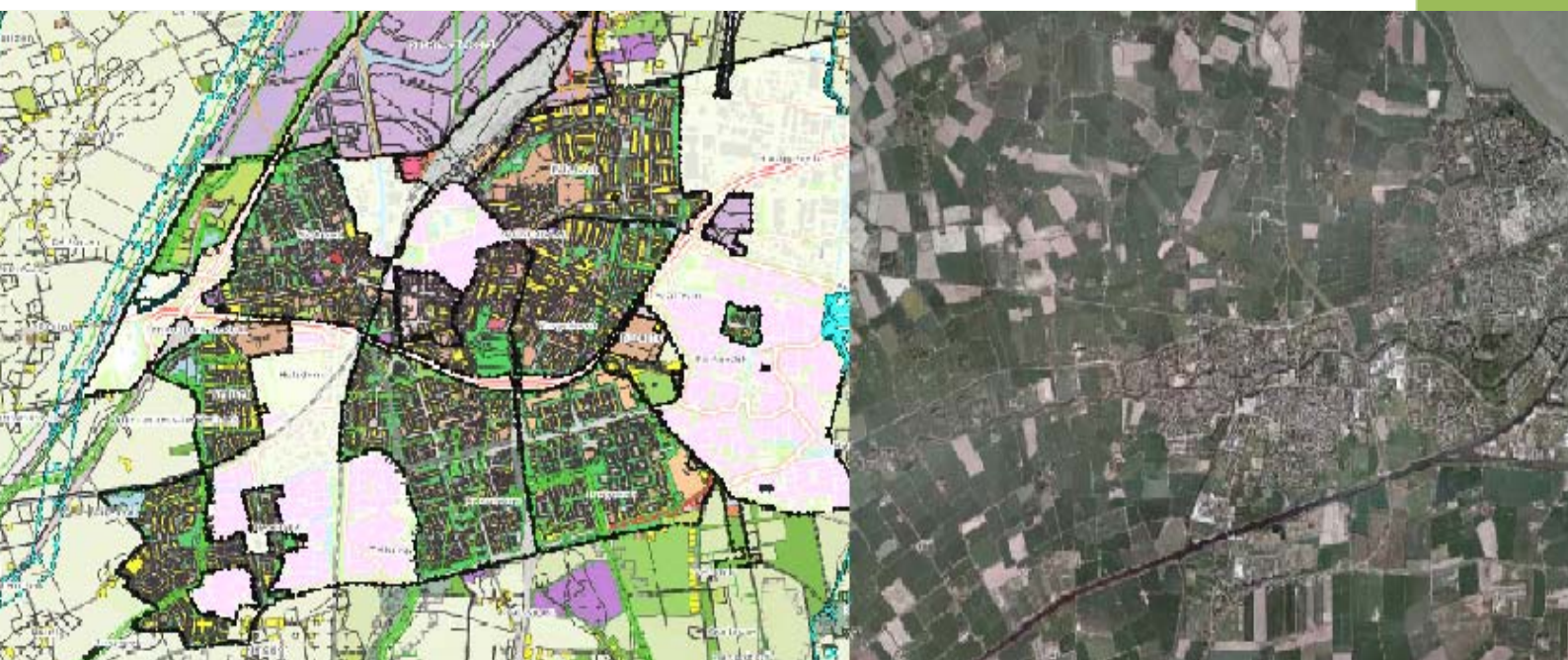


Van een bestemmingsplan naar een omgevingsplan

'Een onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet'



Student:	Tugce Kul
Studentnummer:	2045433
Opleiding:	HBO- Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans – Fontys

Afstudeerorganisatie:	Gemeente Roosendaal, team Ruimtelijke Ontwikkeling
Afstudeermentor:	Dhr. Mr. R. Kools
Eerste afstudeerdocent:	Dhr. Mr. P. van Harten
Tweede afstudeerdocent:	Dhr. Mr. Drs. R. Ritzen
Afstudeerperiode:	September 2014 – januari 2015

Roosendaal, 12 januari 2015

Van een bestemmingsplan naar een omgevingsplan

'Een onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet'

Student:	Tugce Kul
Studentnummer:	2045433
Opleiding:	HBO- Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans – Fontys

Afstudeerorganisatie:	Gemeente Roosendaal, team Ruimtelijke Ontwikkeling
Afstudeermentor:	Dhr. Mr. R. Kools
Eerste afstudeerdocent:	Dhr. Mr. P. van Harten
Tweede afstudeerdocent:	Dhr. Mr. Drs. R. Ritzen
Afstudeerperiode:	September 2014 – januari 2015

Roosendaal, 12 januari 2015

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie 'Van een bestemmingsplan naar een Omgevingsplan' die ik met plezier aan u presenteer. Deze scriptie heb ik geschreven ter afsluiting van mijn opleiding HBO- Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans- Fontys te Tilburg.

In het kader van mijn afstuderen heb ik gedurende 14 weken stage mogen lopen bij de gemeente Roosendaal. Tijdens deze periode heb ik onderzoek gedaan naar de gevolgen van de nieuwe Omgevingswet voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal. Op 17 juni 2014 is het meest recente wetsvoorstel ingediend. De uitvoeringsregelingen van deze wet zijn nog niet vastgesteld. Hierdoor ontbreekt nog informatie over bepaalde onderdelen van de Omgevingswet, maar aan de hand van het wetsvoorstel en de kamerstukken kan op dit moment al wel een beeld worden gegeven over de gevolgen van de Omgevingswet.

Naar verwachting zal de Omgevingswet in 2018 in werking treden. Hierdoor zullen ongetwijfeld nog veranderingen plaatsvinden. Dit rapport is geschreven aan de hand van het wetsvoorstel zoals het thans voorligt (november 2014).

Graag wil ik iedereen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van mijn scriptie. Allereerst wil ik mijn afstudeermentor René Kools bedanken voor het bieden van een stageplaats en voor de tijd, moeite en begeleiding die hij in mij heeft gestoken gedurende mijn afstudeerperiode. Ik heb veel van hem geleerd. Ook wil ik mijn collega's van het team Ruimtelijke Ontwikkeling bedanken voor de tips en ondersteuning. Daarnaast wil ik mijn afstudeerdocent Peter van Harten bedanken voor zijn tips, adviezen en kritische feedback die ik heb gekregen gedurende mijn stageperiode. Ik heb er veel aan gehad.

Ook wil ik een aantal organisaties bedanken voor het verschaffen van informatie. Ik wil Hans Koning, beleidsmedewerker van de gemeente Breda, bedanken voor het vrijmaken van zijn tijd voor een interview. Tot slot wil ik de Rho- adviseurs (Ruud Louwes en Jeroen van Broekhoven) bedanken voor hun inspirerende sessies met ambtenaren van de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom, waarin met elkaar gediscussieerd werd over de op handen zijnde nieuwe wetgeving. De besproken onderwerpen hebben mij een 'extra' beeld gegeven over de Omgevingswet.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Tugce Kul

Roosendaal, 12 januari 2015

Samenvatting

Lijst met afkortingen

1. Inleiding	15
1.1 Organisatie.....	15
1.2 Aanleiding onderzoek.....	15
1.3 Probleembeschrijving.....	15
1.4 Vraagstelling.....	17
1.5 Doelstelling.....	18
1.6 Onderzoeksmethode en verantwoording.....	18
1.7 Leeswijzer.....	18
2. Juridisch kader	19
2.1 Grondrechten.....	19
2.2 Wet ruimtelijke ordening.....	19
2.2.1 Structuurvisie.....	19
2.2.2 Bestemmingsplan.....	20
2.2.3 Inpassingsplan.....	20
2.2.4 Beheersverordening.....	20
2.2.5 Coördinatieregeling.....	21
2.3 Omgevingswet.....	21
2.3.1 Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit.....	22
2.3.2 Invoeringsregelgeving.....	22
2.3.3 Uitvoeringsregelgeving.....	22
2.3.4 Instrumenten.....	23
2.4 Tussenconclusie.....	25
3. Het omgevingsplan vergeleken met het bestemmingsplan: inhoudelijk	27
3.1 Bestemmingsplan.....	27
3.2 Omgevingsplan.....	28
3.2.1 Inhoudelijke elementen omgevingsplan.....	29
3.2.2 Toedelen van functies aan locaties.....	32
3.2.3 Algemene regels.....	33
3.2.4 Omgevingswaarden.....	35
3.3 Tussenconclusie.....	36
4. Het omgevingsplan vergeleken met het bestemmingsplan: procedureel	37
4.1 Bestemmingsplanprocedure.....	37
4.2 Omgevingsplanprocedure.....	39
4.2.1 Voorbereidingsfase.....	39
4.2.2 Vaststelling en beroep.....	40
4.3 Actualiseringsplicht.....	41
4.4 Omgevingsvergunning.....	42
4.5 Projectbesluit.....	44
4.6 Tussenconclusie.....	45
5. Gemeentelijke Organisatie en de nieuwe Omgevingswet	46
5.1 Huidige samenstelling team Ruimtelijke Ontwikkeling.....	46
5.2 Werkwijze.....	46
5.3 Eenvoudig en Beter.....	49

5.4 Gevolgen voor de samenstelling.....	49
5.5 Competenties medewerkers team Ruimtelijke Ontwikkeling.....	50
5.6 Tussenconclusie.....	52
6. Conclusies en Aanbevelingen	54
6.1 Conclusies deelvraag 1.....	54
6.2 Conclusies deelvraag 2.....	54
6.3 Conclusies deelvraag 3.....	56
6.4 Conclusies deelvraag 4.....	56
6.5 Aanbevelingen.....	57
6.6 Waarde onderzoeksresultaten.....	58

Literatuurlijst

Bijlagen

- Bijlage 1: Inhoud van de vier nieuwe AMvB's.*
Bijlage 2: Lijst van overleg instanties van de gemeente Roosendaal.
Bijlage 3: Verslag interview met de heer Koning, beleidsmedewerker afdeling Ruimte gemeente Breda.

Samenvatting

Dit rapport is een onderzoek, dat is opgesteld voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal. Op 17 juni 2014 is er een wetsvoorstel voor de Omgevingswet ingediend. Deze wet zal naar verwachting in 2018 in werking treden. Het huidige bestemmingsplan zal met de invoering van de Omgevingswet vervangen worden door het omgevingsplan. Binnen de gemeente Roosendaal bestaan er onduidelijkheden omtrent de inhoud van het omgevingsplan, de procedure en welke consequenties de nieuwe Omgevingswet zal hebben voor de werkwijze van het team.

In dit rapport is daarom onderzoek verricht naar de juridische en organisatorische gevolgen van de Omgevingswet. Het onderzoeksrapport wordt op 12 januari 2015 opgeleverd. De centrale vraag van dit rapport luidt als volgt:

‘Welke juridische en organisatorische gevolgen heeft de Omgevingswet voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal?’

Om antwoord te geven op de centrale vraag is gebruik gemaakt van kamerstukken, vakliteratuur en verschillende wet- en regelgevingen. Daarnaast is er een interview gehouden met een beleidsdeskundige van een ander gemeente (Breda). Dit interview geeft een beeld over het (praktijk) ‘experiment’ van het omgevingsplan. Met de Omgevingswet wordt gestreefd naar een integraal wettelijk kader. De belangrijkste conclusies die voortvloeien uit de onderzoeksresultaten zijn:

- dat het omgevingsplan gezien kan worden als een ‘bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte’. Het toepassingsgebied betreft niet meer ‘de goede ruimtelijke ordening’, maar ‘de fysieke leefomgeving’ die veel meer onderdelen van de ruimtelijke ordening raakt;
- dat er meer met algemene regels gewerkt zal worden, waardoor er minder vergunningen zullen worden verleend;
- dat de binnenplanse afwijking opgaat in de omgevingsvergunning.
- dat de actualiseringsplicht van 10 jaar niet wordt voortgezet in de Omgevingswet, omdat het niet past binnen de ‘uitnodigingsplanologie’;
- dat het omgevingsplan naast de bouw- en gebruiksregels andere regels kan bevatten zoals: meldingsregels, maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en gelijkwaardigheid regels;
- dat het team Ruimtelijke Ontwikkeling bij de voorbereiding van het omgevingsplan, meerdere (nieuwe) partijen moet betrekken, omdat de (nieuwe) regels in het omgevingsplan meerdere en andere belangen raken;
- dat er met andere teams binnen de gemeente Roosendaal nog intensiever samengewerkt moet worden, omdat er meerdere onderdelen in het omgevingsplan worden opgenomen.

Het omgevingsplan zal de overheid, burgers en bedrijven meer vrijheid geven om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. De verantwoordelijkheid van de overheid verschuift naar de burgers en bedrijven. Het wordt de gemeente aanbevolen om de bestemmingsplannen die binnenkort opgesteld worden zo flexibel mogelijk te maken. Tevens wordt de gemeente aanbevolen om alvast een selectie te maken van beleidsdocumenten die de fysieke leefomgeving kunnen raken en deze indien nodig te ‘flexibiliseren’ of te ‘dereguleren’. Het is belangrijk dat de gemeente Roosendaal contact heeft met de ‘pilot’ gemeenten die zich bezig houden met opstellen van het omgevingsplan. Op deze manier wordt de gemeente Roosendaal op de hoogte gehouden van de ervaringen met het omgevingsplan. Zo kunnen de gemeenten van elkaar leren.

Lijst met afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
College	College van burgemeester en wethouders
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Gemw	Gemeentewet
Gw	Grondwet
MvT	Memorie van Toelichting
Ow	Omgevingswet
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksplan uiteengezet. Het onderzoeksplan bevat allereerst een beschrijving van de afstudeerorganisatie. Vervolgens wordt ingegaan op de aanleiding van het onderzoek en de probleembeschrijving. Op basis van de probleembeschrijving zijn een centrale vraag en de daarbij behorende deelvragen geformuleerd. Tevens worden de doelstelling en de onderzoeksmethode beschreven. Tot slot is een leeswijzer toegevoegd waarin een overzicht wordt gegeven van de hoofdstukken.

1.1 Organisatie

De afstudeerorganisatie is de gemeente Roosendaal. De gemeente Roosendaal is gelegen in het westelijke deel van Noord-Brabant en bestaat uit zes plaatsen: de stad Roosendaal en de volgende dorpen: Wouwse Plantage, Nispen, Wouw, Moerstraten en Heerle. Op 8 januari 2013 telde de gemeente Roosendaal 77.169 inwoners.¹ Bij de gemeente zijn ongeveer 400 personen werkzaam. Binnen de organisatiestructuur van de gemeente Roosendaal staat de gemeenteraad aan het hoofd. Onder de gemeenteraad staat het college van burgemeester en wethouders. De ambtelijke organisatie bestaat uit een directieteam met twee stafafdelingen (strategie en control) en dertien teams. De teams zijn onderverdeeld in drie hoofdgroepen.

Dit onderzoek wordt verricht voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling. In de hoofdgroep waar het team Ruimtelijke Ontwikkeling in valt, bevinden zich nog de teams Beheer, Openbare Werken en Vergunningen.²

1.2 Aanleiding onderzoek

Vanaf 2010-2011 wordt door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) gewerkt aan een voorstel voor een nieuwe Omgevingswet. Met de Omgevingswet wordt beoogd de op dit moment nog bestaande versnippering in de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht op te lossen.

Deze nieuwe wet zal grote gevolgen hebben voor de werkwijze van het team Ruimtelijke Ontwikkeling. Het is wenselijk dit nu al in beeld te krijgen en te anticiperen op de nieuwe regelgeving die naar verwachting omstreeks 2018 van kracht zal worden.

