

# **Relatie tussen omgevingsplan en omgevingsvisie**

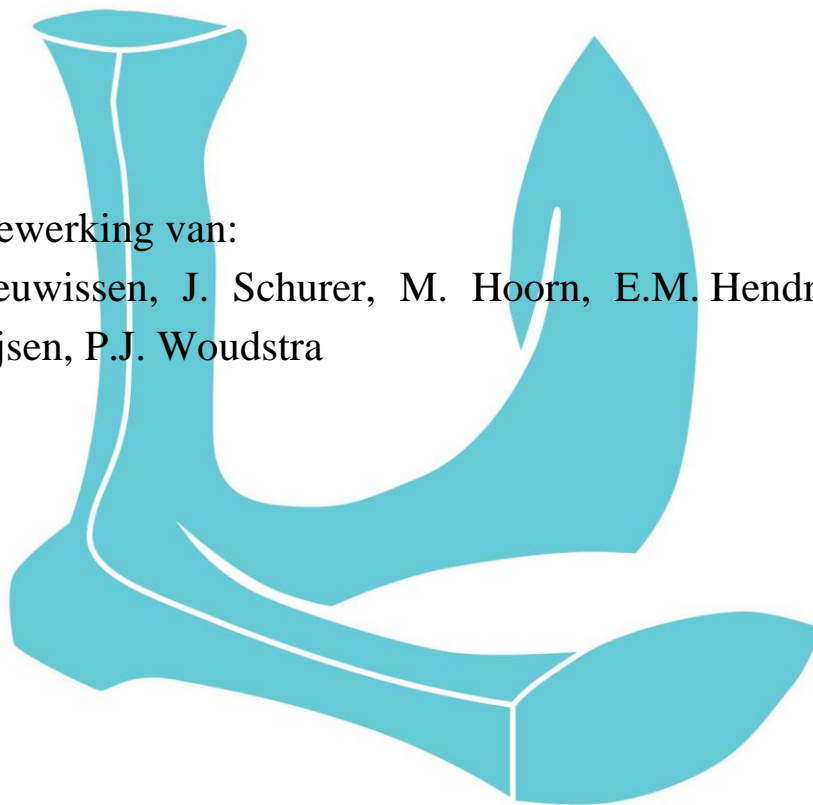
## **Van bestemmingsplan naar omgevingsplan V**

*Supplement 2018-1*

*Leergang Op dezelfde leest*

Met medewerking van:

A.J. Meeuwissen, J. Schurer, M. Hoorn, E.M. Hendriksen en  
R. Mathijssen, P.J. Woudstra



Den Haag, 15 juni 2018

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](mailto:info@platform31.nl)  
www [www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

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

© 2018, 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° 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

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Doel supplement	1
1.2	Rijdende trein	2
1.3	Leeswijzer	3
<b>2</b>	<b>Wettelijk kader Omgevingsvisie en huidige praktijk</b>	<b>4</b>
2.1	Inleiding	4
2.2	Kerninstrumenten Omgevingswet	4
2.3	Omgevingsvisie	5
2.3.1	Wettelijke bepalingen	5
2.3.2	Doorwerking omgevingsvisies	7
2.3.3	Doorwerking omgevingsvisie naar buitenplanse omgevingsvergunning	8
2.3.4	Wanneer moeten gemeenten een omgevingsvisie hebben?	8
2.3.5	Relatie tot (eerder opgesteld) beleid	9
2.3.6	Omgevingsvisie in de huidige praktijk	10
<b>3</b>	<b>Stand van zaken omgevingsplan</b>	<b>12</b>
3.1	Inleiding	12
3.2	Overgangssituatie	12
3.3	Alle regels voor de fysieke leefomgeving	14
3.4	Begrenzing van het omgevingsplan	15
3.5	Dubbele regeling voorkomen	17
3.6	Wijze van normstelling	18
3.7	Samenvatting inhoud omgevingsplan	23
<b>4</b>	<b>Omgevingsplan versus Omgevingsvisie</b>	<b>24</b>
4.1	Inleiding	24
4.2	Een visie op de omgevingsvisie	24
4.3	Keuzemogelijkheden voor het omgevingsplan	26
4.4	Samenhang tussen omgevingsvisie en omgevingsplan	27
4.5	De toelichting op het omgevingsplan of verwijzen naar omgevingsvisie	29
4.6	Beleid en de omgevingsvisie	30
<b>5</b>	<b>Conclusie en studiemiddag</b>	<b>33</b>
5.1	Samenvatting en stellingen	33
5.2	Studiemiddag	35
<b>Bijlage</b>		
	Casussen	36





