



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het omgevingsrecht als inspiratiebron voor het algemeen bestuursrecht: de (exceptieve) toetsing van het bestemmingsplan, licht in de bestuursrechtelijke duisternis?

Kegge, R.

Citation

Kegge, R. (2023). Het omgevingsrecht als inspiratiebron voor het algemeen bestuursrecht: de (exceptieve) toetsing van het bestemmingsplan, licht in de bestuursrechtelijke duisternis? *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2023(6), 307-314. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3676955>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3676955>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het omgevingsrecht als inspiratiebron voor het algemeen bestuursrecht: de (exceptieve) toetsing van het bestemmingsplan, licht in de bestuursrechtelijke duisternis?

NTB 2023/206

In de artikelenreeks 'NTB & bijzonder bestuursrecht' staat de verhouding tussen de bijzondere deelgebieden en het algemeen bestuursrecht centraal. De invalshoek is het bijzondere bestuursrecht en welke inspiratie en lering dat kan bieden aan het algemeen bestuursrecht. De reeks is gestart met een bijdrage over het onderwijsrecht.² Nu is het omgevingsrecht aan de beurt. Daarna volgen het belastingrecht, het financieel recht en het vreemdelingenrecht.

1. Inleiding

Het omgevingsrecht wijkt op veel punten af van het algemeen bestuursrecht. Zo is een pro forma beroepsschrift niet mogelijk en mogen na de beroepstermijn geen nieuwe beroepsgronden meer worden aangevoerd als de Crisis- en herstelwet (Chw) op een omgevingsrechtelijk besluit van toepassing is.³ Daarnaast heeft het inmiddels beruchte *Varkens in Nood*-arrest geleid tot aanzienlijke afwijkingen van het algemeen bestuursrecht.⁴ Als er sprake is van zogenoemde Aarhusbesluiten, wordt in beroep namelijk de trechter van artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet meer aan belanghebbenden tegengeworpen.⁵ Als (rechts-)personen juist wel hebben deelgenomen aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, die in afwijking van artikel 3:15, eerste lid, van de Awb vaak openstaat voor eenieder, wordt juist het belanghebbende vereiste van artikel 8:1 van de Awb niet gehanteerd als ontvankelijkheidsvereiste in beroep.⁶ Deze voorbeelden laten zien dat zowel de wetgever als de bestuursrechter aan de afwijkingen in het omgevingsrecht hebben bijgedragen. Zo is de wetgever in bijzondere regelgeving regelmatig afgeweken van de Awb. Daarnaast heeft de bestuursrechter de afgelopen jaren een aantal uitspraken gedaan waardoor het omgevingsrecht steeds verder is gaan afwijken van het algemeen bestuursrecht. Voor de afwijkingen van het algemeen bestuursrecht kunnen zeer verschillende redenen bestaan.

Met dit artikel beoog ik echter niet om alle afwijkingen uitputtend in kaart te brengen en alle mogelijke redenen voor afwijking te behandelen. Dat zou namelijk al snel leiden tot een onoverzichtelijke opsomming van allerlei afwijkingen, die bovendien in belang verschillen en vaak weinig met elkaar hebben te maken. Ik heb ervoor gekozen om één onderwerp uit te lichten waar het omgevingsrecht wezenlijk van de centrale uitgangspunten van het algemeen bestuursrecht afwijkt. In afwijking van artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb staat namelijk al sinds jaar en dag tegen een bestemmingsplan een beroep open bij de bestuursrechter.⁷ Vanaf 1 januari 2024 zal dat ook gelden voor het omgevingsplan onder de Omgevingswet.⁸ Een voor beroep vatbaar algemeen verbindend voorschrift (avv) dus. Dat roept vragen op. Brengt de aard van het besluit met zich mee dat er in het omgevingsrecht veelvuldig meerpartijengeschillen ontstaan en dat er behoefte is aan bestuursrecht in twee gestrengheden? Hoe toetst de bestuursrechter een voor beroep vatbaar avv en hoe gaat de bestuursrechter om met dat avv in vervolgpcedures? De rode draad van dit artikel is dat het voor beroep vatbare bestemmingsplan en de toetsing daarvan past binnen het algemeen bestuursrecht en dat artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb zou moeten worden afgeschaft om belanghebbenden meer bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen avv's te bieden.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst beschrijf ik hoe de wetgever en de bestuursrechter in het bijzondere bestuursrecht kunnen afwijken van het algemeen bestuursrecht. Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 3 het bestuursrecht in twee gestrengheden. Daarna beschrijf ik in paragraaf 4 het bestemmingsplan als voor beroep vatbaar avv. Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 5 het omgevingsplan als voor beroep vatbaar avv. In paragraaf 6 ga ik in op het evidentie criterium bij exceptieve toetsing van een bestemmingsplan of een omgevingsplan in vervolgpcedures. In paragraaf 7 wordt de mogelijke afschaffing van artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb beschreven. In paragraaf 8 sluit ik af met enkele conclusies.

2. Afwijken van het algemeen bestuursrecht

Omgevingsrechtelijke wetten wijken regelmatig af van het algemeen bestuursrecht uit de Awb. Dat kan ook, aangezien de Awb geen bijzondere status heeft ten opzichte van andere

1 Mr. dr. R. (Rogier) Kegge is universitair docent bij de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.
2 M. Claessens, 'Het onderwijsrecht als inspiratiebron voor het algemeen bestuursrecht: over studentenperspectief en burgerperspectief', NTB 2023/76.

3 Art. 1.6 en art. 1.6a van de Chw.

4 HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma.

5 ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, AB 2021/201, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma.

6 ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma.

