht vaker op de stoel van de bestuurders moet gaan zitten, om vage abstracte bepaling te interpreteren of zelfs te stellen, zo stelt vicepresident van de Raad van State Thom de Graaf.⁴⁴

Activiteiten zonder vergunningplicht

De Raad van State signaleert verder in zijn advies dat gemeenten zelf kunnen bepalen of ze in het omgevingsplan een vergunningplicht stellen voor planologische aspecten van bouwen. Het opstellen van open normen waarbij geen vergunningplicht geldt wordt door de wetgever welleswaar afgeraden, maar is niet verboden. De Afdeling merkt in zijn advies op dat wanneer in een omgevingsplan een vergunningplicht voor bouwen ontbreekt, dit leidt tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven. Wanneer het voor de initiatiefnemer, door het gebruik van open normen, niet duidelijk is of hetgeen wat zij bouwen is toegestaan, zullen zij vooraf willen weten of het bouwplan past binnen de regels van het omgevingsplan. Initiatiefnemers zullen het college dan om een bestuurlijk rechtsoordeel vragen. Dit brengt met zich mee dat er in de meeste gevallen geen bezwaar of beroep openstaat, omdat volgens jurisprudentie een rechtsoordeel in hoge uitzondering wordt aangemerkt als besluit. Een rechtelijk oordeel kan dan alleen worden gegeven indien handhaving wordt verzocht door belanghebbende of wanneer het college ambtshalve handhaaft. Dit heeft tot gevolg dat het rechtszekerheidsbeginsel en dus de bescherming van burgers en bedrijven in het gedrang komt. In het netgenoemde geval ontbreekt immers

⁴² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr.3, p. 276

⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 32.

⁴⁴ De Graaf, NRC 7 mei 2020

elke vorm duidelijkheid over wat er gebouwd mag worden. Ook voor omwonenden is er onzekerheid. Wanneer een vergunningplicht ontbreekt is een handhavingsverzoek pas het eerste moment waarop een omwonende de aanvaarbaarheid van een bouwwerk kan laten beoordelen. Onduidelijk is wanneer het handhavingsverzoek kan worden ingediend. Bij een eventueel bouwplan is er nog niets fysiek aanwezig en is het dus onduidelijk of het college al kan handhaven. Als het bouwwerk staat dan bestaat het risico dat het wordt gelegaliseerd.⁴⁵

Open normen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Het beroepen op het rechtszekerheidsbeginsel, omdat een norm niet duidelijk staat omschreven, heeft kans om gegrond te worden verklaard. In de uitspraak van de Afdeling van 2014 worden vijf beroepen op het rechtzekerheidsbeginsel gegrond verklaard. Bij besluit van 25 april 2013 heeft de raad van de gemeente Grave het bestemmingsplan *"Buitengebied" vastgesteld*. Tegen dit besluit zijn dertien belanghebbende in beroep gegaan. Een aantal appellanten hebben aangevoerd dat het besluit in strijd is met het rechtzekerheidsbeginsel. Zo stelt appellanten sub 2 dat de aanduiding "maximaal aantal wooneenheden" en in de verbeelding opgenomen figuur "relatie" niet in de planregels worden omschreven. De Afdeling acht het beroep gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.⁴⁶

In dezelfde uitspraak is tevens te lezen dat het beroepen op het rechtzekerheidsbeginsel niet altijd slaagt. De raad hoeft van de Afdeling niet alle begrippen apart te omschrijven, indien het begrip onder een ander begrip valt of indien het begrip wordt omschreven in de toelichting. Afdeling stelt: *"Dat in deze begripsbepaling geen (voorbeelden van) permanente teeltondersteunende voorzieningen staan vermeld, vormt geen grond voor een ander oordeel. Voorts is deze uitleg van het begrip permanente teeltondersteunende voorzieningen in overeenstemming met het gestelde in de toelichting, waar als voorbeelden daarvan stellingen en containervelden worden genoemd. Het betoog dat het plan rechtsonzeker is omdat teeltstellingen en containervelden niet zijn opgenomen in de begripsomschrijving van permanente teeltondersteunende voorzieningen, faalt."*⁴⁷

⁴⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, P.25

⁴⁶ ABRvS 2014: ECLI:NL:RVS:2014:4030

⁴⁷ ABRvS 2014: ECLI:NL:RVS:2014:4030

Motiveringsbeginsel

Een (handhavings)besluit omtrent een gesloten norm is eenvoudig te motiveren. Bijvoorbeeld een persoon bouwt een woning van zes meter hoog terwijl de bouwhoogte in het omgevingsplan aangeeft dat een woning maar vier meter hoog mag zijn. Voor een bestuursorgaan is dit eenvoudig te motiveren, omdat het namelijk duidelijk staat omschreven hoe hoog het mag zijn. Dit is anders indien in het omgevingsplan staat dat de bouwhoogte moet aansluiten op het bebouwingspatroon in de omgeving. De vraag is dan hoe je dit gaat motiveren, indien je als gemeente van mening bent dat de woning niet aansluit op het bebouwingspatroon in de omgeving.

Het niet of niet duidelijk motiveren van een beslissing door een bestuursorgaan, hoeft niet automatisch te betekenen dat een besluit wordt vernietigd. In de meeste gevallen krijgt het bestuursorgaan de gelegenheid om het gebrek te herstellen op grond van artikel 6:22 Awb. In de uitspraak van de rechtbank van 2018⁴⁸ is terug te lezen dat de aanvraag voor het voeren van een afhaalpizzeria in strijd is met bestemmingsplan. Eiser in deze zaak betoogt dat de verweerder in zijn besluit onvoldoende heeft gemotiveerd dat er ter plaatse voldoende parkeergelegenheid is, om zo te voldoen aan de Nota parkeernormen van de gemeente Nijkerk. De rechtbank is van oordeel dat het bestreden besluit met betrekking tot het aspect parkeren in strijd is met het motiveringsbeginsel. De rechtbank vernietigt het besluit niet, maar stelt verweerder in de gelegenheid het gebrek te herstellen.

§3.2 Handhaven van open normen onder de Omgevingswet

In de inleiding van dit onderzoek is besproken dat op grond van artikel 18.2 van de Omgevingswet het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is om te handhaven. In artikel 18.1 van de Omgevingswet staat omschreven wat de handhavingstaken inhouden. Op grond van artikel 18.6 van de Omgevingswet en het mandaatbesluit van de verschillende gemeenten, waaronder ook de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, is de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) belast met het toezichthouden en handhaven van de Omgevingswet.⁴⁹⁵⁰

⁴⁸ RBGEL 2018: ECLI:NL:RBGEL:2018:4713

⁴⁹ 'Toezicht en handhaving, *odmh.nl*.

⁵⁰ Provinciaal blad 2014 nr. 1.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om te kunnen bepalen hoe de open normen gehandhaafd moeten worden. Voordat de inhoudelijk vraagstelling over het handhaven van open normen aan bod komt, is het van belang om eerst de knelpunten rond het handhaven van open normen vast te stellen.

Interpretatie van open normen

Eerder is beschreven dat open normen enige interpretatie vergen. Dat geldt niet alleen voor burgers en bedrijven, maar ook voor toezichthouders en handhavers. Pieter Jong signaleert dat doelvoorschriften (voorschriften die een doel voorschrijven, maar niet de middelen) niet zo goed handhaafbaar zijn als middelvoorschriften. Dat komt met name omdat doelvoorschriften in het algemeen niet eenvoudig visueel waarneembaar zijn als een middelvoorschrift.⁵¹ Een doelvoorschrift kan bijvoorbeeld zijn dat geurhinder bij geurgevoelige objecten wordt voorkomen, dan wel voor zover wordt beperkt tot een aanvaardbaar niveau, zie artikel 2.7a Activiteitenbesluit. Het lastige is dat geurhinder in eerste instantie moeilijk te meten en te zien is en daarom moeilijk te handhaven. Omdat zo'n voorschrift moeilijk te zien en te meten is, moet een handhaver uitgaan van zijn interpretatievermogen. Een belangrijke aanbeveling die de heer Timmer heeft gedaan in zijn proefschrift is dat beleidsbepalers en handhavers dezelfde professionele taal moeten spreken, om zo misverstanden omtrent een open norm te voorkomen.⁵² De grote vraag is hoe handhavers en gemeente ervoor kunnen zorgen dat open normen op dezelfde wijzen worden geïnterpreteerd. Over deze kwestie zal in hoofdstuk vier dieper worden ingegaan.

Handhaving en rechtspraak

Een ander knelpunt die de heer Timmer in zijn proefschrift benoemd, is het feit dat handhavingsbeschikking met regelmaat worden vernietigd, wegens het in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. De reden voor de vernietiging is bijvoorbeeld omdat het niet duidelijk is aangegeven welk wettelijk voorschrift is overtreden of vanwege het feit dat de bepaling niet duidelijk staat omschreven.

Conclusie

De wetgever stelt in de memorie van toelichting dat het huidige starre stelsel eerder in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, dan het toekomstige globale en flexibele stelsel.

⁵¹ Timmer 2011, p.55.

⁵² Feltz 2012

Dit omdat in de praktijk blijkt, dat het huidige stelsel vaak maar één ruimtelijke richting mogelijk maakt, waardoor er vaak van afgeweken wordt.

Toch is de Afdeling van mening dat het veelvuldig gebruik van open normen kan leiden tot rechtsonzekerheid. Open normen bieden burgers, bedrijven, overheid en de rechtsspraak weinig houvast, omdat de normen vaak op verschillende wijze geïnterpreteerd kunnen worden. Open normen in combinatie met een activiteit waarbij geen vergunningplicht geldt lijkt de Afdeling al helemaal een slecht idee. Door het gebruik van open normen en het ontbreken van een vergunningplicht, tast een initiatiefnemer in het donker, omdat vooraf niet duidelijk is of hetgeen wat hij wil bouwen is toegestaan. Indien een gemeente er toch voor kiest om open normen te gebruiken bij activiteiten zonder vergunningplicht, zullen initiatiefnemers het college om een bestuurlijk rechtsoordeel vragen. Dit brengt met zich mee dat er in de meeste gevallen geen bezwaar of beroep openstaat, waardoor de rechtszekerheid van initiatiefnemers wordt aangetast. Gelukkig wordt dit ook door de wetgever afgeraden.

In het volgende hoofdstuk zal, aan de hand van interviews, aan het licht komen of het toekomstige stelsel meer rechtszekerheid biedt ten opzichte van het huidige stelsel of zoals de Afdeling in zijn advies signaleert, dat het veelvuldig gebruikt van open normen burgers, bedrijven, overheid en de rechtsspraak te weinig houvast bieden, waardoor de rechtszekerheid wordt beperkt.

Een ander knelpunt in dit hoofdstuk is het motiveren van een (handhavings)besluit. Het motiveren van een (handhavings)besluit dat gebaseerd is op een open norm kan een uitdagende kwestie zijn. Hoe de gemeente en handhavers tegen deze kwestie aankijken, wordt door middel van interviews in het volgende hoofdstuk met de lezer gedeeld. Het niet of niet duidelijk motiveren van een beslissing door een bestuursorgaan, hoeft niet te betekenen dat een besluit wordt vernietigd. In de meeste gevallen krijgt het bestuursorgaan de gelegenheid om het gebrek te herstellen op grond van artikel 6:22 Awb.

Tot slot zal in het volgende hoofdstuk het knelpunt omtrent het handhaven van open normen worden behandeld. Een knelpunt voor de toezichthouders en handhavers zou kunnen zijn dat open normen enige interpretatie vergen. Wanneer het niet duidelijk is op welke wettelijke voorschrift gehandhaafd moet worden of wanneer een norm niet duidelijk staat omschreven, zou het gevolg kunnen zijn dat de bestuursorganen en handhavers op gespannen voet leven. Uit de interviews moet vervolgens blijken hoe gemeenten en de omgevingsdienst hier tegenaan kijken en hoe zij denken het probleem te kunnen voorkomen.

Hoofdstuk 4: Resultaten onderzoek

In het vorige hoofdstuk is er onderzoek verricht naar de knelpunten van open normen op het gebied van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de handhaving. Naar aanleiding van het vorige hoofdstuk is er, doormiddel van interviews, onderzocht wat de eventuele uitwerkingen zijn van open normen op de rechtszekerheid en handhaving en hoe een besluit gemotiveerd zou moeten worden. Voordat er wordt ingegaan op de uitwerkingen, zal in het eerste gedeelte worden stilgestaan bij welke gebieden, in het kader van het bouwen van woningen geschikt, zijn voor het toepassen van open normen. Kort samengevat komen de volgende onderwerpen aanbod:

- Het in het kader van het bouwen van woningen toepassen van open normen in verschillende gebiedstypen.
- Het nader invullen van open normen.
- Uitwerkingen van open normen op de rechtsbescherming en rechtszekerheid.
- Het motiveren van een open norm.
- Het handhaven van open normen.

Om tot de resultaten te komen zijn drie gemeenten en de ODMH geïnterviewd. Deze gemeenten zijn van waarde, omdat ze of al een omgevingsplan hebben opgesteld of al in vergevorderd stadium zijn bij het voorbereiden van een omgevingsplan. Ter voorbereiding op de interviews zijn de pilots omgevingsplannen nader bekeken.

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft sinds 2018 een omgevingsplan voor Rijnhaven Oost. Rijnhaven Oost is een voormalig bedrijventerrein dat al jaren niet meer wordt gebruikt. Rijnhaven Oost krijgt in de toekomst de bestemming woon- en werkverkeer. Alphen aan den Rijn is voor dit onderzoek interessant, omdat open normen zijn gebruikt in het kader van het bouwen van woningen.

De gemeente Krimpenerwaard is gestart met de pilot 'Chw bestemmingsplan Binnenstad Schoonhoven'. Dit plan is gebaseerd op de bestemmingsplannen van de Wet ruimtelijke ordening met verbrede reikwijdte op grond van de Crisis- en herstelwet. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt de mogelijkheid om regels op te stellen over het gehele domein van de fysieke leefomgeving. Met deze pilot wil de gemeente Krimpenerwaard al een voorproefje doen op het 'echte' omgevingsplan. Het interviewen van de gemeente Krimpenerwaard is van meerwaarde, omdat de pilot is gericht op de

binnenstad van Schoonhoven. Interessant is om te weten hoe de gemeente Krimpenerwaard omgaat met open normen in een binnenstad en wat de effecten en knelpunten zijn van deze normen. Ten slotte was deze gemeente interessant om te interviewen, omdat ze qua omvang en ligging het meest lijkt op de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

Op de site van *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* staat vermeld dat de gemeente Katwijk in samenwerking met Rijksvastgoedbedrijf het voormalig Marinevliegkamp Valkenburg en de naastgelegen Mient Kooltuin wil omvormen tot een aantrekkelijk, energieneutraal en internationaal georiënteerd woon-, werk- en recreatiegebied. Vooraf aan het interview bleek deze informatie niet te kloppen. De gemeente Katwijk heeft op dit moment nog geen pilot omgevingsplan, maar is wel bezig met een oefengebied. Ze hebben een gebied gepakt, waar ze aan de hand van thema's kijken waar ze tegenaan lopen bij het vaststellen van een omgevingsplan. In deze leergang hebben ze ook de discussie over het gebruik maken van open normen of gesloten normen.⁵³

Naast de drie gemeenten is er ook gesproken met de ODMH. Het interview met de omgevingsdienst was wenselijk, omdat zij het toezicht- en handhavingsorgaan zijn betreffende de fysieke leefomgeving. Door het interviewen van een organisatie die vanuit de praktijk denkt, is de visie van de ODMH van grote waarden.

§4.1 Gebieden die, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het toepassen van open normen

Eerder is beschreven dat niet elk gebiedstypen zich leent voor het toepassen van open normen. Vaak spelen in bepaalde gebieden verschillende belangen en kent elk gebied een specifieke eigenschap. In dit onderzoek zijn er aan gemeenten en de ODMH vragen gesteld over het toepassen en handhaven van open normen in verschillende gebiedstypen. De gebiedstypen die in dit onderzoek aan de orde komen, zijn:

- Stads- of dorpscentrum
- Buitencentrum
- Buitenwijken
- Stedelijk uitloopgebied

⁵³ Bijlage VIII – Fase 1

De geselecteerde gebiedstypen zijn voor dit onderzoek relevant, omdat het gebieden zijn die het meest veranderen en ontwikkelen binnen een gemeente (ter verduidelijking, zie figuur 2). Tevens richt dit onderzoek zich op het gebruik van open normen in het kader van het bouwen van woningen. Het beleid omtrent het bouwen van woningen is op dit moment een hot item. Dit komt met name omdat er in de Randstad een woningtekort heerst en in het Oosten en Zuiden van Nederland juist gemeenten aan het krimpen zijn. Gezien de netgenoemde redenen zal het interview zich richten op het toepassen en handhaven van open normen in de geselecteerde gebiedstypen en in het kader van het bouwen van woningen.

DE GEBIEDSTYPEN EN HUN SPECIFIEKE LIGGING					
Centrum stedelijk		Industrie		Landelijk gebied: stedelijk uitloopgebied	
	In centrum van steden, maar ook centraal gelegen wijken net buiten het centrum.		Speciaal aangewezen gebieden voor zwaardere (milieu)bedrijvigheid. Vaak op grotere afstand van woonwijken		In het Landelijk gebied aansluitend aan stedelijke gebieden.
Buiten centrum		Bedrijven		Landelijk gebied: agrarisch	
	In de overgangszone tussen het stadshart en de buitenwijken.		Bedrijventerreinen aan de rand van de woonbebouwing. Vaak is er een overgangsgebied van wonen naar werken.		In het buitengebied.
Groen stedelijk		Kantoren en publieksintensief		Landelijk gebied: verweving van functies	
	Overwegend aan de rand van de stad, in de overgangszone naar het buitengebied.		Overwegend in of nabij het hart van de stad en aan de rand van de stad.		In het buitengebied.
Centrum Dorps				Landelijk gebied: hoofdfunctie natuur	
	In het centrum van dorpen, maar ook omliggende wijken met een redelijke dichtheid.				In het buitengebied.

Figuur 2: de 11 gebiedstypen (uit de Leidraad DGO 2015 van de provincie Utrecht)

§4.1.1 Het toepassen van open normen in een stads- of dorpscentrum

Volgens de heer Van Meelen van de ODMH is het toepassen van open normen in het kader van het bouwen van woningen in een stads- of dorpscentrum niet gewenst. Volgens de heer Van Meelen is een stads- of dorpscentrum niet geschikt, omdat het een gebied is dat dicht bebouwd is en dat zou kunnen leiden tot veel discussie.⁵⁴ De heer Van Meelen zegt daar het

⁵⁴ Bijlage II - ODMH

volgende over: *"Zeker niet in zo'n stads of dorpscentrum. Als ik de stad Gouda neem, dan is het kort en dicht op elkaar gebouwd. Het moet duidelijk zijn wat dan wel of niet kan en door open normen ga je heel veel discussie creëren en houden. Juristen van ons komen aan bod, gemeenten moeten daar iets van vinden, ruimte die er wel of niet is. Ik zou het zeker niet doen".*⁵⁵

Ook de heer Commissaris van de gemeente Alphen aan den Rijn is van mening dat het toepassen van open normen in het kader van het bouwen van woningen in stads- of dorpscentrum niet gewenst is. Volgens de heer Commissaris is een stads- of dorpscentrum minder geschikt, omdat je met de rechtszekerheid van de bestaande bewoners zit en je toch een mate van rechtszekerheid moet bieden van hoe het gebied zou kunnen worden. Gevestigde belangen spelen een grote rol of open normen geschikt zijn.⁵⁶ In het kader van de participatie denkt de heer Commissaris dat het niet wenselijk is. In het interview zegt de heer Commissaris het volgende: *"Nee. Als je kijkt vanuit het principe van de Omgevingswet en je begint met de participatie, denk ik dat omwonenden daar niet blij mee zullen zijn".*⁵⁷

Mevrouw Haak van de gemeente Katwijk is van mening dat het toepassen van open normen in het kader van het bouwen van woningen in een stads- of dorpscentrum wel zou kunnen. Volgens mevrouw Haak zou je in alle gebieden open normen kunnen gebruiken. De vraag is wat het doel is dat je wilt bereiken. Ook bij een monumentengebied in bijvoorbeeld een binnenstad, zou je ook een open norm kunnen gebruiken, indien je juist het monument wilt beschermen. Een open norm kan zijn dat iets bijdraagt aan de ontwikkeling van het erfgoed en zo zou je ook het doel kunnen bereiken.⁵⁸ Over het beschermen van erfgoed zegt mevrouw het volgende: *"Ja in principe wel. Wanneer het gaat om een vervallen pand en het staat op in storten, dan zou je de ontwikkelaar meer de ruimte kunnen geven om het pand op te knappen. Je bereikt het doel eerder, dan bijvoorbeeld nu".*⁵⁹

Ook de heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard is van mening dat het toepassen van open normen in elk gebied zou kunnen. Volgens de heer Herngreen is het toepassen van open normen in elk gebied toepasbaar, alleen moet je als gemeente de vraag stellen wat je wilt bereiken en wat is het doel. Een belangrijke voorwaarde is dat je in een vroeg stadium de omwonenden en andere belanghebbenden betreft bij het plan. En het uitgangspunt van het plan moet een goed leefklimaat zijn voor iedereen. Daarnaast is de

⁵⁵ Bijlage VI – Fase 4

⁵⁶ Bijlage II – Alphen aan den Rijn

⁵⁷ Bijlage VII – Fase 3

⁵⁸ Bijlage II – Katwijk

⁵⁹ Bijlage VIII – Fase 3

heer Herngreen van mening, dat de methodiek van open normen om meer afwegingsruimte krijgen toepasbaar is in elk centrum. De heer gaf het volgende voorbeeld in het interview: *"En dan komen we op het tweede punt. Dat het flexibel denken ruimte moet bieden voor afweging waarbij wellicht een hogere waarde mogelijk is, als dat niet tot onevenredige aantasting van de omringende percelen leidt. En het woordje onevenredig is cruciaal, want als je kijkt naar de jurisprudentie, dan wordt er nu gesproken over dat er met de komst van de Omgevingswet meer afwegingsruimte gaat komen voor het bevoegd gezag. Wij proberen in onze beoordelingsregels het afwegen van belangen van de aanvrager en de omgeving, om die ruimte te gebruiken. Er staat bijvoorbeeld de gebruikersmogelijkheden van de gronden mogen niet onevenredig worden aangetast. Dat geeft afwegingsruimte. Deze methodiek is toepasbaar in het centrum van Schoonhoven, maar ook in het centrum van Rotterdam. Ik zie eigenlijk niet dat er bepaalde gebiedstypen zijn waar het niet of minder toepasbaar is".*⁶⁰

§4.1.2 Het toepassen van open normen in een buitencentrumgebied

De heer Van Meelen van de ODMH is van mening dat ook het buitencentrumgebied niet geschikt is voor het toepassen van open normen, indien het gaat om het bouwen van woningen. De heer Van Meelen is van mening dat het buitencentrum niet geschikt is, omdat je als gemeente dit gebied niet vol wilt bouwen. Daarnaast wil je als gemeente dit soort gebieden vanwege de welstand beschermen.⁶¹ De heer van Meelen zegt over het toepassen van open normen in een buitencentrumgebied het volgende: *"Ik zit te twijfelen tussen buitencentrum en buitenwijken en waar het dus wenselijker is om wat ruimer te zijn. Kijk, zo'n buitencentrum is een overloopgebied vanuit het centrum en waarbij het nog niet echt wenselijk is om ruim te zijn. Je wilt zo'n gebied ook niet vol bouwen. Je moet als gemeente kritisch zijn in dit gebied en daarom zou ik het hier nog niet doen. Juist ter bescherming van zowel het dorpscentrum en dit gebied. Zo'n wijk is juist ooit door een RO op een bepaald manier bedacht en dat moet je als gemeenten bewaken en niet te los maken."*⁶² Wel maakt de heer Van Meelen een kanttekening bij zijn uitleg. Het toepassen van open normen kan per gemeente verschillen. De heer Van Meelen gaf de volgende uitleg in het interview: *"En de ene gemeente is de andere niet. In Rotterdam waar geen bouwoppervlakte meer is, moeten ze juist in die buitencentrum gebieden de hoogte in. Terwijl de vier gemeenten waar*

⁶⁰ Bijlage IX – Fase 2

⁶¹ Bijlage II - ODMH

⁶² Bijlage VI – Fase 4

*wij meewerken, is dat nog niet aan de orde. Dus bij deze vraag heb ik eigenlijk alleen gekeken naar de gemeenten waarvoor wij werken".*⁶³

De heer Commissaris van de gemeente Alphen aan de Rijn is van mening dat het toepassen van open normen in een buitencentrumgebied minder gewenst is. De heer Commissaris zegt het volgende: *"Ik denk dat daar hetzelfde geldt. Ik denk dat je het onderscheid moet maken tussen een gebied dat al heel erg uit ontwikkeld is, slechter uit de voeten kunt dan een gebied dat je wilt ontwikkelen als gemeente en waar je het eens bent met bedrijven om een gebied te transformeren, zoals bij ons de Rijnhaven".*⁶⁴

§4.1.3 Het toepassen van open normen in een buitenwijk

Alle informanten vonden het toepassen van open normen omtrent het bouwen van woningen in een buitenwijk geschikt. De heer van Meelen van de ODMH vindt de buitenwijken geschikt, omdat die gebieden vaak moderner en losser zijn ontworpen, dus daar zou je bijvoorbeeld wel ruim kunnen zijn.⁶⁵ De heer Commissaris van de gemeente Alphen aan den Rijn is ook van mening dat buitenwijken geschikt zijn voor het toepassen van open normen. Volgens de heer Commissaris zijn buitenwijken die aan ontwikkeling toe zijn en waar iedereen het eens is dat het gebied ontwikkeld moet worden, wel geschikt voor het toepassen van open normen.⁶⁶

§4.1.4 Het toepassen van open normen in een stedelijk uitloopgebied

Uit de afgenomen interviews blijkt, dat alleen de heer Van Meelen van de ODMH het toepassen open normen omtrent het bouwen van woningen in een stedelijk uitloopgebied minder geschikt vindt. Volgens de heer Van Meelen zijn stedelijk uitloopgebieden minder geschikt, omdat juist dit soort gebieden door de provincies worden bewaakt. Daardoor is het niet reëel is of wenselijk om aan die randen van gemeenten grote bungalows of grote gebouwen te creëren.⁶⁷

De heer Commissaris van de gemeente Alphen aan den Rijn is positiever gestemd over het toepassen van open normen omtrent het bouwen van woningen in een stedelijk uitloopgebied. Dat komt met name omdat de vraag om woningen heel hoog is, maar er geen mogelijkheid is om de stad in te breiden. De heer Commissaris zegt daarover het

⁶³ Idem.

