



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotatie bij ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3076 (Parkhaven)
Kegge, R.

Citation

Kegge, R. (2026). Annotatie bij ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3076 (Parkhaven). *Tijdschrift Voor Bouwrecht*, 2025(8), 731-736. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4296363>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4296363>

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

TBR 2025/94

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 9-7-2025, No. 202301565/1/R3, [ECLI:NL:RVS:2025:3076](#) (Voorwaardelijke verplichting Parkhaven Rotterdam)

(mr. A. ten Veen, mr. J.F. de Groot en mr. M.M. Kaajan)

Wro: art. 3.1; Ow: art. 2.2 lid 3; Ow: art. 2.4; Ow: art. 4.2 lid 1

Voorwaardelijke verplichting. Bestemmingsplan. Omgevingsverordening. Omgevingsplan. Beginsel van minst belastende interventie. Wijziging jurisprudentie:

Met noot R. Kegge, Red.

Samenvatting

1. Het bestemmingsplan 'Parkhaven' maakt de bouw van 650 woningen mogelijk in acht woontorens aan weerszijden van de Euromast inclusief ondergrondse parkeergarages. De bouwhoogte van de woontorens varieert van maximaal 26 m tot maximaal 70 m. Ook biedt het bestemmingsplan de mogelijkheid voor onder meer horeca, leisure, kantoren, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen.

Zowel ondernemers in en nabij het plangebied, stichtingen als ook natuurlijke personen en een bewonersorganisatie hebben beroep ingesteld tegen het plan. Zij vrezen onder meer dat het plan de exploitatiemogelijkheden en bereikbaarheid van hun bedrijven in de Parkhaven zal aantasten, zal leiden tot verkeers- en parkeerhinder en tot een aantasting van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in en nabij het plangebied. In het bijzonder is daarbij gewezen op verschillende rijksmonumenten in en nabij het plangebied, zoals de Euromast en Het Park.

De Afdeling concludeert in deze uitspraak dat voor verschillende aspecten die betrekking hebben op de inrichting van het plangebied nog een nadere uitwerking en ook borging wat betreft de realisatie en instandhouding van die inrichting in de planregels moet worden opgenomen. Het gaat daarbij onder meer om een hoogwaardige groene inrichting van het plangebied, welke inrichting volgens de raad noodzakelijk is om onder meer een aantasting van de cultuurhistorische waarden te voorkomen. De onderwerpen die een nadere uitwerking en ook borging in de planregels verlangen, zijn in overweging 89 van deze uitspraak opgenomen. Als gevolg hiervan vormt deze uitspraak voor alle appellanten een tussenuitspraak. Dit met uitzondering van appellant [appellant sub 9]. Voor haar vormt deze uitspraak een einduitspraak gezien de afstand van haar woning tot het plangebied. Dit is in overweging 15.2 van deze uitspraak toegelicht.

2. Deze uitspraak bevat met het oog op de rechtspraak ook een nadere verduidelijking van de lijn in de uitspraken van de Afdeling over de vraag wanneer een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan is vereist. Dit is uitgewerkt in overweging 27.4 van deze uitspraak. Daaruit volgt dat de Afdeling in de hierna genoemde situaties niet langer een rechtvaardiging ziet dat de raad een uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening noodzakelijk geachte maatregel niet in de planregels hoeft te borgen. Het gaat om de situaties:

- dat het bevoegd gezag stelt eigenaar, anderszins zakelijk gerechtigde of beheerder te zijn van de gronden waarop zo'n maatregel moet worden gerealiseerd en in stand gehouden, of
- de verwachting uitsprekt in de toekomst eigenaar, anderszins zakelijk gerechtigde of beheerder van die gronden te zullen worden en ook toezegt die maatregel te zullen realiseren en in stand te houden, of
- wijst op privaatrechtelijke afspraken die de realisatie en instandhouding van die maatregel moeten verzekeren.

