

Van Bestemming naar Functie

Van bestemmingsplan tot omgevingsplan III

Supplement 2016-2

Leergang Op dezelfde leest



Met medewerking van:

E.M. Hendriksen, P.J. Woudstra, M. Braakensiek, M. Hoorn
en A.J. Meeuwissen

Den Haag, 11 november 2016

Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van het Platform31, platform voor professionals in de ruimtelijke ontwikkeling van stad, land 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:
BügelHajema Adviseurs BV, Assen
Antea Group NV, Heerenveen
Pouderoyen Compagnons BV, Nijmegen
Rho adviseurs BV, Leeuwarden

© 2016, Platform31, Den Haag

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° 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 Reprorecht (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	1
1.1	Doel	1
1.2	Leeswijzer	2
2	Wettelijk kader	3
2.1	Inleiding	3
2.2	De Omgevingswet	3
2.3	De uitvoeringsbesluiten	5
2.4	Het omgevingsplan	7
2.5	De invoeringswet	10
2.6	Stand van zaken tot nu toe	12
3	Het Omgevingsplan	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Het karakter van het omgevingsplan (algemeen)	14
3.3	Gebods - verbodsbepalingen	15
3.4	Flexibiliteit en rechtzekerheid	16
3.5	Uitvoerbaarheid	18
3.6	Standaarden	19
4	De regels	20
4.1	Inleiding	20
4.2	Activiteiten	20
4.3	Het evenwichtig toedelen van functies aan locaties	21
4.4	Omgevingswaarden	23
4.5	Meldingsplicht	25
4.6	Maatwerkvoorschriften en Maatwerkregels	26
5	Rechtskarakter omgevingsplan	28
5.1	Inleiding	28
5.2	Eén omgevingsplan voor de gehele gemeente	28
5.3	Globale versus concrete normstelling	29
5.4	Bestemming versus functie	31
5.5	Conclusie	32
6	Van bestemming naar functie	33
7	Studiemiddag	35
7.1	Conclusie	35



1 Inleiding

In dit supplement heeft De werkgroep van Op dezelfde leest (ODL) van Platform31 ervoor gekozen om wederom de omgevingswet, of meer specifiek het omgevingsplan als onderwerp te nemen. Daarmee is dit supplement een direct vervolg op het vorige supplement (Inleiding en integratie van gemeentelijke regelgeving). Het vorige supplement bevatte een diepgaande beschouwing over de wettelijke basis van het omgevingsplan.

Dit supplement gaat verder. Of misschien zelfs dieper. In dit supplement gaan we concreter in op de elementen van het omgevingsplan die van belang zijn voor de regelgeving en bouwen zo toe naar een wijze waarop regels van het omgevingsplan kunnen worden geformuleerd.

1.1 Doel

Voor een goede implementatie van de Omgevingswet (Ow) is het belangrijk dat vroegtijdig wordt begonnen met de nodige transitie maatregelen binnen de gemeente.

Gestart kan reeds worden met een inventarisatie van de gemeentelijke regelgeving (bestemmingsplannen, verordeningen en beleidsregels). Om vervolgens toe te werken naar een integrale regeling, waarbij dubbelingen, onnodige nuanceringen en achterhaald of ongewenst geworden beleid kunnen worden geschrapt.

Om dit op een goede manier te kunnen doen, is inzicht in de toekomstige wijze van reguleren noodzakelijk.

In het najaar van 2015 en in dit voorjaar kwamen reeds twee supplementen uit die de Omgevingswet en ook het omgevingsplan als onderwerp hadden (verbrede reikwijdte en integratie van regels). Beide supplementen zijn vanuit een zuiver juridische kijk geschreven. Het zijn gedegen naslagwerken, die volgens ons nu, maar ook in de toekomst, een waardevolle bijdrage zullen kunnen leveren aan een goede gemeentelijke regelgeving.

Met het supplement dat nu voor u ligt, gaan we door op het 'omgevingsplan'. We gaan hierbij op een meer beschouwende wijze op zoek naar handvatten voor het maken van regels.

Het doel van dit supplement is ons te verdiepen in het hoe en waarom van de nieuwe regelgeving. Want we zijn ervan overtuigd, dat het beoordelen, schrappen en samenvoegen van bestaande (verordening-, milieu- en bestemmingsplan) regels alleen zinvol kan gebeuren als we grip hebben op de praktische invulling van omgevingsplanregels.

De studiemiddag heeft als doel om te komen tot concreet geformuleerde regels. We willen u zo een idee geven van de mogelijkheden van het omgevingsplan.

Dit derde supplement in een rij, herhaalt deels onderdelen van de vorige supplementen. We hebben voor deze opzet en dus ook deels voor een overlapping gekozen, om het supplement leesbaar te maken en ons doel - het bieden van concrete handvatten voor regelgeving - zo goed mogelijk te kunnen bereiken.



We willen bovendien met dit supplement ook diegenen, die niet zozeer inhoudelijk juridisch bezig is met de Omgevingswet, informeren over de doelstellingen van de wetgever en met name ook over hoe het omgevingsplan vorm zal kunnen krijgen.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 omvat zoals standaard in onze supplementen, het wettelijk kader. Met daarin onder andere de doelstelling van de stelselherziening kort beschreven en vanzelfsprekend ook de voortgang en planning van het gehele herzieningsproces.

Hoofdstuk 3 belicht, voor een beter begrip van de bedoeling van de wetgever, de verschillende algemene aspecten van het omgevingsplan.

Het inzoomen op de verschillende onderdelen van de regels van het omgevingsplan, wordt beschreven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 is het rechtskarakter van het omgevingsplan nader beschreven.

Dit supplement is nog niet af. Het is in concept en vindt verdere voltooiing tijdens en na de studiemiddag. Hoe daadwerkelijk de verandering van bestemming naar functie plaatsgrijpt, wordt in het definitieve supplement, aan de hand van het besprokene tijdens de studiemiddag, nader in hoofdstuk 6 ingevuld. Tot slot zal hoofdstuk 7 de verslaglegging van de studiemiddag bevatten.



2 Wettelijk kader

2.1 Inleiding

In het eerste supplement van 2016 *Inleiding en integratie van gemeentelijke regelgeving*, is het wettelijk kader van het omgevingsplan uitgebreid besproken. Teneinde echter een overzichtelijk en leesbaar supplement te maken, hebben we de belangrijkste elementen van de wetswijziging in dit hoofdstuk kort weergegeven. Belangrijk daarbij is ook de stand van zaken op dit moment. Oftewel wanneer kunnen we wat precies verwachten?

In dit hoofdstuk zijn in kort bestek de algemene uitgangspunten, doelen en instrumenten van de Omgevingswet opgenomen. Vanwege het belang van de besluiten voor de gemeentelijke regelgeving, is ook een korte toelichting op de uitvoeringsbesluiten toegevoegd. De beschrijving van het omgevingsplan binnen het wettelijk kader, concentreert zich hier op met name de reikwijdte van het plan: de term fysieke leefomgeving. In een beschrijving van het wettelijk kader mag ook de uitvoeringswet niet ontbreken: in paragraaf bespreken we globaal de inhoud van de uitvoeringswet. En aan het eind van dit hoofdstuk brengen wij u op de hoogte van de stand van zaken tot nu toe (9 november 2016).

2.2 De Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht is door een de vele regelingen en wetten, onnodig complex, onduidelijk en versnipperd. Door één integraal wettelijk kader te vormen, wordt de samenhang van wetten regels en procedures van de verschillende sectoren verbeterd, vereenvoudigd en efficiënter.

Met de Omgevingswet worden 26 wetten teruggebracht naar één wet. Met de AMvB's worden in eerste instantie ruim 60 algemene maatregelen van bestuur teruggebracht naar 4. Deze harmonisatie en integratie is geen doel op zich, maar komt voort uit de maatschappelijke behoefte om *regels te versimpelen, beter vindbaar te maken en meer ruimte te bieden voor initiatieven*.

Met de nieuwe Omgevingswet wil de wetgever eenduidige instrumenten aanreiken om een *veilig en gezonde fysieke leefomgeving* bereiken en in stand te kunnen houden.

2.2.1. De belangrijkste aspecten samengevat

Het programma Aan de slag met de omgevingswet geeft op een overzichtelijke wijze inzicht in de uitgangspunten, het doel en de instrumenten van de wet:¹

¹ Zie www.aandeslagmetdeomgevingswet; Het programma aan de slag met de omgevingswet is een samenwerkingsverband tussen gemeenten (VNG) provincies (IPO), waterschappen(UVW) en het Rijk



De uitgangspunten

De uitgangspunten en doelstelling van de wet kunnen als volgt worden beschreven: door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Hierdoor kan de wetgeving duidelijker en overzichtelijker worden opgeschreven.

De *uitgangspunten* van de Omgevingswet zijn:

- minder en overzichtelijke regels
- meer ruimte voor initiatieven
- lokaal maatwerk
- vertrouwen

Doordat er minder regels zijn en doordat deze regels overzichtelijker zijn, is het wettelijke kader inzichtelijker voor burgers, ondernemers en overheden. Bovendien maakt de Omgevingswet het beheer van en de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving eenvoudiger.

Het doel

Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Het motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen

Om deze maatschappelijke doelen te halen zijn er *vier verbeterdoelen* geformuleerd. De verbeterdoelen zijn:

- de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen
- de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten
- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren

Het stelsel van de Omgevingswet stelt de gebruikers centraal. Er is meer ruimte om te ondernemen en de procedures zijn korter. Dat is onder andere te zien aan:

- één vergunning, één bevoegd gezag
- 'ja, mits'-principe in plaats van 'nee, tenzij'-principe
- regels op één plek
- participatie mogelijkheid voor burgers aan de voorkant bij beleidsontwikkeling
- ruimte om te anticiperen



Instrumenten

Al deze doelstellingen vinden doorwerking in de verschillende instrumenten van de Omgevingswet.

