



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Inspiratiegids

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte



Vooruitlopen op het omgevingsplan? Gebruik het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte!

De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid om een bestemmingsplan te maken dat sterk lijkt op het omgevingsplan uit de Omgevingswet. Deze gids geeft inzicht in de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, toont praktijkvoorbeelden en legt de relatie met de Omgevingswet.

Waarom bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Waarom experimenteren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Het is uniek dat gemeenten ruim voordat een wet in werking treedt, daar al mee kunnen werken. Met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen gemeenten sinds 2014 vooruit lopen op de komst van het omgevingsplan uit de Omgevingswet. Dat doen zij als experimenten onder de werking van de Crisis- en herstelwet. Deze inspiratiegids geeft een kijkje in de ervaringen die in de experimenten worden opgedaan. Overweegt u ook om een experiment aan te gaan? Hieronder staat een aantal motieven opgesomd om aan te sluiten.

Een organische wijze van ruimtelijk ontwikkelen

Veel gemeenten waren gewend om gebiedsontwikkeling vergaand zelf te sturen of alleen binnen strakke kaders ontwikkelingen toe te laten (toelatingsplanologie). De financiële en economische crisis heeft versneld duidelijk gemaakt dat dit model niet meer in alle gevallen goed functioneert. De strakke kaders werkten verstikkend. Ondanks dat de economische crisis voorbij is, is de behoefte om gebiedsontwikkelingen op een andere manier te benaderen gelijk gebleven. De overheid is zich ervan bewust dat zij in hoge mate afhankelijk is van de initiatieven van marktpartijen. De markt springt in als zij kansen ziet.

Veel gemeenten zijn om die reden op zoek naar een meer organische wijze van ontwikkelen. De overheid geeft aan binnen welke kaders initiatieven vanuit de markt tot ontwikkeling kunnen komen. Deze uitnodigingsplanologie vraagt om andere spelregels. Denk aan het faseren van onderzoek en kostenverhaal naar het moment dat een

initiatief zich aandient en aan een langere looptijd van het plan, waardoor de uitvoerbaarheid van een plan eenvoudiger kan worden aangetoond. De experimenteerruimte op basis van artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: artikel 7c) maakt dit mogelijk, vooruitlopend op het omgevingsplan uit de Omgevingswet.

‘Binnen Oosterwold werken we met andere spelregels in de gebiedsontwikkeling, waardoor initiatiefnemers zelf aan de slag kunnen. Doe-het-zelf planologie in de praktijk. We laten heel veel los en in het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte blijft dan over wat de kern is waar de overheid op toetst en voor aan de lat staat.’
Esther Geuting, n.a.v. het bestemmingsplan Oosterwold van de gemeente Almere.

Alles in één verhaal: de integrale aanpak

Het totaal aan beleid en (wettelijke) regels van Rijk, provincie en gemeente over de fysieke leefomgeving levert een rijk geschakeerd beeld op. Bij het opstellen van een plan moeten de regels van alle verschillende beleidsterreinen in acht worden genomen. Voor de overheden zelf is dat een hele opgave, voor burgers en bedrijven is dat nog veel lastiger. Zou het niet geweldig zijn als alle regels over de fysieke leefomgeving bij elkaar staan in één plan: eenvoudig, onderling afgestemd en duidelijk. Doordat de Omgevingswet het hele fysieke domein omvat, biedt het omgevingsplan de kans om integraal en transparant regels te stellen. Het experiment loopt daarop vooruit.

De gemeente Enschede zoekt nieuwe vormen van stedelijke ontwikkeling. Daarvoor is ook een vernieuwing van ons beschikbare juridische en ruimtelijke instrumentarium nodig. Kan een lappen-deken van meer dan dertig vaak onderling strijdige beleidsnota's en richtinggevende uitspraken vervangen worden door een paar eenvoudige principes?

Cristien Bensink, hoofd afdeling Ontwerp in de gemeente Enschede over het experiment met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte Binnensingelgebied

Integraal plan leidt tot integraal werken

Het ligt zeker niet alleen aan de wetgeving dat gemeenten het lastig vinden om integraal te besturen en plannen voor te bereiden. Daarbij helpt het ook niet dat elk beleidsterrein zijn eigen instrumenten, regels en jargon kent. Met de Omgevingswet ontstaat een bundeling, die zal helpen schotten te doorbreken. Dat is in elk geval de ervaring die gemeenten al snel opdoen bij het voorbereiden van een integraal omgevingsplan. Het samenwerken aan een integraal omgevingsplan werkt door naar de gemeentelijke organisatie. Niet noodzakelijkerwijs in het formele organogram, maar wel in de werkwijze en houding van de bestuurders en medewerkers.

'De pilot met het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte is een goede stap om de organisatie vooruitlopend op de Omgevingswet nog integraler en projectmatiger te laten werken, denken en organiseren. Het werkt als een olievlek, die zich steeds meer verspreidt in de organisatie van de gemeente Breda'.

Hans Koning, projectleider bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in de gemeente Breda

Met één tik op de tablet

Het ideale beeld is dat een burger, bedrijf of andere belanghebbende, met één tik op de tablet (of: met één muisklik) informatie digitaal in beeld krijgt die op een bepaalde locatie geldt. In het omgevingsplan zouden regels over de fysieke leefomgeving die op één plaats of voor één object gelden op die manier in beeld moeten komen. Dat brengt optimale transparantie voor de belanghebbenden met zich mee.

'Op naar een gemakkelijk raadpleegbare digitale verbeelding in Meerssen, waarin de visie en juridische regeling voor het gehele grondgebied duidelijk zichtbaar is.'

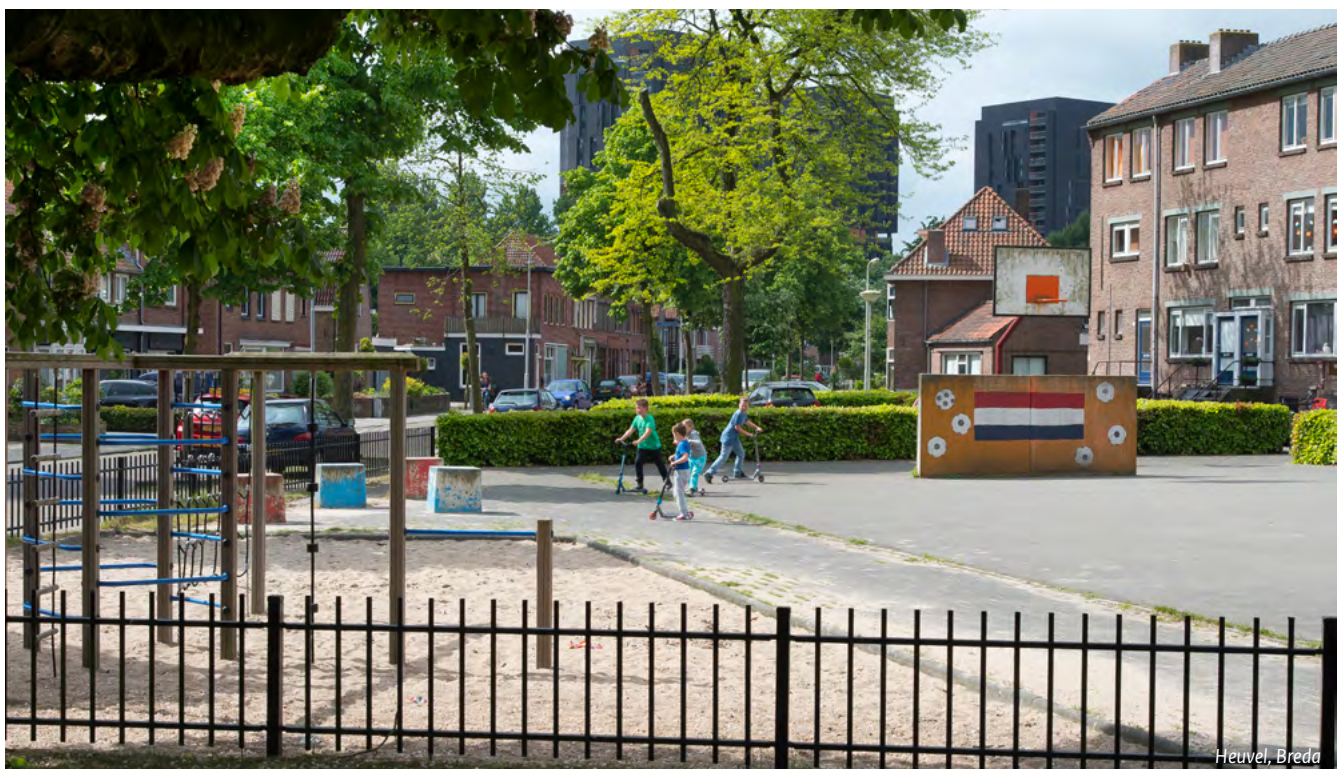
Renée Kupers Afdeling ruimte van de gemeente Meerssen

Vóór in de trein

De Omgevingswet komt er aan. Voor veel mensen in het vakgebied is die nieuwe regelgeving het focuspunt voor de komende jaren. De professionals binnen de gemeentelijke organisaties worden daardoor uitgedaagd en willen niet wachten op de inwerkingtreding van de wet. Met een experiment bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte bereiden de medewerkers en de gemeentelijke organisatie zich actief voor op de komst van de Omgevingswet in 2019.

Strekking van deze inspiratiegids

Deze gids is gebaseerd op gemeentelijke experimenten. De gemeenten hebben op basis van de experimenteerbepaling in de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid gekregen om af te wijken van wettelijke bepalingen, waardoor zij bestemmingsplannen kunnen opstellen



Heuvel, Breda

met een verbrede reikwijdte. Deze bestemmingsplannen lijken op het omgevingsplan, zoals dat is opgenomen in de Omgevingswet. Het is goed om te beseffen dat de stelselherziening van het omgevingsrecht een getrappt proces kent. De Omgevingswet geeft duidelijkheid over de contouren, instrumenten en principes van het nieuwe stelsel. De inkleuring van de wet vindt plaats in de uitvoeringsregels (AMvB's en ministeriële regelingen), maar ook in de aanvullingswetten voor geluid, bodem, grondeigendom en natuur en in de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: Invoeringswet) en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. De ontwerp Invoeringswet bevat een aantal voor het omgevingsplan relevante beleidsvernieuwingen, waaronder de omgevingsplanactiviteit en de 'knip' voor bouwen. Daarmee ontstaat naarmate de tijd verstrijkt een steeds completer beeld van de mogelijkheden van het omgevingsplan. Deze nieuwe inzichten hebben ook geleid tot een aantal aanvullingen van artikel 7c en voornemens daartoe, waardoor u nog beter kan voorsorteren op het omgevingsplan. Concreet gaat het om de volgende mogelijkheden:

1. Kostenverhaal: in het ontwerp van de 15^{de} tranche Besluit uitvoering Chw wordt de regeling rondom het faseren van het exploitatieplan van de plan- naar de vergunningfase voorzien van extra mogelijkheden. Zo biedt de regeling een expliciete wettelijke grondslag om een omgevingsvergunning voor bouwen te weigeren, in het geval de exploitatieopzet een tekort vertoont dat niet verhaald kan worden op de initiatiefnemer. Daarnaast bestaat het voornemen om in de 16^{de} tranche Besluit uitvoering Chw aan 5 gemeenten de mogelijkheid te bieden om te experimenteren met de nieuwe regeling voor kostenverhaal, zoals deze is opgenomen in de ontwerp Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.
2. Bestemmingsplanactiviteit: het voornemen bestaat om in de 16^{de} tranche Besluit uitvoering Chw een nieuw instrument toe te voegen op grond waarvan in het bestemmingsplan een vergunningplicht kan worden geïntroduceerd voor gebruik in enge zin. Naar analogie van de omgevingsplanactiviteit uit de Invoeringswet wordt dit instrument bestemmingsplanactiviteit genoemd.

In deze nieuwe versie van de inspiratiegids wordt op deze en andere onderwerpen ingegaan. Ook worden nieuwe inzichten rondom bestaande mogelijkheden beschreven en worden nieuwe voorbeelden gepresenteerd, waaronder:

- Gemeente Assen: integratie van verordeningen voor het TT-terrein;
- Gemeente Rijssen-Holten: micro-organische ontwikkeling in het buitengebied;
- Gemeente Maassluis: sturen met flexibele kaders;
- Gemeente Zaanstad: Hembrug terrein;
- Gemeente Soest: prototype voor een viewer.

Ten slotte is een nieuw hoofdstuk 4 toegevoegd, waarin de belangrijkste aandachtspunten en leerpunten worden beschreven.

Deze gids helpt u bij de uitvoering van uw experimenten door uitleg te geven over de strekking van de afwijkmogelijkheden van bestaande wetgeving (inhoud, juridische invalshoek), door mee te denken hoe deze experimenteerruimte kan worden benut (proces) en door 'best practices' te beschrijven.

De inspiratiegids is opgesteld met input van de medewerkers van de experimenteergemeenten.

Disclaimer

Kenmerkend voor een experiment is dat er vernieuwende oplossingen tot stand komen – die nog niet zijn beproefd in praktijksituaties. Om die reden kan geen garantie worden gegeven dat de opgenomen suggesties en voorbeelden juridisch volledig waterdicht zijn. De voorbeelden in deze inspiratiegids zijn wel gecheckt, maar (nog) niet beproefd in een juridische procedure. Het is een inspiratiegids, geen juridisch handboek.

Uit de naam 'inspiratiegids' moet worden afgeleid dat de beschreven manier niet de enige oplossing is of dat de voorbeelden en uitleg het hele spectrum van de verbrede reikwijdte dekken. De gids is bedoeld als een begin. Het zorgt voor een gedeeld kennisniveau en spoort u aan om zelf te onderzoeken waar de grootste winst valt te halen en welke verbeteringen verder nog mogelijk zijn met de verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan. In dat kader nodigen wij u van harte uit uw ideeën met het ministerie van IenM te delen, zodat deze eventueel kunnen worden verwerkt in een volgende versie van dit document.



Campusterrein Radboud, Nijmegen



Haven-Stad, Amsterdam

Inhoud

Waarom bestemmingsplan met verbrede reikwijdte? 4

1. Introductie 11

- 1.1 Aanleiding 11
- 1.2 Uitgangspunten 12
- 1.3 Experimenten 12
- 1.4 Leeswijzer 17

2. Werkwijze en proces 19

- 2.1 Integrale blik vraagt nieuwe manier van werken 19
- 2.2 Bepaal het doel en de ambitie 20
- 2.3 Aanpak in vier stappen 20
- 2.4 Staalkaarten voor het omgevingsplan 21
- 2.5 Belangrijk om niet te vergeten 22
- 2.6 Relevante jurisprudentie 22

3. De juridische mogelijkheden 25

- 3.1 Inleiding 25
- 3.2 Verbrede reikwijdte: de fysieke leefomgeving centraal 27
- 3.3 Faseren van onderzoek 29
- 3.4 Planperiode van 20 jaar 34
- 3.5 Voorlopige bestemming 36
- 3.6 Opnemen lokale verordeningen 36
- 3.7 Meldingsplicht 42
- 3.8 Flexibiliteit met beleidsregels 44
- 3.9 Voorzienbaarheid planschade 48
- 3.10 Afwijken RO-standaarden / gebruik eigen planviewer 49
- 3.11 Uitvoerbaarheid en milieukwaliteitseisen 51
- 3.12 Faseren kostenverhaal 52
- 3.13 Gebiedsgerichte milieuregels 53

4. Tips en tops bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 59

5. Leeslijst 62

Bijlage 1 63



Tweede Maasvlakte, Rotterdam

1. Introductie

1.1 Aanleiding

De manier waarop wij in Nederland met onze ruimte omgaan, de wijze van plantontwikkeling en de rol die de overheid daarbij vervult veranderen. De wettelijke regels lopen bij die verandering achter. De regelgeving kan dan een nieuwe benadering in de weg staan. De Omgevingswet gaat straks meer bewegingsvrijheid bieden. Met de Crisis- en herstelwet (Chw) hebben al meer dan 100 gemeenten en een enkele provincie de kans gegrepen om nu al in de geest van de Omgevingswet te werken aan hun bestemmingsplan / verordening: met meer bewegingsruimte en een verbrede reikwijdte. Zij experimenteren met een nieuwe aanpak. Dat biedt tal van kansen, maar ook minder houvast dan gebruikelijk. Er zijn nog geen gebaande paden.

Voor ambtenaren en hun adviseurs is geen geordende informatie beschikbaar met een uitleg van de toegestane afwijkmogelijkheden op grond van de Chw. Ook over intussen uitgedachte regels uit de Omgevingswet, met voorbeelden uit andere gemeenten of ervaringen die elders zijn opgedaan en actuele jurisprudentie. Dat soort informatie zou helpen bij de uitvoering van experimenten met het bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte. De gemeentelijke projectgroepen moeten nu zelf de nodige informatie opsporen en de nieuwe wegen verkennen.

Tegen deze achtergrond is de inspiratiegids opgesteld voor mensen die in projecten bezig zijn met een experiment voor een

bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het gaat om de projectleiding en om de specialisten voor de inhoudelijke thema's en de juridische discipline binnen elk project.

Experimenteren met het omgevingsplan blijkt meer te zijn dan een juridische praktijktest van een nieuwe planvorm. Er dienen zich bij het uitproberen tal van praktische, communicatieve, bestuurlijke en organisatorische vragen aan die een nieuw antwoord vergen. Het werken met het omgevingsplan vraagt om een andere 'mindset'. Integraal en gebiedsgericht, in plaats van sectoraal. Meedenkend en oplossingsgericht aan het begin van het planproces in plaats van toetsend en beoordelend achteraf. Ook op dit aspect wordt in dit document ingegaan.

Voorbeelden van het brede spectrum van vragen die opkomen in de experimenten met het omgevingsplan

De brede opzet van het plan lijkt ook door te werken naar de ambtelijke organisatie. De opstellers van het omgevingsplan komen veel centraler in hun organisatie te staan, omdat het plan de hele fysieke leefomgeving betreft. De projectorganisatie is breder samengesteld dan bij een 'normaal' bestemmingsplan. Het blijkt een hele klus om iedereen goed te betrekken; Heeft de 'afdeling ruimte' binnen de organisatie de positie om de trekkende rol te vervullen? Verschuift de rol van 'plantoetsing' en 'handhaving'?

De wijze van publicatie van het plan is een heel praktische en operationele vraag. De huidige digitale standaard is niet toegerust op het brede omgevingsplan. De praktische vraag krijgt dan snel een andere

dimensie. Hoe communiceer je over een plan dat niet traditioneel op papier is opgebouwd uit een verbeelding, regels en een toelichting, maar dat alle informatie direct aan een locatie hangt? In de experimenten in Oosterwold (Almere) en Moerdijk (Noord-Brabant) is nog een vrij traditionele vorm gehanteerd. Bussum is in overweging om het plan geheel digitaal op te zetten, waarbij met één tik op de tablet (of: één muisklik) niet alleen de geldende regels op een locatie zichtbaar worden, maar ook de toelichting daarop. Een algemene toelichting is dan verder overbodig. Kunnen bestuur en burgers daarmee omgaan? Hoe sluit het plan aan op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) waar alle omgevingsinformatie zichtbaar moet zijn? Een praktische vraag kan uitgroeien tot een communicatief en bestuurlijk item.

De afweging tussen rechtszekerheid en flexibiliteit komt opnieuw aan de orde – vooral in plannen voor het hele grondgebied – waar beheer belangrijk is, maar een strak keurslijf elk initiatief smoort. Door functies heel strak aan te duiden is voor elke ontwikkeling een planwijziging nodig; met ruime aanduidingen kan (veelal ook ten onrechte) de vrees ontstaan dat de rechtszekerheid in het geding is en doemen claims voor planschade op. Als het plan weinig ruimte biedt houdt het bestuur de vinger flink aan de pols doordat elke wijziging ter goedkeuring langskomt; veel flexibiliteit zet het bestuur op afstand. Hoe blijft het plan trouwens actueel – door het plan periodiek te wijzigen of voor elke verandering een procedure te starten?

Op welke manier kan de samenleving het beste worden betrokken. Het omgevingsplan legt veel bestaand beleid op een andere manier opnieuw vast. Is het nodig daar nogmaals uitgebreid over te communiceren? Wat is het beste moment voor communicatie met de stakeholders?

1.2

Uitgangspunten

Bij het opstellen van deze inspiratiegids zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De gids heeft tot doel kennis beschikbaar te stellen én te enthousiasmeren. Er kan veel binnen de experimenten; het is handig als op beschikbare kennis kan worden voortgebouwd.
- De nadruk ligt op het experimentele karakter. Dat wil zeggen dat de gids geen voorschriften bevat hoe iets moet, maar slechts weergeeft hoe het zou kunnen. Het is aan de opstellers om met de juridische mogelijkheden van de verbrede reikwijdte een nieuwe invulling te geven aan het bestemmingsplan. Het is de bedoeling informatie aan te reiken, niet om 'slaafs' na te volgen maar om deze te benutten als springplank. De gids is daarom opgezet als een 'plukboom' waar kennis vanaf kan worden gehaald en niet als een spoorboekje waarmee een zekere reis met een vaste bestemming kan worden gemaakt.
- Speciaal voor de lezer die nog meer informatie over een onderwerp wil hebben is een leeslijst opgenomen.

- Vanwege de ontwikkeling in kennis, ervaringen en inzichten wordt de gids in een aan te vullen vorm gepresenteerd. Het voorplan is om nieuwe informatie vanuit de praktijk, vanuit het ministerie van IenM en vanuit de juridische literatuur periodiek toe te voegen.
- De inspiratiegids neemt de juridische mogelijkheden van de Chw als uitgangspunt. Dat zijn de toegestane afwijkingen van vigerende regelgeving, die voor de experimenten beschikbaar zijn om een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte op te zetten. Systematisch wordt elke juridische verbreding (afwijking van bestaande wettelijke regels) die de Chw biedt behandeld, inclusief de daarbij passende praktijkvoorbeelden en ervaringen. Deze kern volgt een eenvoudig en vast format (indeling).
- Tussen de experimenten op basis van de Chw en de totstandkoming van de stelselherziening Omgevingswet treedt samenwerking op. Deze inspiratiegids wordt onder meer gevuld met denkwerk van de opstellers van de Omgevingswet, zodat u daar nu al gebruik van kan maken. De praktijkervaringen die de experimenten opdoen, komen weer van pas bij de afwegingen die worden gemaakt bij het opstellen en invoeren van de stelselherziening Omgevingswet. Deze samenwerking tussen praktijk en wetgeving is uniek. Chris Kuijpers, directeur-generaal bij IenM, memoreerde hier ook aan tijdens het praktijkfestival 'Pionieren met de Omgevingswet' (april 2017).
- Ten slotte wordt ingegaan op meer procesmatige aspecten: wat betekent het experiment voor de ambtelijke samenwerking binnen de gemeente, voor de bestuurlijke en politieke besluitvorming en voor de interactie met de belanghebbenden.

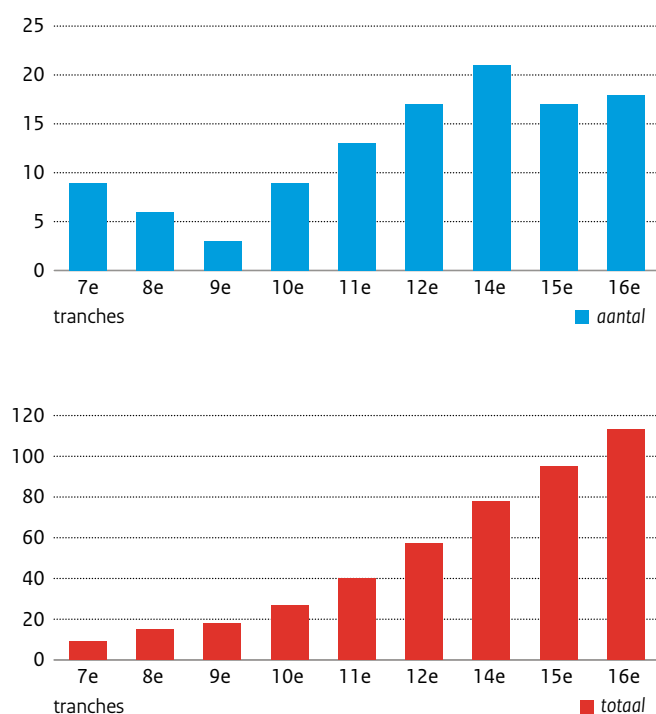
De eerste versie van de inspiratiegids is in het najaar van 2015 verschenen, met voorafgaand een toets in beperkte kring. Daarna is de gids aangevuld en aangepast op basis van de reacties en behoeften van de gemeenten en de nieuwe ervaringen die binnen de experimenten zijn opgedaan.

1.3

Experimenten

In totaal zijn er begin 2017 al 152 duurzame innovatieve experimenten onder de Chw gestart die vooruitlopen op het omgevingsplan uit de Omgevingswet. Aanvankelijk ging het om enkelvoudige experimenten, waarbij voor één aspect kan worden afgeweken van huidige wet- en regelgeving. In 2013 (zesde tranche Besluit uitvoering Chw) ging een groepje gemeenten aan de slag met een flexibel bestemmingsplan. De grote stap in de richting van het omgevingsplan uit de Omgevingswet, is in 2014 ingezet met het duurzame innovatieve experiment voor een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Vanaf de zevende tranche tot en met de vijftiende tranche zijn daarvoor al 97 gemeenten aangewezen: 78 lopen vooruit op het omgevingsplan in een beperkt projectgebied; 19 gemeenten voor hun hele grondgebied. Ook aan het begin van 2017 zijn gemeenten onverminderd enthousiast om een experiment

te starten, zoals blijkt uit de aanmelding voor de 16^{de} tranche Besluit uitvoering Chw (19 aanmeldingen). De onderstaande figuren geven een beeld van het aantal aanmeldingen (experimenten) per tranche en de geografische spreiding hiervan.



Figuur 1.1: Aantal aanmeldingen duurzame innovatieve experimenten bestemmingsplan met verbrede reikwijdte per tranche en het totaal aantal aanmeldingen tot en met de 16^{de} tranche.



Figuur 1.2: Geografische spreiding experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (t/m 16^{de} tranche).

Tabel 1.1: Overzichtstabel met duurzame innovatieve experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Tevens is aangegeven hoe ver het project is gevorderd (status) en van welke onderdelen van het experiment gebruik wordt gemaakt.

Tranche	Gemeente	Status	Gebruik mogelijkheden			
			Uitvoerbaarheid	Onderzoekslasten	Flexibiliteit	Verbrede Reikwijdte
7	Almere, Oosterwold	Vastgesteld	X	X	X	X
7	Almere, Weerwater	Ontwerp	X	X	X	X
7	Assen, toeristisch recreatieve zone	Voorbereiding	X	X		X
7	Culemborg, Spoorzone	Vastgesteld	X	X		
7	Den Haag, Binckhorst	Voorontwerp	X	X	X	X
7	Enschede, Luchthaven Twente	Ontwerp	X	X		
7	Weesp, Bloemendalerpolder	Vastgesteld	X			X
7	Gooise Meren, Bloemendalerpolder	Vastgesteld	X			X
7	Zaanstad, Hembrugterrein	Voorbereiding	X	X	X	X
8	Assen, Havenkwartier	Voorbereiding	X		X	X
8	Breda	Voorbereiding	X	X	X	X
8	Gooise Meren	Voorbereiding	X	X	X	X
8	Deventer	Voorbereiding	X	X	X	X
8	Oldenzaal, Binnenstad	Voorbereiding	X	X		X
8	Soest, Soesterberg-Noord	Vastgesteld	X	X	X	X
8	Venlo, Erkenkamp	Vastgesteld	X	X	X	X
9	Meerssen	Voorbereiding	X		X	X
9	Delft, Spoorzone	Voorbereiding	X	X		X
9	Moerdijk, Logistiek Park Moerdijk	Vastgesteld	X		X	X
10	Amstelveen, De Scheg	Voorbereiding	X		X	X
10	Alphen aan den Rijn, Rijnhaven Oost	Vastgesteld	X	X	X	X
10	Beuningen, Laan 1945	Vastgesteld	X		X	X
10	Enschede, Binnensingelgebied	Voorbereiding	X			X
10	Eindhoven, Brianportpark	Voorbereiding	X		X	X
10	Helmond, Automotive Campus	Voorbereiding	X			X
10	Leudal, Buitengebied	Afgelast				
10	Meierijstad, CHV-terrein	Concept	X	X	X	X
10	Diemen, Bergwijkpark	Vastgesteld	X		X	
11	Apeldoorn, Binnenstad	Voorbereiding	X		X	X
11	Veere	Voorbereiding	X		X	X
11	Boekel, Buitengebied	Ontwerp	X	X		X
11	Helmond, Brandevoort- Noord	Voorbereiding	X		X	X
11	Rijssen-Holten, Buitengebied	Concept	X	X	X	X
11	Steenwijkerland, Buitengebied	Voorbereiding	X	X	X	X
11	Heeze-Leende, De Bulders	Ontwerp	X		X	X
11	Súdwest-Fryslân, Centrum Sneek	Voorbereiding	X		X	X
11	Borsele, Buitengebied	Voorontwerp	X	X	X	X
11	Zundert, Business Centre Treeport	Voorontwerp	X		X	X
11	Oudewater, Binnenstad	Concept	X	X	X	X
11	Bergen op Zoom, Landschapspark Bergse Heide	Voorbereiding	X		X	

Tranche	Gemeente	Status	Gebruik mogelijkheden			
			Uitvoerbaarheid	Onderzoekslasten	Flexibiliteit	Verbrede Reikwijdte
11	Stadskanaal	Vorbereiding	X	X	X	X
12	Nijmegen, Groene Delta	Vorbereiding	X			X
12	Giessenlanden, Bedrijventerrein Betonson	Vorbereiding	X	X	X	
12	Meppel, Noordelijke stadsentree	Vorbereiding		X	X	X
12	Maastricht, ENCI-terrein	Vorbereiding	X		X	X
12	Hollands Kroon, Agriport	Vorbereiding	X		X	X
12	Ridderkerk, Donkersloot	Vorbereiding	X			X
12	Zoeterwoude, Landelijk gebied	Vorbereiding	X	X		X
12	Best, Hoge Akker, Speelheide en de Leeuwerik	Vorbereiding			X	X
12	Nederweert, Buitengebied	Vorbereiding		X	X	X
12	Edam-Volendam, Lange Weeren	Vorbereiding	X		X	
12	Wageningen, Binnenstad	Vorbereiding	X		X	X
12	Delft, The Green Village	Vorbereiding	X	X	X	X
12	Gorinchem, Groote Haar	Ontwerp	X		X	X
12	Appingedam, Aardbevingbestendig bouwen	Vorbereiding	X	X		X
12	Kampen	Vorbereiding			X	X
12	Lopik, Buitengebied	Vorbereiding	X	X	X	X
12	Peel en Maas	Vorbereiding	X		X	X
14	Amsterdam, Haven-Stad	Vorbereiding	X	X		X
14	Nieuwegein, Merwedekanaal	Vorbereiding	X		X	X
14	Overbetuwe, Gebied de Pas	Vorbereiding	X		X	X
14	Noordwijkerhout, BAVO	Vorbereiding	X	X		X
14	Urk, Havens, Buitengebied, Schokkerhoek, Zwolsehoek	Ontwerp	X	X	X	X
14	Zutphen, Buitengebied	Vorbereiding	X	X	X	X
14	Best, Uitbreiding Brainportpark Eindhoven	Vorbereiding		X		X
14	Beverwijk, Dorp Wijk aan Zee	Voorontwerp		X	X	X
14	Wassenaar, Havenkanaal	Vorbereiding	X		X	X
14	Maassluis, De Kade	Concept	X		X	X
14	Nijmegen, Radboud	Vorbereiding		X	X	X
14	Katwijk, Valkenburg	Vorbereiding	X	X	X	X
14	Lansingerland, Bleizo	Vorbereiding	X	X		X
14	Westvoorne, Buitengebied	Concept	X	X	X	X
14	Brielle, Buitengebied	Vorbereiding	X	X	X	X
14	Amsterdam, Haven-Straat	Vorbereiding	X		X	X
14	Utrecht	Vorbereiding			X	X
14	Heerlen	Vorbereiding	X	X	X	X
14	Dalfsen	Ontwerp	X		X	X
14	Berg en Dal	Vorbereiding	X		X	X

Tranche	Gemeente	Status	Gebruik mogelijkheden			
			Uitvoerbaarheid	Onderzoekslasten	Flexibiliteit	Verbrede Reikwijdte
14	Zeist	Vorbereiding		X	X	X
15	Baarle-Nassau, Buitengebied	Vorbereiding		X		X
15	Gilze en Rijen, Buitengebied	Vorbereiding		X		X
15	Dordrecht, Dordtse Kil IV	Ontwerp	X	X	X	X
15	Ede, World Food Centre	Vorbereiding	X		X	X
15	Geldrop, Bebouwde Kom	Vorbereiding	X		X	X
15	Haarlemmermeer, Park 21	Vorbereiding	X	X	X	X
15	Hattem, Buitengebied	Vorbereiding	X	X		X
15	Hillegom, Buitengebied	Vorbereiding	X		X	X
15	Krimpenerwaard, Binnenstad	Vorbereiding	X		X	X
15	Leeuwarden, Buitengebied	Vorbereiding	X	X	X	X
15	Maastricht, Retailpark Belvédère	Vorbereiding		X	X	X
15	Rotterdam, Tweede Maasvlakte	Vorbereiding	X	X	X	X
15	Rotterdam, Mijntintbuurt	Ontwerp	X			X
15	Tilburg, Modern Werklanschap Wijkevoort	Vorbereiding	X	X		X
15	Delft, Technopolis	Vorbereiding	X	X	X	X
15	Amersfoort	Vorbereiding			X	X
15	Nunspeet	Vorbereiding			X	X



Groene Delta, Nijmegen

1.4

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 geeft een inleiding op de doelstelling en uitgangspunten van de inspiratiegids.