⁶⁴ Bijlage VII – Fase 2

⁶⁵ Bijlage II - ODMH

⁶⁶ Bijlage II – Alphen aan den Rijn

⁶⁷ Bijlage II – ODMH

volgende: *"Als je kijkt naar, wij zijn nu in discussie over de kern Alphen, van waar kunnen we nu nog nieuwe woningen bouwen en de woningvraag is heel groot en we kunnen eigenlijk niet meer inbreiden, dus zijn we aan het kijken naar uitbreidlocaties. We kijken nu naar een locatie in de Noordwesthoek van de kern Alphen en daar wonen nu geloof ik twee boeren en ik denk dat daar een woonwijk ontwikkeld zou kunnen worden. Ik denk dat je daar beter uit de voeten kan met open normen, dan bijvoorbeeld in het bestaande centrum. Daar zijn zoveel bestaande belangen van bewoners en bedrijven, dat je van hen niet mag verlangen dat ze met veel onzekerheden moeten omgaan".*⁶⁸

§4.1.5 Het nader invullen van open normen

Uit de interviews blijkt dat de op het gebied van het invullen van open normen de meningen erg verschillen. De heer Van Meelen van de ODMH en de heer Commissaris van de gemeente Alphen aan den Rijn zijn van mening dat de open normen het best ingevuld kunnen worden in beleidsregels. De heer Van Meelen zegt hier het volgende over: *"De gemeente heeft een doel voor ogen om de open norm toe te passen en dat moeten ze ons natuurlijk wel meedelen, want dat zijn natuurlijk onze kaders om naar buiten te gaan. Als ze opeens linksaf slaan, dan moeten ze dat natuurlijk wel delen met de omgevingsdienst. Wij moeten weten hoe de regels uitgevoerd moeten worden en even flauw gezegd, dat kunnen ze niet zomaar in hun ivorentoren doen en alles komt wel goed."*⁶⁹

Ook de heer Commissaris is van mening dat het invullen van open normen wenselijk is. In het interview gaf de heer Commissaris aan dat het invullen van open normen in beleid niet verplicht is, maar het vertalen van open normen wel wenselijk is, omdat als je bij de Raad van State terecht komt, dat je toch een onderbouwing hebt waarom je iets goed of niet goed vindt.⁷⁰

De heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard is van mening dat het nader invullen van open normen onwenselijk is. Zo zegt de heer Herngreen in het interview: *"Nee, juist niet. Een open norm is een open norm. Als je dat verder invult in beleidsregels en dat is het lastige aan beleidsregels, dat initiatieven en plannen vaak net afwijken van de beleidsregels. Met beleidsregels zet je je altijd weer klem. Essentie van een open norm is dat de afwegingsruimte ook afwegingsruimte blijft."*⁷¹

⁶⁸ Bijlage VII – Fase 3

⁶⁹ Bijlage VI – Fase 4

⁷⁰ Bijlage II – Alphen aan den Rijn

⁷¹ Bijlage IX – Fase 2

Mevrouw Haak van de gemeente Katwijk is mening dat je ook een koppeling kan maken naar de omgevingsvisie. De gemeente Katwijk is nu aan het onderzoeken hoe ze het doel flexibiliteit, kunnen waarborgen zonder het in te perken. Wel geeft ze aan dat de termen in de omgevingsvisie vaak nog te globaal zijn, waardoor ze een kapstokje mist. Over de koppeling naar de omgevingsvisie zeg mevrouw het volgende: *“Waar we nu tijdens de werksessies tegenaan lopen is, we hebben een omgevingsvisie, alleen al die omgevingsvisies zijn hoog over. Waar we nu tegenaan lopen, is dat we heel vaak het kapstokje missen van wat is nou het doel binnen het gebied, gezondheid, erfgoed. Er worden met algemene termen gesmeten, zoals we willen een gezonde leefomgeving. Dan denk ik, ja wat willen we daar nou mee. We proberen dat nu te vatten in planregels en daar lopen we nu tegenaan. We proberen nu de punten in het omgevingsvisie scherper te krijgen, zodat we het juist kunnen verwoorden in de planregels”.*⁷²

§4.1.6 Conclusie

Het toepassen van open normen is bij uitstek een prima middel om een gebied te ontwikkelen. Voornamelijk gebieden die vanwege verval een stimulans nodig hebben en waarbij het eindbeeld nog niet vaststaat. Als gemeente kan je in samenspraak met de eigenaren van de gronden kiezen voor het gebruik van open normen. Open normen bieden de eigenaren en ontwikkelaars de ruimte om met innovatieve ideeën te komen, waardoor doelen in de omgevingsvisie nagestreefd kunnen worden.⁷³

De informaten vinden buitenwijken, die aan ontwikkeling toe zijn, het meest geschikt voor het toepassen van open normen omtrent het bouwen van woningen. Deze wijken zijn vaak moderner dan het stads- of dorpscentrum en het buitencentrumgebied en in het gebied zijn minder gevestigde belangen.

Toch zijn de overige gebieden per definitie niet of minder geschikt. In de gemeente Rotterdam zal, vanwege het te kort aan bouwoppervlakte, eerder gekozen worden voor open normen in ontwikkelingsgebieden in het centrum of het buitencentrumgebied. De gemeente Alphen aan de Rijn zal wellicht willen uitbreiden in een stedelijk uitloopgebied, omdat er in het centrum en buitenwijken geen ruimte meer is om woningen te bouwen.

Wil de gemeente Bodegraven-Reeuwijk open normen toepassen, dan zijn buitenwijken die aan ontwikkeling toe zijn, het meest geschikt voor het toepassen van open normen. Echter, is het denkbaar dat het centrum van Bodegraven ook aan ontwikkeling toe is en open

⁷² Bijlage VIII – Fase 2

⁷³ Bijlage VII – Fase 2

normen een prima uitkomst bieden om het centrum een impuls te bieden. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk zal dan in gesprek moet gaan met de eigenaren van de percelen om afspraken te maken over het toepassen van open normen. Daarnaast zal participatie van omwonenden een belangrijke rol spelen of het plan haalbaar is of niet. Als gemeente zal je de ontwikkelaars richtlijnen moeten geven voor het participeren van de buurt.

Het nader invullen van open normen in beleidsregels is volgens de heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard niet wenselijk, omdat je dan juist weer flexibiliteit inlevert door de normen concreter in te vullen. Geheel openlaten zonder in te vullen, lijkt de heer P. Commissaris van de gemeente Alphen aan den Rijn ook niet wenselijk, omdat het voor burgers en handhavers niet duidelijk is wat de vertaling van een open norm. Volgens mevrouw Haak van de gemeente Katwijk is het wenselijker om een koppeling te maken naar je omgevingsvisie, dit is vanwege de flexibiliteit een betere optie.

§4.2 Uitwerkingen van open normen op de rechtsbescherming en rechtszekerheid

In de memorie van toelichting is te lezen dat gedetailleerde bestemmingsplannen minder rechtszekerheid bieden, dan in eerste instantie lijkt. Dit komt omdat de praktijk laat zien dat door het gebruik van een starre bestemmingsplannen, er maar één ruimtelijke inrichting mogelijk is. Dit leidt ertoe dat er in de praktijk vaak en gemakkelijk wordt afgeweken van de bestemmingen.⁷⁴ Echter, signaleert de Raad van State in haar advies dat het veelvuldig toepassen van open normen zal leiden tot meer rechtsonzekerheid. In deze paragraaf zal worden weergegeven wat de visie en meningen zijn van de informanten omtrent de mogelijke uitwerkingen van open normen op de rechtszekerheid van belanghebbenden.

§4.2.1 Uitwerkingen van open normen op de rechtsbescherming

Alle ondervraagden zijn het eens, dat open normen niet zal leiden tot belemmering van de rechtsbescherming. De heer Commissaris van de gemeente Alphen aan den Rijn zegt het volgende: *"Rechtsbescherming wordt niet belemmerd, omdat de rechter inderdaad marginaal toets, maar een omgevingsplan waarin een open norm is opgenomen en je vecht die open norm aan in de rechtsbeschermingsprocedure, dan zal die rechter wel kijken of het*

⁷⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr.3, p. 276

voldoende onderbouwd is door de gemeente. Je moet goed kunnen verwoorden waarom je tegen de open norm bent".⁷⁵

De heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard is zelfs van mening dat de rechtsbescherming beter in balans komt. De heer Herngreen denkt dat de rechtsbescherming van zittende belangen te veel de overhand hadden. De rechter komt in het huidige stelsel niet tot een goede belangenafweging. Door meer afwegingsruimte in te bouwen kan er nu een betere balans ontstaan tussen de rechten van nieuwkomers en de rechten van de zittende mensen.⁷⁶

§4.2.2 Uitwerkingen van open normen op de rechtszekerheid

Volgens drie van de ondervraagden zal het gebruik van open normen niet leiden tot meer rechtsonzekerheid van initiatiefnemers en van omwonenden. Alleen de heer Van Meelen van de ODMH is van mening, dat open normen zal leiden tot meer rechtsonzekerheid voor omwonenden. De heer van Meelen zegt het volgende hierover: *"Als de regeltjes zo ruim zijn, welke rechtszekerheid heb je dan nog als omwonende"*.⁷⁷ Volgens de heer Van Meelen zou je iets privaatrechtelijks moeten af te dwingen met de buren. Dat wanneer je iets ruimtelijks bouwt dat er afstemming is met de buren. De buurt laten participeren dus.⁷⁸

Volgens mevrouw Haak van de Gemeente Katwijk hoeven open normen niet te leiden tot minder rechtszekerheid. Je kan open normen hebben en daar een vergunningstelsel aankoppelen. Open normen betekent niet dat je alles mag. Dus als je daar een vergunning aankoppelt dan geef je aan dat iets kan, mits het bijdraagt aan, maar je hebt wel altijd een vergunning nodig. Daarnaast geeft mevrouw Haak aan dat participatie een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van rechtsonzekerheid. Het is volgens mevrouw belangrijk dat je niet alleen participatie toepast bij het initiatief, maar ook toepast bij de visie en bij het omgevingsplan.⁷⁹

Volgens de heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard is de Wet Ruimtelijke Ordening is een onding. Hij verklaart hier het volgende over: *"Want zoals we hem nu hebben, kan het toch niet waar zijn dat alles zodanig in beton gegoten wordt, dat er eigenlijk geen verandering mogelijk zou kunnen zijn"*⁸⁰. Hieruit blijkt dat de heer Herngreen

⁷⁵ Bijlage VII – Fase 4

⁷⁶ Bijlage II – Gemeente Krimpenerwaard

⁷⁷ Bijlage VI – Fase 3

⁷⁸ Bijlage II - ODMH

⁷⁹ Bijlage II – Gemeente Katwijk

⁸⁰ Bijlage IX – Fase 3

het volledig eens is met de memorie van toelichting. Volgens de heer Herngreen is de enige rechtszekerheid die je nog hebt als burger, is dat er met je wordt gesproken over wat er in de omgeving gaat veranderen. Ook hieruit valt op te maken dat participatie een belangrijke rol speelt om rechtsonzekerheid te voorkomen.

§4.2.3 Conclusie

Volgens alle informaten zullen open normen niet leiden tot belemmering van de rechtsbescherming. Door het gebruik van open normen zal, volgens de heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard, de rechter vaker dan nu, de belangen kunnen afwegen van de verschillende partijen. Door meer afwegingsruimte in te bouwen kan er nu een betere balans ontstaan tussen de rechten van nieuwkomers en de rechten van de zittende mensen. Echter, lijkt mij de stelling van de ondervraagde onjuist. Het bevoegd gezag van de gemeente, de gemeenteraad, heeft de wettelijke bevoegdheid om regels te stellen in het omgevingsplan, zie artikel 2.4 van de Omgevingswet. Door deze wettelijke bevoegdheidsbepaling en beleidsvrijheid krijgt de gemeente meer beoordelingsvrijheid. Door het verkrijgen van meer beoordelingsvrijheid, zal de rechter vaker bij open normen terughoudend toetsten. Oftewel hij toets wel aan de wet, maar niet het beleid. Naar mijn mening zal de rechtsbescherming dus afnemen.

Uit de ondervraging blijkt dat de meeste informanten een positieve uitwerking zien van open normen op de rechtszekerheid. Uit de ondervraging is dus gebleken dat de stelling die is genomen in de memorie van toelichting, de juiste is. In het huidige starre stelsel is er namelijk ook rechtsonzekerheid, omdat door een afwijkprocedure er toch afgeweken kan worden. Hierdoor is het onzeker voor omwonenden wat wel of niet is toegestaan. Ik ben het met de informanten eens dat de rechtszekerheid niet zal afnemen. Met de komst van de Omgevingswet en de open norm worden omwonenden meer en sneller betrokken bij het initiatief, waardoor zij vroeg op de hoogte zijn van wat er gebouwd gaat worden. Hierdoor zullen belanghebbenden minder snel naar de rechter stappen. Het voorstel van de heer Van Meelen van de ODMH om een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten met de burens, lijkt mij niet wenselijk en tevens overbodig. Door het participeren van de omwonenden krijgt de buurt inspraak en is een privaatrechtelijke overeenkomst overbodig.

§4.3 Het motiveren van een open normen

Het is geen gemakkelijke opgave om als gemeente of omgevingsdienst een open norm te motiveren. Eerder is aangegeven dat een open norm interpretabel is en daarom lastig te

motiveren. In deze paragraaf zal aan de orde komen hoe gemeenten en de ODMH open normen denken te kunnen motiveren.

Wil je voldoen aan het motiveringsbeginsel dan zou je elke situatie uniek moeten motiveren. De heer Van Meelen zegt over motiveren van een open norm het volgende: *"Dat is het hele eieren eten, want hoe ben je nou zorgvuldig in je motivering en in principe met zo min mogelijk onduidelijkheid. Dus uniform helder en uniek in de situatie waar het omgaat. Ik denk dat, dat heel belangrijk is. Dus het is van belang om de motivatie van een handhavingsbesluit zo uniek mogelijk te formuleren, waarbij de jurisprudentie niet van toepassing is en met zo min mogelijk interpretatie. Wanneer dat is gelukt, dan heb je het volgens mij goed gedaan"*.

Volgens mevrouw Haak van de gemeente Katwijk zou je in de omgevingsvisie goed je doelen moeten omschrijven. Wanneer je doelen niet scherp staan omschreven, dan is het lastig motiveren. Bijvoorbeeld wanneer je als open norm hebt opgenomen, dat iets moet bijdragen aan duurzaamheid of aan een gezond leefklimaat. Wanneer je in de omgevingsvisie niet hebt omschreven wat je onder het bijdragen aan duurzaamheid of een gezond leefklimaat verstaat, dan wordt het lastig motiveren.⁸¹⁸²

§4.3.1 Conclusie

Wil je een open norm willen motiveren, dan zal je als gemeente of omgevingsdienst elke situatie anders moeten beoordelen en motiveren. Daarnaast zal je als gemeente zo concreet en helder mogelijk de doelen moeten omschrijven in de omgevingsvisie.

§4.4 Het handhaven van een open norm

Tot slot zal in deze paragraaf de handhaving van open normen worden behandeld. In deze paragraaf is te lezen hoe gemeente en omgevingsdiensten ervoor kunnen zorgen dat de open norm op de juiste wijze wordt geïnterpreteerd en gehandhaafd.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten en ODMH anders denken over hoe open normen gehandhaafd dienen te worden. Uit het gesprek met de heer Van Meelen van de ODMH, valt op te maken dat het voor handhavers onzeker is hoe zij open normen moeten handhaven. Meneer Van Meelen zeg daar het volgende over: *"Kijk daar staat of valt alles mee. Als wij op pad worden gestuurd met een losse klacht hoe moeten wij dat dan lezen of beschouwen."*

⁸¹ Bijlage II – Katwijk

⁸² Bijlage II – Alphen aan den Rijn

*Wij moeten dus van de RO van een gemeenten handvatten krijgen om te begrijpen wat ze ermee bedoelen. Er moet dus overleg plaatsvinden met de gemeenten en de omgevingsdiensten in dit geval, om een gedachtegang van een RO-aspect duidelijk te krijgen, die wij niet in één, twee, drie zien. Dus daar moeten we dus contact met de gemeenten over hebben".*⁸³ De heer Van Meelen gaf in het gesprek aan dat hij liefst eens in de twee weken overlegt met de gemeenten. Daarnaast zou hij nog een schriftelijkstuk willen ontvangen met daarop een uitleg van de open normen, zodat de handhavers indien nodig ook kunnen reageren.⁸⁴

Echter, zijn de gemeenten het niet eens met het schriftelijkstuk met de uitleg van de open normen. Zo zegt de heer Herngreen van gemeente Krimpenerwaard het volgende: *"Nou het twee wekelijkse gesprek zie ik helemaal zitten, maar het uitwerken in vuistregels lijkt mij zeer onverstandig. Uiteindelijk gaan de vuistregels een eigen leven leiden en heb je een nieuw beleidsstuk".*⁸⁵ Ook de heer Commissaris van de gemeente Alphen aan de Rijn ziet een schriftelijkstuk niet zitten. Hij zegt het volgende erover: *"Ik vind dat eerlijk gezegd een beetje ouderwets. Alles weer opschrijven met wat wordt er bedoeld met die open normen. Je gaat dan eigenlijk weer je open normen inperken en ga je exact omschrijven wat binnen het straatbeeld past en ik denk dat, dat niet de bedoeling is van de open normen. Met open normen wil je juist wendbaar zijn voor de dingen die je nu niet kan voorzien. Maar ik kan mij zeker de onzekerheid van die persoon voorstellen".*

Wat de gemeenten wel zien zitten is een twee wekelijkse gesprek, om te zorgen dat voor iedereen, binnen de keten en dus ook voor handhavers, duidelijk is wat er wordt bedoeld met een open normen. Mevrouw Haak van de gemeente Katwijk zegt hier het volgende over: *"Bij het opstellen van een omgevingsplan moet je zorgen dat iedereen in de keten betrokken is en dat het ook voor de handhavers duidelijk is hoe ze moeten toetsen en of ze moeten toetsen en hoe je gaat interpreteren. Er moet gekeken worden naar de vergunningverlener en hoe de motivatie is opgesteld, zodat je als handhaver daarop in kan gaan".*⁸⁶ Daarnaast zal er volgens mevrouw Haak ook een andere mindset moeten komen van de handhaver, vergunningverlener en RO 'er. Het gaat volgens mevrouw Haak niet meer volgens de regeltjes, er wordt gekeken naar hoe de doelen kunnen worden bereikt. Dit zal leiden tot verschuiving van het werk en er zullen meer omgevingstafels en acties komen.

⁸³ Bijlage VI – Fase 4

⁸⁴ Bijlage II - ODMH

⁸⁵ Bijlage IX – Fase 4

⁸⁶ Bijlage VIII – Fase 4

De heer Herengreen van de gemeente Krimpenerwaard is van mening dat handhavers zelf moeten gaan oordelen of dat de overtreding leidt tot handhaven. Wanneer de handhaving niet wenselijk is, dan zouden de mensen het bevoegd gezag, het college van burgemeesters en wethouders, moeten vragen om een oordeel.⁸⁷

Volgens de heer Commissaris van de gemeente Alphen aan den Rijn blijft er bij het handhaven van open normen altijd een spanningsveld. Een hulpmiddel kan zijn de omgevingsvisie. Dat als je een open norm in je omgevingsplan opneemt, dat je dat dan kan herleiden naar je ambities en doelen in je omgevingsvisie en dat je de uitleg van de open norm kan vinden in de omgevingsvisie. Bijvoorbeeld als je de open norm opneemt van er moet duurzaam ontwikkeld worden, dat je in de omgevingsvisie laat zien wat dat dan betekent. Dat is dan een soort van beleid, wat je voordat je een plan maakt in je visie opschrijft.

§4.4.1 Conclusie

Indien er veelvuldig gebruik gemaakt wordt van open normen zal er wellicht spanning kunnen ontstaan over hoe een open norm gehandhaafd dient te worden. Met de komst van open normen is het voor handhavers niet meteen duidelijk wat wel of niet is toegestaan. Het is daarom raadzaam om elke twee weken te overleggen met handhavers en andere betrokken om de vertaling van een open norm over te brengen. Een belangrijk hulpmiddel voor de vertaling van een open norm zou de omgevingsvisie kunnen zijn. Net als bij het motiveren van een besluit zou een heldere ambitie en doelstelling wenselijk zijn voor de vertaling van een open norm. Een schriftelijkstuk is niet wenselijk, omdat het als beleidsstuk zou kunnen fungeren, waardoor de flexibiliteit van de open norm weer wordt beperkt.

⁸⁷ Bijlage II – Krimpenerwaard

Hoofdstuk 5: Conclusie

In dit hoofdstuk zal aan de hand van de deelconclusies van hoofdstuk vier antwoord worden gegeven op de centrale vraag. De centrale vraag die in dit hoofdstuk beantwoord gaat worden is:

Welk advies kan, in het kader van het bouwen van woningen, aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk worden gegeven over welke gebiedstypen geschikt zijn voor het opnemen van open normen in het omgevingsplan en wat zijn de uitwerkingen van open normen op de rechtszekerheid en handhaafbaarheid, dit door middel van wetsanalyse, literatuuronderzoek en interviews?

Gebiedstypen die in het kader van het bouwen van woningen geschikt zijn voor het toepassen van open normen.

In hoofdstuk twee is te lezen dat de veranderingen en ontwikkelingen betreffende de fysieke leefomgeving in een rap tempo elkaar opvolgen. Denk bijvoorbeeld aan verduurzaming, veranderende klimaat of woning te kort in de Randstand. ⁸⁸De snelle verandering en ontwikkeling kan de overheid niet alleen aan. Daarom wil de overheid dat burgers en bedrijven meedenken over hoe wij als land met de fysieke leefomgeving om moeten gaan.