Er zijn zes verschillende kerninstrumenten om de Omgevingswet uit te voeren, namelijk:

- De omgevingsvisie. Dit is een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving.
- Het programma. Dit is een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en te behouden. Programma's maken de doelen van de omgevingsvisie duidelijk.
- Decentrale regelgeving. Elk bestuursorgaan heeft een instrument waarmee het regels voor de fysieke leefomgeving kan vaststellen. Hieronder vallen:
 - de omgevingsverordening van de provincie
 - het omgevingsplan van de gemeente
 - de waterschapsverordening van het waterschap
- Algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Algemene rijksregels beschermen de fysieke leefomgeving. Iedereen die een bepaalde activiteit wil uitvoeren weet dankzij deze regels vooraf wat mogelijk is en wat niet.
- De omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning is een toestemming om één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren.
- Het projectbesluit. Dit is een algemene regeling voor besluitvorming over projecten. Een projectbesluit is nodig voor ingrijpende en ingewikkelde projecten waarbij een publiek belang speelt.

2.3 De uitvoeringsbesluiten

De Omgevingswet is in belangrijke mate een kaderwet. Op veel punten wordt in de wet aangegeven dat uitwerking bij algemene maatregel van bestuur zal plaatsvinden. Deze uitwerking is belangrijk voor de nadere invulling van het omgevingsplan.

Systematisch is ervoor gekozen om 4 uitvoeringsbesluiten op te stellen:

1. Het besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
2. Het besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
3. Het besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
4. Het omgevingsbesluit (Ob)

Het Bkl bevat de instructieregels aan overheden om tot een goede kwaliteit van de leefomgeving te komen. *Deze instructieregels moeten worden vertaald in het omgevingsplan, maar ook in andere instrumenten, zoals de omgevingsvergunning.*

Tot op zekere hoogte kan dit worden beschouwd als een combinatie van Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

Het Bal geeft rechtstreeks bindende regels over activiteiten van burgers, bedrijven en overheden (in de rol van initiatiefnemer), die leefomgeving kunnen beïnvloeden. Het gaat met name om regels over milieubelastende activiteiten, maar ook om regels over activiteiten ten aanzien van cultureel erfgoed of werelderfgoed. Het betreft hier een regeling die vergelijkbaar is met het Activiteitenbesluit nu.

Wel zijn gebiedsgerichte milieuregels nu verhuisd naar het Bkl.



Het Bbl geeft ook *rechtstreeks bindende regels over activiteiten van burgers, bedrijven en overheden* en bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen, slopen, en gebruiken van een bouwwerk. In feite is dit de opvolger van het Bouwbesluit.

Het Ob geeft aan welke overheid het bevoegd gezag is bij omgevingsvergunningen. Verder geeft het procedurele regels over de totstandkoming van onder meer omgevingsplannen. Ook landt hierin de regeling van de milieueffectrapportage.



Besluiten (bron: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl)

De ontwerpen van deze besluiten zijn voor internetconsultatie geboden op 1 juli 2016. Momenteel worden de reacties hierop verwerkt (zie 2.5)

De wet, en daarmee ook de besluiten worden sowieso nog aangepast in het kader van de invoeringswetgeving. Hierbij wordt met name nog het zogeheten Pinksterakkoord tussen de VNG en het ministerie verwerkt, waarbij een grotere vrijheid voor gemeenten komt om vergunningstelsels in het omgevingsplan op te nemen. Daarnaast kunnen ook vergunningsvrije activiteiten worden benoemd.

Voorts zijn er aanvullingswetten op het gebied van bodem, geluid, natuur en eigendom in ontwikkeling. Met name de aanvullingswet (en -besluit) geluid is van belang van het omgevingsplan.

Voor de inhoud van het omgevingsplan is het besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) het belangrijkste besluit. In hoofdstuk 5 van het Bkl worden *de instructieregels* aangaande de toedeling van functies van locaties geformuleerd. Voor een deel gaat dit over dezelfde zaken, die nu in het Besluit ruimtelijke ordening worden benoemd. Nieuw is evenwel dat hier ook instructies worden gegeven waaraan een omgevingsplan moet voldoen op het gebied van externe veiligheid, geluid, en geur. Vanwege het gebiedsgerichte karakter worden deze onderwerpen geregeld in het omgevingsplan. De randvoorwaarden hiervoor, zoals bijvoorbeeld de geluidnormen zijn te vinden in bijlagen bij het Bkl.

In een volgend supplement zal hierop nader worden ingegaan.

Voor het onderwerp van dit supplement (van bestemming naar functie) is van belang dat in het Bkl beperkingen worden gesteld aan de functietoedeling aan locaties. Dit wordt uitgelegd in paragraaf 8.1.2 van de toelichting op het Bkl:



“De instructieregels in afdeling 5.1 van dit besluit stellen beperkingen aan activiteiten die het omgevingsplan op bepaalde locaties mag toelaten. Die beperkingen houden verband met bestaande of toekomstige functies binnen een gebied en de mate waarin een functie invloed heeft op zijn omgeving of daaraan juist specifieke eisen stelt. Het kan gaan om beperkingen aan het toegestaan gebruik op een locatie vanwege een toekomstige functie, zoals een verbod op bouwactiviteiten in een reserveringsgebied voor de uitbreiding van een autoweg. Het kan ook gaan om beperkingen van de milieugevolgen op een locatie, zoals het beschermen van een locatie met een functie wonen tegen de negatieve invloed van geluid veroorzaakt door bedrijfsmatige activiteiten. *Gemeenten zijn in beginsel vrij in het toedelen van (dubbel)functies in het omgevingsplan, zolang geen activiteiten mogelijk worden gemaakt die in strijd zijn met de instructieregel.*

In de redactie van de instructieregels wordt daarom zoveel mogelijk de term activiteit of activiteiten in plaats van functie gebruikt om, gelet op de verbeterdoelen van de stelselherziening, tot uitdrukking te brengen dat gemeenten dus beleidsvrijheid houden bij de toedeling van functies. Uiteraard kunnen de instructieregels wel indirect beperkend zijn voor de functietoedeling. Zo kan uit een instructieregel blijken dat een locatie primair bedoeld is voor een bepaald gebruik, zoals het gebruik voor militaire doeleinden. Daarnaast zal aan een locatie waar nog geen bouwwerken aanwezig zijn en op grond van de instructieregels geen bouwactiviteiten mogen worden toegelaten, niet de functie ‘wonen’ kunnen worden toegedeeld. Een dergelijk omgevingsplan zou immers evident onuitvoerbaar zijn (zie hierover verder paragraaf 3.2.4.2 van de toelichting op het Omgevingsbesluit).”

Uit deze toelichting kan worden afgeleid dat het bij een regeling in een omgevingsplan, die voldoet aan de instructieregels, het uiteindelijk niet zozeer gaat om de functie als zodanig, maar meer om de daarmee verbonden activiteiten. Dit punt komt ook verderop terug in dit supplement.

2.4 Het omgevingsplan

De focus van dit supplement ligt bij het omgevingsplan. Om een eenduidig inzicht te geven in de wijze waarop de regels van het omgevingsplan kunnen worden vormgegeven, is het in elk geval van belang om de ‘buitenste randen van het toepassingsgebied van de Omgevingswet’ te kennen, zijnde de *fysieke leefomgeving*. Deze term bepaalt de reikwijdte van het omgevingsplan.

Artikel 2.4 (omgevingsplan)

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

De wet bepaalt dat de gemeenteraad voor het hele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de *fysieke leefomgeving* worden opgenomen. Het kader waarbinnen deze regels (kunnen) worden gesteld is als volgt:

1. veilige en gezonde fysieke leefomgeving;
2. de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen;
3. bij *toedeling van functies aan locaties* moet in ieder geval rekening worden gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid.



De wet bepaalt niet wat onder fysieke leefomgeving wordt verstaan. Wel benoemt de wet welke aspecten de fysieke leefomgeving *in ieder geval* omvat:

- bouwwerken
- infrastructuur
- watersystemen
- water
- bodem
- lucht
- landschappen
- natuur
- cultureel erfgoed
- werelderfgoed

In ons vorige supplement is reeds aandacht besteed aan de term ‘fysieke leefomgeving’. Voor een goed begrip van de mogelijkheden tot regelgeving in het omgevingsplan volgt hier nog een korte beschouwing over dit begrip.

Fysieke leefomgeving

Alhoewel het begrip niet wordt gedefinieerd, geeft de Memorie van Toelichting (MvT) geeft wel het belang van het begrip fysieke leefomgeving weer:

Dit begrip geeft *de buitenste randen van het toepassingsgebied van de Omgevingswet aan*.

Uit de MvT wordt duidelijk dat *het omgevingsplan alle regels over de fysieke leefomgeving* moet bevatten. Naast de bestemmingsplanregeling dus ook de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de monumentverordening, de kapverordening en (delen van) de APV².

In de opsomming van wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat, zijn twee hoofdonderdelen van de fysieke leefomgeving te onderscheiden: *de natuurlijke omgeving* en *de gebouwde omgeving*.

De natuurlijke omgeving, waaronder ook cultuurlandschappen moeten worden gerekend, behoort geheel tot de fysieke leefomgeving. En onderdelen zoals lucht, water, bodem en natuur. Met lucht wordt bedoeld op zowel de buitenlucht als de binnenlucht in bouwwerken.