7 Art. 8:6 van de Awb en art. 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrecht-spraak.

8 Art. 23.10 van de Omgevingswet en Voortgangsbrief implementatie Omgevingswet van 26 januari 2023 van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Kamerstukken I*, 2022/23, 33118, nr. EK.

wetten in formele zin, zoals de Wet ruimtelijke ordening en straks de Omgevingswet.⁹ De bijzondere wetten functioneren in dat geval als zogenoemde *lex specialis* die voorgaan op algemene wetten.¹⁰ In de memorie van toelichting bij de Awb wordt dan ook onderkend dat de specifieke kenmerken van een bepaald deelterrein een goede reden voor afwijking kunnen zijn.¹¹ Maar de enkele reden dat men in een rechtsgebied met een bepaalde regel vertrouwd is, is onvoldoende reden voor afwijkingen en bij de afweging of moet worden afgeweken van de Awb, moet worden betrokken dat iedere afwijking het bestuursrecht als geheel ingewikkelder maakt.¹² Afwijking vergt dus, gelet op de inbreuk op de uniformerende werking van de Awb, steeds een goede motivering over de noodzaak hiervan.¹³ De aard van de afwijking bepaalt daarbij hoe zwaar de motiveringsplicht voor die afwijking is. In de memorie van toelichting bij de preconsultatieversie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb wordt in dit verband opgemerkt dat de Awb weliswaar van gelijke orde is als andere wetten in formele zin, maar dat de Awb wel materieel een bijzondere positie inneemt ten opzichte van bijzondere wetten, in die zin dat aan de (dwingend rechtelijke) bepalingen van de Awb een groter gewicht moet worden toegekend dan aan de bepalingen van een bijzondere wet.¹⁴ Daarmee wordt bedoeld dat afwijkingen van de Awb alleen in bijzondere wetten moeten worden opgenomen als deze onvermijdelijk zijn, aldus de memorie van toelichting. Niet alleen de noodzaak van een afwijking moet dus worden gemotiveerd, maar er moet zelfs worden gemotiveerd dat de afwijking in de bijzondere wet onvermijdelijk is. Daarmee lijkt de lat om af te wijken van de Awb nog iets hoger te worden gelegd.

Naast de afwijkingen die door de wetgever worden gemaakt, staan de afwijkingen van het algemeen bestuursrecht die de bestuursrechter heeft aangebracht in de jurisprudentie van het specifieke deelterrein. Ook dergelijke afwijkingen komen veelvuldig voor in het omgevingsrecht. Zo wijkt de termijn voor het indienen van een herzieningsverzoek vaak af,¹⁵ worden nieuwe beroepsgronden in zaken waarin de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak op grond van artikel 8:47 van de Awb wordt ingeschakeld eerder in strijd met een goede procesorde geoordeeld¹⁶ en is, in afwijking

van de rest van het bestuursrecht, de grondentrichter in hoger beroep in het omgevingsrecht gehandhaafd.¹⁷ Bij deze afwijkingen kiest de bestuursrechter vanwege de specifieke kenmerken van het deelgebied voor een afwijkende invulling van een bepaling in de Awb of een afwijkende invulling van een algemeen leerstuk. Ook dit soort jurisprudentiële afwijkingen tasten de uniformiteit van het bestuursrecht aan en moeten door de bestuursrechter goed worden gemotiveerd door de noodzaak van de afwijking in het specifieke deelgebied te onderbouwen. De Afdeling onderbouwt afwijkingen in het omgevingsrecht met verschillende redenen, zoals bijvoorbeeld het EU-recht, waarin onder meer het Verdrag van Aarhus is verwerkt, of de proceseconomie, maar de meest voorkomende reden is de betrokkenheid van de belangen van derden bij het bestreden besluit. Bij veel omgevingsrechtelijke besluiten zijn namelijk de belangen van derden betrokken. Dat kan bijvoorbeeld de initiatiefnemer van een in een bestemmingsplan voorzien project zijn waartegen omwonenden opkomen, of een veehouder wiens vergunning wordt betwist door een milieuorganisatie. Dit brengt mij bij het bestuursrecht in twee gestrengheden.

3. Bestuursrecht in twee gestrengheden

Het omgevingsrecht onderscheidt zich dus van andere deelgebieden van het bestuursrecht door het veelvuldig voorkomen van meerpartijengeschillen.¹⁸ In vrijwel iedere omgevingsrechtelijke zaak spelen immers de belangen van derden naast de belangen van appellant(en) en het algemene belang dat het bestuursorgaan beoogt te behartigen met het bestreden besluit. Andere deelgebieden van het bestuursrecht, zoals het sociaal zekerheidsrecht en het belastingrecht, worden vaak juist gekenmerkt door zuivere tweepartijenverhoudingen zonder concrete belangen van derden. De wetgever en de bestuursrechter wijzen bij afwijkingen in het omgevingsrecht dan ook vaak op het onderscheid tussen de klassieke tweepartijenverhouding (belanghebbende-bestuursorgaan) en de meerpartijenverhouding (belanghebbende(n), derde-belanghebbende(n) en bestuursorgaan).¹⁹ Damen heeft in dit verband een bestuursrecht van twee gestrengheden bepleit.²⁰ Enerzijds een bestuursrecht voor de meerpartijenverhouding, waarbij vanwege de rechtszekerheid van derden strengere regels gelden. Anderzijds een soepeler bestuursrecht voor de zuivere tweepartijenverhouding waar geen belangen van derden spelen. Dit roept het beeld op van een streng omgevingsrecht, waarbij in het kader van de rechtszekerheid van derden beperkingen op de rechtsbescherming van belanghebbenden worden aangebracht. Bij zuivere tweepartijenverhoudingen kan volgens Damen worden uitgegaan van een soepeler bestuursrecht,

9 R.J.N. Schlössels, 'De bestuursrechtelijke omgeving van de Omgevingswet', in: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 81-103.

10 Zie ook R.J.N. Schlössels & C.L.G.F.H. Albers, 'Over rechtspolitieke vloedgolven, maatwerk en verbouwingen aan de Algemene wet bestuursrecht', *JBplus* 2023/7. Zij wijzen er terecht op dat de in het voorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb voorgenomen aanpassing van art. 3:4, tweede lid, van de Awb, die inhoudt dat het evenredigheidsbeginsel ook van toepassing zal zijn op besluiten op basis van gebonden bevoegdheden in bijzondere wetten, op gespannen voet staat met het *lex specialis*-beginsel.

11 *Kamerstukken II*, 1988/89, 21122, nr. 3, p. 6.

12 *Kamerstukken II*, 1988/89, 21122, nr. 3, p. 6.