1.3 Probleembeschrijving

In de loop der jaren is het omgevingsrecht erg ingewikkeld geworden. Het omgevingsrecht is in vele wetten verdeeld. Het gaat om ongeveer meer dan 40 wetten en 120 algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) en nog een paar honderd ministeriële regelingen. Daarbij was het gebruikelijk dat de wetten en regelingen lange tijd op bepaalde onderdelen telkens werden aangepast aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, waardoor een grote mate van verbrokkeling en verdeeldheid is ontstaan en de samenhang in belangrijke mate verdwenen is. Iedere wet richt zich op deelbelangen en kent een eigen systematiek, terminologie en eisen. Daardoor kan het gebeuren dat de ene wet de andere wet soms tegensprekt.

Bovendien sluit de huidige wetgeving niet meer optimaal aan bij de behoefte aan flexibiliteit en dynamiek, omdat de nadruk vooral ligt op de rechtszekerheid. De complexiteit en versnippering van de regelgeving leiden tot onzekerheden en onduidelijkheden bij burgers,

¹ 'Over de gemeente Roosendaal', gemeente Roosendaal, www.roosendaal.nl

² 'Organogram', gemeente Roosendaal, www.roosendaal.nl

ondernemingen en overheden. De procedures duren langer. Dit is nadelig voor projectontwikkelaars, maar ook voor de economie van Nederland.

De toekomstige Omgevingswet zorgt ervoor dat er één integraal wettelijk kader komt. Door één integraal wettelijk kader wordt de samenhang tussen sectoren en de procedures, regels en eisen per onderwerp hiervan bevorderd en kunnen problemen eenvoudiger, efficiënter en sneller worden opgelost.³ De volgende wetten worden in zijn geheel opgenomen in de Omgevingswet:

- Belemmeringenwet Privaatrecht
- Crisis- en Herstelwet
- Interimwet stad- en milieu -benadering
- Onteigeningswet
- Ontgrondingenwet
- Planwet verkeer en vervoer
- Spoedwet wegverbreding
- Tracéwet
- Waterstaatwet 1900
- Waterwet
- Wegenwet
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- Wet bodembescherming
- Wet geluidhinder
- Wet herverdeling wegenbeheer
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
- Wet inrichting landelijk gebied
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet natuurbescherming
- Wet milieubeheer
- Wet ruimtelijke ordening
- Wet voorkeursrecht gemeenten
- Wrakkenwet

Een groot gedeelte van de onderstaande wetten zal in de Omgevingswet worden opgenomen.

- Monumentenwet 1988
- Woningwet

Tot slot worden de volgende bepalingen uit de wetgeving opgenomen:

- Energie
- Mijnbouw
- Luchtvaart
- Spoorwegen

Binnen het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal bestaat er onduidelijkheid over wat de inhoud van een omgevingsplan gaat zijn, hoe de procedures gaan worden en welke consequenties dit heeft voor de werkwijze van het team en de samenwerking met andere teams.

³ 'Omgevingswet', www.omgevingswet.pleio.nl

1.4 Vraagstelling

Aan de hand van de probleembeschrijving is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Welke juridische en organisatorische gevolgen heeft de Omgevingswet voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal?

Om deze centrale vraag zo goed mogelijk te beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd.

Deelvraag 1: Welke wettelijke bepalingen zijn van toepassing op het omgevingsplan?

Beschrijving van het huidige omgevingsrecht en toekomstige omgevingsrecht in het bijzonder het bestemmingsplan en het omgevingsplan. De bronnen die bij het beantwoorden van deze deelvraag gebruikt zullen worden, zijn rechtsbronnen en literatuur. Hierbij zullen kamerstukken, wetsvoorstellen, bestaande wet- en regelgeving en besluiten die betrekking hebben op het omgevingsrecht, worden geanalyseerd (methode inhoudsanalyse).⁴

Deelvraag 2: Wat zijn de inhoudelijke verschillen tussen een bestemmingsplan en een omgevingsplan?

Bij deze deelvraag wordt een vergelijking gemaakt tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan. De nadruk zal hierbij liggen op de behandeling van het nieuwe omgevingsplan. Bij het beantwoorden van deze deelvraag wordt evenals bij deelvraag 1 gebruik gemaakt van rechtsbronnen en relevante literatuur.

Deelvraag 3: Wat zijn de procedurele verschillen tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan?

Beschrijving van de procedure van een bestemmingsplan en omgevingsplan. Vervolgens wordt beschreven of er verschillen zijn tussen de procedures van het huidige bestemmingsplan en het toekomstige omgevingsplan. Bij beantwoording van deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van literatuur en rechtsbronnen.

Deelvraag 4: Welke consequenties heeft de nieuwe regelgeving voor de samenstelling en de werkzaamheden van het team Ruimtelijke Ontwikkeling?

Beschrijving van de huidige samenstelling en werkwijze van het team Ruimtelijke Ontwikkeling. Vervolgens wordt beschreven of als gevolg van de nieuwe regelgeving en de daarin aangereikte instrument 'het omgevingsplan' deze werkwijze zal moeten worden veranderd. De organisatie en in het bijzonder het team Ruimtelijke Ontwikkeling worden in kaart gebracht. Het gaat daarbij om de werkwijze binnen het team, de samenwerking van het team Ruimtelijke Ontwikkeling met andere teams binnen de gemeente en de samenwerking met andere partners buiten de gemeente. Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zullen de eerste ervaringen van een andere gemeenten -voor zover deze er al zijn- worden betrokken.

⁴ Van Schaaijk, p. 88

1.5 Doelstelling

Op 12 januari 2015 wordt aan het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal een onderzoeksrapport overhandigd waarin de verschillen tussen een bestemmingsplan en een omgevingsplan zijn beschreven en welke gevolgen dit heeft voor de procedure. Tevens wordt aangegeven welke gevolgen de invoering van het omgevingsplan heeft voor de samenstelling en werkwijze voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling.

1.6 Onderzoeksmethode en Verantwoording

Voor dit onderzoek zullen verschillende methoden worden gebruikt. Allereerst is gekozen voor de methode 'inhoudsanalyse'.⁵ Deze methode wordt toegepast bij de bestudering van de bestaande wet- en regelgeving, literatuur, internet en kamerstukken. Deze bronnen betreffen de feitelijke juridische gegevens voor dit onderzoek. Dit onderzoek gaat over een wetsvoorstel dat is ingediend. Dit betekent dat er op dit moment nauwelijks of geen boeken over het wetsvoorstel Omgevingswet zijn. Hierdoor is er veel gebruik gemaakt van internetbronnen. Bij het gebruik maken van internetbronnen dient selectief gehandeld. Om de betrouwbaarheid van internetbronnen te waarborgen is vooral gebruik gemaakt van websites van de rijksoverheid. Dit zijn betrouwbare bronnen omdat deze website informatie bevat van het ministerie van IenM.

De gemeente Roosendaal heeft een interne website waar ook belangrijke betrouwbare informatie te vinden is. Voor dit onderzoek is er daarom ook gebruik gemaakt van de interne website van de gemeente Roosendaal.

Vervolgens wordt gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode 'interview'. Voor dit onderzoek zal er een persoon worden geïnterviewd van een andere gemeente over de Omgevingswet in het bijzonder omgevingsplan. Op deze manier wordt gekeken of en hoe een andere gemeente zich bezighoudt met de Omgevingswet. De onderzoeksstrategie die is toegepast bij dit praktijkgericht juridisch onderzoek zijn het rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Het gaat namelijk over het huidige wet- en regelgeving van het omgevingsrecht en het toekomstige regelgeving omgevingsrecht.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het huidige wet- en regelgeving m.b.t. tot het bestemmingsplan in kaart gebracht. Vervolgens wordt beschreven wat de Omgevingswet inhoudt. In hoofdstuk drie wordt in het bijzonder ingegaan op het omgevingsplan. In dit hoofdstuk wordt er een vergelijking gemaakt over de inhoud van het bestemmingsplan en het omgevingsplan. Vervolgens wordt er in hoofdstuk vier de procedure van het bestemmingsplan en omgevingsplan beschreven. Hierbij wordt gekeken of er verschillen zijn in de procedures. In hoofdstuk vijf wordt er een beschrijving gegeven van de huidige samenstelling en werkwijze van het team Ruimtelijke Ontwikkeling. Vervolgens wordt beschreven of er naar aanleiding van de nieuwe regelgeving gevolgen ontstaan voor de samenstelling en werkwijze binnen het team. Aan het eind van ieder hoofdstuk wordt een tussenconclusie gegeven. Tot slot worden in hoofdstuk 6 alle conclusies samengevat en worden aanbevelingen gedaan.

⁵ Van Schaaijk, p. 88

2. Juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt het wettelijke kader van het huidige omgevingsrecht en het toekomstige omgevingsrecht beschreven. Hierbij wordt er gekeken welke wettelijke bepalingen van toepassing zijn op het bestemmingsplan en het toekomstige omgevingsplan.

2.1 Grondrechten

In het kader van het omgevingsrecht speelt art. 21 Grondwet (hierna: Gw) een belangrijke rol. In dit artikel wordt bepaald dat de zorg van de overheid gericht moet zijn op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.⁶ De grondwetgever heeft met dit artikel de overheid de taak gegeven om de ruimtelijke ordening in Nederland te regelen. Tevens is de overheid op basis van art. 22 Gw belast met het bevorderen van voldoende woongelegenheden. Individuele burger kan aan deze sociale grondrechten geen recht ontlenen. Verder is in de Gw niets geregeld over hoe de overheid de ruimtelijke ordening moet regelen.

Autonomie en Medebewind

Op grond van art. 108 lid 1 Gemeentewet (hierna: Gemw) heeft de gemeente beleidsvrijheid over de regelingen en bestuur van de huishouding van de gemeente. Dit is een autonomiebepaling. Lid 2 bepaalt dat andere overheidslagen aanwijzingen kunnen geven over regelingen en bestuur. Deze bepaling is medebewind. De gemeente dient gehoor te geven aan deze aanwijzingen.

2.2 Wet ruimtelijke ordening

De Wro bevat de kaders van de ruimtelijke ordening. In deze wet is geregeld hoe de ruimtelijke plannen van gemeenten, provincies en het Rijk tot stand komen. De taken van de overheid en de rechten en plichten van de burgers en bedrijven zijn ook opgenomen in de Wro. In de wet wordt een onderscheid gemaakt tussen beleid, normstelling en uitvoering. Het strategische omgevingsbeleid wordt vastgelegd in beleidsdocumenten. De regelingen die juridisch bindend zijn, worden vastgelegd in bestemmingsplannen en tot slot worden de uitvoeringsregelingen opgenomen in algemeen verbindende voorschriften van provincies en het Rijk.⁷ Het motto van het onderscheid is: '*Centraal wat moet, decentraal wat kan*'.⁸ Ieder bestuurslaag is verantwoordelijk voor eigen ruimtelijk beleid. Het wet biedt een instrumentarium voor het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en bevat regels over het gebruik van die instrumenten. In de volgende paragrafen wordt kort aangegeven wat de instrumenten inhouden. De wet bevat de onderstaande instrumenten:

- structuurvisie
- bestemmingsplan
- inpassingsplan
- beheersverordening
- coördinatieregeling⁹

2.2.1 Structuurvisie

De drie overheidslagen (gemeenten, provincies en het Rijk) zijn op basis van de Wro verplicht om een structuurvisie vast te stellen. In een structuurvisie wordt beschreven welke ontwikkelingen verwacht worden op het gebied van ruimtelijke ordening. Het is een

⁶ Van Buuren e.a. 2010, p.4.

⁷ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, 3, p.10.

⁸ Tunissen 2011, p.66.

⁹ Van Buuren e.a. 2010, p.1.

beleidsdocument waarin de overheid haar beleid vastlegt en een overzicht geeft waarop de gemeente de opgenomen bepalingen wil realiseren. Een structuurvisie is alleen bindend voor het overheidslaag die het heeft opgesteld. Op basis van art. 2.4 Wro wordt het besluit tot vaststelling van een structuurvisie kennisgegeven.

2.2.2 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het belangrijkste instrument voor het gemeentelijk ruimtelijke beleid. Op grond van artikel 3.1 lid 1 Wro is de gemeenteraad verplicht om een of meer bestemmingsplannen vast te stellen voor het gehele gemeentelijke grondgebied. In bestemmingsplannen worden aan gronden bestemmingen toegewezen. (Dit kan bijvoorbeeld een bestemming wonen of kantoren zijn). De aangewezen bestemmingen bevatten naast bouwregels, regels over het gebruik van de gronden en opstallen.

Op grond van art. 3.1 lid 1 Wro en art. 3.2.1 jo art. 3.1.3 Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) bevat een bestemmingsplan drie vaste onderdelen namelijk een verbeelding, regels en een toelichting. De gemeenteraad kan het vaststellen van een bestemmingsplan niet delegeren.¹⁰ Art. 3.28 Wro bepaalt dat bij AMvB nadere regels kunnen worden gegeven omtrent de inhoud van bestemmingsplan. De inhoud van het Wro is verder uitgewerkt in het Bro. In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op het bestemmingsplan.

2.2.3 Inpassingsplan

Een inpassingsplan is vergelijkbaar met een bestemmingsplan. Indien er sprake is van een provinciaal belang dan kan de provincie op grond van art. 3.26 lid 1 Wro een inpassingsplan vaststellen. De regels die in het inpassingsplan worden opgenomen zijn bindend. Het inpassingsplan wordt vaak gebruikt voor projecten die een (gemeentelijke) grensoverschrijdende karakter hebben. Hierbij kan gedacht worden aan het aanleggen van provinciale wegen.¹¹ Het Rijk heeft op grond van art. 3.28 Wro ook de mogelijkheid om een inpassingsplan vast te stellen. Er moet dan sprake zijn van een nationaal belang. De inhoud en procedure van een inpassingsplan wordt op hetzelfde manier als die van een bestemmingsplan opgesteld.¹² De afdelingen 3.1, 3.2 en 3.3 Wro zijn ook van toepassing op het inpassingsplan.

2.2.4 Beheersverordening

Een beheersverordening wordt vastgesteld voor grondgebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. Indien dit van toepassing is, kan de gemeenteraad op basis van art. 3.38 lid 1 Wro in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening opstellen. De beheersverordening is geldig voor tien jaar. Een beheersverordening kan een verbodsbepaling hebben om werken, geen bouwwerken zijnde en/of werkzaamheden uit te voeren, dan wel om bouwwerken te slopen. Op het moment dat een beheersverordening in werking treedt vervalt het bestemmingsplan dat op dat moment van kracht was voor het grondgebied. In tegenstelling tot een bestemmingsplan is er voor een beheersverordening geen voorbereidingsprocedure. Een beheersverordening die is vastgesteld is een besluit tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften.¹³ Tegen het besluit voor het vaststellen van een beheersverordening kan geen bezwaar of beroep worden ingediend.

¹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, 3, p. 93.

¹¹ 'Wat is een inpassingsplan?', www.gelderland.nl (zoek op: *inpassingsplannen*)

¹² 'De Wro in het kort', www.infomil.nl (zoek op: *Wet ruimtelijke ordening*)

¹³ Handreiking beheersverordening WRO, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, www.vng.nl (zoek op: *beheersverordening*).

2.2.5 Coördinatieregeling

De Wro maakt het mogelijk om verschillende besluiten die samenhangen met de realisatie van het ruimtelijke beleid te coördineren. Art. 3.30 Wro bepaalt dat de gemeenteraad bevoegd is om in de gevallen waarbij de voorbereiding en bekendmaking van op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd.¹⁴ Hierbij kan gedacht worden aan een project waarvoor een omgevingsvergunning nodig is en tegelijkertijd ook een herziening van een bestemmingsplan moet plaats vinden. Indien dat het geval is, worden de procedures gecombineerd tot één procedure.¹⁵ De beroepsprocedure is geregeld in art. 8.3 Wro. Dit artikel bepaalt dat er één beroepsprocedure is bij één instantie. Beroep kan in dit geval alleen bij de ABRvS worden ingediend. De rechter heeft zes maanden de tijd om een beslissing te nemen.