Hoofdstuk 2 gaat in op de totstandkoming van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Wat vraagt dit van uw organisatie en manieren van werken? Aan de hand van twee concrete voorbeelden wordt een routekaart geschetst om te komen tot een omgevingsplan.

Hoofdstuk 3 behandelt de juridische mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Alle afwijkingsmogelijkheden uit artikel 7c worden behandeld volgens een vast stramien: mogelijkheden, praktijkervaring en gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet wordt in dit kader verstaan de wet, inclusief uitvoeringsregels, de Invoeringswet en de aanvullingswetten voor geluid, bodem, grondeigendom en natuur.

Hoofdstuk 4 geeft een aantal concrete aanbevelingen en tips voor het maken van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, gebaseerd op de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan binnen het experiment.

Hoofdstuk 5 bevat een leeslijst. Er zijn leestips opgenomen voor diegene die zich verder wil verdiepen.



Park 21, Haarlemmermeer

2. Werkwijze en proces

2.1

Integrale blik vraagt nieuwe manier van werken

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kent niet alleen een nieuw begrippenkader en nieuwe (afwijkende) wettelijke mogelijkheden, de wijze van totstandkoming is ook anders dan we tot nu toe gewend zijn. In het bestemmingsplan stond het begrip 'goede ruimtelijke ordening' centraal. Alleen regels met een ruimtelijke relevantie konden worden opgenomen. Uiteraard werden hierbij de sectorale beleidsdoelstellingen en belangen betrokken, maar de reikwijdte van het plan was een stuk beperkter. Nu gaat het om het kunnen stellen van regels die strekken ten behoeve van het volledige domein van de fysieke leefomgeving. Het opnemen van bijvoorbeeld doelvoorschriften en afwegingskaders vraagt niet alleen om een andere mindset, maar ook om een andere inrichting van het proces.

De integrale afweging van aspecten die de fysieke leefomgeving omvatten, betekent dat er aan de voorkant meer 'mensen aan tafel zitten'. Alle onderdelen van de fysieke leefomgeving krijgen in het proces een volwaardige en gelijkwaardige positie. Gezamenlijk een plan maken dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving borgt, ruimte biedt voor ontwikkelingen en toetsbaar en gebruiksvriendelijk is, zal een zoektocht zijn naar de juiste aanvliegroute, met durf om te experimenteren.

Daar waar bij een traditioneel bestemmingsplan het primaat doorgaans bij de afdeling Ruimtelijke Ordening lag, is dat bij een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte niet zonder meer het geval. Hoewel de recente praktijk laat zien dat de experimenten veelal vanuit de RO-hoek worden geïnitieerd, zal vanaf het begin het gedachtegoed gedeeld en omarmd moeten worden met en door de 'sectorale' collega's. Dit betekent ontschotting vanaf het eerste moment. Ook de afdeling vergunningverlening, toezicht en handhaving moet aan de voorkant van het proces bij een plan worden betrokken. Het werken met open normen (die een globaler karakter hebben) vraagt om een andere benadering en werkwijze bij het toetsen van aanvragen en het handhaven van regels. Een organisatie zal zich hiervan bewust moeten zijn: stel een gebied centraal en bundel de sectorale krachten binnen je organisatie. Dit gaat dwars door de organisatie heen, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Súdwest-Fryslan: Binnenstad Sneek

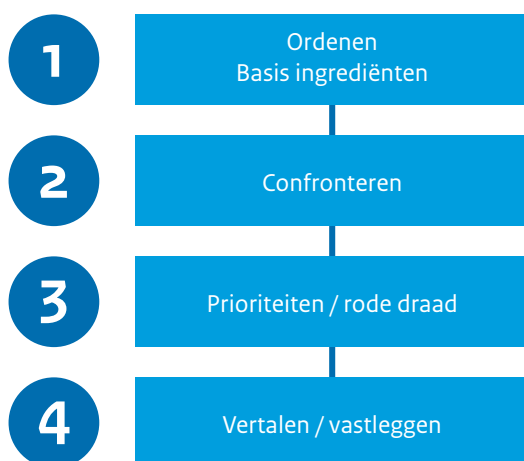
'Als er sprake is van een verbinding tussen mensen, in wat voor vorm van samenwerking dan ook, gebeuren er dingen die anders niet zouden gebeuren'.

Jim Coleman, beleidsmedewerker RO bij de gemeente Súdwest-Fryslan

2.2

Bepaal het doel en de ambitie

Een goede aanpak begint naast het afbakenen van de experimentdoelstellingen met het formuleren van de ambitie. Hierbij is het van belang of het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een ontwikkelingsgerichte of een beleidsneutrale insteek heeft. In het eerste geval doet u er verstandig aan eerst een visie op te stellen. In het tweede geval staat het beleidsmatige vertrekpunt vast. Bij het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte dat de gemeente Breda opstelt, is gekozen voor een beleidsneutrale insteek. Vanuit de verschillende afdelingen is een integraal team samengesteld dat het experiment oppakt. Daar omheen is een schil geformeerd met daarin alle relevante disciplines met betrekking tot de fysieke leefomgeving. In hoofdlijnen is een aanpak gekozen die hieronder is weergegeven en in de volgende paragraaf in meer detail is uitgewerkt in een 'routekaart omgevingsplan'.



Figuur 2.1: Aanpak op hoofdlijnen.

Het ordenen van deze zogenaamde basisingrediënten zal nodig zijn om inzicht te krijgen in de eventuele tegenstrijdigheden (confrontatie). Vervolgens zullen prioriteiten moeten worden gesteld en keuzes gemaakt moeten worden om de doelstellingen en ambities te verwezenlijken. Op basis van het resultaat van deze werkstap kan het plan worden opgesteld. Kortom, voorafgaand aan het daadwerkelijk opstellen van het plan moeten de nodige keuzes worden gemaakt. Een valkuil is dat te snel naar het 'regelniveau' wordt overgestapt, zonder dat er een goed en volledig beeld van de basisingrediënten en doelstellingen bestaat. Juist het in beeld krijgen van mogelijke tegenstrijdigheden in beleid en regelgeving tussen de verschillende domeinen is de sleutel naar integraliteit.

2.3

Aanpak in vier stappen

De gemeente Breda heeft in haar experiment een plangebied gekozen met deels een beheeropgave en deels een ontwikkelgerichte opgave. De aanpak en wijze van regelen zou na dit experiment kunnen worden toegepast op meerdere gebieden om uiteindelijk tot een grondgebieddekkend plan te komen. In de onderstaande Routekaart van de gemeente Breda zijn, mede op basis van de aanpak van de gemeente Den Haag (De Binckhorst), de organisatie van het proces en de verschillende werkstappen schematisch weergegeven.

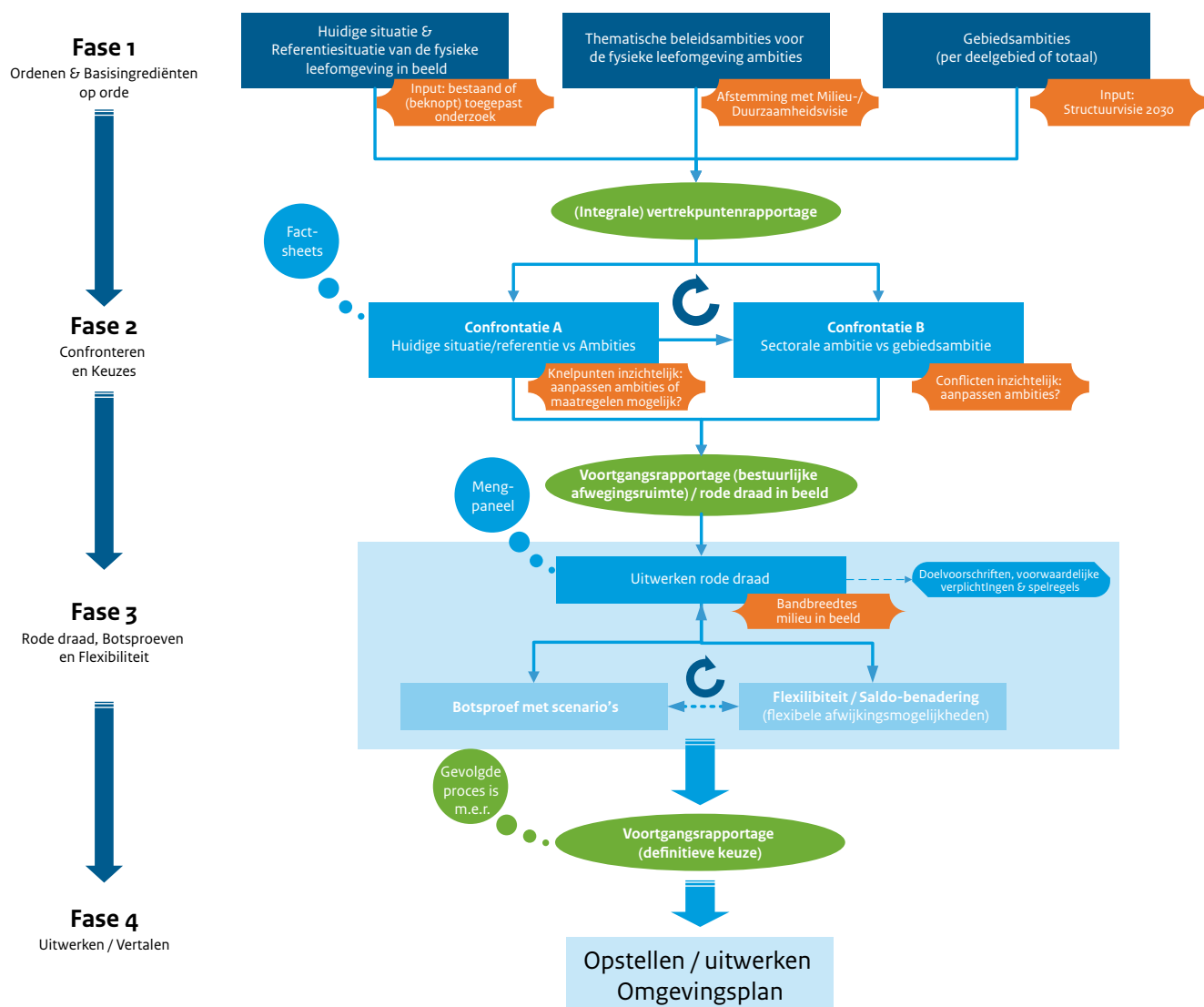
In fase 1 worden op basis van drie componenten (referentiesituatie, thematische ambities en gebiedsambities) de basisingrediënten geïnventariseerd en geordend. Als hulpmiddel om deze veelheid aan basisinformatie te ordenen kan een factsheet worden gebruikt. Een factsheet is een format waarin vanuit verschillende sectoren of beleidsvelden, de huidige beleidsambities en gebiedsambities kunnen worden vastgelegd. De opzet en indeling van de factsheets is natuurlijk afhankelijk van doelstellingen van het experiment, maar zou de volgende items kunnen bevatten:

- Definities, bestaande wetgeving en beleid;
- Consequenties beleid voor het plangebied;
- Huidige situatie en referentiesituatie;
- Sectorale ambities.

Het inventariseren van de huidige situatie en de referentiesituatie is zeer goed mogelijk binnen een GIS-omgeving. Deze is makkelijk raadpleegbaar, laagsgewijs op te bouwen en kan als onderlegger dienen voor het te maken plan.

In fase 2 worden de resultaten van de drie componenten met elkaar geconfronteerd. De referentiesituatie met de ambities en de thematische ambities met de sectorale. Het is goed denkbaar dat in deze fase knelpunten naar voren komen. In dat geval moeten keuzes worden gemaakt. Dit kan leiden tot het treffen van maatregelen of het bijstellen van ambities. Deze fase heeft dus een cyclisch karakter.

In fase 3 wordt de milieubandbreedte bepaald en een eerste stap gezet naar de uitwerking in regels/voorschriften. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het zogenaamde 'mengpaneel' (zie ook paragraaf 3.3). De essentie van het mengpaneel is dat per (deel) gebied de gewenste kwaliteit wordt vastgelegd voor (alle) aspecten van de fysieke leefomgeving. Aan de hand van de feitelijke situatie, beleidsmatige overwegingen en ambities voor het gebied wordt de gewenste kwaliteit bepaald. Bijvoorbeeld voor geluid kan vastgelegd worden dat de geluidsbelasting op de gevel niet meer dan 58 dB(A) mag bedragen. Deze randvoorwaarde kan met de verbrede reikwijdte rechtstreeks worden vastgelegd in het bestemmingsplan. Resultaat van deze stap is dat het speelveld en de mogelijkheden bekend zijn, keuzes zijn gemaakt en de uitgangspunten worden vastgelegd. Dit biedt het vertrekpunt voor de vertaling en inrichting van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.



Figuur 2.2: Routekaart omgevingsplan Breda. Deze aanpak is gebaseerd op het stappenplan dat de gemeente Den Haag voor de Binckhorst heeft ontwikkeld.

2.4 Staalkaarten voor het omgevingsplan

Het omgevingsplan is hét kerninstrument van de Omgevingswet. Vooralsnog is het abstracte materie voor de beleidsafdelingen. Daarom initieerde de VNG het interbestuurlijke project 'Handvatten voor het omgevingsplan' dat modellen en voorbeelden voor omgevingsplannen ontwikkelt, de zogeheten staalkaarten. Een staalkaart is een *selectieve, samenhangende en representatieve* weergave van:

- a. de fysieke leefomgeving,
- b. activiteiten van burgers, bedrijven en overheden, en
- c. instrumenten tot regeling en bestuur daarvan.

Een staalkaart is geen compleet omgevingsplan, maar toont voor een afgebakend gebied (bijvoorbeeld centrumgebied) of thema

(bijvoorbeeld energietransitie) aan de hand van voorbeeldregels welke nieuwe mogelijkheden de Omgevingswet biedt om onderdelen van de fysieke leefomgeving en activiteiten te reguleren. Daarbij wordt gevarieerd met veel voorkomende gebiedsprocessen (consolideren, herstructureren en transformeren) en verschillende rollen die de gemeente op zich kan nemen (toelaten, initiëren en uitnodigen). Met het project wordt beoogd de uitvoeringspraktijk te inspireren en op weg te helpen bij het maken van een omgevingsplan, zonder dat de voorbeelden de status krijgen van een handreiking die klakkeloos wordt overgenomen. De eerste (concept) staalkaarten worden in het najaar van 2017, dan wel het begin van 2018 verwacht. Meer informatie over het project kan worden gevonden op: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/invoeringsondersteun/zelf-aan-de-slag/omgevingsplan/project-handvatten/

2.5

Belangrijk om niet te vergeten

Vastleggen resultaten keuzes

Tijdens het planproces zijn er veel keuzemomenten denkbaar en zullen (ongemerkt) veel keuzes worden gemaakt. Om te voorkomen dat deze keuzes, maar ook de overwegingen, enkel 'in de hoofden van mensen zit' is het van belang de keuzemomenten te markeren en te rapporteren (in bijvoorbeeld een logboek). Hier kan in een later stadium altijd op worden teruggevallen en zo wordt voorkomen dat op verschillende momenten dezelfde discussies plaatsvinden (herleidbaarheid keuzes). Ook kan het leiden tot bijstelling van uitgangspunten of prioriteiten.

Ten slotte kan het nuttig zijn aan te geven welke blokkades en hindernissen er op de route hebben gelegen en op welke wijze deze getackeld zijn. Het experiment heeft immers ook een lerende doelstelling.

(Intern) draagvlak

Het integraal werken en opereren volgens het nieuwe gedachtegoed en het genereren van draagvlak worden bevorderd door het tijdig betrekken van de diverse sectoren/werkvelden en stakeholders. Hierbij is het wel aan te bevelen om na te gaan op welk moment, welke interne en externe stakeholders kunnen aanhaken en met

welke intensiteit. Deze keuzes kunnen op basis van het plan van aanpak aan de mensen zelf worden voorgelegd. Hiermee kan voorkomen worden dat het draagvlak gaandeweg afbrokkelt, omdat de onderwerpen of het abstractieniveau niet aansluiten op die van de 'co-makers'.

Ijkmomenten

Voor het genereren van draagvlak zijn bestuurlijke- en politieke ijkmomenten bepalend. Het tussentijds bestuurlijk laten accorderen genereert betrokkenheid en draagvlak en zorgt er voor dat op de juiste momenten de discussies plaatsvinden en keuzes worden gemaakt. Kortom, het proces om te komen tot een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vraagt om een getrapte aanpak.

2.6

Relevante jurisprudentie

Tapijnkazerne Maastricht

Op 17 mei 2017 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over het 'flexibele bestemmingsplan' voor de Tapijnkazerne in Maastricht (ECLI:NL:RVS:2017:1304). Het flexibele bestemmingsplan is de voorloper van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Beide worden op dezelfde grondslag



aangewezen en daarmee is deze uitspraak ook relevant voor de toepassing van artikel 7c en wel om navolgende redenen:

- De gemeenteraad heeft voldoende onderbouwd waarom het project voldoet aan de drie criteria op grond waarvan nieuwe experimenten worden aangewezen: bijdragen aan innovatieve ontwikkelingen, het bestrijden van de economische crisis en bevorderen van de duurzaamheid;
- De gemeenteraad heeft de vrijheid om zelf te bepalen van welke mogelijkheden van artikel 7a gebruik wordt gemaakt;
- De Afdeling bevestigt dat de plangrens van het bestemmingsplan niet exact overeen hoeft te komen met het projectgebied zoals aangewezen in het Besluit uitvoering Chw.

Ad 1) In de uitspraak van 17 mei heeft de Afdeling geconcludeerd dat de gemeenteraad voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de herontwikkeling van de Tapijnkazerne bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en dat de uitvoering van het project een bijdrage levert aan het bestrijden van de economische crisis en de duurzaamheid bevordert. Daarmee voldoet de aanwijzing aan de criteria van artikel 2.4, lid 2, van de Chw. Elementen waarop de gemeente haar motivering baseert zijn: het bestemmingsplan voorziet in een functie-wijziging van het voormalig kazerneterrein. Het terrein wordt getransformeerd tot openbaar park, waarbij gebouwen worden bestemd voor onderwijs en onderzoek en daaraan gerelateerde functies. Blijvende leegstand van de bebouwing wordt hiermee voorkomen. Het openbaar park heeft daarnaast wandel- en fietsroutes die mede het belang van de omgeving van het plangebied dienen. Het plan zal op beperkte schaal detailhandel en dienstverlening toelaten. Hiermee wordt beoogd ruimte te bieden voor startups.

Ad 2) De Afdeling geeft in dezelfde uitspraak aan dat de gemeenteraad bij de vaststelling van het flexibele bestemmingsplan niet uitdrukkelijk hoeft te vermelden van welke wettelijke bepalingen wordt afgeweken. Er bestaat daarnaast geen verplichting om met alle afwijkingsmogelijkheden te experimenteren. Het is aan gemeenten om te bepalen in hoeverre van alle geboden experimenteerruimte gebruik wordt gemaakt.

Ad 3) De Afdeling bevestigt ten slotte dat de gemeenteraad beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzings van het bestemmingsplan. De aanwijzing van een gebied verplicht niet tot vaststelling van een integraal bestemmingsplan voor het gehele gebied. De in het Besluit uitvoering Chw vastgelegde begrenzing van het gebied waarop in dit geval artikel 7a van toepassing is, doet volgens de Afdeling geen afbreuk aan de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij het bepalen van de begrenzing van een bestemmingsplan. Wel toetst de Afdeling in dit verband aan het algemene uitgangspunt of er tussen onderdelen van het gebied een onlosmakelijk functioneel verband bestaat. Daarvan was hier geen sprake.

Brainport Industries Campus (cluster 1)

In het voorjaar van 2016 zijn delen van artikel 7c onverbindend verklaard, omdat aan het experiment geen tijdsduur is verbonden (zaak Culemborg: ECLI:NL:RVS:2016:201). Hierop is bij Besluit op

22 juni 2016 artikel 7c aangevuld en verduidelijkt, waarbij per tranche een houdbaarheidsdatum is aangegeven. De Afdeling heeft deze verduidelijking en aanvulling geaccepteerd in haar uitspraken van 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2579). Deze uitspraak heeft betrekking op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Brainportpark Industries Campus (cluster 1).



Bedrijventerrein Rijnhaven Oost, Alphen aan den Rijn

3. De juridische mogelijkheden

3.1 Inleiding

Opbouw van het hoofdstuk

In artikel 7c is aan de aangewezen gemeenten ruimte gegeven af te wijken van een hele reeks aan wettelijke regels (zie tabel 2.1). Deze afwijkmogelijkheden worden in dit hoofdstuk volgens een vast format behandeld.

- I. Mogelijkheden: de inhoud en betekenis van de geboden afwijkmogelijkheden worden beschreven. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de meerwaarde van de toepassing in relatie tot planontwikkeling. Dit wordt beschreven onder het kopje 'Mogelijkheden'.
- II. Praktijkervaringen: een voorbeeld van de toepassing, waar mogelijk gebaseerd op een gemeentelijke ervaring, indien niet beschikbaar een fictief voorbeeld. Dit wordt beschreven onder het kopje 'Praktijkervaringen'.
- III. Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet: de geboden toepassingen komen vrijwel allemaal terug in de Omgevingswet of daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Per onderdeel wordt beschreven welke denkrichting IenM volgt. Benadrukt wordt dat de gedachtevorming nog volop in ontwikkeling is. De definitieve tekst van de AMvB's kunnen (sterk) verschillen van de gedachtevorming op dit moment.

De volgorde waarin de geboden afwijkmogelijkheden worden besproken is gebaseerd op de indeling van artikel 7c. Alle afwijkmogelijkheden komen aan bod, zij het dat het ene onderwerp

uitgebreider wordt toegelicht dan het andere. Daarnaast bestaat ook overlap en wisselwerking tussen onderwerpen. Ze zijn bedacht als een samenhangend pakket, waarbij tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het geen verplichting is om alle onderdelen toe te passen in uw plan. Los van de keuzes die u maakt, is het in alle gevallen nodig om in de toelichting een beschrijving op te nemen van de toepassing van artikel 7c. Van welke mogelijkheden is gebruik gemaakt en hoe werkt het 'systeem'? Het thema faseren van onderzoek komt in meerdere leden van artikel 7c terug en wordt daarom ook behandeld in een afzonderlijke paragraaf. In de onderstaande tabel zijn de afwijkmogelijkheden uit artikel 7c samengevat. De wettekst van artikel 7c en de nota van toelichting (t/m 15^{de} tranche) zijn opgenomen in bijlage 1.

Ontwikkelingen 2016/2017:

1. In de 15^{de} tranche wordt een nieuw elfde lid geïntroduceerd, waarmee de mogelijkheden voor het faseren van het exploitatieplan worden geoptimaliseerd. U beschikt daarmee bij faseren over dezelfde mogelijkheden als wanneer u dit niet zou doen, namelijk:
 - Expliciete bevoegdheid om het kostenverhaal te regelen via een anterieure overeenkomst.
 - Binnenplanse verevening. Ook bij faseren is binnenplanse verevening mogelijk en beperkt het exploitatiegebied zich niet tot de aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen.
 - Ten slotte kunt u een omgevingsvergunning voor bouwen weigeren als er sprake is van een ongedekt tekort in de exploitatieopzet. In dat geval gaat de weigering vergezeld van een exploitatieopzet, waaruit het tekort blijkt. Een tekort leidt

niet altijd tot een weigering, maar moet zorgvuldig worden gemotiveerd door het bevoegd gezag.

2. In de 16^{de} tranche wordt mogelijk een nieuw 14^{de} lid toegevoegd aan artikel 7c zodat u in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ook een vergunningplicht kunt opnemen voor het starten of wijzigen van het gebruik van gronden en/of bouwwerken in enge zin (hierna: bestemmingsplanactiviteit). Deze vergunningplicht is aanvullend op de vergunningplichten die nu al voor de activiteiten slopen en aanleggen in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Benadrukt wordt dat de bestemmingsplanactiviteit niet de mogelijkheid biedt om in afwijking van de Wabo een vergunningplicht voor bouwen in het bestemmingsplan op te nemen. Deze bevoegdheid krijgt u mogelijk straks wel onder de Omgevingswet als het voorstel voor de 'knip' uit de ontwerp Invoeringswet wordt doorgevoerd. De toegevoegde waarde van de bestemmingsplanactiviteit is dat u sturingsmogelijkheden behoudt bij een globale bestemmingslegging met een breed scala aan gebruiksmogelijkheden. De huidige jurisprudentie dwingt u om in dat geval de ruimtelijke gevolgen volledig te onderzoeken en af te wegen (planmaximalisatie). Op het moment dat een initiatief zich aandient kan geen nadere afweging meer worden gemaakt. De bestemmingsplanactiviteit biedt

de grondslag om een dergelijke afweging wel te maken. Dit maakt het ook mogelijk om het doen van onderzoek te faseren. Bij het vaststellen van het bestemmingsplan kan vaak een globaler onderzoek volstaan, welk onderzoek bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het gewenste initiatief nader kan worden uitgewerkt en worden beperkt tot de gevolgen van dat initiatief.

3. Ten slotte wordt overwogen om aan vijf gemeenten de nieuwe mogelijkheden rondom kostenverhaal uit de ontwerp Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet toe te passen binnen hun bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Deze aanvulling van artikel 7c wordt mogelijk eveneens in de 16^{de} tranche opgenomen.

Gemeentebreed en projectgericht

De lopende experimenten binnen de Chw verschillen naar het gebied waarop ze betrekking hebben en het doel wat met het experiment wordt gediend. Een betrekkelijk klein deel van de experimenten heeft betrekking op het hele grondgebied van een gemeente. Deze gemeenten stellen – meestal in fasen – een gebiedsdekkend bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte op. Deze situatie lijkt het meest op de toekomstige situatie met het omgevingsplan onder

7c lid	Typering	Omschrijving	Zie pag.
1	verbrede reikwijdte	Naast goede ruimtelijke ordening, ook regels t.b.v. veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit.	27
2	looptijd	Looptijd van 20 jaar in plaats van 10 jaar.	34
3	voorlopige bestemming	Voorlopige bestemming voorafgaand aan definitieve bestemming (looptijd 10 jaar in plaats van 5 jaar).	36
4	verordeningen	Integreren lokale verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving.	36
5	meldingsplicht	Verbod om zonder melding bepaalde activiteit te verrichten.	42
6/7	beleidsregels	Mogelijkheid tot stellen open norm, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bevoegdheid afhankelijk is van beleidsregels. Beleidsregels met betrekking tot welstand worden door de gemeenteraad vastgesteld (lid 7).	45
8	planschade	Directe planschade voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen.	48
9	RO-standaarden /	Afgeweken kan worden van: a. De verplichting om een bestemmingsplan conform de SVBP 2012 op te stellen en digitaal beschikbaar te stellen op de landelijke website www.ruimtelijkeplannen.nl ; b. Het uitvoerbaarheidvereiste zoals bedoeld in artikel 3.1.6, eerste lid, onder f en het vijfde lid, onder c Bro (beschrijving van de wijze waarop milieukwaliteitseisen zijn betrokken). Tevens bestaat de mogelijkheid om: c. Een hogere waardebesluit op te nemen in het bestemmingsplan; d. Minder gedetailleerd onderzoek te doen in het kader van het hogere waardenbesluit.	50
10/11*	faseren kostenverhaal	Bevoegdheid om te bepalen dat het exploitatieplan wordt vastgesteld bij de omgevingsvergunning voor bouwen in plaats van bij het plan.	53
12	maatwerkregels	Mogelijkheid tot opname van gebiedsgerichte geluidswaarden (hogere of lagere waarden dan artikel 2.17 Activiteitenbesluit voorschrijft).	54
13/14	indieningvereisten	De indieningvereisten en beoordelingsregels bij afwijken van het bestemmingsplan (handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening) zijn verbreed van 'goede ruimtelijke ordening' naar fysieke leefomgeving'.	55

Tabel 3.1: Afwijkingsmogelijkheden op grond van artikel 7c Besluit uitvoering Chw.

de Omgevingswet, dat als één plan voor het hele grondgebied gaat gelden. Veelal speelt in het grootste deel van dit grondgebied een beheervraag: hoe wordt beperkte ontwikkeling in de bestaande situatie goed gefaciliteerd. Een aantal aspecten van het experiment komt in deze gebiedsdekkende plannen het beste tot uitdrukking, zoals de integratie van de gemeentelijke verordeningen. Ook speelt bij deze gebiedsdekkende plannen de actualisatie het meest nadrukkelijk: het experiment is vaak een vervolg op de gereedgekomen actualisatie van de reguliere bestemmingsplannen en de vraag speelt hoe het plan in de toekomst actueel te houden.

De meeste gemeenten passen het experiment toe in een beperkt projectgebied, veelal om de ontwikkeling van dit gebied mogelijk te maken. In deze ontwikkelopgave spelen andere vragen dan in de gebiedsdekkende plannen, zoals het faseren van onderzoek en van het exploitatieplan of het bieden van meer ruimte voor ontwikkeling. De praktijkvoorbeelden zullen dit verschil in situatie verduidelijken.