In hoofdstuk vier komen we daarom tot de conclusie, dat het toepassen van open normen een prima middel is om een gebied te ontwikkelen. Voornamelijk gebieden die vanwege verval een stimulans nodig hebben en waarbij het eindbeeld nog niet vaststaat. Als gemeente kan je in samenspraak met de eigenaren van de gronden kiezen voor het gebruik van open normen. Open normen bieden de eigenaren en ontwikkelaars de ruimte om met innovatieve ideeën te komen, waardoor doelen in de omgevingsvisie nagestreefd kunnen worden. ⁸⁹

Uit de interviews blijken buitenwijken, die aan ontwikkeling toe zijn, het meest geschikt voor het toepassen van open normen omtrent het bouwen van woningen. Deze wijken zijn

⁸⁸ Raadgever Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit, vng.nl

⁸⁹ Bijlage VII – Fase 2

vaak modernier dan het stads- of dorpscentrum en het buitencentrumgebied en in het gebied zijn minder gevestigde belangen.

Ik ben net als de heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard en mevrouw Haak van de gemeente Katwijk van mening dat gebieden per definitie niet of minder geschikt. In de gemeente Rotterdam zal, vanwege het te kort aan bouwoppervlakte, eerder gekozen worden voor open normen in ontwikkelingsgebieden in het centrum of het buitencentrumgebied. De gemeente Alphen aan de Rijn zal wellicht willen uitbreiden in een stedelijk uitlooptgebied, omdat er in het centrum en buitenwijken geen ruimte meer is om woningen te bouwen. Voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk kan het centrum van Bodegraven aan ontwikkeling toe zijn en bieden open normen een prima uitkomst om het centrum op te knappen. Alhoewel het toepassen van open normen in dit gebied lastiger zal zijn, vanwege de vele gevestigde belangen, zal de gemeente eerst in gesprek moet gaan met de eigenaren van de percelen om afspraken te maken over het toepassen van open normen. Daarnaast zal de gemeente de initiatiefnemers duidelijk moeten maken dat participatie van omwonenden een belangrijk onderdeel is op de vraag of het plan haalbaar is. Als gemeente zal je de initiatiefnemers richtlijnen moeten geven voor het participeren van de buurt.

Ik acht het idee van de heer P. Commissaris om open normen in beleidsregels in te vullen, niet wenselijk is. Dit omdat je dan juist weer flexibiliteit inlevert door de normen concreter in te vullen. Het niet nader invullen van open normen lijkt mij ook niet wenselijk, omdat het voor burgers en handhavers niet duidelijk is wat de vertaling van een open norm is. Het idee van mevrouw Haak om een koppeling te maken naar je omgevingsvisie is vanwege de flexibiliteit een betere optie. Wel zou je als gemeente heldere en concrete doelen moeten formuleren, anders blijft de vertaling van een open norm nog steeds vaag en abstract.

Uitwerking van open normen op de rechtszekerheid

In hoofdstuk drie is te lezen, dat volgens de memorie van toelichting gedetailleerde bestemmingsplannen minder rechtszekerheid bieden dan in eerste instantie lijkt, omdat de praktijk laat zien dat door het gebruik van een starre bestemmingsplannen, er maar één ruimtelijke inrichting mogelijk is. Dit leidt ertoe dat er in de praktijk vaak en gemakkelijk wordt afgeweken van de bestemmingen.⁹⁰

⁹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr.3, p. 276

Echter, signaleert de Raad van State in haar advies, dat het streven naar een globaal en flexibel omgevingsplan met zoveel mogelijk open normen niet alleen bijdraagt aan de doelstelling om meer te 'benutten', maar ook leidt tot meer rechtsonzekerheid voor burgers, ondernemingen, overheid en rechtspraak. De verregaande mate van flexibiliteit en gebruik van vage bepalingen leidt tot onzekerheid of het toekomstige stelsel voldoende houvast biedt voor burgers, bedrijven, overheid en rechters. Daarnaast vraagt de Raad van State zich af of de bescherming van burgers en bedrijven gelijkwaardig zal zijn aan het huidige niveau.

In hoofdstuk vier geven de informanten aan dat het toepassen van open normen niet zal leiden tot belemmering van de rechtsbescherming. Volgens de heer Herngreen van de gemeente Krimpenerwaard zal door het gebruik van open normen de rechter vaker dan nu, de belangen kunnen afwegen van de verschillende partijen. Door meer afwegingsruimte in te bouwen kan er nu een betere balans ontstaan tussen de rechten van nieuwkomers en de rechten van de zittende mensen.

Echter, deel ik de visie van de informanten niet. Uit hoofdstuk twee van dit onderzoek, blijkt immers dat bestuursorganen bij het gebruik van open normen ook meer beoordelingsvrijheid of beoordelingsruimte krijgen. In beide gevallen zijn bestuursorganen vrij om naar eigen inzichten invulling te geven aan de betekenis van de norm. Het bevoegd gezag van de gemeente, de gemeenteraad, heeft de wettelijke bevoegdheid om regels te stellen in het omgevingsplan, zie artikel 2.4 van de Omgevingswet. Door deze wettelijke bevoegdheidsbepaling en beleidsvrijheid krijgt de gemeente meer beoordelingsvrijheid. Door het verkrijgen van meer beoordelingsvrijheid, zal de rechter vaker bij open normen terughoudend toetsten. Oftewel hij toets wel aan de wet, maar niet het beleid. Naar mijn mening zal de rechtsbescherming dus afnemen.

Indien het bestuursorgaan beoordelingsruimte toekomt, dan zal de rechter wel volledig toetsen. Het nadeel hiervan is dat open norm door de rechter zal worden ingevuld, waardoor de flexibiliteit van het omgevingsplan zal afnemen.

In hoofdstuk vier is gebleken dat de informanten de stelling delen, dat het huidige starre stelsel ook of juist meer rechtsonzekerheid biedt. Door de afwijkprocedure kan er toch afgeweken worden van een gesloten norm. Hierdoor is het onzeker voor omwonenden wat wel of niet is toegestaan. Met de komst van de Omgevingswet en de open norm worden omwonenden meer en sneller betrokken bij het initiatief, waardoor zij vroeg op de hoogte zijn van wat er gebouwd gaat worden. Hierdoor zullen belanghebbenden minder snel een

procedure starten. Naar mijns inziens is de uitwerking op de rechtszekerheid positief te noemen.

Motiveren van een open norm

In hoofdstuk drie hebben we vastgesteld dat het motiveren van een open norm een lastige taak is. Een belangrijke aanbeveling wordt in dit hoofdstuk gedaan door de heer Timmer. In zijn proefschrift is hij van mening dat beleidsbepalers en handhavers dezelfde professionele taal moeten spreken, om zo misverstanden omtrent een open norm te voorkomen.⁹¹ De grote vraag is hoe handhavers en gemeente ervoor kunnen zorgen dat open normen op dezelfde wijzen worden geïnterpreteerd.

Antwoord op de bovengenoemde vraag wordt weergegeven in hoofdstuk vier. Wil je een open norm motiveren, dan zal je als gemeente of omgevingsdienst elke situatie anders moeten beoordelen en motiveren. Daarnaast zal je als gemeente bij het motiveren van een besluit, een koppeling moeten maken naar je doelen en ambities in je omgevingsvisie. Indien je als gemeente de open norm hebt opgenomen dat een activiteit moet bijdragen aan duurzaamheid, dan zou je in de omgevingsvisie moeten verwoorden wat er onder het bijdragen aan duurzaamheid wordt verstaan. Een zo concreet en helder mogelijk doelstelling in de omgevingsvisie is dan wenselijk. Een doelstelling in de omgevingsvisie zou kunnen zijn: 'In 2040 is de gemeente klimaat- en energieneutraal'. Indien een ontwikkelaar dan huizen laat bouwen met een gasaansluiting, dan zou de gemeente kunnen motiveren dat het plan niet bijdraagt aan het verduurzamen van de gemeente, omdat de gemeente als doelstelling heeft om in 2040 klimaat- en energieneutraal te zijn. Door deze koppeling te maken blijft het omgevingsplan flexibel, maar heb je toch een vertaling van de open norm in de omgevingsvisie.

Handhaven van een open norm

In hoofdstuk drie wordt door de heer Timmer een ander knelpunt benoemd. In zijn proefschrift schrijft hij dat handhavingsbeschikking met regelmaat worden vernietigd, wegens het in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. De reden voor de vernietiging is bijvoorbeeld omdat het niet duidelijk is aangegeven welk wettelijk voorschrift is overtreden of vanwege het feit dat de bepaling niet duidelijk staat omschreven.

⁹¹ Feltz 2012

In hoofdstuk vier komen tot de conclusie dat het veelvuldig gebruik maken van open normen, zal resulteren dat er wellicht spanning blijft ontstaan over hoe een open norm gehandhaafd dient te worden. Met de komst van open normen is het voor handhavers niet meteen duidelijk wat wel of niet is toegestaan. Volgens de informanten is het raadzaam om elke twee weken te overleggen met handhavers en andere betrokken om de vertaling van een open norm over te brengen. Een belangrijk hulpmiddel voor de vertaling van een open norm zou de omgevingsvisie kunnen zijn. Net als bij het motiveren van een besluit zou een heldere ambitie en doelstelling wenselijk zijn voor de vertaling van een open norm. Een schriftelijkstuk is naar mij inziens niet wenselijk, omdat het als beleidsstuk zou kunnen fungeren, waardoor de flexibiliteit van de open norm weer wordt beperkt.

Hoofdstuk 6: Aanbevelingen aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk

In dit hoofdstuk zullen er aanbevelingen worden gedaan voor het toepassen en het nader invullen van open normen omtrent het bouwen van woningen in de verschillende gebiedstypen. Tevens zal er advies worden gegeven over de uitwerkingen van open normen op de rechtszekerheid van belanghebbende. Tot slot wordt de gemeente geadviseerd over het motiveren en handhaven van een open norm.

Het advies is als volgt:

Ik adviseer de gemeente Bodegraven-Reeuwijk om alleen open normen toe te passen in gebieden die ontwikkeld dienen te worden. Het doel van open normen is immers om gebieden een impuls te geven. Door het gebruik van open normen geef je eigenaren van percelen en ontwikkelaars de ruimte om met innovatieve ideeën te komen. Buitenwijken blijken uit onderzoek de meeste geschikte gebieden te zijn om open normen toe te passen. Echter, kunnen andere gebieden ook geschikt zijn, indien er draagvlak voor is en indien je omwonenden en andere belanghebbenden laat participeren.

Indien de gemeente beschikt over een gebied dat ontwikkeld dient te worden en waarbij de eigenaren van de percelen deze visie delen, dan adviseer ik de gemeente om met de eigenaren in gesprek te gaan over het toepassen van open normen. De gesprekken en de afspraken zullen het draagvlak voor het toepassen van open normen vergroten. Het in gesprek gaan met de eigenaren zal wellicht leiden tot innovatie ideeën.

Indien de gemeente een gebied heeft gekozen voor het toepassen van open normen, waarbij er veel gevestigde belangen aanwezig zijn, dan raad ik aan om deze belangen in kaart te brengen. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden leidt tot minder rechtsonzekerheid.

Aangezien participatie een grote rol gaat spelen bij het toepassen van open normen en de rechtszekerheid, adviseer ik de gemeente om onderzoek te doen naar hoe initiatiefnemers en ontwikkelaars ervoor kunnen zorgen, dat omwonenden en ander belanghebbenden op de juiste wijze kunnen participeren. Eventueel zou het Livinglab een rol kunnen spelen. Op dit moment wordt er namelijk onderzoek gedaan naar de participatie. Mocht het wenselijk zijn dan kan de gemeente ook zelf een onderzoek verrichten.

Na het onderzoeken van de participatie, adviseer ik de gemeente om richtlijnen te maken over hoe initiatiefnemers omwonenden en belanghebbenden kunnen laten participeren in de gemeente. Dit is een handig hulpmiddel voor de initiatiefnemers en de gemeente.

Ik adviseer de gemeente om open normen niet in te vullen in beleidsregels. Door het concreet invullen van open normen in beleidsregels zorg je voor minder flexibiliteit. Ik raad aan om een koppeling te maken naar je omgevingsvisie, zodat de open normen openblijven, maar er wel een vertaling is van de open normen.

Ik adviseer de gemeente om zo concreet en helder mogelijk de doelen en ambities weer te geven in de omgevingsvisie. Het opstellen van heldere en concrete ambities en doelen draagt later bij aan de motivering van een besluit en kan dienen als handvatten voor handhavers.

Ik adviseer de gemeente, indien ze open normen gaan toepassen in een nieuw ontwikkeld gebied, om elke twee weken een overleg te plannen met handhavers en andere disciplines binnen de keten van ruimtelijke ordening. Het in gesprek gaan met onder andere handhavers zorgt ervoor dat handhaver de normen juist interpreteren en handhaven.

Tot slot is het advies om geen schriftelijke uitwerking van open normen op te stellen om handhavers uit te leggen wat de open normen inhouden. De kans bestaat dat zo'n schriftelijkstuk zijn eigen leven gaat leiden, waardoor het toch aangemerkt kan worden als beleidsstuk. Dit zal de flexibiliteit niet ten goede komen.

Bijlage I – Bronnen- en literatuurlijst

Elektronische bronnen

Aandeslagmetdeomgevingswet.nl

- Alles over het omgevingsplan, geraadpleegd op 15 maart 2020.
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/>
- Bestuurlijke afwegingsruimte en het omgevingsplan, geraadpleegd op 06 maart 2020.
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/regels-omgevingsplan/bestuurlijke-afwegingsruimte-omgevingsplan/>
- Katwijk: Valkenburg, geraadpleegd op 11 april 2020.
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/@168654/katwijk-valkenburg/>
- Uitgangspunten en doelen Omgevingswet, geraadpleegd op 06 maart 2020.
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/uitgangspunten-en-doelen-omgevingswet/>

Juridischwoordenboek.nl

- Zoekopdracht: open norm, geraadpleegd op 06 maart 2020.
<https://www.juridischwoordenboek.nl/zoek/open+norm>

Odmh.nl

- Toezicht en handhaving, geraadpleegd op 28 mei 2020.
<https://www.odmh.nl/thema/bouwen-wonen/toezicht-handhaving/>

Omgevingswet.net

- Flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet, geraadpleegd op 06 maart 2020.
<https://www.omgevingswet.net/item/4152-flexibiliteit-en-bestuurlijke-afwegingsruimte-in-de-omgevingswet>

Planviewer.nl

- Chw Omgevingsplan Rijnhaven Oost, geraadpleegd op 11 april 2020.
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0484.OPrijnhavenoost-VA03/t_NL.IMRO.0484.OPrijnhavenoost-VA03.html

Trema.nvvr.org

- M.J.M.M. Verhoeven (2017), *Geen marginale toetsing meer in omgevingsrecht*, geraadpleegd 02 juni 2020.
<https://trema.nvvr.org/editie/2017-09/geen-marginale-toetsing-meer-in-omgevingsrecht>

Vng.nl

- Raadgever Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit, geraadpleegd op 18 maart 2020
<https://vng.nl/artikelen/raadgever-omgevingswet-ruimte-voor-ontwikkeling-waarborgen-voor-kwaliteit>

Interviews

De Graaf, NRC 7 mei 2020

T. De Graaf, in: M. Lievisse Adriaanse en Folkert Jensma, *'Als de politiek normen openlaat, stelt de rechter die'* (interview met T. De Graaf, vicepresident van de Raad van State), NRC 7 mei 2020, nrc.nl/nieuws.

Jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 2014: ECLI:NL:RVS:2014:4030

Rechtbank Gelderland

RBGEL 2018: ECLI:NL:RBGEL:2018:

Literatuur

Albers 2017

C.L.G.F.H. Albers, *Bestuursrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

Alders 2017

E. Alders, *Met de invoeringswet weer een stap dichterbij de Omgevingswet maar ook weer een stap verder weg van Eenvoudig Beter*. BR 2017/27, afl. 4, Wolters Kluwer 18 april 2017.

Feltz 2012

G.C.W. van der Feltz, *Handhaving van open normen: de kwetsbare rechtsstaat*, M&R 2012/132.

Groothuijse 2017

mr. dr. F.A.G. Groothuijse, mr. dr. R. Kegge, *Het omgevingsplan, integraal en marginaal?*, (publicatie VBR, nr. 45), IBR 2017.

Janssen 2012

L. Janssen, *Staats- en bestuursrecht* (bronnenboek), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3
 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4
 Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3
 Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4

Publicaties

Provinciaal blad 2014 nr. 1

Provinciaal blad 2014, nr. 1, Besluit van de directeur van de Omgevingsdienst Midden-Holland inzake de aanwijzing van toezichthouders

Rapporten, scripties en niet uitgegeven teksten

Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2016

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Omgevingswet in het kort, Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit, 2016.*

Tilburg 2019

J. van Tilburg 2019, *Koppeling tussen omgevingsplan en programma, Schakeldag 25 juni 2019*, BRO

Timmer 2011

W. Timmer, *Het doel wel gesteld: Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving*, 2011

Tijdschriften

Muskee, VNG Magazine 2016, nr. 17

M. Muskee, *Staalkaarten maken het omgevingsplan concreet*. VNG Magazine 2016. Nr. 17. vng.nl.

Bijlage II – Analyse tabel

	ODMH	Gemeente Alphen aan den Rijn	Gemeente Katwijk	Gemeente Krimpenerwaard
In het kader van het bouwen van woningen het Toepassen open normen in gebiedstypen	Dorps- of stadscentrum niet geschikt, omdat het dicht bebouwd is en dat leidt tot veel discussie. Het moet duidelijk zijn wat wel of niet mag. Buitencentrum niet geschikt, omdat je als gemeente dit gebied niet vol wilt bouwen. Daarnaast wil je als gemeente dit soort gebieden vanwege de welstand beschermen. Buitenwijken wel geschikt, omdat dit gebied vaak al gemoderniseerd is. Stedelijk uitloopgebied niet geschikt, omdat juist dit soort gebieden door de provincies wordt bewaakt. Daardoor is het niet reëel is of wenselijk om aan die randen van gemeenten grote bungalows of grote gebouwen te creëren	Dorps of stadscentrum en buitencentrum zijn het minst geschikt, omdat je met de rechtszekerheid van de bestaande bewoners zit en je toch een mate van rechtszekerheid moet bieden van hoe het gebied zou kunnen worden. Gevestigde belangen spelen een grote rol of open normen geschikt zijn. Buitenwijken die aan ontwikkeling toe zijn en waar iedereen het eens is dat het gebied ontwikkeld moeten worden, dat gebied is eventueel geschikt voor het toepassen van open normen. Stedelijk uitloopgebied zou wenselijk kunnen zijn. Gemeente Alphen aan den Rijn is op zoek naar een uitbreidlocatie voor het bouwen van woningen, dit vanwege het te kort aan woningen. De gemeente is aan het	Alle gebieden zijn geschikt. In principe zou je feitelijke in alle gebieden open normen kunnen gebruiken. De vraag is wat het doel is dat je wilt bereiken. Ook bij een monumentengebied zou je ook een open norm kunnen gebruiken, indien je juist het monument wilt beschermen. Een open norm kan zijn dat iets bijdraagt aan de ontwikkeling van het erfgoed en zo zou je ook het doel kunnen bereiken. Ik denk dat het niet heel duidelijk is welk gebied wel en welk gebied niet. Ik ben van mening dat je het in alle gebieden kan gebruiken, alleen met net een ander accent. Bij het tot stand komen van open normen is het de taak om iedereen erbij te betrekken. Uitleggen wat de normen inhouden en hoe het werkt.	Alle gebieden zijn geschikt. Het toepassen van open normen is in elk gebied toepasbaar, alleen moet je als gemeente de vragen stellen wat je wilt bereiken en wat is het doel en daarbij moet je ook in een vroeg stadium de omwonenden en andere belanghebbenden betrekken bij het plan. En het uitgangspunt moet een goed leefklimaat zijn voor iedereen

		onderzoeken of een locatie in het Noordwesten van de kern Alphen geschikt is om uit te breiden. Op dit moment wonen daar twee boeren.	Daarnaast kan je ook zeggen als de norm door de jaren heen steeds op dezelfde manier wordt ingekleurd, dat je er dan een regel van maakt.	
Nader invullen van open normen	De gemeente heeft een doel voor ogen om de open norm toe te passen en dat moeten ze ons natuurlijk wel meedelen, want dat zijn natuurlijk onze kaders om naar buiten te gaan. Als ze opeens linksaf slaan dan moeten ze dat natuurlijk wel delen met de omgevingsdienst. Wij moeten weten hoe de regels uitgevoerd moeten worden. Ze hebben ons nodig, want wij lopen buiten en voeren uit wat zij bedacht hebben	Het invullen van open normen in beleid is niet verplicht, maar een vertalen van open normen is wel wenselijk, omdat als je bij de Raad van State terecht komt, dat je toch een onderbouwing hebt waarom je iets goed of niet goed vindt.	We zijn nu aan het nadenken over hoe we flexibiliteit kunnen bieden, zonder alles in te perken. Het zal in het omgevingsplan ook vaak een mix worden van. We proberen nu de punten in het omgevingsvisie scherper te krijgen, zodat we het juist kunnen verwoorden in de planregels.	Het nader invullen van een open norm in bijvoorbeeld beleidsregels is niet wenselijk. Een open norm is een open norm. Als je dat verder invult in beleidsregels en dat is het lastige aan beleidsregels, dat initiatieven en plannen vaak net afwijken van de beleidsregels, dus met beleidsregels zet je je altijd weer klem. Essentie van een open norm is dat de afwegingsruimte ook afwegingsruimte blijft.
Uitwerking op de rechtszekerheid	Voor initiatiefnemers een positief effect op de rechtszekerheid. De regels zijn ruim, waardoor het plan bij voorbaat niet wordt afgewezen. Bij een omgevingsvergunning wordt zijn plan getoetst en indien nodig, wordt het plan aanpast aan de wensen van de gemeente.	Rechtsbescherming wordt niet belemmert, omdat de rechter inderdaad marginaal toets, maar een omgevingsplan waarin een open norm is opgenomen en je vecht die open norm aan in de rechtsbescherming procedure, dan zal die rechter wel kijken of het	Open normen leidt per definitie niet tot minder rechtsbescherming. Alles staat en valt met hoe je straks gaat participeren en hoe je het plan opstelt. Omdat nu alles is dicht gekaderd in het bestemmingsplan en je maakt gebruik een afwijkingsbevoegdheid, je gaat met een buitenplanse	De rechtsbescherming komt beter in balans. Ik denk dat de rechtsbescherming van zittende belangen te veel de overhand hadden. De rechter komt in het huidige stelsel niet tot een goede belangenafweging. Door meer afwegingsruimte in te bouwen kan er