13 S.E. Zijlstra, 'De Awb en de bijzondere wet', *NTB* 2017/24.

14 Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, Versie preconsultatie 18 januari 2023, p. 4.

15 ABRVs 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:310, AB 2015/108, m.nt. R. Ortlep.

16 ABRVs 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7287, AB 2012/235, m.nt. B.W.N. de Waard.

17 ABRVs 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362, AB 2022/143, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

18 Zie onder meer K.J. de Graaf, 'De verhouding Awb-Wabo beoordeeld', *NTB* 2010/30; L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht', *NTB* 2020/2; 'Op naar 2 WWH in het bestuursrecht, of toch maar 2GST?', *NTB* 2020/53; en L.M. Koenraad, 'De welwillende overheid', *NTB* 2020/52.

19 L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht', *NTB* 2020/2.

20 L.J.A. Damen, 'Waat er na het kinderopvangtoeslagenschandaal een frisse wind door de bestuursrechtspraak?', *AA* 2022/0627, p. 627-643.

gebaseerd op een realistischer burgerbeeld, dat uitgaat van een burger die niet voortdurend precies weet wat zijn rechtspositie is en wanneer welke rechtsmiddelen moeten worden benut. Met die soepelere regels worden bij zuivere tweepartijengeschillen namelijk geen belangen van derden geraakt.²¹ Dat realistischere burgerbeeld plaatst Damen tegenover het burgerbeeld van de zelfredzame, juridische vaardige en autonome burger die de wetgever en de bestuursrechter volgens hem vaak impliciet als uitgangspunt nemen. Damen noemt die burger de 'Triple A'-burger, omdat deze wordt geacht steeds alert, argwanend en assertief te zijn en moet beschikken over een bovengemiddeld doenvermogen.²² Deze burger lijkt echter niet op de gemiddelde burger en wat redelijkerwijs van hem verwacht mag worden in zijn relatie met het openbaar bestuur. Bij dat realistischer burgerbeeld past een bestuursrecht dat niet ieder foutje meteen afstraft en de ongelijkheid tussen de burger en het bestuursorgaan zoveel mogelijk compenseert. De gedachte van een bestuursrecht in twee gestrengeden lijkt inmiddels ook door de wetgever te zijn omarmd. Zo voorziet het voorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie van de Awb in een langere bezwaar- en beroepstermijn van 13 weken bij verschillende besluiten in het sociale zekerheids- en het belastingrecht en handhaving van de kortere termijn van 6 weken in onder meer het omgevingsrecht.²³ Twee gestrengeden dus.

Nu is het natuurlijk niet zo dat de gemiddelde belanghebbende in het omgevingsrecht een 'triple A-burger' is, die beschikt over een grote omgevingsrechtelijke deskundigheid en zijn belangen steeds tijdig en adequaat weet te behartigen. Voor veel burgers die ervoor kiezen om zelf te procederen tegen een omgevingsrechtelijk besluit, zal het omvangrijke en complexe omgevingsrecht namelijk als een ondoorgrondelijk juridisch doolhof met allerlei procedurele voetangels en klemmen overkomen. En ook als burgers zich wel laten bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener betekent dat natuurlijk niet dat er sprake is van een procespartij die steeds precies weet hoe het volledige omgevingsrechtelijke systeem werkt. Ook in het omgevingsrecht wordt daar uiteraard wel rekening mee gehouden en zal een bestuursrechter de rechtsgronden op grond van artikel 8:69, tweede lid, van de Awb aanvullen als dat nodig is. Bovendien wordt juist in het omgevingsrecht relatief veel gebruikgemaakt van het benoemen van een onafhankelijke gerechtelijk deskundige, de STAB. Het is dus niet zo dat de burger in het omgevingsrecht volledig aan zijn lot wordt overgelaten. Maar de meerpartijenverhouding rechtvaardigt dat er soms wel strengere regels gelden vanwege de rechtszekerheid van derden. Dat brengt mij bij de vraag of de aard van het voor beroep vatbare besluit met zich

meebrengt dat er vrijwel altijd belangen van derden spelen. Een omgevingsrechtelijk besluit, zoals een bestemmingsplan, een natuurvergunning of een omgevingsvergunning milieu voorziet namelijk in een publiekrechtelijke (deel)toestemming voor de initiatiefnemer om een fysieke ontwikkeling te realiseren, maar juist die voorgenomen ontwikkeling kan op bezwaren stuiten van andere belanghebbenden, zoals omwonenden, concurrenten of milieuorganisaties. Wat daarbij opvalt, is dat de meeste voor beroep vatbare omgevingsrechtelijke besluiten beschikkingen zijn, maar dat hierop één belangrijke uitzondering bestaat. Dat brengt mij bij het bestemmingsplan als voor beroep vatbaar avv.

4. Het bestemmingsplan als voor beroep vatbaar avv

Tegen een bestemmingsplan staat, in afwijking van artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb, op grond van artikel 8:6 van de Awb en hoofdstuk 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak beroep open voor belanghebbenden.²⁴ Dit terwijl het bestemmingsplan, zoals gezegd, kwalificeert als een avv. Dat voor deze afwijking is gekozen, is echter goed verklaarbaar en lang geen onderwerp van discussie geweest, aangezien het bestemmingsplan rechtstreeks ingrijpt op de rechtspositie van belanghebbenden in en rond het plangebied.²⁵ Een bestemmingsplan grijpt namelijk direct en vaak vergaand in op de bouw- en gebruiksmogelijkheden van eigendommen van betrokkenen. Artikel 5:1, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek bepaalt weliswaar dat het de eigenaar vrijstaat om zijn eigendom te gebruiken, maar daarbij moeten wel de beperkingen die voortvloeien uit wettelijke voorschriften in acht worden genomen. Artikel 3.1, eerste lid, van de Wro is zo'n wettelijk voorschrift en brengt met zich mee dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening beperkingen mogen worden gesteld door middel van een bestemmingsplan. Afwijking van het bestemmingsplan is bovendien op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning tot afwijken kan worden verleend.²⁶ Het bestemmingsplan en het algemene gebruiksverbod in de Wabo bepalen dus per locatie welke bouw- en gebruiksmogelijkheden er bestaan en welke functies er zijn toegestaan. Daarbij komt nog dat een bestemmingsplan in beginsel voor een periode van 10 jaar wordt vastgesteld en dus voor een langere periode geldt.²⁷ Afhankelijk van de aard en de omvang van een bestemmingsplan zullen er meer of minder (en vaak tegenstrijdige) belangen bij dat plan betrokken zijn. Daarbij geldt het uitgangspunt dat zodra er rechtstreeks feitelijk gevolgen kunnen worden ondervonden als gevolg van het plan, iemand kwalificeert

21 L.J.A. Damen, 'De autonome Awbmens', AA 2017/0628, p. 628-638.

22 L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?' in: *Vertrouwen in de overheid, preadviezen van de Vereniging voor Bestuursrecht* (VAR-reeks 160), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 7-100.