3.2 Verbrede reikwijdte: de fysieke leefomgeving centraal

Mogelijkheden

Deze experimenteer ruimte is de titel en ‘naamgever’ van het experiment. De ‘verbrede reikwijdte’ betekent dat het bestemmingsplan niet alleen over een ‘goede ruimtelijke ordening’ gaat, maar – net als onder de Omgevingswet – de fysieke leefomgeving centraal stelt. In het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen naast regels met een ruimtelijke relevantie, regels worden opgenomen ten behoeve van het:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Concreet betekent dit dat regels kunnen worden opgenomen over o.a.:

- het waarborgen van de veiligheid;
- het beschermen van de gezondheid;
- het beschermen van het milieu;
- het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden;
- het uiterlijk van bouwwerken (welstand);
- duurzaamheid;
- natuurbescherming etc.

In de gemeente Delft biedt de ondertunneling van het spoor een kwaliteitsimpuls voor de hele stad. De ruime reikwijdte van het plan maakt het mogelijk om ook regels over duurzaamheid in het plan op te nemen.

Wat betekent de verbrede reikwijdte voor u in de gemeentelijke praktijk?

- 1) De verbreding van de reikwijdte van het bestemmingsplan leidt tot een meer **integrale aanpak, formulering, inhoud en doorwerking van het plan** en tot een **verbreding van de werkwijze**. De verbreding van de reikwijdte betekent onder meer dat milieuaspecten in het plan kunnen worden gereguleerd en dat maatregelen voor natuur, verkeer, cultuurhistorie en evenementen rechtstreeks in het plan kunnen worden opgenomen. Uiteraard kan dit alleen voor zover het betreffende onderwerp niet uitputtend en exclusief op Rijks- of provinciaal niveau wordt gereguleerd. Het stellen van strengere eisen met betrekking tot de energiestaat van woningen (epc) is bijvoorbeeld niet toegestaan, omdat daarmee wordt afgeweken van regelgeving die door het Rijk uitputtend is geregeld (Bouwbesluit).

Een bijkomend voordeel hiervan is dat het aantal losse besluiten sterk afneemt. Bij complexe gebiedsontwikkelingen moeten vaak tientallen besluiten worden genomen. Daarbij kan worden gedacht aan een ontheffing van de Wet geluidhinder, het vaststellen van een beeldkwaliteitsplan of het opleggen van maatwerkvoorschriften bij individuele bedrijven. Voor de gemeente zijn de procedures wellicht nog te overzien, maar voor een omwonende die ergens tegen is, is het erg lastig te doorgronden op welk moment je tegen welk (voorgenomen) besluit moet opkomen.



- 2) De verbrede reikwijdte biedt de mogelijkheid tot *opname van lokale verordeningen* in het bestemmingsplan. Alle gemeentelijke regels bij elkaar zetten dwingt tot een goede onderlinge afstemming en leidt naar verwachting tot deregulering. Voor de burger is dit ook erg prettig, omdat alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving in één document kunnen worden teruggevonden. Dit biedt ook meer duidelijkheid. Omdat voor deze mogelijkheid een specifieke bevoegdheid is opgenomen (artikel 7c lid 4), wordt dit aspect verder behandeld in paragraaf 3.6.

3) **Gebiedsgericht werken leidt tot nieuwe inzichten en betere resultaten.** Een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vraagt om een integrale en gebiedsgerichte aanpak. Dit brengt mensen met elkaar in gesprek, zowel binnen als buiten het gemeentehuis. De aanleg van nieuwe infrastructuur stuit vaak op veel verzet, omdat alleen vanuit het sectorale belang wordt gedacht. Door het gebied centraal te stellen kunnen meerdere, soms tegenstrijdige belangen, met elkaar in ‘gesprek’ worden gebracht en kunnen belangen worden uitonderhandeld. De parallel met een puzzel kan worden getrokken. De deelnemers leveren hun bijdrage door een puzzelstukje in te brengen (bewoners, bedrijven, milieu- en natuurorganisaties). Door de puzzel samen te leggen, ontstaat een gezamenlijk resultaat en daarmee draagvlak. Vaak wordt op deze manier een resultaat bereikt, waarbij het grote belang (aanleg weg) en individuele belangen (natuurorganisaties, bewoners, ondernemers) zijn gediend. Een win-win-situatie. Een goed voorbeeld, waarin deze werkwijze is doorlopen is de ‘grenscorridor N69’ (Noord-Brabant).

Samengevat biedt de verbrede reikwijdte een andere manier van kijken en werken. Er ontstaan nieuwe instrumentele mogelijkheden om de brede doelstelling – bij voorkeur vastgelegd in een visie – te bereiken met als belangrijk voordeel de bundeling van alle gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving.

Praktijkervaringen

Op het moment van schrijven van deze brochure experimenteren meer dan 100 gemeenten gemeenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In deze paragraaf worden enkele aansprekende voorbeelden behandeld, waarin de verbrede reikwijdte op de hiervoor besproken manier tot uitdrukking komt.

Den Haag, Binckhorst

De Binckhorst is een bijzondere plek in Den Haag (oppervlakte 130 hectare). Het is een zeer divers gebied met industrie, bedrijven en kantoren. Door de ligging dichtbij het centrum, goede ontsluitingen voor verkeer en openbaar vervoer en de aanwezigheid van drie havens is het tegelijk een gebied met enorm veel potentie. Kansen voor creativiteit, kansen om er te gaan wonen en kansen voor bedrijvigheid.

De gemeente vindt het niet wenselijk om een blauwdruk te maken van hoe De Binckhorst er over 20 jaar uit komt te zien. Dit is in het verleden al te vaak geprobeerd, en even vaak mislukt. Juist een grote mate van flexibiliteit met globale eindbeelden levert meer kansen op voor het gebied. Er komt meer ruimte voor bedrijven, ontwikkelaars en toekomstige bewoners om zelf initiatieven te ontplooiën en kansen te pakken. Hierbij wordt de rechtszekerheid van bestaande bedrijven niet uit het oog verloren. Bij het opstellen van het omgevingsplan gaat de gemeente uit van de ‘Gebiedsaanpak Binckhorst’. De gebiedsaanpak heeft het bedrijventerrein in zes deelgebieden ingedeeld. Voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving (zoals die in het wetsvoorstel van de Omgevingswet zijn gedefinieerd) worden per deelgebied randvoorwaarden of ambities geformuleerd. In samenhang hiermee kiest de gemeente ervoor om in plaats van een

milieueffectrapportage (m.e.r.) een omgevingseffectrapportage (OER) op te stellen. Zoals uit de naamgeving al blijkt is het OER breder dan MER, omdat alle onderwerpen van de fysieke leefomgeving in samenhang met elkaar worden gezien. Het OER fungeert daarmee ook als de toelichting bij het omgevingsplan en is “lean and mean” (onder andere door de fasering van onderzoekslasten). Het OER vormt de onderbouwing van de ambities en randvoorwaarden voor het organisch ontwikkelen van De Binckhorst door middel van uitnodigingsplanologie.

Het OER leidt tot een omgevingsplan met niet meer regels dan noodzakelijk voor het stimuleren van de gewenste organische ontwikkeling en het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving. Het OER is een samenspel tussen alle relevante beleidsvelden die spelen in De Binckhorst. Het credo “Meer dan de som der delen” is dus uitdrukkelijk van toepassing.

De verbrede reikwijdte wordt ook benut om gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan te integreren. Door de gemeente zijn 30 regelingen geïdentificeerd die (deels) betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (o.a. delen van de APV, de Verordening op de binnenwateren, de Monumentenverordening, de Parkeerverordening, de Straathandelsverordening en de welstandsverordening).

Provincie Noord-Brabant, Logistiek Park Moerdijk

Een voorbeeld van integratie van duurzaamheid in het ruimtelijke plan en daarmee van een brede opvatting van de fysieke leefomgeving biedt het provinciaal inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk in Noord-Brabant. De experimentele aanpak betreft, naast de verlenging van de plantermijn tot 20 jaar, vooral de behoefte om duurzaamheid stevig in het plan te verankeren.

Logistiek Park Moerdijk: duurzaamheid binnen het eerste experimentele omgevingsplan

Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben op 6 februari 2015 het provinciaal inpassingsplan en het exploitatieplan Logistiek Park Moerdijk vastgesteld. Logistiek Park Moerdijk (142 ha logistieke kavels) moet uitgroeien tot een van de grootste logistieke bedrijvenparken in Nederland met naast opslag en distributie ook toevoeging van extra waarde door assemblage of montage.

In het oog springen de eisen die in het plan zijn opgenomen voor duurzaamheid, logistiek, landschap en natuur. Deze eisen gaan verder dan ‘een goede ruimtelijke ordening’ en sluiten direct aan bij het brede begrip ‘fysieke leefomgeving’ binnen het experiment verbrede reikwijdte. De beoordelingsrichtlijn van de Dutch Green Building Council (BREEAM-NL) voor de duurzaamheidsprestatie van gebouwen en gebieden is direct in de planregels verankerd. Een nieuw te maken gebouw moet gecertificeerd zijn volgens BREEAM-NL (of vergelijkbaar), anders moet de omgevingsvergunning worden geweigerd. Het Havenschap Moerdijk moet het Logistiek Park Moerdijk laten certificeren volgens het kwaliteitsniveau ‘good’ van BREEAM-NL BRL Gebiedsontwikkeling. Als hier niet aan is voldaan is

sprake van strijdig gebruik, dat bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd. De ingebruikname van de voor de ontsluiting belangrijke 'interne baan', inclusief beplanting en verlichting die deze route geschikt maakt als ecologische verbinding voor vleermuizen, is gekoppeld aan de omgevingsvergunning voor bouwen. Iets dergelijks geldt voor de natuurcompensatie en de aanleg van een dubbele bomenrij. Op deze wijze legt de provincie de overeengekomen ambities voor duurzaamheid juridisch bindend vast.

Het vastgestelde plan kan worden ingezien op www.ruimtelijkeplannen.nl.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

De verbrede reikwijdte is een van de pijlers van de Omgevingswet en is neergelegd in artikel 1.3 gelezen in combinatie met artikel 2.1 Omgevingswet. De Omgevingswet verplicht in artikel 2.4 om voor het grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast te stellen, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In plaats van het toekennen van bestemmingen verplicht de Omgevingswet in artikel 4.2 tot het toedelen van functies aan locaties. Deze toedeling dient evenwichtig te zijn. Met het oog daarop kan het nodig zijn om andere regels te stellen. Bijvoorbeeld: op deze locatie mag worden gewoond, mits de afstand van het hoofdgebouw tot de perceelsgrens ten minste 10 meter bedraagt. Een dergelijke (andere) regel kan nodig zijn om een naastgelegen bedrijf niet onevenredig in zijn bedrijfsvoering aan te tasten. Dit voorbeeld maakt al wel duidelijk dat – net als dat onder het huidige stelsel geldt voor 'een goede ruimtelijke ordening' – op voorhand

niet duidelijk is wanneer een functietoedeling evenwichtig is. Wel maakt artikel 2.1, lid 4, Omgevingswet duidelijk dat bij het toedelen van functies aan locaties in ieder geval rekening moet worden gehouden met het belang van het beschermen van gezondheid. Gezondheid is daarmee een (nieuw) wezenlijk thema geworden in het omgevingsplan. Een nadere omschrijving van het rechtskarakter, de nieuwe mogelijkheden van het omgevingsplan en de relatie met andere kerninstrumenten is opgenomen in de artikels-gewijze toelichting bij de Omgevingswet en in de nota van toelichting behorende bij het ontwerp Omgevingsbesluit (zie pagina's 26-50). Deze stukken kunnen worden geraadpleegd via de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl, tabblad omgevingswet.

3.3 Faseren van onderzoek

Mogelijkheden

Aan globale bestemmingsplannen zijn vaak hoge onderzoekslasten verbonden, doordat deze plannen meerdere mogelijkheden bieden waarop een gebied ingevuld kan worden. Dat maakt het bij reguliere bestemmingsplannen op dit moment vaak noodzakelijk meerdere uitvoeringsvarianten te onderzoeken. De vraag of een functie kan worden gerealiseerd (de 'of-vraag') en de vraag hoe het gebied precies wordt ingevuld (de 'hoe-vraag') moeten in dat geval tegelijkertijd worden beantwoord. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt de mogelijkheid om dit probleem aan te pakken.



Binckhorst, Den Haag

Bij het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan het gebruik maken van fasering zorgen voor verlaging van de onderzoekslasten. Zo kan dat bestemmingsplan verschillende functies aan een locatie toedelen, waarbij nog geen gedetailleerd onderzoek hoeft te worden uitgevoerd. In het bestemmingsplan wordt duidelijk of een functie ergens is toegestaan (de of-vraag) en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan, bijvoorbeeld dat het geluidsniveau niet hoger is dan 50 dB(A). Voor het vaststellen van een dergelijke randvoorwaarde kan in de meeste gevallen volstaan worden met globaal onderzoek, dan wel kan gebruik gemaakt worden van monitoringsgegevens en/of kan bestaand onderzoek worden hergebruikt. Pas als zich een concreet initiatief aandient kan onderzoek plaatsvinden naar de precieze invulling (de hoe-vraag). Omdat het initiatief dan duidelijk is, hoeven er geen fictieve scenario's te worden doorerekend, maar kan het daadwerkelijke initiatief worden getoetst aan de vastgelegde norm (50 dB(A)). Doordat dergelijke randvoorwaarden in het omgevingsplan zijn opgenomen is er vooraf ook meer duidelijkheid voor de initiatiefnemer. De in het omgevingsplan opgenomen regels kunnen ook innovatie bij initiatiefnemers bevorderen. Dat past goed bij de sturingsfilosofie achter uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling.

De gefaseerde aanpak van onderzoeken is mogelijk als gevolg van:

- De verbrede reikwijdte van het omgevingsplan. De regels hoeven zich niet te beperken tot het motief van 'goede ruimtelijke ordening'. Er kunnen regels (daaronder begrepen randvoorwaarden en beperkingen) over het volledige domein van de fysieke leefomgeving in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte worden opgenomen. Dat betreft ook de onderwerpen die in de uitvoeringspraktijk worden geassocieerd met hoge onderzoekslasten. Een bijkomend voordeel hiervan is dat de maximale planinvulling niet onderzocht hoeft te worden. De gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn immers beperkt tot de grenzen die het bestemmingsplan aangeeft.
- De mogelijkheid om te werken met open normen, waarvan de uitleg afhankelijk is van beleidsregels (artikel 7c, leden 6/7).
- Het 'uitzetten' van het uitvoerbaarheidsvereiste voor dit experiment (artikel 7c, lid 9, onder b).
- De mogelijkheid om het akoestisch onderzoek af te stemmen op het detailniveau van het bestemmingsplan en eventuele hogere waarden rechtstreeks in het plan te verwerken (artikel 7c, lid 9, onder a, sub 2).
- De mogelijkheid om een exploitatieplan bij de afgifte van een omgevingsvergunning voor bouwen vast te stellen (artikel 7c lid 10).
- Bestemmingsplanactiviteit: dit instrument biedt de mogelijkheid om een nader afwegingsmoment vorm te geven en biedt daarmee de garantie dat op een later tijdstip gedetailleerd onderzoek wordt uitgevoerd. De aard en omvang van het onderzoek hangt uiteraard samen met de beoordelingsregels die met het oog op de in het bestemmingsplan opgenomen randvoorwaarden door het bevoegd gezag zijn opgesteld. De bestemmingsplanactiviteit wordt mogelijk in de 16^{de} tranche opgenomen. Naar verwachting kan vanaf begin 2018 van dit instrument gebruik worden gemaakt.

Daarnaast moet bedacht worden dat in de huidige praktijk onderzoek in sommige gevallen ook al gefaseerd wordt uitgevoerd. Een goed voorbeeld hiervan is het thema archeologie. In het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan wordt vaak bureau-onderzoek uitgevoerd, op basis waarvan een archeologische verwachtingswaarde wordt toegekend. Als zich een concreet initiatief aandient wordt, afhankelijk van de verwachtingswaarde, een archeologisch veldonderzoek verricht.

De onderzoekslasten voor het bestemmingsplan Scheveningen Haven (Den Haag) waren hoog. Er zijn in voorbereiding op het bestemmingsplan 6.500 pagina's onderzoek geproduceerd.

Dit betrof o.a.:

- Distributie Planologisch Onderzoek;
- Milieueffectrapport Scheveningen Haven;
- Passende beoordeling Scheveningen Haven;
- Aanvulling Milieueffectrapportage en Passende beoordeling;
- Mitigatieplan Scheveningen Haven;
- Achtergrondrapport Verkeer;
- Achtergrondrapport geluid industriewaaier;
- Achtergrondrapport geluid wegverkeerslawaaier;
- Achtergrondrapport geluid rotonde Zeesluisweg;
- Achtergrondrapport luchtkwaliteit;
- Achtergronddocument ecologie;
- Achtergronddocument water;
- Ruimtelijke inpasbaarheid bedrijvigheid;
- Onderzoek naar windklimaat op loop- en verblijfsniveau en nautische effecten;
- Bezonningsonderzoek dakopbouwen en bouwplannen;

Benadrukt wordt dat binnen het experiment het onderzoek naar genoemde thema's niet achterwege kan blijven, maar dat het onderzoek minder gedetailleerd hoeft te zijn. Dit levert een flinke kostenbesparing op.



Het akoestisch onderzoek Scheveningen Haven

Praktijkervaringen

Door meerdere gemeenten wordt op dit moment geëxperimenteerd met het faseren van onderzoek, onder andere door:

- 1 Gemeente Den Haag: De Binckhorst;
- 2 Gemeente Almere: Oosterwold;
- 3 Gemeente Meierijstad: Chv-terrein Veghel;
- 4 Gemeente Alphen aan den Rijn: Rijnhaven Oost;
- 5 Gemeente Zaanstad: Hembrugterrein;
- 6 Gemeente Venlo: Erkenkamp;
- 7 Gemeente Oldenzaal: Binnenstad.

Deze gemeenten hebben het principe van faseren van onderzoek al in meer of mindere mate toegepast of hebben hier een duidelijke visie op. Hieronder worden enkele voorbeelden besproken.

Den Haag: De Binckhorst

De Binckhorst kan in de huidige situatie worden gekenschetst als een binnenstedelijk bedrijventerrein met deels hoge milieucategorieën. De ambitie is om het gebied op organische wijze te transformeren tot een gemengd woon-werkgebied. Vanuit milieukundig oogpunt best een uitdaging, omdat het woon- en leefklimaat van nieuwe bewoners wel in orde moet zijn en andersom, bestaande bedrijven niet onevenredig mogen worden beperkt als gevolg van de nieuwe functies in het gebied. De gemeente Den Haag heeft een slimme en innovatieve aanpak bedacht in relatie tot het thema onderzoeken. In plaats van een vaag en omvangrijk programma door te rekenen, zijn allereerst de ambities voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving in beeld gebracht. Per thema en per deelgebied zijn zo de gewenste kwaliteit bepaald. Benadrukt wordt dat de bestuurlijke afwegingsruimte wordt beperkt door wettelijke randvoorwaarden en regels. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk hogere waarden te verlenen die afwijken van de maximaal te ontheffen waarde op grond van de Wet geluidhinder. Door functies afhankelijk te stellen van randvoorwaarden in het plan ontstaat ruimte om het onderzoek gefaseerd uit te voeren. Het nader afwegingsmoment dat op deze manier ontstaat wordt gekoppeld aan een vergunningplicht. De aanvraag wordt getoetst aan de hand van de beoordelingsregels en de eventueel daaraan gekoppelde beleidsregels. Met de verbrede reikwijdte kunnen de uiteindelijke keuzes per thema (uitgedrukt in randvoorwaarden, normen en spelregels) rechtstreeks in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte worden verankerd. Hiermee wordt verzekerd dat de beoogde kwaliteit ook daadwerkelijk wordt behaald.

In het kader van het bestemmingsplan zijn op een globaal niveau onderzoeken uitgevoerd (of-vraag). Bij de fase van vergunningverlening kan gedetailleerd onderzoek nodig zijn om te kijken op welke wijze het initiatief ingepast wordt in het gebied (hoe-vraag). Faseren van onderzoek betekent ook dat de gemeente en potentiële initiatiefnemers anders met elkaar moeten gaan samenwerken. Partijen hebben elkaar nodig om initiatieven tot een succes te maken. Om initiatiefnemers een handreiking te doen en meer zekerheid vooraf te bieden, biedt het plan de mogelijkheid gebruikruimte te reserveren nog voordat een formele procedure (aanvraag omgevingsvergunning) wordt gestart. Deze reservering

geldt een jaar en biedt partijen de gelegenheid om in relatieve rust hun plannen uit te werken zonder daarbij het risico te lopen dat gebruikruimte wordt weggesnoept door een derde. Hiermee wordt voorkomen dat burgers en bedrijven veel plankosten maken zonder dat daar wat tegenover staat. De gemeente heeft hiermee een instrument in handen waarmee de rechtszekerheid voor ontwikkelende partijen wordt vergroot. Rechtszekerheid en flexibiliteit gaan daarmee hand in hand.

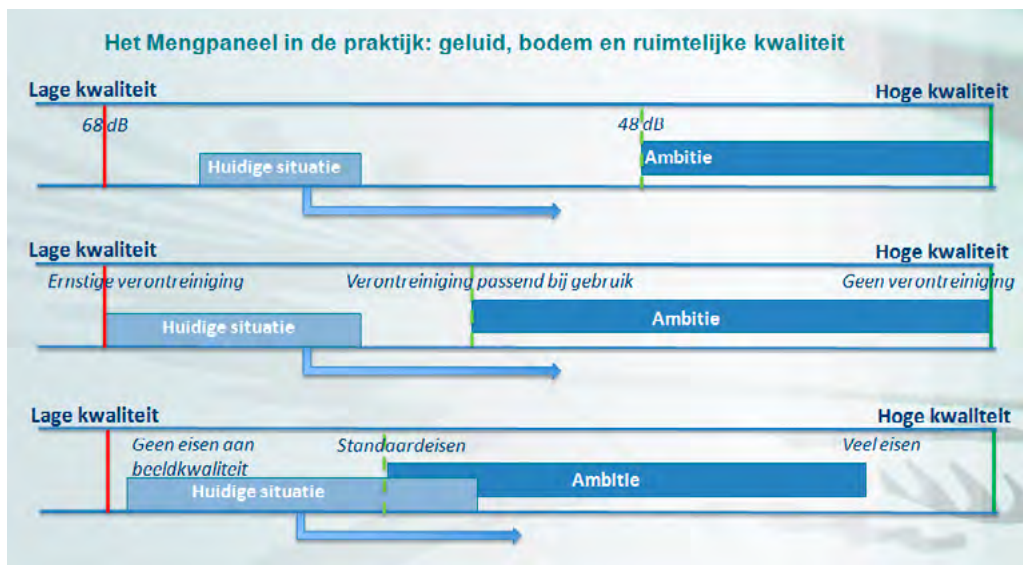
Almere: Oosterwold

Oosterwold is een gebied van 4.300 hectare landbouwgrond tussen Almere en Zeewolde. De gemeente zet in op de transformatie tot groen woon-werkgebied, zonder daarbij zelf een actieve rol in te nemen. Initiatiefnemers zijn in hoge mate zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun perceel. Dit betekent dat naast het doen van onderzoek, initiatiefnemers ook zelf infrastructuur moeten aanleggen (groen, water, wegen en riolering). Om deze reden wordt deze vorm van planologie 'doe-het-zelfplanologie' genoemd.

Almere vindt het passend bij de gekozen ontwikkelstrategie dat initiatiefnemers het milieukundig onderzoek zelf uitvoeren. De beschrijving van de milieuthema's in het bestemmingsplan is gebaseerd op het milieueffectrapport dat in het kader van de structuurvisie is opgesteld. Benadrukt wordt dat deze aanpak niet zonder meer kan worden toegepast. Afhankelijk van het type project en gebied, kan het nodig zijn dat nader onderzoek wordt uitgevoerd. Bedacht moet worden dat het bestemmingsplan een juridisch document is. Wetgeving op het vlak van bijvoorbeeld geluid en externe veiligheid stellen eisen aan de manier waarop met deze onderwerpen in het bestemmingsplan wordt omgegaan. Voor geluid geldt dat als er hogere waarden nodig zijn, deze in het bestemmingsplan worden verwerkt. De verbrede reikwijdte biedt daarbij de mogelijkheid om deze rechtstreeks in het bestemmingsplan te verwerken in plaats van dat hier een afzonderlijk besluit voor moet worden genomen.

Om initiatiefnemers vooraf duidelijkheid te bieden over het type onderzoek dat moet worden verricht, heeft de gemeente 'beslisbomen' in het plan opgenomen. Ten aanzien van het thema 'milieuhinder' geldt bijvoorbeeld dat initiatiefnemers hinder mogen veroorzaken tot op de perceelsgrens. De handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' van de VNG vormt daarbij de basis voor het bepalen van de hindercontouren. Van deze regel kan worden afgeweken als initiatiefnemers met elkaar overeenkomen dat hinder over elkaars perceelsgrenzen heen wordt geaccepteerd. Hiervoor moet een zogenaamde 'burenprocedure' worden doorlopen. Daarbij moet aan vier voorwaarden worden voldaan:

- Er moet een gezamenlijk verzoek worden gedaan door de betrokken eigenaren;
- Het verzoek wordt gedaan in de vorm van een aanvraag om één omgevingsvergunning;
- Er wordt voldaan aan de regels uit de Wet milieubeheer;
- Er wordt voldaan aan de voorwaarden die zijn opgenomen in de beslisboom 'vrijwillige acceptatie hinder', die onderdeel uitmaakt van de regels van het plan.



Figuur 3.1: Werking mengpaneel. Het (milieu)kundig onderzoek richt zich op het in beeld brengen van de huidige situatie. Op basis hiervan én beleidswensen en ambities wordt de gewenste kwaliteit vastgesteld. Flexibiliteit of afwegingsruimte is ingebouwd door onder voorwaarden van de gewenste kwaliteit te kunnen afwijken.

Veghel: Chv-terrein

Het Chv-terrein is een voormalig industrieterrein aan de Noordkade in Veghel. Het terrein heeft samen met de aanleg van de Zuid-Willemsvaart een prominente rol gespeeld in de ontwikkeling van Veghel. De locatie wordt niet langer gebruikt voor industriële of bedrijfsmatige doeleinden. Vanwege het cultuurhistorisch belang van het terrein, is besloten om nieuwe functies te zoeken voor het bestaande, cultuurhistorisch waardevolle, bebouwingsensemble. Er is daarbij gekozen voor een thematische benadering: kunst, cultuur en food. Hierbinnen is een breed scala aan functies mogelijk, waarvan nu nog niet duidelijk is waar ze een plek zullen krijgen in het plangebied. Er is dan ook gekozen voor een globaal bestemmingsplan, dat geënt is op het beginsel van uitnodigingsplanologie.

De gemeente Meijerijstad heeft het thema onderzoekslasten pragmatisch benaderd. In beginsel streeft de gemeente ernaar de milieukundige onderzoeken zo compleet mogelijk uit te voeren. Voor een aantal thema's bleek dit niet mogelijk, omdat te weinig of geen informatie voorhanden was. Het gaat om de thema's geluid, parkeren en verkeersontsluiting. Het plan bevat een aantal waarborgen om op deze thema's te kunnen sturen en zodoende een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te kunnen garanderen. Allereerst bevat het plan een meldingsplicht. Ontwikkelingen die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving zijn pas toelaatbaar indien voorafgaand een melding bij de gemeente is ingediend. Daarnaast bevat het plan een monitoringsverplichting. Periodiek moet door een privaatrechtelijke beheerentiteit aan de gemeente verslag worden uitgebracht, gebaseerd op feitelijk onderzoek over de hiervoor genoemde aspecten. Het onderzoek is niet vormvrij, maar moet voldoen aan door de gemeente opgestelde randvoorwaarden die zijn vastgelegd in beleidsregels. Daarmee is geborgd dat het onderzoek voldoet aan kwaliteitseisen, hetgeen de rechts-

zekerheid ten goede komt. De gemeente Meijerijstad maakt slim gebruik van de ruime mogelijkheden die het instrument beleidsregels biedt. Naast de uitleg van wettelijke normen, kunnen beleidsregels ook betrekking hebben op de afweging van belangen en – zoals hier het geval is – op de vaststelling van feiten.

Maassluis: De Kade

In het gebied De Kade is momenteel een industrieel bedrijf gevestigd in een hoge milieucategorie. Het gebied grenst aan de dijk, die fungeert als waterkering voor de aangrenzende Nieuwe Waterweg. Zowel de eigenaar van het terrein, tevens de initiatiefnemer, als de gemeente willen, na beëindiging van de bestaande bedrijfsactiviteiten, het gebied transformeren tot een gemengd woon- en werkgebied: wonen in een aantrekkelijke omgeving, met een cluster van voorzieningen en lichte bedrijfsactiviteiten in de directe omgeving die tegelijk voor werkgelegenheid zorgen. In een beeldkwaliteitsplan is de beoogde ontwikkelingsrichting en ontwerpuitgangspunten voor het groene raamwerk, de percelenstructuur en de wijze van de bebouwing van het gebied beschreven. Gekozen is voor de inrichting van het woongebied in lussen in een groene inbedding met recreatieve gebruiksmogelijkheden die aansluiten op de bestaande dijk. Het woongebied krijgt een hoge belevingswaarde door een oriëntatie van het gebied op het aangrenzende water. In het plan wordt een goed woon- en leefklimaat vanuit de verschillende milieuaspecten gewaarborgd en tevens biedt het plan een flexibel en integraal kader voor de organische ontwikkeling van de locatie. De planregeling bevat onder verwijzing naar het geïntegreerde beeldkwaliteitsplan een gebiedsbeschrijving met algemene bindende uitgangspunten en kwaliteitseisen voor het gebied. Bepaald is dat bij bouwactiviteiten aan het beeldkwaliteitsplan dient te worden voldaan. In de planregels zijn bouwstenen opgenomen die deze uitgangspunten concretiseren en bouwstenen waarmee met een omgevingsvergunning van deze

uitgangspunten kan worden afgeweken. Het plan biedt binnen de vastgestelde kaders wat betreft het aantal (maximaal 600), de situering en vormgeving van de woningen en de toegestane overige voorzieningen (o.a. kleinschalige bedrijvigheid, detailhandel, horeca en maatschappelijke en culturele functies; maximaal 4.000 m²) een grote mate van flexibiliteit. Gestuurd wordt met maximale maatvoeringen voor hoogte, diepte, onderlinge afstanden en oppervlakten, met maximale percentages van soorten woningen en maximale oppervlakten voor de afzonderlijke toegestane overige voorzieningen. De planregels bevatten overzichtelijke tabellen waarin de geldende voorwaarden en mogelijkheden zijn opgenomen. Daarnaast zijn duidelijke voorwaardelijke verplichtingen opgenomen met betrekking tot de beëindiging van de huidige bedrijfsactiviteiten, de realisering van groenvoorzieningen (groene zones) binnen het woongebied, de realisering van een ontsluitingsweg en de realisering van overige voorzieningen binnen het woon- en werkgebied met gemengde functies.

Artikel 4 Kwaliteitseisen voor het gebied

(...)

