

Het omgevingsplan van rechtswege – hoe bent u goed voorbereid?

Supplement 2019-1

Leergang Op dezelfde leest



Met medewerking van:

Emmy Hendriksen, Fons van der Linden, Albert Jan Meeuwissen,
Maarten Hoorn, Roeland Mathijssen en Pieter Woudstra

Den Haag, 21 juni 2019



Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van Platform31, kennis- en netwerkorganisatie van stad en regio.

Koningin Julianaplein 10
2595 AA Den Haag
tel. 070 302 84 84
fax. 070 361 74 22
e-mail info@platform31.nl
www www.platform31.nl

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door:
BRO, Boxtel/Amsterdam/Tegelen
BügelHajema Adviseurs BV, Assen/Amersfoort/Leeuwarden
Pouderoyen Compagnons BV, Nijmegen
Rho adviseurs BV, Leeuwarden

© 2019, Platform31

Alle rechten voorbehouden. Aan deelnemers van de leergang is toegestaan voor eigen gebruik delen uit de tekst op te nemen in bestemmingsplannen.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave verder is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Platform31, Postbus 30833, 2500 GV Den Haag.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doel	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Wettelijk kader	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Stand van zaken invoerings- en overgangsrecht	8
2.2.1	Invoeringswet Omgevingswet	8
2.2.2	Invoeringsbesluit	8
2.2.3	Hoofdlijnen van het overgangsrecht	9
2.2.4	Overgangsfase	9
3	Het overgangsrecht ten aanzien van het omgevingsplan	11
3.1	Een omgevingsplan van rechtswege	11
3.2	Een tijdelijk en een nieuw deel tijdens de overgangsfase (2021-2029)	12
3.3	Bestaande planologische regelgeving in het tijdelijk deel (artikel 4.6 IOw)	14
3.4	Omgevingsplan ‘van rijkswege’ – De bruidsschat	14
3.5	Verordeningen	16
3.6	Overgangsrecht lopende planprocedures	20
3.7	Oud en nieuw regime naast elkaar (artikel 22.6 Ow)	21
3.8	Voorbeschermingsregels	22
3.9	Conclusie	23
4	Het omgevingsplan van rechtswege en de praktijk	24
4.1	Nieuwe ontwikkelingen en initiatieven mogelijk maken	24
4.2	Vaststellen van regels in het omgevingsplan – ‘locatiegewijs’ of ‘regelgewijs’ aanpassen mogelijk?	25
4.2.1	Memorie van Toelichting – alleen locatiegewijs aanpassen mogelijk	25
4.2.2	Tweede Nota van Wijziging – flexibiliseren overgang van tijdelijk naar nieuw deel?	26
4.2.3	Technische belemmeringen maken regelgewijs wijzigen onmogelijk	27
4.3	Ontwikkelingen mogelijk maken met omgevingsplanactiviteit	28
4.3.1	Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid blijft geldig	28
4.3.2	Buitenplans afwijken volgens regels Omgevingswet	28
4.4	Delegatiebepalingen: uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid, nadere regels	29
4.4.1	Nadere afwegingsmomenten onder de Omgevingswet	30
4.4.2	Algemene delegatiegrondslag van de Omgevingswet	30
4.4.3	Het delegatiebesluit en het omgevingsplan - kenbaarheid	32
4.4.4	Omgevingsplanactiviteit als nader afwegingsmoment	32
4.4.5	Praktische implicaties van het overgangsrecht voor bestaande delegatiebepalingen	34
4.5	Vorbereiden op de bruidsschat in de praktijk	34



4.5.1	Relatie bruidsschat en instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving	35
4.5.2	Vorbereiden op de bruidsschat	35
4.5.3	Is 2029 een harde deadline?	36
4.6	Digitale aspecten van het omgevingsplan	36
4.6.1	Raadpleegbaarheid bij verschillende regels en standaarden	37
4.6.2	Data op orde maken voor het omgevingsplan van rechtswege	38
4.6.3	Standaardisering voor omgevingsdocumenten – TPOD	39
5	Conclusie en studiemiddag	41
5.1	Conclusie	41
5.1.1	Hoofdpunten overgangsrecht voor het omgevingsplan	41
5.1.2	Het risico van een nul-scenario	41
5.1.3	Vorbereiden op het omgevingsplan in de praktijk	42
5.1.4	Tot slot	43
5.2	Studiemiddag	44



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het moment waarop de Omgevingswet in werking treedt komt steeds dichterbij. Veel gemeenten verdiepen zich in de aanloop naar 1 januari 2021 in de nieuwe instrumenten van deze wet, of doen al ervaring op met het opstellen van een omgevingsvisie of –plan. De laatste jaren besteden we in de supplementen van Op dezelfde leest aan de hand van verschillende thema's en invalshoeken aandacht aan het omgevingsplan als zelfstandig instrument.

Het vaststellen van een omgevingsplan kan pas wanneer de Omgevingswet in werking is getreden. Daarom is in het overgangsrecht geregeld dat iedere gemeente op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege één omgevingsplan heeft. Alles wat onder meer in bestemmingsplannen, beheers- en enkele autonome verordeningen is geregeld, blijft na 1 januari 2021 als onderdeel van het omgevingsplan geldig. Naast de huidige ruimtelijke plannen zullen ook rijksregels die gedecentraliseerd worden automatisch onderdeel uitmaken van het omgevingsplan (de zogenaamde 'bruidsschat'). Het deel van het omgevingsplan dat bestaat uit bestaande plannen en gedecentraliseerde rijksregels wordt het tijdelijk deel genoemd. Alle regels die de gemeente na de inwerkingtreding vaststelt op grond van de Omgevingswet zullen het nieuwe deel van het omgevingsplan uitmaken. Aan het einde van een overgangsperiode, die vooralsnog voor het omgevingsplan tot 1 januari 2029 zal duren, moeten alle regels uit het tijdelijk deel zijn opgenomen in het nieuwe deel.