Een gebouw, een standbeeld of een woonboot moet dan ook worden gerekend tot de fysieke leefomgeving. Voertuigen en gehouden dieren (als bedoeld in de Wet dieren) worden niet tot de fysieke leefomgeving gerekend. Daarvoor geven andere wetten regels. Op grond van de Omgevingswet kunnen wel regels worden gesteld over het uiterlijk van bouwwerken, maar niet over het uiterlijk van het meubilair daarbinnen. *Een ondergrondse afvalcontainer behoort tot de fysieke leefomgeving, een rolcontainer of vrijstaande glasbak niet*. Bomen en vaste planten, met inbegrip van fruitbomen, kunnen ook tot de fysieke leefomgeving worden gerekend. *De fysieke leefomgeving omvat echter niet de landbouwgewassen die slechts enkele maanden aanwezig zijn in de omgeving en dan weer*

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3 60



worden geoogst. De beoordeling of iets tot de fysieke leefomgeving behoort is echter altijd afhankelijk van de omstandigheden in het specifieke geval.

Soms worden onderdelen van de fysieke leefomgeving daaraan onttrokken door de mens: water wordt in leidingen of flessen gebracht, lucht in installaties, grond wordt uitgegraven en zo aan de bodem onttrokken, planten worden geplukt en dieren worden bejaagd. *Naar de maatschappelijke opvatting zal een stof of object na onttrekking aan de fysieke leefomgeving geen deel meer uitmaken van de fysieke leefomgeving.*

De Omgevingswet gaat niet alleen over de fysieke leefomgeving maar ook over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen regels worden gesteld over handelingen met stoffen of objecten die niet tot de fysieke leefomgeving behoren. *Zo kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over het plaatsen van voertuigen, rolcontainers of glaskakken, ook al behoren deze objecten zelf niet tot de fysieke leefomgeving.*

Het derde lid van artikel 1.2 kleurt het toepassingsgebied van de wet nader in. Deze bepaling is opgenomen om te verhelderen welke aspecten, verband houdend met activiteiten in de fysieke leefomgeving, in ieder geval door de wet kunnen worden gereguleerd.

Lid 3 en 4 van artikel 1.2 :

3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,*
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,*
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,*
- d. het nalaten van activiteiten.*

4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Gevolgen vanuit de fysieke leefomgeving voor de mens zijn er bijvoorbeeld bij overstromingen. Bij gevolgen via de fysieke leefomgeving gaat het om gevolgen voor de mens, bijvoorbeeld geluidsoverlast, en om gevolgen voor menselijke bezittingen die niet tot de fysieke leefomgeving behoren, bijvoorbeeld de gevolgen van emissies op landbouwgewassen.

De Omgevingswet reguleert niet de directe betrekkingen tussen mensen. Steeds is de fysieke leefomgeving het medium waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander.

Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van het wetsvoorstel.



Openbare orde-aangelegenheden kunnen bovendien volgens de wetgever niet worden geregeld in het omgevingsplan vanwege de bevoegdheid van de burgemeester: indien de burgemeester ingevolge artikel 172 e.v Gemeentewet omtrent een activiteit specifieke bevoegdheden heeft (openbare orde), dan kan deze activiteit niet worden gereguleerd in het omgevingsplan.

2.5 De invoeringswet

Een invoeringswet regelt het overgangsrecht en het intrekken en wijzigen van diverse wetten. Daarnaast worden vaak nog technische wijzigingen aangebracht. De Invoeringswet Omgevingswet regelt bovendien een aantal meer inhoudelijke wijzigingen van de Omgevingswet.

In haar brief van 19 mei 2016³ heeft De minister van Infrastructuur en Milieu nadere informatie gegeven over de voorgenomen inhoudelijke wijzigingen:

Dat zijn:

1. de regeling voor planschadevergoeding
2. de regeling voor punitieve (*straffende*) Handhaving
3. de verankering van het digitaal stelsel omgevingswet (DSO)
4. de gefaseerde omgevingsvergunning voor het bouwen
5. de introductie van de omgevingsplanactiviteit

Omgevingsplanactiviteit

Voor het onderwerp van dit supplement is met name de introductie van de ‘omgevingsplanactiviteit’ van belang. De minister lichtte de introductie van deze term, naar aanleiding van vragen uit de tweede kamer, als volgt toe:

Alle vergunningplichtige activiteiten die verband houden met het omgevingsplan krijgen de benaming ‘omgevingsplanactiviteit’.

De mogelijkheden van een omgevingsplan worden begrensd door het wettelijke criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de instructieregels en instructiebesluiten van het Rijk en de provincie. Binnen die speelruimte kan het omgevingsplan, al dan niet door het vereiste van een voorafgaande melding of een in het omgevingsplan opgenomen vergunningstelsel, initiatieven toestaan. Binnen die ruimte kunnen ook vergunningen worden verleend voor initiatieven die in strijd zijn met het omgevingsplan. Alle vergunningplichtige activiteiten die verband houden met het omgevingsplan worden aangeduid met de term ‘omgevingsplanactiviteit’. Het gaat daarbij zowel om de activiteiten die in het omgevingsplan zelf vergunningplichtig zijn gesteld, als de activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

Het vergunningsverleningsproces is als volgt:

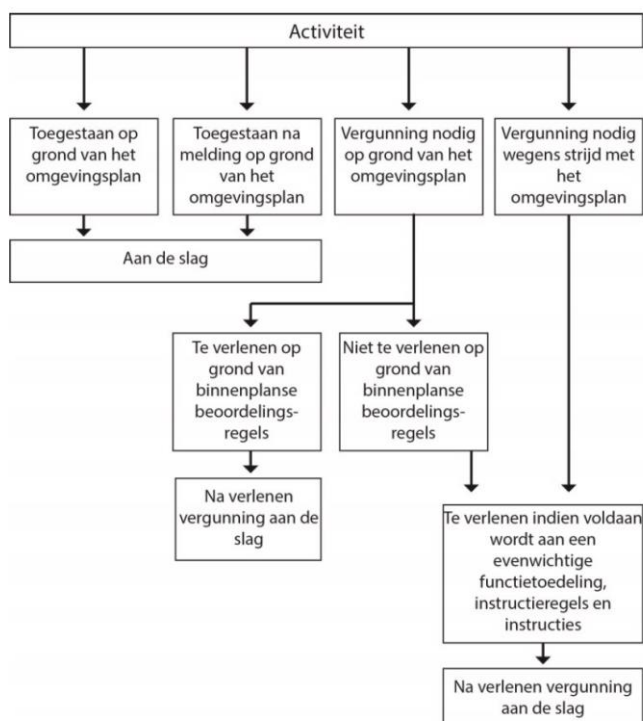
³ Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 185



Een besluit over een vergunning voor een 'omgevingsplanactiviteit', wordt voorbereid met de reguliere procedure. Een aanvrager moet aangeven of en op welke wijze omwonenden bij de aanvraag zijn betrokken. Er kan in dat verband worden gekozen voor inspraakgelegenheid voorafgaand aan het indienen van de aanvraag. Die ruimte is er in beginsel ook tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure. Mede met het oog daarop zou de beslistermijn kunnen worden verlengd of kan de beslistermijn, met instemming van de aanvrager, worden opgeschort. Tegen het besluit over de vergunning kan bezwaar worden gemaakt door belanghebbenden, waarna vervolgens beroep en hoger beroep mogelijk is.

De minister heeft ter verduidelijking een processchema toegevoegd:

Processchema van de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bij een afwijking van het omgevingsplan



In de nieuwe opzet die bij invoeringswet wordt voorgesteld, krijgen gemeenten overigens onder andere meer ruimte om in het omgevingsplan te bepalen of er bijvoorbeeld voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken een vergunning nodig is.

Een instructieregel is volgens de minister een geschikt instrument om er voor te zorgen dat de bouwwerken die onder de huidige regeling vergunningvrij zijn, dat ook onder de werking van de Omgevingswet zullen blijven. De minister is dus voornemens om de rijksregels met betrekking tot de vergunningvrije bouwwerken te handhaven. *Daarmee is geborgd dat de administratieve lastendruk, die de afgelopen jaren met de rijksbemoeyenis op dit terrein stelselmatig is afgebouwd, niet opnieuw kan toenemen.*



Tegelijkertijd biedt het gemeenten de mogelijkheid om, daar waar dat aanvaardbaar is, de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen verder te verruimen.

De minister geeft voorts aan dat zij zich het recht voorhoudt om in de Invoeringswet te bepalen dat integratie van bepaalde gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan niet vereist is.

Duidelijk is ondertussen dat in de invoeringswet zal worden voorgesteld om bij AMvB de volgende driedeling uit te werken

- Regels die in het omgevingsplan moeten
- Regels die in het omgevingsplan kunnen en
- Regels die niet in het omgevingsplan mogen

2.6 Stand van zaken tot nu toe

De Omgevingswet is zowel door de Eerste Kamer als de Tweede Kamer goedgekeurd. Op 26 april 2016 is de wet gepubliceerd in het Staatsblad.