De rechtszekerheid vereist dat bij een maatregel die uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk wordt geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, in de planregels wordt voorzien in een publiekrechtelijke borging van de realisatie en instandhouding van die maatregel, tenzij dit anderszins publiekrechtelijk is verzekerd. Dit kan veelal door een daarop toegespitste voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen. Dit is nader toegelicht in overweging 27.4 van deze uitspraak. (...)

Inleiding

5. De gemeente Rotterdam heeft vanwege de volgens de gemeente aanwezige woningbehoefte in de stad aan onder meer projectontwikkelaars en woningcorporaties de mogelijkheid geboden om zogenoemde 'Unsolicited Proposals' in te dienen om zo de bouw van woningen in de stad te versnellen. De ontwikkelcombinatie ParkHaven Partners heeft een Unsolicited Proposal ingediend voor een gebiedsontwikkeling aan weerszijden van de Euromast in Rotterdam. De raad heeft op 30 januari 2020 besloten dat hij deze gebiedsontwikkeling als wenselijk beschouwt binnen de gestelde randvoorwaarden en uitgangspunten uit het document 'Parkhaven; Ruimtelijk en programmatisch toetsingskader unsolicited proposal'. Aan de hand van dit toetsingskader is het 'Masterplan Parkhaven' (hierna: het Masterplan) opgesteld dat de raad op 18 februari 2021 heeft vastgesteld. Op basis van het Masterplan is vervolgens het in deze procedure aan de orde zijnde bestemmingsplan opgesteld. Het bestemmingsplan maakt de bouw van 650 woningen mogelijk in acht woontorens aan weerszijden van de Euromast inclusief ondergrondse parkeergarages. De bouwhoogte van de woontorens varieert van maximaal 26 m tot maximaal 70 m. Ook biedt het bestemmingsplan de mogelijkheid voor onder meer horeca, leisure, kantoren, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen.

Het plangebied bevindt zich aan de westzijde van het Scheepvaartkwartier en daarmee in het uiterste zuidwesten van het op de noordoever van de Maas gelegen centrumgebied van Rotterdam.

De appellanten

6. Er is beroep ingesteld door zowel ondernemers in en nabij het plangebied, stichtingen als ook natuurlijke personen en een bewonersorganisatie. (...)

Provinciale Omgevingsverordening: ruimtelijke kwaliteit

27. De bewonersorganisatie en anderen betogen onder verwijzing naar artikel 6.9, vijfde lid, onder c, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening) dat in dit geval sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling die niet past binnen de bestaande gebiedsintensiteit, ook wel transformeren genoemd. Zij wijzen erop dat wanneer sprake is van transformeren, de ruimtelijke ontwikkeling op grond van artikel 6.9, vijfde lid, onder c, van de Omgevingsverordening uitsluitend is toegestaan wanneer de ruimtelijke kwaliteit is gewaarborgd in een integraal ontwerp, waarin onder meer aandacht is besteed aan de fysieke en visuele overgang naar de omgeving en de fasering in ruimte en tijd. Hieraan wordt volgens

de bewonersorganisatie en anderen onvoldoende voldaan, onder meer omdat een inrichtingsplan ontbreekt.

De opvatting van de raad dat geen sprake is van transformeren, maar van inpassen als bedoeld in artikel 6.9, vijfde lid, onder a, van de Omgevingsverordening delen de bewonersorganisatie en anderen niet. Van inpassen kan volgens hen slechts worden gesproken wanneer sprake is van een ontwikkeling op kavelniveau, zoals een nieuwe woning in een lint. In dit geval ontstaat echter een geheel nieuwe gebiedsidentiteit, namelijk van openbaar groen naar wonen en commerciële bedrijvigheid, zo betogen de bewonersorganisatie en anderen.

