

De Dordtse omgevingsvisie 2.0:

“Waarom is het een goed idee om in de omgevingsvisie zelf een afwijkingsmogelijkheid op te nemen?”

Doel en functie van de omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. De gemeenteraad is verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeenteraad geeft hiermee invulling aan zijn taken en bevoegdheden en daarmee aan de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving¹. De beleidsambities van omgevingsvisie werken door in de andere kerninstrumenten van de gemeente zoals het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.

Zelfbinding en risico op vernietiging van het besluit tot afwijking van de omgevingsvisie.

De omgevingsvisie bindt enkel het vaststellend bestuursorgaan zelf. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van het bestuur mogen burgers en bedrijven er dus op vertrouwen dat de beleidsregels worden gevolgd.

‘Zelfbinding’ betekent dat de gemeenteraad en het college dus niet zomaar, als dat zo uitkomt, kunnen afwijken van de omgevingsvisie. ‘Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel’ zo staat dat in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht. De gemeente kan niet, als dat even beter uitkomt, in strijd met haar eigen omgevingsvisie beslissen.

Artikel 4:84 bepaalt ook dat het bestuursorgaan een zogenoemde ‘inherente afwijkingsbevoegdheid’ toekomt. Het bestuursorgaan moet overeenkomstig de beleidsregel handelen, “tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen’.

De gemeente kan dus alleen een beslissing nemen die in strijd is met de omgevingsvisie, als bijzondere omstandigheden dat rechtvaardigen en toepassing van de omgevingsvisie dan bij weging van de belangen een onevenredige uitkomst heeft. **Dat moet de gemeente dan wel heel goed kunnen onderbouwen: een besluit op basis van de inherente afwijkingsbevoegdheid vereist een verzwaarde motiveringsplicht.** De rechter is daar kritisch op: u heeft zich immers zelf gebonden aan de omgevingsvisie, en de rechtszekerheid vergt dat burgers en bedrijven daarop mogen vertrouwen. Daar tilt de bestuursrechter zwaar aan. Bij een besluit waarbij afgeweken wordt van de omgevingsvisie is het risico dan ook groot dat de rechter dat besluit in een beroepsprocedure vernietigt.

Toegepast op de Dordtse concept-omgevingsvisie 2.0

In de conceptvisie is Dordrecht met een scherpe lijn in deelgebieden ingedeeld. Woningbouw is niet toegestaan in de polder. Een harde regel. Als blijkt dat de hoofdpoging van de omgevingsvisie om 11.000 woningen te realiseren niet binnen de grenzen van de nu bestaande stad gerealiseerd kan worden, is dat geen bijzondere omstandigheid die rechtvaardigt om alsnog in bepaalde delen van de polder wel woningbouw toe te staan. Immers, u heeft er bij uw beleidskeuze al rekening mee kunnen en moeten houden dat de woningbouwopgave niet gehaald kan worden binnen de stad. U heeft uw eigen afwegingsruimte beperkt en dus de mogelijkheid om in te spelen op ontwikkelingen die een andere afweging vragen dan voorzien in de omgevingsvisie.

¹ Aldus de wetgever: ([Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3](#), p. 114

Afwijkingsmogelijkheid in de omgevingsvisie zelf

Om die reden nemen veel gemeenten in de omgevingsvisie zelf een afwijkingsmogelijkheid op.

Dan is de gemeente voor een afwijkingsbeslissing niet afhankelijk van de inherente afwijkingsmogelijkheid, met de verzwaarde motiveringsplicht en de bijzondere omstandigheden, met de risico's van dien voor het afwijkingsbesluit. Met zo'n

afwijkingsmogelijkheid in de omgevingsvisie is een wendbaarheid ingebouwd, ook voor de lange termijn, omdat gemeente binnen de zelfbinding daadwerkelijk afwegingsruimte heeft om de beleidsdoelen voor de stad te kunnen realiseren, zonder dat de omgevingsvisie zelf moet worden gewijzigd.

Wijziging van de omgevingsvisie is een intensief en langdurig proces. Het is niet voor niets een strategisch beleidsinstrument. Met een afwijkingsmogelijkheid in de omgevingsvisie zelf blijft de omgevingsvisie steeds actueel toepasbaar, en is een toevlucht tot de juridisch moeizamere en risicovollere inherente afwijkingsbevoegd niet nodig voor als de feitelijke omstandigheden en belangen dat vragen.