	Voor omwonende hebben open normen wel effect op de rechtszekerheid. Volgens de geïnterviewde zou je iets privaatrechtelijks moeten af te dwingen met de burens. Dat wanneer je iets ruimtelijks bouwt dat er afstemming is met de burens. De buurt laten participeren.	voldoende onderbouwt is door de gemeente. Je moet goed kunnen verwoorden waarom je tegen de open norm bent. Open normen hoeven niet te leiden tot rechtsonzekerheid bij initiatiefnemers en omwonenden. Participatie is een belangrijk instrument, daarmee vang je aan de achterkant het bezwaar en beroep af. In het geval van de ontwikkeling van het Rijnhavengebied is dat wel gebleken.	procedure aan de slag, dan hebben die mensen ook geen rechtszekerheid en moet je kijken hoe vaak er gebruik van wordt gemaakt omdat het net niet past. Het hoeft niet te leiden tot minder rechtszekerheid. Je kan open normen hebben en daar een vergunningstelsel aankoppelen. Open normen betekent niet dat je alles mag. Dus als je daar een vergunning aankoppelt dan geef je aan dat iets kan, mits het bijdraagt aan, maar je hebt wel altijd een vergunning nodig. Bij een vergunningaanvraag heb je ook weer de participatie en de grote afwijkingsprojecten die daar weer gebruik van maken. Het is belangrijk dat je niet alleen participatie toepast bij het initiatief, maar ik denk ook bij de uitleg en participatie bij de visie en bij het omgevingsplan zelf. En is het ook belangrijk wat de rol van de gemeente is. Het	nu een betere balans ontstaan tussen de rechten van nieuwkomers en de rechten van de zittende mensen. Open normen leiden niet tot meer rechtsonzekerheid bij initiatiefnemers en omwonenden. De Wet Ruimtelijke Ordening is een onding. Want zoals we hem nu hebben kan het toch niet waar zijn dat alles zodanig in beton gegoten wordt dat er eigenlijk geen verandering mogelijk zou kunnen zijn. De enige rechtszekerheid die je nog hebt als burger, is dat er met je wordt gesproken over wat er in de omgeving gaat veranderen. Dat is de kern van wat de Omgevingswet wilde, dat er een proces ontstaat dat als je iets wilt, je met de omgeving gaat praten over hoe je dat gaat doen.
--	---	--	---	---

			zorgen van participatie ligt nu bij de initiatiefnemers en wil je als gemeente dat iedereen betrokken is, dan zou je toch richtlijnen moeten geven.	
Motivering van een open norm	Het is van belang om de motivatie van een handhavingsbesluit zo uniek mogelijk te formuleren. Zorgen dat de motivering van het besluit voor iedereen uitlegbaar is.	Je moet een hele goede basis hebben in je omgevingsvisie en dat je daarmee laat zien wat er nu gebeurt met de open norm is echt niet de bedoeling, gezien de ambities en doelen die we gesteld hebben in de omgevingsvisie.	Je moet in je visie goed voor ogen hebben wat het doel is en vandaar uit ga je het motiveren. Wanneer je dus een open norm gebruikt dat het moet bijdragen aan een gezonde leefomgeving en je hebt niet goed omschreven wat je daar onder verstaat, dan wordt het motiveren ook lastiger.	Je zou moeten kijken of in een concrete situatie de drie vuistregels leefbaarheid, veiligheid en gezondheid daadwerkelijk onderdruk staan. Mocht dat niet duidelijk zijn dan moet je het doen aan de hand van onderzoeken. Maar het feit is dat het situationeel is. Elke situatie zou dus anders gemotiveerd worden.
Handhaving van een open norm	Van de gemeente en RO handvatten krijgen om te begrijpen wat ze ermee bedoelen en wat het doel is van de open norm. Daarnaast eens in de twee of drie weken overleg met de verschillende disciplines. Tevens is het wenselijk om schriftelijk op de hoogte, zodat de handhavers kunnen reageren indien het onvoldoende helder is.	Er blijft bij het handhaven van open normen altijd een spanningsveld. Een hulpmiddel kan zijn je omgevingsvisie. Dat als je een open norm in je omgevingsplan opneemt, dat je dat dan kan herleiden naar je ambities en doelen in je omgevingsvisie en dat je de uitleg van de open norm kan vinden in de omgevingsvisie. Bijvoorbeeld als je de open norm	Bij het opstellen van een omgevingsplan moet je zorgen dat iedereen in de keten betrokken is en dat het ook voor de handhavers duidelijk is hoe ze moeten toetsen en of ze moeten toetsen en hoe je gaat interpreteren. Er moet gekeken worden naar de vergunningverlener en hoe de motivatie is opgesteld, zodat je als handhaver daarop in kan	Daar zal een soort van algemene mening moeten ontstaan, waar de handhavers invulling aan moeten gaan geven. Dat is onvermijdelijk en zal in het begin toch wat wringen en wat denkwerk opleveren. Daarnaast zal het een trial of arrow zijn. Als zij in de praktijk vinden dat iets over de schreef gaat, dan kunnen ze malen en als de mensen het niet eens zijn,

		opneemt van er moet duurzaam ontwikkeld worden, dat je in de omgevingsvisie laat zien wat dat dan betekent. Dat is dan een soort van beleid, wat je voordat je een plan maakt in je visie opschrijft	gaan. Er komt ook een andere mindset van de handhaver, vergunningverlener en RO 'er. Het gaat niet meer volgens de regeltjes, we gaan kijken hoe we het doel kunnen bereiken. Dit leidt tot verschuiving van je werk er zullen meer omgevingstafels en acties moeten komen.	dan zal B&W een oordeel moeten vellen. En het is een kwestie van gezond verstand gebruiken, iedereen kan zien wat leidt tot een onaanvaardbare situatie.
--	--	---	--	---

Bijlage III – Adviesmemo

Gemeente



Bodegraven-Reeuwijk

Aan: De gemeenteraad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Van: Mark Kop, Onderzoeksstagiair Afdeling Ruimtelijke Ordening

Betreft: Advies over het toepassen van open normen

Leiden, 14 juni 2020

Beste raadsleden,

Naar aanleiding van mijn onderzoek naar de toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan en de uitwerkingen van open normen op de rechtszekerheid en handhaafbaarheid, wil ik u graag adviseren over het volgende:

- Gebieden die in het kader van het bouwen van woningen geschikt zijn voor het toepassen van open normen.
- Hoe open normen in te vullen.
- Uitwerkingen op de rechtszekerheid.
- Motiveren van open normen
- Handhaven van een open norm.

Achtergrondinformatie

Met de komst van de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om regels betreffende de fysieke leefomgeving dynamischer aan te pakken. Door het werken met open normen in het omgevingsplan en deze nader in te vullen krijgen, grondeigenaren en initiatiefnemers meer de ruimte om in bepaalde ontwikkelingsgebieden met innovatieve ideeën en oplossingen te komen. Theoretisch gezien lijken open normen in eerste instantie een prima instrument om regels betreffende de fysieke leefomgeving dynamischer aan te pakken, maar is er nog veel onduidelijk over de werking van dit instrument in de praktijk.

Het eerste punt waar gemeenten tegenaan lopen is het feit dat niet elk gebied zich leent voor het gebruik van open normen. Bepaalde gebieden wil je als gemeente juist beschermen. Het gebruik van open normen is dan niet wenselijk. Bijvoorbeeld een historische binnenstad of een gebied gelegen in het Groene Hart.

Een ander punt waar gemeenten tegenaan lopen is dat een open norm in strijd kan zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Voor een initiatiefnemer of voor een omwonenden kan een open norm vaag en abstract zijn, waardoor er veel verwarring kan ontstaan over wat wel of niet is toegestaan.⁹² Daarnaast is het de vraag of de bescherming van burgers en bedrijven gelijkwaardig zal zijn aan het huidige niveau. Bestuursorganen krijgen meer bestuurlijke afwegingsruimte en beoordelingsvrijheid en dus zal door de rechters vaker terughoudend worden getoetst.⁹³

Het derde knelpunt is dat een bestuursorgaan zich moet houden aan het motiveringsbeginsel. De motivering van het besluit moet deugdelijk zijn geformuleerd en daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit is genomen. Het probleem bij het motiveren van een besluit dat op grond van een open norm is genomen, is dat de norm voor meerdere uitleggen vatbaar is. De vraag is hoe een bestuursorgaan een besluit dat op grond van een vage en abstracte norm is genomen, op een dusdanige wijze kan motiveren, dat het voor alle partijen en voor de bestuursrechter duidelijk is wat de interpretabele norm inhoudt.

Tot slot zou het handhaven van een open norm kunnen leiden tot spanning tussen de gemeente en de handhavers. Met de komst van open normen zal het niet meteen duidelijk zijn wat de vertaling is van een open norm. Dit zou kunnen leiden tot minder handhavingsacties. In het verrichtte onderzoek was het daarom relevant om te onderzoeken hoe gemeenten en handhavingsorganen open normen op dezelfde wijze kunnen interpreteren.

Onderzoeksvraag

Vanwege de bovengenoemde knelpunten is de volgende onderzoeksvraag tot stand gekomen:

Welk advies kan, in het kader van het bouwen van woningen, aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk worden gegeven over welke gebiedstypen geschikt zijn voor het opnemen van open normen in het omgevingsplan en wat zijn de uitwerkingen van open normen op de rechtszekerheid en handhaafbaarheid?

Resultaten onderzoek

Het toepassen van open normen is bij uitstek een prima middel om een gebied te ontwikkelen. Voornamelijk gebieden die vanwege verval een stimulans nodig hebben en waarbij het eindbeeld nog niet vaststaat. Als gemeente kan je in samenspraak met de eigenaren van de gronden kiezen voor het gebruik van open normen. Open normen bieden de eigenaren en initiatiefnemers de ruimte om met innovatieve ideeën te komen, waardoor doelen in de omgevingsvisie nagestreefd kunnen worden.

Uit de afgenomen interviews blijken buitenwijken, die aan ontwikkeling toe zijn, het meest geschikt voor het toepassen van open normen omtrent het bouwen van woningen. Deze wijken zijn vaak moderner dan het stads- of dorpscentrum en het buitencentrumgebied en in het gebied zijn minder gevestigde belangen.

⁹² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, P.25

⁹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 32.

Toch zijn de overige gebieden per definitie niet of minder geschikt. In de gemeente Rotterdam zal, vanwege het te kort aan bouwoppervlakte, eerder gekozen worden voor open normen in ontwikkelingsgebieden in het centrum of het buitencentrumgebied. De gemeente Alphen aan de Rijn zal wellicht willen uitbreiden in een stedelijk uitloopgebied, omdat er in het centrum en buitenwijken geen ruimte meer is om woningen te bouwen.

Echter, is het denkbaar dat het centrum van Bodegraven ook aan ontwikkeling toe is en open normen een prima uitkomst bieden om het centrum een impuls te bieden. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk zal dan in gesprek moet gaan met de eigenaren van de percelen om afspraken te maken over het toepassen van open normen. Daarnaast zal participatie van omwonenden een belangrijke rol spelen of het plan haalbaar is of niet. Als gemeente zal je de ontwikkelaars richtlijnen moeten geven voor het participeren van de buurt.

Het nader invullen van open normen in beleidsregels is niet wenselijk, omdat je dan juist weer flexibiliteit inlevert door de normen concreter in te vullen. Geheel openlaten zonder in te vullen is ook niet wenselijk, omdat het voor burgers en handhavers niet duidelijk is wat de vertaling van een open norm is. Het idee om een koppeling te maken naar je omgevingsvisie is vanwege de flexibiliteit een betere optie.

Alle informanten zijn van mening is dat open normen niet zal leiden tot belemmering van de rechtsbescherming. Echter, deel ik deze visie van de informanten niet. Het bevoegd gezag van de gemeente, de gemeenteraad, heeft namelijk de wettelijke bevoegdheid om regels te stellen in het omgevingsplan, zie artikel 2.4 van de Omgevingswet. Door deze wettelijke bevoegdheidsbepaling en beleidsvrijheid krijgt de gemeente meer beoordelingsvrijheid. Door het verkrijgen van meer beoordelingsvrijheid, zal de rechter vaker bij open normen terughoudend toetsten. Oftewel hij toets wel aan de wet, maar niet het beleid. Naar mijn mening zal de rechtsbescherming dus afnemen.

Naar mijn mening is de stelling in de memorie van toelichting de juiste.⁹⁴ In het huidige starre stelsel is er ook rechtsonzekerheid, omdat door een afwijkprocedure er toch afgeweken kan worden. Hierdoor is het onzeker voor omwonenden wat wel of niet is toegestaan. Met de komst van de Omgevingswet en de open norm, worden omwonenden meer en sneller betrokken bij het initiatief, waardoor zij vroeg op de hoogte zijn van wat er gebouwd gaat worden. Hierdoor zullen belanghebbenden minder snel een procedure starten.

Wil je een open norm motiveren, dan zal je als gemeente of omgevingsdienst elke situatie anders moeten beoordelen en motiveren. Daarnaast zal je als gemeente bij het motiveren van een besluit, een koppeling moeten maken naar je doelen en ambities in je omgevingsvisie. Indien je als gemeente de open norm hebt opgenomen dat een activiteit moet bijdragen aan duurzaamheid, dan zou je in de omgevingsvisie moeten verwoorden wat er onder het bijdragen aan duurzaamheid wordt verstaan. Een zo concreet en helder mogelijk doelstelling in de omgevingsvisie is dan wenselijk. Een doelstelling in de omgevingsvisie zou kunnen zijn: 'In 2040 is de gemeente klimaat- en energieneutraal'. Indien een initiatiefnemer dan huizen laat bouwen met een gasaansluiting, dan zou de gemeente kunnen motiveren dat het plan niet bijdraagt aan het verduurzamen van de gemeente, omdat de gemeente als doelstelling heeft om in 2040 klimaat- en

⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr.3, p. 276

energieneutraal te zijn. Door deze koppeling te maken blijft het omgevingsplan flexibel, maar heb je toch een vertaling van de open norm in de omgevingsvisie.

Indien er veelvuldig gebruik gemaakt wordt van open normen zal er wellicht spanning kunnen ontstaan over hoe een open norm gehandhaafd dient te worden. Met de komst van open normen is het voor handhavers niet meteen duidelijk wat wel of niet is toegestaan. Het is daarom raadzaam om elke twee weken te overleggen met handhavers en andere betrokken om de vertaling van een open norm over te brengen. Een belangrijk hulpmiddel voor de vertaling van een open norm zou de omgevingsvisie kunnen zijn. Net als bij het motiveren van een besluit zou een heldere ambitie en doelstelling wenselijk zijn voor de vertaling van een open norm. Een schriftelijke uitleg van de open norm is niet wenselijk, omdat het als beleidsstuk zou kunnen fungeren, waardoor de flexibiliteit van de open norm weer wordt beperkt.

Het advies aan de gemeente

Naar aanleiding van de bovengenoemde constatering adviseer ik de gemeente het volgende:

Ik adviseer de gemeente Bodegraven-Reeuwijk om alleen open normen toe te passen in gebieden die ontwikkeld dienen te worden. Het doel van open normen is immers om gebieden een impuls te geven. Door het gebruik van open normen geef je eigenaren van percelen en ontwikkelaars de ruimte om met innovatieve ideeën te komen. Buitenwijken blijken uit onderzoek de meeste geschikte gebieden te zijn om open normen toe te passen. Echter, kunnen andere gebieden ook geschikt zijn, indien er draagvlak voor is en indien je omwonenden en andere belanghebbenden laat participeren.

Indien de gemeente beschikt over een gebied dat ontwikkeld dient te worden en waarbij de eigenaren van de percelen deze visie delen, dan adviseer ik de gemeente om met de eigenaren in gesprek te gaan over het toepassen van open normen. De gesprekken en de afspraken zullen het draagvlak voor het toepassen van open normen vergroten. Het in gesprek gaan met de eigenaren zal wellicht leiden tot innovatieve ideeën.

Indien de gemeente een gebied heeft gekozen voor het toepassen van open normen, waarbij er veel gevestigde belangen aanwezig zijn, dan raad ik aan om deze belangen in kaart te brengen. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden leidt tot minder rechtsonzekerheid.

Aangezien participatie een grote rol gaat spelen bij het toepassen van open normen en de rechtszekerheid, adviseer ik de gemeente om onderzoek te doen naar hoe initiatiefnemers ervoor kunnen zorgen, dat omwonenden en ander belanghebbenden op de juiste wijze kunnen participeren. Eventueel zou het Livinglab Zuid-Holland een rol kunnen spelen. Op dit moment wordt er namelijk onderzoek gedaan naar de participatie. Mocht het wenselijk zijn dan kan de gemeente ook zelf een onderzoek verrichten.

Na het onderzoeken van de participatie, adviseer ik de gemeente om richtlijnen te maken over hoe initiatiefnemers omwonenden en belanghebbenden kunnen laten participeren in de gemeente. Dit is een handig hulpmiddel voor de initiatiefnemers en de gemeente.

Ik adviseer de gemeente om open normen niet in te vullen in beleidsregels. Door het concreet invullen van open normen in beleidsregels zorg je voor minder flexibiliteit. Ik raad

aan om een koppeling te maken naar je omgevingsvisie, zodat de open normen openblijven, maar er wel een vertaling is van de open normen.

Ik adviseer de gemeente om zo concreet en helder mogelijk de doelen en ambities weer te geven in de omgevingsvisie. Het opstellen van heldere en concrete ambities en doelen draagt later bij aan de motivering van een besluit en kan dienen als handvatten voor handhavers.

Ik adviseer de gemeente, indien ze open normen gaan toepassen in een nieuw ontwikkeld gebied, om elke twee weken een overleg te plannen met handhavers en andere disciplines binnen de keten van ruimtelijke ordening. Het in gesprek gaan met onder andere handhavers zorgt ervoor dat handhaver de normen juist interpreteren en handhaven.

Tot slot is het advies om geen schriftelijke uitwerking van open normen op te stellen om handhavers uit te leggen wat de open normen inhouden. De kans bestaat dat zo'n schriftelijkstuk zijn eigen leven gaat leiden, waardoor het toch aangemerkt kan worden als beleidsstuk. Dit zal de flexibiliteit niet ten goede komen.

Onderzoeksrapport

Wat de uitwerkingen zijn van open normen in de praktijk zal de toekomst moeten uitwijzen. Ik hoop in ieder geval, door middel van deze adviesmemo, een bijdrage te leveren aan het inhoudelijke vraagstuk over toepassen van open normen in het omgevingsplan. Mocht u het wenselijk vinden om het gehele rapport te lezen, dan verwijs ik u graag naar de heer D. Lauwers van de Afdeling Ruimtelijke Ordening of de Hogeschool Leiden.

Hoogachtend,

.....

Mark Kop

Bijlage IV – Vragen gemeenten

Naam interviewer: Mark Kop

Functie: Vierdejaars hbo-rechtenstudent

Naam geïnterviewde:

Functie:

Onderwerp interview: Toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan en de uitwerkingen daarvan.

Doel van het interview: Het doel van dit interview is om informatie te verzamelen voor het advies aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk over welke gebiedstypen, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het gebruik van open normen, hoe deze in te vullen en te handhaven en wat het effect is op de rechtszekerheid van belanghebbenden

Duur van het interview: 30min - 60 min.

Het interview ziet er als volgt uit:

- Eerst krijgt u de gelegenheid om u voor te stellen
- Vervolgens komen de algemene vragen over het toepassen van open normen in het pilot omgevingsplan.
- Daarna wordt, in het kader van het bouwen van woningen, naar uw mening en visie gevraagd over het toepassen van open normen in verschillende gebieden.
- Ook komt aan de orde wat de uitwerkingen zijn van open normen op de rechtsbescherming en rechtszekerheid.
- Tot slot heb ik nog een aantal vragen over het handhaven van open normen

Inleiding van het interview

1. Kunt u zich in het kort voorstellen?
2. Wat is uw functie binnen de gemeente/organisatie?
3. Wat zijn uw werkzaamheden?

Open normen

Open normen – Algemeen

4. Hoe heeft de gemeente in zijn pilot omgevingsplan zich voorbereidt op het toepassen van open normen in het omgevingsplan?
5. Heeft de gemeente in zijn pilot omgevingsplan, in het kader van het bouwen van woningen, gebruikt gemaakt van open normen?
6. Kunt u wellicht voorbeelden opnoemen?
7. Welke open normen in pilot omgevingsplan zijn, in het kader van het bouwen van woningen, nader ingevuld?
8. Kunt u aangeven hoe de gemeente deze normen nader heeft ingevuld?
9. Heeft de gemeente in de periode vanaf de inwerkingtreding van het pilot omgevingsplan nog andere flexibiliteitsinstrument ingezet om de flexibiliteit te vergroten?

10. Bieden de huidige instrumenten voldoende flexibiliteit, waardoor het gebruik van open normen overbodig is?

Open normen – Gebiedstypen

In het tweede gedeelte van dit interview zullen er vragen worden gesteld over het toepassen van open normen in verschillende gebiedstypen. De gebiedstypen die in dit interview aan de orde komen, zijn:

- Stads- of dorpscentrum
- Buitencentrum
- Buitenwijken
- Stedelijk uitloopgebied

11. Is het wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in een *stads- of dorpscentrum*?
12. Is het wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in het gebied *buitencentrum*?
13. Is het wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in een *buitenwijk*?
14. Is het wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in een *stedelijk uitloopgebied*?

Rechtszekerheid

In het vorige gedeelte van het interview hebben we het gehad over het toepassen en nader invullen van open normen. Op gebied van rechtszekerheid moet een bepaling duidelijk zijn omschreven en mogelijk eenvoudig te herleiden zijn, kortgezegd moet een initiatiefnemer weten waar hij aan toe is. Indien je een open norm openhoudt kan de bepaling onduidelijk zijn en dus in strijd zijn met de rechtszekerheid van initiatiefnemer. Ook wanneer een open norm nader is ingevuld kan het voor een initiatiefnemer of omwonenden onduidelijk zijn waar deze norm nader is ingevuld.

15. Gemeenten krijgen meer vrijheden (meer beleidsvrijheid, bestuurlijke afwegingsruimte, beoordelingsvrijheid en beoordelingsruimte) waardoor het lijkt dat de rechtsbescherming wordt beperkt. Bent u van mening dat open normen leiden tot beperking op de rechtsbescherming?
16. Hoe heeft de gemeenten in zijn pilot omgevingsplan rekening gehouden met de rechtszekerheid van initiatiefnemers?
17. Gemeenten mogen zelf bepalen of ze gebruik maken van open of gesloten normen in het kader van planologische bouwactiviteiten waarbij geen vergunningplicht geldt. De wetgever raad aan om bij activiteiten waarbij geen vergunning is vereist, gesloten normen te gebruiken. Het gebruik van open normen zal in deze kwestie leiden tot nog meer onzekerheid bij initiatiefnemers. Hoewel het afgeraden wordt is het niet verboden om open normen op te nemen in het kader van vergunning vrije activiteiten. Hoe kijkt u tegen deze kwestie aan?
18. Hoe heeft de gemeenten in zijn pilot omgevingsplan rekening gehouden met de rechtszekerheid van omwonenden?

Handhaving van open normen

Tot slot wil ik met u de het onderwerp handhaving van open normen behandelen. Omdat open normen in sommige gevallen niet duidelijk staan omschreven, is het voor handhavers lastig om de norm juist te interpreteren en te handhaven. Daarnaast moet een handhavingsbesluit ook gemotiveerd worden. We zien vaak dat besluiten van een bestuursorgaan herstelt moet worden, omdat de motivering van een besluit niet deugd.

19. Hoe kunnen gemeenten en de omgevingsdiensten ervoor zorgen dat de (nader ingevulde) open normen juist worden geïnterpreteerd en dus op een juiste wijze worden gehandhaafd?
20. Hoe kunnen gemeenten en omgevingsdiensten handhavingsbesluiten motiveren, indien een norm is overtreden die enige interpretatie vergt?

Slot van het interview

Tot slot wil ik u vragen of er nog zaken zijn die onbesproken zijn gebleven en waar u toch nog iets over wilt zeggen?

Wat vond u van het interview?

Dan wil ik het interview met u afsluiten. Ik wil u hartelijk bedanken voor uw tijd en energie en mocht u het interessant vinden dan zou ik het onderzoek betreft de open normen met u kunnen delen.

Bijlage V – Vragen omgevingsdienst

Naam interviewer: Mark Kop

Functie: Vierdejaars hbo-rechtenstudent

Naam geïnterviewde:

Functie:

Onderwerp interview: Toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan.

Doel van het interview: Het doel van dit interview is om informatie te verzamelen over welke gebiedstypen, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het gebruik van open normen, hoe deze te handhaven en wat het effect is op de rechtszekerheid van belanghebbenden

Duur van het interview: 60 min.

Leiden, ...-....-2020

Inleiding van het interview

21. Kunt u zich in het kort voorstellen?
22. Wat is uw functie binnen de gemeente/organisatie?
23. Wat zijn uw werkzaamheden?

In dit interview zullen er vragen worden gesteld over het toepassen en handhaven van open normen in verschillende gebiedstypen. De gebiedstypen die in dit onderzoek aan de orde komen, zijn:

- Stads- of dorpscentrum
- Buitencentrum
- Buitenwijken
- Stedelijk uitloopgebied

De geselecteerde gebiedstypen zijn voor dit onderzoek relevant, omdat het gebieden zijn die het meest veranderen en ontwikkelen binnen een gemeente. Tevens richt dit onderzoek zich op het gebruik van open normen in het kader van het bouwen van woningen. Het beleid omtrent het bouwen van woningen is op dit moment een hot item. Dit komt met name omdat er in de Randstad een woningtekort heerst en in het Oosten en Zuiden van Nederland juist gemeenten aan het krimpen zijn. Gezien de netgenoemde redenen zal het interview zich richten op het toepassen en handhaven van open normen in de geselecteerde gebiedstypen en in het kader van het bouwen van woningen.

Open normen

24. Wordt er, in het kader van het bouwen van woningen, in de huidige bestemmingsplannen of in pilots omgevingsplannen veelvuldig gebruikt gemaakt van open normen?
25. Wat vindt u van het gebruik van open normen in het omgevingsplan?
26. Bieden de huidige instrumenten voldoende flexibiliteit, waardoor het gebruik van open normen overbodig is?