Stichting Groen Parkhaven en Stichting Rotterdam Natuurlijk stellen zich op een vergelijkbaar standpunt. Daarbij wijzen zij ter onderbouwing van hun standpunt dat sprake is van transformeren ook op de impact die het bestemmingsplan volgens hen heeft op de in en nabij het plangebied gelegen rijksmonumenten, zoals de Euromast, Het Park en het Maastunnelcomplex. Van een gelijkblijvende ruimtelijke kwaliteit, zoals artikel 6.9 van de Omgevingsverordening vereist, is volgens hen daarom geen sprake.

27.1. In artikel 6.9 van de Omgevingsverordening is het volgende bepaald:

'1. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, mits is aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft. [...]

5. Een bestemmingsplan kan voorzien in een ruimtelijke ontwikkeling onder de volgende voorwaarden:

a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en houdt rekening met de relevante richtpunten ruimtelijke kwaliteit, zodanig dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft. In dit geval is er sprake van inpassen;

b. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, maar veroorzaakt wijziging op structuurniveau. Een dergelijke ontwikkeling wordt alleen toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten ruimtelijke kwaliteit. In dit geval is er sprake van aanpassen;

c. de ruimtelijke ontwikkeling past niet binnen de bestaande gebiedsidentiteit. Een dergelijke ontwikkeling wordt uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe ontwikkeling is gewaarborgd door een integraal ontwerp. Daarin wordt behalve aan de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied ook aandacht besteed aan de fysieke en visuele overgang naar de omgeving en de fasering in ruimte en tijd en wordt ook rekening gehouden met de relevante richtpunten ruimtelijke kwaliteit. In dit geval is er sprake van transformeren. [...].

7. Om de ruimtelijke kwaliteit per saldo gelijk te houden of te waarborgen kan het nodig zijn om aanvullende maatregelen te nemen bij aanpassen en transformeren. Aanvullende ruimtelijke maatregelen kunnen bestaan uit een combinatie van:

a. duurzame sanering van bestaande bebouwing, kassen en boom- en sierteelt;

- b. wegnemen van verharding;
- c. toevoegen of herstellen van kenmerkende landschapselementen;
- d. andere maatregelen waardoor de ruimtelijke kwaliteit verbetert, waarbij
- i. aanvullende maatregelen worden getroffen binnen het plangebied van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling, tenzij kan worden gemotiveerd dat dat onmogelijk is. In dat geval kunnen ook ruimtelijke maatregelen buiten het plangebied worden betrokken in de motivering; [...].'

27.2. Naar het oordeel van de Afdeling is in dit geval sprake van een ontwikkeling die kwalificeert als 'aanpassen' als bedoeld in artikel 6.9, vijfde lid, onder b, van de Omgevingsverordening. De ontwikkeling past namelijk bij de bestaande gebiedsidentiteit. Zo is het plangebied op provinciaal niveau aangewezen als onderdeel van het stedelijk centrumgebied en sluit de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt aan bij de nieuwbouwontwikkelingen in de directe omgeving van het plangebied, zoals de bebouwing in Little Coolhaven en het Lloydkwartier. Om die reden is naar het oordeel van de Afdeling in dit geval, anders dan door appellanten wordt betoogd, geen sprake van transformeren, als bedoeld in artikel 6.9, vijfde lid, onder c, van de Omgevingsverordening. Bij transformeren gaat het om een ontwikkeling van dusdanige aard en omvang dat er een nieuw landschap of stedelijk gebied ontstaat, waarbij niet meer wordt aangesloten bij de bestaande identiteit van het gebied. Daarbij worden in de toelichting op de Omgevingsverordening voorbeelden genoemd als een uitleglocatie voor woningbouw of een bedrijventerrein. Gelet op de omstandigheid dat het plangebied in dit geval al onderdeel is van het stedelijk centrumgebied, met in de directe omgeving diverse stedelijke en commerciële functies, is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van transformeren.