2.3 Omgevingswet

De eerste wet die betrekking had op het fysieke leefomgeving was de Mijnwet, die in 1810 van kracht is gegaan. Sindsdien zijn er vele wetten en regels opgesteld op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht bevat regels voor de ontwikkeling en het beheer van de omgeving. Het omgevingsrecht is verdeeld over meer dan 40 wetten, 120 AMvB's en een paar honderd ministeriële regelingen.¹⁶ Binnen de fysieke leefomgeving zijn er sectoren ontstaan. Dit zijn de sectoren bouwen, infrastructuur, geluid, bodem, milieu, natuur, monumentenzorg, ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer. Voor elke sector zijn aparte wetten, regels en procedures. Door de sectorale opbouw hebben overheden, bedrijven en burgers te maken met verschillende wetten, regels en procedures.¹⁷ Hierdoor is de samenhang tussen de wetten en regels steeds ingewikkelder en onduidelijker geworden. Dit heeft ervoor gezorgd dat het omgevingsrecht complex is geworden. De complexiteit brengt vele gevolgen met zich mee. Het huidige omgevingsrecht:

- is onoverzichtelijk;
- is ontoegankelijk;
- vertoont procedureel weinig samenhang;
- vertoont inhoudelijk weinig samenhang;
- heeft hoge onderzoekslasten;
- heeft weinig sturing.

Deze gevolgen zorgen ervoor dat besluitvormingsprocessen lang duren.

In de loop der jaren zijn de maatschappelijke wensen van de overheid, burger en bedrijven veranderd. Het omgevingsrecht kan de huidige maatschappelijke wensen niet meer doen verwezenlijken.¹⁸ Ruimtelijke projecten lopen vast. Burgers die willen bouwen lopen vertraging op en voor de overheid is het steeds moeilijker geworden om de samenhang van de wetten goed in kaart te brengen om hun werk goed uit te voeren.

Zelfs deskundigen kunnen vaak geen zekerheid meer geven over de toelaatbaarheid van ruimtelijke projecten, met in achtneming van de huidige wet- en regelgeving.¹⁹ De duurzame ontwikkeling van Nederland wordt hierdoor geschaad, waardoor ook het economie van het land wordt benadeeld. Het kabinet heeft om deze redenen gewerkt aan een nieuwe stelsel van het omgevingsrecht. Door één integraal wettelijk kader te vormen wordt de samenhang van de

¹⁴ Tunnissen 2011, p. 214.

¹⁵ Toelichting op de Coördinatieregeling', www.decentrale.regelgeving.overheid.nl, (zoek op: coördinatieregeling)

¹⁶ De Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen en kwaliteit, www.omgevingswet.pleio.nl, (Zoek op: omgevingswet)

¹⁷ Omgevingswet in het kort, ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit, ministerie IenM.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.17.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.15.

wetten, regels en procedures van de verschillende sectoren verbeterd, vereenvoudigd en efficiënter.²⁰ In hoofdstuk 1 zijn de wetten opgesomd die in de Omgevingswet zullen worden opgenomen. Vanwege de veranderingen in het omgevingsrecht zal een aantal andere wetten gewijzigd moeten worden. Dit zijn de wetten die betrekking hebben op de volgende onderdelen: bodem, geluid, grondeigendom, natuur, wegbeheer en delen van de milieuregelgeving.

2.3.1 Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit

Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet een veilig en gezonde fysieke leefomgeving bereiken en in stand houden. Het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving wordt door de Omgevingswet doelmatig bewerkstelligd.²¹ Door de integrale aanpak zullen de procedures worden verkort, vereenvoudigd en efficiënter worden gemaakt. De Omgevingswet richt zich niet alleen tot de overheid, maar ook tot de burgers en bedrijven. Daarom zijn de burgers, bedrijven en overheid allen verantwoordelijk voor het bereiken van een goede fysieke leefomgeving. De overheid, burgers en bedrijven dragen bij aan een kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving. Dit stimuleert de economie en de maatschappelijke wensen. Op deze manier wordt er een balans gemaakt tussen enerzijds belangen en anderzijds de verbetering van de fysieke leefomgeving.

2.3.2 Invoeringsregelgeving

Om de nieuwe Omgevingswet te kunnen invoeren zal er een Invoeringswet Omgevingswet worden opgesteld. In de invoeringsregelgeving zal het volgende worden opgenomen:

- intrekken en schrappen van wetten die onderdelen van wetten in de Omgevingswet worden integreert;
- nieuwe wettelijke grondslag voor uitvoeringsregelgeving;
- het intrekken van uitvoeringsregelgevingen die niet meer van toepassing zijn;
- het aanpassen van de verwijzingen in andere regelgeving naar regelgeving die in verband met de Omgevingswet valt;
- het aanpassen van regels in andere regelgevingen die verwijzen naar begrippen, instrumenten en dergelijke in de huidige regelgeving die met de Omgevingswet worden vervangen;
- het overgangsrecht zal worden opgenomen.²²

De invoeringsregelgeving zal tegelijk met de Omgevingswet in werking treden.

2.3.3 Uitvoeringsregelgeving

De huidige uitvoeringsregelgeving bestaat uit ongeveer 120 AMvB's. Deze AMvB's zijn in de loop der jaren ook onoverzichtelijk geworden. Om ervoor te zorgen dat de AMvB's overzichtelijk worden, wordt door clustering en bundeling van samenhangende regels vier nieuwe AMvB's gemaakt. De huidige 120 AMvB's worden vervangen door de volgende vier nieuwe AMvB's:

- Omgevingsbesluit;
- Besluit kwaliteit leefomgeving;
- Activiteiten in de fysieke leefomgeving (Algemene regels over activiteiten bouwen);
- Activiteiten in de fysieke leefomgeving (Algemene regels over activiteiten milieu en water).

²⁰ 'Vernieuwing omgevingsrecht', www.rijksoverheid.nl, (zoek op: omgevingsrecht)

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.20.

²² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.28.

Omgevingsbesluit

In het omgevingsbesluit worden procedurele bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de uitwerking van de instrumenten van het wetsvoorstel. Het omgevingsbesluit is niet alleen in het belang van de overheid, maar ook in het belang voor bedrijven en burgers.²³ Tevens is in het omgevingsbesluit de toedeling van het bevoegd gezag opgenomen. Deze regels zijn aanvullend op wat de Omgevingswet daarover regelt.

Besluit kwaliteit leefomgeving

Het besluit kwaliteit leefomgeving heeft betrekking op de bestuursorganen. In deze AMvB worden inhoudelijke normstellingen voor bestuurlijk handelen opgenomen. Hierbij gaat het vooral om de vaststelling van omgevingswaarden en het stellen van instructieregels. Daarnaast bevat het besluit de toetsingkaders voor vergunningen.

Activiteiten in de fysieke leefomgeving

Tot slot zijn er twee AMvB's die betrekking hebben op de algemene regels van activiteiten bouwen, milieu en water. In deze AMvB's worden regelingen opgenomen die nu zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en Bouwbesluit 2012. Deze AMvB's worden op dit moment als twee aparte regelingen beschouwd. Volgens de MvT zullen deze twee regelingen worden gebundeld tot één AMvB.²⁴ In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de indeling van de huidige AMvB's die worden opgenomen in de vier nieuwe AMvB's.²⁵ Naar verwachting zullen de vier nieuwe AMvB's eind 2015 gereed zijn.²⁶

2.3.4 Instrumenten

Het wetsvoorstel biedt een zestal instrumenten waarmee bestuursorganen te werk moeten gaan: de omgevingsvisie, het programma, de omgevingsvergunning, algemene regels voor activiteit in de leefomgeving, het projectbesluit en tot slot decentrale regelgeving (gemeentelijk omgevingsplan, provinciale omgevingsverordening en waterschapsverordening).

Omgevingsvisie

Art.3.1 Omgevingswet (hierna: Ow) bepaalt dat de provinciale staten en Rijk verplicht zijn om een omgevingsvisie vast te stellen. De gemeenten mogen daar in zelf de keuze maken of ze een omgevingsvisie vaststellen of niet. Het omgevingsvisie vervangt de huidige structuurvisie en de relevante delen van natuurvisies, groenvisies, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen.²⁷ In het omgevingsvisie wordt het beleid van de fysieke leefomgeving beschreven. De overheidslagen stellen één omgevingsvisie vast. De reden hiervoor is dat er één integraal beleidsdocument moet komen over de strategie van het omgevingsbeleid. Net als het structuurvisie is het omgevingsvisie alleen bindend voor de overheidslaag die het opstelt. Tegen een omgevingsvisie staat geen beroepsmogelijkheid open.

Programma

De beleidsdoelen van een omgevingsvisie kunnen in een programma worden uitgewerkt. Op grond van art. 3.3 Ow zijn het college van burgemeesters en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze minister, bevoegd om een programma op te stellen. Het programma bestaat uit onderdelen van het fysieke leefomgeving. In een programma kunnen maatregelen worden opgenomen, waarin staat dat

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.29.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p 9.

²⁵ Bijlage 1

²⁶ 'De planning van de Omgevingswet', www.actueelruimte.nl, (zoek op: omgevingswet)

²⁷ De zes instrumenten van de Omgevingswet, ministerie van IenM, Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig en Beter.

aan omgevingswaarden moet worden voldaan. In de nationale wetgeving hebben de bevoegde overheidslagen de vrijheid om een programma wel of niet te gebruiken. Op grond van de EU-richtlijnen hebben de overheidslagen wel de verplichting om voor de volgende onderdelen een programma op te stellen: geluidsbeheersing, stroomgebieds- en overstromingsrisicobeheer, waterbeheer en natuurbeheer.²⁸ Het programma is bindend voor de overheidslaag die het opstelt. Net als bij het omgevingsvisie staat tegen het programma geen beroepsmogelijkheid open.

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning in de Omgevingswet is een verbreding van de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Het doel van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk te regelen met algemene regels en op deze manier zo min mogelijk met omgevingsvergunningen te verlenen.²⁹ Net als in de huidige omgevingsrecht is er een reguliere en een uitgebreide procedure van toepassing op een activiteit voor een omgevingsvergunning.

Algemene rijksregels over activiteiten

Het Rijk stelt algemene regels over activiteiten van burgers en bedrijven vast in algemene maatregelen van bestuur. Door het opstellen van deze algemene regels hoeven burgers en bedrijven niet elke keer toestemming te vragen aan de overheid voor het realiseren van een bepaalde activiteit. Burgers en bedrijven kunnen deze regels zelf in algemene maatregelen van bestuur terugvinden. Om ervoor te zorgen dat de overheid wel op de hoogte blijft van de activiteiten kan er in de algemene maatregelen van bestuur een meldingsplicht worden opgenomen.

Projectbesluit

Een projectbesluit is een besluit dat wordt opgesteld, wanneer een project gerealiseerd gaat worden. Op basis van art. 5.49 Ow wordt in het projectbesluit aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning. Een projectbesluit kan worden vastgesteld door dagelijks bestuur van de waterschappen, gedeputeerde staten en onze minister. Het projectbesluit vervangt het huidige inpassingsplan en de coördinatieregelingen van de Wro, Tracéwet, Waterwet en de Ontgrondingenwet.³⁰

Gemeentelijk Omgevingsplan

Voor dit onderzoek is het instrument omgevingsplan van belang. Het omgevingsplan zal het huidige bestemmingsplan vervangen. Op grond van art. 2.4 Ow is de gemeenteraad verplicht om een omgevingsplan op te stellen voor het gehele gemeentelijk grondgebied. In het omgevingsplan worden regels vastgesteld voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is een gebiedsdekkende regeling voor de gemeenten. Dit betekent dat de regelingen in een omgevingsplan een integraal karakter krijgen.³¹ Het omgevingsplan richt zich net als bij het huidige bestemmingsplan vooral op burgers en bedrijven. Naast de Grondwet bepalingen en bepalingen uit de Wro, zijn de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op het omgevingsplan opgenomen in hoofdstuk 4 van de Ow.

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.51.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.22.

³⁰ 'Werking van het stelsel van de Omgevingswet', achtergrondnotitie bij de kabinetsbrief Stelselwijziging Omgevingswet, www.rijksoverheid.nl.

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.88.

Hieronder worden de belangrijkste wettelijke bepalingen uit hoofdstuk 4 van de Ow opgesomd.

De belangrijkste wettelijke bepalingen uit hoofdstuk 4 van de Ow	
Art. 4.1 Ow	Decentrale regels over activiteiten
Art. 4.2 Ow	Toedeling van functies aan locaties
Art. 4.5 Ow	Maatwerkvoorschriften
Art. 4.6 Ow	Maatwerkregels
Art. 4.7 Ow	Gelijkwaardigheid
Art. 4.8 Ow	Bevoegd gezag

In de volgende hoofdstukken wordt het omgevingsplan uitgebreid behandeld.

Provinciale verordening

De provinciale staten zijn in bepaalde grenzen verplicht regels vast te stellen over de ruimtelijke ordening. Art. 2.6 Ow bepaald dat deze regels worden opgenomen in een omgevingsverordening. De huidige provinciale milieuverordening, de planologische verordening, de ontgrondingenverordening, de landschapsverordening en de grondwaterverordening worden geïntegreerd in deze omgevingsverordening. De omgevingsverordening richt zich vooral op regelingen die betrekking hebben op gemeenten en waterschappen.³²

Waterschapsverordening

De waterschappen hebben op dit moment allemaal een verordening (ook wel de Keur genoemd), waarin de waterbeheertaken zijn opgenomen. In deze Keur staan gebods- en verbodsbepalingen die zich richten tot onderhoudsplichtigen en personen die handelingen in watersystemen voeren. Met de invoering van de Omgevingswet blijven de waterschappen deze verordening houden.

2.4 Tussenconclusie

Met de komst van de nieuwe Omgevingswet wordt het stelsel van het huidige omgevingsrecht ingrijpend veranderd. Het huidige omgevingsrecht is verdeeld over meer dan 40 wetten, 120 AMvB's en paar honderd ministeriële regelingen. Binnen het omgevingsrecht zijn sectoren ontstaan zoals: bouwen, infrastructuur, geluid, bodem, milieu, natuur, monumentenzorg, ruimtelijke ontwikkeling en water beheer. Door de vele wetten, AMvB's en de ministeriele regelingen is de samenhang steeds ingewikkelder geworden. De nieuwe Omgevingswet bundelt deze wetten, AMvB's en ministeriele regelingen. Op deze manier wordt gestreefd naar een overzichtelijk en voor een ieder toegankelijk omgevingsrecht.

Om de nieuwe Omgevingswet te kunnen invoeren, worden invoerings- en uitvoeringsregelingen opgesteld. In de invoeringsregelgeving worden bepalingen opgenomen over het intrekken, schrappen en integreren van bepaalde wetten en regels. In de uitvoeringsregelgeving worden de huidige 120 AMvB's gebundeld in vier nieuwe AMvB's.

De gemeenten dragen op basis van de Grondwet zorg voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van milieu. Het belangrijkste instrument van de gemeente om dit te verwezenlijken is het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan wordt vervangen door een omgevingsplan. Het omgevingsplan is een plan dat in vergelijking met het bestemmingsplan meer raakvlakken heeft op het gebied van omgevingsrecht. Een aantal van de huidige instrumenten, waarover de overheidslagen beschikken, worden in de nieuwe

³² De zes instrumenten van de Omgevingswet, provinciale omgevingsverordening, ministerie van IenM, interdepartementale programmadirectie Eenvoudig en Beter.

Omgevingswet vervangen door vergelijkbare instrumenten. De Wro blijft de belangrijkste wet voor de ruimtelijke ordening. Dit betekent dat deze wet ook gaat gelden voor het omgevingsplan. Daarnaast is de nieuwe Omgevingswet (met de 26 wetten die daarin zijn opgenomen) ook van toepassing op het omgevingsplan. In hoofdstuk 4 van de Omgevingswet zijn de belangrijkste inhoudelijke bepalingen over het omgevingsplan opgenomen.