Rechtszekerheid

In het vorige gedeelte van het interview hebben we het gehad over het gebruik van open normen in het algemeen. Nu zou ik graag een aantal vragen willen stellen over de rechtszekerheid van belanghebbende. Op het gebied van rechtszekerheid moet een bepaling duidelijk zijn omschreven en mogelijk eenvoudig te herleiden zijn, kortgezegd moet een initiatiefnemer of een omwonende weten waar hij aan toe is. Indien je een open norm openhoudt kan de bepaling onduidelijk zijn en dus in strijd zijn met de rechtszekerheid van een initiatiefnemer of een omwonende. Ook wanneer een open norm nader is ingevuld kan het voor een initiatiefnemer of een omwonende onduidelijk zijn waar deze norm nader is ingevuld.

27. Bent u van mening dat het gebruik van open normen effect heeft op de rechtszekerheid van initiatiefnemers?
28. Hoe kunnen gemeenten in de toekomstige omgevingsplannen rekening gehouden met de rechtszekerheid van initiatiefnemers?
29. Gemeenten mogen zelf bepalen of ze gebruik maken van open of gesloten normen in het kader van planologische bouwactiviteiten waarbij geen vergunningplicht geldt. De wetgever raad aan om bij activiteiten waarbij geen vergunning is vereist gesloten normen te gebruiken. Het gebruik van open normen zal in deze kwestie leiden tot nog meer onzekerheid bij initiatiefnemers. Hoewel het afgeraden wordt, is het niet verboden om open normen op te nemen in het kader van vergunning vrije activiteiten. Hoe kijkt u tegen deze kwestie aan?
30. Hoe kunnen gemeenten in de toekomstige omgevingsplannen rekening gehouden met de rechtszekerheid van omwonenden?

Handhaving van open normen

Tot slot wil ik met u het handhaven van open normen behandelen. Omdat open normen in sommige gevallen niet duidelijk staan omschreven, is het voor handhavers lastig om de norm juist te interpreteren en te handhaven. Daarnaast moet een handhavingsbesluit ook gemotiveerd worden. We zien vaak dat besluiten van een bestuursorgaan herstelt moet worden, omdat de motivering van een besluit niet deugt. In dit laatste gedeelte van het interview komt eerst het handhaven van open normen in zijn algemeenheid aan bod, vervolgens het handhaven van open normen van het bouwen van woningen in verschillende gebieden en tot slot het motiveren van een handhavingsbesluit.

Handhaving van open normen

31. Zal er in de toekomst, bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, vaker worden gehandhaafd omdat de toekomstige omgevingsplannen wellicht meer open normen bevatten dan de huidige bestemmingsplannen?
32. Heeft de omgevingsdienst het afgelopen jaar handhavend moeten optreden, omdat een open norm werd geschonden?
33. Zijn er in het afgelopen jaar situaties bekend waar er spanning heerste om te handhaven, omdat de norm te vaag was voor de handhaver?
34. Hoe kunnen gemeenten en de omgevingsdiensten ervoor zorgen dat de (nader ingevulde) open normen juist worden geïnterpreteerd en dus op een juiste wijze worden gehandhaafd?

Handhaven van open normen in het kader van het bouwen van woningen in verschillende gebieden

35. Is het, vanuit de handhaving en in het kader van bouwen van woningen, wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in een *stads- of dorpscentrum*?
36. Is het, vanuit de handhaving en in het kader van bouwen van woningen, wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in het gebied *buitencentrum*?
37. Is het, vanuit de handhaving en in het kader van bouwen van woningen, wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in een *buitenwijk*?
38. Is het, vanuit de handhaving en in het kader van bouwen van woningen, wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in een *stedelijk uitloopgebied*?

Het motiveren van een handhavingsbesluit

39. Zijn er in het afgelopen jaar rechtszaken geweest, waarin bestuursrechters hebben besloten dat het handhavingsbesluit omtrent het overtreden van een open norm onvoldoende is gemotiveerd?
40. Hoe kunnen gemeenten en omgevingsdiensten handhavingsbesluiten motiveren, indien een norm is overtreden die enige interpretatie vergt?

Slot van het interview

Tot slot wil ik u vragen of er nog zaken zijn die onbesproken zijn gebleven en waar u toch nog iets over wilt zeggen?

Wat vond u van het interview?

Dan wil ik het interview met u afsluiten. Ik wil u hartelijk bedanken voor uw tijd en energie en mocht u het interessant vinden dan zou ik het onderzoek betreft de open normen met u kunnen delen.

Bijlage VI – Interview Omgevingsdienst Midden-Holland

Naam interviewer: Mark Kop

Functie: Hbo-rechtenstudent aan de Hogeschool Leiden

Naam geïnterviewde: M. Van Meelen

Functie: Teamleider Toezicht en Handhaving Omgevingsdienst Midden-Holland

Onderwerp interview: Toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan.

Doel van het interview: Het doel van dit interview is om informatie te verzamelen over welke gebiedstypen, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het gebruik van open normen, hoe deze te handhaven en wat het effect is op de rechtszekerheid van belanghebbenden

Duur van het interview: 42 min

Leiden, 8-06-2020

A: Student

B: Geïnterviewde

Fase	Interview
<i>Fase 1: Inleiding interview</i>	A: Allereerst welkom en heel erg bedankt dat u de tijd hebt genomen om mij te woord te staan. B: Ja. A: Ik zal mijn eerst even voorstellen en vervolgens het doel van het interview met u delen, u heeft dat vooraf gevraagd. Na het noemen van het doel, zal ik met u doornemen hoe het interview eruit komt te zien. Mijn naam is Mark Kop, ik ben vierdejaars hbo-rechtenstudent. Op dit moment ben ik bezig met mijn afstudeeropdracht. In opdracht van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk doe ik dus onderzoek naar de toepasbaarheid van open normen en wat de uitwerkingen daarvan zijn op de rechtszekerheid en de handhaving. B: Ja. A: U heeft net gevraagd ja wat wil... wat is het doel van je interview? B: Ja klopt. A: Het doel van dit interview en onderzoek is om de gemeente Bodegraven-Reeuwijk uiteindelijk te adviseren over het gebruik en de verdere invulling van open normen. Door het onderzoek naar de open normen in het kader van ruimtelijke ordening en dan voornamelijk gericht op het bouwen van woningen.... (verbinding wordt verbroken)(terugbellen) B: Hallo. A: Hallo. B: Ja de verbinding viel weg.

A: (gelach) ja zal je net zien. Maar zal ik het doel van het interview opnieuw aan u uitleggen?

B: Ja inderdaad, je had het over het adviseren van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

A: Ja, zoals ik al zei voordat de verbinding verbrak, gaf ik al aan dat ik onderzoek doe naar open normen en de toepasbaarheid daarvan en wat de uitwerkingen zijn op de rechtszekerheid van belanghebbende en tot slot is het doel om te achterhalen hoe gemeenten en toezichthouders en handhavers ervoor kunnen zorgen dat ze de open normen op de juiste wijze interpreteren en handhaven.

B: Ja, ja, ja ik snap het.

A: Is het zo ongeveer duidelijk wat ik met het onderzoek en interview wil bereiken?

B: Jawel.

A: Dan wil ik kort de inhoud van interview met u doornemen. U krijgt eerst de gelegenheid om u voor te stellen. Wat doet u? Wie bent u en wat houdt uw functie in?

Nadat u zich heeft voorgesteld zullen er eerst algemene vragen worden gesteld over open normen. Vervolgens zullen er vragen worden gesteld over de uitwerking van open normen op de rechtszekerheid en tot slot voor mij en voor u belangrijk komt het onderwerp open normen en handhaving aanbod.

B: Oké, ik zal alvast aangeven dat ik vanwege mijn functie niet overal een antwoord op kan geven. Wel kan ik mijn mening geven, maar het is geen gedragen mening.

A: Het geven van uw mening en visie is ook goed.

B: Nou oké, ik ben Marco van Meel, dat weet je nu wel ondertussen.

A: Ja.

B: Wat is het nu? Zo'n zes of zeven jaar teamleider van team toezicht en handhaving. Het team is twintig personen groot. De helft is ongeveer toezichthouders in de bouw en de andere zijn handhavers en toezichthouders sloop en asbest. Die mensen stuur ik aan en als zij problemen hebben buiten, dan koppelen ze dat terug naar mij, hoe ze dat hebben moeten aanvlagen en de handhavers waar we het straks ook overgaan hebben, die lopen met klachten onder de arm.

A: Ja.

B: Bijvoorbeeld iemand is een aanbouw aan het maken en kan dat zomaar? Wij zijn degene die naar buiten moeten gaan om op te meten en met de mensen in gesprek moeten gaan, met zowel de bouwers als de klagers. Maar mijn werkzaamheden zijn het team proberen in beweging te houden en zoals jij al eerder aangaf de juiste dingen en dezelfde dingen doen. De rode draad bewaken.

A: En bent u ook het aanspreekpunt van de gemeenten?

B: Nou, dat is een beetje het lastige met handhaving. Het formele handhavingproces en handhavingstraject zit bij het juridische team, het team TJZ. Wat mijn team doet is het handjes leveren, zoals ik het altijd zeg. Mijn mensen gaan naar buiten om het op te meten, om te controleren, om te kijken of het inderdaad zo is of dat er veranderingen zijn, dus eigenlijk

	dat soort dingen. Dus ik word sporadisch door de gemeente benaderd over hun zaken. A: Oké duidelijk, lijkt mij een interessante functie. B: Jazeker wel. A: Ik ben trouwens vergeten aan te geven dat het interview tussen de dertig en zestig minuten duurt. B: Ja.
<i>Fase 2: open normen in het algemeen</i>	A: Dan wil ik nu het interview inhoudelijk starten. Zoals ik al aangaf komen nu de algemene vragen over open normen. U ga eerder aan, dat u niet alle antwoorden kan onderbouwen. B: Dat klopt (gelach). A: Maar dat geeft niet. Uw mening is ook wat waard. Maar wordt er, in het kader van het bouwen van woningen, in de huidige bestemmingsplannen of in pilots omgevingsplannen veelvuldig gebruikt gemaakt van open normen, of u weet? B: En dat bedoel ik, wat wordt bedoeld met open normen? A: Open normen zijn vage abstracte bepalingen, die vaak voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Bijvoorbeeld de bouwhoogte moet aansluiten op de omgeving. B: Oh zoiets. A: Ja. B: Nou daar heb ik geen idee van. A: Daar heeft u geen idee van? B: Nee, Nee wij zijn uitvoerend, dus bestemmingsplantoets is al gedaan, de vergunning is al verleend en wij komen of achteraan wanneer de vergunning is verleend. A: Bent u bekend met het begrip open normen? B: Niet echt. In eerste instantie was mijn vraag, ja wat bedoel je daar nou mee. A: Dus als ik aan u vraag wat vindt u van open normen in het omgevingsplan, dan heeft u daar geen mening over? B: Nou daar heb ik wel een mening over, ik vind het helemaal niets. A: oh, waarom vind u het niets? B: Omdat je vanuit mijn functie en rol een verschillende mening kan krijgen. Waar mijn handhavers en toezichthouders een houvast aan hebben is duidelijkheid. Waar je eigenlijk naar opzoek bent is die rechtszekerheid. Als het voor de ene buurman drie meter is, is het voor de andere buurman ook drie meter. Het draait om acceptatie. Met het moet in het straatbeeld passen kom je daar niet. Ja, ik vind dat lastig. A: Ja. Maar kunt u ook de wetgever begrijpen dat ze meer flexibiliteit willen in de toekomst? B: Ja, dat begrijp ik helemaal, alleen blijf ik erbij dat het geen rechtszekerheid biedt. En wij als handhavers en toezichthouders zijn daar heel erg zwart-wit in, want als het voor de één A is en voor de ander B, dan is het voor de handhaver die buiten loopt heel lastig uit te leggen waarom het daar wel mag en daar niet. A: Dus als ik u goed begrijp, dan vind u het gebruik van open normen helemaal niets...

	B: Nou, helemaal niets is een groot woord, maar ik vind het wel lastig om daarmee te werken. Het is niet mijn vakgebied. A: U werkt dus liever met concrete normen? B: Nou, dat is voor ons makkelijker uit te leggen naar alles en iedereen. Ik snap de wetgever dat het allemaal soepeler moet voor een eigenaar en bewoner, maar als wij, als bevoegd gezag, er iets van moeten vinden en wij alleen kunnen lezen dat het moet aansluit op, nou noem maar eens wat, de bestaande hoogte, Ja dat kan. Maar het wordt voor een handhaver wel soms heel lastig, die moet de zaak weer naar binnen nemen en het uitzoeken met de jurist, dus voor ons wordt het lastiger. A: Ja, als ik dat zo hoor dan klinkt dat heel lastig. Nou, dan is de volgende vraag: bieden de huidige instrumenten voldoende flexibiliteit, waardoor het gebruik van open normen overbodig is? B: (gelach) dat is wisselend. Dat is afhankelijk hoe een bestemmingsplan is opgebouwd en het is afhankelijk hoe een medewerker van de ruimtelijke ordening daarin zit en welke beleidsregels hij daarin mag toepassen. Als het niet past binnen het bestemmingsplan past, dan aan de gemeente vragen of ze toch willen maken aan het plan. Als je een heel strikt beleid voert als gemeenten, dan is het nee. Wij werken met vier gemeenten en de beleidsruimte die wisselt nog wel eens. Bij de ene gemeente mag gewoon meer, dan bij een andere gemeente. Dus of er voldoende flexibiliteit is, dat is bij de ene bestemmingsplan of gemeente wel en bij een ander is dat minder. Dus bij sommige gemeente is zo'n open norm misschien wel een uitkomst. A: Ja, ja. Bieden die huidige flexibiliteitsinstrumenten meer rechtszekerheid? B: Nou het is veel duidelijker. Op het moment dat jij zegt van je mag drie meter hoog bouwen en in het bestemmingsplan staat dat er 15% overschrijding mogelijk is. Super helder. Vier meter kan dus niet. A: Kortom u bent voor duidelijkheid en concrete normen. B: (gelach) dat klopt helemaal. A: Oké, dit waren de algemene vragen over het toepassen van open normen.
<i>Fase 3: Rechtszekerheid</i>	A: U heeft zojuist al iets gezegd over rechtszekerheid, graag wil ik toch nog hier iets over vragen. Op gebied van rechtszekerheid moet een bepaling duidelijk zijn omschreven en mogelijk eenvoudig te herleiden zijn, kortgezegd moet een initiatiefnemer en een bewoner weten waar hij aan toe is. U gaf aan dat het gebruik van open norm onduidelijkheid kan scheppen en dus in strijd kan zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Ook wanneer een open norm nader is ingevuld kan het voor een initiatiefnemer of omwonenden onduidelijk zijn waar deze norm nader is ingevuld. Bent u van mening dat het gebruik van open normen effect heeft op de rechtszekerheid van initiatiefnemers?

B: Voor een initiatiefnemer zijn open normen een fantastisch middel, alleen buurman heeft ook recht op rechtszekerheid.

A: Ja klopt.

B: Als de regeltjes zo ruim zijn welke rechtszekerheid heb je dan nog als omwonende. Maar antwoord op deze vraag, ja voor een initiatiefnemer is het fantastisch.

A: Dus voor een initiatiefnemer heeft het een positief effect?

B: Jazeker een positief effect.

A: Waarom is het dan positief?

B: Dat heeft voornamelijk te maken dat de regels ruim zijn en dat zijn plan bij voorbaat niet wordt afgewezen. En bij een omgevingsvergunning wordt zijn plan getoetst en zou hij indien nodig, zijn plan kunnen aanpassen aan de wensen van de gemeente.

A: Oké duidelijk. De volgende vraag is hoe gemeente rekening kunnen houden met de rechtszekerheid van omwonende?

B: Ik denk dat het goed is om iets privaatrechtelijks af te dwingen met de burens. Dat wanneer je iets ruimtelijks bouwt dat er afstemming is met de burens, zoals dat straks in de Omgevingswet wordt geregeld.

A: Wat bedoelt u met privaatrechtelijk af dwingen?

B: Ja, participeren noemen ze dat geloof ik. Dat ze eerst afstemmen met de burens en als ze het ermee eens zijn, dat je dan pas het plan kan uitvoeren. Dan heb je in de omgeving zekerheid gecreëerd en de initiatiefnemer hoeft dan niks te verwachten van zijn buurman.

A: Dat is duidelijk. Dus om de rechtszekerheid van initiatiefnemers niet te laten beperken is door vooraf afspraken te maken met de burens. Begrijp ik dat goed?

B: Ja, dat lijkt mij verstandig.

A: Dat klinkt inderdaad verstandig. De volgende vraag gaat over of gemeenten zelf mogen bepalen of ze gebruik maken van open of gesloten normen in het kader van planologische bouwactiviteiten waarbij geen vergunningplicht geldt. De wetgever raad aan om bij activiteiten waarbij geen vergunning is vereist gesloten normen te gebruiken. Het gebruik van open normen zal in deze kwesties leiden tot nog meer onzekerheid bij initiatiefnemers. Hoewel het afgeraden wordt, is het niet verboden om open normen op te nemen in het kader van vergunning vrije activiteiten. Hoe kijkt u tegen deze kwestie aan?

B: Ik ben het met de wetgever eens. Vergunningsvrij hoeft je nergens te melden en juist daarin vind ik zelf dat het belangrijk is dat voor iedereen dezelfde regels gelden en dat kan alleen wanneer je gesloten normen gebruikt. Dus de maximale oppervlakte, maximale hoogte of minimale afstand. Dat geeft meer duidelijkheid. Dus ik ben op de hand van de wetgever in dit geval, om bij het vergunningsvrije gesloten te houden.

A: Ja. U geeft aan dat u het eens bent met de wetgever, zou de wetgever het eigenlijk moeten verplichten om bij vergunningsvrij bouwen gesloten normen te gebruiken?

B: Dat zou het mooiste zijn natuurlijk. In het begin van het ontstaan van het vergunningsvrij bouwen was dat super helder.

	Je mocht een (niet duidelijk wat hier gezegd wordt) bouwen en dat was 20m² maximaal, twee wanden en maximaal 2.70 hoog en ging je daarbuiten dan was het niet meer vergunningsvrij. Dus als mijn buurman een overkapping ging bouwen, dan was het meteen duidelijk en hoefde het niet uitgezocht worden ook. Dus bij het vergunningsvrije deel zou je het gesloten moeten maken. A: U bent het dus volkomen eens met de wetgever? B: Hierin wel ja. A: Ik heb hiervoor al gevraagd naar de rechtszekerheid van initiatiefnemers, maar hoe kunnen gemeenten rekeninghouden met de rechtszekerheid van omwonenden? U heeft hierover al iets gezegd. B: Ja klopt. Dus je zou iets in de privaatrechtelijke sfeer kunnen doen. Bijvoorbeeld door eerst af te stemmen met de omgeving en andere kant geldt voor de omgeving dezelfde voorschriften en dezelfde open normen. Dus ze weten dat er een hoog gebouw in de tuin zou kunnen komen of bij de burens, dan hebben zij er een voordeel van. Dus of zij minder rechtszekerheid hebben is maar de vraag, omdat zij het immers ook mogen. Het gaat er meer om dat wanneer er een initiatiefnemer gaat bouwen, dat er afstemming is in de buurt, dat zou het mooiste zijn. Maar op welke manier dat gebeurt? Door een privaatrechtelijk een handtekening eronder te zetten als verplichting is ook maar de vraag, het gaat dan wel buiten het omgevingsplan. A: Maar leidt een handtekening in de privaatrechtelijke sfeer niet tot meer bestuurlijke lasten? B: Het is maar waarvoor je kunt kiezen. Het is nu ook zo, dat wanneer je moet afwijken van het bestemmingsplan en er is schade, dan moet je een planschadeovereenkomst tekenen. En wat je straks ziet bij open normen, is dat de buurman het niet meer kan tegenhouden. Dus welke rechtszekerheid heb je dan? Ja dat het dan bij jou ook mag. Ik vind dit een lastige om te borgen. A: Ja, ik begrijp het. Bedankt voor uw toelichting en antwoord. Ondanks dat u in het begin zei dat u niet overal een antwoord op zou kunnen geven, heeft u dat tot nu toe wel gedaan. B: (gelach) Ik heb altijd wel een mening.
<i>Fase 4: Handhaven van open normen</i>	A: Tot slot wil ik met u het handhaven van open normen bespreken. B: Ja. A: Dat is meer uw gebied. B: Dat zou kunnen (gelach) A: Ik ga er wel vanuit (gelach). Omdat open normen in sommige gevallen niet duidelijk staan omschreven, is het voor handhavers lastig om de norm juist te interpreteren en te handhaven. Daarnaast moet een handhavingsbesluit ook gemotiveerd worden. We zien vaak in jurisprudentie dat besluiten van een bestuursorgaan herstelt moet worden, omdat de motivering van een besluit niet deugt. Mijn eerste vraag is: zal er in de toekomst, bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet vaker worden gehandhaafd, omdat de toekomstige omgevingsplannen

	wellicht meer open normen bevatten dan de huidige bestemmingsplannen? B: Ik heb geen glazen bol helaas. Ik verwacht dat het niet meer wordt, omdat mensen nu ook al een half meter hoger of een half metertje groter bouwen en dat zal met open normen straks ook zo zijn. Dus ik betwijfel of we straks vaker gaan handhaven. Er is straks veel meer mogelijk, alleen je hebt altijd mensen en initiatiefnemers die de grenzen op zoeken of er overheen gaan. Dat blijf je altijd houden. A: Dus hoe vaak er gehandhaafd moet worden blijft hetzelfde, omdat de aantallen die nu de grenzen opzoekt, dat straks met open normen ook doet. B: Ja. De regels worden ruim, maar zullen straks niet voor iedereen ruim genoeg zijn. Je blijft altijd dezelfde overtredingen houden. A: Oké duidelijk. Heeft de omgevingsdienst het afgelopen jaar handhavend moeten optreden, omdat een open norm werd geschonden? B: Dat vind ik lastig, omdat ik niet in het proces zelf zit. Deze kan ik helaas niet beantwoorden. A: En zijn er in het afgelopen jaar situaties bekend waar er spanning heerste om te handhaven, omdat de norm te vaag was voor de handhaver? B: Poeh. Ik kan nu geen concreet voorbeeld geven van een handhaver die bij mij kwam met de vraag dat hij niet wist wat er met een norm werd bedoeld. A: Maar is dat in het verleden weleens gebeurd? B: Dat vraag ik mij af eigenlijk. We hebben nu vooral te maken met concrete bestemmingsplannen met voorschriften. A: Het is namelijk zo dat in de memorie van toelichting staat dat open normen niet nieuw zijn in het omgevingsrecht, maar dat ze alleen vaker worden toegepast. Daarom vraag ik mij af, of er al eerder is gehandhaafd vanwege het overtreden van een open norm. B: Ik vraag het mij af. Eerlijk gezegd weet ik het niet, maar ik vermoed dat het haast niet voorkomt, omdat veel gemeenten angstig zijn om met open normen te werken. Werken met open normen vraagt haast om jurisprudentie van klopt dit eigenlijk wel. A: Dus zover u weet komt het handhaven van open normen op dit moment haast niet voor. B: Volgens mij niet, maar eerlijk gezegd weet ik het eigenlijk niet. A: U kunt niet alles weten natuurlijk. Maar hoe kunnen gemeenten en de omgevingsdiensten ervoor zorgen dat de (nader ingevulde) open normen juist worden geïnterpreteerd en dus op een juiste wijze worden gehandhaafd? B: Kijk daar staat of valt alles mee. Als wij op pad worden gestuurd met een losse klacht hoe moeten wij dat dan lezen of beschouwen. Wij moeten dus van de RO van een gemeenten handvatten krijgen om te begrijpen wat ze ermee bedoelen. Er moet dus overleg plaatsvinden met de gemeenten en de omgevingsdiensten in dit geval, om een gedachtegang van een
--	--

	RO-aspect duidelijk te krijgen, die wij niet in één, twee, drie zien. Dus daar moeten we dus contact met de gemeenten over hebben. A: Nou is het zo dat gemeenten open normen nader kunnen invullen in beleidsregels. Het college van burgemeester en wethouders stellen deze beleidsregels vast. Beleidsregels kunnen door het vaststellen van het college sneller veranderen. Is het dan ook de bedoeling dat gemeenten en omgevingsdiensten elke maand bij elkaar gaan zitten om de eventuele ingevulde norm te bespreken? B: Dat is afhankelijk van de omvang van de wijziging natuurlijk. De gemeente heeft een doel voor ogen om de open norm toe te passen en dat moeten ze ons natuurlijk wel meedelen, want dat zijn natuurlijk onze kaders om naar buiten te gaan. Als ze opeens linksaf slaan dan moeten ze dat natuurlijk wel delen met de omgevingsdienst. Wij moeten weten hoe de regels uitgevoerd moeten worden en even flauw gezegd dat kunnen ze niet zomaar in hun ivorentoren doen en alles komt wel goed. Ze hebben ons nodig, want wij lopen buiten en voeren uit wat zij bedacht hebben. A: Hebben jullie concrete houvast nodig? B: Nou, wij moeten weten hoe de open normen moeten worden toegepast en wat voor doel ze daarmee willen bereiken. Als zij het gaan aanscherpen of loslaten, dan zijn dat de momenten dat wij het moeten weten. A: En moeten gemeenten dat schriftelijk doen? B: Tenminste schriftelijk, omdat we dan kunnen reageren indien het voor ons onvoldoende helder is. Dat zou wel mijn voorkeur hebben. A: En is het dan wenselijk om eens in de zoveel tijd bij elkaar te zitten? B: Nou kijk, dat is wat nu ook al gebeurt. Bodegraven-Reeuwijk doet dat volgens mijn eens in de twee weken met ons. Als er bijzondere zaken voorbijkomen, dan wordt dat in het gesprek met de ODMH en iemand van de RO van Bodegraven wordt dat besproken om de juiste richting te geven of er moet iets uitgezocht worden of als het meteen duidelijk dat wij als ODMH verder kunnen. Dus bij ruime open regels stel ik voor om eens in de twee of drie weken bij elkaar te zitten. A: Dat is een duidelijk en concreet voorstel. De volgende vragen gaan over het handhaven van open normen, in het kader van het bouwen van woningen, in verschillende gebieden. Daarin heb ik een onderscheid gemaakt tussen dorps/stadscentrum, buiten centrum, buitenwijken en stedelijk uitloopgebied. Is het volgens u, vanuit de handhaving en in het kader van bouwen van woningen, wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in een stads- of dorpscentrum? B: Ja. Nou. Ik ben daar al sowieso niet van, maar dat heb je al begrepen. A: Ja. B: Zeker niet in zo'n stads of dorpscentrum. Als ik de stad Gouda neem, dan is het kort en dicht op elkaar gebouwd. Het
--	--

moeten duidelijk zijn wat dan wel of niet kan en door open normen ga je heel veel discussie creëren en houden. Juristen van ons komen aan bod, gemeenten moeten daar iets van vinden, ruimte die er wel of niet is. Ik zou het zeker niet doen.