Dat klinkt haast te mooi om waar te zijn: de gemeente zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet 'automatisch' over een omgevingsplan beschikken en nog enkele jaren hebben om rustig een 'echt' omgevingsplan vast te stellen. Dat u straks over een omgevingsplan van rechtswege beschikt, betekent echter niet dat u niets hoeft te doen. In tegendeel: hoe dat omgevingsplan er in 2021 uit zal zien, hangt af van de mate waarin u hierop anticipeert. Deze voorbereiding zal bepalend zijn voor de dagelijkse praktijk.

Met dit supplement beogen wij gemeenten een concrete handreiking te bieden om aan deze voorbereiding te beginnen. Daarvoor richten wij ons op het omgevingsplan van rechtswege, met als overkoepelende vraag: wat kan of moet de gemeente *nu* doen om *straks* goed voorbereid te zijn op het omgevingsplan van rechtswege en het beoordelen van nieuwe initiatieven na 1 januari 2021?

Wat gebeurt er bijvoorbeeld op 1 januari 2021 met lopende plan- en beroepsprocedures (o.a. bestemmingsplannen maar bijvoorbeeld ook verordeningen)? En welke gevolgen kan dit hebben voor het opstellen van een 'echt' omgevingsplan, bijvoorbeeld wanneer er nog (beroeps)procedures lopen voor bestemmings-, uitwerkings- en wijzigingsplannen en beheersverordeningen? En behouden de flexibiliteitsbepalingen in het bestemmingsplan (afwijkings- en wijzigingsbepalingen en -bevoegdheden en uitwerkingsverplichting) hun



werking? Is het in dit licht verstandig om in de aankomende jaren (grootschalige) actualiseringslagen in gang te zetten? En wat bepaalt het overgangsrecht precies ten aanzien van het afwijken van de regels van het tijdelijke en het nieuwe deel om nieuwe ontwikkelingen te kunnen faciliteren? Deze en andere vragen zullen hieronder en tijdens de studiemiddag centraal staan.

1.2 Doel

Kennis van het overgangsrecht voor de Omgevingswet en de inhoud van het omgevingsplan van rechtswege is onontbeerlijk bij de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het doel van dit supplement is om het overgangsrecht (op inhoud en doelstelling) te duiden, en de effecten op de toekomstige ruimtelijke ordeningspraktijk te onderzoeken. Daarbij ontwikkelen wij – ook samen met u – een aantal concrete acties die gemeenten kunnen of zelfs moeten ondernemen om voorbereid te zijn op het omgevingsplan.

In dit supplement en tijdens de studiemiddag zullen wetstechnische uitleg en duiding van dit onderwerp worden geïllustreerd aan de hand van praktijkvoorbeelden en praktische adviezen over concrete acties die gemeenten kunnen ondernemen om op de gevolgen van het omgevingsplan van rechtswege te kunnen anticiperen.

Dit supplement is geschreven in de periode februari t/m mei 2019. Het wetgevingsproces is echter nog volop in beweging met als doel de Omgevingswet met bijbehorende uitvoeringsregelgeving in 2021 in werking te laten treden. Mogelijk zijn daardoor inzichten bij het lezen van dit supplement alweer veranderd, bijvoorbeeld in het kader van de totstandkoming van het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat nu ter goedkeuring ligt bij de Tweede Kamer. De redactie van ODL heeft echter gemeend dat dit geen belemmering hoeft te vormen voor uitgave, omdat de Omgevingswet en het denken over het omgevingsplan niet stil kan blijven staan, willen gemeenten op tijd klaar zijn om te gaan denken en werken conform (het gedachtegoed van) de Omgevingswet.

1.3 Leeswijzer

In dit supplement verwijzen wij regelmatig naar de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit. Wanneer wordt verwezen naar de Omgevingswet wordt bedoeld de geconsolideerde, herleidbare versie die in maart 2019 beschikbaar is gesteld via het omgevingswetportaal van de Rijksoverheid.¹ Met Invoeringswet Omgevingswet wordt bedoeld het gewijzigde voorstel van de Invoeringswet, dat momenteel ter behandeling ligt in de Eerste Kamer.² Ten slotte wordt met Invoeringsbesluit Omgevingswet bedoeld de voorhangversie die op 29 mei naar de Tweede en Eerste Kamer is gestuurd.³ Bij verwijzingen naar artikelen uit wetten en uitvoeringsregelgeving zullen de

¹ Te raadplegen via <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/03/19/herleidbare-geconsolideerde-versie-omgevingswet>.

² *Kamerstukken I* 2018/19, 34 986, A.

³ <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>



volgende afkortingen worden gebruikt: Omgevingswet (Ow), Invoeringswet Omgevingswet (IOw), Invoeringsbesluit Omgevingswet (IbOw), Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op het wettelijk kader van het overgangsrecht voor de Omgevingswet, dat de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel verzorgt. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens nader toegespitst op de overgangsregels voor het omgevingsplan. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de onderdelen van het omgevingsplan van rechtswege. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens uiteengezet welke implicaties het overgangsrecht ten aanzien van het omgevingsplan van rechtswege kan hebben voor de praktijk en welke risico's het niet voorbereiden van de overgang van de huidige lokale planologische regelgeving naar het omgevingsplan kan hebben. In hoofdstuk 5 wordt afgesloten met een kort verslag van de studiemiddag en een aantal conclusies. Dit hoofdstuk wordt na de studiemiddag verder aangevuld.