In het tabel wordt een overzicht gegeven van de huidige instrumenten en de toekomstige instrumenten.

Huidige instrumenten	Toekomstige instrumenten
Structuurvisie	Omgevingsvisie
Bestemmingsplan	Omgevingsplan
Beheersverordening	Omgevingsplan
Inpassingsplan	Projectbesluit
Coördinatieregeling	Coördinatieregeling
Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning
	Programma
	Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving (AMvB)

3. Het omgevingsplan vergeleken met het bestemmingsplan: inhoudelijk

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op het bestemmingsplan. Vervolgens wordt uitgebreid aandacht geschonken aan het omgevingsplan en wordt ingegaan op relevante inhoudelijke aspecten van dit plan.

3.1 Bestemmingsplan

Zoals in paragraaf 2.2.2 is aangegeven, is het bestemmingsplan het belangrijkste instrument voor de gemeente waarin ze voor het plangebied de ruimtelijke ordening in regels vastlegt. In een bestemmingsplan worden aan gronden bestemmingen gegeven en worden daar regels aan gekoppeld. Deze regels (bestemmingen) bepalen waarvoor gronden mogen worden gebruikt en welke bouwregels daarvoor van kracht zijn.

Het Nederlandse ruimtelijke ordeningsstelsel gaat uit van het beginsel van 'toelatingsplanologie'. Dat wil zeggen in een bestemmingsplan wordt bepaald 'wat mag en wat niet mag, maar niet wat moet'. De regelingen die in een bestemmingsplan zijn opgenomen hoeven niet uitgevoerd te worden. Het bestemmingsplan bevat alleen verbodsbepalingen.³³

Goede ruimtelijke ordening

In art. 3.1 lid 1 Wro wordt bepaald dat een bestemmingsplan wordt opgesteld ten behoeve van een 'goede ruimtelijke ordening'. In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) is opgenomen wat wordt verstaan onder een goede ruimtelijke ordening: *het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen*.³⁴ Bij een goede ruimtelijke ordening gaat het erom dat er een evenwicht is tussen enerzijds voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften en anderzijds het behoud of de verbetering van het ruimtegebruik en de zorg voor kwetsbare belangen. Deze elementen zijn beleidsmatig onlosmakelijk.

Om het evenwicht goed in stand te houden worden alle belangen die betrekking hebben op het terrein van ruimtelijke ordening, meegewogen. De gemeenten mogen alleen regels in het bestemmingsplan vaststellen die ruimtelijk relevant zijn. De regels moeten rechtstreeks verband houden met de bestemmingen die zijn gegeven aan gronden. Tevens moet rekening gehouden worden met ontwikkelingen in de samenleving. Kortom: er wordt gestreefd naar een bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit in een dynamische samenleving.

Inhoudelijke elementen bestemmingsplan

Het bestemmingsplan bestaat uit drie vaste onderdelen: regels, verbeelding en toelichting. De verbeelding is een digitale kaart waarin het plangebied te zien is. Dit plangebied is opgebouwd uit bestemmingen en aanduidingen.³⁵ Op grond van art. 1.2.1. Bro zijn de gemeenten verplicht de verbeeldingen aan een ieder elektronisch beschikbaar te stellen. De verbeeldingen worden op de landelijke website www.ruimtelijkeplannen.nl beschikbaar gesteld.

Het bestemmingsplan bevat bestemmingsregels, bouwregels en gebruiksregels. In deze regels is vastgelegd wat wel en niet mag binnen een bepaalde bestemming. In

³³ Voorwaardelijke verplichtingen: een verkenning van de stand van zaken, Mr. M.H.W. Bodelier, de Gemeentestem, afl. 7392.

³⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, 3, p.9

³⁵ Van Buuren e.a. 2010, p.29.

bestemmingsregels worden per geval beschrijvingen gegeven van de bestemmingen. Hierbij worden het doel van de bestemmingen aangegeven. In de bouwregels wordt aangegeven wat er binnen de bestemming gebouwd mag worden. In de gebruiksregels worden bepalingen opgenomen voor wat betreft het gebruik van gronden en opstallen. Al deze regels zijn bindend voor burgers, bedrijven en de overheid.³⁶ Hiermee wordt de rechtszekerheid gewaarborgd.

Tot slot maakt de toelichting (art. 3.1.6 Bro) een verplicht onderdeel uit van het bestemmingsplan. De toelichting is juridisch niet bindend. In de toelichting wordt onderbouwd waarom de gronden bepaalde bestemmingen hebben gekregen. Het doel van de bestemmingen wordt toegelicht. Tevens moet worden aangegeven welke belangenafwegingen aan de vastgestelde bestemmingen ten grondslag liggen en welke belangen daarbij zijn betrokken.³⁷ De uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan wordt ook in de toelichting uitgewerkt. Voor het overige bepaalt art.3.1.6 Bro dat de volgende onderdelen verplicht moeten worden opgenomen in de toelichting:

- beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van de waterhuishouding;
- een verslag van het overleg (art. 3.1.1 Bro);
- uitkomsten van de onderzoeken die zijn gedaan;
- beschrijving betrokkenheid burgers en maatschappelijke organisaties;
- beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met cultuurhistorie;
- beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met milieukwaliteitseisen.

Landelijke standaarden

In de ministeriële regeling standaarden ruimtelijke ordening is vastgesteld dat er een landelijk norm standaard is vastgesteld voor opstellen en inrichten van bestemmingsplannen. Dit is de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplan (hierna: SVBP).³⁸ Het SVBP geeft bindende voorwaarden voor de opbouw en verbeelding van een bestemmingsplan.

De opbouw van de regels is als volgt geregeld:

- hoofdstuk 1 Inleidende regels
- hoofdstuk 2 Bestemmingsregels
- hoofdstuk 3 Algemene regels
- hoofdstuk 4 Overgangs - en slotregels³⁹

De SVBP heeft geen betrekking op de toelichting van bestemmingsplan.⁴⁰ Dit komt omdat een toelichting niet bindend is. In het SVBP zijn geen regelingen opgenomen over de inhoud van een bestemmingsplan. De inhoud wordt bepaald door het bevoegd gezag. De SVBP is tevens van toepassing op inpassingsplannen van provincies en het Rijk.

3.2 Omgevingsplan

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, gaat het omgevingsplan het bestemmingsplan vervangen. De gemeenteraad is verplicht om een omgevingsplan op te stellen voor het gehele gemeentelijk grondgebied. De huidige bestemmingsplannen worden in de nieuwe Omgevingswet omgezet in een omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor de huidige beheersverordening.

³⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, 3, p. 21

³⁷ Van Doorn & Pietermaat-Kros 2010, p.32.

³⁸ SVBP 2008, p. 2.

³⁹ 'Uitleg bestemmingsplan', www.infomil.nl, (zoek op: opbouw bestemmingsplan)

⁴⁰ SVBP 2012, p.3.

Het omgevingsplan is net als het bestemmingsplan een besluit van algemene strekking, waarin algemeen verbindende voorschriften staan (art. 4.1 Ow). De nieuwe Omgevingswet heeft als kernbegrip de 'fysieke leefomgeving' (art.1.2 Ow). In het omgevingsplan worden regelingen opgenomen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Het begrip fysieke leefomgeving is een breed begrip die veel meer wetten, sectoren en regelingen raakt dan de huidige regelingen die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening. Dit betekent dat de inhoud van een omgevingsplan meerdere onderwerpen, regels en bepalingen zal bevatten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is dan ook te beschouwen als een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'.

In art. 4.1 Ow is een autonome bepaling opgenomen dat in het omgevingsplan regels kunnen worden opgenomen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In tegenstelling tot art. 4.1 Ow, is in art.4.2 Ow een medebewind-bepaling opgenomen dat het omgevingsplan regels moet bevatten over het evenwichtige toedelen van functies en locaties. Het onderscheid tussen deze twee artikelen over de regels die 'kunnen' of 'moeten' worden opgenomen, is niet duidelijk. Dit zal er toe leiden dat het lastig wordt om te bepalen welke regels het omgevingsplan moet bevatten. De vraag is hierbij dan ook of de regels die het omgevingsplan 'kunnen' bevatten in een gemeentelijke verordening mogen worden opgenomen. Dit is niet duidelijk uit de Omgevingswet te halen volgens Nijmeijer.⁴¹

Jurisprudentie

De huidige jurisprudentielijn van het bestemmingsplan kan veranderen voor het omgevingsplan. Het omgevingsplan betreft namelijk niet meer het begrip 'een goede ruimtelijke ordening', maar het begrip 'fysieke leefomgeving'. Het kan zijn dat zich later jurisprudentie ontwikkelt, waarin het begrip fysieke leefomgeving nader wordt 'gedefinieerd'.

3.2.1 Inhoudelijke elementen omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat net als het bestemmingsplan de drie vaste onderdelen: regels, verbeelding en toelichting. Omdat het omgevingsplan een verbrede reikwijdte heeft zullen er meer regels worden opgenomen over de onderdelen die de fysieke leefomgeving raken. Dit betekent dat de opzet van de regels veranderd zal worden. De landelijke standaarden worden aangepast aan de toekomstige regelgeving. Tevens zal de verbeelding er iets anders gaan uitzien. Er zullen meer icoontjes en nieuwe kleuraanduidingen moeten worden gebruikt, omdat er nieuwe functies bij zullen komen.

Op dit moment wordt gewerkt aan nieuwe software die landelijk zal worden gebruikt bij het opstellen van de verbeelding. Het ministerie van IenM heeft samen met Rho adviseurs voor leefruimte, Tonnaer en Crotec een prototype van het toekomstige omgevingsplan gemaakt. Aan de hand van het wetsvoorstel en MvT is een prototype van het omgevingsplan opgesteld.⁴² Op deze manier krijgen de gemeenten een beeld van hoe het omgevingsplan er waarschijnlijk uit zal zien.

⁴¹ A.G.A. Nijmeijer, 'Het omgevingsplan. Een stap verder?', 12-09-2014

⁴² Demo crotec, 'Prototype omgevingsplan', www.demo.crotec.nl (zoek op: alle regels)

De doelstellingen van de nieuwe Omgevingswet zijn verruimd. De nieuwe doelstellingen zijn als volgt (art.1.3. Ow):

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

De verruiming van de doelstellingen impliceert dat de gemeenten in een omgevingsplan meerdere zaken mogen of juist moeten regelen. In de nieuwe Omgevingswet is opgenomen welke onderdelen in ieder geval onder de fysieke leefomgeving vallen (ruimtelijke relevant zijn) en bepalend zijn voor de inhoud van een omgevingsplan.

In art.1.2 lid 2 Ow wordt opgesomd wat onder fysieke leefomgeving valt:

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

De onderdelen die in art.1.2 Ow zijn opgesomd, zijn niet limitatief. Welke onderdelen er nog meer van toepassing zullen zijn op de fysieke leefomgeving, is in de nieuwe Omgevingswet niet verder geregeld. De vier nieuwe AMvB's zullen duidelijkheid geven welke onderdelen, naast de zojuist genoemde opsomming, in het belang van de fysieke leefomgeving zijn en daarom ook in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Op dit moment is er een begin gemaakt aan het opstellen van deze AMvB's. Het streven van het ministerie is om de AMvB's eind 2015 af te hebben.

Buiten de bovengenoemde regelingen kunnen in het omgevingsplan naast de onderdelen die betrekking hebben op het kernbegrip fysieke leefomgeving, ook regels worden opgenomen die niet rechtstreeks betrekking hebben op de (ruimtelijke) fysieke leefomgeving. Dit zijn regels die betrekking kunnen hebben op openbare orde, veiligheid, bruikbaarheid, uiterlijk aanzien, ontsiering, hinderlijk of baldadig gedrag, of goede zeden.⁴³ De opgesomde onderwerpen behoren wel een link van de fysieke leefomgeving te bevatten. In de huidige situatie zijn deze onderdelen geregeld in gemeentelijke verordeningen.⁴⁴ Wat voor soort regels dit zijn, is nog niet duidelijk. De nieuwe AMvB's zullen duidelijkheid voor geven. Zo kunnen gemeenten regels opnemen ter bescherming van:

- bomen en houtopstanden
- het maken van een inrit of uitweg
- het aanbrengen van handelsreclame op of aan onroerende zaak.

Welstand bouwwerken

In het omgevingsplan zullen regels worden gesteld over de welstand van bouwwerken.⁴⁵ In het huidige bestemmingsplan is dat niet het geval. De ABRvS heeft aangegeven dat de regelingen van welstand over bouwwerken niet ruimtelijk relevant zijn en daarom niet thuis

⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.87- 92.

⁴⁴ J. van Oosten, Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert, 15-10-2014.

⁴⁵ Bert Rademaker, 'Het omgevingsplan', eenvoudig en beter, Ministerie van IenM.

horen in het bestemmingsplan.⁴⁶ De huidige regelingen over de welstand van bouwwerken zijn opgenomen in de welstandsnota. Met de komst van het omgevingsplan zullen de relevante regelingen over de welstand van bouwwerken in het omgevingsplan worden opgenomen.⁴⁷ Dit betekent dat welstandsaspecten behoren tot de fysieke leefomgeving. Op grond van art. 4.19 Ow zullen de welstand regelingen over bouwwerken worden geconcretiseerd in beleidsregels.

Natuur

In het omgevingsplan zullen ook regels worden opgenomen die gericht zijn op de bescherming van de natuurkwaliteit.⁴⁸ In deze regels zullen maatregelen worden opgenomen die ter bescherming van de natuur dienen. Tevens kan het omgevingsplan regels bevatten over de toelaatbaarheid van activiteiten die betrekking hebben op de natuur (kwaliteit). Welke inhoudelijke regels er gelden voor de natuurbescherming is nog onduidelijk. De Omgevingswet geeft daar geen bepalingen over. Op dit moment kan daarom hierover weinig tot niets worden gezegd. De nieuwe AMvB's zullen hierover meer duidelijkheid geven.⁴⁹

Cultureel erfgoed

Anders dan in het huidige bestemmingsplan opgenomen onderdelen worden in het omgevingsplan uitgebreidere regels opgenomen ter bescherming van het cultureel erfgoed.⁵⁰ Het betreft regels over onderdelen van het cultureel erfgoed die het fysieke leefomgeving raken, zoals onder andere:

- aangelegde, archeologische en gebouwde monumenten;
- stads- en dorpsgezichten;
- cultuurlandschappen van algemeen belang.⁵¹

De gemeenten moeten voorafgaand aan de uitvoering van activiteiten of projecten al regelingen hebben vastgelegd (in het omgevingsplan) waarmee wordt aangeduid dat er in de huidige situatie (en voor de toekomstige eventuele ontwikkeling) rekening is gehouden met cultureel erfgoed. De activiteiten of projecten mogen niet leiden tot aantasting van de waarden van het cultureel erfgoed. In de MvT is opgenomen dat duurzaam omgegaan moet worden met cultureel erfgoed. Door het vaststellen van deze regels wordt de bescherming van cultureel erfgoed gewaarborgd.

In het tabel hieronder wordt een overzicht gegeven van de huidige omgevingsrecht en de situatie die bereikt wil worden met de nieuwe Omgevingswet.⁵²

Huidige omgevingsrecht	Toekomstige omgevingsrecht
Sectorale regelingen	Integrale regelingen
Alleen	Samen
Ontoegankelijk omgevingsrecht	Open omgevingsrecht
Gedetailleerde regelingen	Globale regelingen
Overheid	Overheid, burgers en bedrijven
Statisch	Dynamisch
Star	Flexibel
Weinig samenhang (inhoudelijk en procedureel)	Meer samenhang (inhoudelijk en procedureel)

⁴⁶ ABRvS 25 oktober 2006, nr. 200509237/1, m.n. r.o. 2.7.

⁴⁷ J. van der Velde 2014, p.76

⁴⁸ M.M. Kaajan, 'Milieu & rech, Natuurbescherming met de Omgevingswet, gaat er nu eidenlijk echt iets veranderen?', 12-09-2014.