23 Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, Versie preconsultatie 18 januari 2023, p. 14-15.

24 Soms staat er ook beroep open voor niet-belanghebbenden. Zie voor deze uitzondering die verband houdt met het Verdrag van Aarhus ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, AB 2021/202, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma.

25 J. Struiksma, 'Gemeentelijke planologische instrumenten: weinig nieuws onder de zon', in: *Naar een nieuw omgevingsrecht, preadviezen van de Vereniging voor Bouwrecht*, Instituut voor Bouwrecht, 2012, nr. 40, p. 73-83.

26 Zie art. 2.1, lid 1, onder c, van de Wabo en art. 2.12 van de Wabo.

27 Art. 3.1, lid 2, van de Wro.

als belanghebbende bij dat plan, tenzij aannemelijk is dat gevolgen van enige betekenis ontbreken.²⁸

Een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling kan mogelijk worden gemaakt door een bestemmingsplan, maar diezelfde ontwikkeling kan ook door middel van een omgevingsvergunning tot afwijking van dat plan mogelijk worden gemaakt, die als beschikking kwalificeert.²⁹ Dezelfde ontwikkeling kan dus in een avv of in een beschikking worden vervat. Dat zal voor een initiatiefnemer vaak lood om oud ijzer zijn, maar er zijn juridisch wel degelijk belangrijke verschillen. De omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan is bedoeld voor concrete nieuwe projecten en kan alleen op aanvraag worden verleend door het college van burgemeester en wethouders. De omgevingsvergunning is in beginsel zaaksgebonden en leent zich niet voor herhaalde toepassing.³⁰ Een bestemmingsplan kan echter zowel op aanvraag en ambtshalve worden vastgesteld door de raad, geldt voor eenieder en leent zich wel voor herhaalde toepassing. En hoewel een bestemmingsplan ook concrete nieuwe projecten mogelijk kan maken en daarmee een ontwikkelingsfunctie kan hebben, is dat zeker niet de enige functie van dat plan. Een bestemmingsplan heeft daarnaast namelijk een planningsfunctie en een normeringsfunctie, die de omgevingsvergunning tot afwijking niet heeft.³¹ De planningsfunctie ziet op de verplichting van de raad om op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Wro te bepalen wat voor het betreffende gebied een goede ruimtelijke ordening is voor de komende jaren. Bovendien speelt het bestemmingsplan een belangrijke rol bij het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning tot afwijking, want hoe groter de afwijking van het plan, des te zwaarder is de motiveringsplicht voor het college om aannemelijk te maken dat de omgevingsvergunning voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. De normeringsfunctie heeft betrekking op de rol van het plan als toetsingskader voor onder meer omgevingsvergunningen voor bouwen.³² Het plan regelt immers bindend welk gebruik en welke bouwwerken op basis van dat plan vergund zijn of kunnen worden. Korsse merkt terecht op dat het feit dat er van een bestemmingsplan kan worden afgeweken door middel van een omgevingsvergunning tot afwijking dus niet betekent dat het bestemmingsplan geen functie meer vervult of zelfs gemist zou kunnen worden.³³

Kortom, de aard van het besluit, in combinatie met de aard van de centrale norm van een goede ruimtelijke ordening, brengt bij het bestemmingsplan met zich mee dat vaak

veel verschillende belangen zijn betrokken en maakt dat bij planprocedures veelvuldig sprake is van meerpartijengeschillen. De aard van het bestreden besluit is dus van belang voor het ontstaan van een meerpartijenverhoudingen, maar de aard moet wel in combinatie worden gezien met de reikwijdte van de wettelijke bevoegdheid. Met andere woorden, een gemeentelijk avv, zoals een bestemmingsplan dat alle bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden binnen de gemeente in het kader van een goede ruimtelijke ordening reguleert, zal meer belangen raken dan bijvoorbeeld de gemeentelijke kapverordening.

5. Het omgevingsplan als voor beroep vatbaar avv

Bij het omgevingsplan, de opvolger van het bestemmingsplan onder de Omgevingswet, is er discussie geweest over het mogelijk maken van beroep voor belanghebbenden tegen alle onderdelen van dit plan.³⁴ Bepaalde onderdelen van het omgevingsplan zouden immers meer lijken op huidige onderdelen uit gewone gemeentelijke verordeningen, zoals de APV, en zouden daarom, gelet op artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb, van beroep moeten worden uitgezonderd. Op die aanvankelijke gedachte kwam echter al snel kritiek.³⁵ Zo merkte de Afdeling advisering van de Raad van State op dat het onderscheid tussen de wel voor beroep vatbare locatieontwikkelingsregels en de overige onderdelen van een omgevingsplan moeilijk te maken is en tot rechtsonzekerheid zou leiden.³⁶ Uiteindelijk is de wetgever afgestapt van de gedachte om bepaalde delen van het omgevingsplan van beroep uit te zonderen.³⁷ Omdat het omgevingsplan een bredere reikwijdte zal krijgen dan het huidige bestemmingsplan vanwege de bredere norm van een fysieke leefomgeving en in beginsel alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving moet bevatten, betekent dat dit plan ook regels gaat bevatten die nu nog in andere gemeentelijke verordeningen, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening, zijn opgenomen.³⁸ Dat zijn regels waar nu geen beroep tegen openstaat. In zoverre neemt de bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor belanghebbenden bij het omgevingsplan toe. Omdat de afbakening van de zeer ruime norm van een fysieke leefomgeving moeilijk is te maken, heeft de wetgever er overigens voor gekozen om in de Omgevingswet te werken met een categorie van regels die alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen en een categorie van regels die niet in een omgevingsplan mogen worden opgenomen, waardoor er een tussencategorie ontstaat van regels die wel in het omgevingsplan mogen

28 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma.