# 1 Inleiding

## 1.1 Doel supplement

### *Inleiding*

De werkgroep Op dezelfde leest heeft de afgelopen jaren al veel aandacht gegeven aan de Omgevingswet (Ow) en in het bijzonder aan de ideeën en (concept)regelgeving over het omgevingsplan. Hoewel de ideeën over opzet en inhoud van het omgevingsplan steeds meer vorm krijgen, laat een volwaardige opzet van (digitale) vormgeving en inhoud nog wel even op zich wachten. We kunnen echter wel een eerste aardige balans opmaken van wat het omgevingsplan zal (moeten) omvatten.

Vanuit dit oogpunt wordt het tijd om eens te kijken hoe de relatie met andere kerninstrumenten uit de Ow is of zou kunnen zijn. Duidelijk is dat deze instrumenten samenhang hebben en elkaar kunnen beïnvloeden. Dit wordt in de *beleidscyclus* Omgevingswet tot uitdrukking gebracht.



### *Aanleiding*

Veel gemeenten stellen zich ter voorbereiding op de Omgevingswet als eerste tot taak een omgevingsvisie vast te stellen. Los van het feit dat een omgevingsvisie nu al kan worden opgesteld (en vastgesteld) omdat deze betrekkelijk vormvrij is, in de zin dat er weinig eisen worden gesteld aan de inhoud, is hierbij de gedachte dat er zonder visie ook geen omgevingsplan kan worden gemaakt. Daarbij gaat men er vaak van uit dat het omgevingsplan vooral een afgeleide is van de visie. Het omgevingsplan is in deze gedachte uitsluitend een regelend instrument en minder een plan met eigen ontwikkelingsmogelijkheden. Het omgevingsplan zou echter best meer kunnen zijn dan zo'n afgeleide verordening waarin het beheer voorop staat. Niet voor niets is er in de Omgevingswet voor gekozen het gemeentelijk juridisch kader geen verordening, maar plan te noemen. Bij een plan staat het doel nog meer op de voorgrond in tegenstelling tot een verordening waar het middel om dat doel te bereiken vooropstaat. Het omgevingsplan heeft dus een meer hybride (of tweeslachtig) karakter, dan een provinciale- of waterschapsverordening en kan daardoor ook meer beleidsmatige en visieachtige inhoud hebben. Dat laatste kan ervoor zorgen dat omgevingsvisie en omgevingsplan ook meer in elkaars vaarwater kunnen komen.

Vorenstaande roept de vraag op waar de scheidslijn dan zou moeten of kunnen worden getrokken bij het opstellen van een omgevingsvisie. Die scheidslijn proberen we in dit supplement nader te duiden.



De inhoudelijke afstemming van omgevingsvisie en omgevingsplan staat hier dus centraal, maar wel vanuit een meer juridische insteek. Dat laatste betekent dat we spiegelen vanuit de regelgeving die in het omgevingsplan een plek zou moeten krijgen en van daaruit bezien we wat een omgevingsvisie moet inhouden om het omgevingsplan te kunnen opstellen en te kunnen laten functioneren.

Een omgevingsvisie en omgevingsplan kunnen niet worden vastgesteld zonder dat de gemeente keuzes heeft gemaakt over hoe de gemeente wil functioneren in het fysieke domein en welke ambities zij daar heeft. Dit gaat dus om de bevoegdheidsverdeling, sturingsmogelijkheden, afwegingsruimte en (de)regulering. Wil de gemeente op voorhand veel faciliteren of ligt de nadruk meer op toezicht en overleg. En wat voor gevolg heeft dit voor de organisatie, procedures en kosten?

De bespiegelingen in dit document zijn dus vooral gericht om enerzijds tot betere afbakening te komen tussen omgevingsplan en omgevingsvisie en de inzichten te vergroten wat deze instrumenten dan eigenlijk moeten inhouden. Dat inzicht wordt anderzijds verkregen door niet alleen antwoorden te geven, maar vooral ook vragen te stellen en hierover de discussie aan te gaan.