⁴⁹ M.M. Kaajan, 'Natuurbescherming met de Omgevingswet, gaat er nu eindelijk echt iets veranderen?', 12-09-2014.

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.201

⁵¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.312

⁵² J. van der Velde 2014, p.43.

3.2.2 Toedelen van functies aan locaties

In paragraaf 3.1 is naar voren gekomen dat in het huidige omgevingsrecht het bestemmingsplan wordt opgesteld ten behoeve van een 'goede ruimtelijke ordening'. De nieuwe Omgevingswet bepaalt dat dit begrip wordt vervangen door 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.⁵³ De gemeenten dragen zorg voor een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Om deze kwaliteit te borgen moeten de gemeenten de doelen die in art.1.3 Ow zijn opgenomen, voor ogen hebben.

De gemeenten moeten enerzijds het gebruik van de fysieke leefomgeving en anderzijds de bescherming van de fysieke leefomgeving in balans zien te houden. Op grond van art. 2.3 Ow is de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan om functies toe te kennen aan locaties. Door evenwichtig functies toe te delen aan locaties kan de zorg voor een goede kwaliteit van fysieke leefomgeving worden gewaarborgd (art. 4.2 Ow). De huidige term 'bestemming' wordt vervangen door het term 'functie'. Het nieuwe term functie heeft in de nieuwe Omgevingswet een brede betekenis. De MvT Omgevingswet definieert het begrip functie als volgt: *'het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft'*.⁵⁴

Een functietoekenning bestaat uit twee kenmerken: functiekenmerken en locatiekenmerken. Met functiekenmerken worden taken, bepaalde rollen of dienstbaarheden bedoeld die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.⁵⁵ De te beschermen objecten kunnen voortaan ook een functie toegewezen krijgen. Met het term locatie wordt een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of ander object bedoeld. De huidige term 'gronden' wordt vervangen door de term locatie. De locaties kunnen voortaan driedimensionaal begrensd worden. Locaties kunnen hierdoor naast elkaar en onder elkaar liggen. De verschillende lagen kunnen een eigen locatie met een functie toegekend krijgen. Dit betekent dat een locatie meerdere functies kan omvatten.

Instructieregels

Instructieregels zijn regels die worden opgesteld door de 'hogere overheidslagen' (provincies en het Rijk). In de instructieregels worden regels opgenomen die over de inhoud, toelichting, motivering van besluiten gaan of over de wijze waarop de 'lagere' overheidslagen hun bevoegdheden of taken uitoefenen.⁵⁶ De provincies en het Rijk kunnen in een omgevingsplan inhoudelijk op bepaalde onderdelen dwingende instructieregels geven zoals over de toedeling van functies aan locaties. De gemeenten dienen gehoor te geven aan de toedeling van functies aan locaties van de provincies. Tevens hebben de provincies en het Rijk de bevoegdheid om instructieregels te geven over omgevingswaarden. Later in dit hoofdstuk wordt de omgevingswaarden toegelicht. Instructieregels zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften. Deze instructieregels zijn op grond van art.8.3 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet appellabel.

Uitvoerbaarheid omgevingsplan

Het overgangsrecht zal ervoor zorgen dat met de invoering van de Omgevingswet, de bestaande bestemmingsplannen en beheersverordening tot één omgevingsplan zullen worden samengevoegd. Op het moment dat de gemeente aan een locatie een nieuwe functie toekent, dient de gemeente toelichting te geven over de aanvaardbaarheid van de nieuwe functie. Tevens moet de gemeente aangeven dat er geen objectieve belemmeringen

⁵³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.139.

⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.137

⁵⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.137.

⁵⁶ W.J.Bosma, 'Omgevingswaarden en instructieregels, een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen', 12-09-2014.

aanwezig zijn. Hieronder volgt een opsomming wanneer het toedelen van een bepaalde functie achterwege moet blijven:

- als het duidelijk is dat een functie onuitvoerbaar is;
- als het duidelijk is dat bepaalde regelingen onuitvoerbaar zijn;
- als op voorhand duidelijk is dat de functie die de gemeente wil toedelen om financiële redenen op lange termijn niet zal worden gerealiseerd.⁵⁷

Op deze manier biedt het omgevingsplan rechtszekerheid over de ontwikkelingen die plaats kunnen vinden.

3.2.3 Algemene regels

In de huidige regelgeving zijn vele algemene regels opgenomen. Deze regels zijn opgenomen in de vorm van verordeningen en AMvB's zoals: een keur van waterschap, gemeentelijke verordeningen, provinciale verordeningen, activiteitenbesluit milieubeheer etc. Begrippen die in de huidige verordeningen zijn opgenomen hebben in de verschillende regelingen niet dezelfde betekenissen. Dit veroorzaakt verwarring. De nieuwe Omgevingswet beoogt uniformiteit te geven aan definities van begrippen. De gemeenten kunnen op basis van art. 4.1 Ow algemene regels opstellen in het omgevingsplan voor zover de provincies en het Rijk geen algemene regels over dat onderwerp hebben opgesteld. Indien specifieke omstandigheden zich voordoen, kan het zijn dat de algemene regels in het omgevingsplan te kort schieten of de initiatiefnemers benadeeld worden. Tevens kan het voorkomen dat de algemene regels in bepaalde gevallen onvoldoende bescherming bieden voor de fysieke leefomgeving. Om deze situaties te voorkomen kunnen gemeenten maatwerkvoorschriften (art.4.5 Ow), maatwerkregels (art.4.6 Ow) of gelijkwaardigheidsregels (art.4.7 Ow) opstellen.

Maatwerkvoorschriften

Op grond van art. 4.5 Ow kunnen in de algemene regels onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan opstellen. Binnen het omgevingsplan kunnen ook maatwerkvoorschriften worden opgenomen. In deze maatwerkvoorschriften kunnen regels worden opgesteld die afwijken van de algemene regels van het omgevingsplan. Tevens wordt in deze voorschriften bepaald in welke mate afgeweken mag worden en voor hoelang het voorschrift geldig is. Een maatwerkvoorschrift is een beschikking waarin het bevoegd gezag verplichtingen kan opnemen over bepaalde regels.⁵⁸ De nadere eisen die de huidige bestemmingsplannen bevatten zullen worden vervangen door deze maatwerkvoorschriften in de toekomstige omgevingsplannen.⁵⁹

Maatwerkregels

Maatwerkregels zijn algemene regels van de gemeenten aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van provincies of het Rijk. Op grond van art. 4.6 Ow beschikken de gemeenten alleen over deze bevoegdheid als het in de AMvB of omgevingsverordening is opgenomen. In de omgevingsverordening of de AMvB worden opgenomen in welke mate en hoe lang de gemeente maatwerkregels mogen opnemen voor de gekozen onderwerpen. Met het stellen van maatwerkregels kan het bestuursorgaan de afwijkende regels aanscherpen of versoepelen. Het aanscherpen van regels kan van belang zijn voor kwetsbare gebieden of gebieden met een hoge druk op de fysieke leefomgeving. Versoepeling van regels kan van toepassing zijn op gebieden die minder kwetsbaar zijn.⁶⁰

⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.153.

⁵⁸ J. van der Velde 2014, p.75.

⁵⁹ K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', 12-09-2014.

⁶⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.272.

Gelijkwaardigheidsregels

In een omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen waarin maatregelen staan voor het verrichten van een activiteit. Hieraan moet worden voldaan om de activiteit te kunnen realiseren. In de nieuwe Omgevingswet wordt in art. 4.7 lid 1 de mogelijkheid geboden om in plaats van de opgenomen maatregelen (op aanvraag) een gelijkwaardige maatregel te treffen. De bewijslast van het aantonen van de gelijkwaardigheid van de maatregel ligt bij de initiatiefnemer zelf. Het bevoegd gezag voor het verlenen van toestemming voor een gelijkwaardige maatregel die betrekking heeft op het omgevingsplan, is het college van burgemeester en wethouders. Het college toetst of de gelijkwaardige maatregel een alternatief kan zijn voor de voorgeschreven maatregelen. Hierbij wordt gekeken of met de gelijkwaardige maatregel hetzelfde doel kan worden bereikt. Vervolgens wordt de uitslag van de toetsing in een beschikking vastgelegd. Tegen een beschikking staat bezwaar en beroep open.

In de algemene regels kan worden opgenomen dat in bepaalde gevallen voorafgaand geen toestemming nodig is. Hierbij is te denken aan activiteiten die weinig tot geen risico's vormen voor de fysieke leefomgeving.⁶¹ In dat geval kan geregeld worden dat bij het toepassen van een gelijkwaardige maatregel alleen een melding gedaan moet worden bij het college van burgemeester en wethouders. Hierdoor zijn het college van burgemeester en wethouders wel op de hoogte dat er activiteit(en) wordt verricht.

Dit betekent dat de initiatiefnemer zelf rekening moet houden met de eventuele risico's die (kunnen) ontstaan voor de fysieke leefomgeving bij het realiseren van de activiteit(en). De verantwoordelijkheid wordt derhalve bij de initiatiefnemer gelegd.⁶² De initiatiefnemer dient onderzoek te doen naar de eventuele risico's. Dit betekent dat deels verantwoordelijkheden worden verschoven van de overheid naar initiatiefnemers. Op deze manier worden de werklasten binnen de overheid verminderd en wordt meer flexibiliteit gecreëerd. De verbreding en verschuiving van regelingen naar de algemene regels is een grote stap.

Beleidsregels

Net als in de huidige situatie hebben de gemeente met de invoering van de Omgevingswet de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over bepaalde onderwerpen. In het omgevingsplan kunnen regels worden opgesteld over het uiterlijk van bouwwerken. Verdere uitwerking over het uiterlijk van de bouwwerken kunnen in beleidsregels worden vastgelegd. De keuze ligt bij de gemeente om verdere uitwerkingen te geven over het uiterlijk van bouwwerken. Of de gemeenten, regelingen/bepalingen over andere onderwerpen die in het omgevingsplan zijn opgenomen, ook in een gemeentelijk beleidsdocument of verordeningen mag opnemen is nog onduidelijk.⁶³ De AMvB's zullen hierover meer duidelijkheid geven.

Delegatie

Op grond van art. 2.8 Ow kan de gemeenteraad het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Dit delegatiebesluit maakt geen deel uit van het omgevingsplan of verordening. In dit besluit is de reikwijdte van de bevoegdheid opgenomen. De gemeenteraad kan beleidsregels vaststellen over de bevoegdheid die wordt gedelegeerd. De delegatiebevoegdheid zorgt ervoor dat de uitvoering van het beleid (deels) bij het uitvoerende orgaan wordt gelegd. Welke delen van het omgevingsplan de gemeenteraad mag delegeren is niet opgenomen in de Omgevingswet. Deze regelingen zullen ook worden opgenomen in de nieuwe AMvB's.

⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.152.

⁶² J. van der Velde 2014, p.75.

⁶³ J. van Oosten, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert', 15-10-2014.

3.2.4 Omgevingswaarden

Op basis van art. 2.11 lid 1 Ow kunnen gemeenten omgevingswaarden vaststellen. Omgevingswaarden zijn waarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan of toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan.⁶⁴ Een omgevingswaarde is dus deels te vergelijken met de huidige milieukwaliteitseisen. Vergeleken met de milieukwaliteitseisen zijn de omgevingswaarden breder van begrip. Het gaat niet alleen om de toelaatbare waarden van verschillende activiteiten, maar ook om de bescherming van de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving.⁶⁵ Omgevingswaarden worden opgenomen in het omgevingsplan, provinciale omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. De omgevingswaarden moeten worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden. In omgevingswaarden kan bijvoorbeeld een maximale toelaatbare concentratie van bepaalde stoffen worden opgenomen. Een ander voorbeeld van een omgevingswaarde kan geur zijn. De gemeenten moeten ervoor zorgen dat aan de hand van beleidsinstrumenten of maatregelen de omgevingswaarden beheersbaar en beïnvloedbaar zijn.⁶⁶

Voor gemeenten geldt in beginsel geen verplichting tot het opnemen van omgevingswaarden. Dit is anders wanneer de provincies of het Rijk instructieregels geven waarin staat dat over een bepaald onderwerp omgevingswaarden moeten worden vastgesteld.⁶⁷ Voor het Rijk en de provincies geldt wel een aantal verplichte omgevingswaarden. Gemeenten kunnen geen afwijkende of aanvullende waarden vaststellen voor de omgevingswaarden van de provincies of het Rijk. De provincie kan dit ook niet doen in de omgevingswaarden van het Rijk. De omgevingswaarden richten zich tot de bestuursorganen zelf. De bestuurslagen moeten ervoor zorgen dat de in het omgevingswaarden opgenomen doelen en de doelen van de Omgevingswet worden bereikt.

Er zijn drie vormen van omgevingswaarden:

- objectgerichte omgevingswaarden: veiligheidsnormen;
- omgevingswaarden voor het hele land of voor een bepaald gebied: kwantiteiten;
- in objectieve kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden voor objecten of gebieden, in geval waarin eenheden niet makkelijk meetbaar zijn.⁶⁸

Indien de gemeente een omgevingswaarde vaststelt dient het college van burgemeester en wethouders op grond van art. 3.4 Ow een programma vast te stellen. In dit programma wordt opgenomen welke maatregelen er worden genomen om aan de vastgestelde omgevingswaarden te voldoen. Tevens wordt er in het programma opgenomen op welke manier de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving bereikt zullen worden. Op grond van art. 20.1 Ow wordt de vastgestelde omgevingswaarde bewaakt door het monitoring systeem. Tevens wordt door de monitoring beoordeeld of aan de omgevingswaarden wordt voldaan.

⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 405.

⁶⁵ W.J.Bosma, 'Omgevingswaarden en instructieregels, een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen', 12-09-2014.

⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 407.

⁶⁷ J. van Oosten, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert', 15-10-2014.

⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 97.

Onder monitoring wordt verstaan:

- Het systematisch verzamelen van bepaalde gegevens over of kenmerken van de leefomgeving of van onderdelen daarvan;
- Het verifiëren, analyseren en beoordelen van die verzamelde gegevens of kenmerken volgens bepaalde maatstaven, of procedures, en- voor zover deze aan veranderingen onderhevig zijn vaststellen of berekenen van trends in de ontwikkeling;
- Het vastleggen van die gegevens in dataverzamelingen.⁶⁹

3.3 Tussenconclusie

Met de invoering van de nieuwe Omgevingswet zullen de bestemmingsplannen en beheersverordening worden vervangen door één omgevingsplan. De nieuwe omgevingswet heeft als kernbegrip de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is te beschouwen als een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Naast de regelingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving kan het omgevingsplan ook regels bevatten die andere belangen dienen zoals: openbare orde, veiligheid, hinderlijk of baldadig gedrag etc.

In art.1.2 Ow is een opsomming gegeven welke onderwerpen de fysieke leefomgeving betreffen. Deze onderwerpen moeten in ieder geval opgenomen worden in het omgevingsplan. Het artikel geeft geen limitatieve opsomming over de onderwerpen. Dit betekent dat er in de nieuwe AMvB's verdere invullingen zullen komen over welke andere onderwerpen het omgevingsplan ook 'moet' of 'mag' bevatten.

De gemeenteraad krijgt de bevoegdheid tot het delegeren van delen van het omgevingsplan aan het college van burgemeester en wethouders. Het omgevingsplan bevat straks algemene regels, beleidsregels, afwijkende regels (maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en gelijkwaardigheidregel) en omgevingswaarden.

⁶⁹ Werking van het stelsel van de Omgevingswet, achtergrondnotitie bij de kabinetsbrief Stelselwijziging Omgevingswet, www.rijksoverheid.nl.

4. Het omgevingsplan vergeleken met het bestemmingsplan: procedureel

In dit hoofdstuk worden de totstandkomingsprocedures van het bestemmingsplan en het omgevingsplan beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de verschillen in beide procedures.