A: Nee duidelijk. Dus stads- en dorpscentrum niet doen?

B: Nee, nee.

A: Is het dan, vanuit de handhaving en in het kader van bouwen van woningen, wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in het gebied buitencentrum? Buitencentrum is vaak een gebied met jaren 30 woningen en weinig hoogbouw.

B: mwhuua ik zit te twijfelen tussen buitencentrum en buitenwijken en waar het dus wenselijker is om wat ruimer te zijn. Kijk, zo'n buitencentrum is een overloopgebied vanuit het centrum en waarbij het nog niet echt wenselijk is om ruim te zijn. Je wilt zo'n gebied ook niet vol bouwen. Je moet als gemeente kritisch zijn in dit gebied en daarom zou ik het hier nog niet doen.

A: is het ook ter bescherming van de welstand van zo'n wijk?

B: Ja juist ter bescherming van zowel het dorpscentrum en dit gebied. Zo'n wijk is juist ooit door een RO op een bepaald manier bedacht en dat moet je als gemeenten bewaken en niet te los maken. En nu ga ik vooruitlopen, maar de buitenwijken zijn vaak moderner en losser ontworpen, dus daar zou je bijvoorbeeld wel ruim kunnen zijn. Daar is dan op gesorteerd.

A: Dan heeft u de volgende vraag ook al beantwoord, dus die slaan we dan over. Maar is het wenselijk om open normen te gebruiken in een stedelijk uitloopgebied? U moet dan denken aan villa's, losse boerderijen en wijken met veel groen en parken.

B: Ik vind van niet. Ik vind juist het overgangsgebied naar het buitengebied, wat juist door de provincies bewaakt wordt door excessen, denk ik dat het niet reëel is of wenselijk om aan die randen grote bungalows of grote gebouwen te creëren. Dus ik zal hier ook zeggen niet doen.

A: In de Randstad hebben we te maken met woningtekort en gemeente willen dus flexibel kunnen inspelen op dit probleem. U gaf aan dat het niet wenselijk is om open normen te gebruiken in het dorpscentrum, buitencentrum en stedelijk uitloopgebied. Alleen de buitenwijken zijn volgens u geschikt. Dus moeten de gemeenten de buitenwijken moeten volbouwen en in de meeste gevallen hoogbouw moeten plaatsen?

B: Ja. Ja, zo denk ik erover.

A: Gezien het gebrek aan oppervlakte worden het wijken met heel veel hoge gebouwen.

B: Ja je kan denken in hoogte, maar je zou ook kunnen denken aan de achtertuin. Waarom heb je achter veel ruimte nodig als je ook binnen of aan de voorkant kan zitten. Minder grote tuinen zorgen ook voor meer ruimte, waardoor er ook meer ruimte komt om te bouwen. En de ene gemeenten is de andere niet. In Rotterdam waar geen bouwoppervlakte meer is, moeten ze juist in die buitencentrum gebieden de hoogte in. Terwijl de vier gemeenten waar wij meewerken is dat nog niet aan de orde.

	Dus bij deze vraag heb ik eigenlijk alleen gekeken naar de gemeenten waarvoor wij werken. Schrijft dit trouwen wel als aantekening erbij (gelach). A: Dan zijn we aangekomen bij de laatste vraag van dit interview. En dat wil ik graag van u weten hoe gemeenten en omgevingsdiensten handhavingsbesluiten moeten motiveren, indien een norm is overtreden die enige interpretatie vergt? B: Dat is het hele eieren eten, want hoe ben je nou zorgvuldig in je motivering en in principe met zo min mogelijk onduidelijkheid. Dus uniform helder en uniek in de situatie waar het omgaat. Ik denk dat, dat heel belangrijk is. Dus het is van belang om de motivatie van een handhavingsbesluit zo uniek mogelijk te formuleren, waarbij de jurisprudentie niet van toepassing is en met zo min mogelijk interpretatie. Wanneer dat is gelukt, dan heb je het volgens mij goed gedaan. Dan is het ook voor iedereen uitlegbaar. In die situatie is het zo en in die situatie is het net even wat anders en dus ook anders gemotiveerd. A: Dat lijkt mij inderdaad een prima idee om dat zo te doen. Gezien de tijd en omdat ik over vijf minuten weer een interview heb, wil ik graag met u afsluiten.
<i>Fase 5: Afsluiting interview</i>	A: Ter afronding wil ik u nog vragen of er nog zaken zijn die onbesproken zijn gebleven en waar u toch nog iets over wilt zeggen? B: Nee volgens mij niet. Alles is wat betreft dit onderwerp wel aan bod gekomen. A: Wat vond u van het interview? B: Ja leuk en goed voorbereidt. Ik hoop dat je iets aan mijn antwoord hebt gehad. A: Ja ik denk het wel. Er zaten volgens mij interessante antwoorden bij. B: Ik kon niet altijd alles beargumenteren, maar heb wel zoveel mogelijk mijn mening en visie met jou gedeeld. A: Jazeker. Dan wil ik graag het interview met u afsluiten en wil ik u hartelijk bedanken voor uw tijd en moeite. B: Ja jij ook bedankt en veel succes bij je onderzoek.

Bijlage VII – Interview gemeente Alphen aan den Rijn

Naam interviewer: Mark Kop

Functie: Hbo-rechtenstudent aan de Hogeschool Leiden

Naam geïnterviewde: P. Commissaris

Functie: Programmamanager van de Omgevingswet in de gemeente Alphen aan den Rijn

Onderwerp interview: Toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan en de uitwerkingen op de rechtszekerheid en handhaving.

Doel van het interview: Het doel van dit interview is om informatie te verzamelen voor het advies aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk over welke gebiedstypen, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het gebruik van open normen, hoe deze in te vullen en te handhaven en wat het effect is op de rechtszekerheid van belanghebbenden

Duur van het interview: 60 min

Leiden, 8-06-2020

A: Student

B: Geïnterviewde

Fase	Interview
Fase 1: Opening interview	A: Meneer, ik bedoel Peter allereerst heel erg bedankt dat u mij te woord wilt staan. Ik zal mij eerst even voorstellen mijn naam is Mark Kop, hbo-rechtenstudent aan de Hogeschool Leiden. In opdracht van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk doe ik onderzoek naar de toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan en de uitwerkingen op de rechtszekerheid en handhaving. Het doel van dit interview is om informatie te verzamelen voor het advies aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk over welke gebiedstypen, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het gebruik van open normen, hoe deze in te vullen en te handhaven en wat het effect is op de rechtszekerheid van belanghebbenden. Het interview duurt ongeveer tussen de 30 en 60 min. Het interview ziet er als volgt uit: Eerst krijgt u de gelegenheid om u voor te stellen. Vervolgens komen de algemene vragen over het toepassen van open normen in het pilot omgevingsplan, voor jou is dat het Pilot Omgevingsplan Rijnhaven-Oost. Daarna wordt, in het kader van het bouwen van woningen, naar uw mening en visie gevraagd over het toepassen van open normen in verschillende gebieden. Ook komt aan de orde wat de uitwerkingen zijn van open normen op de rechtsbescherming en rechtszekerheid. Tot slot heb ik nog een aantal vragen over het handhaven van open normen. Is het tot dusver duidelijk?

	B: Ja, ik vind het helemaal duidelijk. A: Dan zou ik u graag het woord willen geven om je zelf voor te stellen. B: Peter Commissaris, programmamanager van de Omgevingswet in de gemeente Alphen aan den Rijn. Dat ben ik sinds 1 januari 2017 en sindsdien gestart met een heel klein groepje om te verkennen wat betekent het en wat zijn er voor nieuwe instrumenten, wat betekent het voor ons werk en veel aan de slag gegaan en van lieverlee met meer mensen aan de slag gegaan en een programmateam gevormd, veel projecten daarin benoemd en nu op een punt met eigenlijk best veel mensen vanuit het programmateam als een soort aanjager met de rest van de organisatie te maken krijgt met de Omgevingswet en dat ze goed kunnen werken met de Omgevingswet, als die inwerking treedt. Uitstel van de wet komt voornamelijk omdat het digitaal stelsel onvoldoende is uitgewerkt. A: U bedoelt het DSO? B: Ja, het Digitaal Stelsel Omgevingswet.
Fase 2: open normen in het algemeen	A: Dan zou ik nu graag willen overgaan op de algemene vragen over het toepassen van open normen. Hoe heeft de gemeente zich voorbereidt op het toepassen van open normen in het pilot omgevingsplan? B: Het gebied waarvoor wij onze Crisis en Herstelwet hebben gemaakt is een verlopen oud industrieterrein. Waarin de gemeenteraad, ik meen in 2016 of 2015, een visie heeft gemaakt en die visie heeft als doel om het oude verlopen bedrijventerrein te transformeren naar een woon- werkgebied. Een licht bedrijventerrein gemengd met wonen. Alleen er is een versnipperd eigendom op dat terrein en de gemeente had maar heel weinig eigendom, ik geloof twee perceeltjes, dus heel klein en vanuit de grondpositie niet echt een sturingsmechanisme. Wij konden eigenlijk niet heel goed een eindplaatje voorspellen. We konden niet zeggen we gaan die en die bestemming leggen en dan komt het allemaal goed. Omdat wij niet goed wisten, en ook al hadden wij goed contact met de eigenaren, wat hun doelen waren en wat hun ontwikkelingsrichtingen zouden zijn. Vandaar dat we op een gegeven moment bedachten, ja we kennen het eindplaatje niet zo goed, maar we weten wel dat we een licht bedrijventerrein willen met woon mogelijkheden en laten we kijken of we met open normen daarop een antwoord kunnen geven. Dus aan de ene zijde de onzekerheid van het plaatje en anderzijds een richtingsgevoel van wat we zouden willen en dat heeft ons doen besluiten om te kijken wat open normen daarin kunnen betekenen. Vervolgens hebben we gekeken naar wat voor open normen gaan we stellen en één van de open normen die we gebruikt hebben, is dat we niet zeker wisten hoe hoog de eigenaren van percelen konden gaan bouwen, we konden niet bedenken hoe hoog dat zou moeten zijn. Ja, zestien meter is de hoogste variant die mogelijk is, we wisten niet hoe het terrein zich zou ontwikkelen. Dus vandaar hebben we de open norm

gesteld: "*het moet passen binnen het straatbeeld*". Om zo te zorgen dat er toch een transformatie opgang kwam op het moment dat de eigenaren de mogelijkheid kregen om iets te gaan bouwen. Wij konden niet aangeven hoe hoog of hoe breed of hoeveel het dan moest zijn, maar het is dan wel logisch dat het moet passen binnen het beeld van de ontwikkeling. Dus zo zijn wij ertoe gekomen en hebben wij ons zelf en het bestuur voorbereid op het toepassen van die open normen. Ik vertel het nu snel, maar het is wel een proces van een jaar of twee, drie geweest om ook de gemeenteraad zover te krijgen om aan te durven om met open normen te werken.

A: Wat waren de argumenten om het niet te doen?

B: Hun argumenten zijn eigenlijk de rechtszekerheid. Ze hebben nu niet strak in hadden wat daar gaat gebeuren. Zij zijn volksvertegenwoordigers en inwoners van Alphen aan den Rijn en zij kunnen aangesproken worden door inwoners, van goh nou komt er een gebouw van twintig verdiepingen op die plek, vlak naast mijn perceel, hoe heeft u dat nou kunnen doen?

Gemeenteraadsleden vinden het nou eenmaal makkelijker om te zeggen wij hebben in het bestemmingsplan zestien meter vastgesteld en daar houden we ons aan, dan om te zeggen we hebben in een omgevingsplan vastgesteld dat het binnen het straatbeeld moet passen. Dat is natuurlijk heel subjectief. Angst van de gemeenteraad is dat ze het niet meer strak in handen hebben en dat het moeilijk uit te leggen is wat daar uiteindelijk komt en dat zij daarachter kunnen staan.

A: Ja, ja.

B: Het is het gevoel van onzekerheid en ook wel een beetje een vertrouwenskwesitie. Als je als gemeenteraadslid onzeker bent of ontwikkelaars en eigenaren van percelen het goede voor het gebied willen, dan heb je al snel als gemeenteraadslid dat je alles strak wilt regelen, dan heb je het in ieder geval in de klauwen. Dat zijn de twee elementen denk ik. Onzekerheid en misschien wel een beetje gebrek aan vertrouwen dat het zonder strakke regels ook wel goed komt.

A: Want heerst er wantrouwen?

B: Nou ja, dat is algemeen in Nederland zo, er is een heel groot wantrouwen van inwoners naar de overheid, maar het wantrouwen andersom is minimaal even groot. Dat de gemeenteraad en de collegeleden denken van als wij geen hele strikte regels stellen dan gaat het niet goed.

A: Dan gaat het los.

B: Ja dan gaat het los. Ik weet niet of je het boek kent van Rutger Bregman: "*De meeste mensen deugen*"?

A: Weleens van gehoord.

B: Nou dat is niet wat het gemiddelde raadslid denkt.

A: Dus als ik goed begrijp, is het probleem met open normen de rechtszekerheid en het wantrouwen van burgers naar de overheid, als andersom.

B: ja klopt, mooi samengevat.

A: U noemde zojuist een open norm op. Is het een verplichting om deze nader in te vullen in bijvoorbeeld beleidsregel?

B: Het is geen verplichting. Je mag gewoon een open norm stellen in je omgevingsplan, zonder dat je daar nader beleid onder legt, maar een vertaling van een open norm is wel wenselijk ook omdat als je bij de Raad van State terecht komt, dat je toch een onderbouwing hebt waarom je iets goed of niet goed vindt.

A: Oké. Even terugkomend op de open norm van het moet in het straatbeeld passen. Hebben jullie die norm ingevuld in de beleidsregels?

B: Nou, daar stel je me wel een gewetensvraag. Dat weet ik eigenlijk niet zeker. Maar de open norm, er moeten voldoende parkeergelegenheid zijn, is wel nader omschreven in beleidsregels die daar onder liggen.

A: Wat zijn volgens u de voordelen van open normen?

B: De voordelen zijn wanneer je als gemeenten nog niet zeker weet of nog geen eindbeeld hebt van een ontwikkeld gebied en je wilt toch een stimulans geven aan zo'n gebied, dan kan je werken met open normen en kan je initiatiefnemers de ruimte te geven voor ontwikkeling op hun eigen perceel te doen, dat past binnen een globaal eindbeeld eigenlijk.

A: Oké duidelijk antwoord. Heeft de gemeente in de periode vanaf de inwerkingtreding van het pilot omgevingsplan andere flexibiliteitsinstrumenten gebruikt?

B: In andere gebieden of in dit gebied?

A: In dit gebied.

B: We hebben bijvoorbeeld ook gewerkt met immissie- en emissienormen voor bedrijvigheid in dat gebied en dat is anders dan in het traditionele bestemmingsplan, waar we met afstandsnormen werken. Voorheen moest een bedrijf een bepaalde afstand hebben van woningen, vanwege geluid- en geurhinder. Nu hebben we gewerkt met immissie- en emissienormen en met het voordeel dat bedrijven dicht bij woningen gebouwd mogen worden, dat zorgt voor meer flexibiliteit. Een andere is bijvoorbeeld dat we bij de traditionele bestemmingsplannen moet je de uitvoerbaarheid aantonen dus bestemmingen mag je alleen leggen wanneer je kan aantonen dat je binnen tien jaar, de looptijd van het bestemmingsplan, de bestemming kan realiseren. Als je het niet kan dan mag je de bestemming niet realiseren. In het Crisis en Herstelwetsplan hebben we de flexibiliteit opgenomen, dat we niet hoeven aan te tonen dat de functie die we hebben gelegd niet binnen tien jaar bereikt hoeft te zijn. Daarnaast hebben we de onderzoeksplicht vooruit hebben geschoven. Normaal moet je alles van tevoren onderzoeken, voordat je de bestemming mag neerleggen en of het überhaupt wel kan. Nu hebben we met een uitgestelde onderzoeksplicht gewerkt met de bepaling dat wanneer de functie wordt uitgevoerd dat we dan de onderzoeken doen. Daardoor kan je veel ruimer bestemmen en gemengde bestemmingen neerleggen en als over vijf jaar woningen of bedrijven worden gebouwd, dan pas hoeft je het te onderzoeken.

A: Loop je dan niet achter feiten aan?

B: Juist niet. Nu is het zo dat je bestemmingen legt en nu onderzoekt of die bestemmingen kunnen en dat gebied gaat zich

	ontwikkelen en vervolgens kunnen de bestemmingen niet meer gerealiseerd worden, omdat een naastgelegen ontwikkeling de bestemmingen niet meer toestaat. Een deel is bijvoorbeeld ontwikkeld en andere deel moet dan nog ontwikkeld worden en dan moet je kijken of het nog past binnen de brede bestemmingen. A: En zo voldoen jullie aan het doel of adequater en sneller te kunnen reageren op ontwikkelingen binnen een bepaald gebied? B: Ja, we hebben het wendbaarder en flexibeler genoemd. We kunnen nu niet bedenken wat er over acht jaar speelt in dat gebied. Bestemmingsplannen staan erom bekend dat op het moment dat ze vastgesteld waren, dat er gelijk een afwijking gemaakt moest worden. Wij waren trouwens de eerste met een Crisis en Herstelwetplan in Nederland. A: Zijn de werkzaamheden in het Rijnhavengebied al begonnen? B: Nou er zijn een tijdje geleden wel dertig initiatieven ingediend voor dat gebied en wij hebben door het Crisis en Herstelwetplan wel de mogelijkheid geboden om een stimulans in de uitvoering te geven.
<i>Fase 3: Het in het kader van het bouwen van woningen, toepassen van open normen in bepaalde gebiedstypen.</i>	A: Gezien de tijd zou ik graag willen overgaan naar het volgende gedeelte van dit interview. In het tweede gedeelte van dit interview zullen er vragen worden gesteld over het toepassen van open normen in verschillende gebiedstypen. De gebiedstypen die in dit interview aan de orde komen, zijn: - Stads- of dorpscentrum - Buitencentrum - Buitenwijken - Stedelijk uitloopegebied Is het wenselijk om open normen op te nemen in het omgevingsplan voor het bouwen van woningen in een <i>stads- of dorpscentrum</i>? B: Het is best wel een lastige vraag. A: Als u kijkt naar uw eigen gemeente. B: Ja. Ik denk dat het vanuit het bouwen en vanuit de gemeente best wenselijk is om open normen op te nemen, maar dat het vanuit de bestaande buurten eromheen vrij lastig is. Dit omdat je met de rechtszekerheid van de bestaande bewoners zit en je toch een mate van rechtszekerheid moet bieden van hoe het gebied zou kunnen worden. Dus echt heel open met veel open normen zou ik daar niet aanbevelen. A: Ik ben weleens in Alphen geweest en volgens mij heeft Alphen een vrij moderne binnenstad, klopt dat? B: Nou, de hoge zijde is in de jaren 2000 aangepakt en gemoderniseerd en nu wordt de lage zijde, volgens mij al bijna afgerond en ook heel nieuw. Dat is ook de kritiek aan de gemeente, er is veel oud afgebroken en nieuwgebouwd. A: Kortom, is het wenselijk? Niet echt. B: Nee. Als je kijkt vanuit het principe van de Omgevingswet en je begint met de participatie, denk ik dat omwonenden daar niet

	blij mee zullen zijn. Vanuit dat oogpunt van hoe kan je het zekerder maken voor de bestaande bewoners. A: En hoe zit dat met het buitencentrum? Bij buitencentrum moet je denken aan woningen uit de jaren dertig. B: Ik denk dat daar hetzelfde geldt. Ik denk dat je het onderscheidt moet maken tussen een gebied dat al heel erg uit ontwikkeld is, slechter uit de voeten kunt dan een gebied dat je wilt ontwikkelen als gemeente en waar je het eens bent met bedrijven om een gebied te transformeren, zoals bij ons de Rijnhaven. Want de eigenaren waren het met ons eens, dat hoe het gebied er nu bij lag daar werd niemand blij van en zij wilden ook een transformatie van het gebied en daardoor konden zij ook akkoord gaan met de open normen. A: Is de Rijnhaven-Oost gelegen in een buitenwijk? B: De Rijnhaven grenst aan een woonwijk, een uitloopgebied van een woonwijk en een industrieterrein. Zoals het er nu bij ligt, is het bestemt als industrieterrein en de eigenaren en gemeente zagen daar een mooie mogelijkheid om de overgang naar een woon- werkgebied vloeiender te maken en te ontwikkelen. A: En hoe zit het met een stedelijk uitloopgebied? B: Dat is ook een ontwikkeld gebied met woningen? A: Ja een gebied met bijvoorbeeld villa's, boerderijen, parken. B: Wat ik zeg, is waar gevestigde belangen zijn en die met een bepaald beeld in een gebied zijn gaan wonen en een beeld hebben het blijft zo, dat je slechter uit de voeten kan met open normen, dan een nieuw ontwikkeld gebied waar niet zo veel gevestigde belangen zijn. A: Dus wat u zegt, is dat waar minder mensen wonen en waar niet te veel gevestigde belangen zijn, dat je daar het best open norm kan toepassen. B: Ja, ik denk het wel. Als je kijkt naar, wij zijn nu in discussie over de kern Alphen, van waar kunnen we nu nog nieuwe woningen bouwen en de woningvraag is heel groot en we kunnen eigenlijk niet meer inbreiden, dus zijn we aan het kijken naar uitbreid locaties. We kijken nu naar een locatie in de Noordwesthoek van de kern Alphen en daar wonen nu geloof ik twee boeren en ik denk, daar zou een woonwijk ontwikkeld kunnen worden, dat je dan daar het best uit de voeten kan met open normen, dan bijvoorbeeld in het bestaande centrum. Daar zijn zoveel bestaande belangen van bewoners en bedrijven zijn, dat je van hen niet mag verlangen dat ze met veel onzekerheden moeten omgaan. A: Wanneer je aan de rand gaat uitbreiden, kom je dan niet in conflict met natuurorganisaties en heb je ook te maken met belangen? B: Je komt sowieso in conflict als je een weilandengebied of in een groengebied gaat invullen met woningen. Maar ik denk dat je met een globaal plan met open normen met hun in gesprek kunt om een bepaalde natuurwaarde te handhaven. Afspraak kan je maken dat er woningen gebouwd worden, mits je aan bepaalde natuurwaarde voldoet.
--	--