29 Art. 3.8 en 3.9 van de Wro en art. 2.12 van de Wabo.

30 Zie art. 2.25 van de Wabo.

31 P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 23-24.

32 Art. 2.1, eerste lid, onder a, en art. 2.10, eerste lid, onder c, van de Wabo.

33 D. Korsse, 'Onzekerheid over rechtszekerheid. De veranderde verhouding tussen plan en vergunning onder de Omgevingswet', in: *Verband met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap, vriendenbundel voor prof. mr. J. Struiksma*, 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2019, p. 351-373.

34 B.J. Schueller, 'Toegang tot de bestuursrechter', in: *Naar een nieuw omgevingsrecht, preadviezen van de Vereniging voor Bouwrecht*, Instituut voor Bouwrecht, 2012, nr. 40, p. 152-156.

35 Zie onder meer A.G.A. Nijmeijer, 'Toetsversie Omgevingswet: het gemeentelijke omgevingsplan, over locatieontwikkelingsregels en gedelegeerde wijzigingsbevoegdheden', *TBR* 2013/50.

36 *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 4, p. 136-137.

37 *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 298-299.

38 Zie uitgebreider J. Struiksma, 'Verordeningsbepalingen in het omgevingsplan', *TBR* 2017/21.

worden opgenomen, maar niet hoeven.³⁹ Door beroep open te stellen tegen regels in het omgevingsplan die een algemeen karakter hebben en vaak niet locatiegebonden zullen zijn, is het waarschijnlijk dat bij dit soort regels veel belanghebbenden kunnen zijn, waarbij ook juist aan belangenorganisaties moet worden gedacht.

Naast de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan is een belangrijke verandering ten opzichte van het bestemmingsplan dat een omgevingsplan planregels met open normen mag bevatten die het college van burgemeester en wethouders aan de hand van beleidsregels ruimte geven voor een nader afwegingsmoment bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. De aanvraag voor een dergelijke omgevingsvergunning zal immers aan de regels van het omgevingsplan moeten worden getoetst.⁴⁰ In het huidige stelsel zijn dergelijke regels die het college van burgemeester en wethouders ruimte geven voor een nadere afweging bij de verlening voor een omgevingsvergunning voor bouwen juist niet toegestaan.⁴¹ De wetgever streeft er bij het omgevingsplan echter naar dat dit globaler en flexibeler wordt. Daarbij past een stelsel waarbij het plan slechts globaal aangeeft wat er op een locatie is toegestaan en de concrete invulling pas vorm krijgt bij de verlening van de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit, waarbij het college de ruimte krijgt voor een nadere afweging. Dergelijke globale plannen zouden bijdragen aan de door de wetgever zo gewenste uitnodigingsplanologie, waarbij het omgevingsplan, anders dan het huidige bestemmingsplan, geen exacte blauwdruk geeft van de ruimtelijke mogelijkheden van een bepaalde locatie.⁴² Met dergelijke globalere regelingen wordt op grond van de Chw al geëxperimenteerd. Dat gaf de Afdeling de mogelijkheid om reeds voor de inwerkingtreding te oordelen over het gebruik van open normen in planregels. In de uitspraak *Retailpark Belvédère* oordeelde zij dat het gebruik van open normen, waarvan de uitleg afhankelijk is van beleidsregels, is toegestaan, mits deze normen voldoende concreet zijn en objectief worden begrensd in de planregels, aangezien het omgevingsplan in het kader van de rechtszekerheid wel voldoende inzicht moet bieden in bouw- en gebruiksmogelijkheden die het plan biedt.⁴³ Inherent aan deze systematiek is dat een omgevingsplan minder concreet zal aangeven wat er ter plaatse mag en wat niet en dat voor veel belanghebbenden pas duidelijk zal worden wat het plan mogelijk maakt als er op basis van het plan omgevingsvergunningen worden verleend, of handhavend wordt opgetreden wegens strijd met het plan.

Tot slot is het van belang dat het omgevingsplan geen vaste planperiode en actualiseringsplicht zal kennen, zoals het bestemmingsplan dat lang wel kende.⁴⁴ Dit brengt met zich mee dat een omgevingsplan niet iedere tien jaar hoeft te worden geactualiseerd. De wetgever vindt een dergelijke verplichting niet nodig, aangezien het aan het bestuursorgaan zelf is om te beoordelen wanneer een omgevingsplan (deels) moet worden geactualiseerd. De verplichting om een plan iedere tien jaar te actualiseren zou namelijk werken als een ongewenst keurslijf, dat kan leiden tot onnodige bestuurlijke lasten.⁴⁵ Afgezien van artikel 4.17 van de Omgevingswet, dat verplicht tot het actualiseren van een omgevingsplan vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, bestaat er dus geen wettelijke verplichting om een omgevingsplan ambtshalve en periodiek te beoordelen of dit nog steeds voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁴⁶ Dit betekent dat de kans toeneemt dat na het onherroepelijk worden van een omgevingsplan(deel) belanghebbenden geconfronteerd worden met de mogelijke gevolgen van een ouder omgevingsplan(deel), waartegen zij niets konden doen. Schutgens maakt hierbij het onderscheid tussen de oorspronkelijke-belanghebbenden (degenen die tegen de vaststelling van het avv rechtsmiddelen konden aanwenden) en de later-belanghebbenden (degenen die pas later, nadat het avv kon worden aangevochten, een belang krijgen) en hij bepleit dat de beroepsmogelijkheid niet in de weg mag staan aan exceptieve toetsing van het avv ten aanzien van de later-belanghebbenden.⁴⁷ Bij oorspronkelijke-belanghebbenden evenmin overigens, omdat volgens hem niet van belanghebbenden kan worden gevergd dat zij voortdurend alle nieuwe regelgeving in de gaten houden.