Naast aanpassen en transformeren, wordt in artikel 6.9, eerste lid, onder a, van de Omgevingsverordening ook de ruimtelijk minst ingrijpende categorie genoemd, namelijk inpassen. Daarvan is volgens de Afdeling, anders dan de raad stelt, in dit geval geen sprake, omdat het dan, mede gelet op de toelichting bij de Omgevingsverordening, gaat om een relatief kleine ontwikkeling die zich afspeelt op het niveau van een kavel, waarbij de ontwikkeling nauwelijks van invloed is op de ruimtelijke kwaliteit van de kavel en omgeving. Het bouwen van acht nieuwe woontorens in een grotendeels op dit moment onbebouwd gebied past naar het oordeel van de Afdeling niet bij deze omschrijving van inpassen. De Afdeling volgt de raad dus niet in de opvatting dat in dit geval sprake is van inpassen. De Afdeling verbindt hieraan op zichzelf echter geen consequenties, omdat de raad wel heeft beoogd om te voldoen aan de voorwaarden onder artikel 6.9, vijfde lid, onder b, van de Omgevingsverordening, die gelden in geval van aanpassen. Dit is hierna onder 27.3 toegelicht.

27.3. Wanneer een ontwikkeling kwalificeert als aanpassen, zoals in dit geval, vereist artikel 6.9, vijfde lid, onder b, van de Omgevingsverordening onder meer dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving. Uit het zevende lid volgt dat het in een dergelijke situatie nodig kan zijn om aanvullende ruimtelijke maatregelen te nemen, waaronder het

wegnemen van verharding en het toevoegen of herstellen van kenmerkende landschapselementen.

De raad heeft in het verweerschrift en ook op de zitting benadrukt dat de gronden rondom de woongebouwen worden ingericht als een hoogwaardige groene openbare ruimte. Het gebied krijgt volgens de raad een duidelijke kwaliteitsimpuls, onder meer omdat de verharding op de kade van de Parkhaven wordt weggenomen en de kade groen wordt ingericht. Met de hoogwaardige groene openbare inrichting van het plangebied, wordt voorzien in de ruimtelijke maatregelen die op basis van de Omgevingsverordening zijn vereist, aldus de raad. De Afdeling stelt echter vast dat die hoogwaardige groene inrichting, zoals die door de raad wordt benadrukt, onvoldoende volgt uit de planregels bij het bestemmingsplan. Zo is weliswaar op verschillende plaatsen in de planregels bij de bouwregels opgenomen dat sprake moet zijn van een hoogwaardige inrichting van de openbare ruimte als bedoeld in de bij de planregels gevoegde beleidsregel 'Hoogwaardige stedenbouwkundige inrichting en beeldkwaliteit', maar naast het feit dat uit die beleidsregel niet duidelijk volgt hoe de hoogwaardige groene inrichting van het plangebied wordt vormgegeven, is in de planregels ook niet geborgd dat die groene inrichting in stand wordt gehouden. Een nadere uitwerking van de groene inrichting en een verplichting tot realisatie en instandhouding daarvan, had in dit geval door middel van een voorwaardelijke verplichting in de planregels moeten worden opgenomen, omdat blijkens de planstukken en ook de toelichting van de raad op de zitting de hoogwaardige groene inrichting van het plangebied door de raad wordt gezien als een noodzakelijk onderdeel van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan. De raad heeft op de zitting zelf ook te kennen gegeven dat die hoogwaardige groene inrichting onderdeel is van zijn oordeel dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft en de ontwikkeling zorgvuldig wordt ingebed in de omgeving, zoals artikel 6.9, vijfde lid, onder b, van de Omgevingsverordening vereist. Door de aanleg en instandhouding van die hoogwaardige groene inrichting niet in de planregels te borgen, is het bestemmingsplan in strijd met artikel 6.9, vijfde lid, onder b, gelezen in samenhang met artikel 6.9, zevende lid, van de Omgevingsverordening vastgesteld.