4.1 Bestemmingsplanprocedure

De bestemmingsplanprocedure wordt verdeeld in een aantal fases.

- fase 1: voorbereiding;
- fase 2: vaststelling;
- fase 3: beroep.

Vorbereiding

De eerste fase bestaat uit het voorbereiden van het bestemmingsplan. In deze fase worden de nodige onderzoeken gedaan naar het te bestemmen gebied. Aan deze fase is geen termijn verbonden. De duur van deze fase hangt af van het soort bestemmingplan en de complexiteit van het plangebied. Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen heeft het bestemmingsplan invloed op verschillende sectoren, waaronder het milieu, natuur en gezondheid. Om deze reden kan het onderzoek tijdrovend zijn. De onderzoeksverplichting vindt zijn grondslag in de bijzondere sectorale wetten.⁷⁰ Als alle onderzoeken zijn afgerond, wordt een voorontwerpbestemmingsplan afgerond en aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd. Het college geeft het bestemmingsplan vervolgens vrij voor inspraak en overleg.

Op grond van art. 3.1.1 lid 1 Bro dient het college namelijk verplicht overleg te voeren met besturen van betrokken andere gemeenten, waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening.⁷¹ Naast het overleg met verplichte partijen zijn er ook andere partijen waarmee de gemeente overleg kan voeren. Dit zijn partijen wier belangen ook meespelen in het plangebied. Welke partijen dit zijn hangt af van het te bestemmen gebied. De gemeente Roosendaal heeft een lijst opgesteld met partijen. Met behulp van deze lijst kan het team Ruimtelijke Ontwikkeling kijken, welke belangen in een bepaald gebied aan de orde kunnen zijn. Op deze manier kan het team, de juiste partijen betrekken bij de voorbereiding van het bestemmingsplan.⁷²

De gemeente Roosendaal heeft bovendien een inspraakverordening. Een inspraakverordening is overigens niet verplicht. De gemeente Roosendaal vindt het echter belangrijk dat burgers en andere instanties in een vroegtijdig stadium betrokken kunnen worden bij de totstandkoming en de inhoud van ruimtelijke plannen.

In art.4 lid 2 van de verordening is opgenomen dat het voorontwerpplan in het huis- aanhuis blad, Stadserf 1 in de Roosendaalse Bode, wordt gepubliceerd. Vervolgens krijgen belanghebbende op basis van art. 4 lid 1 van de verordening zes weken de tijd om een inspraakreactie in te dienen. Tijdens de inspraaktermijn is het bovendien gebruikelijk dat een inspraakbijeenkomst wordt georganiseerd waarbij burgers en andere belanghebbenden kennis kunnen nemen van het plan en daarop mondeling kunnen inspreken. Aan het einde van de inspraakperiode worden de inspraakreacties verzameld, beoordeeld en vervolgens in een inspraakrapport verwerkt.

⁷⁰ Van Buuren e.a. 2010, p.40.

⁷¹ Van Buuren e.a. 2010, p.97

⁷² Bijlage 2

Vorbereidingsbesluit

Tijdens de voorbereiding van een bestemmingsplan kunnen ontwikkelingen plaatsvinden die strijdig zijn met wat de gemeente in het nieuwe ontwerpbestemmingsplan wil regelen. De ongewenste ontwikkelingen kunnen worden tegengehouden door middel van een zogenaamd voorbereidingsbesluit dat door de gemeenteraad wordt genomen.⁷³

Bij het voorbereidingsbesluit wordt bepaald voor welke gebied het besluit geldt en met ingang van welke dag het in werking treedt. In het besluit kunnen regelingen worden opgenomen waarin staat dat het verboden is om zonder een omgevingsvergunning bouwwerken te slopen of om bepaalde werken, geen bouwwerk zijnde of werkzaamheden uit te voeren. De beslissingen op de activiteiten kunnen op deze manier worden aangehouden.

Tevens kan er in een voorbereidingsbesluit worden bepaald dat het gebruik van bepaalde gronden of bouwwerken niet zonder ontheffing van burgemeester en wethouders mag worden gewijzigd.⁷⁴ De bepalingen die in het voorbereidingsbesluit zijn opgenomen zijn ter voorkoming, dat een aangewezen gebied in het voorbereidingsbesluit minder geschikt wordt, voor de verwezenlijking van het nieuwe bestemmingsplan. Tegen een voorbereidingsbesluit kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld. In art. 3.7 lid 5 Wro is bepaald dat het voorbereidingsbesluit geldig is voor één jaar. De termijn van het besluit kan niet verlengd worden.

Ontwerpbestemmingsplan

Nadat de inspraak en overleg reacties zijn verwerkt wordt een ontwerpbestemmingsplan opgesteld. Bij het beoordelen en opstellen van het ontwerpbestemmingsplan vindt een belangenafweging plaats. De inspraakreacties worden hierin meegewogen.⁷⁵ Het zorgvuldigheidsbeginsel vloeit voort uit art. 3:4 Awb. Vervolgens wordt het ontwerpbestemmingsplan overeenkomstig de wettelijke eisen gepubliceerd. Een ieder kan gedurende periode van zes weken schriftelijk of mondeling een zienswijze op het ontwerp bestemmingsplan naar voren brengen.

Vaststelling en beroep

Aan het einde van de zienswijzenperiode bespreekt het college de zienswijzen. Indien nodig wordt het bestemmingsplan aangepast. Het college doet een voorstel bij de gemeenteraad. Vervolgens wordt een definitieve versie van het bestemmingsplan opgesteld. De gemeenteraad heeft o.g.v. art.3.8 lid 1 sub e Wro twaalf weken de tijd om een beslissing te nemen over het vaststellen van het bestemmingsplan.

Nadat de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld, wordt het plan opnieuw ter inzage gelegd. Hiervoor heeft de gemeente twee weken de tijd. De termijn van bekendmaking kan uitgesteld worden indien de provincie en/of het Rijk aanwijzingen willen geven (art.3.8 lid 6 Wro). Indien de belanghebbende nog niet eens zijn met het vastgestelde bestemmingsplan dan kunnen ze in beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De beroepstermijn is zes weken.

Omdat afdeling 3.4 van de Wro van toepassing is kunnen alleen belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend in beroep bij ABRvS. Op deze regel is er een uitzondering. Indien de gemeenteraad wijzigingen in het bestemmingsplan heeft aangebracht dan kunnen belanghebbenden voor het gewijzigde onderdelen ook beroep aantekenen.

Op grond van art. 3.8 lid 5 Wro treedt het vastgestelde bestemmingsplan in op het moment dat de beroepstermijn afloopt. Indien de belanghebbenden de uitvoering van het bestemmingsplan wil tegenhouden dan kan hij/zij een verzoek om een voorlopige voorziening indienen. Indien het verzoek wordt toegekend wordt de invoering van het bestemmingsplan opgeschort.

⁷³ Van Buuren e.a. 2010, p.128.

⁷⁴ Bestemmingsplan, 'Vorbereidingsbesluit', www.infomil.nl

⁷⁵ Tunnissen 2011, p. 230.

4.2 Omgevingsplanprocedure

De fases die in paragraaf 4.1 zijn benoemd, zullen overgenomen worden in het omgevingsplan. Binnen deze fases zal wel een aantal veranderingen plaatsvinden. In de paragrafen hieronder worden deze veranderingen toegelicht.

4.2.1 Voorbereidingsfase

In het kader van de nieuwe Omgevingswet verandert de huidige voorbereidingsfase voor het omgevingsplan bijna niet. De uniforme voorbereidingsprocedure is ook van toepassing voor het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen per locatie verschillende regels worden opgenomen. Op grond van de Wro moet de gemeente net als in de huidige situatie vooroverleg plegen met:

- besturen van betrokken gemeente;
- waterschappen;
- diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening.

Met het overgangsrecht zullen de huidige bestemmingsplannen en de beheersverordening gezien worden als onderdeel van het omgevingsplan.⁷⁶ In beginsel gaat de nieuwe Omgevingswet ervan uit dat er één omgevingsplan komt voor het gehele gemeentelijk grondgebied. Op het moment van de invoering van de Omgevingswet zullen de gemeente de nodige tijd krijgen om per locatie een omgevingsplan vast te stellen. Op grond van art. 2.4 lid 2 Ow heeft de gemeente mogelijkheid om meerdere omgevingsplannen vast te stellen. Op deze manier zal er gewerkt worden naar één omgevingsplan. De gemeente zal op deze manier te werk gaan, omdat anders de huidige bestemmingsplannen en beheersverordening op één hoop worden gelegd, waardoor het onoverzichtelijk wordt.

Betrokken partijen

Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven zijn er in het vooroverleg naast de verplichte partijen ook andere partijen die deelnemen aan het vooroverleg. De huidige niet verplichte partijen zullen op dezelfde manier betrokken worden bij de voorbereiding van het omgevingsplan. Bij het vooroverleg van het omgevingsplan zullen partijen worden betrokken, die in de huidige situatie niet worden betrokken. Dit heeft te maken met het feit dat het omgevingsplan als kernbegrip de fysieke leefomgeving heeft, waardoor er meerderen partijbelangen worden geraakt. Welke partijen dit zijn hangt af van de locaties waar functies aan toegekend worden. Dit kan bijvoorbeeld het afvalbedrijf 'Saver' zijn.

Op dit moment zijn de uitvoeringsregelingen nog niet vastgesteld, waardoor er nog onduidelijkheden bestaan over de uitvoering van het omgevingsplan. Zoals eerder aangegeven is het ook nog niet duidelijk welke regelingen het omgevingsplan, buiten de in art.1.2 Ow opgesomde onderdelen, 'mag' of 'moet' bevatten.⁷⁷ De regelingen die zullen worden opgenomen, zijn bepalend voor welke partijbelangen betrokken worden bij het overleg.

Vorbereidingsbesluit

Net als in de huidige regeling kan straks de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit nemen ter voorbereiding van het omgevingsplan. Op grond van art. 4.14 lid 5 Ow kan de gemeenteraad deze bevoegdheid delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Zoals in de paragraaf 4.1 is aangegeven kunnen in een voorbereidingsbesluit regelingen worden opgenomen die bepalen dat een omgevingsvergunning nodig is om

⁷⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 93.

⁷⁷ J. van Oosten, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert', 15-10-2014.

bouwwerken te slopen of bepaalde werken, geen bouwwerk zijnde of werkzaamheden uit te voeren.

In de nieuwe Omgevingswet krijgen de termijn 'werken en werkzaamheden' bredere betekenis. Onder deze termen kan bijvoorbeeld ook worden verstaand: de voorbescherming geboden aan gebouwen en terreinen, waarvan het voornemen bestaat deze gebouwen of terreinen als monument aan te wijzen.⁷⁸ Een voorbereidingsbesluit kan tevens worden genomen ter voorbereiding van instructieregels in een omgevingsverordening, een algemene maatregel van bestuur, een instructie of een projectbesluit. Dit voorbereidingsbesluit heeft als gevolg dat het omgevingsplan gewijzigd wordt.

Het huidige art. 3.3 Wro bepaalt dat er een 'automatische aanhoudingsregeling' ontstaat op het moment dat een voorbereidingsbesluit wordt genomen. De aanhoudingsregeling zal worden overgenomen in het voorbereidingsbesluit van het omgevingsplan. Het 'automatisch' ontstaan van de aanhoudingsregeling komt te vervallen. De aanhoudingsregeling zal alleen gelden voor aanvragen van omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten die opgenomen zijn in het voorbereidingsbesluit.⁷⁹

In sommige gevallen kan het voorkomen dat bij een aanhoudingsregeling toch een omgevingsvergunning verleend kan worden, bijvoorbeeld doordat er een instructieregel wordt ingezet. Indien deze situatie zich voordoet wordt een omgevingsvergunning verleend. Het bevoegd gezag dient voor de verlening van deze omgevingsvergunning de provincie of het Rijk te betrekken. Verdere bepalingen zullen in de AMvB's worden geregeld.

In de huidige regelgeving is op basis van art. 3.7 Wro het voorbereidingsbesluit in beginsel één jaar geldig. De geldigheidstermijn van het voorbereidingsbesluit van één jaar komt te vervallen. Art. 4.14 lid 4 Ow bepaalt dat het voorbereidingsbesluit na twee jaar vervalt.

4.2.2 Vaststelling en beroep

Op grond van art. 2.4 Ow is de gemeenteraad belast met de vaststelling van het omgevingsplan. Dit is naar het huidige recht niet anders. In het omgevingsplan worden per locatie verschillende regels vastgesteld. Alle regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen, zijn appellabel.⁸⁰ Dit betekent dat hoger beroep open staat. Het omgevingsplan wordt voorbereid op basis van art. 16.28 Ow met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁸¹ Tegen het besluit van het omgevingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze regeling geldt tevens wanneer het omgevingsplan wordt gewijzigd. Hierbij kan alleen beroep worden ingesteld tegen de wijzigingen. Ook kan beroep worden ingesteld tegen een afwijzing van een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan.

Op grond van art. 8:5 Awb behoort het voorbereidingsbesluit tot de negatieve lijst. Hierdoor staat geen beroep open voor het voorbereidingsbesluit. Deze regeling geldt ook voor het voorbereidingsbesluit van de instructieregels en projectbesluiten. Algemene rijksregels die opgenomen zijn in AMvB zijn niet appellabel, omdat deze regels algemeen verbindende voorschriften zijn.

Door een wijziging van het omgevingsplan kan er sprake zijn van planschade. In de nieuwe Omgevingswet is een hoofdstuk gereserveerd voor schaderegelingen. De invulling van de schaderegelingen zal later plaatsvinden. De Awb zal voor een groot deel van de vereiste schaderegelingen voor het omgevingsrecht voorzien. De nieuwe AMvB's zullen over dit

⁷⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.146.

⁷⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.147.

⁸⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.92.

⁸¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.299.

onderwerp duidelijkheid geven. Het omgevingsplan treedt in werking vier weken nadat daarvan een melding is gedaan.⁸² Indien er een voorlopige voorziening wordt ingediend schorst deze indiening de invoering van het omgevingsplan niet. In de huidige regelgeving wordt het bestemmingsplan wel geschorst.

Uit het gesprek met de heer Koning blijkt dat er nog vragen heersen over de rechterlijke toetsing.⁸³ De gemeenten krijgen veel vrijheid om bepaalde regels op te stellen en invulling te geven in het omgevingsplan. De vraag die hierbij rijst is, in hoeverre of op welke manier de rechter de inhoud van het omgevingsplan gaat toetsen. Het gaat hier dan om de toetsing van regels, die de gemeente in eigen beleidsvrijheid heeft vastgesteld. Volgens de heer Koning zal de rechter marginaal toetsen.⁸⁴ Indien de rechter niet marginaal toetst is de kans groot dat de rechter op de stoel van de overheidslagen gaat zitten. Dit is in strijd met de leer van trias politica.