Voortgang ontwerpbesluiten

De openbare internetconsultatie van de ontwerpbesluiten zijn 30 september afgerond. In haar brief van 3 november j.l geeft de Minister aan dat zij medio november verwacht een brief te kunnen sturen over de hoofdpunten uit de consultatie van de ontwerp-AMvB's, en de voorgenomen verwerking van het kabinet daarvan. Na het nota-overleg en overleg met de Eerste Kamer zullen de ontwerp-AMvB's worden aangepast aan de uitkomsten van de consultatie, toetsing en behandeling in het parlement. Vervolgens worden de ontwerp-AMvB's voor advies aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Voortgang invoeringswet

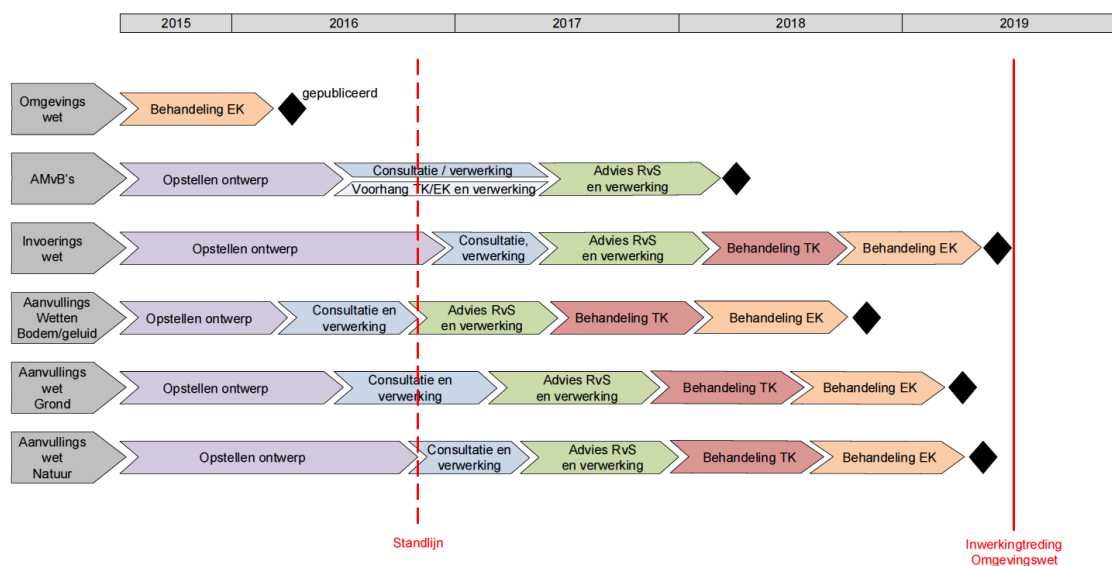
De Invoeringswet verkeert in een andere fase van uitwerking en procedure dan de ontwerp-AMvB's. In de brief van 19 mei 2016 zijn de voorgenomen opzet van het wetsvoorstel en de belangrijkste onderwerpen beschreven. De officiële consultatie van de invoeringswet vindt in elk geval na 19 december 2016 - na het geplande nota-overleg - plaats. Vervolgens zal een ontwerp-wetsvoorstel voor consultatie op internet worden gepubliceerd, zodat eenieder daarover zienswijzen kan indienen. Ook zullen dan de gebruikelijke toetsen plaatsvinden. Na verwerking daarvan zal het voorstel voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden, waarna het wetsvoorstel zal worden ingediend. In die fase volgt nog een volledige inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet

Voor wat betreft de planning van de inwerkingtreding van de wet berichtte de minister in mei 2016 het volgende:



Vanuit een zorgvuldig proces, waarbij voldoende tijd wordt genomen voor de parlementaire behandeling en de implementatie is het niet langer mogelijk om eind 2018 te starten met het nieuwe stelsel. Het eerst mogelijke moment van inwerkingtreding van de stelselherziening wordt voorjaar 2019. Een en ander is natuurlijk ook afhankelijk van de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de verschillende onderdelen van de stelselherziening en de politieke constellatie na de landelijke verkiezingen van maart 2017.



Planning stelselherziening

De aanvullingswetgeving (geluid, bodem) vormt een aanvulling van het stelsel. Het streven is dat die gelijktijdig tot stand komt en tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt. Maar de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel is niet afhankelijk van de voortgang van de aanvullingswetten. De reden daarvan is dat in de aanvullingswetten beleidsinhoudelijke wijzigingen zijn opgenomen, zoals de herziening van het bodembeleid en voor geluid de introductie van regels voor decentrale wegen en industrieterreinen.



3 Het Omgevingsplan

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de doelstelling van de stelselherziening kort beschreven. Een van de doelen is harmonisatie en integratie van regelgeving.

De harmonisatie en integratie is echter geen doel op zich, maar komt voort uit de maatschappelijke behoefte om regels te versimpelen, beter vindbaar te maken en meer ruimte te bieden voor initiatieven.

De minister zegt het als volgt:

Met het wetsvoorstel wil ik faciliterend grondbeleid, organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie mogelijk maken. De Omgevingswet biedt hiervoor het instrumentarium en neemt bestaande belemmeringen voor uitnodigingsplanologie weg. Bij deze transitie past ook dat de toekomstige bewoner of gebruiker meer zeggenschap heeft over de inrichting van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel is gericht op het maken van plannen, waarin zij niet langer een blauwdruk zijn voor een gebied, maar een uitnodiging om te komen met innovatieve oplossingen die leiden tot betere kwaliteit.

In dit supplement zoomen we in op de regels van het omgevingsplan en met name op de wijze waarop de doelen van de wetgever vorm kunnen krijgen in de regels. Wat zijn de gedachten van de wetgever omtrent dit nieuwe instrument? En hoe moeten/kunnen de regels worden geformuleerd? En hoe biedt het omgevingsplan meer ruimte voor initiatieven?

Om antwoord te kunnen geven op deze vragen belichten we allereerst de verschillende algemene aspecten van het omgevingsplan. Het duiden van de wet geschiedt grotendeels met behulp van de Memorie van Toelichting en andere relevante wetgevingsdocumenten.

3.2 Het karakter van het omgevingsplan (algemeen)

Het omgevingsplan heeft een enigszins bijzonder karakter: het is in eerste instantie net als de omgevingsverordening van de provincie en de waterschapsverordening *een besluit van algemene strekking*, inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Het omgevingsplan kent veel overeenkomsten met een normale verordening. Toch is er een verschil: dat komt door het feit dat een groot deel van de regels betrekking heeft op de *toedeling van functies aan locaties*. *Daarmee kunnen regels alleen van toepassing zijn op een bepaalde locatie en daarmee zijn deze regels specifiek en concretiserend van aard*. De regels zijn derhalve in zijn geheel appellabel.



In feite betekent het verordeningskarakter van het omgevingsplan dat het plan binnen dezelfde randvoorwaarden als de andere verordeningen verbods- en gebodsbepalingen kan bevatten, en dat regels niet altijd geobjectiveerd, voorspelbaar en mechanisch toepasbaar hoeven te zijn in het kader van de aanvraag van een omgevingsvergunning. Bovendien hoeft voorts nog niet te worden aangetoond dat de toegedeelde functies binnen 10 jaar verwezenlijkt zullen zijn.

Voor alle bepalingen (dus ook de verbodsbepaling) geldt, dat hiervan door middel van een afwijkingsvergunning (omgevingsplanactiviteit) kan worden afgeweken

Bijzonder is dat - in afwijking van de algemene lijn van het Awb, - ook de in het omgevingsplan opgenomen algemeen verbindende regels appellabel zijn. Gesteld kan dus worden dat het omgevingsplan een bijzonder karakter (*sui generis*) heeft, een combinatie van algemeen bindende regels met functie- locatiespecifieke regels.

Bij het opstellen van het omgevingsplan kan dit onderscheid als handvat voor de opzet dienen, door regels te stellen die voor de hele gemeente gelden en die voor specifieke locaties gelden.

3.3 Gebods - verbodsbepalingen

Vanuit het uitgangspunt van toelatingsplanologie kunnen er geen geboden in een bestemmingsplan worden opgenomen. Hoe is dit nu bij een omgevingsplan?

Het begrip toelatingsplanologie heeft als belangrijkste uitgangspunt dat het bestemmingsplan bestemmingen mogelijk kan maken, maar de realisatie van bestemmingsplannen niet kan verplichten.

Vanuit de behoefte om soms wel met gebodsregels te werken, onder andere om het uitvoeren van activiteiten op een bepaalde locatie aanvaardbaar te maken, zoals een verplichting tot landschappelijke inpassing, wordt wel gewerkt met zogenoemde voorwaardelijke verplichtingen. Deze houden in dat het realiseren van een bestemming niet verplicht is, maar als iemand de bestemming realiseert hij wel moet voldoen aan bepaalde regels (die doorgaans een actief handelen vragen: sloop, landschappelijk inpassing e.d.). In de kern verschillen voorwaardelijke verplichtingen, ondanks een andere terminologie, niet van de systematiek bij bijvoorbeeld regels voor milieubelastende activiteiten in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook dat besluit verplicht niet om milieubelastende activiteiten uit te voeren. Het stelt slechts randvoorwaarden en regels waarbinnen die activiteiten desgewenst mogen worden uitgevoerd. Ook bij andere gemeentelijke verordeningen die opgaan in het omgevingsplan wordt het verschil tussen «voorwaardelijke verplichtingen» en overige geboden en verplichtingen niet gehanteerd. Het wetsvoorstel hanteert daarom het begrip «voorwaardelijke verplichting» niet.

Het uitgangspunt dat het omgevingsplan functies mogelijk maakt, maar deze niet verplicht te realiseren en het uitgangspunt dat bepaalde functies alleen gerealiseerd



*mogen worden als aan in het omgevingsplan opgenomen regels wordt voldaan, blijven uiteraard bestaan.*⁴

Voor het stellen van verboden en geboden voor perceeleigenaren is het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en vooral artikel 1 van het Eerste Protocol, dat het eigendomsrecht beschermt, van belang. Bij een wijziging van het omgevingsplan moet worden beoordeeld of de wijziging geen regulering of ontneming van eigendom betekent.