Dit supplement zal niet alle antwoorden kunnen geven, maar stelt wel de vragen die kunnen helpen bij de zoektocht naar de inhoudelijke en processuele inhoud van omgevingsvisie en omgevingsplan.

## **1.2 Rijdende trein**

Het wetgevingsproces is nog volop in beweging met als doel de wet en besluiten in 2021 in werking te laten treden. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van het omgevingsplan en de omgevingsvisie. In het kader van de Crisis- en herstelwet wordt volop geoefend met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Ook zijn er voorbeelden in de vorm van staalkaarten voor het omgevingsplan in ontwikkeling. Deze staalkaarten worden onder leiding van Rijkswaterstaat en in samenwerking met de VNG ontwikkeld.

Op Dezelfde Leest is een platform waarbinnen wordt meegedacht over al deze ontwikkelingen. Daarnaast kijken we ook naar de gevolgen die die ontwikkelingen (nu al) hebben voor de praktijk, het vormgeven van regelgeving van lagere overheden en uiteraard met name het bestemmingsplan. Want die ontwikkeling staat niet stil en wordt juist sterk beïnvloed door vorengenoemde ontwikkelingen. Dat laatste is ook de reden van het uitgeven van dit supplement; hoe meer we meedenken over het omgevingsrechtelijk instrumentarium des te meer inzicht we krijgen in de huidige praktijk en verdere verbetering daarvan.

In dit kader is het overigens goed te melden dat de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen op korte termijn officieel vervalt. Op 17 april 2018 heeft de Eerste Kamer hiermee ingestemd en de wet is op 24 mei 2018 in het Staatsblad gepubliceerd. Het idee hierachter is dat gemeenten zich vanaf nu volledig kunnen gaan concentreren op het toekomstige omgevingsplan.

### *Voorbehoud*

Dit supplement is geschreven in april/mei 2018. Op dat moment waren - naast de vastgestelde Omgevingswet en de concept Invoeringswet - uitsluitend de AMvB's en een aantal aanvullingswetten in concept uitgegeven en was het advies van de Raad van State hierover nog niet openbaar gemaakt. Mogelijk zijn daardoor inzichten bij het lezen van dit supplement alweer veranderd. De redactie van ODL heeft echter gemeend dat dit geen belemmering hoeft te vormen voor uitgave, omdat de Omgevingswet en het denken over visie en plan niet stil kan blijven staan



willen gemeenten op tijd klaar zijn en kunnen bijdragen aan een goed functionerende fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden de wettelijke eisen ten aanzien van de omgevingsvisie behandeld. In dit hoofdstuk doen we een aantal constateringten ten aanzien van wat er in de Omgevingswet zelf expliciet is geschreven en die in ieder geval aandacht vragen bij het inhoud geven aan een gemeentelijke omgevingsvisie.

In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot ideeën ten aanzien van de inhoud en opzet van het omgevingsplan. Dit is naast enkele nieuwe inzichten deels een samenvatting van wat al in eerdere supplementen is besproken. In dit hoofdstuk wordt bij ieder onderwerp ook gekeken of en wat de eventuele relatie is met de omgevingsvisie. Omdat het omgevingsplan centraal staat bij Op Dezelfde Leest is dit hoofdstuk redelijk uitgebreid.

Hoofdstuk 4 is een meer beschouwend hoofdstuk waarin de instrumenten omgevingsvisie en -plan worden weergegeven. Er worden een aantal ideeën weergegeven over de inzet van een omgevingsplan en de relatie met de visie ter overdenking van deze relatie. De rol van omgevingsvisie en -plan tot elkaar wordt nader beschouwd en er wordt nader ingegaan op de rol van toelichting en beleid.

In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste bevindingen samengevat en hier en daar nog wat aangevuld en soms stelling genomen.

Tijdens de studiemiddag op 7 juni 2018 is dit supplement toegelicht en zijn er twee casussen aan de orde geweest waarvan de eerste uitgebreid behandeld is. In de bijlagen zijn deze casussen opgenomen en van antwoorden voorzien en zijn de dia's van de presentatie opgenomen.