5. In het transformatiegebied worden vijf groene, robuuste zones gerealiseerd en in stand gehouden, die:
- a. gelijkwaardig zijn voor wat betreft vorm en grootte;
 - b. de zone 'Woongebied' verdelen in door het groen van elkaar gescheiden bebouwde 'eilanden' of 'schiereilanden' die gelijkwaardig zijn voor wat betreft vorm en grootte;
 - c. elk een groene corridor (verbinding) vormen tussen enerzijds het water met het daaraan grenzende openbare gebied en anderzijds de zone 'Woon- en werkgebied met gemengde functies' en/of de gebieden waar de schiereilanden elkaar raken;
 - d. een wigvorm hebben, die breder wordt richting de Nieuwe Waterweg.

Deze regel wordt geconcretiseerd in artikel 5.4.



De Kade, Maassluis

Artikel 5, lid 5.4 Groene zones (voorwaardelijke verplichting)

1. Het gebruik van gronden en het verrichten van activiteiten is uitsluitend toegestaan indien daardoor realisatie van de groene zones overeenkomstig het bepaalde in dit artikel niet onmogelijk wordt gemaakt.
2. Gebruik van gronden en gebouwen overeenkomstig het plan is uitsluitend toegestaan indien binnen vijf jaar na verlening van de eerste omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen in een 'eiland' of 'schiereiland' als bedoeld in artikel 4, de groene zones aan weerszijden van dit (schier)eiland gerealiseerd zijn overeenkomstig het bepaalde in dit artikel. Wordt hieraan niet voldaan, dan wordt het gebruik van gronden en gebouwen geacht in strijd te zijn met het bestemmingsplan.
3. De groene zones worden gerealiseerd ter plaatse van de aanduiding 'groene zone' of binnen een afstand van 50 meter ter weerszijden daarvan, mits:
 - a. de oppervlakte van de groene zone daarbij niet wordt verkleind;
 - b. de breedte aan de noordzijde overeenkomstig de aangeduide zone minimaal 3 meter bedraagt;
 - c. de verhouding tussen de breedte aan de noordzijde en de zuidzijde 1:6 of meer bedraagt;
 - d. de functie van scheiding van de (schier)eilanden behouden blijft.
4. Realisatie van vier groene zones in plaats van vijf is toegestaan indien de totale oppervlakte van de groene zones daarbij niet wordt verkleind ten opzichte van de aangeduide groene zones en indien voor het overige voldaan wordt aan het voor de groene zones in artikel 4 bepaalde.
5. De groene zones worden vormgegeven als een park en/of (bos)plantsoen, met bijvoorbeeld gazons, speel- en ligweiden, bossages, bomen/bos, beplanting en/of waterpartijen.
6. Binnen de groene zones zijn verhardingen ten behoeve van langzaam verkeer en voorzieningen ten behoeve van recreatief medegebruik, zoals speelvoorzieningen, zitgelegenheden e.d., en waterhuishoudkundige voorzieningen toegestaan. De andere in tabel A en B van artikel 5.1 genoemde functies en voorzieningen (waaronder begrepen tuinen en erven bij deze functies) zijn derhalve niet toegestaan.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

Het beperken van onderzoekslasten is een belangrijk thema in de Omgevingswet. Dit wordt geoperationaliseerd langs drie lijnen, te weten:

1. Faseren van onderzoek;
2. Hergebruik van onderzoeksgegevens en gebruik van monitoringsgegevens;
3. Werken met vuistregels, expertadvies en drempelwaarden (NIBM).

In de concept-nota's van toelichting bij het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving is nauwkeuriger omschreven op welke manier onderzoekslasten kunnen worden beperkt. De mogelijkheden op grond van artikel 7c sluiten goed aan op de nieuwe werkwijze onder de Omgevingswet. De Omgevingswet biedt de ruimte om het detailniveau van onderzoek af te stemmen op het detailniveau van het plan.

3.4 Planperiode van 20 jaar

Mogelijkheden

Een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kent een looptijd van 20 jaar. Hiermee beschikt u over een belangrijke 'plus' om uitnodigingsplanologie ook daadwerkelijk in de praktijk te kunnen brengen. De wettelijk vastgestelde plantermijn van 10 jaar vormt nu vaak een belemmering. Plannen stranden, omdat niet aannemelijk kan worden gemaakt dat de ontwikkelingen, waarin het bestemmingsplan voorziet, binnen 10 jaar gerealiseerd kunnen worden. De verlengde looptijd is net dat extra steuntje in de rug om de uitvoerbaarheid wel aannemelijk te kunnen maken. Overigens bevat artikel 7c in het negende lid ook een bepaling, op grond waarvan juist van dit criterium (artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, en vijfde lid, onder c, Bro) kan worden afgeweken. In de toelichting van het bestemmingsplan hoeft geen beschrijving te worden opgenomen over de uitvoerbaarheid van het plan. Dit neemt niet weg dat het plan wel uitvoerbaar moet zijn. De combinatie van deze mogelijkheden biedt daarmee een goede mogelijkheid om uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling te faciliteren.

Praktijkervaringen

Het merendeel van de gemeenten maakt gebruik van de verlengde looptijd. Dit geldt in ieder geval voor:

1. Almere, Oosterveld en Almere Weerwater;
2. Den Haag, De Binckhorst;
3. Weesp, Bloemendalerpolder;
4. Noord-Brabant, Logistiek park Moerdijk;
5. Zaanstad, Hembrug;
6. Urk, Schokkerhoek;
7. Noordwijkerhout, BAVO-terrein;
8. Maassluis, De Kade.

Voor al deze plannen geldt dat ze naar aard en omvang zo complex zijn, dat niet aannemelijk kan worden gemaakt dat ze binnen 10 jaar gerealiseerd kunnen worden.

Actualiseringsplicht

Vanuit de praktijk is gevraagd naar de relatie tussen de verlengde planperiode en de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen. Het tweede lid van artikel 7c wordt door een aantal gemeenten zo gelezen dat de verlengde planperiode na aanwijzen van een gebied als bedoeld in artikel 7c ook van toepassing is op reeds voor dat



Bavo-terrein, Noordwijkerhout

gebied vastgestelde plannen. Redelijkerwijs hoeven deze plannen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer geactualiseerd te worden, zo wordt geredeneerd. Dit stelt gemeenten in staat om de blik vooruit te werpen en zich te richten op de overgang naar het nieuwe instrument omgevingsplan.

Hoewel deze interpretatie niet gevolgd kan worden heeft de wetgever wel sympathie voor de achterliggende gedachte, getuige het feit dat begin 2017 een wetsvoorstel in behandeling is genomen om de actualiseringsplicht van 10 jaar te schrappen.¹ Dit betekent dat vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaande bestemmingsplannen, waarvan de looptijd van 10 jaar is verstreken, niet behoeven te worden geactualiseerd. Voorwaarde hierbij is wel dat het betreffende bestemmingsplan digitaal moet zijn vastgesteld (SVBP 2006-2012/maar ook oudere plannen ontsloten via een pdf). Het is de vraag wat dit betekent voor de beoordeling van bestemmingsplannen op de uitvoerbaarheid. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is hieraan geen aandacht besteed, maar wordt verwezen naar het anticiperen op de Omgevingswet, waarin voor het omgevingsplan ook niet langer een actualiseringsplicht zal gelden.

In de huidige situatie benadert de rechter het uitvoerbaarheidsvereiste met terughoudendheid, waarbij bezien wordt of de planwetgever zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet op voorhand duidelijk is dat de in het bestemmingsplan

voorzien ontwikkelingen binnen de planperiode niet kunnen of zullen worden uitgevoerd. Ook na het schrappen van de actualiseringsplicht geldt in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de eis dat een besluit zorgvuldig en voldoende rechtszeker moet zijn. Dit betekent dat een bestemmingsplan niet evident onuitvoerbaar mag zijn en dat in het licht hiervan moet worden voorkomen dat belanghebbenden worden geconfronteerd met onuitvoerbare bestemmingen (evenwichtige toedeling van functies aan locaties). De memorie van toelichting bij de Omgevingswet stelt hierover dat bij het toevoegen van een nieuwe functie aan een locatie de gemeenteraad 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. Waar de grens ligt zal in de jurisprudentie nader worden bepaald. Dat betekent veel casuïstiek, hetgeen de duidelijkheid en voorspelbaarheid van ruimtelijke plannen niet groter maakt. De nu geldende planperiode van maximaal 20 jaar die aan bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte is toegekend biedt in dit opzicht tot op zekere hoogte rechtszekerheid.

Gedachtvorming in het kader van de Omgevingswet

Een van de vernieuwingen ten opzichte van de Wro is dat de Omgevingswet geen verplicht actualiseringsritme voorschrijft voor het omgevingsplan. Er is geen wettelijke planperiode meer, ook niet de verlengde planperiode die het experiment mogelijk maakt.

¹ Wetsvoorstel van 30 januari 2017, Kamerstukken II 2016/2017, 34666, nr. 2.

Hiervoor zijn meerdere redenen aan te wijzen.

1. Allereerst wordt hiermee gehoor gegeven aan een veelgehoorde roep uit de praktijk. De looptijd van 10 jaar wordt als een te strak keurslijf ervaren. Complexe ontwikkelingen en transformaties kunnen vaak niet binnen deze termijn worden gerealiseerd.
2. Ook past een dwingende uitvoeringstermijn niet bij uitnodigingsplanologie en een faciliterende rol van de overheid. De regering vindt dat het niet bij uitnodigingsplanologie past dat in een omgevingsplan opgenomen functies binnen een bepaalde termijn daadwerkelijk moeten worden verwezenlijkt.
3. Het omgevingsplan heeft, meer nog dan het bestemmingsplan, het karakter van een verordening. Het omgevingsplan wordt voortdurend geactualiseerd en/of gewijzigd, maar in ieder geval:
 - als dit volgt uit instructieregels van het Rijk of de provincie;
 - na afgifte van een omgevingsvergunning, waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan.

Het is met andere woorden een voortdurende zorg voor gemeenten om het omgevingsplan actueel te houden. De aandacht, capaciteit en inzet kan daarbij gericht worden op die onderdelen van het omgevingsplan waar actualisering nodig is.

3.5 Voorlopige bestemming

Mogelijkheden

Bij de flexibele invulling van een plangebied kan tijdelijk gebruik een belangrijke aanvullende rol vervullen. De gebruikelijke termijn van vijf jaar is dan, mede gelet op de verlengde planperiode van 20 jaar, wat kort (artikel 3.2 Wro). Dit geldt vooral voor langlopende gebiedsontwikkelingen, zoals transformaties in bestaand stedelijk gebied. Daarom is binnen het experiment de termijn van voorlopige bestemmingen verruimd van 5 naar 10 jaar. Dat geeft nog meer speelruimte aan u en initiatiefnemers.

Praktijkervaringen

De gemeente Soest heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid in het bestemmingsplan voor Soesterberg Noord. Al circa 10 jaar is bekend dat dit bedrijventerrein zal verkleuren naar een (gemengd) woongebied met als achterliggend doel om het nieuwe woongebied op de voormalige vliegbasis Soesterberg aan te sluiten op de bestaande dorpskern. De gemeente Soest biedt een aantal bedrijven in het plangebied via een voorlopige bestemming (kameleonbestemming genoemd in het plan) de mogelijkheid om hun bedrijfsactiviteiten nog langer, maar minimaal 5 jaar en maximaal 10 jaar, uit te oefenen. Na deze periode wordt de maximaal toegestane milieucategorie van rechtswege teruggebracht. De definitieve bedrijfsbestemming en de woonbestemming verhouden zich goed tot elkaar. Het voordeel van deze constructie is volgens de gemeente dat bedrijven hun bedrijfsvoering niet onnodig vroeg hoeven aan te passen en dat de gemeente geen onnodig hoge kosten hoeft te vergoeden.

Als fictief voorbeeld kan daarnaast een agrarisch gebied worden genomen, ingeklemd tussen een snelweg en een kanaal. De gemeente is van plan het gebied in de loop van de tijd (vanaf 2025) te transformeren tot hoogstedelijk woon-werkgebied. De komende 10 jaar staan in het teken van tijdelijk gebruik, waarbij functies met een maatschappelijke meerwaarde worden toegelaten. Daarbij moet worden gedacht aan zonneparken, schooltuinen en horeca. In het bestemmingsplan kunnen voorlopige bestemmingen worden opgenomen om dit tijdelijke gebruik mogelijk te maken.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

Een van de vernieuwingen van de Omgevingswet is dat het omgevingsplan net als een “normale” verordening geen looptijd kent. Het generieke actualiseringsritme van 10 jaar wordt losgelaten. In het omgevingsplan kunnen diverse regels worden opgenomen. Er gelden geen beperkingen voor het verbinden van een looptijd aan een functie.

3.6 Opnemen lokale verordeningen

Mogelijkheden

De verbrede reikwijdte maakt het mogelijk om onderwerpen die gemeenten nu nog in lokale verordeningen regelen op te nemen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Naar verwachting leidt dat tot minder en beter op elkaar afgestemde regels. Dat is wel zo gemakkelijk voor burgers die in één oogopslag willen zien wat er mag en kan op een locatie. Het vierde lid van artikel 7c bevat de grondslag om lokale verordeningen, die gebaseerd zijn op de Gemeentewet, in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte te integreren.

Praktijkervaringen

Er wordt breed geëxperimenteerd met deze mogelijkheid. Ook zijn veel gemeenten enthousiast om een experiment te starten. De mogelijkheid om het bestemmingsplan te verbreden met lokale regels op het terrein van de fysieke leefomgeving, wordt toegepast in ontwikkelingsgerichte plannen, maar vooral ook voor op beheergerichte delen van de gemeente (Gooise Meren, Soest, Deventer, Boekel, Assen, Borsele). Bij het verbreden van de reikwijdte met lokale regels komen gemeenten voor meerdere uitdagingen en vragen te staan. Welke dat zijn wordt hieronder beschreven aan de hand van de aanpak van de gemeente Gooise Meren (t/m 31 januari 2015: gemeente Bussum) en de gemeente Assen. Assen richt zich daarbij op een beperkt deel van het grondgebied: De Haar West, waarin ook het TT-circuit is gelegen.

- Welke onderwerpen moeten/mogen/kunnen in een omgevingsplan worden geregeld?
- Is er een werkwijze denkbaar, waarbij een zinvolle afbakening wordt gemaakt tussen onderwerpen die in het omgevingsplan en die in een verordening worden geregeld?



Soesterberg Noord, Soest

- Digitalisering: op welke wijze kan het plan digitaal worden gepresenteerd en welke keuzes moeten in dat kader worden gemaakt;
- Vermindert de appellabiliteit van het omgevingsplan de slagkracht van gemeenten? Verordeningen zijn immers nu niet appellabel.

Voor beide gebieden zijn nog geen uitgewerkte regelingen beschikbaar. Wel beschikt de gemeente Assen over een concept-regeling, maar deze is nog niet publiek toegankelijk. In verband met herindeling van de gemeente Bussum in de gemeente Gooise Meren is het proces rondom het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte gestagneerd. Dit neemt niet weg dat beide gemeenten ver zijn in het denkproces om te komen tot een omgevingsplan. Hieronder wordt de aanpak beschreven die is gehanteerd om tot een selectie van onderwerpen te komen die zich lenen voor opname in het omgevingsplan, inclusief de daarbij behorende dilemma's.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor Gooise Meren wordt binnen de huidige wettelijke kaders van het Besluit uitvoering Chw en de Wro zoveel mogelijk opgezet als een omgevingsplan in de zin van de toekomstige Omgevingswet. Het omgevingsplan bevat volgens deze wet regels over (activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor) de fysieke leefomgeving. De gemeentelijke regelingen die nu zijn opgenomen in bestemmingsplannen, welstandsbeleid en verordeningen e.d. gaan op in het omgevingsplan.

Doelstelling van het Omgevingsplan Bussum is:

Het laten gelden van één uniforme en integrale regeling op het gebied van de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van Bussum, waarbij zoveel mogelijk gemeentelijke regelingen worden geïntegreerd en waarbij sprake is van optimale raadpleegbaarheid voor alle doelgroepen en gebruikers van het plan, maar met name voor de inwoners van Bussum.

Eén van de achtergronden van deze doelstelling is de wens van optimale dienstverlening aan de burger. Dit maakt het gewenst zoveel mogelijk regelingen te integreren in het omgevingsplan. Voordeel daarvan is dat bijvoorbeeld bij een bouwplan, een burger of architect niet het bestemmingsplan op www.ruimtelijkeplannen.nl, de bouwverordening op www.overheid.nl onder 'lokale regelgeving', de welstandsnota op de gemeentelijke website etc. hoeft te raadplegen en zelf de samenhang tussen deze regels moet zoeken, maar dat alle regels met betrekking tot die bouwactiviteit op één plek in samenhang staan.

Voor de gemeente Assen spelen vergelijkbare doelstellingen een rol. Net als de gemeente Gooise Meren streeft de gemeente Assen naar een overzichtelijke, duidelijke en leesbare regeling. Om die reden zal de gemeente Assen het plan via een eigen viewer ontsluiten.



TT-circuit, Assen

Om te bepalen welke regelingen in het omgevingsplan worden opgenomen, zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Bepalen welke regelingen onderwerpen bevatten die betrekking hebben op en voldoende relevant zijn voor (de inrichting van) de fysieke leefomgeving;
2. Bepalen van het rechtskarakter van deze regelingen en als gevolg daarvan bepalen in welk instrument onder de Omgevingswet de betreffende regeling zal worden opgenomen;
3. Bepalen wat het motief van de regeling is;
4. Bepalen wie het bevoegd gezag ten aanzien van de betreffende regels is.

1 Fysieke leefomgeving

In het wetsvoorstel van de Omgevingswet is geen definitie opgenomen van de fysieke leefomgeving, maar is wel een niet-limitatieve opsomming gegeven van onderwerpen die in ieder geval behoren tot de fysieke leefomgeving: bouwwerken, infrastructuur, water(systemen), bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed. De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, alsmede een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Deze formulering is ook gebruikt in het Besluit uitvoering Chw om de verbrede reikwijdte van de experimentele bestemmingsplannen aan te geven.

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet geeft daarmee al een bepaalde houvast voor de vraag wat wel en wat niet onder de fysieke leefomgeving moet worden verstaan. Daarnaast kan uit de opsomming

van wetten die opgaan in de Omgevingswet (zie MvT p.303 e.v.) worden afgeleid welke onderwerpen behoren tot de fysieke leefomgeving, hoewel dit op het niveau van de gemeentelijke regelingen niet altijd duidelijkheid schept. In Bussum is de volgende werkdefinitie aangehouden voor de fysieke leefomgeving: “de ruimte waarin we wonen, werken en recreëren”. Alle regels die daarop betrekking hebben, komen in aanmerking voor opname in het omgevingsplan.

Op basis van het voorgaande is al snel duidelijk dat naast het bestemmingsplan, in ieder geval regels uit bijvoorbeeld de Bouwverordening, Erfgoedverordening en Kapverordening in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Voorbeeld van een verordening die wel raakvlakken heeft met de fysieke leefomgeving, maar onvoldoende relevant geacht wordt in Bussum voor (de inrichting van) de fysieke leefomgeving en dus voor opname in het omgevingsplan is de Verordening Voorzieningen huisvesting onderwijs. De huisvesting van onderwijs vindt natuurlijk plaats in (gebouwen in) de fysieke leefomgeving, maar de verordening ziet vooral op de bekostiging van deze voorzieningen. De onderwijswetgeving waarop de verordening is gebaseerd, gaat ook niet op in de Omgevingswet. Desalniettemin heeft de verordening ook betrekking op medegebruik van onderwijsvoorzieningen voor andere doeleinden, wat deels ingegeven is vanuit een doelmatig ruimtegebruik. Zie daarover punt 3 hierna (motief van de regeling): deze efficiënte aanwending van de gebouwenvoorraad en het saneren van leegstand worden vooral vanuit kostenoverwegingen gereguleerd.

Beoordeeld is ook of onderwerp en inhoud van de regelingen (direct) betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zelf, of slechts (indirect) op afgeleide onderwerpen. In Bussum is besloten (delen van) verordeningen die alleen financiële zaken regelen niet mee te nemen, ook al zien deze wel op het fysieke domein. Denk hierbij bijv. aan de subsidieregeling voor monumenten in de Erfgoedverordening of in een Subsidieverordening, leges voor ruimtelijke besluiten in de Legesverordening en de Verordening Precariobelasting. Ook procedurele regelingen worden om deze reden niet meegenomen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de Planschadeverordening, waarin de procedure van afhandeling van verzoeken om tegemoetkoming in planschade wordt geregeld.

2 Rechtskarakter van de regeling

In het onderstaande vereenvoudigde schema zijn de besluiten die in het omgevingsplan worden opgenomen (algemeen verbindende voorschriften) weergegeven tussen de andere soorten besluiten.



Individuele beschikkingen worden dus niet opgenomen, evenmin als beleid dat in bijvoorbeeld de omgevingsvisie of in (omgevingsplan-interpretierende) beleidsregels wordt neergelegd. De welstandsnota wordt op basis van dit criterium opgedeeld in een beleidsmatig deel, dat een plaats kan krijgen in de omgevingsvisie, en een juridisch bindend deel dat als toetsingskader voor activiteiten een plaats krijgt in het omgevingsplan.

Het moet in het omgevingsplan gaan om regels die rechtstreekse werking hebben voor burgers en hen binden of waar burgers (direct of indirect) rechten aan kunnen ontlelen. Dit betekent dat regelingen over feitelijke handelingen of regelingen die alleen interne werking hebben (denk aan een handboek infrastructuur, regeling voor vervanging straatmeubilair, een rioleringsplan), dus regelingen waarop burgers geen beroep kunnen doen, niet worden meegenomen.

3 Motief van de regeling

Regels worden altijd gesteld vanuit een bepaalde doelstelling. Als die doelstelling niet is de zorg voor een veilige, gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, dan is ervoor

gekozen de betreffende regeling niet te integreren in het omgevingsplan. De vraag wat onder het motief van de regeling moet worden verstaan, heeft met name betrekking op het onderscheid tussen fysieke leefomgeving en openbare orde.

Er kan zeker sprake zijn van een grijs gebied. Regels die bijvoorbeeld worden gesteld ter voorkoming van criminaliteit, zorgen voor een veilige leefomgeving. Dat is echter een andere veiligheid dan die waarop de Omgevingswet doelt (risicovolle inrichtingen, constructieve veiligheid, brandveiligheid, voorkomen van overstromingen e.d.). Om deze reden wordt de Verordening Cameratoezicht niet meegenomen. Hoewel cameratoezicht effecten heeft in de leefomgeving en zich in het openbaar gebied afspeelt, worden de regels hierover niet gesteld vanuit de doelstellingen van de Omgevingswet, maar om de openbare orde en sociale veiligheid te bewaken en criminaliteit te voorkomen of daartegen te kunnen optreden.

Sommige regelingen hebben meer motieven. Dan moet gekeken worden naar het hoofdmotief. Als dat (regulering van activiteiten in) de fysieke leefomgeving is, kan de regeling in zijn geheel in het omgevingsplan worden opgenomen. Ook kan de regeling gesplitst worden, hoewel dat vanuit de gedachte van integratie en de één-loket-gedachte zo min mogelijk zou moeten gebeuren. Denk daarbij aan de huidige splitsing van de evenementenregeling over bestemmingsplan (locatie, ruimtelijke uitstraling) en APV (opstelling kraampjes, plaatsing van dranghekken, crowdcontrol, EHBO-posten etc.).

4) Bevoegd gezag

De Omgevingswet kent op gemeentelijk niveau alleen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag. De Omgevingswet geeft geen regeling voor zaken waarin de burgemeester het bevoegd gezag is. De burgemeester is vaak bevoegd gezag in openbare orde-aangelegenheden (zie ook punt 3 hiervoor) en/of gevallen waarin heel snel moet kunnen worden gehandeld. Regelingen waarin de burgemeester het bevoegd gezag is, worden daarom niet in het omgevingsplan opgenomen. Dat geldt voor de meeste onder punt 3 genoemde verordeningen en bijvoorbeeld voor de Verordening Drank- en Horecawet. Deze verordening geeft regels over inrichtingen en zou als zodanig, naast bijvoorbeeld milieuregels over inrichtingen, een plaats kunnen hebben in een bestemmingsplan met (heel) brede reikwijdte, maar omdat deze verordening uitgaat van de burgemeester als bevoegd gezag, blijft deze regeling buiten het omgevingsplan.

Dilemma's

Bij het bepalen welke verordeningen en andere regelingen kunnen worden meegenomen in het omgevingsplan, zijn diverse vragen gerezen, waarop hier kort wordt ingegaan.

De Afvalstoffenverordening die geldt in de gemeente Bussum is vastgesteld door het algemeen bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek. Dit is een samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, van negen gemeenten in de regio, waaraan de gemeenten (c.q. gemeenteraden) bepaalde bevoegd-

heden hebben overgedragen. Het vaststellen van regels over afvalstoffen is derhalve geen bevoegdheid meer van de gemeenteraad van Bussum, zodat daarover ook in het gemeentelijke omgevingsplan geen regels gesteld kunnen worden. Andere verordeningen, zoals de Huisvestingsverordening, zijn in nauw overleg met de regio opgesteld. Integratie in het omgevingsplan vereist dan ook afstemming met de betreffende gemeenten in de regio. In het Omgevingsplan Bussum worden de verordeningen immers niet één op één overgenomen, maar vindt integratie plaats met alle andere regels, waarbij ook regels geschrapt en ingedikt worden en regels thematisch geordend en samengevoegd worden.

Het stappenplan, zoals hiervoor weergegeven, levert niet altijd direct uitsluitend op. Verkeer is bijvoorbeeld een onderwerp dat wordt geregeld in de Omgevingswet, maar veilig verkeersgedrag niet (zie MvT p. 27 en p. 61). Parkeerexcessen, zoals geregeld in de APV, hebben betrekking op het uiterlijk aanzien (ontsiering) van het straatbeeld, maar ook op de verkeersveiligheid, bijvoorbeeld als het gaat om het parkeren van grote voertuigen. Bekeken moet dan worden welk motief leidend is. Dit geldt ook voor de Wegslepeverordening.

Woonruimteverdeling behoort niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet, maar de regeling voor woningsplitsing en -onttrekking in de Huisvestingsverordening heeft wel een sterke overlap met de ruimtelijke regeling waarbij functies aan locaties worden toegeëld en waarbij het aantal woningen wordt gereguleerd. Om te voorkomen dat toevoeging van een woning of functiewijziging zowel aan het bestemmingsplan/omgevingsplan als aan de Huisvestingsverordening moet worden getoetst met elk, indien van toepassing, een eigen vergunningstelsel, is ervoor gekozen deze regeling toch te integreren. Een vergelijkbare redenering geldt voor evenementen: één toetsingskader en vergunningstelsel heeft veel voordelen boven splitsing over omgevingsplan en APV.

De Beheersverordening begraafplaatsen bevat een soort reglement van orde voor begraafplaatsen en geeft daarnaast regels over graf-toedeling, -indeling en -ruiming. Hoewel de verordening ook regels geeft (c.q. de mogelijkheid geeft om nadere regels te stellen) over grafzerken en dit bouwwerken zijn, is het de vraag of een dergelijk reglement van orde en regels over het ruimen van graven in het omgevingsplan toegevoegde waarde hebben. Er zijn weinig tot geen raakvlakken met de rest van de regeling in het plan, zodat er ook nauwelijks integratie mogelijk is. Voor de Marktverordening geldt een vergelijkbare redenering, dit is met name een huishoudelijk reglement waaraan de standplaatshouders zich moeten houden.

In de verordeningen wordt vaak de bevoegdheid gegeven aan burgemeester en wethouders om nadere regels te stellen. Als de verordening in het omgevingsplan wordt opgenomen, is het wenselijk ook de betreffende nadere regels daarin een plaats te geven of daaraan te koppelen.

De gemeente Assen werkt fasegewijs toe naar integratie van verordeningen. Gestart is met de relevante bepalingen uit de APV.

Andere verordeningen, zoals bijvoorbeeld de Aansluitverordening rioleringen, worden in een later stadium geïntegreerd. Er wordt gewerkt van relatief eenvoudig naar complex.

Integratie van geurregels in het bestemmingsplan

Artikel 7c biedt de mogelijkheid om over de volle breedte van de fysieke leefomgeving regels te stellen in het bestemmingsplan. Ook maakt het vierde lid van artikel 7c het mogelijk om lokale verordeningen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het plan te integreren. Vanuit dit perspectief was het voor de gemeente Boekel een vanzelfsprekende keuze om de geurverordening in het plan op te laten gaan. Daarbij was het ook de bedoeling dat de geurregels een rol zouden spelen bij de afgifte van een omgevingsvergunning voor bouwen. Op het eerste gezicht een logische gedachte van de gemeente. Bij nader inzien blijken er toch haken en ogen aan te zitten. In de eerste plaats omdat de geurverordening een verordening in medebewind is. Het experiment biedt slechts de mogelijkheid om lokale regels (zoals bedoeld in artikel 108 Gemeentewet) te integreren, ofwel regels die uitsluitend door de gemeente kunnen worden gesteld. De APV is hiervan een goed voorbeeld. Daarnaast leidt het betrekken van geurregels bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen tot een ontoelaatbare doorkruising van de Wet geurhinder en veehouderij en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zie o.a. rechtsoverweging 3.1-3.3 ECLI:NL:RVS:2015:3394 TBR 2015, 191, met gastnoot van mr. drs. E. Engelberts).

Om bovengenoemde reden is het verstandig om de geurverordening als zelfstandige verordening te handhaven, dan wel op zijn minst in de regels van het bestemmingsplan te bepalen dat de geurregels in het plan moeten worden aangemerkt als geurverordening in de zin van de Wet geurhinder en veehouderij.

Gedachtvorming in het kader van de Omgevingswet

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is integratie. Artikel 2.4 Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad voor het gemeentelijk grondgebied één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In beginsel moeten alle lokale regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan worden geïntegreerd. Vanuit de praktijk werd al snel de vraag gesteld welke verordeningen zich al dan niet (verplicht) lenen voor opname in het omgevingsplan. Om deze vraag te beantwoorden is de werkgroep 'reikwijdte omgevingsplan' ingesteld. In deze werkgroep zijn de VNG (inclusief vertegenwoordigers van de gemeenten), IPO, VNO/NCW en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Milieu, onder onafhankelijk voorzitterschap van voormalig wethouder ruimtelijke ordening c.a.

Welke verordeningen?