27.4. Met het oog op de rechtspraak benadrukt de Afdeling in dit verband dat, anders dan uit eerdere uitspraken van de Afdeling kan volgen, de Afdeling in de hierna genoemde situaties niet langer een rechtvaardiging ziet dat de raad een uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening noodzakelijk geachte maatregel niet in de planregels hoeft te borgen. Het gaat om de situaties:

- dat het bevoegd gezag stelt eigenaar, anderszins zakelijk gerechtigde of beheerder te zijn van de gronden waarop zo'n maatregel moet worden gerealiseerd en in stand gehouden, of
- de verwachting uitspreekt in de toekomst eigenaar, anderszins zakelijk gerechtigde of beheerder van die gronden te zullen worden en ook toezegt die maatregel te zullen realiseren en in stand te houden, of
- wijst op privaatrechtelijke afspraken die de realisatie en instandhouding van die maatregel moeten verzekeren.

De reden hiervoor is dat de enkele (toekomstige) eigendoms- of beheersituatie in combinatie met een

toezegging omtrent realisatie en instandhouding of een verwijzing naar daarover gemaakte privaatrechtelijke afspraken, onvoldoende afdwingbare waarborgen biedt voor derden die afhankelijk zijn van een publiekrechtelijke regeling die waarborgen biedt voor hun rechtspositie. De rechtszekerheid vereist dat bij een maatregel die uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk wordt geacht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan, in de planregels wordt voorzien in een publiekrechtelijke borging van de realisatie en instandhouding van die maatregel, tenzij dit anderszins publiekrechtelijk is verzekerd. Dit kan veelal door een daarop toegespitste voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen. De Afdeling benadrukt hierbij dat een voorwaardelijke verplichting uitsluitend is vereist voor maatregelen die uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk worden geacht. Daarnaast zijn bijvoorbeeld ook noodzakelijk maatregelen die nodig zijn om aan de vereisten uit een andere wettelijke regeling te kunnen voldoen, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een geluidwal om aan een wettelijke geluidgrenswaarde te voldoen, of, zoals in dit geval, maatregelen die nodig zijn om aan de vereisten over de ruimtelijke kwaliteit te voldoen die zijn opgenomen in een provinciale verordening. Ook voor dergelijke maatregelen is een voorwaardelijke verplichting vereist in de hiervoor beschreven situaties, tenzij deze maatregelen anderszins publiekrechtelijk zijn verzekerd. Maatregelen die bijvoorbeeld uitsluitend tot doel hebben om onverplicht tegemoet te komen aan derden, zullen meestal niet als noodzakelijk uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening worden gezien. Dit betekent dat daarvoor de opname van een voorwaardelijke verplichting in de planregels niet is vereist.

27.5. De vermelding van de raad in het verweerschrift en ook op de zitting dat de gronden in het plangebied waar de hoogwaardige groene inrichting is voorzien eigendom zijn van de gemeente en dat wordt toegezegd dat de beoogde hoogwaardige groene inrichting ter plaatse zal worden gerealiseerd en in stand gehouden, is in dit geval dan ook geen reden om af te kunnen zien van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan. Die hoogwaardige groene inrichting is namelijk, zoals hiervoor onder 27.3 is overwogen, in dit geval noodzakelijk uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling verwijst in dit verband ook naar onderstaande overweging 31.7, waaruit volgt dat de hoogwaardige groene inrichting ook een noodzakelijk onderdeel is van het voorkomen van een aantasting van de cultuurhistorische waarden van de in het plangebied gesitueerde Euromast. De rechtszekerheid vereist in een dergelijke situatie dat niet alleen de aanleg en instandhouding van de hoogwaardige groene inrichting in de planregels met een voorwaardelijke verplichting wordt geborgd, maar ook dat al bij de planvaststelling duidelijk is hoe die inrichting wordt vormgegeven, bijvoorbeeld via een opgesteld inrichtingsplan dat bij de planregels is gevoegd.

27.6. De betogen slagen op dit punt. Onder 88 en verder van deze uitspraak zal de Afdeling nader ingaan op de vraag of aanleiding bestaat de raad in de gelegenheid te stellen dit gebrek te herstellen. (...)

