

## **Inleiding**

De gemeente Asten ontwikkelt een Omgevingsvisie. Tijdens interne en externe bijeenkomsten komen vragen terug over de juridische status van de Omgevingsvisie. Hoe verhoudt de Omgevingsvisie zich tot de geldende bestemmingsplannen? Hoe vindt de toetsing aan de Omgevingsvisie plaats? Zijn er risico's aan de vaststelling van de Omgevingsvisie? Deze notitie licht de juridische status van de Omgevingsvisie toe en behandelt de gestelde vragen.

## **Geldend recht**

De Omgevingswet werpt zijn schaduw vooruit. De wet is vastgesteld, maar nog niet in werking getreden. Dit betekent dat anno nu weliswaar geëxperimenteerd kan worden met de instrumenten uit de Omgevingswet, maar dat daar nog geen formele rechtskracht aan toekomt. Ten aanzien van omgevingsvisies die momenteel worden vastgesteld, is dit geen beletsel. Zij zijn te beschouwen als structuurvisies zoals bedoeld in artikel 2.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Wanneer zij worden vastgesteld vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan is daarop het gestelde in de Wro c.a. van toepassing. Dit houdt in dat in een structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij de voorbereiding van de visie. In de Wro en het Bro zijn verder geen eisen opgenomen over de procedure van een structuurvisie. Tegen de vaststelling van de structuurvisie is geen bezwaar of beroep mogelijk.

## **De juridische status**

Wat is de status van een omgevingsvisie die formeel als structuurvisie volgens de Wro heeft te gelden? Een dergelijke omgevingsvisie is uitsluitend bindend voor het vaststellende bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Voor de gemeente is dat de gemeenteraad. Dit wordt 'zelfbinding' genoemd. De inhoud van een omgevingsvisie is dus niet bindend voor de burger. Zelfbinding betekent dat de gemeenteraad in beginsel niet mag afwijken van de omgevingsvisie bij besluiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Doet hij dat wel, dan kunnen daartegen door derden rechtsmiddelen worden ingezet met een beroep op het motiveringsbeginsel. Dit algemene beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat een overheidsbesluit of andere rechtshandeling altijd een heldere motivering moet hebben. Er moet zijn onderbouwd waarom het besluit wordt genomen en hoe zich dat verhoudt tot eerder genomen besluiten. De overheid moet consistent zijn en navolgbare keuzes maken. Dit is vastgelegd in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit wil niet zeggen dat afwijking van de omgevingsvisie in het geheel niet is toegestaan. Mits deugdelijk gemotiveerd, mag de gemeenteraad tot andere keuzes komen dan volgens de omgevingsvisie het geval zou moeten zijn.

Wat betekent dit concreet? Wanneer het komt tot vaststelling, dan bindt de gemeenteraad van Asten zichzelf aan de omgevingsvisie. Besluiten die naderhand worden genomen, moeten terug zijn te voeren tot de omgevingsvisie. Dit gaat dan vooral om de vaststelling van bestemmingsplannen en projectafwijkingbesluiten (artikel 2.12 lid 1 sub 3 onder a Wabo). Nieuwe initiatieven die niet passen in het bestemmingsplan moeten dus worden getoetst aan de omgevingsvisie. Dat betekent dat een initiatief niet alleen moet bijdragen aan de kernkwaliteiten en opgaven van Asten, maar ook dat het in de omgevingsvisie geformuleerde stappenplan moet worden gevolgd.

In de praktijk is het niet altijd zonneklaar of aan de omgevingsvisie (of structuurvisie) wel recht wordt gedaan. Visies zijn per definitie globale kaders en niet bedoeld om concrete casus te beslechten. Er zal dus al gauw een grijsgebied ontstaan. Dat is met name aan de orde als de omgevingsvisie niet zozeer een concreet afwegingskader voor nieuwe ontwikkelingen bevat, maar eerder als een proceswijzer moet worden opgevat. In dat geval wordt het een interpretatiekwestie of de raad zich wel of niet aan de visie heeft gehouden en zo nee, of de afwijking voldoende is gemotiveerd. De rechter die over dat besluit moet oordelen, zal zich beperken tot een marginale toetsing. De rechter gaat dan na of de gemeenteraad het bestreden besluit in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, had mogen nemen. De rechter oordeelt niet over de inhoud van het besluit zelf, maar kijkt alleen of het besluit op de juiste manier tot stand is gekomen. De standaardoverweging die in de jurisprudentie wordt toegepast is als volgt: 'De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsvrijheid' (zie bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak 19 september 2018 201706845/1/R6). Juist het aspect van de beleidsvrijheid van de raad betekent dat een beroep tegen een in afwijking van de omgevingsvisie genomen besluit niet snel zal slagen.