4.3 Actualiseringsplicht

Op grond van art. 3.1 lid 2 Wro heeft een bestemmingsplan een werkingsduur van tien jaar. Het bestemmingsplan dient eens in de tien jaar te worden herzien vanaf het moment dat is vastgesteld. Op deze manier wordt het bestemmingsplan actueel gehouden. Aan de actualiseringsplicht is ook het uitvoeringstermijn van tien jaar verbonden. De activiteiten behoren in die tien jaar te worden gerealiseerd. Indien de gemeenteraad op het moment van het opnieuw vaststellen van het bestemmingsplan van oordeel is dat de toegewezen bestemmingen en regels nog steeds in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening, dan kan de raad in afwijking van lid 2 op basis van lid 3 besluiten om het bestemmingsplan te verlengen (voor een periode van tien jaar). Dit dient in de Staatscourant te worden gepubliceerd. Indien de raad niet binnen die tien jaar een bestemmingsplan opnieuw vaststelt of verlengt dan vervalt de bevoegdheid tot invorderen van rechten vanwege het gemeentebestuur verrichte diensten. Tevens is er dan een financiële sanctie voor de gemeente.⁸⁵

Het bestemmingsplan gaat uit van een 'uitnodigingsplanologie'. Dat wil zeggen dat de gemeente de initiatiefnemers uitdagen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Door minder stringente regels vast te stellen geeft de gemeente de initiatiefnemers meer vrijheid, waardoor de gemeente meerwaarde creëert voor het grondgebied. De huidige actualiseringsplicht past niet bij de doelstellingen van de Omgevingswet.⁸⁶ Om deze reden wordt in de nieuw Omgevingswet de actualiseringsplicht niet voortgezet. De gemeente dient wel op het moment dat aan een locatie een nieuwe functie wordt toegekend een toelichting te geven dat de nieuwe functie binnen 10 jaar zal worden gerealiseerd. Het huidige bestemmingsplan wordt gewijzigd indien er een nieuwe bestemming aan grond wordt toegewezen. Dit zal anders zijn bij het omgevingsplan. Indien aan locaties nieuwe functies worden toegekend of andere regels worden vastgesteld voor het gebied, zal dit niet leiden tot het wijzigen van het hele omgevingsplan. De 'wijziging' zal dan worden gezien als een gedeeltelijke actualisering van het omgevingsplan.

Specifieke actualiseringsplicht

In de nieuwe Omgevingswet komt voor twee situaties een specifieke actualiseringsplicht. Eerder is aangegeven, dat de provincie en het Rijk instructieregels of instructies kunnen geven. Indien de provincie en het Rijk deze instructieregels of instructies geven, dienen de

⁸² J. van Oosten, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert, www.stibbeblog.nl, 15-10-2014.

⁸³ Bijlage 3

⁸⁴ Bijlage 3

⁸⁵ Tunnissen 2011, p. 98.

⁸⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 148.

gemeente deze op te nemen in het omgevingsplan. Voor het verwerken van deze instructieregels of instructies krijgen de gemeente een termijn toegewezen waarin zij dit dienen te doen. De tweede situatie is van toepassing op omgevingsvergunningen, waarmee op grond van art. 5 lid 1 onder b Ow kan worden afgeweken van het omgevingsplan. Indien een omgevingsvergunning wordt verleend ontstaat er een verschil tussen het omgevingsplan en het praktijk. Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid van de burgers.⁸⁷ Om deze reden moet de gemeente op basis van art. 4.17 Ow ervoor zorgen dat binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning, de afwijkactiviteit wordt verwerkt in het omgevingsplan. Dit leidt tot rechtszekerheid voor de gebruiker zelf en voor derden.

De gemeenten hebben de laatste jaren veel tijd moeten besteden aan de actualisering van de verouderde bestemmingsplannen. Met de afschaffing van de huidige actualiseringsplicht worden de bestuurlijke lasten van de gemeenten verminderd. Tevens bespaart het tijd voor de gemeenten. Voor het realiseren van activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving biedt de nieuwe Omgevingswet twee instrumenten: omgevingsvergunning een voortzetting en verdere uitbouw van de omgevingsvergunning Wabo en het projectbesluit.

4.4 Omgevingsvergunning

De Omgevingswet wil zoveel mogelijk regelen met 'algemene regels'. Dit betekent dat de wet ervan uitgaat dat er niet veel omgevingsvergunningen verleend zullen worden. De omgevingsvergunning is uitsluitend bedoeld voor activiteiten die grote gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Indien zo een situatie zich voordoet, is het van belang dat de activiteit beoordeeld wordt op de toelaatbaarheid. In art. 5.1 lid 1 Ow is opgenomen dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning de opgesomde onderdelen te realiseren.

Op rijksniveau wordt een limitatieve lijst van grondslagen voor vergunningplichten opgenomen. In art. 5.1 Ow is geen grondslag opgenomen om nieuwe vergunningplichten op te nemen in algemene maatregel van bestuur. Om op rijksniveau nieuwe vergunningplichten aan te wijzen dient er een wetswijziging te komen. De omgevingsvergunning integreert de vergunning verlening voor de bestaande vergunningplichtige activiteit.

Hieronder worden de onderdelen waar deze vergunningen betrekking op hebben opgesomd.

- Bouw;
- Milieu;
- Cultureel erfgoed;
- Watervergunning;
- Ontgrondingenvergunning;
- Spoorwegen;
- Luchtvaart;
- Vergunning voor archeologische rijksmonumenten.

De vergunningplichtige activiteiten over beschermde gebieden en soorten worden samengevoegd.⁸⁸ Een aantal vergunningstelsel die in de gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen zullen opgaan in de omgevingsvergunning.⁸⁹ Welke dit zijn wordt in de nieuwe AMvB's bepaald.

Een belangrijke verandering binnen het kader van omgevingsvergunningen is dat het begrip 'inrichting' wordt vervangen door het begrip '(milieubelastende) activiteiten'. Op grond van art. 8.40 Wet Milieubeheer gaat het niet meer om de nadelige gevolgen die 'inrichtingen'

⁸⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.148.

⁸⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, 7, p.8.

⁸⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.157.

kunnen veroorzaken, maar om 'activiteiten' die nadelige gevolgen kunnen hebben.⁹⁰ Dit artikel omvat ook veel milieubelastende activiteiten. Om deze redenen is er gekozen voor het begrip '(milieubelastende) activiteiten'.⁹¹

Binnenplans afwijken

Art. 3.6 lid 1 onder c Wro bepaalt, dat van een bestemmingsplan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning. In de huidige situatie is de binnenplanse activiteit te zien als zelfstandige vergunningplichtige activiteit. Ook de ontheffing is te zien als zelfstandig activiteit. In de nieuwe Omgevingswet gaat dit veranderen. De binnenplanse afwijkactiviteit en de ontheffing gaan op in omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit van art. 5.1 lid 1 sub b Ow.⁹² Tevens zullen de activiteiten die genoemd zijn in art. 2.1 lid 1 onder b en g Wabo jo art. 2.2 lid 1 Wabo, opgaan in deze afwijkactiviteit.

De gemeente kunnen in het omgevingsplan regels opnemen die bepalend zijn voor de vergunning verlening. Indien de activiteit voldoet aan deze regels wordt de vergunning verleend. Mocht dat niet zo zijn dan wordt niet direct een omgevingsvergunning geweigerd. De gemeente dient dan een belangenafweging te maken tussen het belang van de initiatiefnemer en de regels waarvan afgeweken wil worden. Bij het maken van deze belangenafweging moet de gemeente in vergelijking met de huidige situatie een bredere afweging maken. De gemeente moet bij de belangenafweging de volgende onderdelen betrekken:

- de regelingen die in de AMvB wordt opgenomen op basis van art. 5.17 Ow;
- de instructieregels over het omgevingsplan die van toepassing zijn;
- de regels die de gemeente zelf heeft opgenomen.⁹³

Met deze regeling wordt de integratie van verschillende onderdelen zoals milieu, water, natuur, en ruimtelijke beleid mogelijk gemaakt. De andere afwijkmogelijkheden zoals: voorlopige bestemming, nadere eisen, aanwijzing tot modernisering, wijziging en uitwerking keren terug in het omgevingsplan.

Bevoegd gezag

In de wet (en deels in de AMvB) is bepaald welke bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Op grond van art. 5.8 Ow is in beginsel de gemeente het bevoegd gezag, voor het verlenen/weigeren van een vergunningsaanvraag, die betrekking heeft op één activiteit. Op deze regeling is een uitzondering opgenomen. In de artikelen 5.9 jo 5.10 jo 5.11 Ow zijn opsommingen gegeven van activiteiten waarbij niet de gemeente, maar een ander overheidsorgaan het bevoegd gezag is voor de vergunning verlening.

Zoals in hoofdstuk twee is aangegeven is de overheid op basis van art. 20 Gw, belast met de zorg dat is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De reden dat in beginsel de gemeente het bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning, heeft te maken met het subsidiariteitsbeginsel. Dit betekent dat de gemeente als eerste verantwoordelijk is voor de zorg van de fysieke leefomgeving. Vervolgens zijn dat de provincie en het Rijk indien er sprake is van nationaal belang.

⁹⁰ A. ten Veen, 'De omgevingsvergunningen in de Omgevingswet', 23-10-2014, www.stibbeblog.nl.

⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.154.

⁹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.152.

⁹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.160.

Bezwaar en beroep

Het uitgangspunt voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is de reguliere procedure. In bepaalde gevallen is afdeling 3.4 Awb van toepassing. De regulieren procedure heeft een beslistermijn van acht weken. De regulieren procedure geldt voor eenvoudige omgevingsvergunningsaanvragen. Voor de uniforme openbaarprocedure geldt een beslistermijn van 26 weken. In het kader van de nieuwe Omgevingswet veranderen deze procedures niet voor omgevingsvergunningen. Wel worden een aantal omgevingsvergunningen, dat in de huidige regelgeving de uniforme openbaarprocedure doorlopen, 'overgeplaatst' naar de regulieren procedure. Welke activiteiten voor de omgevingsvergunningen dit zijn zal blijken uit de nieuwe AMvB's. Op deze manier wordt er tijdswinst geboekt. Tevens wordt hiermee de bestuurslasten verminderd.

Lex silencio positivo

In de huidige regelgeving wordt, indien het bevoegd gezag niet binnen de beslistermijn op een aanvraag voor een omgevingsvergunning beslist, van rechtswege een omgevingsvergunning verleend. Dit wordt een positieve beschikking genoemd. Deze regelingen wordt niet voortgezet in de nieuwe Omgevingswet.⁹⁴ Bij het van rechtswege verlenen van de omgevingsvergunning, wordt er geen belangen afwegingen gemaakt. Een belangrijke reden voor het niet voortzetten van de positieve beschikking is daarom dat er belangen worden geschaad. De aanvragers kunnen met de invoering van de nieuwe Omgevingswet, bij het niet tijdig beslissen om een aanvraag voor een omgevingsvergunning dwangsom eisen en in beroep gaan.

4.5 Projectbesluit

Zoals in hoofdstuk twee kort is aangegeven is een projectbesluit een instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk. Het projectbesluit wordt gerealiseerd voor publiek belang. Dit besluit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op infrastructuur en waterleidingen. In het projectbesluit worden maatregelen opgenomen die nodig zijn voor de uitvoering van het project. Tevens wordt er in omschreven hoe het project tot stand is gekomen. Over de verdere inhoud van het projectbesluit zullen regelingen opgenomen worden in de AMvB. Vele bepalingen van de omgevingsvergunning zijn van overeenkomstige toepassing bepaald voor het projectbesluit. Bij het projectbesluit kan met één besluit alle toestemmingen voor het project worden verleend.⁹⁵

De projecten die gerealiseerd willen worden zullen in het algemeen niet passen in de regels van het omgevingsplan. Dit betekent dat een projectbesluit ertoe leidt dat het omgevingsplan direct (gedeeltelijk)gewijzigd dient te worden. De basis van deze regeling is vastgelegd in art.5.50 Ow. Het kan voorkomen dat het project een gemeentegrens overschrijdend project is. In dat geval zullen de omgevingsplannen van de andere gemeente ook gewijzigd moeten worden. De realisatie van het projectbesluit zal alleen de regels raken die betrekking hebben op de activiteiten die in het projectbesluit zijn opgenomen. Het projectbesluit wordt gezien als omgevingsvergunning voor de activiteiten die in het projectbesluit zijn opgenomen.

Naast de wijziging van het omgevingsplan kan het in bepaalde situaties noodzakelijk zijn om instructie te geven. Door de realisatie van het project kan een functie kwetsbaar worden, waardoor de bestaande functie niet meer uitvoerbaar kan zijn. Op het moment dat deze situatie zich voor doet dan kunnen de provincies of het Rijk instructie geven. In deze instructie wordt de gemeente opgedragen het omgevingsplan zo te wijzigen dat de kwetsbare functie niet meer wordt toegestaan. De functie moet dan gewijzigd worden,

⁹⁴ J.R. van Angeren en R. Wogens, 'Geen vergunning van rechtswege in de Omgevingswet', 5 november 2014.

⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.176.

waardoor de kwetsbare situatie wordt omgezet in een niet- kwetsbare positie. Voor het projectbesluit is afdeling 3.4 Awb van toepassing.

4.6 Tussenconclusie

Met de invoering van de Omgevingswet is de omgevingsplanprocedure niet veel anders dan de huidige bestemmingsplanprocedure. Met het overgangsrecht maken de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen deel uit van het omgevingsplan. De bedoeling van de Omgevingswet is dat er voor het gehele gemeentelijke grondgebied één omgevingsplan komt. Alle regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen zijn appellabel. Dit betekent dat er beroep (ABRvS) kan worden opgesteld tegen de opgenomen regels.

De voorbereidingsfase van het omgevingsplan is op dezelfde manier ingericht als het voorbereidingsfase van het bestemmingsplan. De voorbereidingsfase verschilt alleen in de partijen die deelnemen bij het vooroverleg. Bij het vooroverleg van het omgevingsplan zullen partijen worden betrokken die op dit moment in de huidige situatie niet worden betrokken bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. De reden hiervoor is dat het omgevingsplan met het kernbegrip 'fysieke leefomgeving', meerdere partijbelangen raakt. Welke partijen dit zijn zal afhangen van de regels die worden opgenomen in het omgevingsplan.

De gemeenteraad kan net als in de huidige regelgeving een voorbereidingsbesluit nemen voor het omgevingsplan. Dit voorbereidingsbesluit heeft in de nieuwe Omgevingswet een geldigheidstermijn van twee jaar. De gemeenteraad heeft anders dan het huidige wettelijk kader een delegatiebevoegdheid. De raad kan het nemen van een voorbereidingsbesluit delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. De provincie en het Rijk hebben ook de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen voor instructieregels in een omgevingsverordening, een algemene maatregel van bestuur, een instructie en projectbesluit.

De actualiseringsplicht wordt in de nieuwe Omgevingswet anders vormgegeven. De actualiseringsplicht die het huidige wettelijke kader heeft wordt niet voortgezet. Volgens de MvT van de Omgevingswet past de huidige actualiseringsplicht niet in de uitnodigingsplanologie. De provincie en het Rijk kunnen instructie of instructieregels geven. Indien deze situatie zich voordoet krijgt de gemeente een termijn toegewezen, waarin de gemeente deze instructie en of instructieregels verwerkt in het omgevingsplan. Ook bij het verlenen van een omgevingsvergunning behoort de gemeente de veranderingen in het omgevingsplan te verwerken. De gemeente heeft na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning vijf jaar te tijd om de veranderingen in het omgevingsplan te verwerken. Op deze manier wordt het omgevingsplan actueel gehouden.

Het doel van de omgevingswet is om zoveel mogelijk te regelen met algemene regels. Voor activiteiten die grote invloed hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, dient er een omgevingsvergunning aangevraagd te worden. De binnenplanse afwijkactiviteit en de ontheffing gaan op in de omgevingsvergunning. Bepaalde omgevingsvergunning die in de huidige regelgeving de uniforme openbaarprocedure doorlopen worden in de categorie omgevingsvergunningen geplaatst waarvoor de reguliere procedure van toepassing is. Welke omgevingsvergunningen dit zijn is nog niet bekend. Dit wordt opgenomen in de nieuwe AMvB's. De regeling over het van rechtswege verlenen van een omgevingsvergunning, vanwege het niet tijdig beslissen op een aanvraag, wordt niet voortgezet. De aanvrager van een omgevingsvergunning kan alleen nog gebruik maken van een dwangsom en in beroep gaan.

De provincie, waterschappen en het Rijk kunnen een projectbesluit nemen. Een projectbesluit leidt tot een (gedeeltelijke) wijziging van het omgevingsplan. Indien het projectbesluit een grensoverschrijdend karakter heeft, dienen de omgevingsplannen die het project 'raakt' ook te worden gewijzigd.