Conclusie

88. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan

opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De Afdeling ziet aanleiding toepassing te geven aan deze mogelijkheid.

89. In voorgaande overwegingen heeft de Afdeling verschillende gebreken geconstateerd die verband houden met de nadere inrichting van het plangebied, welke inrichting nog nader moet worden vormgegeven in bijvoorbeeld een inrichtingsplan. De realisatie en instandhouding van dit inrichtingsplan moet vervolgens in de planregels worden geborgd. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een voorwaardelijke verplichting in de planregels gekoppeld aan het gebruik van de nieuwe woningen in het plangebied, inhoudende dat dit gebruik uitsluitend is toegestaan indien een bij de planregels gevoegd inrichtingsplan is gerealiseerd en in stand wordt gehouden. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. Een bestemmingsplan dat voorziet in acht woontorens naast de Euromast, één van de iconen van Rotterdam. Daar vinden veel Rotterdammers (waaronder de annotator) natuurlijk van alles van. Maar daar gaat deze annotatie niet over. Vanuit juridisch perspectief is deze tussenuitspraak over het bestemmingsplan 'Parkhaven' vooral interessant omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) afscheid neemt van haar zogenoemde 'blauwe ogen'-jurisprudentie. Die benaming gebruikte Groothuijse eerder terecht voor de jurisprudentielijn op grond waarvan een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan niet noodzakelijk werd geacht als de gemeenteraad (hierna: de raad) verklaarde dat de gemeente het in haar macht heeft om een ruimtelijk noodzakelijk geachte ontwikkeling zelf te verwezenlijken.^[1] In dat geval was borging van die ontwikkeling in een plan door middel van een voorwaardelijke verplichting niet nodig en werd de raad op zijn 'blauwe ogen' geloofd dat de ontwikkeling daadwerkelijk zou worden gerealiseerd. In deze annotatie ga ik onder 2 eerst in op de figuur van de voorwaardelijke verplichting en de geschiedenis daarvan. Onder 3 behandel ik vervolgens de voorwaarde dat een gemeente de realisering van de noodzakelijk geachte ontwikkeling niet in haar macht heeft. Tot slot ga ik onder 4 in op de vage instructieregel over ruimtelijke kwaliteit in de Omgevingsverordening Zuid-Holland en het beginsel van de minst belastende interventie in de Omgevingswet.

2. De voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan bestaat inmiddels zo'n 20 jaar. Velen zien de bekende uitspraak *Linderveld* als het startpunt van de voorwaardelijke verplichting.^[2] Daarin oordeelde de Afdeling namelijk expliciet dat art. 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet in de weg stond aan een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan. Hetzelfde geldt nu ook voor art. 2.4 en 4.2 lid 1 van de Omgevingswet die bepalen dat regels voor de fysieke leefomgeving moeten worden opgenomen in een omgevingsplan en dat het omgevingsplan in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.^[3] Ook in een omgevingsplan kunnen dus

voorwaardelijke verplichtingen worden opgenomen. Een voorwaardelijke verplichting is een verplichting om een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling te realiseren (en in stand te houden), geformuleerd als voorwaarde voor het bouwen van een bouwwerk of het gebruiken van gronden of bouwwerken. De voorwaardelijke verplichting kan gezien worden als een nuancering op het leerstuk van de toelatingsplanologie, omdat daarmee enerzijds een verplichting kan ontstaan om een bepaalde ontwikkeling te realiseren, maar die verplichting anderzijds pas ontstaat zodra een initiatiefnemer gebruik wil gaan maken van de nieuwe bouw- en gebruiksmogelijkheden die het plan biedt.^[4] Dat is dus geen directe actieve verplichting in de vorm van een gebodsbepaling.^[5] Een bekend voorbeeld van de voorwaardelijke verplichting is de aanleg van een waterberging als voorwaarde voor de bouw van nieuwe woningen. Pas als die waterberging is aangelegd (en in stand wordt gehouden), mogen in dat geval de woningen worden gebouwd en als zodanig worden gebruikt. De Haan schrijft in zijn mooie commentaar bij de uitspraak *Linderveld* dat er in de jurisprudentie drie voorwaarden zijn ontstaan die bepalen of een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan moet worden opgenomen.^[6] Ten eerste moet aannemelijk zijn dat de ontwikkeling nodig is in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Ten tweede moet er geen andere publiekrechtelijke weg zijn die waarborgt dat die ontwikkeling zal worden gerealiseerd. Ten derde moet de gemeente het niet zelf in haar macht hebben om de ruimtelijk noodzakelijk geachte ontwikkeling te realiseren.