Kortom, de aard van het omgevingsplan, in combinatie met de open norm van de fysieke leefomgeving, brengt met zich mee dat er veel verschillende belanghebbenden kunnen zijn en dat er vaak meerpartijengeschillen zullen ontstaan. Daar komt bij dat globalere omgevingsplannen met open normen, waarvan de invulling wordt bepaald door de toepassing van beleidsregels bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, met zich meebrengen dat sommige belanghebbenden pas in de procedure over deze omgevingsvergunning het plan aan de orde zullen stellen. Bovendien brengt het loslaten van de actualiseringsverplichting met zich mee dat, nog meer dan nu, bij het bestemmingsplan later-belanghebbenden zullen worden geconfronteerd met onherroepelijke

39 Zie art. 2.7 van de Omgevingswet en art. 2.1 van het Omgevingsbesluit.

40 Zie art. 5.1, eerste lid, onder a, en 5.21 van de Omgevingswet en art. 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

41 ABRvS 26 oktober 2016, AB 2016/414, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

42 Zie hierover kritisch R. Kegge, 'Uitnodigingsplanologie en minder onderzoekslasten bij het omgevingsplan. Een fata morgana in de Omgevingswet', TBR 2022/2.

43 ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, JB 2022/3, m.nt. H.P. Wiersema & K.M.G. Hamelink.

44 Op 1 juli 2018 is de Wet afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen in werking getreden, Stb. 2018/203.

45 Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 148-149.

46 Zie uitgebreider T.E.P.A. Lam & R. Benhadi, 'Het wetsvoorstel tot afschaffing van de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen', TBR 2017/54.

47 R.J.B. Schutgens, 'Rechtsbescherming tegen algemene regels. Tijd om de Awb te voltooiën', in: *Algemene regels in het bestuursrecht, Preadviezen voor de Vereniging voor Bestuursrecht* (VAR-reeks 158), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 98-138.

omgevingsplan(delen). Dit brengt mij bij exceptieve toetsing van voor beroep vatbare plannen en het evidentiecriterium.

6. Het evidentiecriterium

Het directe beroep tegen het bestemmingsplan heeft tot gevolg dat in latere procedures tegen omgevingsvergunningen die zijn getoetst aan dat plan of in handhavingsprocedures bij overtreding van dat plan de exceptieve toetsing van dat plan door de Afdeling inhoudelijk wordt beperkt als appellanten dat plan alsnog aan de orde stellen.⁴⁸ Er heeft immers voor belanghebbenden al beroep opengestaan tegen dat plan. Daarvoor hanteert de Afdeling het evidentiecriterium. Dat houdt in dat alleen bij evidente strijd met een hogere regeling het plan geheel of gedeeltelijk buiten toepassing wordt gelaten of onverbindend zal worden verklaard.⁴⁹ Zonder enig nader onderzoek moet de bestuursrechter kunnen vaststellen dat een planonderdeel in strijd is met hoger recht. De ratio achter deze beperktere vorm van exceptieve toetsing is dat in latere procedures niet dezelfde toetsingsmaatstaf moet gelden als bij het eerdere directe beroep tegen het bestemmingsplan. Dit brengt ook met zich mee dat de ruimtelijke belangenafweging en de op basis daarvan aan gronden toegekende bestemming in latere procedures niet meer exceptief aan de orde kunnen worden gesteld.⁵⁰ Ook buiten de context van het bestemmingsplan wordt het evidentiecriterium overigens gebruikt als er sprake is van opeenvolgende besluiten en kan een onherroepelijk besluit bij evidente strijd met hoger recht buiten toepassing worden gelaten. Zo mag het evidentiecriterium ook worden gebruikt in een procedure waarin de vraag speelde of een voorschrift in een onherroepelijke omgevingsvergunning milieu in strijd was met het EU-recht in een procedure.⁵¹ Ook bij omgevingsplannen zal de vraag spelen welke betekenis het evidentiecriterium moet hebben als een belanghebbende in een latere procedure het onherroepelijke omgevingsplan aan de orde stelt. Bij die latere procedures moet worden gedacht aan handhavingsprocedures wegens overtreding van het omgevingsplan of procedures over omgevingsvergunningen die zijn getoetst aan dat plan. In zijn conclusie over het evidentiecriterium gaat staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer in op de toepassing van het evidentiecriterium in een procedure over een omgevingsvergunning die is getoetst aan een onherroepelijk omgevingsplan met open normen die worden ingevuld met beleidsregels.⁵² Hij concludeert dat voor het loslaten van het evidentiecriterium alleen aanleiding bestaat als er sprake is

van exceptieve toetsing van een planregel met daarin een dynamische verwijzing naar een posterieure planologische beleidsregel. In dat geval moet dezelfde toetsingsmaatstaf worden gehanteerd als bij het beroep tegen het omgevingsplan zelf, omdat alleen dan wordt voorkomen dat door de vaststelling van een posterieure beleidsregel, een deel van de rechterlijke toetsing die in het beroep tegen het omgevingsplan is geborgd, ontbreekt. Voor het overige kan het huidige evidentiecriterium onder de Omgevingswet worden gehandhaafd, aldus Nijmeijer. Dus als in een omgevingsplan gebruik wordt gemaakt van open normen, waarvan de invulling plaatsvindt door middel van beleidsregels, en deze beleidsregels worden na het onherroepelijk worden van het plan gewijzigd, dan mag van de beperktere exceptieve toetsing op grond van het evidentiecriterium geen sprake zijn. In dat geval moet een belanghebbende het onherroepelijke omgevingsplan ten volle aan de orde kunnen stellen in latere procedures. Het is bij het schrijven van dit artikel nog niet duidelijk of de Afdeling de conclusie zal overnemen, maar mijn inschatting is dat de Afdeling dit wel zal doen. En daarmee zal de toepassing van het evidentiecriterium verder worden voltooid als een werkbaar criterium dat voorziet in een evenwichtige balans tussen rechtsbescherming van belanghebbenden en de rechtszekerheid van derden.