Er zijn veel situaties denkbaar waarbij alleen sprake is van regulering van eigendom: het beperken van de gebruiksmogelijkheden van het eigendom, zonder dat het beschikkingsrecht daarover (geheel of grotendeels) verloren gaat. Eigenlijk is elke vorm van regulering van gebruik of bouwen een beperking op de gebruiksmogelijkheden van het eigendom. Denk bijvoorbeeld aan de huidige bedrijfsbestemmingen, waar de bedrijfsmogelijkheden mede afhangen van de effecten van een bedrijfsactiviteit op de omgeving (geluid, geur). Het betreft hier doorgaans verboden. Bij geboden, waarbij een activiteit wordt voorgeschreven, kan gedacht worden aan bv. een sloop- of saneringsverplichting.

Van belang bij de regulering is dat een eventuele inmenging in het eigendom gerechtvaardigd moet zijn. De inmenging moet een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, (bijvoorbeeld bescherming woon en leefklimaat van de directe omgeving) waarbij er een goed evenwicht moet zijn tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt gediend en de belangen van de betrokken perceeleigenaren. Deze belangenafweging blijft ook in het omgevingsplan van groot belang.

Ook is het niet vanzelfsprekend dat bestaande situaties onder een regime van standaard overgangsrecht zullen kunnen voortduren. Net als bij andere verordeningen en rijksregels kan het overgangsrecht gedifferentieerd zijn, afgestemd op de ingrijpendheid van de veranderde regels. Dit zal ertoe leiden dat een deel van in de praktijk en jurisprudentie gegroeide beperkingen aan bestemmingsplannen voor een omgevingsplan niet meer zullen gelden.⁵

3.4 Flexibiliteit en rechtzekerheid

Burgers en bedrijven hebben te maken met de algemene regels over activiteiten of het vereiste van een vergunning voor activiteiten. Volgens de wetgever is rechtzekerheid dan vooral gebaat bij duidelijkheid en kenbaarheid van de regels.

De omgevingswet biedt bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden als beleidsmaker, regelgever en bevoegd gezag flexibiliteit in de vorm

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3 143

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3 140



van bestuurlijke afwegingsruimte bij het vaststellen van (beleidsdoelstellingen in) omgevingsvisies, omgevingswaarden en instructieregels en in de keuze van in te zetten instrumenten zoals het omgevingsplan.

Omdat veel activiteiten van burgers en bedrijven maatschappelijk gewenst zijn en de samenleving meestal goed in staat is om zelf problemen op te lossen, moet de overheid terughoudend zijn in het stellen van grenzen aan activiteiten.

Regels stellen grenzen aan activiteiten van burgers, bedrijven en de overheid zelf. Dat brengt met zich mee dat activiteiten soms niet of alleen onder voorwaarden mogen worden uitgevoerd. Er moet zo veel mogelijk speelruimte worden gelaten voor het uitvoeren van maatschappelijk gewenste activiteiten en voor maatwerk in individuele gevallen. Het stellen van regels is echter onvermijdelijk om de door de overheid gestelde doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Die regels bieden houvast en voorzien bovendien in de behoefte aan rechtszekerheid, een gelijk speelveld en een voorspelbare overheid.

Bij de toepassing van de Omgevingswet dient op evenwichtige wijze met beide behoeften om te worden gegaan. Dit gebeurt door:

- Aan activiteiten alleen grenzen te stellen waar dat in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is
- Die grenzen zo helder en eenduidig mogelijk aan te geven en,
- Binnen die grenzen waar mogelijk flexibiliteit te bieden opdat maatschappelijk gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd.

Die afwegingsruimte wordt door de wetgever flexibiliteit 'aan de voorkant' genoemd.

Als flexibiliteitsbepalingen kunnen worden genoemd maatwerkregels, maatwerkvoorschriften omgevingswaarden en vergunningvereisten.

Ook de *generieke gelijkwaardigheidsbepaling* wordt als een vorm van flexibiliteit gezien: ander maatregelen toestaan als deze hetzelfde resultaat bereiken.

De wetgever somt in de MvA nog andere aspecten die bijdragen aan de gewenste flexibiliteit en rechtzekerheid. *Ook kan de betrokkenheid van de belanghebbende bijdragen aan de gewenste vorm van flexibiliteit en rechtszekerheid. Zo kunnen belanghebbende burgers en bedrijven zich al in de fase van totstandkoming uitspreken over de keuze tussen algemene regels en omgevingsvergunningplicht, en in samenhang daarmee over de mate van flexibiliteit in relatie tot rechtszekerheid.*⁶

En het is ook aan de burger om bij de totstandkoming van het omgevingsplan datgene in te brengen wat voor hem of haar relevant is. Tegen het omgevingsplan staat vervolgens beroep open in de volle breedte. Dus straks ook tegen die onderdelen die nu in gemeentelijke verordeningen staan en daarom niet voor beroep vatbaar zijn.

⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 962, E 52



Flexibiliteit en rechtszekerheid kunnen hand in hand gaan en hoeven niet per se elkaars tegenpolen te zijn. Voor kwetsbare gebieden, bijvoorbeeld beschermde stadsgezichten, zal de gemeente uit eigen beweging gedetailleerde en harde normen willen opnemen. Voor gebieden waar de gemeente flexibiliteit wil, kan zij globaal aangeven wat zij daar mogelijk wil maken.

Globale functies passen goed in de ontwikkeling naar uitnodigingsplanologie. Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan kan zij echter aan die globale functies harde normen verbinden. Als een omgevingsplan voor een voormalig bedrijventerrein allerlei functies toestaat, inclusief bedrijvigheid, kan het plan daar normen aan verbinden voor geluidhinder, externe veiligheid en dergelijke. Als in later jaren zich ontwikkelingen voordoen - een nieuw bedrijf, aanpalende woningbouw - dan wordt zo'n bouwvoornemen getoetst aan die normen uit het omgevingsplan.

Belangrijk is dat de wetgever met de Omgevingswet geen verandering beoogt in de wijze waarop de rechter toetst, waarbij de rechter soms indringend en soms meer marginaal toetst, afhankelijk van de aard van de normen en de mate van vrijheid die deze het bestuur laten.

De regering acht het niet waarschijnlijk dat het bieden van meer flexibiliteit zal leiden tot een aanzienlijk groter aantal besluiten die als gevolg van die toegekende extra ruimte aan de rechter zullen worden voorgelegd. Dat heeft mede te maken met het vertrouwen dat bestuursorganen flexibiliteit doordacht inzetten zoals ook blijkt uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit. In aanvulling daarop benadrukt de minister, dat inzet van flexibiliteit beroep op de rechter soms ook kan voorkomen, doordat bijvoorbeeld milieuregels beter op de specifieke locatie kunnen worden toegesneden, waardoor de weerstand tegen het toekennen van een functie aan die locatie en daarmee samenhangende rechterlijke procedures kunnen worden voorkomen.

3.5 Uitvoerbaarheid

Door middel van het overgangsrecht zullen alle bestaande bestemmingsplannen per gemeente tot één omgevingsplan worden samengevoegd. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal zo voor elke locatie binnen de gemeente een functie met bijbehorende regels gelden. Het loslaten van de tienjaarlijkse actualiseringstermijn van de Wro, waaraan ook de uitvoeringstermijn van tien jaar is gekoppeld, betekent dat de gemeenteraad bij een wijziging van de bestaande functie of - bijvoorbeeld in het kader van uitnodigingsplanologie - bij het toevoegen van een nieuwe functie aan een locatie uitsluitend moet beoordelen of de nieuwe functie uit oogpunt van evenwichtige toedeling van functies aan locaties aanvaardbaar is en of er objectieve belemmeringen zijn, waarvan op voorhand aannemelijk is dat die niet binnen een redelijke termijn zullen worden weggenomen. Daarbij mag de raad ook maatschappelijke ontwikkelingen op de langere



termijn in aanmerking nemen. *Alleen als evident is dat een functie onuitvoerbaar is, moet het toedelen daarvan achterwege blijven.*

3.6 Standaarden

Voor het kunnen digitaliseren van een omgevingsplan worden, net als nu, afspraken vastgelegd in standaarden. De huidige IMRO-standaarden worden aangepast naar standaarden voor de Omgevingswet. Hierin worden afspraken opgenomen over bijvoorbeeld toe te passen functies. Het gebruik van deze standaarden is verplicht. Voor de gebruiker van het digitale stelsel is met één druk op de knop duidelijk welke regels er gelden voor zijn perceel.

Voorts wordt samengewerkt met de VNG om een model te ontwikkelen voor een omgevingsplan.



4 De regels

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons op die onderdelen van de wet, die zich specifiek richten op de inhoud van de regels. En meer specifiek op de verschillende termen die in de Omgevingswet met betrekking tot de regelgeving, wordt gehanteerd.

Het nieuwe stelsel van omgevingsrecht beoogt de toegankelijkheid van verschillende algemene regels op twee manieren te vergroten:

- Het integreren van regels in een beperkt aantal regelingen. Dat leidt tot in beginsel één omgevingsplan, één omgevingsverordening en één waterschapsverordening en naar huidig inzicht twee algemene maatregelen van bestuur met algemene rijksregels voor activiteiten
- Het zo veel mogelijk uniformeren van instrumenten, termen en begrippen die in veel algemene regels terugkomen.⁷

De duiding geschiedt eveneens aan de hand van artikelen uit de Omgevingswet en de toelichting daarop.