	A: Dus als ik je goed begrijp lenen de meeste gebieden zich niet voor het toepassen van open normen, tenzij je een gebied wil ontwikkelen met zo min mogelijk belangen. B: Zo min mogelijk gevestigde belangen. Je conclusie klopt.
<i>Fase 4: Rechtszekerheid</i>	A: Goed, dan zou ik graag willen overgaan op het onderwerp rechtszekerheid. Gemeenten krijgen meer vrijheden, ik bedoel vrijheden Dus meer beleidsvrijheid en afwegingsruimte, bestuurlijke afwegingsruimte, beoordelingsvrijheid en beoordelingsruimte. Hierdoor lijkt de rechtsbescherming van belanghebbende worden beperkt. Bent u van mening dat open normen leiden tot beperking op de rechtsbescherming? B: Huh, nee ik denk niet dat open normen per definitie leidt tot beperking van de rechtsbescherming. Ik denk wel dat open normen leiden tot een flexibele rechtszekerheid. Je kan niet meer als buurman zeggen, ja maar in het bestemmingsplan staat dat het plan maar twaalf meter hoog mag zijn, want dat staat er niet meer met de open normen. A: Nee. B: Alleen de rechtsbescherming is nog net zo groot, want je kan nog steeds naar de Raad van State en pleiten dat wat nu is gebouwd dat past niet binnen de open norm die gesteld is in het omgevingsplan. Want dat is volgens mij rechtsbescherming. A: Ja, dat de rechtsgang openstaat. Maar bij beoordelingsvrijheid toets de rechter marginaal, dus de rechter toets niet vol en bij open normen zou dat dus meer worden. Leidt dat dan niet tot minder rechtsbescherming? B: Nou nee, de rechter toets dan inderdaad marginaal, maar een omgevingsplan waarin een open norm is opgenomen en je vecht die open norm aan in de rechtsbeschermingsprocedure, dan zal die rechter wel kijken van, ja is het voldoende onderbouwt door de gemeente. Dus ik denk in het stadium van de ontwikkeling van een omgevingsplan net zoveel rechtsbescherming biedt als nu, alleen je moet goed kunnen verwoorden waarom je tegen de open norm bent. Het is wel lastiger om een betoog te houden over dat de hoogte niet past binnen het straatbeeld, dan wanneer er twaalf meter is opgenomen over de hoogte van het bouwwerk. Rechtsbescherming wordt dus niet belemmert, maar de onzekerheid wordt wel groter. A: Toevallig gaat mijn volgende vraag hierover, dus een uitstekend bruggetje. B: Mooi bruggetje. A: Hoe heeft de gemeenten in zijn pilot omgevingsplan rekening gehouden met de rechtszekerheid van initiatiefnemers? B: We hebben de zittende ondernemers in het gebied en die zagen dat hoe het gebied er nu bijligt is gewoon niet goed voor hun bezit. Zij vonden allemaal dat er iets moest gebeuren, alleen wat er moest gebeuren dat wist niemand. Iedereen was het er wel mee eens dat er een transformatie moest plaatsvinden. Doordat we heel veel met de ondernemers in dat gebied hebben gesproken, hebben wij ze stapsgewijs meegenomen in het ontwikkelen van de open normen. Zo konden zij dus achter het opnemen van open normen staan en is er nauwelijks bezwaar gekomen, behalve van een diervoerder.

	Dus de conclusie is dat als je de belangen van de zittende bedrijven of de bewoners in een gebied in een heel vroeg stadium meeneemt en in gesprek gaat, dan gaat dat blijkbaar dus goed. A: Dus het antwoord is de participatie? B: Ja ik denk dat de participatie een heel belangrijk onderdeel is en in het begin is ook gezegd dat participatie een belangrijk instrument is en vang je aan de achterkant het bezwaar en beroep af en ik denk dat het in dit geval wel gebleken is. A: Geldt dit dan ook voor de rechtszekerheid van omwonenden? B: In dit gebied is dat lastig te zeggen, omdat omwonenden niet echt last hebben van het ontwikkelde gebied. Die hebben er hooguit profijt van, omdat de bedrijvigheid weggaat en staan te ver van om daar last van te hebben. Omliggende woonwijken hebben wel meegedaan in de officiële inspraakrondes en zienswijzen. A: En wanneer je een ontwikkelingsgebied hebt in een woonwijk, zou dat dan tot meer rechtsonzekerheid leiden bij omwonenden? B: Ik kan mij voorstellen dat er een stukje groen is in een wijk en dat wordt omgeturnd naar een woonfunctie, dan krijg je vervolgens wel als daar geen parkeergelegenheid komt, van hoeveel last krijgen wij dan met parkeren in onze wijk. A: En leidt dat dan tot meer rechtszaken bij de bestuursrechter, omdat de bewoners het er niet mee eens zijn en de gemeente gebruikt maakt van open normen? B: Dat ligt eraan hoe je de buurt meeneemt in de ontwikkeling van zo'n gebied. Misschien dat je dan de rechtsgangen naar de Raad van State kan voorkomen. Een voorbeeld is dat, vanwege het woningtekort, een aantal onorthodoxe woonbouwlocaties zijn aangewezen en wat we nu zien is dat een aantal van deze locaties afvallen, omdat hele buurten ertegen zijn. Er is uit paniek niet gekeken naar hoe krijgen we de buurt mee of hebben ze gedacht dat komt later wel. A: Volgens mij is hier ook de conclusie, neem de bewoners mee. Ik wil dan nog kort wat vragen over het gebruik van open normen waarbij geen vergunning is vereist. De Afdeling en de wetgever raden dit af. Hoe kijkt u daar tegenaan? B: Geen vergunning in combinatie met open normen? A: Ja het gaat dan om planologisch bouwen. B: Ik ben wel van mening dat je kan werken met geen vergunningplicht en dus algemene regels, als er geen nader afwegingsmoment meer is. Dus als het heel duidelijk is wat er op een bepaalde plek is toegestaan. Met open normen waar je een afwegingsmoment hebt, kun je niet werken zonder vergunningplicht, omdat je altijd een afweging moeten maken of het past binnen de gestelde open norm.
<i>Fase 4: Handhaven van open normen</i>	A: Dan wil ik graag naar het laatste onderdeel gaan, namelijk de handhaving van open normen. Heeft de gemeenten in de periode vanaf de inwerkingtreding van het pilot omgevingsplan handhavend moeten optreden, omdat een open norm werd geschonden? B: Nee, dat weet ik eigenlijk niet.

A: De volgende vraag is niet specifiek gericht op het pilot omgevingsplan, maar zijn er situaties bekend waarin er handhavend moest worden opgetreden, maar dat er spanning heerste om te handhaven, omdat de norm te vaag was voor de handhaver?

B: Ik kan ze zo niet opnoemen, maar ik ken de verhalen dat het inderdaad onduidelijk was, wat nou precies de norm was en dat de burens in verweer kwamen, omdat er iets gebouwd werd wat volgens hun in strijd was met de norm en dat volgens de bouwer wel klopte.

A: Komt het vaak voor?

B: Nee, dat durf ik niet te zeggen. Ik weet wel, dat er altijd veel discussie is of de norm wel of niet past binnen het bestemmingsplan en dat er al discussie wordt gevoerd voor dat het plan wordt ingediend. Aan de voorkant heb je dus vaak al een discussie over is iets vergunningsvrij of niet.

A: Waardoor ontstaat de discussie?

B: Ja door onzekerheid over past het nou binnen de regels die ik lees en dan komen ze aan de balie en ook een discussie tussen plantoetsers die zegt, ja dit heeft echt wel een vergunning nodig, terwijl de initiatiefnemer zegt het past wel in de vergunningsvrije zaken in het bestemmingsplan.

A: Hoe kunnen gemeenten en de omgevingsdiensten ervoor zorgen dat de (nader ingevulde) open normen juist worden geïnterpreteerd en dus op een juiste wijze worden gehandhaafd?

B: Huh Poeh. Dat is dus het hele dilemma van de open normen. Je kan open normen helemaal dicht timmeren met beleid, zodat het piekfijn duidelijk is wat wel of niet mag, terwijl dat in strijd is met de gedachten achter de open normen om flexibel te blijven. Dus je zit altijd in het spanningsveld van ga ik met een heel open beleid of ga ik met vast een vastgetimmerd beleid en alles wat doortussen ligt. En jouw vraag van hoe kan een gemeente nu zorgen.... Wat was je vraag nou precies?

A: Hoe kunnen gemeenten en de omgevingsdiensten ervoor zorgen dat de open normen juist worden geïnterpreteerd en dus op een juiste wijze worden gehandhaafd? Kortgezegd dat de neuzen dezelfde richting staan.

B: Een hulpmiddel kan zijn je omgevingsvisie. Dat als je een open norm in je omgevingsplan opneemt, dat je dat dan kan herleiden naar je ambities en doelen in je omgevingsvisie en dat je de uitleg van de open norm kan vinden in de omgevingsvisie. Bijvoorbeeld als je de open norm opneemt van er moet duurzaam ontwikkeld worden, dat je in de omgevingsvisie laat zien wat dat dan betekent. Dat is dan een soort van beleid, wat je voordat je een plan maakt in je visie opschrijft.

A: Is het probleem bij het herleiden naar de omgevingsvisie, dat het dan ook open blijft?

B: Nou ja, een omgevingsvisie is vormvrij, dus je mag zelf weten wat je doet in je omgevingsvisie.

A: Is het herleiden naar een programma niet een betere manier om de open norm te vertalen?

B: Uhm ja, nou, ja misschien ook wel. Wij zijn nu aan het worstelen met het instrument programma, omdat we nog niet

goed weten of we dat gaan toepassen en waar dan voor precies. Een programma is eigenlijk de uitwerking van je visie en dan opschrijft en ook zelfbindend is, hoe je de doelen gaat bereiken. Ik zie nu niet goed de koppeling tussen een open norm en een programma.

A: Dus u zegt, wil de gemeenten en handhavers de open norm op dezelfde wijze interpreteren, dan moet je verwijzen naar de omgevingsvisie.

B: Ja, als je als gemeente handvatten wil bieden voor het verlenen van een vergunning met een open norm, dat je dan een hele goede visie maakt. Daar zijn we nu mee bezig om te onderzoeken van wanneer hebben we echt een goede basis gelegd in onze omgevingsvisie voor het verlenen van vergunningen met open normen, maar ook om vergunningen te verlenen die in strijd zijn met de huidige bestemmingsplannen die zo meteen rechtsplannen van rechtswege zijn en dat je daar een goede basis en een goed handvat hebt en een goede motivering om een vergunning te verlenen.

A: Gisteren heb ik ook gesproken met iemand van de Omgevingsdienst Midden-Holland, die aangaf dat ze naast het wekelijkse overleg ook een schriftelijkstuk zouden willen, waarin de uitleg van een open norm wordt weergegeven. Wat vind jij van zijn idee?

B: Ik vind dat eerlijk gezegd een beetje ouderwets. Alles weer opschrijven met wat wordt er bedoeld met die open normen. Je gaat dan eigenlijk weer je open normen inperken en ga je exact omschrijven wat binnen het straatbeeld past en ik denk dat, dat niet de bedoeling is van de open normen. Met open normen wil je juist wendbaar zijn voor de dingen die je nu niet kan voorzien. Maar ik kan mij zeker de onzekerheid van die persoon voorstellen. Het idee dat we niet weten wat er komt, maakt het ook voor de gemeenteraadsleden en plantoetsers onzeker en angstig.

A: Gezien de tijd.

B: Het is alweer tien voor twee, het is een leuk onderwerp.

A: Ja, ja, maar wel lastig.

B: Ja het is lastig. Het is ook een omslag in denken.

A: Ja klopt. Tot slot wil ik nog wat vragen over het motiveren van een open norm. De vraag is hoe gemeenten en omgevingsdiensten handhavingsbesluiten motiveren die gebaseerd is op een open norm?

B: Ik denk dat je een hele goede basis moeten hebben in je omgevingsvisie en dat je daarmee laat zien wat er nu gebeurt met de open norm is echt niet de bedoeling is, gezien de ambities en doelen die we gesteld hebben in de omgevingsvisie. Ik heb een voorbeeld. Ik woon in wijk met woningen met platte daken. Tijdje geleden ontstond daar een discussie met er zou eigenlijk een vierde laag op moeten. Daar waren twee kampen, de ene kamp wilde wel en de andere kamp niet. En Wij als gemeente dachten het kon ons eigenlijk niet veel schelen die vierde laag. Toen kwamen bewoners en die zeiden, ja maar uit duurzaamheidsoverwegingen hebben wij zonnepanelen op ons dak en als er een vierde laag bij de burens erop komt dan liggen

	onze zonnepanelen in de schaduw. Als ik dat vertaal naar de nieuwe situatie in de Omgevingswet en je hebt duurzaamheid op één in de ambitieagenda staan, dan moet je dus gevoelig zijn voor zo'n argument en heb je de onderbouwing om te kunnen handhaven. A: Voor mij een stukje duidelijker hoe u en de gemeente Alphen daarnaar kijkt. B: Nou ik weet niet of het de algemene blik is van de gemeente Alphen, maar het is wel hoe ik ernaar kijk.
<i>Slot interview</i>	A: Peter mag ik zeggen. Dan wil ik graag het interview afsluiten. Tot slot wil ik jou vragen of er nog zaken zijn die onbesproken zijn gebleven en waar u toch nog iets over wilt zeggen? B: Nee volgens mij niet. Alles is zo'n beetje wel aan de orde gekomen en weet je er heel veel van. Dat is te merken aan hoe je reageert op mijn antwoorden en tegenvragen stelt, dan denk ik nou volgens mij heb je er wel stevig over nagedacht. A: Wat vond u van het interview? B: Leuk. Leuk onderwerp ook. A: Dan wil ik u heel erg bedanken voor uw tijd en moeite en dan zien wij elkaar 2 juli bij het Livinglab. B: Is goed tot dan.

Bijlage VIII – Interview gemeente Katwijk

Naam interviewer: Mark Kop

Functie: Hbo-rechtenstudent aan de Hogeschool Leiden

Naam geïnterviewde: D. Haak

Functie:

Onderwerp interview: Toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan en de uitwerkingen op de rechtszekerheid en handhaving.

Doel van het interview: Het doel van dit interview is om informatie te verzamelen voor het advies aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk over welke gebiedstypen, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het gebruik van open normen, hoe deze in te vullen en te handhaven en wat het effect is op de rechtszekerheid van belanghebbenden

Duur van het interview: 45 min

Leiden, 09-06-2020

A: Student

B: Geïnterviewde

Fase	Interview
<i>Fase 1: Opening interview</i>	A: Allereest heel erg bedankt dat u mij te woord wilt staan. Ik zal mij eerst even voorstellen mijn naam is Mark Kop, hbo-rechtenstudent aan de Hogeschool Leiden. In opdracht van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk doe ik onderzoek naar de toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan en de uitwerkingen op de rechtszekerheid en handhaving. Het doel van dit interview is om informatie te verzamelen voor het advies aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk over welke gebiedstypen, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het gebruik van open normen, hoe deze in te vullen en te handhaven en wat het effect is op de rechtszekerheid van belanghebbenden. Het interview duurt ongeveer tussen de 30 en 60 min. Het interview ziet er als volgt uit: Eerst krijgt u de gelegenheid om u voor te stellen. Vervolgens komen de algemene vragen over het toepassen van open normen in het pilot omgevingsplan. Nou las ik op de website van aandeslagmetdeomgevingswet, dat de gemeente beschikt over een pilot omgevingsplan Katwijk: Valkenburg. U gaf aan dat dit niet klopt, toch? B: Nee, wij hebben nog geen pilot omgevingsplan. A: Nee, dan is dat duidelijk. Meneer de Boer gaf dit al aan, maar ik moest het voor de vorm toch even vragen. Na de algemene vragen wordt, in het kader van het bouwen van woningen, naar uw mening en visie gevraagd over het toepassen van open normen in verschillende gebieden. Ook aan de orde komt wat de uitwerkingen zijn van open normen op de rechtsbescherming en

	rechtszekerheid. Tot slot heb ik nog een aantal vragen over het handhaven van open normen. Is het voor u duidelijk? B: Voor mij is het duidelijk. Ik hoop dat ik je verder kan helpen. Zal ik mij eerst voorstellen? A: Ja graag. B: Ik ben Debbie Haak. Ik ben sinds een jaar werkzaam bij de gemeente Katwijk, daar ben ik ingehuurd voor twee dagen in de week om aan de slag te gaan met het voorbereiden van het omgevingsplan. Onder andere zijn wij bezig met een leergang, waarin we gezamenlijk aan het nadenken zijn over hoe we het omgevingsplan kunnen gaan opstellen. We zijn bezig met een oefengebied en we hebben een gebied gepakt waar we aan de hand van thema's kijken waar we tegenaan lopen, indien we een omgevingsplan zouden maken en waar we ook de discussie hebben of we gebruik maken van open of gesloten normen. We zijn dezelfde zoektocht aan het doen. Mijn rol binnen Katwijk is om de bewustwording en de veranderingen die eraan komt en de mogelijkheden die straks binnen het omgevingsplan hebt, om daar de organisatie op voor te bereiden. A: U had het over een voorbeeldgebied. Is er al een voorbeeldgebied? B: Wij hebben een voorbeeldgebied voor onszelf dat we intern gebruiken, omdat in dat gebied komt alles samen. Daar is de wens van woningbouw, bedrijvigheid zit daar, het is een erfgoed gebiedje, monumentale panden staan er, groenstructuur is van belang, wegenstructuur is van belang, dus we hebben dat gebied gepakt. Elke keer hebben we een thema en daar projecteren we elke keer een thema op dat gebied. We hebben nu tien thema's gehad. Vanmorgen toevallig de laatste gehad over natuur en milieueffectrapportage. We gaan nu botsproeven doen om te kijken of we nou open of gesloten normen toepassen. A: Wat bedoelt u met botsproeven? B: Eigenlijk is het zo dat iedereen binnen de gemeente een ruimte claim heeft. We hebben een sessie gehad over energie en die zeggen we willen zonnepanelen. We hebben een sessie gehad over wonen en die zeggen we willen op het eiland wonen. We hebben een sessie gehad over bedrijvigheid en die zeggen, ja we willen bedrijven. Dus iedereen heeft zijn claim op dat gebied en er zijn dus tegenstrijdige belangen. Nu zijn we aan het onderzoeken hoe we de doelen kunnen behalen en hoe we elkaar kunnen vinden. A: Dat klinkt zeer interessant.
Fase 2: open normen in het algemeen	A: heeft zich zojuist voorgesteld. Dan zou ik nu graag willen overgaan op de algemene vragen over het toepassen van open normen. B: Er zit misschien een vertraging op de lijn, omdat ik nu in Engeland zit. A: Ja, ik merk het. De eerste vraag is hoe de gemeente zich heeft voorbereidt op het toepassen van open normen in het pilot omgevingsplan? U heeft daar al iets korts over gezegd. B: Dat doen wij samen met een bureau..... (Verder niet uitgewerkt, is al eerder toegelicht in het interview)

A: Als de gemeente een omgevingsplan zou hebben, is er al nagedacht over hoe de gemeente de open normen zouden invullen en of je die zou invullen?

B: Als je zou kijken naar wat de wetgever beoogt en naar de flexibiliteit, dan zou je prima kunnen werken met open normen. Daar zit nou de zoektocht in. Wat beoog je met een bepaald gebied? En ik denk dat je straks ook wel gebieden hebt, waar je geen open normen toepast, omdat je goed wilt regelen en vastleggen. Daar wil je de creativiteit niet hebben. Maar als je een ontwikkelgebied hebt, dan zou je heel goed open normen kunnen toepassen. We zijn nu aan het nadenken over hoe we flexibiliteit kunnen bieden, zonder alles in te perken. Het zal in het omgevingsplan ook vaak een mix worden van.

A: Wordt er dan ook een koppeling gemaakt naar een omgevingsvisie of beleidsregels?

B: Waar we nu tijdens de werksessies tegenaan lopen is, we hebben een omgevingsvisie, alleen al die omgevingsvisies zijn hoog over. Waar we nu tegenaan lopen, is dat we heel vaak het kapstokje missen van wat is nou het doel binnen het gebied, gezondheid, erfgoed. Er worden met algemene termen gesmeten, zoals we willen een gezonde leefomgeving. Dan denk ik, ja wat willen we daar nou mee. We proberen dat nu te vatten in planregels en daar lopen we nu tegenaan. We proberen nu de punten in het omgevingsvisie scherper te krijgen, zodat we het juist kunnen verwoorden in de planregels.

A: Zoals ik het nu hoor, zijn jullie heel erg bezig met de ontwikkeling van het omgevingsplan en zijn jullie net als andere gemeenten lopen jullie met vragen over hoe je open normen in verschillende gebieden kan toepassen.

B: In principe zou je feitelijke in alle gebieden open normen kunnen gebruiken. De vraag is wat het doel is dat je wilt bereiken. Ook bij een monumentengebied zou je ook een open norm kunnen gebruiken, indien je juist het monument wilt beschermen. Een open norm kan je ook gebruiken om het erfgoed te versterken. Een open norm kan zijn dat iets bijdraagt aan de ontwikkeling van het erfgoed en zo zou je ook het doel kunnen bereiken. Ik denk dat het niet heel duidelijk is welk gebied wel en welk gebied niet. Ik ben van mening dat je het in alle gebieden kan gebruiken, alleen met net een ander accent. Of zit jij daar anders in? Want daar ben ik ook wel benieuwd naar.

A: Gisteren heb ik met een gemeente gesproken, die zei dat je ook moest kijken naar de gevestigde belangen, waardoor niet alle gebieden geschikt zijn.

B: Ja dat heeft te maken met de rechtszekerheid, maar dat komt volgens mij verder in het interview ter sprake.

A: De volgende vraag heeft betrekking op andere flexibiliteitsinstrumenten. In het huidige stelsel wordt ook gebruik gemaakt van andere flexibiliteitsinstrumenten, zijn deze voldoende flexibel, waardoor het gebruik van open normen overbodig is en die meer rechtszekerheid bieden?

B: Mag ik vragen op welke instrumenten je dan doelt?

A: Bijvoorbeeld afwijkprocedures?