3. Deze uitspraak gaat over de derde voorwaarde. De jurisprudentie van de Afdeling over deze voorwaarde heeft door de jaren heen wat gemeenderd. Tot 2014 heeft de Afdeling verschillende uitspraken gedaan waarin zij oordeelde dat het enkele feit dat de gemeente de aanleg van de noodzakelijke ontwikkeling in haar eigen macht had, omdat de gemeente eigenaar van de gronden was of een overeenkomst had gesloten met de grondeigenaar, onvoldoende was om af te zien van een voorwaardelijke verplichting.^[7] In 2014 slaat de Afdeling echter een andere weg in en oordeelt zij dat kan worden afgezien van een voorwaardelijke verplichting in een plan als de gemeente het in haar macht heeft om de ontwikkeling te realiseren en dit toezegt.^[8] In dat geval mocht er volgens de Afdeling op vertrouwd worden dat de ontwikkeling zou worden gerealiseerd. Daar komt de Afdeling nu op terug. Niet langer is voldoende dat de raad stelt dat de gemeente eigenaar, zakelijk gerechtigde of beheerder is van de gronden of de verwachting uitspreekt dat te worden. Evenmin is voldoende voor de gemeente om privaatrechtelijke afspraken te maken over de ruimtelijk noodzakelijk geachte ontwikkeling. De achtergrond van deze jurisprudentiewijziging is de rechtszekerheid van derden. Derden kunnen zonder een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan namelijk geen succesvol verzoek om handhaving van dat plan doen als de ontwikkeling onverhoopt toch niet wordt gerealiseerd. Deze jurisprudentiewijziging is toe te juichen omdat derden de raad nu kunnen aanspreken als een ruimtelijk noodzakelijk geachte ontwikkeling niet wordt gerealiseerd. Dit heeft echter wel een keerzijde: gemeenteraden zullen vaker voorwaardelijke verplichtingen in omgevingsplannen moeten gaan opnemen

en hierover zal waarschijnlijk vaker geprocedeerd gaan worden. Van minder regels en deregulering is in zoverre geen sprake. Maar dat terzijde.