Voorbeelden van verordeningen die op basis van de bovengenoemde stappen en afwegingen in aanmerking (kunnen) komen voor opname in het omgevingsplan:

Wel	Niet	Afhankelijk van inhoud en keuze
Afvalstoffenverordening		
APV: bruikbaarheid en aanzien weg, betreden van plantsoenen, rijden over bermen, bepalingen over dieren (deels), bescherming milieu, natuurschoon en uiterlijk aanzien, parkeren, standplaatsen ambulante handel, openbaar water, crossterreinen	APV: ongeregeldheden, betogingen, verspreiden van stukken, vertoningen, toezicht op openbare inrichtingen, op inrichtingen voor nachtverblijf en op speelgelegenheden, maatregelen tegen overlast en baldadigheid, heling van goederen, drugsoverlast, bestuurlijke ophouding, veiligheidsrisicogebieden, cameratoezicht, seksinrichtingen, straatafval, behoefte doen, collecteren, venten	APV: evenementen, vuurwerk, veiligheid op de weg
		Beheersverordening begraafplaatsen
Bomenverordening (Kapverordening)		
Bouwverordening		Bouwverordening: procedure welstandscommissie
Brandbeveiligingsverordening		
Erfgoedverordening (Monumentenverordening)		
Geurverordening		
Huisvestingsverordening: woningsplitsing en -onttrekking	Huisvestingsverordening: overige onderwerpen	
Ligplaatsenverordening		
		Marktverordening
Milieuverordening		
Parkeerverordening		
Reclameverordening		
Rioleringsverordening		
	Speelautomatenverordening	
Telecommunicatieverordening		
Terrasverordening		
	Verordening Cameratoezicht	
		Verordening Naamgeving en nummering (Straatnamenverordening)
Verordening Afvoer hemelwater en grondwater		
		Verordening Dode gezelschapsdieren (of Destructieverordening)
	Verordening Drank- en horecawet	
Verordening Kabels en leidingen		
Verordening Routering vervoer gevaarlijke stoffen over de weg		
	Verordening Speelautomatenhallen	
Verordening Standplaatsen		
	Winkeltijdenverordening	
		Wegsleeperverordening

van Breda, de heer Alfred Arbouw, vertegenwoordigd. Het resultaat van de werkgroep is een notitie (reikwijdte omgevingsplan), waarin een driedeling wordt voorgesteld van onderwerpen die **moeten, kunnen en niet mogen** worden opgenomen. Om tot een voor de praktijk werkbaar afbakening te komen, stelt de werkgroep de volgende driedeling van onderwerpen voor:

1. Onderwerpen over de fysieke leefomgeving die plaatsgebonden activiteiten betreffen, worden in het omgevingsplan opgenomen.
2. Regels over onderwerpen die de (fysieke) leefomgeving betreffen, maar ook een ander motief kennen, kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar dat is niet verplicht en waar dit inbreuk zou maken op de taken en bevoegdheden van de burgemeester zelfs niet toegestaan. Andere regels over de (fysieke) leefomgeving die geen plaatsgebonden karakter hebben (zoals zwerfvuil, incidentele mobiele evenementen van motorclubs) of regels met een persoonsgebonden karakter worden evenmin verplicht in het omgevingsplan geregeld. Dat kan wel.
3. Wat betreft de onderwerpen die niet in het omgevingsplan opgenomen mogen worden, kan worden gedacht aan onderwerpen die niet de fysieke leefomgeving als motief hebben of onderwerpen waarbij een regelgevende bevoegdheid exclusief aan een ander orgaan toekomt, zoals de noodverordening-bevoegdheid van de burgemeester.

Verder bevat artikel 2.7 Omgevingswet de grondslag om bij AMvB gevallen van activiteiten aan te wijzen die niet in het omgevingsplan geïntegreerd hoeven te worden. In de Memorie van Toelichting bij artikel 22.3 van de ontwerp Invoeringswet Omgevingswet is beschreven dat met gebruikmaking van artikel 2.7 Omgevingswet in het Omgevingsbesluit duidelijkheid zal worden gegeven over lokale verordeningen die in het omgevingsplan kunnen of moeten worden geïntegreerd. Gelet op de omvangrijke opgave waarvoor gemeenten staat wordt een (ruime) overgangstermijn geboden. Daarbij wordt gedacht aan een termijn van 10 jaar. De definitieve overgangstermijn wordt echter bij koninklijk besluit bekend gemaakt. Vanaf dat moment worden regels over de fysieke leefomgeving waarvoor dat op grond van artikel 2.7, eerste lid, is bepaald, alleen nog in het omgevingsplan opgenomen.

Het volgende – niet-limitatieve – overzicht geeft een beeld van de voorgestelde driedeling. De volledige notitie is opgenomen in de leeslijst.

Moeten worden opgenomen in omgevingsplan	Mogen niet opgenomen worden in omgevingsplan	Kunnen worden opgenomen in omgevingsplan
Voorbeelden hiervan zijn de gebiedsaanwijzingen samenhangende met regels over evenementen, markten, prostitutie, vuurwerk; zoneringen wat betreft de milieu-planologische aspecten zoals plaatsgebonden risico externe veiligheid, geluid, geur, (2.2 Wabo)	Burgemeester is bevoegd gezag of het eigen regelgevende bevoegdheid (openbare orde en veiligheid en veiligheid bij evenementen, verordening op de kansspelen, delen van de APV)	Voorbeelden hiervan zijn de variabele plaatsgebonden regels waarbij de burgemeester niet het bevoegd gezag is (opstelling marktkraam enz.), de persoonsgebonden regels (toewijzing marktplaats op basis van anciënniteit)

3.7 Meldingsplicht

Mogelijkheden

Het experiment biedt de mogelijkheid in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een meldingsplicht op te nemen. Activiteiten zijn verboden, tenzij initiatiefnemers dit vooraf melden. Dit instrument biedt de gelegenheid ruime en flexibele kaders te stellen, met behoud van controle- en sturingsmogelijkheden.

De meldingsplicht werkt zo dat een met name genoemde activiteit pas mag starten wanneer de melding is gedaan en de periode die volgens de 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 nodig zijn dat u de tijd tussen melding en start van de activiteit gebruikt om (preventief) acties te verrichten, zoals:

- het uitvoeren van een initiële controle voordat de activiteit van start gaat, zodat u zich er van kan vergewissen dat de regels worden nageleefd en geen onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving optreden,
- 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.

De meldingsplicht wordt in het bestemmingsplan geformuleerd als een verbod om bepaalde, concreet omschreven activiteiten uit te voeren voordat een melding wordt ingediend. Hiermee is de regel goed handhaafbaar en kunnen activiteiten die zonder voorafgaande melding worden uitgevoerd worden stilgelegd.

De wijze waarop u met een melding omgaat is niet gebonden aan regels. U kan een ontvangstbevestiging zenden, of schriftelijk een mening kenbaar maken over de juistheid van de melding.



Buitengebied Borsele

Praktijkervaringen

De meldingsplicht vormt samen met een monitoringsverplichting een belangrijk instrument in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte van de gemeente Meierijstad voor het Chv-terrein. Er is gekozen voor opname van een meldingsplicht om te kunnen sturen op een aantal milieuthema's:

1. parkeren;
2. verkeersontsluiting;
3. geluid.

Op grond van deze regeling moeten individuele ontwikkelingen vooraf worden gemeld als iemand weet of redelijkerwijs kan weten dat een functie of activiteit nadelige gevolgen kan hebben. Over de ontwikkeling van het gebied als geheel (cumulatie) moet door een beheerentiteit verslag worden uitgebracht aan de gemeente (monitoring). In dit geval is de eigenaar van het gebied verantwoordelijk om uitvoering te geven aan de monitoringsverplichting. De gemeente heeft een controlerende rol. In dat kader is het belangrijk na te denken over de handhaafbaarheid van de regeling. Geldt er bijvoorbeeld een sanctie als niet of onvoldoende aan de monitoringsverplichting wordt voldaan?

De meldingsplicht komt ook terug in de bestemmingsplannen van de gemeenten Boekel, Borsele en Oldenzaal. Het is belangrijk te beseffen dat een meldingsplicht zoals vormgegeven onder de Omgevingswet (artikel 4.4) niet is bedoeld om nog een nadere afweging uit te voeren. In beginsel is de meldingsplichtige activiteit toegestaan als wordt voldaan aan de algemene regels die voor de activiteit gelden. Dit vereist dan ook dat de regels concreet worden

geformuleerd. Een beoordelingsregel als 'bed en breakfast bij een woning is toegestaan, mits dit geen onevenredige inbreuk maakt op de woonomgeving' is niet voldoende objectief begreep. Zowel initiatiefnemers als het bevoegd gezag en derden weten niet waar zij aan toe zijn. Wel voldoende concreet is een planregel die luidt dat 'bed en breakfast bij een woning is toegestaan, mits het aantal kamers niet meer bedraagt dan 5 en per kamer ten minste 1 parkeerplaats beschikbaar is op eigen terrein'. Een dergelijke planregel is niet voor meerdere uitleg vatbaar en biedt voor een ieder duidelijkheid.

Naast het hiervoor besproken type melding zijn er andere varianten denkbaar. Bijvoorbeeld die waarin een melding slechts wordt geaccepteerd als het bevoegd gezag niet binnen een bepaalde termijn (bijvoorbeeld 6 weken) reageert. Veel APV's bevatten een dergelijk meldingenstelsel voor de activiteit 'het maken van een uitweg op de openbare weg'. In vergelijking met de hiervoor besproken variant is dit meldingensysteem veel complexer, omdat zowel de weigering als het stilzwijgend accepteren van de melding een besluitkarakter hebben en dus rechtsbescherming moet worden verleend. Advocaat-generaal Widdershoven heeft dit geconcludeerd in een advies dat hij hierover desgevraagd heeft uitgebracht naar aanleiding van een tweetal beroepsprocedures (zie: uitspraak nrs. 201303069/2/A3 en 201304895/2/A3 ECLI:NL:RVS:2014:4116). Het komt de voorspelbaarheid en leesbaarheid van het plan dan ook ten goede om activiteiten rechtstreeks toe te staan, al dan niet vergezeld gaand van een meldingsplicht, dan wel vergunningplichtig te maken. Geadviseerd wordt hier een duidelijke keuze in te maken in het plan.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

Artikel 4.4 van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om een meldingsplicht in onder andere een omgevingsplan op te nemen. In het ontwerp Omgevingsbesluit is over het gebruik van algemene regels in het omgevingsplan en de rol die de melding hierin kan spelen het volgende opgenomen.

Onder het nieuwe stelsel heeft het werken met algemene regels de voorkeur. Dat geldt ook voor het omgevingsplan. Als regels geobjectiverd en concreet zijn vorm te geven, is het werken met algemene regels het meest voor de hand liggend. De activiteit wordt met een algemene regel aan direct de burger bindende normen onderworpen. Bij het verrichten van een activiteit in strijd met een regel uit het omgevingsplan is sprake van een overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet. Net als voorheen onder de Wabo betekent dit feitelijk dat er wordt gehandeld in strijd met het verbod om zonder omgevingsvergunning af te wijken van het omgevingsplan. Tegen de overtreding van dit verbod dient, tenzij bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, in beginsel met bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten te worden opgetreden.

Als voorbeeld van een algemene regel kan gedacht worden aan het ontsluiten van een perceel met een uitweg of inrit aan de openbare weg. Dit kan in het omgevingsplan op verschillende manieren worden gereguleerd.

In het omgevingsplan kan geregeld worden dat inritten zijn toegestaan. Daarbij kunnen ook voorwaarden worden gesteld. Een inrit kan bijvoorbeeld alleen zijn toegestaan onder de voorwaarde van maximaal één inrit per perceel met een maximale breedte van vijf meter en minimaal 10 meter afstand tot een zijweg. Die regels zijn voor een ieder duidelijk, goed na te leven en vereisen geen nadere afweging. Het instellen van een vergunningplicht heeft bij dergelijke regels geen toegevoegde waarde.

Een andere mogelijkheid is het verbieden van de aanleg van een inrit tenzij een melding wordt gedaan. Die meldingsplicht kan bijvoorbeeld vereisen dat precies wordt aangegeven op welke dag de aanleg van de inrit plaatsvindt. Het doel van de melding kan zijn dat het bevoegd gezag weet wanneer de aanleg plaatsvindt en zodoende tijdig de nodige maatregelen kan treffen voor bijvoorbeeld een goede verkeersdoorstroming tijdens de aanleg. Denkbaar is in dat verband ook dat er een bevoegdheid is opgenomen om maatwerkvoorschriften te stellen over bijvoorbeeld de precieze plaatsbepaling van de inrit of de wijze waarop de aan te brengen verharding aansluit op het openbaar gebied. Aanvullend op de rechtstreeks geldende regels voor een inrit, kan het bevoegd gezag in zo'n geval naar aanleiding van een ingekomen melding overwegen om een aanvullend maatwerkvoorschrift te stellen.

Een verdergaande mogelijkheid is het opnemen van een verbod om zonder omgevingsvergunning een inrit aan te leggen. Het instrument van de vergunning is bij uitstek bedoeld om de aanvaardbaarheid van een activiteit aan een nadere afweging te kunnen onderwerpen.

Als de regels over de toelaatbaarheid van een activiteit niet met geobjectiveerde en concrete normen kan worden afgebakend, maar een nadere afweging nodig is in het concrete geval, ligt het werken met een vergunningplicht voor de hand. Dat geldt bijvoorbeeld ook als een toepasselijke norm zich alleen door een deskundige op goede wijze laat beoordelen. In het voorbeeld van een inrit ligt het werken met een vergunningenstelsel voor de hand als een inrit alleen is toegestaan op een plaats waar de verkeersveiligheid niet nadelig wordt beïnvloed. Dat is typisch een norm waarover een verkeersdeskundige zou moeten oordelen. Dergelijke regels lenen zich om die reden in het algemeen niet voor een rechtstreekse werking, maar kunnen deel uitmaken van de beoordelingsregels die bepalen of een vergunning voor een activiteit kan worden verleend. De gemeente kan er dan voor kiezen in de beoordelingsregels op te nemen dat aanvrager van de vergunning aantoont dat voldaan wordt aan de regel dat de verkeersveiligheid niet nadelig wordt beïnvloed.

Het hiervoor genoemde voorbeeld laat zich als volgt illustreren:



3.8 Flexibiliteit met beleidsregels

Mogelijkheden

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan open normen bevatten die – naar keuze – door de gemeenteraad of burgemeester en wethouders worden uitgewerkt in beleidsregels in de zin van 4:81 Awb gelezen in combinatie met artikel 1:3, lid 4, Awb. Deze constructie biedt flexibiliteit. Wijzigingen in beleid kunnen – los van het bestemmingsplan – zonder voorbereidingsprocedure worden vastgesteld. U bent hiermee in staat sneller in te spelen op maatschappelijke behoeftes en ontwikkelingen, waardoor de robuustheid van het bestemmingsplan toeneemt. Dit neemt niet weg dat de totstandkoming van beleidsregels op zorgvuldige wijze moet geschieden. Hiervoor gelden dezelfde inhoudelijke eisen als voor gewone planregels. Ze moeten naleefbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

In het najaar van 2014 is de hiervoor besproken mogelijkheid met het permanent worden van de Chw ook verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening. Directe aanleiding voor deze aanpassing was de wens van gemeenten om het thema parkeren op dynamische wijze te regelen. Inmiddels zijn de eerste uitspraken van de Raad van State over dit onderwerp verschenen, waarvan de eerste dateert van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837. Hierin bevestigt de Afdeling de mogelijkheid om een dynamische verwijzing in de planregels op te nemen naar beleidsregels met betrekking tot parkeren. Een dynamische verwijzing houdt in dat de beleidsregels buiten het bestemmingsplan om mogen worden vastgesteld en gewijzigd.

Binnen het experiment kunnen zowel burgemeester en wethouders als de gemeenteraad de beleidsregels vaststellen. Hierop wordt één uitzondering gemaakt in artikel 7c, namelijk voor zover het gaat om beleidsregels met betrekking tot welstand. Als u ervoor kiest regels in het bestemmingsplan op te nemen die betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken, moeten de hierop gebaseerde beleidsregels worden vastgesteld door de gemeenteraad. Tevens is bepaald dat in afwijking van artikel 12b van de Woningwet het advies van de welstandscommissie of een stadsbouwmeester uitsluitend op deze beleidsregels mag worden gebaseerd.

Ten slotte, maar minstens zo belangrijk, lijkt voornoemde uitspraak de ruimte te bieden om deze werkwijze ook toe te passen op andere onderwerpen dan parkeren, zoals bouwhoogte, de situering van gebouwen etc. De volledige uitspraak, inclusief noot, zijn opgenomen in de leeslijst.

Praktijkervaringen

Er is nog relatief weinig ervaring met het werken met open normen, waarvan de uitleg afhankelijk is van beleidsregels. De mogelijkheid voorziet echter wel in een behoefte, want in de in ontwikkeling zijnde bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte wordt er volop mee geëxperimenteerd. Daarbij is de reikwijdte niet beperkt tot parkeren alleen, maar wordt de volle breedte benut. De volgende onderwerpen komen één of meerdere malen terug:

- Parkeren;
- Welstand;
- Bouwhoogte;
- Duurzaamheid;
- Situering van gebouwen / stedenbouw;
- Toelaatbaarheid van functies en voorzieningen;
- Passendheid binnen voorzieningenstructuur;
- Verantwoorde verkeersafwikkeling.

Het werken met open normen en beleidsregels heeft veel voordelen, maar vraagt ook om een goede voorbereiding. Om dit instrument goed te kunnen toepassen is het allereerst belangrijk om nauwkeurig na te gaan wat de wetgever onder een beleidsregel verstaat. Ingevolge artikel 1:3, vierde lid, Awb wordt onder een beleidsregel verstaan:

Een bij besluit vastgestelde regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Uit deze definitie kunnen de volgende kenmerken van een beleidsregel worden afgeleid, die ook gelden in de context van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte:

1. Een beleidsregel wordt schriftelijk vastgesteld. Het verwijzen naar een niet bij besluit vastgestelde gedragslijn (bijvoorbeeld voor parkeren) wordt door de Afdeling niet geaccepteerd (ECLI:NL:RVS:2016:1800).
2. De beleidsregel wordt vastgesteld door het bestuursorgaan dat de beleidsregel toepast bij de uitoefening van een wettelijke bevoegdheid. In de context van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ligt het het meest voor de hand dat het college van burgemeester en wethouders de beleidsregel vaststelt. Immers het college van burgemeester en wethouders is in artikel 2.4, lid 1, Wabo aangewezen als bevoegd gezag voor de afgifte van een omgevingsvergunning. Overigens biedt het zesde lid van artikel 7c u de keuze om de beleidsregel door de gemeenteraad of door het college van burgemeester en wethouders te laten vaststellen. Hierin verschilt artikel 7c van voornoemd artikel 2.3.1, tweede lid, onder a Bro.
3. Een beleidsregel is gekoppeld aan de uitoefening van een wettelijke bevoegdheid. In de context van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is dat a) de activiteit bouwen en desgewenst b) de activiteit slopen, c) de activiteit aanleggen en d) de activiteit planologisch strijdig gebruik. In de 16^{de} tranche wordt bovendien de mogelijkheid geboden om ook voor de activiteit 'planologisch gewenst gebruik' een vergunningplicht in het bestemmingsplan op te nemen. Aan de gebruiksregels kunnen in dat geval ook beleidsregels worden gekoppeld.
4. Een beleidsregel kan over drie verschillende zaken algemene regels geven:
 - De wijze waarop belangen worden afgewogen;
 - De wijze waarop feiten worden vastgesteld;
 - De wijze waarop wettelijke voorschriften worden uitgelegd.

In de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte wordt het meest gebruik gemaakt van de derde mogelijkheid: wetsinterpreterende beleidsregels. De beleidsregel heeft als doel om inkleuring te geven aan een in het bestemmingsplan opgenomen open norm, zoals: 'voldoende parkeergelegenheid', 'passend binnen het historisch industrieel karakter'. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en om de voorspelbaarheid van de besluitvorming te vergroten ligt het voor de hand dat in de beleidsregel wordt gewerkt met concrete regels, waarbij voor parkeren bijvoorbeeld een parkeernormentabel wordt opgenomen.

Aan het bestemmingsplan voor het Chv-terrein in Veghel zijn niet alleen wetsinterpreterende beleidsregels gekoppeld, maar ook beleidsregels over de vaststelling van feiten. Meer concreet heeft de gemeente beleidsregels opgesteld voor het uitvoeren van onderzoek naar de parkeerdruk op het Chv-terrein en de verkeersgeneratie en



Hembrugterrein, Zaanstad

de kruispuntcapaciteit. Mede aan de hand van dit onderzoek wordt eventueel besloten om maatregelen te treffen, bijvoorbeeld door het aantal parkeerplaatsen uit te breiden.

Ten slotte kan de beleidsregel betrekking hebben op het afwegen van belangen. Begin 2017 heeft de Afdeling geoordeeld dat wets-interpreterende beleidsregels mede kunnen zien op de afweging van belangen (ECLI:NL:RVS:2017:607). Ter illustratie: in het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld worden bepaald dat op eigen terrein voldoende parkeergelegenheid moet worden aangelegd. Van deze regel kan bij omgevingsvergunning worden afgeweken als van de aanvrager redelijkerwijs niet kan worden verlangd om op eigen terrein in de parkeerbehoefte te voorzien. Kortom, alleen onder bijzondere omstandigheden kan van de hoofdregel (parkeren op eigen terrein) worden afgeweken. De beleidsregel parkeren geeft concrete aanwijzingen wanneer sprake is van een bijzondere omstandigheid en daarmee hoe belangen moeten worden afgewogen. De planregel in combinatie met de beleidsregel biedt daarmee voldoende rechtszekerheid.

Ten slotte volgen nog enkele praktische tips, mede gebaseerd op de jurisprudentie van de Afdeling tot dusverre:

1. Vergeet niet om het beleid ook daadwerkelijk vast te stellen. Ongeschreven beleidslijnen worden niet geaccepteerd;
2. Geef in de regels duidelijk aan bij de uitoefening van welke bevoegdheid de beleidsregel wordt ingeroepen. Daarbij kan worden gekozen uit de omgevingsvergunning voor a) bouwen, b) slopen, c) aanleggen. Het voornemen bestaat om in de

- 16^{de} tranche Besluit uitvoering Chw daar nog de activiteit d) planologisch gewenst gebruik (in enge zin) aan toe te voegen.
3. Geef in de regels duidelijk aan welke beleidsregel invulling geeft aan de open normen (verwijs naar een titel). De gemeente Groningen vergat dit correct te doen in een facet-bestemmingsplan voor parkeren, maar de Afdeling heeft dit door de vingers gezien omdat er voor het betreffende onderwerp maar één beleidsregel gold (ECLI:NL:RVS:2017:607).
4. Om de beleidsregel daadwerkelijk dynamisch te laten zijn is het nodig om in de regels vast te leggen dat een aanvraag om omgevingsvergunning wordt getoetst aan de beleidsregel zoals deze geldt ten tijde van de aanvraag. Het achterwege laten van een dergelijke bepaling laat in het midden aan welke versie van de beleidsregels moet worden getoetst en is daarmee in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.
5. De open norm geeft invulling aan een afgebakend onderwerp/thema. Een algemene norm als: 'alle functies zijn toegestaan, voor zover sprake is van een veilige en gezonde fysieke leef-omgeving' biedt in dat opzicht te weinig rechtszekerheid.
6. Uit het oogpunt van rechtszekerheid dient de beleidsregel gelijktijdig met het bestemmingsplan te worden vastgesteld en worden gepubliceerd.

Hieronder worden enkele voorbeeldregels uit het ontwerp-bestemmingsplan verbrede reikwijdte Floriade/Weerwater van de gemeente Almere besproken en het (concept) bestemmingsplan voor het Hembrugterrein in Zaanstad.

Stedebouwkundig

De gebouwen en bouwwerken ten behoeve van het evenement Floriade moeten op een zodanige manier worden gesitueerd dat deze een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het evenement Floriade. Burgemeester en wethouders stellen met betrekking tot deze regel een beleidsregel vast die wordt toegepast bij de bevoegdheid tot verlening van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. De beleidsregel bevat in ieder geval regels voor:

- a. het carré dat het evenement Floriade omsluit en een autonoom en intiem karakter geeft;
- b. de boulevard die over het terrein loopt en de hoofdentree aan de westzijde en de entree aan de noordzijde verbindt;
- c. het arboretum: het fijnmazige ‘tapijt van tuinen’ waarin functies een plek krijgen;
- d. het grid van de Floriadestraten, waarin de straat een verblijfsruimte is, de hoofdwegen 14 meter breed zijn en de overige straten 6 meter;
- e. de groen- en waterstructuur, waarbij een deel van het bos op het Weerwatereiland zijn natuurlijke karakter behoudt.

Duurzaamheid

De materialen van de gebouwen en bouwwerken moeten voldoen aan de principes van de ‘circulaire economie’, wat inhoudt dat de materialen ‘gezond’, ‘recyclebaar’ en ‘duurzaam’ zijn. Burgemeester en wethouders stellen met betrekking tot deze regel een beleidsregel vast die wordt toegepast bij de bevoegdheid tot verlening van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. De beleidsregel bevat in ieder geval regels waarin nader wordt aangegeven wat onder ‘gezond’, ‘recyclebaar’ en ‘duurzaam’ wordt verstaan.

Ook in het inpassingsplan ‘Logistiek park Moerdijk’ zijn regels over duurzaamheid opgenomen. Een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt slechts verleend, indien een BREEAM-certificaat kan worden overgelegd. Een uitgebreidere toelichting op deze regeling is opgenomen in paragraaf 3.2.

De gemeente Zaanstad heeft in het (concept) bestemmingsplan voor het Hembrugterrein de open normen als volgt vorm gegeven. De functies als genoemd onder 4.1 zijn toegestaan, met dien verstande dat:

- e. voorzien moet worden in voldoende parkeervoorzieningen, zoals benoemd in de beleidslijn ‘Gezond en veilig, onderdeel Parkeren’, waarbij geldt dat parkeren ten behoeve van de functies als bedoeld in artikel 4.1 niet binnen de als Bos aangewezen gronden mogen worden gerealiseerd;
- f. het beheer van het watersysteem is gewaarborgd alsmede voorzien wordt in voldoende watercompensatie, zoals benoemd in de beleidslijn ‘Gezond en veilig, onderdeel waterhuishouding’;
- g. voldaan is aan de bepalingen in de beleidslijn ‘gezond en veilig, onderdeel graven’ vanwege niet gesprongen explosieven;
- h. de bodemkwaliteit geschikt is voor de nieuwe functie.

Ten slotte bevat het bestemmingsplan voor het Chv-terrein in Veghel een aantal interessante open normen en beleidsregels. Aan het plan zijn niet alleen wetsinterpreterende beleidsregels gekoppeld, maar ook beleidsregels over de vaststelling van feiten. In de beleidsregel over het uitvoeren van parkeeronderzoek wordt concreet aangegeven in welke periode onderzoek moet worden gedaan, hoe dit onderzoek moet worden uitgevoerd en op welke wijze moet worden gerapporteerd.

Onderstaand volgen voorbeelden uit de concept beleidsregel:

Parkeren .. wanneer

1. De monitoring van parkeren vindt ten minste één keer per jaar plaats in de maand september. De meting is buiten de schoolvakantie en niet tijdens grote evenementen. De rapportage van de parkeermeting is uiterlijk in november van hetzelfde jaar waarin de meting heeft plaatsgevonden.

Parkeren .. waar meten

Ten behoeve van de monitoring wordt een kaart opgesteld van de indeling van het parkeerterrein inclusief een sectieindeling. Per sectie wordt aangegeven hoeveel parkeerplaatsen en van welke soort aanwezig zijn.

Parkeren .. hoe meten

2. Tijdstippen van de parkeermeting zijn:
 - a. Dinsdag om 10:00, 12:00, 14:00, 16:00, 18:00 en 20:00 uur;
 - b. Donderdag om 10:00, 12:00, 14:00, 16:00, 18:00 en 20:00 uur;
 - c. Vrijdag om 14:00, 16:00, 18:00, 20:00 en 22:00 uur;
 - d. Zaterdag om 11:00, 13:00, 15:00, 17:00, 19:00 en 21:00 uur;
 - e. Zondag om 15:00, 17:00 en 19:00 uur.
2. Gemeten wordt de parkeerdruk per sectie en per type parkeerplaats. Type parkeerplaats is bijvoorbeeld vrije parkeerplaats, gehandicapten algemeen, parkeerplaats voor laden elektrisch voertuig, enz.

Gedachtvorming in het kader van de Omgevingswet

Met de Omgevingswet wordt onder meer gestreefd naar mogelijkheden voor meer flexibiliteit in het omgevingsplan en het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte. Tegelijkertijd is het de inzet om het omgevingsrecht beter te laten aansluiten op het normale bestuursrecht (normalisatie). Binnen deze beweging past het om te werken met meer open geformuleerde normen. Open normen leggen minder in detail vast en scheppen ruimte voor regulering door partijen zelf. De hoofdlijnen van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden worden in dat geval bepaald bij de vaststelling van het plan, waarbij op basis van de in het plan opgenomen open normen wordt beoordeeld of en onder welke voorwaarden concrete initiatieven toelaatbaar zijn. Het werken met open normen als onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningverlening, biedt voor het bevoegd gezag beoordelingsruimte. Het omgevingsplan zal daarmee beter kunnen functioneren als bestendig beoordelingskader voor ontwikkelingen die zich aandienen.

In een voorbeeld van een meer open redactie zou een regel over bouwhoogte kunnen bepalen dat de bebouwingshoogte op een locatie moet aansluiten op het bebouwingspatroon in de omgeving, waarbij rekening wordt gehouden met schaduwwerking op belendende percelen. Met deze open redactie is sprake van het gedeeltelijk verleggen van het beoordelingsmoment. Bij de vaststelling van deze regel moet weliswaar gemotiveerd kunnen worden dat bebouwing op de desbetreffende locatie, met inachtneming van de open normen, zal bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (nieuwe naam voor bestemmingen). Tegelijkertijd dient ten tijde van de vaststelling gemotiveerd te kunnen worden dat met de toepassing van de normen kan worden voldaan aan instructieregels van het Rijk en de provincie en er niet op voorhand sprake zal zijn van een onevenredige inbreuk op betrokken belangen. De motiveringslast op deze onderdelen is echter aanmerkelijk lichter van aard. Het zwaartepunt zal verschuiven naar het moment waarop voor concrete activiteiten vergunningverlening plaatsvindt.

Door te werken met open geformuleerde normen ontstaat bij uitstek de mogelijkheid om gebruik te maken van het instrument van wetsinterpreterende beleidsregels. Een deel van de norminhoud kan daarmee vanuit de regels in het omgevingsplan verschoven worden naar meer flexibel toepasbare beleidsregels.

Weliswaar zijn beleidsregels niet appellabel (terwijl dat voor regels uit een omgevingsplan wel het geval is), maar dat betekent niet dat hieruit een belemmering voortvloeit om te werken met beleidsregels. Er ontstaat ook geen hiaat in rechtsbeschermingsmogelijkheden. Wel is sprake van een gedeeltelijke verschuiving van rechtsbescherming. De vraag of een concreet initiatief op een bepaalde locatie aanvaardbaar is, verschuift 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 met het oog op de uitleg van die regels zijn vastgesteld. In het kader daarvan kan de concrete toepassing van de regels in het omgevingsplan en in het verlengde daarvan ook de rechtmatigheid van de vastgestelde beleidsregels (in exceptie), aan de orde worden gesteld in beroep bij de rechter.

De vraag of en in hoeverre gewerkt zal worden met open normen is in eerste instantie een keuze van de planwetgever zelf. De keuze om te werken met open normen zal per locatie moeten worden afgewogen en mede afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden op een locatie, zoals de aanwezigheid van belangen van derden, eigendomsposities, de ruimtelijke context en de ruimte die instructieregels en internationale verplichtingen hiertoe laten. Voorop staat dat de planwetgever bepaalt hoe een omgevingsplan wordt ingericht en of het op locaties al dan niet nuttig en wenselijk is om te werken met open normen, bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van de voor de locatie vastgelegde beleidsdoelstellingen en het aan initiatiefnemers overlaten van de uiteindelijke invulling van de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied.