	B: In hoeverre zijn die rechtszeker voor de burger. Op dit moment zou je kunnen afwijken van een bestemmingsplan en ook dat is geen rechtszekerheid. Voor de open normen en de afwijking die nu mogelijk is, maakt het eigenlijk niet uit. Alleen met open normen toon je wel aan waar binnen het moet. Dus je geeft wel aan dat het moet passen binnen de doelstelling. Daarmee geef je wel aan richting de initiatiefnemer maar ook richting de burger die in de omgeving zit, hé het moet wel passen binnen de grondvisie of wel passen binnen dezelfde hoogte en krijg je niet iets heel raars. Dus ik denk dat het niet heel veel verschil uit maakt.
<i>Fase 3: Het in het kader van het bouwen van woningen, toepassen van open normen in bepaalde gebiedstypen.</i>	A: Dan wil ik graag overgaan op het, in het kader van het bouwen van woningen, toepassen van open normen in verschillende gebieden. U gaf hiervoor al aan dat het overal zou kunnen. Dus het toepassen van open normen in een stads- of dorpscentrum zou heel goed kunnen? B: Ja, je kan daar gebruikmaken van open normen. Je kan geen hoogtemaat op nemen, je kan geen breedtemaat opnemen. Daarmee geef je meer creativiteit aan de ontwikkelaar en ook heeft de ontwikkelaar de plicht om de omgeving erbij te betrekken. Op dat moment kan je zorgen dat er geparticipeerd wordt en kan je met elkaar de dialoog aan. A: U gaf aan dat het gebruik van open normen ook zou kunnen, indien het gaat om een monumentaal pand. B: Ja in principe wel. Wanneer het gaat om een vervallen pand en het staat op in storten dan zou je de ontwikkelaar meer de ruimte kunnen geven om het pand op te knappen. Je bereikt het doel eerder, dan bijvoorbeeld nu. Het lastige vind ik nu wel de beoordeling. A: Beoordeling? B: Ja de beoordeling. Je hebt straks een hele lijst met open normen en dat zijn nu algemene kreten, zoals het moet passen binnen het straatbeeld. Maar wat is passen binnen het straatbeeld en hoe ga je dat beoordelen? Hoe ga je het afwegen en hoe ga je zorgen dat het aan de norm voldoet? Dat vind ik de grootste uitdaging. A: Wat is uw visie daarin? B: Daar heb je ook verschillende mogelijkheden in. Je kan het op een omgevingstafel gaan beoordelen. Dat betekent wel dat er veel meer werk en druk komt bij de mensen en dat je de dialoog voert en gaat beoordelen. Dat betekent wel iets voor je organisatie en inrichting van je organisatie. Je gaat het dus verschuiven van het checken van een vergunning naar het aangaan van een dialoog. Het is een hele andere mindset en manier van denken. A: Met wie ga je dan de dialoog aan? B: De stakeholders, bewoners, ontwikkelaars en misschien wel met een Hoogheemraadschap, die moet er ook iets van vinden. A: Wordt het dan niet hele grote tafel? B: Ja dat zou kunnen en dat wordt natuurlijk de grootste uitdaging. Ieder heeft zijn eigen belangen. Er moeten dan concessie worden gedaan om het meerdere te behalen.

	A: En hoe zit dat met een buitencentrum met jarendertigwoningen? B: (Antwoord komt overeen met wat eerder is gezegd) Het ligt ook aan de gemeente. Als je als gemeente niets kunt loslaten, dan zou je alles moeten dichttimmeren en werken open normen niet. Bij het tot stand komen van open normen is het de taak om iedereen erbij te betrekken. Uitleggen wat de normen inhouden en hoe het werkt. Daarnaast kan je ook zeggen als de norm door de jaren heen steeds op dezelfde manier wordt ingekleurd, dat je er dan een regel van maakt. A: (Stedelijk uitloopgebied is hetzelfde antwoord) Conclusie is dat je open normen in elk gebied zou kunnen toepassen, je moet dan wel van tevoren in gesprek gaan met de verschillende partijen en goed kijken wat je doel is in het gebied. B: Ja en wat voor type gemeente ben je. Want ook de bestuurders moeten er mee omgaan.
<i>Fase 4: Rechtszekerheid</i>	A: Dan zou ik graag willen hebben over het onderwerp rechtszekerheid. Een belangrijk punt op heb ik opgemerkt. Hoe kijkt u tegen deze kwestie aan? B: Het hoeft niet te leiden tot minder rechtszekerheid. Je kan open normen hebben en daar een vergunningstelsel aankoppelen. Open normen betekent niet dat je alles mag. Dus als je daar een vergunning aankoppelt dan geef je aan dat iets kan als het bijdraagt aan, maar je hebt wel altijd een vergunning nodig. Bij een vergunningaanvraag heb je ook weer de participatie en de grote afwijkingsprojecten die daar weer gebruik van maken. Dus de vraag is of het zo veel minder rechtszekerheid biedt. Tenminste zo kijk ik er tegenaan. A: Maar wanneer persoon A wel een vergunning krijgt en persoon B niet, omdat ze ieder een eigen interpretatie hebben, dan kan er toch wel rechtsonzekerheid ontstaan? B: Dat denk ik niet, omdat alles staat of valt natuurlijk met je motivering. Als gemeente heb je natuurlijk ook gewoon je motiveringsplicht. Wanneer B wel een vergunning krijgt en A niet, dan heb je altijd de discussie waarom A niet, maar dat heb je nu ook. Het is niet zo op het moment dat iemand zegt, ja ik draag bij aan die en die doelstelling die jullie hebben opgenomen in de open norm en je weegt het niet af, dan snap ik dat er rechtsonzekerheid ontstaat. Hoe ga je om met de participatie om de burger uit leggen waarom het in dat geval wel kan en in een ander geval niet. A: Het komt eigenlijk later in het interview, maar hoe zou je het moeten motiveren? B: Dat is een hele leuke en dat zou de jurisprudentie moeten uitwijzen, want hoe ver moet je gaan met je motivering. Moet je het 100% goed doen of zit daar nog een slag boven en als jij maar goed motiveert waarom het wel of niet kan. Dat is feitelijk nu ook zo en jurisprudentie moet straks maar uitwijzen wat een goede motivering is.

	A: Dus de rechtszekerheid hangt ook af van de motivering en de jurisprudentie moet later oordelen wat een goede motivering is. B: Ja precies. Je hebt straks natuurlijk je omgevingsvisie en je afwegingskader die beoordeelt of je inderdaad iets bijdraagt aan iets en daardoor je motivering onderbouwt en straks de dialoog met de omgeving die bij de plannen aan de orde is en volgens mij valt het dan nog mee met de rechtsonzekerheid. A: Gemeenten krijgen straks meer vrijheden, bijvoorbeeld meer beleidsvrijheid, bestuurlijke afwegingsruimte, beoordelingsvrijheid en beoordelingsruimte. Bent u van mening dat open normen leiden tot beperking op de rechtsbescherming? B: Nee, dat hoeft niet. Alles staat en valt met hoe je straks gaat participeren en hoe je het plan opstelt. Omdat nu alles is dicht gekaderd in het bestemmingsplan en je maakt gebruik een afwijkingsbevoegdheid, je gaat met een buitenplanse procedure aan de slag, dan hebben die mensen ook geen rechtszekerheid en moet je kijken hoe vaak er gebruik van wordt gemaakt omdat het net niet past. De buurman denkt dan het mag niet hoger dan negen meter, ik kan je op een briefje geven dat er ontzettend veel procedures zijn voor plannen die net niet passen. Hoe rechtszeker is het nu? Tenzij je een gemeente hebt die geen afwijkingsprocedure toepassen, dan heb je met een open norm wel een verschil in de rechtszekerheid. Nu timmer je alles dicht en heb je goede plannen die net niet passen en juist met zo'n open norm hoef je geen procedure te volgen. Dus ik denk juist dat je nu een winst haalt, omdat je vooraf in dialoog bent met verschillende partijen en zo de gang naar de rechter voorkomt. A: Hoe kijkt u tegen het vergunningsvrij bouwen met open normen aan? B: Wat bedoel je precies met vergunningsvrij bouw met open normen? A: Een voorbeeld is het vergunningsvrij bouwen van een dakkapel en in het omgevingsplan staat, dat het is toegestaan om een dakkapel te plaatsen, mits het in het straatbeeld past. B: Dat is ook het lastige van handhaven, want wanneer past iets bijvoorbeeld in de omgeving. En wanneer je dus vergunningsvrij mag bouwen met een open norm, dan zie je het dus nooit en komt een handhaver op het laatste moment langs als het er al staat en ik denk dat die combinatie heel lastig is. Ik zou dan kiezen voor een gesloten norm. A: Wat betreft de rechtszekerheid is participatie heel erg belangrijk, maar is dat het enige waar een gemeente rekening mee moet houden bij de rechtszekerheid van omwonenden? B: Sowieso is het belangrijk dat je niet alleen participatie toepast bij het initiatief, maar ik denk ook bij de uitleg en participatie bij de visie en bij het omgevingsplan zelf. En is het ook belangrijk wat de rol van de gemeente is. Het zorgen van participatie ligt nu bij de initiatiefnemers en wil je als gemeente dat iedereen betrokken is, dan zou je toch richtlijnen moeten geven.
--	--

<i>Fase 4: Handhaven van open normen</i>	A: Dan zijn we aangekomen bij het laatste onderdeel van dit interview, het handhaven van open normen. Hoe kunnen gemeenten en de omgevingsdiensten ervoor zorgen dat de open normen juist worden geïnterpreteerd en dus op een juiste wijze worden gehandhaafd? B: Ik denk dat bij het opstellen van een omgevingsplan moet zorgen dat iedereen in de keten betrokken is en dat het ook voor de handhavers duidelijk is hoe ze moeten toetsen en of ze moeten toetsen en hoe je gaat interpreteren. Juist daar mag er geen ruis ontstaan en dat is nog wel een hele uitdaging. Een handhaver gaat nu op zijn fietsje langs en kijkt in het bestemmingsplan en dit mag er en het staat er net even anders dus handhaven. Op het moment dat hij een lijstje heeft met vage regels, dan kan hij niet vanaf de straat oordelen het mag wel of het mag niet. Door het gebruik van open normen komt er dus ook een hele rol verschuiving. Er moet gekeken worden naar de vergunningverlener en hoe de motivatie is opgesteld, zodat je als handhaver daarop in kan gaan. A: De handhaver krijgt dus de motivering onder ogen van de vergunningverlener? B: Ja, het blijft lastig voor de handhaver om op open normen te handhaven. Dus wellicht gaat de handhaver minder handhaven of niet handhaven. A: Gisteren heb ik gesproken met een handhavingsorgaan, die voorstelde dat hij het liefst om de twee weken aan tafel zit met nog het liefst een schriftelijkstuk met de uitleg van open normen. Wat vind jij van zijn idee? B: Zo werkt het dan niet meer. Dat is dus het lastige en een andere mindset van de handhaver, vergunningverlener en RO'er, het gaat niet meer volgens de regeltjes, we gaan kijken hoe we het doel kunnen bereiken. Dit leidt tot verschuiving van je werk er zullen meer omgevingstafels en acties moeten komen. A: Hoe vaak zullen de omgevingstafel dan moeten plaatsvinden? B: Dat ligt eraan of je alles op zo'n tafel laat komen, want als je overal een vergunning aankoppelt met open normen, dan komt alles op zo'n tafel terecht of ga je een combinatie maken met open en gesloten normen. Dus het is maar hoe veel gebruik maak je van open normen en al s je dus alles met open normen doet, dan zit je wekelijks aan zo'n tafel. A: Het is al even benoemd, maar hoe zit het met het motiveren? B: Je moet in je visie goed voor ogen hebben wat het doel is en vandaar uit ga je het motiveren. Wanneer je dus een open norm gebruikt dat het moet bijdragen aan een gezonde leefomgeving en je hebt niet goed omschreven wat je daar onder verstaat, dan wordt het motiveren ook lastiger.
<i>Slot interview</i>	A: Dan wil ik bedanken voor je laatste antwoord en voor alle antwoorden die zijn gegeven. Dan wil ik tot slot vragen of er nog zaken zijn die onbesproken zijn gebleven en waar u toch nog iets over wilt zeggen? B: Nee, ik vind het een hele leuke discussie en onderwerp. A: Wat vond u van het interview? B: Ja heel leuk.

	A: Heel erg fijn om te horen. Dan wil ik graag het interview afsluiten en wil ik jou heel erg bedanken voor de tijd en moeite. B: Graag gedaan en tot ziens. A: Dag mevrouw.
--	--

Bijlage IX – Interview gemeente Krimpenerwaard

Naam interviewer: Mark Kop

Functie: Hbo-rechtenstudent aan de Hogeschool Leiden

Naam geïnterviewde: M. Herngreen

Functie: Beleidsmedewerker

Onderwerp interview: Toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan en de uitwerkingen op de rechtszekerheid en handhaving.

Doel van het interview: Het doel van dit interview is om informatie te verzamelen voor het advies aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk over welke gebiedstypen, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het gebruik van open normen, hoe deze in te vullen en te handhaven en wat het effect is op de rechtszekerheid van belanghebbenden

Duur van het interview: 45 min

Leiden, 09-06-2020

A: Student

B: Geïnterviewde

Fase	Interview
<i>Fase 1: Opening interview</i>	A: Allereest heel erg bedankt dat u mij te woord wilt staan. Ik zal mij eerst even voorstellen mijn naam is Mark Kop, hbo-rechtenstudent aan de Hogeschool Leiden. In opdracht van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk doe ik onderzoek naar de toepasbaarheid van open normen in het omgevingsplan en de uitwerkingen op de rechtszekerheid en handhaving. Het doel van dit interview is om informatie te verzamelen voor het advies aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk over welke gebiedstypen, in het kader van het bouwen van woningen, geschikt zijn voor het gebruik van open normen, hoe deze in te vullen en te handhaven en wat het effect is op de rechtszekerheid van belanghebbenden. Het interview duurt ongeveer tussen de 30 en 60 min. Het interview ziet er als volgt uit: Eerst krijgt u de gelegenheid om u voor te stellen. Vervolgens komen de algemene vragen over het toepassen van open normen in het pilot omgevingsplan, voor u is dat het Pilot Omgevingsplan Binnenstad-Schoonhoven. Daarna wordt, in het kader van het bouwen van woningen, naar uw mening en visie gevraagd over het toepassen van open normen in verschillende gebieden. Ook komt aan de orde wat de uitwerkingen zijn van open normen op de rechtsbescherming en rechtszekerheid. Tot slot heb ik nog een aantal vragen over het handhaven van open normen. Dan wil ik u graag nu de gelegenheid geven om zelf voor te stellen.

	B: Mijn naam is Mathijs Herngreen, ik ben in dienst van de gemeente Krimpenerwaard. Ik houd mij bezig met initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan en in het verlengende daarvan houd ik mij ook bezig met het Bestemmingsplan verbrede reikwijdte centrum Schoonhoven en ik help bij de implementatie van de Omgevingswet. A: Klinkt als een brede functie. B: Ja klopt en heel erg interessant. A: En liggen jullie op schema betreft de implementatie van de Omgevingswet? B: Ja, als het goed is halen we de deadline van eind 2021. A: Mooi.
<i>Fase 2: Het in het kader van het bouwen van woningen, toepassen van open normen in bepaalde gebiedstypen.</i>	A: Dan zou ik graag over willen gaan op de inhoudelijke vragen. Hoe heeft de gemeente in zijn pilot omgevingsplan zich voorbereidt op het toepassen van open normen in het omgevingsplan? B: Ja, hoe kan je je voorbereiden. Je moet natuurlijk wel weten wat het doel is van de Omgevingswet en de wetgever. Je moet eerst kijken naar de specifieke situaties in je gemeenten. Bijvoorbeeld het geluidsniveau in het centrum van Rotterdam is anders dan het geluidsniveau in het centrum van Schoonhoven. Het is daarom goed om na te denken over de afwegingsruimte die we moeten gebruiken bij het bepalen wat het geluidsniveau zou moeten zijn in het centrum van Schoonhoven. Dus we denken na wat dat betekent voor deze specifieke situatie en deze specifieke gemeente. Wat willen bereiken is dat we gebruik gaan maken van de afwegingsruimte die geboden wordt, maar anderzijds wel meer zekerheid geven aan de omgeving door alvast te bepalen wat er zo al mag en niet mag. A: En hoe doen jullie dat? B: We zijn nu bijvoorbeeld aan het berekenen wat er kan en wat er nu wordt geproduceerd en we kunnen indien die waarde niet kan worden vastgesteld, een onderzoekje doen. Misschien maken we wel een basismodel waar afwijken mogelijk is. En dan komen we op het tweede punt, dat het flexibel denken ruimte moet bieden voor afweging waarbij wellicht een hogere waarde mogelijk is, als dat niet tot onevenredige aantasting van de omringende percelen leidt. En het woordje onevenredig is cruciaal, want als je kijkt naar de jurisprudentie, dan wordt er nu gesproken over dat er met de komst van de Omgevingswet meer afwegingsruimte gaat komen voor het bevoegd gezag. Wij proberen in onze beoordelingsregels het afwegen van belangen van de aanvrager en de omgeving, om die ruimte te gebruiken. Er staat bijvoorbeeld de gebruikersmogelijkheden van de gronden mogen niet onevenredig worden aangetast. Dat geeft afwegingsruimte. Deze methodiek is toepasbaar in het centrum van Schoonhoven, maar ook in het centrum van Rotterdam. Ik zie eigenlijk niet dat er bepaalde gebiedstypen zijn waar het niet of minder toepasbaar is. Zo, dan hebben we die vraag ook weer beantwoord. A: (gelach) dat scheelt weer vier vragen. Heeft de gemeente trouwens gebruik gemaakt van open normen in het pilot omgevingsplan? B: Ja die hebben we er wel ingebracht. A: Kunt u voorbeelden opnoemen? B: Even kijken. Het is voor de duidelijkheid nog niet vastgesteld. Een voorbeeld is dat bij transformatiegebied er geen onevenredige aantasting mag plaatsvinden van de gebruikersmogelijkheden in de omgeving en ik heb nog normen opgenomen over geluidswaarden.

	A: Hebben jullie ook open normen nader ingevuld? B: Nee, juist niet. Een open norm is een open norm. Als je dat verder invult in beleidsregels en dat is het lastige aan beleidsregels, dat initiatieven en plannen vaak net afwijken van de beleidsregels, dus met beleidsregels zet je je altijd weer klem. Essentie van een open norm is dat de afwegingsruimte ook afwegingsruimte blijft. Wat een onhandige uitspraak hé? A: mwhuaa, het kan erger (gelach). B: (gelach). A: U gaf zojuist aan dat het toepassen van open normen in elk gebied zou kunnen worden toegepast, alleen moet je als gemeente de vraagstellen wat je wilt bereiken en wat is het doel en daarbij moet je ook in een vroeg stadium de omwonenden en andere belanghebbenden betrekken bij het plan. Is dat kort samengevat wat u zei over het toepassen van open normen? B: Ja, ja en de kern is een goed leefklimaat voor iedereen. En een goed leefklimaat is natuurlijk ook een open norm, want wat is dat dan? Dat staat ook in onze pilot omgevingsplan en betekent meer dan alleen een goede ruimtelijke ordening.
<i>Fase 3: Rechtszekerheid</i>	A: Dan zou ik graag over willen gaan op het onderwerp rechtsonzekerheid van initiatiefnemers en omwonenden. Zo krijgen gemeenten meer vrijheden, zoals meer beleidsvrijheid, bestuurlijke afwegingsruimte, beoordelingsvrijheid en beoordelingsruimte. Daardoor lijkt de rechtsbescherming te worden beperkt. Bent u van mening dat open normen leiden tot beperking van de rechtsbescherming? B: Nou eigenlijk niet. Ik denk dat de rechtsbescherming beter in balans komt. Want ik denk dat de rechtsbescherming van zittende belangen te veel de overhand hadden. De rechter komt in het huidige stelsel niet tot een goede belangenafweging. Door meer afwegingsruimte in te bouwen kan er nu een betere balans ontstaan tussen de rechten van nieuwkomers en de rechten van de zittende mensen. Ik vind het voor de rechtsbescherming misschien wel een verbetering. Ik zou in ieder geval niet van een verslechtering spreken. A: Wat is uw visie omtrent het toepassen van open normen en de rechtszekerheid van initiatiefnemers en omwonenden? B: Het grote twijfel dat bij juristen ontstaat is dat de Omgevingswet leidt tot rechtsonzekerheid. Maar ik keer het nu om en dat zeg ik al een jaartje of vier, de Wet Ruimtelijke Ordening is een onding. Want zoals we hem nu hebben kan het toch niet waar zijn dat alles zodanig in beton gegoten wordt dat er eigenlijk geen verandering mogelijk zou kunnen zijn. De situatie van nu is over tien jaar niet hetzelfde als nu. A: Nee, B: Dus hoe kan je in een bestemmingsplan bepalen dat alles in de eeuwigheid er zo uit blijf zien. En dat leidt tot de volgende conclusie dat de enige rechtszekerheid die je nog hebt als burger, is dat er met je wordt gesproken over wat er in de omgeving gaat veranderen. Dat is de kern van wat de Omgevingswet wilde, dat er een proces ontstaat dat als je iets wilt, je met de omgeving gaat praten over hoe je dat gaat doen. Het bevoegd gezag ziet erop toe dat de dialoog tot stand komt en dat de dialoog ook daadwerkelijk gevoerd gaat worden. De flexibiliteit zat eigenlijk al in de Wet Ruimtelijke Ordening, alleen het werd niet toegepast. De dialoog werd pas op het einde gevoerd of werd zelfs vergeten. Het overleggen van het plan, wordt met de komst van de

	Omgevingswet cruciaal. Uiteindelijk is het bevoegd gezag die gaat bepalen of een plan uitlegbaar is voor de Raad en of het plan zorgt voor een veilige en gezonden situatie voor iedereen in de omgeving. Het bevoegd gezag heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen dat iets ook daadwerkelijk leidt tot een leefbare en duurzame omgeving. A: Oké, dus kort samengevat moeten de omgeving en initiatiefnemers vroegtijdig worden betrokken bij het plan en dus vroegtijdig participeren. B: Ja, dat is in ieder geval essentieel en de gemeente oordeelt of het plan leidt tot onevenredige belasting van de leefomgeving. A: Bent u het eens met de wetgever om bij vergunningsvrijbouwen alleen gesloten normen te gebruiken? B: Dat is haast onvermijdelijk. Dat snap ik volledig. Je moet bij vergunningsvrijbouwen als belanghebbende gelijk moeten kunnen zien wat wel of niet mag.
<i>Fase 4: Handhaven van open normen</i>	A: Hoe kunnen gemeenten en de omgevingsdiensten ervoor zorgen dat de open normen juist worden geïnterpreteerd en dus op een juiste wijze worden gehandhaafd? B: Daar zal wel degelijk af en toe denkwerk zijn. Want is het een onevenredige aantasting van het leefklimaat, ja of nee? Daar zal een soort van algemene mening moeten ontstaan, waar de handhavers invulling aan moeten gaan geven. Dat is onvermijdelijk en zal in het begin toch wat wringen en wat denkwerk opleveren, want anders kom je er niet uit. A: Maar moeten handhaver dan uitleg gaan geven of een open norm overtreden is? B: B&W moet uitleggen wat aanvaardbaar is. De handhavers zullen interpretatie moeten geven en als de belanghebbende het er niet mee eens is, dan komt het bij B&W terecht. Dus uiteindelijk zou B&W een afweging moeten maken. A: Maar hoe moet een handhaver weten wat er met een bepaalde open norm wordt bedoeld? B: Dat zal een trial of arrow zijn. Als zij in de praktijk vinden dat iets over de schreef gaat, dan kunnen ze malen en als de mensen het niet eens zijn, dan zal B&W een oordeel moeten vellen. En het is een kwestie van gezond verstand gebruiken, iedereen kan zien wat leidt tot een onaanvaardbare situatie. A: En wat vindt u van het idee om elke twee weken aan tafel te zitten over de interpretatie van open normen en tevens de handhavers een schriftelijk stuk toezendend met de uitleg van open normen? B: Nou het twee wekelijkse gesprek zie ik helemaal zitten, maar het uitwerken in vuistregels lijkt mij zeer onverstandig. Uiteindelijk gaan de vuistregels een eigen leven leiden en heb je een nieuw beleidsstuk. A: Dan heb ik nog één vraag over het motiveren van een open norm. Hoe kunnen gemeenten en omgevingsdiensten handhavingsbesluiten motiveren, indien een norm is overtreden die enige interpretatie vergt? B: Je zou moeten kijken of in een concrete situatie de drie vuistregels leefbaarheid, veiligheid en gezondheid daadwerkelijk onderdruk staan. Mocht dat niet duidelijk zijn dan moet je het doen aan de hand van onderzoeken. Maar het feit is dat het situationeel is. Elke situatie zou dus anders gemotiveerd worden. Het kan dan wel gaan wringen met willekeur, maar het is dan aan de rechter om te oordelen of er sprake is van willekeur of dat er een juist gebruik is van de afwegingsruimte die een bevoegd gezag heeft.

	A: En speelt bij het motiveren de omgevingsvisie nog een rol? B: Daar begint het volgens mij mee. A: Dat is een zeer duidelijk verhaal. B: Kan je hier wat mee? A: Ja, ik denk van wel.
<i>Slot interview</i>	A: Dan wil ik u bedanken voor uw tijd en aandacht. Dan wil ik tot slot vragen of er nog zaken zijn die onbesproken zijn gebleven en waar u toch nog iets over wilt zeggen? B: Nee, volgens mij is alles wel behandeld. A: Wat vond u van het interview? B: Leuk. A: Heel erg fijn om te horen. Dan wil ik graag het interview afsluiten en wil ik jou heel erg bedanken voor de tijd en moeite. B: Graag gedaan en succes. A: Heel erg bedankt en tot ziens.