4. Nog even terug naar het bestemmingsplan 'Parkhaven'. De door de Afdeling vereiste voorwaardelijke verplichting is in dit geval een direct gevolg van een instructieregel in een omgevingsverordening. In de Omgevingsverordening Zuid-Holland is namelijk een tamelijk vage instructieregel opgenomen die voorschrijft dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling alleen mag worden toegelaten als de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de varianten *inpassen*, *aanpassen* en *transformeren*. In dit geval was de raad van mening dat sprake was van *inpassen*, omdat de voorziene woontorens zouden passen bij de zogenoemde gebiedsidentiteit en geen wijziging op structuurniveau met zich brengen. De Afdeling is echter van oordeel dat sprake is van *aanpassen*, omdat er wel een wijziging op structuurniveau zou plaatsvinden. Daarbij wijst de Afdeling erop dat volgens de Omgevingsverordening *inpassen* alleen aan de orde is bij relatief kleine ontwikkelingen op kavelniveau. Dat staat echter weer niet in de instructieregel zelf, maar in de toelichting op de Omgevingsverordening. Bij *aanpassen* kunnen aanvullende ruimtelijke maatregelen nodig zijn. De raad had zich op het standpunt gesteld dat een hoogwaardige groene inrichting weliswaar nodig was in het kader van een goede ruimtelijke ordening, maar dat dit niet in het plan hoefde te worden geregeld, omdat de gemeente Rotterdam eigenaar is van de gronden. Dat was tot aan deze uitspraak een correct standpunt, maar de Afdeling gaat juist in deze uitspraak om, zoals hierboven onder 3 beschreven. Dat er over deze provinciale instructieregel discussie ontstond, is niet erg verwonderlijk, want zo'n vage instructieregel met open begrippen zoals 'ruimtelijke kwaliteit', 'bestaande gebiedsidentiteit' en 'structuurniveau' en een onduidelijk onderscheid tussen *inpassen*, *aanpassen* en *transformeren* geeft een raad natuurlijk weinig tot geen houvast bij de vaststelling van een plan. In feite voldoen dergelijke instructieregels niet aan hun hoofdfunctie, namelijk dat zij *instructie* moeten geven aan een gemeenteraad. Met andere woorden, een instructieregel moet zo zijn geformuleerd dat daarmee voldoende concrete nationale of provinciale sturing ontstaat en mag geen vrijbrief zijn voor de provincie of het Rijk om zich met ieder aspect van de gemeentelijke fysieke leefomgeving en evenwichtige toedeling van functies aan locaties te kunnen bemoeien. Het is jammer dat de wetgever zelfs bewust aanstuurt op dit soort vage instructieregels door de introductie van het beginsel van de minst belastende interventie in art. 2.2 lid 3 van de Omgevingswet. Dat beginsel is bij amendement in de Omgevingswet terechtgekomen.^[9] Het beginsel is bedoeld om de bestuurlijke afwegingsruimte van lagere overheden zoveel mogelijk te beschermen, maar heeft volgens mij eerder een tegenovergesteld effect.^[10] Juist vage instructieregels zijn immers voer voor allerlei misverstanden en bieden ruimte voor vrijwel onbeperkte sturing en toezicht. Bovendien geven dit soort instructieregels snel aanleiding tot onnodige (interbestuurlijke) discussies en beroepen.

R. Kegge

-
- 1 ABRvS 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:539](#), AB 2019/384, m.nt. F.A.G. Groothuijse.
 - 2 ABRvS 22 maart 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AV6291](#), AB 2006/421, m.nt. A.A.J. de Gier.
 - 3 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 142-143; *Stb.* 2018, 290, p. 90.
 - 4 Zie ook: R. Kegge, 'Uitnodigingsplanologie en minder onderzoekslasten bij het omgevingsplan. Een fata morgana in de Omgevingswet?', [TBR 2022/2](#).
 - 5 Zie daarover uitgebreid: D.G.J. Sanderink & J.J. Scheltens-Fokke, 'Gebodsbepalingen en overgangsrecht in het omgevingsplan. Over rechtszekerheid, evenredigheid en het eigendomsrecht', in: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer (red.), *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 283-310.
 - 6 Zie: P.M.J. de Haan, 'Pijler nr. 2 (Linderveld)', in: A.G.A. Nijmeijer, F.A.G. Groothuijse & H.C.W.M. Moesker (red.), *Bouwrechtpijlers Publiekrecht*, Den Haag: IBR 2025, p. 23-36.
 - 7 Zie: M.H.W. Bodelier, 'Voorwaardelijke verplichtingen: een verkenning van de stand van zaken', *Gst.* 2013/84.
 - 8 ABRvS 6 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2929](#), AB 2014/449, m.nt. T.E.P.A. Lam & R. Benhadi.
 - 9 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 35.
 - 10 Zie ook: R. Kegge, 'Zonder wrijving geen glans? Over botsende belangen en interbestuurlijke ruzies', [TBR 2024/42](#).