De geldende bestemmingsplannen ondervinden geen invloed van de naderhand vastgestelde omgevingsvisie. Dat geldt in principe ook voor de daarin opgenomen flexibiliteitsbepalingen, zoals uitwerkingsplichten en afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden. Bedacht moet echter worden dat wanneer de toepassing van die flexibele bevoegdheden afhankelijk is gesteld van open normen (geen onevenredige aantasting van ... de leefomgeving, het landschap, de milieukwaliteit etc.) wel degelijk aan de omgevingsvisie gelding toekomt. Zeker wanneer daarin specifiek wordt ingegaan op de onderwerpen waarop de open normen betrekking hebben. Verder geldt in algemene zin dat hoe gedetailleerder en recenter de omgevingsvisie, hoe zwaarder de motiveringseis bij afwijking.

### **Na inwerkingtreding van de Omgevingswet**

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt de als structuurvisie vastgestelde omgevingsvisie formeel de status van omgevingsvisie. Dit gebeurt van rechtswege. De omgevingsvisie moet worden doorvertaald naar het gemeentelijke omgevingsplan en de eventuele programma's. Die doorwerking is vergelijkbaar met de huidige status van beleidsstukken zoals structuurvisies op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau en de huidige verhouding tot het bestemmingsplan. De omgevingsvisie is op elk overheidsniveau zelfbindend voor de bestuurslaag die het heeft opgesteld en waarvoor het is opgesteld. Een omgevingsvisie van een hoger bestuursorgaan werkt dan ook niet dwingend door in omgevingsvisies en omgevingsplannen die door een lager bestuursorgaan worden vastgesteld. Uit de Omgevingswet en de toelichting daarop blijkt dat de omgevingsvisie in een bepaalde mate sturend moet zijn voor het bestuursorgaan zelf, onder meer bij het op- en vaststellen van een omgevingsplan. Dit is de eerdergenoemde zelfbinding. Het omgevingsplan moet dus in overeenstemming zijn met het gemeentelijk beleid, tenzij daar in een bepaald geval gemotiveerd van wordt afgeweken. Als een afwijking van dit beleid in een omgevingsplan niet of onvoldoende wordt gemotiveerd, kan dat in een beroepsprocedure aanleiding zijn voor de rechter om dat deel van het omgevingsplan te vernietigen.

### **De MER-plicht**

In het algemeen is het zo dat er een planMER-plicht voor een omgevingsvisie kan zijn indien de omgevingsvisie voldoende concrete uitspraken doet over bijv. grote woningbouwlocaties of bedrijfsterreinen e.d. De Omgevingsvisie Asten nodigt de samenleving uit om met goede initiatieven bij te dragen aan de ontwikkeling van de kernkwaliteiten en opgaven van de gemeente. Concrete activiteiten in combinatie met locaties worden niet aangewezen. Daarmee heeft de omgevingsvisie niet de concreetheid om zinnig onderwerp te kunnen zijn van een milieueffectrapport. Er is geen sprake van een MER-plicht.

### **Uitvoeringsparagraaf**

'Voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat die structuurvisie in op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken', aldus de Wro. Een dergelijke verplichting kent de Omgevingswet niet. In plaats daarvan is voor de uitvoering van de voorgenomen ontwikkelingen uit de omgevingsvisie het kerninstrument programma's opgenomen. Betekent dit nu dat de Omgevingsvisie Asten een uitvoeringsparagraaf moet bevatten nu deze als structuurvisie wordt vastgesteld? Het antwoord luidt ontkennend. Typerend voor deze omgevingsvisie is dat het geen blauwdruk voor concrete ontwikkelingen is, maar eerder een uitnodiging aan de samenleving om door passende initiatieven bij te dragen aan de ontwikkeling van de gemeente.

### **Risico's**

De vaststelling van de omgevingsvisie is vormvrij en niet vatbaar voor bezwaar of beroep. Verder is – zoals gezegd – het principe van zelfbinding aan de orde en komt de raad beleidsvrijheid toe bij zijn keuze om al dan niet mee te werken aan initiatieven. Dat alles bijeen genomen maakt de omgevingsvisie niet of nauwelijks procedurele risico's kent. Het is het meest globale en vrije kader dat de Wro kent. Dat was ook nadrukkelijk de bedoeling van de wetgever, eerst al bij de huidige structuurvisie en later bij de omgevingsvisie. Aanvankelijk werd immers in het geheel geen verplichting aan de gemeente opgelegd om een omgevingsvisie op te stellen. Dat is later bij amendement gebeurd. Dat wil overigens niet zeggen dat de omgevingsvisie niet serieus genomen hoeft te worden. Wel degelijk is zij het normatieve uitgangspunt bij ruimtelijke keuzes. Het denken houdt echter niet op bij de visie. De gemeente blijft verplicht om haar keuzes te motiveren, hetzij door te verwijzen naar de visie, hetzij door daar gemotiveerd vanaf te wijken. Hoe robuuster de verwijzing, respectievelijk de motivering, hoe lager het risico op juridische negatieve gevolgen.