3.9

Voorzienbaarheid planschade

Mogelijkheden

Binnen het experiment met de verbrede reikwijdte bestaat geen recht op planschade bij het vervallen van planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden, die ten minste drie jaar ongebruikt zijn gebleven. Het idee van het experiment is om nieuwe initiatieven te faciliteren. Veel gemeenten hebben voor de economische crisis bestemmingsplannen opgesteld om de bouw van woningen of kantoren of de aanleg van bedrijventerreinen mogelijk te maken. In de huidige omstandigheden is er weinig tot geen vraag naar deze functies, terwijl er vaak wel animo is om op de hiervoor bestemde gronden andere activiteiten te ontplooien. Deze activiteiten kunnen een vliegwielfunctie hebben om de ontwikkeling van het gebied van de grond te krijgen. Indien hiervoor echter een wijziging van het bestemmingsplan nodig is, zijn veel gemeenten geneigd om hier niet in mee te gaan, omdat zij vrezen met (hoge) planschadeclaims te worden geconfronteerd. Tegelijkertijd moet bedacht worden dat planschade niet de enige oorzaak is waarom gebieden planologisch 'op slot' zitten. Ook privaatrechtelijke afspraken (bouwclaims) tussen gemeenten en ontwikkelaars vormen hiervoor vaak een beletsel.

Om gebruik te maken van deze mogelijkheid moet aan drie voorwaarden worden voldaan, die mede op jurisprudentie gebaseerd zijn:

1. De herziening moet ten minste drie jaar voor de vaststelling van het bestemmingsplan zijn aangekondigd,
2. van de voorgenomen herziening is kennis gegeven aan de eigenaren in het gebied, en
3. gedurende deze termijn bestond de mogelijkheid de bouw- of gebruiksmogelijkheden alsnog te realiseren.

Onder een aankondiging of concreet beleidsvoornemen wordt in de jurisprudentie verstaan een voorbereidingsbesluit, ontwerpbestemmingsplan of een structuurvisie. Uit een recente uitspraak van de Raad van State (ABRvS 10 september 2014; ECLI:NL:RVS:2014:3377) blijkt dat de publicatie van een startnotitie voor de herziening van een bestemmingsplan ook wordt aangemerkt als concreet beleidsvoornemen. Op de tweede plaats moeten de eigenaren in het gebied in kennis worden gesteld van de voorgenomen herziening. In dat kader kan volstaan worden met een openbare kennisgeving. Daarbij kan worden gedacht aan publicatie in een huis-aan-huisblad in geval van een visie en/of publicatie op de gemeentelijke website, dan wel publicatie onder andere in de Staatscourant als het om een voorbereidingsbesluit of een ontwerpbestemmingsplan gaat. Aan de publicatie wordt de eis gesteld dat een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking van het stuk moet kunnen opmaken op welk gebied het concreet beleidsvoornemen betrekking heeft, wat daarvan de zakelijke inhoud is en dat hij van de inhoud van het concreet beleidsvoornemen kennis kan nemen. Ten slotte moeten eigenaren de mogelijkheid hebben de bouw- en gebruiksmogelijkheden alsnog te realiseren.

De termijn van 3 jaar waarna sprake is van voorzienbaarheid is aan de ruime kant, kijkend naar de jurisprudentie. Voorzienbaarheid wordt al aangenomen vanaf 10 maanden tot 1,5 jaar. Het staat u daarom vrij om, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, op eigen risico, een kortere termijn te hanteren. De in dit experiment gehanteerde (ruimere) termijn hangt samen met het feit dat het onmogelijk is om de complexiteit die met het uitwerken van een initiatief (bijvoorbeeld het ontwikkelen van een bouwplan) gepaard gaat van tevoren in te schatten.

Praktijkervaringen

De gemeente Amsterdam experimenteert met deze mogelijkheid in het gebied Teleport (Sloterdijk). Dit gebied bestaat voor ruim driekwart uit kantoorruimte. Dat aandeel gaat op termijn afnemen tot 50% doordat onbebouwde kavels met een kantoorbestemming worden bebouwd met andere functies én omdat bestaande kantoorruimte een andere functie krijgt. In 2015 wordt al circa 30.000 m² bruto vloeroppervlakte omgebouwd.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

De ontwerp Invoeringswet Omgevingswet vult de Omgevingswet op een aantal punten nader in. Onder meer als het gaat om het ontwerp schade. De huidige regelingen voor zowel planschade als nadeelcompensatie worden straks vervangen door één nieuwe regeling. De basis voor deze regeling vormt de Algemene wet bestuursrecht die wordt uitgewerkt in de Omgevingswet.

Op hoofdlijnen ziet het stelsel rondom schade er als volgt uit.

1. De kern van de nieuwe regeling is dat indirecte schade alleen wordt vergoed voor ontwikkelingen die ook daadwerkelijk plaatsvinden. Indirecte schade is schade die een eigenaar van een perceel lijdt doordat een bestemmingsplan ongunstige waarde-drukkende ontwikkeling in de naaste omgeving mogelijk maakt. Dat is een duidelijke verandering ten opzichte van de huidige situatie. Nu kan om schadevergoeding worden gevraagd op basis van de mogelijkheden die een bestemmingsplan biedt. Ook al wordt er van die mogelijkheden uiteindelijk geen gebruik gemaakt. Voor veel gemeenten is dat een reden om af te zien van het opstellen van globale plannen, omdat dan de maximale mogelijkheden van het plan in de beoordeling worden betrokken. De nieuwe regeling is ingegeven vanuit een van de doelstellingen van de Omgevingswet om uitnodigingsplanologie mogelijk te maken en belemmeringen daarvoor weg te nemen.
2. Voor directe schade wordt een vergelijkbare regeling geïntroduceerd zoals deze nu is opgenomen in artikel 7c.
3. Ten slotte wordt het forfait voor het normaal maatschappelijk risico verhoogd van 2% naar 5%. Alleen als de waarde van het onroerend goed met meer dan 5% daalt, moet de overheid deze waardedaling vergoeden. Tot 5% is de waardedaling voor eigen rekening van de eigenaar.

De ontwerp Invoeringswet Omgevingswet heeft van 5 januari 2017 t/m 3 februari 2017 ter consultatie gelegen.

3.10

Afwijken RO-standaarden / gebruik eigen planviewer

Mogelijkheden

Binnen het experiment bestaat de mogelijkheid af te wijken van de standaarden op basis waarvan een bestemmingsplan moet worden ingericht en digitaal ter beschikking moet worden gesteld. De huidige standaarden² zijn afgestemd op het begrip 'goede ruimtelijke ordening'. Ze kunnen daarmee een belemmering vormen bij het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Gemeenten wordt daarom de mogelijkheid geboden een eigen planviewer te maken en het bestemmingsplan op eigen wijze in te richten. Daarbij mag worden afgeweken van de indeling en begrippen die de SVBP 2012 voorschrijft. Voor de beschikbaarstelling van het (ontwerp) bestemmingsplan geldt als minimumeis dat de link naar de (nieuwe) planviewer op www.ruimtelijkeplannen.nl wordt gepubliceerd.

Praktijkervaringen

Het merendeel van de gemeenten experimenteren met deze mogelijkheid. De mate waarin wordt afgeweken verschilt per gemeente. Een aantal experimenten hanteert de huidige standaarden als basis, waarbij op onderdelen wordt afgeweken, bijvoorbeeld door een extra hoofdstuk toe te voegen of door andere begrippen te gebruiken. Daarnaast hebben meerdere gemeenten een eigen viewer gemaakt of zijn daar op dit moment mee bezig. Voorbeelden daarvan zijn:

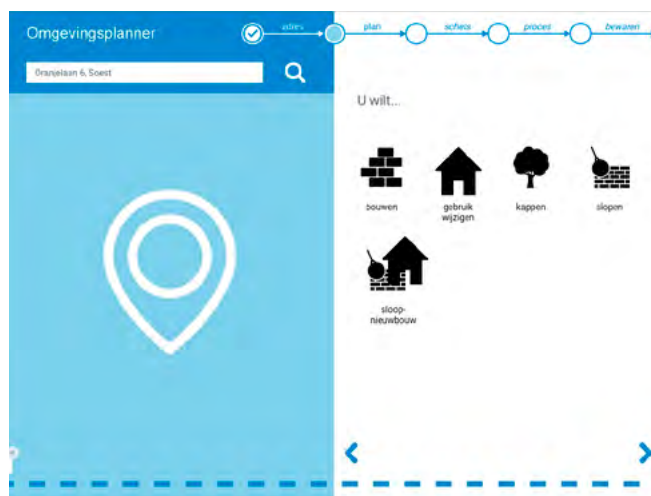
1. Buitengebied Boekel, gemeente Boekel;
2. Buitengebied Borsele, gemeente Borsele;
3. De Haar West, gemeente Assen;
4. Binnenstad Oldenzaal, gemeente Oldenzaal;
5. Buitengebied Rijssen-Holten, gemeente Rijssen-Holten.

Deze viewers hebben met elkaar gemeen dat informatie objectgericht wordt ontsloten. Alleen informatie die daadwerkelijk betrekking heeft op een perceel of selectie van percelen wordt getoond. In verband hiermee worden de regels ook op een andere wijze gestructureerd, namelijk door per activiteit regels te stellen: gebruiken, bouwen, aanleggen, slopen, kappen etc. Dit is wezenlijk anders dan de huidige werkwijze, waarbij bouw- en gebruiksmogelijkheden per bestemming worden getoond. Een derde gemeenschappelijke noemer in deze viewers is dat informatie gebruiksvriendelijker wordt ontsloten voor de burger/het bedrijf. Hij of zij krijgt vragen onder ogen als: 'waarvoor mag ik deze locatie gebruiken', 'wat mag ik hier bouwen', 'welke milieuregels gelden op deze locatie'. Een aandachtspunt in het objectgericht opstellen en ontsluiten van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is de rol van de gemeenteraad. De consequentie van deze nieuwe werkwijze is dat het bestemmingsplan niet meer als pdf kan worden uitgeprint. Wel is het mogelijk om per perceel of selectie van percelen de regels uit te printen. De facto is het verschil met de

² IMRO2012/SVBP2012/STRI2012

huidige situatie ook weer niet heel groot, omdat het bestemmingsplan nu ook al digitaal vastgesteld wordt. Dit neemt niet weg dat dit wel goede communicatie vereist met de gemeenteraad.

Naast het op een alternatieve wijze ontsluiten van de regels van het plan, werkt een aantal gemeenten ook aan zogenaamde serviceproducten. Voorbeelden hiervan zijn de gemeente Soest en de gemeente Gooise Meren (voorheen Bussum). Deze serviceproducten gaan nog een stap verder dan de objectgerichte planviewers, omdat alleen die informatie wordt getoond die betrekking heeft op een concreet initiatief, bijvoorbeeld de bouw van een aanbouw. Een initiatiefnemer hoeft het bestemmingsplan niet meer zelf te raadplegen, maar wordt aan de hand van een vragenmodule door het bestemmingsplan geleid. De gemeente Soest experimenteert hier momenteel mee voor veel voorkomende bouwplannen, zoals een uitbouw, aanbouw, bijgebouw, dakkapel etc. Het resultaat van het stappenplan is dat een initiatiefnemer weet of zijn plan, al dan niet onder gelijktijdige afwijking van het bestemmingsplan, kan worden verleend of dat een activiteit zonder vergunning mag worden uitgevoerd. Een leuk detail in de viewer van Soest is dat de viewer aan de hand van een aantal parameters (bouwregels, oppervlakte perceel en oppervlakte bebouwing) berekent hoeveel er nog gebouwd kan worden. De onderstaande figuren laten zien hoe de nieuwe viewers van Borsele, maar ook van de gemeente Soest er uit komen te zien. De demowebsite van het omgevingsplan Gooise Meren is te bekijken op <http://omgevingsplandemo.geonovum.nl>. Over de viewer van Soest is een lezenswaardig artikel verschenen in het ROm-magazine van juni 2017 (zie leeslijst).



Dynamisch 3D-model Den Haag:

De gemeente Den Haag heeft verregaande en innovatieve ideeën over de werking van het Omgevingsplan voor De Binckhorst en de wijze waarop het plan digitaal moet worden ondersteund en beschikbaar moet worden gesteld. De essentie hiervan is dat een 'systeem' wordt ontwikkeld, dat burgers en bedrijven op maat 3D-informatie geeft over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de regels die voor een bepaalde locatie gelden. Ook kan het systeem zelf initiatieven toetsen aan de regels die in het Omgevingsplan zijn opgenomen. Dit biedt initiatiefnemers snel duidelijkheid en voorkomt veel kostbaar en tijdrovend onderzoek. Het systeem is nog niet in werking, maar er is wel een plan van aanpak opgesteld om te komen tot een werkend systeem. Belangrijke uitgangspunten hierin zijn:

1. Verhogen van het gebruiksgemak, onder andere door gebruik van 3D-informatie;
2. Efficiënter omgaan met onderzoek (faseren, hergebruik en gebruik monitoringsgegevens);
3. Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte;
4. Middel om inspraak en participatie vorm te geven.

Het plan van aanpak is opgenomen in de leeslijst.

Rijssen-Holten: digitale verbeelding zónder tekenwerk

De gemeente Rijssen-Holten stelt momenteel een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied op. Een hele klus omdat het een groot gebied is met veel maatschappelijke dynamiek. Schaalvergroting en recreatieve ontwikkelingen zijn hiervan voorbeelden. Een groot deel van het werk zit in het opstellen van de verbeelding (de kaart). Dit moet heel precies gebeuren, zeker als er nog geen digitale verbeelding aanwezig is. Rijssen-Holten heeft besloten het tekenwerk over een andere boeg te gooien. In plaats van de verbeelding 'met de hand' te tekenen, heeft de computer de verbeelding gegenereerd door slim gebruik te maken van bestaande geo-informatie. De sleutel hierin is de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT). Dit bronbestand bevat duizenden objecten in de fysieke leefomgeving die het feitelijk gebruik van gronden en bouwwerken aangeeft. Bestemmingen worden gegenereerd door de computer slimme instructies te geven. Essentieel voor het gebruik van de BGT op de hierboven beschreven wijze is dat deze actueel is. Bij gemeente Rijssen-Holten was dit het geval, maar helaas schort het hier nog aan bij veel gemeenten.

De innovatieve aanpak van Rijssen-Holten is vooral tot stand gekomen, omdat men het anders wilde doen. Dit brengt ook automatisch andere samenwerkingsvormen tot stand, bijvoorbeeld tussen ruimtelijke ordening en de collega's van GEO-informatie. Het motto van Rijssen-Holten is dan ook: 'we cannot solve our problems with the same thinking when we created them' (naar Albert Einstein).

In vervolg op de aanpak van Rijssen-Holten werkt buurgemeente Deventer nu een pilot uit, waarin de verbeelding wordt gegenereerd op basis van de BGT en de Basisadministratie Gebouwen (BAG). Anders dan de BGT geeft de BAG de juridische werkelijkheid weer en wordt deze gegevensset ook gebruikt voor het heffen van gemeentelijke belastingen (WOZ). De eerste resultaten van de gemeente Deventer laten zien dat er nog veel ruis zit tussen de BGT en de BAG. Het doel van de gemeente Deventer is dat er uiteindelijk geen verschillen meer zijn tussen het bestemmingsplan, de BGT en de BAG.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zal, evenals dat nu het geval is, een landelijke voorziening beschikbaar zijn. Hierop kan alle informatie met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden geraadpleegd. Ook zullen er inhoudelijke en technische standaarden worden opgesteld. De inhoudelijke standaarden (nu SVBP2012) zullen naar verwachting meer keuzevrijheid bieden.

3.11

Uitvoerbaarheid en milieukwaliteitseisen

Mogelijkheden

In samenhang met de verlengde looptijd (zie paragraaf 2.3) bestaat de mogelijkheid om van een tweetal bepalingen uit het Bro af te wijken. Beide artikelen hebben betrekking op verantwoording over de uitvoerbaarheid in de toelichting van het bestemmingsplan.

1. Artikel 3.1.6, lid 1, onder f Bro
2. Artikel 3.1.6, lid 5, onder c Bro

Met uitvoerbaarheid in de context van artikel 3.1.6, lid 1, onder f, Bro wordt in hoofdlijnen gedoeld op drie aspecten: a) is realisatie van het plan mogelijk? (op grond van de jurisprudentie gaat het dan om realisatie binnen de planperiode), b) is het plan financieel-economisch uitvoerbaar? en c) is het plan maatschappelijk uitvoerbaar? In de toelichting van het bestemmingsplan hoeft aan deze aspecten geen aandacht te worden besteed. Daarnaast hoeft in de toelichting geen aandacht te worden besteed aan de wijze waarop krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde kwaliteitseisen bij het plan zijn betrokken. Dit geldt alleen als geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld. Voorbeelden van milieukwaliteitseisen zijn luchtkwaliteit, maar ook externe veiligheid.

Het bovenstaande betekent niet dat deze onderwerpen geen rol meer spelen in het bestemmingsplan. Als het plan daar aanleiding toe geeft moet wel degelijk onderzoek naar luchtkwaliteit worden verricht. Dit volgt uit artikel 3:2 Awb, op grond waarvan het bestuursorgaan alle relevante feiten en omstandigheden moet onderzoeken die nodig zijn om een evenwichtig en in navolging van artikel 3:46 Awb een goed gemotiveerd besluit te kunnen nemen. Hetzelfde geldt ook voor een thema als externe veiligheid. De essentie van deze mogelijkheden is dat volstaan kan worden met een eenvoudiger plan/een kortere toelichting. Ook sluiten deze mogelijkheden goed aan bij de gedachte om onderzoek gefaseerd uit te voeren. Het onderzoek bij de vaststelling van het bestemmingsplan sluit aan op het detailniveau van de informatie die op dat moment voorhanden is.

Praktijkervaringen

In de praktijk wordt weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheden. Hier is een logische verklaring voor. Besluiten (waaronder een bestemmingsplan) moeten altijd zorgvuldig worden voorbereid en gemotiveerd c.q. voldoen aan de eisen die hiervoor zijn neergelegd in de Awb. De bepalingen in het Bro voegen in zoverre weinig toe.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

De in artikel 3.1.6, eerste lid, onderdeel f, van het Bro opgenomen bepaling over de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan komt niet terug in het ontwerp Omgevingsbesluit (opvolger van het Bro). Deze bepaling bevatte louter de opdracht om in de plantoelichting aandacht te schenken aan de inzichten over de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan.

Het is een algemeen aanvaard uitgangspunt dat regels nageleefd moeten kunnen worden. Het zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel om regels vast te stellen die iemand verplichten tot iets waartoe deze niet in staat is. Bijvoorbeeld omdat er juridische of feitelijke belemmeringen aanwezig zijn die het naleven van de regel in de weg staan. Veel regels in een omgevingsplan zullen naar verwachting echter geen verplichtend karakter hebben. Deze regels bieden, net als een bestemmingsplan, ruimtelijke bouw- en gebruiksmogelijkheden zonder dat er een verplichting aan wordt verbonden om de desbetreffende bouw- en gebruiksmogelijkheden ook daadwerkelijk te realiseren. Deze vorm van toelatingsplanologie kent geen verplichtend karakter en dwingt ook niet om de regels na te leven. Zeker als gemeenten invulling geven aan uitnodigingsplanologie, zullen er, meer dan in de huidige bestemmingsplannen, open normen worden gehanteerd waarmee ruime en globale bouw- en gebruiksmogelijkheden worden gegeven. Het zou daarbij niet passen als van de planwetgever wordt verwacht dat hij bij de vaststelling van het omgevingsplan aannemelijk moet maken dat de desbetreffende bouw- en gebruiksmogelijkheden ook daadwerkelijk binnen de planperiode zullen worden gerealiseerd. In de eerste plaats is er bij het omgevingsplan helemaal geen sprake meer van een planperiode. Bovendien zullen er bij globale bouw- en gebruiksmogelijkheden vele manieren zijn om daaraan invulling te geven. Aan locaties zouden meerdere functies kunnen worden toegekend, waarvan er maar één tegelijk aanwezig kan zijn.

Tegelijkertijd kan het in strijd worden geacht met een evenwichtige functietoedeling indien er functies zouden worden toegedeeld waarvan het op voorhand evident is dat deze op de betreffende locatie nooit kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien zou een dergelijke regeling, gelet op belangen van derden, in strijd kunnen zijn met het beginsel van evenredigheid. Zo kan een planwetgever niet zekerheidshalve een functie voor een woonwijk toedelen, als het evident is dat de woonwijk op die locatie nimmer kan worden gerealiseerd. Er mag met andere woorden van een planwetgever worden verwacht dat er geen functies worden toegedeeld en regels worden gesteld waarvan ten tijde van de vaststelling reeds kan worden vastgesteld dat deze niet kunnen worden uitgevoerd.

Op zichzelf geven de vereisten van een evenwichtige functietoedeling en het evenredigheidsbeginsel voldoende richting voor een zorgvuldige en volledige afweging van de vraag of een functie aan een bepaalde locatie kan en mag worden toegedeeld. De uitleg die thans in de praktijk wordt gegeven aan het uitvoerbaarheidsvereiste, wordt in de praktijk echter ervaren als een aanzienlijke onderzoekslast. Weliswaar benadert de rechter het uitvoerbaarheidsvereiste met terughoudendheid, waarbij bezien wordt of de planwetgever zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet op voorhand duidelijk is dat de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen binnen de planperiode niet kunnen of zullen worden uitgevoerd. Een marginale rechterlijke toets betekent echter niet dat ook kan worden volstaan met een marginale motivering op basis van beschikbare gegevens en terughoudend onderzoek. Om de praktijk meer richting te geven en de ervaren onderzoekslast op dit punt te verminderen, is er voor gekozen om in het Besluit kwaliteit

leefomgeving een generieke instructieregel op te nemen over de uitvoerbaarheid van een omgevingsplan.

De instructieregel bepaalt dat een omgevingsplan geen regels bevat waarvan het op voorhand aannemelijk is dat deze niet kunnen worden uitgevoerd. Uit deze instructie vloeit voor de planwetgever niet langer de taak voort om ten tijde van de vaststelling aannemelijk te maken dat een toegedeelde functie ook daadwerkelijk zal worden verwezenlijkt. Het vereiste gaat er alleen van uit dat bezien wordt of een functie 'kan' worden verwezenlijkt en dus niet of het aannemelijk is dat de functie 'zal' worden verwezenlijkt. De toevoeging dat het niet 'op voorhand' aannemelijk mag zijn dat regels niet kunnen worden uitgevoerd, betekent dat in beginsel kan worden volstaan met beschikbare gegevens uit gebiedsinventarisatie en terughoudend onderzoek dat zich zal richten op de eventuele aanwezigheid van evidente belemmeringen die aan de uitvoering in de weg staan. Vastgesteld moet kunnen worden dat er zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de in het omgevingsplan voorziene ontwikkeling niet kan worden uitgevoerd.

De terughoudende benadering zoals hierboven toegelicht, geeft overigens wel richting aan het detailniveau waarin een regeling in het omgevingsplan ten minste dient te voorzien. Om te kunnen motiveren dat er geen sprake is van regels waarvan het op voorhand aannemelijk is dat deze niet kunnen worden uitgevoerd, wordt een minimaal detailniveau verondersteld. De instructieregel begrenst het werken met al te open geformuleerde normen. Een functie kan niet worden toegedeeld als op voorhand al moet worden aangenomen dat er belemmeringen bestaan voor de verwezenlijking. Daarmee komt de vraag "of" een functie toelaatbaar is aan de orde bij de vaststelling. De vraag "hoe" een functie aanvaardbaar kan worden verwezenlijkt, kan mede door gebruikmaking van open normen verlegd worden naar de fase waarin de vergunningverlening plaatsvindt.

3.12

Faseren kostenverhaal

Mogelijkheden

Net als het 'onderzoek' mag ook het 'exploitatieplan' bij vaststelling van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte globaal zijn. Het experiment biedt de mogelijkheid het moment van vaststellen van het exploitatieplan te verplaatsen naar het verlenen van de omgevingsvergunning voor bouwen. Burgemeester en wethouders zijn, anders dan bij de gelijktijdige vaststelling met het bestemmingsplan, bevoegd gezag. Met deze faseringsmogelijkheid beschikt u over extra flexibiliteit en bespaart u een hoop tijd en kosten die met een (gedetailleerd) exploitatieplan zijn gemoeid. Zo kunt u na vaststelling van het bestemmingsplan en voor het verlenen van een omgevingsvergunning het kostenverhaal ook op andere wijze regelen, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst. Deze mogelijk-

heid wordt met de inwerkingtreding van de 15^{de} tranche Besluit uitvoering Chw expliciet in de regeling opgenomen. Het bovenstaande betekent niet dat u stil kan zitten. Het is en blijft noodzakelijk om bij de vaststelling van het bestemmingsplan op globaal niveau inzicht te hebben in de kosten en opbrengsten van een project. Zonder deze informatie wordt al snel niet voldaan aan de eisen die aan de voorbereiding van een besluit worden gesteld. Bovendien willen ontwikkelende partijen vaak van tevoren weten waar ze (op hoofdlijnen) aan toe zijn als het om kostenverhaal gaat.

De belangrijkste reden voor opname van deze mogelijkheid, is dat bij plannen die zijn geënt op organische ontwikkeling, het op voorhand niet bekend is op welke wijze en wie het gebied gaat ontwikkelen. Bij gebrek aan deze informatie is het vrijwel ondoenlijk om een gedetailleerd exploitatieplan op te stellen.

Naar verwachting worden in het najaar van 2017 (met de inwerkingtreding van de 15^{de} tranche Besluit uitvoering Chw) de mogelijkheden rondom het faseren van kostenverhaal geoptimaliseerd. Met deze aanvullingen wordt verzekerd dat u bij faseren beschikt over dezelfde mogelijkheden als wanneer u dit niet zou doen. Concreet betekent dit dat u:

- Een expliciete bevoegdheid heeft om het kostenverhaal te regelen via een anterieure overeenkomst;
- Binnenplannen kunt verevenen. Ook bij faseren is binnenplanse verevening mogelijk en beperkt het exploitatiegebied zich niet tot de aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen. Dit vraagt wel van u om in het bestemmingsplan exploitatiegebieden aan te wijzen;
- Een omgevingsvergunning voor bouwen kunt weigeren als er sprake is van een ongedekt tekort in de exploitatieopzet. In dat geval gaat de weigering vergezeld van een exploitatieopzet, waaruit het tekort blijkt. Een tekort leidt niet altijd tot een weigering, maar moet zorgvuldig worden gemotiveerd door het bevoegd gezag.

Bovenstaande aanvullingen worden mede gedaan naar aanleiding van ervaringen van deelnemende gemeenten.

Praktijkervaringen

In de praktijk wordt deze mogelijkheid veel toegepast. Voorbeelden hiervan zijn:

1. Alphen aan den Rijn: Rijnhaven Oost;
2. Almere, Oosterwold;
3. Veghel: Chv-terrein;
4. Den Haag: De Binckhorst;
5. Venlo, Erkenkamp;
6. Beverwijk, Wijk aan Zee.

Om het kostenverhaal ook daadwerkelijk te kunnen effectueren, is het belangrijk dat hiervoor in de (bouw)regels een bepaling wordt opgenomen. In het ontwerpbestemmingsplan met verbrede reikwijdte Oosterwold is hiervoor de volgende regel opgenomen.

Alvorens omgevingsvergunning wordt verleend voor een bouwplan (ingevolge 6.2.1 Bro) waarvoor kostenverhaal verplicht is, dient het kostenverhaal te zijn verzekerd overeenkomstig artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening.

Uiteraard zijn er variaties denkbaar op deze regel.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

In het (ontwerp) Omgevingsbesluit is opgenomen dat, als gebruik wordt gemaakt van het faseren van kostenverhaal, het omgevingsplan een indicatieve beschrijving van de te treffen voorzieningen bevat, inclusief een globale raming van de daarmee gepaard gaande kosten.

Vanwege inbreng uit de botsproeven die zijn georganiseerd in het kader van de totstandkoming van de AMvB's en vanwege een bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet aangenomen motie, zullen er naar verwachting ook veranderingen in het kostenverhaal worden doorgevoerd die nu nog geen of onvoldoende grondslag in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet hebben. Voor die wijzigingen is daarom eerst een wettelijke grondslag vereist. Die grondslag zal worden gerealiseerd door voorstellen daartoe via de Aanvullingswet grondeigendom aan het parlement voor te leggen. (Met de Aanvullingswet grondeigendom kunnen wijzigingen in de Omgevingswet worden doorgevoerd).

3.13 Gebiedsgerichte milieuregels

Mogelijkheden

Vrij vertaald biedt dit experiment u de mogelijkheid in het bestemmingsplan (deel)gebieden aan te wijzen waar hogere of juist lagere geluidsnormen van toepassing zijn dan de geldende geluidsnormen voor bedrijven uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Om dit juridisch mogelijk te maken zijn artikel 8.42b van de Wet milieubeheer en artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing verklaard op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Artikel 8.42b bevat de grondslag om in een gemeentelijke verordening in afwijking van het Activiteitenbesluit maatwerkregels op te nemen. Dat kan alleen voor in het Activiteitenbesluit aangegeven onderwerpen. Het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) is zo een gemeentelijke verordening.

Artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit is landelijk nog niet in werking getreden, maar voor dit experiment al wel 'aangezet'. Dit artikel biedt u de mogelijkheid om meer of minder geluid (uitgedrukt in dB's) toe te staan als gevolg van geluid van bedrijven op de gevel van gevoelige gebouwen. In artikel 2.19 is geen boven- of ondergrens aangegeven. Met deze bepaling kan permanent worden afgeweken van de standaard geluidsnormen uit artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit. Overigens is het niet per definitie zo dat

alleen meer geluid kan worden toegestaan. In een landelijk gebied met lage achtergrondwaarden, is het goed denkbaar dat juist minder geluid wordt toegestaan. Benadrukt wordt dat binnen dit experiment een gebiedsgerichte benadering centraal staat. Afhankelijk van het type gebied en de ideeën over de ontwikkeling hiervan (gebiedsvisie), kan worden besloten hogere of lagere geluidswaarden toe te staan. Om gebruik te kunnen maken van deze mogelijkheid moet in het verlengde van wat hiervoor is benoemd aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

1. Gemotiveerd moet worden waarom de geluidswaarden, zoals opgenomen in artikel 2.17 Activiteitenbesluit, niet passend zijn. Bedacht moet worden dat de waarden uit dit artikel voor de meeste gebieden geschikt zijn. Er moet dan ook sprake zijn van een concrete omstandigheid om af te wijken, bijvoorbeeld omdat het omgevingsgeluid aanzienlijk hoger of lager is, of wanneer de aard en de hoeveelheid van de inrichtingen in het gebied zodanig anders is dat een andere norm gewenst is (bijvoorbeeld een horecaconcentratiegebied);
2. De gevolgen van de aanwijzing voor de in het gebied gelegen inrichtingen, de bewoners van die gebieden en andere belanghebbenden zijn in kaart gebracht en afgewogen;
3. De hogere, dan wel lagere waarden, gelden niet indien de gebruikers van gevoelige gebouwen geen toestemming geven voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidsmetingen.

Ten slotte biedt artikel 2.19 Activiteitenbesluit de mogelijkheid in de verordening (lees : het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) een grondslag op te nemen om maatwerkvoorschriften op te leggen. Daarmee bestaat de mogelijkheid om, voor in het bestemmingsplan omschreven gevallen, af te wijken van de geluidsnormen.