4.2 Activiteiten

Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet *regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.*

De minister zegt hierover het volgende:

*Een belangrijke categorie regels die de overheden stellen om aan hun taken op het gebied van de fysieke leefomgeving invulling te geven, vormen de regels over activiteiten die door burgers en bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd. De Omgevingswet reguleert niet alleen de fysieke leefomgeving zelf maar ook activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.*⁸

Het gaat bij de in 4.1. bedoelde regels bijvoorbeeld om regels over aanlegactiviteiten, bouwactiviteiten of sloopactiviteiten.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3 142

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3 135



Vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen regels worden gesteld over handelingen met stoffen of objecten die niet tot de fysieke leefomgeving behoren. Zo kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over het plaatsen van voertuigen, rolcontainers of glasbakken, ook al behoren deze objecten zelf niet tot de fysieke leefomgeving.⁹

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat naarmate de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving groter worden, de regels ook meer waarborgen zullen bieden.

Van belang is hier te melden dat de term “milieubelastende activiteit” in de Omgevingswet wordt gebruikt in plaats van het begrip “inrichting”.

De belangrijkste redenen om te kiezen voor het begrip activiteit en niet het inrichtingenbegrip zijn:

- Geen onderscheid meer tussen activiteiten op basis van de vraag of ze binnen of buiten de inrichting plaatsvinden, maar op basis van de milieubelastendheid van die activiteiten;
- Activiteiten kunnen concreet en direct benoemd en begrensd worden, zonder de tussenstap van de inrichting.

4.3 Het evenwichtig toedelen van functies aan locaties

Artikel 4.2 (toedeling van functies aan locaties)

1. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

Het begrip *evenwichtige toedeling van functies aan locaties* vervangt het begrip *goede ruimtelijke ordening* uit de Wet ruimtelijke ordening.¹⁰

In de memorie van toelichting wijst de wetgever in de volgende bewoordingen op het belang van het toedelen van functies aan locaties en het met het oog daarop stellen van andere regels :

Bij het vinden van een balans tussen «beschermen en benutten» speelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een cruciale rol.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3 61

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3 139



Het begrip functie heeft in het wetsvoorstel een algemene betekenis. De functie is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.

De wetgever geeft ook voorbeelden: hoofdweg, militair terrein waterwingebied of bedrijventerrein. Deze functies zien op een gebruiksdoel, waarbij bijzondere eisen kunnen worden gesteld aan de directe omgeving daarvan of aan de activiteiten die binnen dat onderdeel kunnen worden verricht.

Met het toedelen van functies aan locaties wordt aangegeven welke functies die locaties hebben en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend. Dit blijft in belangrijke mate vergelijkbaar met het aanwijzen van bestemmingen van gronden en daarbij geven van regels.

Op dezelfde wijze als in het bestemmingsplan kunnen in het omgevingsplan functies aan locaties worden toegedeeld vanuit een ruimtelijk perspectief, zoals wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer en natuur.

In het omgevingsplan kunnen echter daarbij ook regels worden gesteld waarmee bijvoorbeeld het oprichten van bouwwerken mogelijk wordt gemaakt (of juist niet) en het gebruik nader wordt gereguleerd (zoals huisgebonden beroepsuitoefening, maximale brutovloeroppervlakte van detailhandel, openingstijden, bezoekersaantallen, bedrijfscategorieën).

Naast de toekenning van functies aan locaties vanuit een planologische perspectief, kan de toedeling van functies ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving wenselijk zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toedelen van de functie van gemeentelijk monument aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op locaties en daaraan de regel te verbinden dat deze monumenten niet gesloopt, verplaatst of gewijzigd mogen worden. Ook is het mogelijk om een gebouw op een locatie vanwege bijvoorbeeld de bouwhistorische waarde of de beeldbepalende ligging de functie te geven van cultuurhistorisch waardevol gebouw en daaraan de minder verstrekkende regel te verbinden dat het verboden is om dat gebouw te slopen.¹¹

Ook kunnen functies worden toegedeeld waarmee bouwwerken tegen sloop worden beschermd en allerlei (aanleg)activiteiten worden gereguleerd (zoals scheuren van grasland, ophogen en afgraven van gronden, dempen van watergangen, kappen van bomen). In het laatste geval zal de functie de bijzondere status of het te beschermen karakter van de locatie zijn (bijvoorbeeld in het geval de activiteit scheuren van grasland op weidegronden die belangrijk zijn voor foeragerende ganzen).

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3 463



Er blijft evident *een ruime mate van beleidsvrijheid voor gemeenten* bestaan om in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties regels te stellen in het omgevingsplan. De in de wet opgedragen taak dient hierbij als leidraad en kan wellicht het best omschreven worden als een verantwoordingsplicht, waaraan de gemeenteraad bij het vaststellen van een omgevingsplan aandacht dient te besteden. *Tegen de achtergrond van het belang van de fysieke leefomgeving dient de gemeenteraad te kunnen verantwoorden waarom bepaalde regels deel uitmaken van het omgevingsplan. Tegelijkertijd strekt die verantwoordingsplicht zich uit over de vraag waarom regels over een bepaald onderwerp niet in het omgevingsplan zijn opgenomen.* Het bijzondere karakter van het omgevingsplan, waarin met de toedeling van functies en daarbij behorende regels heel gericht per locatie verschillende regimes kunnen worden toegepast, stelt bovendien eisen aan de motivering van de vaststelling van een omgevingsplan. Door middel van instructieregels en instructies (..) zullen zowel door het Rijk als de provincie meer concrete regels gesteld worden over onder meer de inhoud van omgevingsplannen, waartoe ook regels over het toedelen van functies aan locaties zullen behoren.¹²

Uit de MvT blijkt dat met ‘andere regels die daarvoor nodig zijn’ (dus regels bedoeld die geen functie toedelen aan locaties maar ‘algemene regels’) bedoeld wordt op gebruiksregels of regels over bouwen en slopen in het omgevingsplan of beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (lees: omgevingsvergunningactiviteit)

4.4 Omgevingswaarden

Het vaststellen van omgevingswaarden maakt dat beleidsdoelen concreet toetsbaar kunnen worden gemaakt. Derhalve is het kunnen vaststellen van omgevingswaarden een belangrijke onderdeel van het omgevingsplan.

In deze paragraaf gaan we kort om het begrip omgevingswaarden in.

Artikel 2.11 (omgevingswaarden gemeente)

1. Bij omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld.
2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald.

In de wet is geen definitie voor de term omgevingswaarden opgenomen maar uit de MvT wordt duidelijk dat onder omgevingswaarde wordt verstaan:

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3 265



een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in *meetbare of berekenbare of andere objectieve termen*. Het betreft dus niet de algemeen geformuleerde landschaps - of natuurwaarden, maar de concreet geformuleerde normstellingen zoals bijvoorbeeld emissieplafonds

Omgevingswaarden zijn juridisch verankerde beleidsdoelen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit uitgewerkt. De omgevingswaarden voor lucht en water worden per stof gesteld: bijvoorbeeld dat er gemiddeld over het jaar maximaal 5 microgram benzeen per m³ in de lucht mag zitten.

Voor de omgevingswaarden die opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan, dient in het plan te worden aangegeven of er sprake is van *een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of een andere verplichting*. Het is toegestaan om in een omgevingsplan een hogere of lagere omgevingswaarde te noemen dan de omgevingswaarde gesteld door de provincie of het Rijk, maar alleen als diezelfde provincie (verordening) of het Rijk (AMvB) dat expliciet toestaat.

Opgemerkt wordt dat omgevingswaarden niet de enige manier zijn waarop het Rijk normen stelt. Het Rijk doet dit ook via instructieregels aan het omgevingsplan. Dit betekent dat de gemeente deze normen moet opnemen in het omgevingsplan. (Een voorbeeld van deze instructieregels is hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving; daar zijn bijvoorbeeld de regels met betrekking tot de externe veiligheid opgenomen)

Bevoegdheid tot het stellen van decentrale omgevingswaarden

Gemeenten en provincies kunnen zelf omgevingswaarden stellen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Dat kunnen ze voor alle onderwerpen waarvoor het rijk geen omgevingswaarden heeft gesteld, bijvoorbeeld een regionale omgevingswaarde voor geur of voor lichthinder. Daarnaast kunnen gemeenten omgevingswaarden voor luchtkwaliteit stellen en provincies voor lucht- en voor waterkwaliteit, in aanvulling op de rijksomgevingswaarden.

Voor gemeenten is deze bevoegdheid nieuw. Provincies hadden al een vergelijkbare bevoegdheid op grond van de Wet milieubeheer. De aanvullende omgevingswaarden kunnen alleen strenger worden gesteld. Dit past bij de insteek van de Europese richtlijnen om te streven naar een permanente verbetering. *De richtlijnen staan niet toe dat een soepeler norm wordt gekozen.*

Omgevingswaarden zijn alleen gericht tot de gemeente die de omgevingswaarde stelt, dus niet tot burgers en bedrijven.

Voor gemeenten is het vaststellen van omgevingswaarden een centraal sturingsinstrument, samen met het toedelen van functies aan locaties.

Burgers en bedrijven krijgen pas te maken met een omgevingswaarde als de gemeente deze doorvertaalt naar regels aan activiteiten in het omgevingsplan. Dat kunnen



bijvoorbeeld regels zijn die grenzen stellen aan de ammoniak emissies op een bepaalde locatie. Dit kan ertoe leiden dat de ruimte voor nieuwkomers wordt ingeperkt, omdat een gebied al te zwaar is belast. Ook voor bestaande bedrijven kan dit betekenis hebben.

4.5 Meldingsplicht

Het kunnen opnemen van een meldingsplicht in de regels van het omgevingsplan is een nieuw instrument, dat dient bij te dragen aan een zo doelmatig mogelijke regelgeving.