7. De afschaffing van artikel 8:3 Awb

Het omgevingsrecht laat zien dat een voor beroep vatbaar avv prima te verenigen is met de Awb en juist bijdraagt aan de rechtsbescherming van belanghebbenden. De redenen die de wetgever had om avv's (niet zijnde een bestemmingsplan) van beroep uit te sluiten zijn vooral ingegeven door de angst van de wetgever dat de bestuursrechter te veel op de stoel van het bestuursorgaan zou gaan zitten en overtuigen steeds minder.⁵³ Juist de bestuursrechter heeft de laatste jaren namelijk laten zien dat hij steeds beter in staat is om aan de hand van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, besluiten met beslissingsruimte inhoudelijk te toetsen zonder zich te mengen in de politiek bestuurlijke afwegingen van het bestuursorgaan.⁵⁴ Daarbij heeft de bestuursrechter ook de exceptieve toetsing van avv's verder geoperationaliseerd en geïntensiveerd. In navolging van de conclusie van A-G Widdershoven over exceptieve toetsing⁵⁵ heeft de bestuursrechter de beperkende willekeursluis uit het *Landbouvvliegers*-arrest verlaten en toetst de bestuursrechter een avv intensiever naarmate dit meer ingrijpt in het leven van een burger.⁵⁶ Kortom, de bestuursrechter toetst zowel voor beroep vatbare besluiten als niet voor beroep vatbare avv's, niet zijnde wetten in formele zin, intensiever aan de

48 H.J. de Vries, 'Afscheid van het Landbouvvliegersarrest, Centrale Raad van Beroep en Afdeling slaan andere weg in: over exceptieve toetsing van bestemmingsplannen en andere algemene verbindende voorschriften', *TO* 2020/1, p. 19-27 en R. Ortlep & M. van Zanten, 'De Purmerend-zaak: de leer van de formele rechtskracht in ketenbesluitvorming', *JBplus* 2021/4.

49 Zie bijv. ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1751, *Gst* 2020/148, m.nt. S.T.J. Olierook & F.A.R. Vlijmen.

50 ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3339, *JOM* 2016/1300.

51 HvJ EU 20 mei 2021, ECLI:EU:C:2021:398, *TBR* 2021/101, m.nt. R. Kegge en ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:11 en ECLI:NL:RVS:2022:72, *BR* 2022/22, m.nt. M.G. Nielsen & M. de Wit.

52 Conclusie Staatsraad Advocaat-Generaal A.G.A. Nijmeijer 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1367.

53 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25383, nr. 1, p. 31.

54 Zie onder meer ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, *AB* 2022/120, m.nt. M. van Zanten.

55 Conclusie A-G Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557.

56 CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, *O&A* 2019/46, m.nt. L.A. van Heusden en ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, *AB* 2021/14, m.nt. M. van Zanten.

hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁵⁷ Deze intensievere toetsing laat zien dat de bestuursrechter, naarmate het besluit grotere gevolgen heeft, strengere eisen stelt aan de motivering, zorgvuldigheid en de evenredigheid van een besluit, zonder dat de bestuursrechter zijn eigen afweging daarvoor in de plaats stelt. Het toetsingskader van de bestuursrechter is dus geen beletsel om beroep tegen avv's open te stellen, maar juist een goede reden om dat wel te doen, omdat de bestuursrechter door middel van toetsing aan beginselen juist kan zorgen voor meer evenwicht in de trias politica. Ik merk daarbij nog op dat de bestuursrechter de aard van het voor beroep vatbare besluit niet los ziet van de wettelijke bevoegdheid op grond waarvan het besluit mag worden genomen. Bij andere avv's, zoals kapverordeningen of subsidieverordening, zal dat niet anders zijn. Met andere woorden, de bestuursrechter zal steeds rekening houden met de wettelijke bevoegdheid tot vaststelling van het avv en de beleids- of beoordelingsruimte die daarbij is gegeven. Juist met het evidentie criterium kan de bestuursrechter daarbij een duidelijke lijn trekken tussen het directe beroep tegen het avv en het latere beroep tegen een beschikking op grond van dat avv.

Daarbij komt nog dat de scheidslijn tussen een wel voor beroep vatbaar besluit en het niet voor beroep vatbare avv in het bestuursrecht nu vaak tamelijk willekeurig is.⁵⁸ Korsse wijst er in dit verband terecht op dat het vaak een kwestie van wetgevingssystematiek is of tegen een besluit wel of geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat en dat artikel 8:3 van de Awb op die manier de rechtsbescherming van belanghebbenden kan belemmeren.⁵⁹ Zo valt het moeilijk uit te leggen dat bijvoorbeeld tegen een verbod op uitbreiding van een agrarisch bedrijf in een provinciale ruimtelijke verordening op grond van artikel 4.1 van de Wro geen beroep openstaat, maar tegen een gelijklopend verbod in een bestemmingsplan wel.

Bovendien leidt het voor beroep uitsluiten van avv's dat de burgerlijke rechter als restrechter in beeld komt. Dat betekent dat belanghebbenden een kostbaar en ingewikkeld civielrechtelijk wetgevingsgeding moeten starten als zij in rechte tegen het avv willen opkomen omdat de toegang tot de bestuursrechter is afgesloten. Bij indirect werkende avv's wordt een vordering echter niet-ontvankelijk verklaard als de civiele rechter vaststelt dat de avv over de band van een voor beroep vatbaar besluit door de bestuursrechter exceptief kan worden getoetst.⁶⁰ Bij belangenorganisaties wordt een vordering alleen ontvankelijk verklaard als zij opkomen voor personen die geen rechtsingang hebben bij de bestuursrechter of als de organisatie een eigen belang heeft