Praktijkervaringen

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft artikel 2.19 Activiteitenbesluit toegepast in het bestemmingsplan voor Rijnhaven Oost. De doelstelling van dit plan is om het gebied op organische wijze te transformeren van een verouderd bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied. Om dit doel te bereiken is het passend om een hogere geluidbelasting op de gevel van woningen toe te staan. De gemeente hanteert de volgende uitgangspunten bij de toepassing van artikel 2.19 Activiteitenbesluit:

1. De afwijkende (en hogere) geluidsnormen gelden alleen voor nieuwe situaties. Bestaande bedrijven hoeven hier niet aan te voldoen, tenzij sprake is van een significante wijziging van de bedrijfsvoering;
2. De geluidsruimte van bestaande bedrijven, die niet voldoen de nieuwe geluidsnormen, is vastgelegd in het plan middels een aanduiding op de verbeelding en hieraan gekoppeld beschermende regels;
3. Nieuwe bedrijven mogen maximaal 60 dB(A) op de perceelsgrens veroorzaken. In het bestemmingsplan worden dit emissieregels genoemd. Als er op het naastgelegen perceel al wel een geluidgevoelige functie aanwezig is mag het bedrijf niet meer dan 55 dB(A) op de gevel veroorzaken;
4. Nieuwe geluidgevoelige functies zijn alleen toegestaan als de

geluidbelasting op de gevel niet meer bedraagt dan 55 dB(A) en de binnenwaarde niet meer bedraagt dan 35 dB(A). In het bestemmingsplan worden dit immissieregels genoemd. Het verschil tussen de buiten- en binnenwaarde kan worden bereikt door het treffen van reguliere isolatiemaatregelen.

In de planregels zijn de eerste drie uitgangspunten als volgt uitgewerkt:

Artikel 4.1.2 Geluidgevoelige activiteiten

Ter plaatse van het besluitsubvlak 'geluidzone' en buiten de perceelsgrenzen van de geluidhinderlijke inrichtingen die geluidshinder veroorzaken zijn in uitzondering op artikel 4.1.1 geen nieuwe geluidgevoelige activiteiten toegestaan.

Artikel 4.5, lid r:

In uitzondering op het bepaalde in artikel 4.1.2 kunnen geluidgevoelige functies binnen het besluit-subvlak 'geluidzone' worden gerealiseerd als:

1. de inrichting die verantwoordelijk is voor de betreffende contour gesaneerd is,
2. uit nader onderzoek is gebleken dat de inrichting die de betreffende contour veroorzaakte buitenwerking is gesteld,
3. uit nader onderzoek is gebleken dat de wijze waarop de betreffende inrichting in werking is zodanig is gewijzigd, dat daardoor de geluidcontour feitelijk niet meer over de geprojecteerde geluidgevoelige functie valt, of
4. uit nader onderzoek is gebleken dat de geluidgevoelige functie zodanig kan worden gerealiseerd, dat aan de in artikel 5, eerste lid genoemde normen wordt voldaan, of de wettelijke grenswaarden voor geluid niet van toepassing zijn en de geluidgevoelige functie beschikt over een geluidsluwe buitenruimte en een geluidsluwe gevel waar het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) ten hoogste 50 dB(A) etmaalwaarde bedraagt.

Artikel 5 emissienormen

5.1 Geluid

- a. Het geluidsniveau veroorzaakt door activiteiten bedraagt niet meer dan:

Dagdeel	7.00-19.00	19.00-23.00	23.00-07.00
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) ter plaatse van de perceelsgrens	60 dB(A)	55 dB(A)	50 dB(A)
Maximaal geluidsniveau (L_{Amax}) ter plaatse van de perceelsgrens	80 dB(A)	75 dB(A)	70 dB(A)
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) op de gevel van geluidgevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)
Maximaal geluidsniveau (L_{Amax}) ter plaatse van geluidgevoelige gebouwen	75 dB(A)	70 dB(A)	65 dB(A)



- b. Ongeacht het geluidsniveau op de gevel geldt in verblijfsruimten van geluidsgevoelige gebouwen:

Dagdeel	7.00-19.00	19.00-23.00	23.00-07.00
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{A,LT}$)	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidsniveau ($L_{A,max}$)	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

- c. De in lid a gestelde voorschriften en waarden vervangen de waarden uit afdeling 2.8 Geluidhinder van het Activiteitenbesluit. De overige voorschriften en artikelen uit afdeling 2.8 blijven van kracht. Bovenstaande waarden zijn niet van toepassing op bestaande (bedrijfs)woningen, voor die woningen wordt de huidige geluidbelasting gehandhaafd, tenzij een nieuwe bedrijfsactiviteit invloed heeft op deze bestaande woningen. Dan wordt voor het geluidsniveau op de gevel getoetst aan het bovenstaande en voor het binnenniveau getoetst aan het heersende binnenniveau.
- e. De norm behorend bij de perceelgrens die het meest effect heeft op de naastgelegen geluidsgevoelige functie betreft het gemiddelde geluidsniveau over een oppervlak in dB(A)/m². Het oppervlak is gedefinieerd als de lengte van één perceelgrens met een hoogte van 3 meter uitgaande van elke verdiepingshoogte waar woningbouw mogelijk is.
- f. Bij nieuwvestiging of uitbreiding moeten bedrijven een akoestisch onderzoek indienen waaruit blijkt dat het bedrijf aan de geluidsvoorschriften uit het omgevingsplan kan voldoen. Het bevoegd gezag kan besluiten dat het overleggen van een akoestisch

onderzoek niet vereist is indien op basis van bedrijfsgegevens aannemelijk is dat het bedrijf kan voldoen.

- h. De Handleiding meten en rekenen Industrielawaai uit 1999 is van toepassing bij het bepalen van de in voorgaande voorschriften toegestane waarden.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

De mogelijkheid om gebiedsgerichte milieuregels (maatwerkregels) op te nemen in het omgevingsplan en in het concrete geval maatwerkvoorschriften vast te stellen, is opgenomen in artikel 4.6 Omgevingswet respectievelijk artikel 4.5 Omgevingswet. Voor een uitgebreidere toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting behorende bij de Omgevingswet, te raadplegen via de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl, tabblad Omgevingswet.

3.14

Delegatie planwijziging

Mogelijkheden

Binnen het experiment is het mogelijk de bevoegdheid tot het wijzigen van onderdelen van het bestemmingsplan te delegeren aan burgemeester en wethouders. De gemeenteraad kan zelf bepalen op welke onderdelen van het plan deze bevoegdheid betrekking heeft. Op het eerste gezicht lijken er veel overeenkomsten te zijn met de flexibiliteitsbepalingen uit artikel 3.6.Wro (wijzigingsbevoegdheid / uitwerkingsplicht). Er zijn belangrijke verschillen:

1. Allereerst kan de gemeenteraad het delegatiebesluit los van het bestemmingsplan nemen en daarmee ook na vaststelling van het plan. De bevoegdheid is niet in het bestemmingsplan zelf opgenomen, maar daarbuiten. Hiermee ontstaat een dynamischer en flexibeler systeem, dat beter aansluit op de Awb;
2. Op de tweede plaats hoeft geen separaat wijzigings- of uitwerkingsplan meer gemaakt te worden, maar wordt het bestemmingsplan rechtstreeks gewijzigd. Dit voorkomt versnippering van regels over een zogenoemd 'moederplan' en onderliggende uitwerkings- of wijzigingsplannen en beperkt dit het gevaar op onsamenvhangende of zelfs conflicterende regels. Overigens blijft het binnen het experiment wel mogelijk om gebruik te maken van de mogelijkheden van artikel 3.6 Wro. Onder de Omgevingswet vervalt deze mogelijkheid;
3. Tegen het delegatiebesluit zelf staan geen rechtsmiddelen open. Beroep staat open tegen de wijziging van het bestemmingsplan;
4. Aan het delegatiebesluit ligt geen onderzoek ten grondslag. Eventueel onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van de wijziging van het bestemmingsplan.

Ter verduidelijking van bovenstaande volgen enkele voorbeelden:

- De gemeenteraad kan in een structuur- of omgevingsvisie een transformatiegebied aanwijzen en het college van burgemeester en wethouders bij delegatiebesluit de bevoegdheid geven om het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) al dan niet in fases zo te wijzigen dat de transformatie zonder afwijkingsvergunning gerealiseerd wordt. Ook kan de raad het college van burgemeester en wethouders opdragen om afwijkingsbesluiten te nemen en het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) daarmee in

overeenstemming te brengen. Een delegatiebesluit kan deze mogelijkheden ook allebei toestaan.

- De gemeenteraad kan het aanpassen van een bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) als gevolg van de aanwijzing van een beschermd stadsgezicht delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, ook in algemene zin.
- De gemeenteraad kan aan bepaalde locaties functies toekennen waarbij de regels met betrekking tot bouw- en gebruiksactiviteiten in delegatie door het college van burgemeester en wethouders in het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) worden gegeven.
- De gemeenteraad kan bij delegatiebesluit bepalen dat het college van burgemeester en wethouders het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) op een bepaalde wijze wijzigt zodra een bepaald perceel minnelijk verworven is.

Op de voorbereiding van en de inhoud van een delegatiebesluit is afdeling 10.1.2 Awb van toepassing. Uit de woorden 'delen van' blijkt dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot wijzigen van het bestemmingsplan niet integraal kan overdragen. Het is aan het democratisch meest gelegitimeerde orgaan op lokaal niveau – de gemeenteraad – om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie.

Praktijkervaringen

Door diverse gemeenten wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Wat opvalt is dat in een aantal gevallen de bevoegdheid om het plan te wijzigen in het plan zelf is opgenomen net als dat bij een wijzigingsbevoegdheid nu het geval is. Gemeenten geven aan hier-voor te kiezen, omdat het voor raadplegers van het bestemmings-



Brainportpark, Eindhoven

plan anders niet bekend is of en onder welke omstandigheden het plan door burgemeester en wethouders kan worden gewijzigd. Het nadeel van deze werkwijze is dat de regels over delegatie hiermee onderdeel worden van het plan en daarmee ook open staan voor een rechterlijke toets. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de maximale mogelijkheden van het plan onderzocht moeten worden, inclusief de delegatiebepaling. Kijkend naar de bedoeling van de Omgevingswet is het advies om het delegatiebesluit separaat vast te stellen en daarmee buiten het plan te houden.

In de 15^{de} tranche is een kleine redactionele wijziging ter zake van de delegatiebevoegdheid opgenomen. Bepaald is dat de raad de bevoegdheid tot het vaststellen (in plaats van *wijzigen*) van delen (in plaats van *onderdelen*) van het plan kan delegeren aan burgemeester en wethouders. Met deze kleine aanpassing wordt bereikt dat artikel 3.8 Wro, waarin de procedure voor het bestemmingsplan is uitgeschreven, van overeenkomstige toepassing is.

Gedachtevorming in het kader van de Omgevingswet

De delegatiebevoegdheid is opgenomen in artikel 2.8 Omgevingswet. Een verschil ten opzichte van het experiment is dat in de wettekst het woord 'vaststellen' wordt gebruikt in plaats van 'wijzigen'. Materieel levert dit echter geen verschillen op. Evenals binnen het experiment mogen burgemeester en wethouders uitsluitend 'delen van het omgevingsplan' vaststellen. Daarmee behoudt de gemeenteraad het primaat. Voor een uitgebreidere toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting behorende bij het wetsvoorstel van de Omgevingswet, te raadplegen via de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl, tabblad Omgevingswet.



Valkenburg, Katwijk

4. Tips en tops bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Het experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' is 3 jaar geleden gestart. Op 15 mei 2014 (zevende tranche) zijn de eerste zeven plangebieden aangewezen. Sindsdien heeft het experiment een vlucht genomen en zijn al ruim 100 gebieden aangewezen. Hoog tijd om de (tussen)balans op te maken en de belangrijkste ervaringen en lessen te delen.

1. Stem keuzes af op de doelen van het plan

De ervaring leert dat de voorbereiding van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte meer tijd en aandacht vraagt dan een regulier bestemmingsplan. Om die reden is het verstandig om selectief te zijn en het instrumentarium nauwkeurig af te stemmen op de doelen van het plan. Als u zich primair ten doel stelt om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, dan ligt het werken met open normen en beleidsregels en het faseren van onderzoek voor de hand. Het experimenteren met de integratie van lokale verordeningen, ligt dan minder in de rede, omdat, zo is gebleken, dat veel afstemming en daarmee tijd vraagt. Door selectief te zijn kunnen sneller resultaten worden geboekt, wat ook weer energie geeft om door te gaan.

2. Motiveer van welke mogelijkheden gebruik is gemaakt

Artikel 7c verplicht u niet om gebruik te maken van alle afwijkingsmogelijkheden. Dit neemt niet weg dat u er goed aan doet om in de toelichting verantwoording af te leggen van de gemaakte keuzes. Van welke mogelijkheden hebt u gebruik gemaakt en waarom? In een aantal bestemmingsplannen is hier heel praktisch invulling aan gegeven met een tabel, waarin per afwijkingsmogelijkheid wordt gemotiveerd waarom er al dan niet gebruik van wordt gemaakt.

3. Faseren van onderzoek: stem onderzoek af op het detailniveau van het plan

Faseren van onderzoek wordt nog wel eens verward met het verleggen van het onderzoek van de planfase naar de realisatiefase. In de planfase wordt dan bijvoorbeeld geen akoestisch onderzoek uitgevoerd, maar volstaan wordt met opname van een planregel (randvoorwaarde) dat voldaan moet worden aan de voorkeursgrenswaarde voor geluid of een vastgestelde hogere waarde. Dit is niet juist. Het uitgangspunt van faseren is dat het detailniveau van het onderzoek wordt afgestemd op het detailniveau van het plan. Ter illustratie: als bekend is waar en wanneer bebouwing gerealiseerd zal worden en wat de kenmerken hiervan zijn, ligt het voor de hand om een gedetailleerd akoestisch onderzoek uit te voeren. Is deze informatie niet voorhanden, dan kan volstaan worden met globaal akoestisch onderzoek en opname van een kwaliteitseis in de regels van het bestemmingsplan. Bijvoorbeeld: de geluidbelasting als gevolg van wegverkeer op de gevel van nieuw te bouwen woningen mag niet meer dan 50 dB(A) bedragen. Met een dergelijke regel wordt tevens het hogere waardebesluit, zoals bedoeld in de Wet geluidhinder, in het plan geïntegreerd. De bevoegdheid hiertoe is opgenomen in artikel 7c, lid 9, onder c. Het later vaststellen van de hogere waarde (bij de omgevingsvergunning voor bouwen) is niet mogelijk op grond van artikel 7c. Het bovenstaande geldt ook voor thema's als externe veiligheid, bedrijven en milieuzonering en de ladder voor duurzame verstedelijking.

4. Delegatiebevoegdheid

De gemeenteraad kan de bevoegdheid om delen van het bestemmingsplan vast te stellen delegeren aan burgemeester en wethouders. In afwijking van wat we gewend zijn bij het reguliere bestemmingsplan is het de bedoeling dat een dergelijk delegatiebesluit niet in het plan wordt geïntegreerd, maar los van het plan wordt genomen. Dit kan ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan, maar ook op een later tijdstip. Opname in het plan ontnemt de voordelen van de nieuwe werkwijze, waardoor de regels onderdeel uitmaken van het plan en daarmee ook aan een rechterlijke toets kunnen worden onderworpen. Het is aan te bevelen om in het delegatiebesluit duidelijk vast te leggen onder welke voorwaarden burgemeester en wethouders delen van het bestemmingsplan mogen vast stellen. Daarbij kan worden gedacht aan het type voorwaarden zoals deze nu in een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht worden opgenomen.

5. Nader afwegingsmoment

Bij veel gemeenten bestaat de wens om globaal te bestemmen, maar tegelijkertijd wil men wel de vinger aan de pols houden. Veel gemeenten doen dit door een nader afwegingsmoment in de planregels in te bouwen. Op het moment dat zich een concreet initiatief aandient, kan alsnog een nadere beoordeling worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld: het bouwen van een nieuwe woning is toegestaan, mits de hoogte is afgestemd op het omliggende woongebied en voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein wordt gerealiseerd. De huidige jurisprudentie van de Afdeling biedt hiervoor geen, dan wel in zeer beperkte mate ruimte. Als u ervoor kiest om in de planregels een nader afwegingsmoment in te bouwen, dan is het nodig om de open norm (voldoende parkeren/hoogte afgestemd op omliggend woongebied) uit te werken in een beleidsregel. Ook moet uit de planregel duidelijk blijken bij de uitoefening van welke bevoegdheid de open norm wordt uitgelegd door middel van een beleidsregel. Let er goed op dat de beleidsregels op een voldoende duidelijke wijze invulling geven aan de in de planregels gebruikte (open) normen en niet zelf voor verschillende uitleg vatbaar zijn.

6. Vergunningplichten in het bestemmingsplan

In het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen vergunningplichten worden opgenomen voor de volgende activiteiten:

- Slopen;
- Aanleggen;
- Planologisch strijdig gebruik/bouwen.

In een aantal bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte is de activiteit bouwen ook vergunningplichtig gemaakt. Dit is niet mogelijk, omdat de activiteit bouwen exclusief en uitputtend is geregeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, Wabo. Overigens wordt de wens van gemeenten om lokaal te bepalen voor welke bouwwerken vergunning is vereist wel begrepen. Immers: als wordt gewerkt met algemene regels die concreet en objectief voorschrijven onder welke omstandigheden mag worden gebouwd heeft een vergunning weinig toegevoegde waarde. Er vindt dan

geen beoordeling plaats. Het ligt in dat geval voor de hand om een verbod behoudens melding op te nemen. Op de tweede plaats bevatten enkele bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte een vergunningplicht voor het starten of wijzigen van gebruik (in enge zin). In juridische zin wordt dit vaak vormgegeven door het gebruik eerst te verbieden, waarna via een omgevingsvergunning van dit verbod kan worden afgeweken. Het instrument van de binnenplanse afwijking (ex artikel 3.6, eerste lid, onder c, Wro) is echter bedoeld voor uitzonderings-situaties en leent zich niet om voor het gewenste oogmerk op brede schaal te worden toegepast. Het voornemen bestaat om aan artikel 7c een nieuw instrument toe te voegen waarmee planologisch gewenst gebruik (in enge zin) in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte aan een vergunningplicht kan worden onderworpen. In de loop van 2017 kan hier meer duidelijkheid over worden geboden (in de 16^{de} tranche).

7. Open normen en beleidsregels

Het werken met open normen, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bevoegdheid afhankelijk is van beleidsregels, is een belangrijk instrument om de flexibiliteit maar tevens ook de mogelijke invulling en daarmee de rechtszekerheid van het plan te vergroten. Inmiddels zijn de eerste contouren van deze werkwijze zichtbaar geworden in de jurisprudentie, in het bijzonder rondom het thema parkeren. Hieruit kan een aantal rode draden worden ontleend, die allen samenhangen met de rechtszekerheid van het plan en de voorspelbaarheid voor initiatiefnemers, het bevoegd gezag zelf en derden.

- Allereerst is het sterk aan te bevelen om de beleidsregels gelijktijdig met het plan vast te stellen, dan wel een duidelijke instructie in het plan op te nemen dat een beleidsregel moet worden vastgesteld. Dit vergroot de rechtszekerheid van het plan, ondanks dat de beleidsregels in formele zin geen onderdeel uitmaakt van het plan.
- De beleidsregel moet in de tweede plaats schriftelijk worden vastgelegd en worden gepubliceerd. Een verwijzing naar een ongeschreven beleidslijn is niet voldoende.
- Niet alle onderwerpen lenen zich om als open norm te formuleren. De vraag waar gebouwd mag worden moet uit het bestemmingsplan kunnen worden opgemaakt. Dit vormt immers de essentie van het bestemmingsplan.
- Het gebruik van open normen in de gebruiksregels van het plan is in beginsel niet mogelijk. Omdat voor het starten of wijzigen van gebruik geen toestemming van de gemeente is vereist, is er ook geen sprake van de uitoefening van een bevoegdheid in welk kader de uitleg van de open norm afhankelijk is van beleidsregels. Overwogen wordt om aan artikel 7c een nieuw instrument toe te voegen, waarmee planologisch gebruik aan een vergunningplicht kan worden onderworpen. Dit maakt het mogelijk om ook in de gebruiksregels met open normen te werken. Zie ook de voorgaande punten: nader afwegingsmoment en vergunningplichten in het plan.

8. Gebodsbepalingen: formuleer als voorwaardelijke verplichting

Een aantal gemeenten werkt in het bestemmingsplan met gebodsbepalingen. Dit zijn regels die dwingen om een activiteit uit te voeren zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. Bijvoorbeeld: de eigenaar is verplicht sloten en watergangen op of grenzend aan zijn perceel jaarlijks schoon te maken. Of verstrekkender: de eigenaar is verplicht om voor 1 januari 2024 de bestaande bebouwing te slopen. Artikel 7c biedt voor het opnemen van dergelijke direct werkende gebodsregels geen, dan wel in zeer beperkte mate ruimte. De belangrijkste reden hiervoor is dat het wettelijk voorgescreven overgangsrecht, zoals opgenomen in de artikel 3.2.1 en 3.2.2, Bro, is geënt op toelatingsplanologie. Bestaand (legaal) gebruik en bebouwing mag worden gecontinueerd, ondanks dat het bestemmingsplan voorziet in een andere/nieuwe situatie. Kortom: verbieden kan wel; gebieden niet. Om die reden wordt geadviseerd om actieve doe-verplichtingen (want dat zijn geboden) juridisch vorm te geven als voorwaardelijke verplichting. Het verschil met een gebodsbepaling is dat ze eenmalig, bijvoorbeeld bij het bouwen of uitbreiden van een woning, worden ingeroepen en ze worden opgelegd uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening (onder de Omgevingswet: evenwichtige functietoedeling).

9. Maak gebruik van de kennis en ervaring bij het ministerie van IenM

Als u specifieke vragen heeft over de toepassingsmogelijkheden van artikel 7c leg ze dan voor aan medewerkers van het programma-team Chw. Vaak kunnen zij uw vragen zelf beantwoorden en anders leggen zij de vraag voor aan een deskundige binnen het ministerie. U krijgt een deskundige reactie, gebaseerd op de meest recente inzichten, en het ministerie kan de ervaringen goed gebruiken in het wetgevingsproces rondom de Omgevingswet.

10. Aanmelden van uw experiment

U kan uw experiment 2 keer per jaar aanmeldingen bij het programmeerteam Crisis- en herstelwet, voor 1 oktober en voor 1 maart. Opname van uw project is slechts mogelijk als wordt voldaan aan de criteria die hiervoor gelden: duurzaam, innovatief en aannemelijk moet zijn dat het project een bijdrage levert aan het bestrijden van de economische crisis. Aanmelden kan door middel van een format. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met mw. M. Arnolds (monique.arnolds@minienm.nl) of dhr. D. van den Hoek (duncan.vanden.hoek@minienm.nl).

5. Leeslijst

- Uitspraak Raad van State betreffende dynamische verwijzing naar parkeernormen. <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2015:2837>. De uitspraak is voorzien van een annotatie in het Tijdschrift voor Bouwrecht (oktober 2015, pagina 983 e.v.).
- Uitspraak van de Raad van State betreffende de toepassing van de criteria van artikel 2.4, tweede lid, Chw. Projecten worden slechts aangewezen indien aannemelijk is dat ze:
 1. innovatief zijn;
 2. een bijdrage leveren aan het bestrijden van de economische crisis;
 3. duurzaamheid.[ECLI:NL:RVS:2017:1304](http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2017:1304).
- Notitie reikwijdte omgevingsplan (inzake integratie van verordeningen). Het document is niet openbaar raadpleegbaar en wordt op aanvraag verstrekt door IenM.
- Plan van Aanpak dynamische 3D model Den Haag. Het document is niet openbaar raadpleegbaar en wordt op aanvraag verstrekt door het ministerie van IenM.
- Artikel over werken met open normen en beleidsregels van mr. A. de Snoo. "Anticiperen op het omgevingsplan: flexibiliteit in regels en beleidsregels" (Vastgoedrecht 2015-3).
- Nota van toelichting behorende bij de 7^{de} tranche van het Besluit uitvoering Chw. Kamerstukken II, 2014, 168.
- Het maken van een omgevingsplan, deel 1. Waar beginnen we aan? Auteurs: Armando Snijders, Steffie Renders, Casper Cuppen, Karin Steenbakkens (De Gemeentestem 2014/70).
- Het maken van een omgevingsplan, deel 2. Plannen met beleid en verordenen met een plan: hoe doe je dat? Auteurs: Armando Snijders, Steffie Renders, Casper Cuppen, Karin Steenbakkens (De Gemeentestem 2014/70).
- E-book AMvB's in vogelvlucht, Thema's en samenvattingen. Hierin wordt onder andere ingegaan op de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte voor Binckhorst (Den Haag) en het Chv-terrein (Veghel). Het E-book kan worden geraadpleegd via: <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/magazines/2017/03/09/e-book-amvbs-in-vogelvlucht>
- Artikel in het magazine van de VNG over het project 'Handvatten voor het omgevingsplan'. <https://vng.nl/producten-diensten/vng-magazine/vng-magazine-nummer-17-2016/staalkaarten-maken-het-omgevingsplan-concreet>
- Prototype voor gebruiksvriendelijke viewer omgevingsplan. Soest zet eerste stap naar een nationale viewer voor het omgevingsplan. Auteur: Marcel Bayer (ROM 6, juni 2017).

Bijlage 1

Wettekst artikel 7c Besluit uitvoering Chw, inclusief nota van toelichting (t/m 15^{de} tranche)

1. In aanvulling op [artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening](#) kunnen in het bestemmingsplan ook regels worden gesteld, die strekken ten behoeve van het:
 - a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
 - b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.
2. In afwijking van [artikel 3.1, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening](#) wordt de bestemming van gronden, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels, binnen een periode van twintig jaar opnieuw vastgesteld. Artikel 3.1, derde tot en met vijfde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is niet van toepassing.
3. In afwijking van [artikel 3.2 van de Wet ruimtelijke ordening](#) geldt een voorlopige bestemming voor een termijn van ten hoogste tien jaar.
4. Het bestemmingsplan kan de door het gemeentebestuur gestelde regels als bedoeld in [artikel 108 van de Gemeentewet](#) bevatten die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.
5. De regels in het bestemmingsplan kunnen voorts inhouden een verbod om zonder voorafgaande melding aan burgemeester en wethouders een daarbij aangewezen activiteit te verrichten.
6. In het bestemmingsplan kunnen tevens regels worden gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Daarbij kan worden bepaald dat de beleidsregels worden vastgesteld door de raad of door burgemeester en wethouders.
7. Als de regels, bedoeld in het zesde lid, betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken en bij de toepassing een interpretatie behoeven, stelt de raad de criteria vast die worden toegepast bij de beoordeling van het uiterlijk van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit betrekking heeft. Deze criteria zijn zoveel mogelijk toegesneden op de onderscheiden bouwwerken. In afwijking van [artikel 12b van de Woningwet](#) wordt het advies van de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester slechts op die criteria gebaseerd.
8. Voor de in het experiment betrokken bestemmingsplannen geldt dat indien daarin onbenutte bouw- of gebruiksmogelijkheden worden wegbestemd, de planschade in ieder geval als voorzienbaar in de zin van [artikel 6.3, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening](#) wordt aangemerkt, indien:
 - a. deze herziening ten minste drie jaar voor de vaststelling van het bestemmingsplan is aangekondigd;
 - b. van de voorgenomen herziening kennis is gegeven aan de eigenaren in het gebied, en
 - c. gedurende deze termijn de mogelijkheid bestond de bouw- of gebruiksmogelijkheden te realiseren.
9. Bij de voorbereiding, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling van het bestemmingsplan kan worden afgeweken van:
 - a. de volgende artikelen van het Besluit ruimtelijke ordening
 - 1°. [1.2.1, tweede lid](#), en [1.2.1a, onderdeel a](#), onder de voorwaarde dat het ontwerp van het bestemmingsplan of het vastgestelde bestemmingsplan elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar wordt gesteld en blijft op een door de raad te bepalen internetadres. In dat geval bevat de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 1.2.1, tweede lid, een verwijzing naar dit internetadres;
 - 2°. [3.1.6, eerste lid, onder f](#), en [vijfde lid, onder c](#);

- b. de bij de ministeriële regeling, bedoeld in [artikel 1.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening](#), gestelde regels of nadere regels.
 - c. [hoofdstuk VIIIa van de Wet geluidhinder](#), met dien verstande dat:
 - 1°. in afwijking van [afdeling 1 van dat hoofdstuk](#) een besluit als bedoeld in [artikel 110a van die wet](#) deel kan uitmaken van het bestemmingsplan, en dat
 - 2°. in afwijking van [afdeling 2 van dat hoofdstuk](#) de mate van detail van de ten behoeve van de vaststelling van de geluidbelasting te verrichten akoestische onderzoeken kan worden afgestemd op het detailniveau en de fase van voorbereiding van het bestemmingsplan;
 - d. [artikel 5.4 van het Besluit geluidhinder](#), met dien verstande dat:
 - 1°. een besluit als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder deel kan uitmaken van het bestemmingsplan en
 - 2°. de mate van detail van de ten behoeve van de vaststelling van de geluidbelasting te verrichten akoestische onderzoeken kan worden afgestemd op het detailniveau en de fase van voorbereiding van het bestemmingsplan.
10. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan kan de raad besluiten af te wijken van artikel 6.12, eerste en derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, met dien verstande dat een exploitatieplan door burgemeester en wethouders kan worden vastgesteld bij een omgevingsvergunning voor het bouwen.
11. Indien toepassing wordt gegeven aan het tiende lid, geldt dat:
- a. artikel 6.12, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is op de omgevingsvergunning voor het bouwen;
 - b. in afwijking van artikel 6.14, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op de voorbereiding van het exploitatieplan;
 - c. daarvoor in het bestemmingsplan een of meer exploitatiegebieden worden aangewezen;
 - d. in aanvulling op artikel 2.10, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de omgevingsvergunning voor het bouwen kan worden geweigerd als de exploitatieopzet als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, van de Wet ruimtelijke ordening, een tekort bevat, dat niet is gedekt;
 - e. als de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt geweigerd, de exploitatieopzet als bedoeld in onderdeel d, deel uitmaakt van het besluit.
12. [Artikel 8.42b van de Wet milieubeheer](#) en [artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit milieubeheer](#) zijn op het bestemmingsplan van overeenkomstige toepassing.
13. De raad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het bestemmingsplan delegeren aan burgemeester en wethouders.
14. In afwijking van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto artikel 3.2, aanhef en onderdeel b, van de Regeling omgevingsrecht kunnen burgemeester en wethouders van de aanvrager verlangen dat de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden in of bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van die wet, worden aangevuld met gegevens en bescheiden over de gevolgen van het beoogde gebruik voor de fysieke leefomgeving.
15. In afwijking van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van die wet worden verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 7c (pilot Brede reikwijdte bestemmingsplan)

Met deze pilot wordt geëxperimenteerd met de in de toekomstige Omgevingswet beoogde verbreding van het bestemmingsplan tot een omgevingsplan. Zolang de beoogde Omgevingswet niet is vastgesteld en in werking is getreden, geldt een experimenteel omgevingsplan als een buitenwettelijk en vormvrij plan. Met artikel 7c wordt een wettelijke grondslag gegeven aan deze experimentele bestemmingsplannen.

In het kader van dit experiment mag worden afgeweken van de aangegeven onderdelen van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de Wet geluidhinder (Wgh), het Besluit geluidhinder (Bgh), de Wet milieubeheer (Wm) en het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Hieronder zal nader op deze afwijkmogelijkheden worden ingegaan.