Artikel 4.4 (specificeren inhoud)

1. Regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten.

De meldingsplicht houdt in dat de activiteit pas mag starten, wanneer de melding is gedaan en de periode, die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden, is verstreken.

Vooral wanneer de activiteit potentieel een zwaarder gevolg voor de fysieke leefomgeving kan hebben, kan het via een melding nodig zijn dat het bestuursorgaan in staat wordt gesteld om voorafgaand aan het starten van de activiteit nog acties te verrichten, zoals:

- het uitvoeren van een initiële controle voordat de activiteit van start gaat, zodat het bestuursorgaan zich er van kan vergewissen dat de regels worden nageleefd en geen onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving optreden,
- het beoordelen of gelet op de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving of cumulatie met andere activiteiten het wellicht noodzakelijk is om aanvullende eisen te stellen in de vorm van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 4.5, uiteraard alleen daar waar de algemene regels het stellen van dergelijke aanvullende eisen mogelijk maken,
- zelf in het kader van het beheer van de fysieke leefomgeving maatregelen te treffen, die een betere bescherming van de leefomgeving waarborgen,
- via een publieke kennisgeving de directe omgeving over de voorgenomen activiteit te informeren.

Omdat het niet melden het bestuursorgaan de mogelijkheid om actie te ondernemen ontnemt en tot oneigenlijk voordeel voor de initiatiefnemer kan leiden, is de meldingsplicht geformuleerd als een verbod om de activiteit zonder voorafgaande melding uit te voeren. Mocht een initiatiefnemer daartoe toch overgaan, dan kan in het kader van de handhaving de activiteit zo nodig zelfs stilgelegd worden, om het bevoegd gezag alsnog de tijd te bieden voor de noodzakelijke geachte acties.

Het bevoegd gezag is vrij in de keuze op welke wijze het met een melding omgaat. Het kan een ontvangstbevestiging zenden, of schriftelijk een mening kenbaar maken over de juistheid van de melding.



4.6 Maatwerkvoorschriften en Maatwerkregels

De mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften kan worden gebruikt waar nadere concretisering individueel buiten het omgevingsplan meer geëigend is.

Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)

1. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.3. 2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan bij die regels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

De formulering van dit artikel brengt met zich dat het stellen van maatwerkvoorschriften uitsluitend kan als dat in het omgevingsplan, de verordeningen of de rijksregels is bepaald. Maatwerkvoorschriften komen nu al voor in algemene regels gesteld door decentrale overheden of de regering, waarbij deze soms verschillend worden aangeduid (*naast het begrip maatwerkvoorschrift komt bijvoorbeeld het begrip nadere eisen voor*). verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.

Maatwerkvoorschriften worden gegeven als een nadere invulling van een algemene regel, dan wel een afwijking van een algemene regel voor een concreet geval. Denk aan de voorwaarde dat bij een bedrijf een bepaald type isolatie moet worden gebruikt om geluidsoverlast te voorkomen. Deze regels kunnen onder de Omgevingswet niet alleen over milieuactiviteiten worden gesteld, maar ook over andere vormen van gebruik (denk aan een aan huis gebonden beroep) of aan bouwen (hier komt het maatwerkvoorschrift in de plaats van de nadere eisen regeling). Voorwaarde is wel dat de raad de onderwerpen aanwijst waarvoor die voorschriften kunnen worden gegeven.



Artikel 4.6 (maatwerkregels)

1. Bij regels als bedoeld in artikel 4.1 die in de omgevingsverordening zijn opgenomen kan worden bepaald dat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.
2. Bij regels als bedoeld in artikel 4.3 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkregels.
3. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de omgevingsverordening gestelde regels of van regels als bedoeld in artikel 4.3, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Maatwerkregels zijn vergelijkbaar aan maatwerkvoorschriften zij het dat deze voor aangewezen gevallen of gebieden gelden, in plaats van voor een concreet geval. Een voorbeeld zijn algemene regels over het toegestane tijdstip van laden en lossen op een aangewezen bedrijventerrein.



5 Rechtskarakter omgevingsplan

5.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen in regels van het omgevingsplan en de juridische aspecten daarvan is het goed om een aantal aspecten van die regels te beschouwen. Zonder daarbij volledig te willen zijn leggen we daarbij de focus op drie aspecten, die bepalend zijn voor de juridische vormgeving van het omgevingsplan.

Dit zijn:

1. Een omgevingsplan voor de gehele gemeente
2. Globale versus concrete normstelling
3. Van bestemming naar functie

Hierna wordt op deze aspecten ingegaan en wordt vervolgens een conclusie getrokken voor het onderwerp van dit supplement.

5.2 Eén omgevingsplan voor de gehele gemeente

In de memorie van toelichting op de Ow (blz 79 e.v.) wordt als streefbeeld gehanteerd: één integrale regeling per gemeente, provincie en waterschap. Voor de gemeente is deze regeling het omgevingsplan. Terwijl de memorie van toelichting nog spreekt over de mogelijkheid dat voor delen van de gemeente omgevingsplannen worden gemaakt, is het beginsel van één omgevingsplan voor de hele gemeente na een amendement vanuit de Tweede Kamer¹³ nu uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 2.4. van de Ow.

Volgens de memorie van toelichting stimuleert het samenvoegen in één regeling de afstemming van individuele regels. Strijdigheid tussen en stapeling van regels worden in het stadium van voorbereiding beter zichtbaar en kunnen daardoor voorafgaand aan de vaststelling worden vermeden.

Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat allerlei *thematische* regelingen, die nu in elk bestemmingsplan apart moeten opgenomen, straks gewoon in het ene omgevingsplan van de betreffende gemeente staan, men denke bijvoorbeeld bijgebouwenregelingen, beroepen en bedrijven aan huis. Tegelijkertijd kunnen nieuwe thema's ontstaan, denk in dit verband bijvoorbeeld aan een algemene regeling voor supermarkten of zorgwoningen voor de gehele gemeente. Daarbij kan wel worden uitgesplitst per gebied, maar in beginsel is er sprake van een thematische ingang, vergelijkbaar met de regelingen nu in de APV voor het kappen van bomen of het maken van uitwegen.¹⁴

¹³ pm

¹⁴ Aanpassing van het omgevingsplan is ook noodzakelijk na afwijking hiervan (art. 4.17 Ow).



Meestal zal een zodanig thematisch geconstrueerd omgevingsplan niet goed de integrale samenhang in een deelgebied waarborgen, bijvoorbeeld bij een nieuwe woonwijk of een nieuw bedrijventerrein. Hiervoor zullen dan in het omgevingsplan ook op deelgebieden gerichte regels komen over de aard van de woningbouw en/of bedrijven op specifieke locaties. Deze kunnen evenwel ook weer samenhangen met algemene regels voor de hele gemeente, bijvoorbeeld de indeling in milieucategorieën (één bedrijvenlijst per gemeente) of de al eerder genoemde regelingen voor aan huis verbonden beroepen en bedrijven.

De consequentie van één omgevingsplan voor de hele gemeente is ook wanneer nieuwe elementen, zowel bij thema's als bij inrichting van gebieden, moeten worden verwerkt, dit gebeurt door een partiele herziening, waarbij wordt aangegeven welke regels voor een thema worden toegevoegd of veranderd of welke specifieke regels voor een te ontwikkelen gebied gelden. Daarnaast blijven evenwel ook de algemene regels uit het omgevingsplan gelden, bijvoorbeeld een parkeerregeling.

Maar ook een bebouwingsregeling, die nu veelal per gebied wordt geformuleerd, kan voor de gehele gemeente worden uitgeschreven, waarbij een bepaalde indeling in bebouwingsklassen kan ontstaan, waarbij laag- en hoogbouw wordt geregeld. Vervolgens kan dan nog wel per gebied worden aangegeven waar welke bebouwingsklasse mag.

Een dergelijke manier van regelen is overigens niet nieuw: voor 1965 was een plan voor een nieuwe woonwijk vaak een partiele herziening van het uitbreidingsplan in hoofdzaken, waarbij een groot aantal regels daaruit gewoon van toepassing bleven, vooral veranderde alleen de plankaart.

Uitgangspunt van de wetgever is dat er steeds sprake is van één omgevingsplan, waarin dergelijke wijzigingen gelijk na rechtskrachtverrijking worden verwerkt. Die wijziging wordt dan digitaal verbeeld op een landelijke voorziening.

Deze voorziening is vergelijkbaar met de website www.overheid.nl, waar wijzigingswetten continu worden verwerkt in bestaande wetgeving. (Dit voorbeeld wordt ook genoemd in de memorie van toelichting.)

5.3 Globale versus concrete normstelling

Bij een omgevingsplan voor de gehele gemeente komt de vraag aan de orde of op dezelfde gedetailleerde wijze als nu in bestemmingsplannen, regels kunnen worden gesteld aan de fysieke leefomgeving of dat juist met een meer globale normstelling moet worden gewerkt, mede gelet op de grootte van het plangebied.



In de toelichting op het concept Omgevingsbesluit (versie 1 juli 2016) wordt hieraan een lezenswaardige beschouwing gewijd (blz. 34 e.v.).

Volgens deze toelichting is het een inherente keuze van de Omgevingswet dat er, net als bij reguliere verordeningen, in het omgevingsplan gewerkt kan worden met open geformuleerde normen. Het werken met open geformuleerde normen biedt ook bij uitstek de gelegenheid om gebruik te maken van het instrument van wetsinterpreterende beleidsregels.

“De vraag of een initiatief op een bepaalde locatie aanvaardbaar is, verschuift dan voor een deel naar het moment van de beschikking in het kader waarvan die aanvaardbaarheid van een activiteit in concreto wordt beoordeeld. Op dat moment wordt getoetst aan de daarvoor opgenomen regels in het omgevingsplan en de eventuele beleidsregels die voor de uitleg van die regels zijn vastgesteld.”