dat is te onderscheiden van de belangen van de personen die wel naar de bestuursrechter zouden kunnen gaan. Vanuit het oogpunt van een ordentelijke taakverdeling tussen de bestuursrechter en de civiele rechter is deze jurisprudentie goed verklaarbaar, maar deze jurisprudentie heeft er wel toe geleid dat het civielrechtelijke wetgevingsgeding zich heeft ontwikkeld als een waar juridisch mijnenveld. Daar komt nog bij dat bij de civiele rechter toetsing van avv's aan het evenredigheidsbeginsel een minder prominente rol speelt omdat de civiele rechter zich beperkt tot een beoordeling of het avv naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is.⁶¹ Met Schutgens ben ik van mening dat de toetsing van avv's zoveel mogelijk bij de gespecialiseerde bestuursrechter moet worden geconcentreerd.⁶² Schutgens wijst erop dat de rechtsbescherming tegen een voor beroep vatbare avv na afloop van de beroepstermijn daarbij wel een aandachtspunt is. Het zal immers veel voorkomen dat mensen of bedrijven pas na afloop van de beroepstermijn belanghebbende worden en pas later worden geconfronteerd met de nadelige gevolgen van een avv. Schutgens geeft aan dat de civiele rechter voor die gevallen noodzaak zal zijn als restrechter te blijven optreden en dat van onaantastbaarheid geen sprake kan zijn. Zoals in paragraaf 5 is beschreven, bestaat voor deze zogenoemde laterbelanghebbende bij het bestemmingsplan echter de mogelijkheid om dit plan over de band van een voor beroep vatbaar besluit bij de bestuursrechter exceptief te laten toetsen en daarbij past de bestuursrechter het evidentie criterium toe. In zoverre is er dan geen plaats voor de civiele rechter als restrechter. Dat laat overigens onverlet dat de civiele rechter ook bij het voor beroep vatbare en eventueel later exceptief te toetsen bestemmingsplan nog wel een rol als restrechter kan hebben als er sprake is van hinder als gevolg van de gebruiksmogelijkheden van het plan als deze hinder buiten het bestuursrechtelijke beoordelingskader voor het plan valt en van dien aard is dat deze als onrechtmatig jegens een ander kan worden gekwalificeerd.⁶³ Maar dat terzijde.

8. Conclusies

Het omgevingsrecht kijkt op veel punten van het algemeen bestuursrecht af. Vaak wordt als reden voor die afwijkingen de meerpartijenverhouding genoemd, omdat de rechtszekerheid van derden met zich meebrengt dat er strengere regels moeten gelden. Die meerpartijenverhouding zou een bestuursrecht in twee gestrengheden rechtvaardigen, waarbij in zuivere tweepartijengeschillen soepelere regels

57 Zie voor de toetsing van wetten in formele zin ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, AB 2023/128, m.nt. M. van Zanten.

58 Y.E. Schuurmans & W.J.M. Voermans, 'Artikel 8:2 Awb: weg ermeel' in: *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 809-831.

59 D. Korsse, 'Concretiserende besluiten van algemene strekking en rechtsbescherming', *JBplus* 2016/2.

60 Zie onder meer HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, *JB* 2015/125, m.nt. J.J.J. Sillen.

61 Zie C.W. Demper, 'Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan rechtsbeginselen, waarom de burgerlijke rechter explicieter moet aansluiten bij de toetsing van algemeen verbindende voorschriften door de bestuursrechter', *NTBR* 2023/13.

62 R.J.B. Schutgens, 'Rechtsbescherming tegen algemene regels. Tijd om de Awb te voltooien', in: *Algemene regels in het bestuursrecht, Preadviezen voor de Vereniging voor Bestuursrecht* (VAR-reeks 158), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 98-138.

63 Zie uitgebreider F.A.G. Groothuijs & H.J. de Vries, 'Over hoe rechtmatige bestemmingsplannen een onrechtmatige daad kunnen opleveren: verleden, heden en toekomst', *TO* 2017/2.

kunnen gelden. De strengere regels in het omgevingsrecht houden echter vaak verband met een belangrijke versoepeling ten opzichte van het algemeen bestuursrecht. In het omgevingsrecht bestaat namelijk al sinds jaar en dag een voor beroep vatbaar avv, het bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet wordt het bestemmingsplan opgevolgd door het omgevingsplan. Ook dat plan zal voor beroep vatbaar zijn. Deze ruimtelijke plannen hebben een belangrijke ontwikkelings- en normeringsfunctie voor een langere periode en kenmerken zich door een veelomvattende afweging van vaak tegengestelde ruimtelijke belangen. Bij deze plannen zijn, afhankelijk van de aard en de omvang hiervan, veel belanghebbenden betrokken. Meerpartijengeschillen zijn dan ook de regel bij deze voor beroep vatbare avv's. Het omgevingsrecht laat zien dat een voor beroep vatbaar avv goed aansluit bij de systematiek van de Awb en bijdraagt aan de rechtsbescherming van belanghebbenden. Dat betekent echter niet dat een voor beroep vatbaar avv geen lastige vragen oproept. Een avv dat voor een langere periode de bouw- en gebruiksmogelijkheden in een gebied reguleert en onder meer het toetsingskader vormt voor bepaalde vergunningen, zal in vervolgprocedures steeds weer aan de orde worden gesteld, ook als het avv al onherroepelijk is. Voor die situatie heeft de bestuursrechter het evidentie criterium ontwikkeld, zodat bij exceptieve toetsing van een avv, waartegen beroep heeft opengestaan, wel adequate rechtsbescherming kan worden geboden zonder dat de oorspronkelijke beroepsprocedure zijn waarde verliest en de rechtszekerheid van derden niet onaanvaardbaar onder druk wordt gezet. Het omgevingsrecht laat zien dat een voor beroep vatbare avv niet problematisch hoeft te zijn en dat er een evenwichtige balans kan worden gevonden tussen enerzijds de rechtszekerheid van derden en anderzijds de rechtsbescherming van later-belanghebbenden die na de beroepstermijn kunnen worden geconfronteerd met de nadelige gevolgen van een avv. Bovendien laat de jurisprudentie zien dat de bestuursrechter niet op de stoel van het bestuur gaat zitten en aan de hand van het evenredigheidsbeginsel goed in staat is om besluiten met politieke afwegingsruimte op een zinvolle manier te toetsen. Een bijkomend voordeel is bovendien dat de rol van de civiele rechter als restrechter bij de toetsing van avv's verder kan worden beperkt, waardoor er een duidelijkere taakverdeling zal ontstaan tussen de bestuursrechter en de civiele rechter. Alle reden dus om van het omgevingsrecht te leren en de bestuursrechtelijke duisternis van artikel 8:3, lid 1, onder a, van de Awb te beëindigen.