Eerste lid

De het conceptwetsvoorstel voor de Omgevingswet wordt voorgesteld te streven naar één gebiedsdekkende regeling per overheid: voor de gemeente het omgevingsplan, voor de provincie de omgevingsverordening en voor het waterschap de waterschapsverordening. Deze nieuwe planfiguren hebben een breder, meer integraal karakter dan de bestaande regelingen, die meestal slechts één onderwerp betreffen. Beoogd is om de regels over goede ruimtelijke ordening (zoals bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen) te integreren met regels over bijvoorbeeld milieu, natuur, cultureel erfgoed (waaronder monumenten, stads- of dorpsgezichten en archeologie), bomen en welstand. De integratie van de regels per overheid in één regeling levert behalve een flinke sanering van documenten naar verwachting ook meer eenduidigheid op voor initiatiefnemende burgers en bedrijven. Het samenvoegen in één regeling stimuleert de afstemming van individuele regels. Strijdigheid tussen en stapeling van regels worden al in het stadium van voorbereiding beter zichtbaar, en kunnen aldus voorafgaand aan de vaststelling worden bijgesteld. De integratie maakt ook een daadwerkelijk integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk. De verbreding ten opzichte van bestaande regelingen leidt er onder andere toe dat het traditionele ruimtelijke ordeningsbegrip ‘bestemming van de grond’ in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is vervangen door het ruimere begrip ‘functie van de locatie’. In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet wordt de reikwijdte van het omgevingsplan verbreed tot ‘een veilige en gezonde fysieke leefomgeving alsmede het doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van die fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies’. Dit betekent een verbreding van het momenteel in artikel 3.1, eerste lid, Wro opgenomen begrip ‘een goede ruimtelijke ordening’. Door deze verbreding

kan de gemeente veel meer zaken integreren in het omgevingsplan dan in het bestemmingsplan. Daardoor wordt het omgevingsplan veel beter geschikt voor het verwezenlijken van integraal gebiedsgericht omgevingsbeleid. Het wordt bijvoorbeeld mogelijk om omgevingswaarden op te nemen, uitgaande daarvan in het omgevingsplan regels te stellen die een adequate milieubescherming waarborgen voor een bepaald aspect in een bepaald gebied, waardoor toedeling van functies aan locaties in dat gebied vervolgens globaler kan zijn ('globaler te bestemmen'). Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen de aan deelnemende gemeenten nu al experimenteren met het opstellen van een bestemmingsplan met een bredere reikwijdte.

Tweede lid

Voor deze bestemmingsplannen geldt niet de actualiseringsplicht ex artikel 3.1, tweede lid, Wro. Voor de looptijd van deze bestemmingsplannen is aangesloten bij het in de zesde tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet opgenomen experiment met een looptijd van twintig jaar (artikel 7b van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet). Dientengevolge behoeft ook niet te worden voldaan aan de in de jurisprudentie ontwikkelde verplichting dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan moet worden aangetoond dat dit binnen tien jaar kan worden gerealiseerd. In het kader van uitnodigingsplanologie treedt de gemeente faciliterend op en neemt ze de ontwikkeling van het gebied niet (altijd) zelf in handen.

Gelet op de verlengde looptijd van het bestemmingsplan, zijn het derde en vijfde lid, van artikel 3.1 Wro niet van toepassing.

Derde lid

Bij het bestemmingsplan kunnen voorlopige bestemmingen worden toegeedeeld en met het oog hierop voorlopige regels worden gegeven. Een voorlopige bestemming geldt voor een daarbij te stellen termijn van ten hoogste tien jaar in plaats van de in artikel 3.2 Wro genoemde maximale termijn van vijf jaar.

Vierde lid

Daarnaast is bepaald dat ook overige voor de fysieke leefomgeving relevante regelingen, die voorheen zouden zijn opgenomen in zelfstandige verordeningen, kunnen worden geïntegreerd in één instrument. Regels op het gebied van de fysieke leefomgeving kunnen daardoor worden gebundeld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- bescherming van bomen of houtopstanden,
- ligplaatsen voor woonschepen, recreatievaartuigen en terrasboten,
- bedrijfsmatig te exploiteren terrassen,
- kiosken en andere permanente verkooppunten in de openbare ruimte,
- het maken van een inrit of uitweg,
- alarminstallaties die een voor de omgeving opvallend geluid of lichtsignaal kunnen produceren,
- handelsreclame op of aan een onroerende zaak,
- opslaan van roerende zaken in een aangewezen gedeelte van de gemeente of het gedogen daarvan.

Vijfde lid

Dit lid voorziet in een grondslag voor het in het bestemmingsplan opnemen van een verbod een activiteit te verrichten zonder deze te melden. Wanneer een activiteit potentieel een impact op de leefomgeving kan hebben, kan het via een melding nodig zijn dat de gemeente in staat wordt gesteld om voorafgaand aan het starten van de activiteit nog acties te verrichten, zoals:

- het uitvoeren van een initiële controle vooraf;
- het beoordelen of gelet op de kwetsbaarheid van de omgeving of cumulatie met andere activiteiten het wellicht noodzakelijk is om aanvullende eisen te stellen;
- zelf in het kader van het beheer van de leefomgeving maatregelen te treffen, die een betere bescherming van de leefomgeving waarborgen.

Omdat het niet melden in een dergelijk geval de gemeente deze mogelijkheid ontnemt en tot oneigenlijk voordeel voor de initiatiefnemer kan leiden, bevat deze bepaling de mogelijkheid tot 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 de gemeente alsnog de tijd te bieden voor de noodzakelijke geachte acties.

Zesde lid

In het bestemmingsplan kunnen regels worden gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Daarbij kan worden bepaald dat de beleidsregels (kunnen) worden vastgesteld door de raad of door burgemeester en wethouders. Deze constructie is een aanvulling op hetgeen de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over beleidsregels regelt. De raad kan bij de vaststelling van het bestemmingsplan bepalen dat de beleidsregels door de raad zelf of door burgemeester en wethouders moeten worden vastgesteld. De Awb gaat ervan uit dat beleidsregels worden vastgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd gezag bij de toepassing van de beleidsregel is.

Deze constructie biedt het gemeentebestuur meer flexibiliteit bij het stellen van criteria die bij de toepassing van een bevoegdheid door het bevoegd gezag moeten worden gehanteerd. Het maakt het desgewenst mogelijk om in een algemene regel in het bestemmingsplan te volstaan met een abstract criterium, waarbij de concrete invulling van dat criterium wordt opgenomen in beleidsregels. Doordat er geen vormvereisten voor beleidsregels gelden, bieden beleidsregels bovendien meer mogelijkheden tot het visueel weergeven en ook meer ruimte voor het aanbrengen van samenhang tussen verschillende onderwerpen van de zorg voor de fysieke leefomgeving. Dit is destijds voor de wetgever aanleiding geweest om welstandscriteria niet langer onderwerp te laten zijn van de gemeentelijke bouwverordening maar van beleidsregels.

Toepassing van deze bevoegdheid door de raad kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer in het gemeentelijke bestemmingsplan over parkeervoorzieningen voor de te bouwen gebouwen de abstracte regel is opgenomen 'Indien de omvang of de bestemming

van het gebouw daartoe aanleiding geeft, moet ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte zijn aangebracht, waarbij rekening moet worden gehouden met de eventuele bereikbaarheid per openbaar vervoer'. Deze regel werkt juridisch door via de toetsingsgronden die het bevoegd gezag (veelal burgemeester en wethouders) moet toepassen bij het nemen van een beslissing over een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Het zesde lid maakt het mogelijk om dan in het omgevingsplan tevens te bepalen dat burgemeesters en wethouders beleidsregels over de toepassing van die regel moeten vaststellen, zodat voor een ieder duidelijk wordt in welke gevallen aan de regel wordt voldaan.

Beleidsregels zorgen voor consistent overheidshandelen in de uitvoeringspraktijk. Zij maken duidelijk hoe een bestuursorgaan een bevoegdheid in concrete gevallen zal toepassen, bijvoorbeeld bij het beslissen op aanvragen om omgevingsvergunning. Daarmee dragen beleidsregels bij aan een voorspelbare overheid en het voorkomen van willekeur bij de uitoefening van bevoegdheden. Zoals aangegeven gaat het om regels uit het bestemmingsplan waarvan bij de toepassing gebruik wordt gemaakt van beleidsregels. Bij de toetsing aan de beleidsregel kan gebruik worden gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid, echter uitsluitend voor activiteiten die binnen de regel passen. Indien een activiteit afwijkt van de in het omgevingsplan opgenomen regels kan uitsluitend medewerking worden verleend via een afwijking van het bestemmingsplan. Wanneer een afwijking van een bestemmingsplanregel wordt aangevraagd kan geen gebruik worden gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid, maar uitsluitend met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan.

Zevende lid

In dit lid is bepaald dat door de raad in elk geval beleidsregels moeten worden vastgesteld wanneer regels in het bestemmingsplan betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken en bij de toepassing een interpretatie behoeven. In die beleidsregels moeten dan de criteria zijn opgenomen die het bevoegd gezag toepast bij de beoordeling van het uiterlijk van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit betrekking heeft. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling over het uitoefenen van welstandstoezicht zoals die in de Woningwet was opgenomen, waarbij de welstandscriteria in beleidsregels moeten zijn opgenomen (gemeentelijke welstandsnota). De raad beslist daarbij zelf of en zo ja, in welke delen van de gemeente en voor welke bouwwerken welstandstoezicht uitgeoefend gaat worden. Wanneer de raad voor het uitoefenen van welstandstoezicht kiest, moet het omgevingsplan regels daarover bevatten en moeten de te hanteren welstandscriteria door de raad in beleidsregels worden vastgelegd wanneer de daarover in het omgevingsplan opgenomen criteria bij hun toepassing interpretatie behoeven. Die criteria moeten zoveel mogelijk zijn toegesneden op de onderscheiden categorieën bouwwerken.

Achtste lid

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan kan worden besloten dat in afwijking van artikel 6.1, eerste lid, Wro geen recht op planschade bestaat bij het vervallen van planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden die ten minste drie jaar ongebruikt zijn gebleven. Het idee van het experiment is om nieuwe initiatieven te faciliteren. Veel gemeenten hebben voor de crisis bestemmingsplannen opgesteld om bijvoorbeeld de bouw van woningen, kantoren of bedrijventerreinen mogelijk te maken. In de huidige tijd is er weinig tot geen vraag naar deze functies, terwijl er vaak wel animo is om op de hiervoor bestemde gronden andere activiteiten te ontplooiën. Deze activiteiten kunnen een vliegwielfunctie hebben om de ontwikkeling van het gebied van de grond te krijgen. Indien hiervoor echter een wijziging van het bestemmingsplan nodig is, zijn veel gemeenten geneigd om hier niet in mee te gaan, omdat zij vrezen met hoge planschadeclaims te worden geconfronteerd. In het kader van dit experiment wordt aan de deelnemende gemeenten de mogelijkheid geboden om bij de vaststelling van het bestemmingsplan, te bepalen dat geen recht op planschade bestaat bij het vervallen van planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden die ten minste drie jaar ongebruikt zijn gebleven. Het gaat daarbij om bouw- en gebruiksmogelijkheden die bestonden op grond van het bestemmingsplan dat door dit plan wordt vervangen. Om te voorkomen dat eigenaren van braakliggende gronden plotseling met een gewijzigde bestemming worden geconfronteerd, zullen zij tijdig op de hoogte worden gesteld van het voornemen tot wijziging van het bestemmingsplan. Een eigenaar die op dat moment een project in voorbereiding heeft of voornemens is om op korte termijn met de voorbereiding te beginnen, heeft dan voldoende gelegenheid om dat bij de gemeente te melden (als dat al niet is gebeurd), zodat het project in het nieuwe plan kan worden meegenomen. Op deze wijze wordt tevens invulling gegeven aan het begrip 'voorzienbaarheid' in artikel 6.3, aanhef en eerste lid, Wro. Indien de eigenaar zich niet meldt, heeft hij blijkbaar niet de behoefte om de bestemming te verwezenlijken en kan worden geconcludeerd dat deze niet uitvoerbaar is.

Negende lid

Bij de voorbereiding, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling van het bestemmingsplan kan worden bepaald van welke hieronder genoemde artikelen wordt afgeweken. Er bestaat dus geen verplichting om met alle hier genoemde afwijkingsmogelijkheden te experimenteren. Aan de deelnemende gemeenten worden dezelfde mogelijkheden geboden, maar het is aan de gemeentebesturen zelf om te bepalen in hoeverre hiervan gebruik wordt gemaakt. Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

Zoals hiervoor bij de toelichting op het eerste lid reeds is aangegeven, wordt de reikwijdte van het bestemmingsplan in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet verbreed tot 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving alsmede het doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van die fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies'. Dit betekent een verbreding van het momenteel in artikel 3.1, eerste lid, Wro opgenomen begrip 'een goede ruimtelijke ordening'.

Door deze verbreding kan de gemeente in het omgevingsplan veel meer zaken integreren dan in het bestemmingsplan.

In de huidige situatie dienen de bestemmingsplannen te voldoen aan de op basis van artikel 1.2.6. Bro opgestelde Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012. Deze regeling bevat vereisten inzake vormgeving, inrichting en elektronische beschikbaarstelling van het plan. Nu geëxperimenteerd gaat worden met een bredere reikwijdte van het bestemmingsplan, ligt het niet voor de hand om deze plannen te baseren op de huidige standaarden, aangezien deze zijn geënt op het begrip 'een goede ruimtelijke ordening'. Om deze reden kan de gemeente besluiten om af te wijken van de geldende standaarden. Aangezien dit tot gevolg zou kunnen hebben dat het 'brede' plan niet op www.ruimtelijkeplannen.nl kan worden geplaatst, wordt een alternatieve voorziening getroffen. In die gevallen dient de gemeente ervoor zorg te dragen dat op een andere algemeen toegankelijke wijze beschikbaar wordt gesteld en blijft op een door de raad te bepalen internetadres.

Op www.ruimtelijkeplannen.nl wordt dan, bijvoorbeeld in een pdf-bestand een contour zonder geo-inhoud geplaatst, met daarbij (of daarin) een duidelijke verwijzing naar het internetadres. Op dat internetadres kan niet worden volstaan met het tonen van een pdf.

In afwijking van artikel 3.1.6, vierde lid, onder c, hoeft de toelichting op het bestemmingsplan geen beschrijving te bevatten van de wijze waarop de krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen bij het plan zijn betrokken. Het past niet bij de opzet van het bestemmingsplan en organische groei om voorafgaand aan de vaststelling door de gemeente in detail te laten onderzoeken welke gevolgen de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen voor het milieu zullen hebben. Deze verantwoordelijkheid wordt, op een later moment, (grotendeels) bij de initiatiefnemer neergelegd. De systematiek wordt dat de gemeente voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan de gevolgen voor het milieu globaal onderzoekt en dat de initiatiefnemer in het kader van de vergunningverlening de gevolgen van zijn initiatief (meer) in detail in beeld brengt. Op deze manier kan het onderzoek beperkt blijven tot de gevolgen van het concrete initiatief, daar waar in de huidige situatie bij de voorbereiding van een bestemmingsplan allerlei onderzoeken worden gedaan naar de gevolgen van ontwikkelingen die het plan weliswaar mogelijk maakt, maar die in de praktijk niet zullen worden gerealiseerd. Volledigheidshalve wordt hier nog opgemerkt dat de wet- en regelgeving op het gebied van de milieueffectrapportage onverkort van toepassing blijft.

Eén van de onderscheidende kenmerken van organische groei is dat de gemeente mogelijke ontwikkelingen vooral faciliteert en in mindere mate zelf de uitvoering van het bestemmingsplan ter hand neemt. Het bestemmingsplan kan worden gezien als een uitnodiging aan initiatiefnemers en ontwikkelaars om de mogelijkheden die het plan biedt te benutten. Nu de ontwikkeling van het gebied aan de markt wordt overgelaten, kan niet van de gemeente worden verlangd dat ze reeds bij het opstellen van het bestemmingsplan aangeeft hoe dit zal worden uitgevoerd. Om deze reden is artikel 3.1.6, eerste lid, onderdeel f, niet van toepassing.

Wet geluidhinder (Wgh) en Besluit geluidhinder (Bgh)

In hoofdstuk VIIIa, afdeling 2 (de artikelen 110d t/m 110i), Wgh en artikel 5.4 Bgh worden regels gesteld waaraan een akoestisch onderzoek en een verzoek om vaststelling van een hogere grenswaarde moeten voldoen. Dit betreft o.a. het detailniveau van een akoestisch onderzoek, dat in het kader van een ruimtelijk plan moet worden uitgevoerd. Dit detailniveau is afgestemd op de bestaande ruimtelijke besluiten. De voor de pilotgebieden gewenste bestemmingsplannen met een bredere reikwijdte bevatten een regeling op hoofdlijnen. Het akoestisch onderzoek dat de akoestische validiteit van dit omgevingsplan moet onderschrijven, zal op dit hogere abstractieniveau moeten worden afgestemd. Eén en ander past binnen de denkrichting van Swung-2. 'Swung' staat daarbij voor 'Samenwerken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid'. Onder deze noemer wordt momenteel gewerkt aan een grootschalige aanpassing van de Wet geluidhinder. De invoering van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur (Swung-1) is per 1 juli 2012 geregeld middels het opnemen van een nieuw hoofdstuk 11 (Geluid) in de Wet milieubeheer. In het traject Swung-2 wordt de geluidsregelgeving rond provinciale en gemeentelijke wegen en rond gezoneerde industrieterreinen aangepast. Op 28 maart 2013 heeft de staatssecretaris van IenM een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin de beleidskeuzes voor Swung-2 zijn verwoord.³

Het onderzoek dient daarbij vanzelfsprekend wel voldoende concrete informatie te bevatten om bijvoorbeeld het besluit tot het verlenen van hogere waarden in het bestemmingsplan te kunnen integreren. Ook in een globaal bestemmingsplan moet worden onderbouwd dat de wens tot het realiseren van geluidsgevoelige functies reëel is. In de fase van planvorming is het namelijk nog mogelijk om geluidsproblemen te voorkomen door middel van een andere inrichting van het gebied. Om deze reden is het niet toegestaan om het meer gedetailleerde geluidsonderzoek volledig door te schuiven naar de procedure die moet leiden tot het afgeven van een omgevingsvergunning.

Verder is in de huidige praktijk het besluit tot vaststelling van de hogere grenswaarde op grond van de Wet geluidhinder een separaat besluit naast het ruimtelijke besluit. Omdat de grondslag en de ruimtelijke verantwoording van een ontheffing van de voorkeursgrenswaarde voortvloeit uit en is opgenomen in het bestemmingsplan met brede reikwijdte, wordt dit plan het vehikel voor het vaststellen van de hogere grenswaarde. Dit besluit is daarmee geïntegreerd in het bestemmingsplan.

Tiende lid

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan er worden afgevoerd van de verplichting ex artikel 6.12, eerste en derde lid, Wro zodat de verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan door kan schuiven naar de concrete aanvraag van een omgevingsvergunning. Dit past goed bij de in de pilots gewenste uitnodigingsplanologie. Daarbij is het wenselijk om via het bestemmingsplan uit te nodigen om tot een organische ontwikkeling van een gebied te komen. De ontwikkeling van het gebied wordt daarbij voor een belangrijk deel aan (private) initiatiefnemers overgelaten. Het is in

die gevallen over het algemeen niet gewenst om al bij de wijziging van het bestemmingsplan te worden geconfronteerd met de verplichting om een exploitatieplan vast te stellen.

Het kostenverhaalsinstrumentarium wordt met de afwijking geflexibiliseerd. De verplichting om kosten te verhalen blijft in stand. Uiteraard is het ook bij het verlenen van de vergunning mogelijk om af te zien van het opstellen van een exploitatieplan indien het kostenverhaal anderszins is verzekerd (indien bijvoorbeeld een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer is gesloten).

Elfde lid (nog niet in werking / toevoeging in 15^{de} tranche)

Het tiende lid van artikel 7c biedt de mogelijkheid aan de gemeenteraad om bij vaststelling van het bestemmingsplan af te wijken van artikel 6.12, eerste en derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening. Dit betekent dat de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan geen exploitatieplan hoeft vast te stellen, maar dat een exploitatieplan door burgemeester en wethouders kan worden vastgesteld bij de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen. Hierdoor kunnen gemeenten, met het oog op organische gebiedsontwikkeling, makkelijker en sneller een globaal bestemmingsplan vaststellen, zonder dat eerst een exploitatieplan gemaakt hoeft te worden. Voor een verdere toelichting op dit tiende lid van artikel 7c wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting op de zevende tranche (Stb. 2014, 168 / redactie: zie de toelichting op het tiende lid).

Bij organische ontwikkeling is vaak niet op voorhand duidelijk welke ontwikkelingen in het gebied plaatsvinden. Daardoor is het in de meeste gevallen niet goed mogelijk om bij vaststelling van het bestemmingsplan op basis van de kosten en opbrengsten een realistische exploitatieopzet op te stellen. Wanneer de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit aangevraagd wordt, is wel duidelijk welke ontwikkeling plaatsvindt en kunnen burgemeester en wethouders op basis van die aanvraag en de dan bekende gegevens een exploitatieplan opstellen. Voor een goede werking van dit instrument wordt het tiende lid op een aantal onderdelen verduidelijkt voor invoering van een nieuwe elfde lid. Deze aanvullingen worden hierna per onderdeel van het nieuw in te voegen elfde lid van artikel 7c van het Bu Chw besproken.

Om onduidelijkheid te voorkomen is in onderdeel a geëxpliciteerd dat artikel 6.12, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is op de omgevingsvergunning voor het bouwen indien bij het vaststellen van het bestemmingsplan gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om de verplichting tot kostenverhaal door te schuiven naar de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. Hiermee wordt verduidelijkt dat kostenverhaal ook anderszins verzekerd kan worden (bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst), wanneer de verplichting tot kostenverhaal is gefaseerd naar het moment dat de omgevingsvergunning voor bouwen wordt aangevraagd. Uit de toelichting op de zevende tranche van het Bu Chw (Stb. 2014, 168) blijkt al dat dit de bedoeling van de wetgever is. Om alle onduidelijkheid weg te nemen is dit in deze tranche expliciet geregeld.

Burgemeester en wethouders hoeven geen exploitatieplan op te stellen wanneer het kostenverhaal anderszins verzekerd is.

De termijn waarbinnen een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden verleend bedraagt ingevolge artikel 3.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht acht weken. Deze periode kan eenmaal verlengd worden met zes weken. Doordat in artikel 6.14, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is op de voorbereiding van het exploitatieplan, geldt ingevolge artikel 3.18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat burgemeester en wethouders binnen 26 weken na ontvangst van de aanvraag daarop moeten beslissen. Deze procedures lopen derhalve niet gelijk op waardoor het praktisch onmogelijk is voor burgemeester en wethouders om binnen de termijn voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit een exploitatieplan te hebben opgesteld. Indien binnen de beslistermijn het vereiste kostenverhaal niet is geregeld, komt de aanvraag in beginsel voor afwijzing in aanmerking. Indien het kostenverhaal immers niet is verzekerd, komt de financiering van de voor het project vereiste publieke voorzieningen in het geding, is de uitvoerbaarheid niet gegarandeerd en is het project niet in overeenstemming te achten met een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

In onderdeel b wordt daarom geregeld dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing is op de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan als dit moet worden opgesteld in het kader van de aanvraag om een vergunning voor bouwactiviteit als bedoeld in het tiende lid. Hierdoor kunnen de procedures van de aanvraag om de vergunning en het opstellen van het exploitatieplan gelijktijdig lopen. Burgemeester en wethouders kunnen in de regel binnen de termijnen van de reguliere procedure beslissen op de aanvraag om een vergunning, inclusief het opstellen van een exploitatieplan. Mocht dit niet binnen de termijn lukken, kan, om een afwijzing van de aanvraag te voorkomen, met gebruikmaking van artikel 4:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de termijn worden opgeschort zodat burgemeester en wethouders meer tijd hebben om tot een besluit te komen. Hierdoor komt meer tijd beschikbaar om alsnog een sluitende regeling te treffen voor het kostenverhaal. Voor het opschorten van de beslistermijn op die grondslag is wel instemming van de aanvrager vereist. Een aanvrager zal hier in de regel genoeg mee nemen, omdat een positief besluit op iets langere termijn de voorkeur zal genieten boven een weigering. In onderdeel b wordt alleen het eerste deel van het eerste lid van artikel 6.14 niet van toepassing verklaard. Het tweede deel van het eerste lid en het tweede lid van dit artikel 6.14 blijven wel van toepassing om ervoor te zorgen dat belanghebbenden op de hoogte blijven van het vastgestelde exploitatieplan.

In het bestemmingsplan moeten ingevolge onderdeel c één of meer exploitatiegebieden worden aangewezen. Dit is onder meer van belang omdat er binnen een exploitatiegebied binnenplanse verevening mogelijk is en daarbuiten niet. Met deze verplichting

wordt voorkomen dat het exploitatiegebied beperkt blijft tot de locatie waarop de aanvraag van de omgevingsvergunning betrekking heeft (waardoor een groot deel van de kosten zou moeten worden aangemerkt als kosten met betrekking tot bovenwijkse voorzieningen). Dit geeft rechtszekerheid aan toekomstige initiatiefnemers die vergunningen aanvragen waarop kostenverhaal van toepassing is. De initiatiefnemer weet zo voorafgaand aan het indienen van zijn aanvraag hoe groot het exploitatiegebied is en daarmee op welk gebied de kosten die op zijn initiatief worden verhaald betrekking hebben. Het resultaat van de exploitatieopzet kan negatief zijn. Wanneer een initiatief voldoet aan de regels van het bestemmingsplan is er geen reden om de vergunningaanvraag te weigeren. Dit kan er toe leiden dat de gemeente niet anders kan dan een exploitatieplan vaststellen en zelf het tekort te dekken. Omdat dit in hetzelfde gebied meer keren kan voorkomen leidt dit tot aanzienlijke financiële risico's voor de gemeente. Omdat dit niet wenselijk is, is in onderdeel d geregeld dat het bevoegd gezag een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit kan weigeren als de exploitatieopzet een niet gedekt tekort vertoont. Hiermee wordt voorkomen dat de overheid verplicht zou zijn om het tekort steeds zelf te dragen. De bepaling is vormgegeven als een mogelijkheid voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zal zelf de afweging moeten maken of hiervan gebruik wordt gemaakt. Deze bepaling is derhalve geen vrijbrief voor het bevoegd gezag om bij een geraamd tekort een aanvraag onverkort te weigeren. Bij een weigering hoeft geen exploitatieplan te worden opgesteld, maar uitsluitend een exploitatieopzet. In onderdeel e is vastgelegd dat de exploitatieopzet in zo'n geval geen deel uitmaakt van het exploitatieplan, maar van de weigering van de vergunningaanvraag. Hiermee wordt deze exploitatieopzet kenbaar voor de aanvrager van de omgevingsvergunning en kan daartegen als onderdeel van de weigering rechtsmiddelen worden aangewend.

Twaalfde lid (11^{de} lid t/m 14^{de} tranche)

Artikel 8.42 Wm bevat de mogelijkheid voor het vaststellen van een maatwerkvoorschrift voor inrichtingen waarop het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is. Voor de pilotgebieden kunnen gebiedsgerichte milieuvoorschriften tevens worden opgenomen in het bestemmingsplan. Dit is geregeld door aan te haken bij artikel 8.42b Wm. Daarbij geldt dat de in het bestemmingsplan opgenomen regels van invloed zijn op de milieuhygiënische kwaliteit van de leefomgeving die met het bestemmingsplan moet worden geborgd. Bovendien kunnen door de koppeling met het bestemmingsplan deze regels van toepassing zijn op een bestemming of toegekende functie in plaats van op individuele inrichtingen. Tenslotte wordt door de koppeling aan het ruimtelijke besluit het vaststellen van het maatwerkvoorschrift digitaal kenbaar gemaakt.

In artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn grenswaarden opgenomen voor geluidbelasting ter hoogte van gevoelige bestemmingen. Met name in gebieden waarin de gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door een grote mate van functiemeningen, kunnen deze grenswaarden een beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden met zich meebrengen. Er zal bij organische gebieds-

ontwikkeling over het algemeen slechts sprake zijn van een relatief beperkte duur van deze hogere milieubelasting. Hierin ligt de redelijkheid van de tijdelijke relatief hogere milieubelasting besloten. Er wordt dan ook afgeweken van de in de voornoemde artikelen opgenomen grenswaarden. Dit met dien verstande dat de onderbouwing van deze ontheffing kan worden neergelegd in het bestemmingsplan. Daarmee wordt vooruitgelopen op de inwerkingtreding van artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit artikel biedt gemeenten de mogelijkheid om bij verordening een afwijkende geluidsnorm vast te stellen. In afwachting van het opstellen van een modelverordening door de VNG treedt dit artikel voorlopig niet in werking. In het kader van dit experiment zal onder andere worden bekeken op welke wijze de afwijkende norm in het bestemmingsplan kan worden opgenomen. Indien een gemeente daarvoor kiest, betekent dat overigens wel dat de afwijkende norm, evenals de rest van het bestemmingsplan, vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Dertiende lid

Het twaalfde lid biedt de raad de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het wijzigen van (ondergeschikte) onderdelen van het bestemmingsplan aan burgemeester en wethouders te delegeren. De Wro kent in de vorm van bijvoorbeeld uitwerkings- en wijzigingsplannen en binnenplanse vrijstellingen een aantal planfiguren waarbij burgemeester en wethouders het bestemmingsplan binnen door raad gestelde kaders kunnen aanpassen. Deze planfiguren zijn in de wet vrij strikt geregeld. In het tiende lid wordt meer vrijheid geboden, doordat de hiervoor genoemde planfiguren niet worden benoemd en ook andere wijzigingen van het bestemmingsplan hieronder vallen. Daarbij wordt het aan de raad overgelaten om de grenzen voor burgemeester en wethouders te bepalen. Bij de uitvoering van dit experiment door de deelnemende gemeenten is gebleken dat de delegatiebevoegdheid in het voorheen twaalfde, thans dertiende lid van dit artikel tot vragen leidt. Daarom is de formulering hiervan verduidelijkt.

Veertiende en vijftiende lid

Voorts worden op voorstel van de gemeente Boekel een nieuw dertiende lid en veertiende lid (redactie: veertiende en vijftiende lid vanaf de inwerkingtreding van de 15^{de} tranche) ingevoegd in artikel 7c. Strekking van deze wijzigingen is dat burgemeester en wethouders een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit ten opzichte van een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte kunnen toetsen en verlenen volgens het verbrede beoordelingskader van het experimentele bestemmingsplan. Hiertoe wordt bepaald dat de aanvrager meer informatie verstrekt dan de ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht vereiste informatie omtrent 'de gevolgen voor de ruimtelijke ordening', namelijk de gegevens en bescheiden over de gevolgen van het beoogde gebruik voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast wordt in het nieuwe veertiende lid het beoordelingskader uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – 'een goede ruimtelijke ordening' – vervangen door het verbrede kader uit het eerste lid van artikel 7c.



Stationsgebied, Utrecht



**Aan de slag met de
Omgevingswet**

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

**Interdepartementale programmadirectie
Eenvoudig Beter**

Programma Crisis- en herstelwet

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

Juni 2017