Hierbij kan er behoefte zijn om, voor de toetsing van een activiteit aan de globale norm, er een toestemmingsinstrument tussen te schuiven. Dit kan in de vorm van een vergunning, maar ook in de vorm van een melding en/of een maatwerkvoorschrift.

Daarnaast is het nog steeds mogelijk om concrete normen te stellen, die weinig interpretatie behoeven. In dat geval is het niet altijd nodig om er een toestemming tussen te schuiven.

Een voorbeeld hiervan biedt de regeling van het parkeren. Men kan een globale norm opnemen in de vorm van “voldoende parkeergelegenheid” en deze norm aan de hand van beleidsregels met parkeernormen invullen bij de toetsing van concrete initiatieven.

Op dit moment wordt dit vaak beoordeeld bij verlening van omgevingsvergunningen bouw. Concrete parkeernormen daarentegen kunnen ook in gebruiksregels worden vastgelegd, die zonder tussenkomst van een vergunning kunnen worden gehandhaafd.

In dit verband is het van belang te noemen dat, gelet op het zogeheten Pinksterakkoord van de VNG met het ministerie, de Omgevingswet bij de Invoeringswet nog gewijzigd gaat worden, waarbij gemeenten omgevingsvergunningsvereisten kunnen introduceren voor bepaalde activiteiten, de ‘omgevingsplanactiviteiten.

Verder wordt het mogelijk om ten aanzien van wettelijke vergunningsvereisten, zoals ten aanzien van bouwactiviteiten, per gemeente uitzonderingen te formuleren. Als bijvoorbeeld een bijgebouwenregeling in een omgevingsplan voldoende concreet is geformuleerd, kan de gemeente ervoor kiezen om het bouwen van bijbehorende bouwwerken vergunningvrij te maken. Dit laat onverlet de eventueel nog nodige vergunningplicht vanuit de bouwtechnische toets.



5.4 Bestemming versus functie

Bij eerste proeve van de omgevingswet¹⁵ was er niet voorzien in een gemeentelijk omgevingsplan, maar in een gemeentelijke omgevingsverordening. Hoewel bij het uiteindelijk wetvoorstel na kritiek vanuit het werkveld is gekozen voor de term omgevingsplan, is dit plan nog een grote mate een verordening. *Ingang is niet, zoals bij het bestemmingsplan, de bestemming, maar de regel.* Bij die regels kunnen functies worden toegekend, waarvoor de gronden mogen worden gebruikt, maar dit heeft een andere betekenis dan de bestemming. Het hoeft niet meer te gaan om planologische relevante functies, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld een status als monument. Niet langer worden regels gesteld in verband met de bestemming (ruimtelijk gebruiksdoel), maar rechtstreeks ten behoeve van een goede fysieke leefomgeving. Dit kan leiden tot functietoedeling aan locaties, maar dat hoeft niet.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Het is mogelijk om voor bijvoorbeeld een binnenstad (een deelgebied in een bestemmingsplan) een functie-onafhankelijke bebouwingsregeling te maken, die gericht is op het behoud van het integrale stadsbeeld. Vervolgens kunnen dan aan deelgebieden functies worden toegekend, als detailhandel, horeca, wonen, dienstverlening e.d. Nu gebeurt dat feitelijk vaak ook al, maar steeds langs een omweg met een bepaalde bestemmingskeuze, bijvoorbeeld gemengde doeleinden, met aanduidingen. Straks is een dergelijke omweg niet meer nodig.

Omgekeerd wordt het ook mogelijk om voor onderwerpen die nu vaak met algemene functie-onafhankelijke regels worden geregeld te kiezen voor functietoedeling aan locaties. Een voorbeeld biedt de regeling voor het kappen van bomen. Deze kan algemeen worden geregeld voor de gehele gemeente, zoals nu ook vaak het geval is, maar kan ook specifiek worden geregeld door aan de hand van inventarisatie de functietoekenning “waardevolle boom” te leggen op bomen waar een nadere beoordeling voor het kappen nodig is. Een dergelijke aanduiding komt nu ook wel voor in bestemmingsplannen, maar is meestal een ingewikkeld geconstrueerde oplossing.

Meer in zijn algemeenheid wordt het binnen een omgevingsplan mogelijk om onderwerpen thematisch voor de hele gemeente te regelen, eventueel uitgesplitst naar deelgebieden.

Niettemin moet de gemeente daarnaast ook nog steeds voor een evenwichtige functietoedeling aan locaties zorgen. Dit volgt uit artikel 4.2 Ow. De term ‘evenwichtig’ duidt op een belangenafweging. De toedeling moet gemotiveerd zijn vanuit de doelen van de wet (kort gezegd een goede fysieke leefomgeving). Bij de functietoedeling moet in elk geval rekening worden gehouden met het aspect gezondheid (artikel 2.1. lid 4 Ow).

¹⁵ Versie 0.1 – 1 december 2011 - 1e concept voor adviesgroepen en ondersteuningsteam



De instructieregels vanuit het rijk en provincie naar de gemeente mogen volgens artikel 2.23 en 2.24 Ow alleen betrekking hebben op de functietoedeling en niet op andere aspecten.

Door zaken thematisch te regelen zouden deze instructieregels dus geen doorwerking vinden. Dat is ook weer niet de bedoeling. Het is elk geval nodig om functietoedeling toe te passen voor zover dat voor de werking van de instructieregels nodig is. Een voorbeeld daarvan is terug te vinden in het Bkl voor wat betreft externe veiligheid en geluid: er moet gelet hierop onderscheid gemaakt worden in kwetsbare en beperkt kwetsbare functies en geluidgevoelige functies en bedrijfsmatige functies. Dit is evenwel een andere functie-indeling dan we bij bestemmingen gewend zijn.

Meer in zijn algemeenheid kan worden gesteld dat functietoedeling aan locaties nodig is als functies elkaar kunnen “bijten”. Onderscheid kan gewenst zijn van uit met name milieu-aspecten. Dit hoeft evenwel niet te leiden tot bestemmingen als wonen of bedrijven, maar meer tot onderscheid in milieugevoelige en milieubelastende functies.

Verder kan het nodig zijn om uit behoefteoogpunt wel of niet bepaalde functies toe te kennen, bijvoorbeeld om toekomstige leegstand te voorkomen. In dit verband kan dan de ladder van duurzame verstedelijking die ook weer in aangepaste vorm in het Bkl opgenomen wordt, doorwerken.

5.5 Conclusie

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het omgevingsplan in de eerste plaats een verordening is voor de gehele grondgebied van een gemeente, waarbij een themagewijze aanpak van activiteiten in de fysieke leefomgeving mogelijk wordt.

Daarbij kan het nodig zijn dat onderscheid in deelgebieden wordt gemaakt, maar dat hoeft niet overeen te komen met een toedeling van functies aan locaties. Dit laatste is met name aan de orde, wanneer functies ruimtelijk gescheiden moeten worden omdat ze elkaar anders in de weg zitten of vanuit een behoefte oogpunt. Afhankelijk van het onderscheidend criterium (bijvoorbeeld een milieuaspect) kunnen meerdere indelingen worden gemaakt. Digitaal zouden deze in meerdere kaartlagen kunnen worden verbeeld. In dit opzicht is een functie duidelijk wat anders dan een bestemming nu.

Overigens is een traditionele indeling met bestemmingsplanachtige functies niet onmogelijk binnen een omgevingsplan. Een bestemmingsplan wordt ook geacht een omgevingsplan te zijn in het overgangsrecht. Dit is evenwel duidelijk niet de primaire insteek.



6 Van bestemming naar functie

In voorgaande hoofdstukken zijn veel elementen van de regels in het omgevingsplan nader beschreven. In dit hoofdstuk zal in de definitieve versie alle aandachtspunten, die van belang zijn bij het opstellen van het omgevingsplan, worden opgesomd.

Denk daarbij aan:

Hoe maak je een omgevingsplan; waar begin je?

- Bij het opstellen van het plan denken vanuit de regels (eerst algemene regels). In de algemeen geformuleerde regels kan bestaand beleid worden vertaald.
- Binnen een bestemmingsplan zijn ook regels opgenomen, die in principe voor de hele gemeente gelden en die steeds in elk bestemmingsplan of zelfs binnen elke bestemming worden herhaald (denk bijvoorbeeld aan de beroepen aan huis regeling)
- Ook dubbelbestemmingen/gebiedsaanduidingen kunnen vaak in een algemene regeling worden gegoten.

Op welke wijze deel je functies toe aan locatie? Gebiedsgericht of thematisch?

Hoe ga je om met stapeling van functies: hoe voorkom je dat de stapeling op een specifieke locatie leidt tot een onevenredige beperking?

Wanneer zou je gebruik kunnen maken van open normen (invulling door beleidsregels)?

Concrete voorbeelden

Daarnaast zullen concrete uitwerkingen van de regels in dit hoofdstuk worden opgenomen.

In voorbeeldregels laten we zien:

1. hoe regels eruit kunnen zien voor bijvoorbeeld een woongebied en bedrijventerrein
2. hoe een globale regeling eruit ziet
3. hoe flexibiliteit kan worden verkregen
4. doorvertaling voorwaardelijke verplichting (en hoe reguleer je de afspraken, gemaakt met initiatiefnemer zoals aanleg en instandhouding landschappelijke inpassing)

En belangrijk: biedt het omgevingsplan meer mogelijkheden voor *globaler bestemmen, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling? Zo ja hoe dan*





7 Studiemiddag

7.1 Conclusie