5. Gemeentelijke organisatie en de nieuwe Omgevingswet

In dit hoofdstuk wordt de huidige samenstelling en werkwijze van het team Ruimtelijke Ontwikkeling beschreven. Vervolgens wordt beschreven of de Omgevingswet gevolgen met zich mee brengt voor de werkwijze en samenstelling van het team.

5.1 Huidige samenstelling team Ruimtelijke Ontwikkeling

De gemeentelijke organisatie is in 2013 opnieuw ingericht. De team indelingen zijn in dat jaar veranderd. De reden voor het opnieuw inrichten van de team, was dat de medewerkers meer samen en integraal te werk moesten gaan. Het uitgangspunt van de veranderde inrichting van de gemeente past bij de doelstelling van de nieuwe Omgevingswet.

De gemeentelijke organisatie is opgebouwd volgens het directiemodel. De organisatie bestaat uit het directieteam, de centrale staf en drie hoofdgroepen (afdeling Dienstverdeling, afdeling Beheer & Handhaving en afdeling Ontwikkeling) onderverdeeld in aantal teams.⁹⁶ Binnen de afdeling Ontwikkeling bevindt zich het team Ruimtelijke Ontwikkeling. In deze hoofdgroep bevinden zich naast het team Ruimtelijke Ontwikkeling nog de teams: Beheer, Openbare werken en Vergunningen. Binnen het team Ruimtelijke Ontwikkeling zijn de medewerkers onderverdeeld in drie clusters:

- Projecten & vastgoed (16 medewerkers)
- Ruimte & economie (14 medewerkers)
- Ruimtelijke plannen (9 medewerkers)

Projecten & Vastgoed

Het cluster projecten houdt zich bezig met de realisatie van projecten. Hierbij heeft de cluster vastgoed een ondersteunende functie. De medewerkers van het vastgoed regelen zaken die betrekking hebben op grond- en economisch beleid.

Ruimte & economie

Binnen het cluster ruimte & economie worden de economische zaken geregeld welke betrekking hebben op de ruimte. Tevens bevinden zich in deze cluster medewerkers die een adviserende rol hebben.

Ruimtelijke plannen

De groep ruimtelijk plannen implementeert en realiseert het beleid door beleid te vertalen en te verfijnen naar beleidsinstrumenten. De medewerkers van ruimtelijke plannen houden zich bezig met het instrument bestemmingsplan. Binnen de groep ruimtelijke plannen zijn negen medewerkers werkzaam. Een medewerker houdt zich bezig met de administratieve werkzaamheden. Drie medewerkers houden zich in het bijzonder bezig met het voorbereiden en opstellen van bestemmingsplannen. Vier medewerkers behandelen de juridische procedures met betrekking tot bestemmingsplannen. Tot slot is er een medewerker die de bestemmingsplannen digitaliseert.

5.2 Werkwijze

Binnen het team Ruimtelijke Ontwikkeling wordt in de praktijk het bestemmingsplan voorbereid door drie medewerkers. De medewerkers stellen in eerste instantie het plangebied vast. Over het plangebied wordt een korte beschrijving gegeven. Van het plangebied worden luchtfoto's gemaakt. Vervolgens wordt door de medewerkers van het team een inventarisatie gemaakt. Hierbij worden alle functies in het plangebied in beeld

⁹⁶ 'Organogram', gemeente Roosendaal, www.roosendaal.nl

gebracht. Daarna wordt gekeken of er ontwikkelingen in het plangebied zullen plaatsvinden. Indien dit het geval is kan er een onderzoek nodig zijn voor dit gebied. Het onderzoek wordt verricht door:

- team Ruimtelijke Ontwikkeling zelf bijvoorbeeld: de adviseurs waaronder de volgende disciplines vallen: stedenbouw, planologie, verkeerskunde, groen en landschap, duurzaamheid, economie, volkshuisvesting, planeconomie, vastgoed en grondzaken;
- Omgevingsdienst West- Brabant: diverse milieuaspecten;
- archeologie en cultuurhistorie;
- andere gemeentelijke teams.

De medewerkers van de cluster ruimtelijke plannen werken samen met:

- de andere clusters van het team Ruimtelijke Ontwikkeling (projecten en vastgoed / Ruimte en economie)
- de medewerkers van het team Maatschappij
- de medewerkers van het team Beheer
- de medewerkers van het team Vergunningen
- de medewerkers van het team Veiligheid, Toezicht & Handhaving

De samenwerking vindt plaats door:

- gesprekken onderling (ambtenaar tot ambtenaar)
- telefonisch contact tussen de ambtenaren
- contact via de e-mail
- projectgroepen (een projectgroep wordt alleen samengesteld indien grote ontwikkelingen zich zullen voordoen. Deze projectgroep houdt vergaderingen waarin de medewerkers elkaar informeren en eventueel gerichte vragen stellen).

Bij de voorbereiding van het omgevingsplan zullen de medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling medewerkers van andere teams moeten betrekken. Dit kunnen teams zijn die in de huidige situatie niet worden betrokken bij de voorbereiding. Welke teams dit zijn hangt af van de regels die in het omgevingsplan worden opgenomen. De gemeente heeft, buiten de verplichte onderdelen die in de wet zijn opgenomen en de onderdelen die in de nieuwe AMvB's zullen worden opgenomen, de keuze mogelijkheid om regels (die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving) op te nemen waarvan de gemeente vindt dat het in het omgevingsplan geregeld moet worden.

De regels die worden opgenomen kunnen verschillende afdelingen raken. Daarom zijn de regels die de medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling opnemen in het omgevingsplan, mede bepalend voor de samenwerking met andere teams.

Op dit moment is het niet duidelijk welke onderdelen, naast de in art. 1.2 Ow opgesomde onderdelen, verplicht moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Aan de hand van de huidige beschikbare informatie, worden hieronder de teams opgesomd, die intensiever betrokken 'kunnen' worden bij de voorbereiding van het omgevingsplan:

- Team Beheer;
- Team Vergunningen;
- Team Veiligheid, Toezicht & Handhaving;

Team Beheer

Het team beheer is 'eigenaar' van de gemeentelijke bezittingen, de wegen en het groen. In het omgevingsplan kunnen straks andere regels worden opgenomen over de wegen.⁹⁷

Vanwege de brede reikwijdte van het omgevingsplan zullen dit ook regels betreffen die in de huidige situatie niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Hierdoor kan het team Beheer intensiever betrokken worden bij het overleg.

Team Vergunningen

De nieuwe Omgevingswet gaat er van uit dat er veel geregeld wordt door middel van algemene regels. Het onderdeel vergunningen wordt voor een groot deel geregeld in de algemene regels. In sommige gevallen hoeven burgers geen vergunning meer aan te vragen en kan er worden volstaan met een meldingsplicht.⁹⁸ Dit betekent dat het toetsingskader voor vergunningverlening veranderd wordt. Binnen het kader van beleidsvrijheid kunnen er regels in het omgevingsplan worden opgenomen over vergunningen. De teams dienen op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen. Dit vraagt om samenwerking met andere teams.

Team Veiligheid, Toezicht & Handhaving

Het omgevingsplan biedt de overheid, burgers en bedrijven veel ruimte voor ontwikkelingen. De verantwoordelijkheid verschuift naar de burgers en bedrijven. De burgers en bedrijven dienen bijvoorbeeld zelf te kijken of ze voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit een vergunningplicht of een meldingsplicht hebben. Aan de ene kant bevorderen de algemene regels de ruimtelijke ontwikkelingen, maar aan de andere kant bestaat er een kans dat er illegale handelingen ontstaan. Dit kan ervoor zorgen dat er ongewenst ontwikkelingen plaatsvinden, waarvan de overheid niet op de hoogte is.

De ongewenste/ illegale situatie kan ertoe leiden dat de veiligheid van de burgers, bedrijven en de fysieke leefomgeving in gevaar kan komen. Om zulke situaties te voorkomen of op te lossen, dient er gehandhaafd te worden. De ongewenste situaties kunnen niet alleen voorkomen bij het onderdeel vergunningen, maar ook bij andere onderdelen. Om deze redenen is het van belang dat het team Ruimtelijke Ontwikkeling, het team Veiligheid, Toezicht & Handhaving betreft bij het overleg.

Manier van samenwerken

Vanwege de brede reikwijdte van het omgevingsplan zullen meer (nieuwe) regels en onderdelen worden opgenomen in het omgevingsplan. Hierdoor dienen de bovengenoemde teams intensiever samen te werken. De samenwerking voor de voorbereiding van het omgevingsplan kan plaatsvinden door het opstellen van projectgroepen. Van elk betrokken team kunnen een aantal medewerkers worden uitgekozen die deelnemen aan deze projectgroep. Deze projectgroep kan dan bijeenkomen en overleg voeren over het omgevingsplan.

De medewerkers hebben eerder in projectgroepen samengewerkt voor bestemmingsplannen, waarin nieuwe ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Hierdoor weten de medewerkers hoe zij met elkaar moeten samenwerken binnen een projectgroep. Dit is een goede basis voor het opstellen van een projectgroep voor de voorbereiding van het omgevingsplan. De projectgroep die wordt samengesteld voor het omgevingsplan zal vaker moeten vergaderen. Deze vergaderingen zullen meer tijd innemen vanwege de hoeveelheid (nieuwe) regels en onderdelen die in het omgevingsplan worden opgenomen.

⁹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.130.

⁹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.356.

5.3 Eenvoudig en Beter

Vanuit het ministerie van IenM is er een traject opgestart om overheden te ondersteunen bij het aanpassen aan de nieuwe Omgevingswet. Op basis van de achtste tranche van het besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet zijn de gemeenten Bussum, Breda, Oldenzaal, Soest en Venlo begonnen met het opstellen van een pilot omgevingsplan.⁹⁹ Het voorbereiden van het omgevingsplan kan net als bij het bestemmingsplan meer dan een jaar in beslag nemen. Daarom is er op dit moment nog geen informatie over het proces van het pilot gemeenten. Omdat er op dit moment nog onduidelijkheden zijn over wat er onder het begrip 'fysieke leefomgeving' valt en vanwege het feit dat de uitvoeringsregelingen nog niet bekend zijn zullen de gemeente zelf invulling moeten geven aan de uitvoering van de pilot omgevingsplannen.

Een groot deel van de gemeenten in Nederland is niet op de hoogte van de belangrijke informatie over de nieuwe Omgevingswet. De meeste ambtenaren hebben vanwege de drukte van hun eigen werkzaamheden, nauwelijks tijd om informatie te lezen over de nieuwe Omgevingswet.

Om deze reden organiseert het traject 'Eenvoudig en Beter' informatiebijeenkomsten voor ambtenaren, waar de hoofdlijnen van de nieuwe Omgevingswet worden toegelicht. Op deze manier worden de ambtenaren van de gemeenten op de hoogte gesteld van de belangrijkste punten van de Omgevingswet.

Binnen het team Ruimtelijke Ontwikkeling heeft een aantal medewerkers deelgenomen aan een van deze informatiebijeenkomsten. De medewerkers zijn op deze manier op de hoogte gesteld van de hoofdlijnen van de nieuwe Omgevingswet.

5.4 Gevolgen voor de samenstelling

Zoals in paragraaf 5.1 is aangegeven, zijn de teams van de gemeente Roosendaal in 2013 opnieuw samengesteld. Het doel van de nieuwe inrichting is het meer samen en integraal werken van de medewerkers. Deze doelstelling past bij de uitvoering van het omgevingsplan.

Gemeente Breda

Het Crisis- en Herstelwet geeft een aantal gemeenten de mogelijkheid om nu alvast te 'experimenteren' met het opstellen van omgevingsplannen. De gemeente Breda is één daarvan. In het kader van het actualiseren van bestemmingsplannen gaat de gemeente Breda een bestemmingsplan herzien voor het gebied Breda- Zuid- West. Uit het gesprek met de heer Koning blijkt, dat de gemeente Breda een omgevingsplan voor het gebied Breda- Zuid- West gaat opstellen in plaats van een bestemmingsplan. Om het project te realiseren heeft de gemeente een brede werkgroep samengesteld. Omdat er op dit moment nog geen strikte duidelijkheid is over de inhoud van het omgevingsplan, heeft de gemeente binnen bepaalde grenzen zelf de keuzemogelijkheid om meer of minder te reguleren. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente. Op deze manier kan de gemeente zich meer terugtrekken en meer overlaten aan de maatschappij.

Intern zal de samenwerking worden verbreed. De ambtenaren zullen zich steeds meer moeten inzetten en over meer competenties moeten beschikken. Medewerkers moeten mee kunnen denken met de burgers, bedrijven en de interne teams. Door middel van dit experiment wordt alvast een beeld gecreëerd, over inhoud van het omgevingsplan. Tevens zal met behulp van dit experiment in beeld worden gebracht hoe verschillende gemeentelijke teams met elkaar kunnen samenwerken.

⁹⁹ Platform31, 'Nu al Eenvoudig Beter in regio: Pilots omgevingsplannen', 23 oktober 2014, www.platform31.nl, (Zoek op: Eenvoudig en Beter)

De gemeente Breda wil door middel van de huidige samenstelling van de afdelingen het omgevingsplan voorbereiden en opstellen. De heer Koning geeft aan dat het niet nodig is om de teamsamenstelling te veranderen. Indien de huidige samenstelling niet effectief blijkt te zijn bij de uitvoering van het omgevingsplan, dan kan het altijd nog veranderd worden.¹⁰⁰ Het is op dit moment nog niet duidelijk of dat laatste noodzakelijk zal zijn. De voorbereiding van het omgevingsplan kan volgens de heer Koning een jaar of langer duren. Op dit moment is het daarom nog niet duidelijk of het huidige team samenstelling effectief is.

Samenstelling

De samenstelling van teams kunnen per gemeente verschillen. Het ligt aan de gemeente zelf om te bepalen of de inrichting van de organisatie gewijzigd zou moeten worden met de invoering van de nieuwe Omgevingswet.

De gemeente Breda heeft net als de gemeente Roosendaal een organisatie die gebaseerd is op het directiemodel.¹⁰¹ De indeling van de teams van gemeente Breda is vergelijkbaar met die van de gemeente Roosendaal.

De gemeente Roosendaal hoeft het wiel niet opnieuw uit te vinden. Aan de hand van de ervaringen die zullen volgen uit de pilot omgevingsplan van de gemeente Breda en de andere pilot gemeenten, kan de gemeente Roosendaal kijken of de samenstelling van de teams hetzelfde moeten blijven of heringericht moeten worden. Zoals eerder aangegeven is de inrichting van de teams van de gemeente Roosendaal gebaseerd op het meer samen en integraal werken. Dit past binnen de doelstellingen van de Omgevingswet. Om deze reden is het voor de gemeente Roosendaal, team Ruimtelijke Ontwikkeling, op dit moment niet nodig om het team opnieuw in te richten.

5.5 Competenties medewerkers team Ruimtelijke Ontwikkeling

De maatschappelijke wensen van de burgers en bedrijven veranderen. De nieuwe Omgevingswet zal een balans creëren tussen de nieuwe maatschappelijke wensen en de verbetering van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan zal meer vrijheid en ruimte voor ontwikkelingen bieden. Dit betekent dat er sprake is van het verschuiven van verantwoordelijkheden.¹⁰² De gemeente heeft de mogelijkheid om de burgers en bedrijven een bredere ruimte te bieden voor het realiseren van eventuele ontwikkelingen.¹⁰³ Dit betekent dat de gemeente de 'strikte' verantwoordelijkheid 'los' moet laten. Op deze manier verschuift verantwoordelijkheid naar de burgers en bedrijven. Vaak wordt het 'loslaten' of het 'meer/minder regelen' door gemeentelijke medewerkers als stressvol ervaren, omdat de medewerkers het gewend zijn om op deze manier te werken.¹⁰⁴

Om de doelen van de nieuwe Omgevingswet in de praktijk te kunnen uitvoeren, dienen de medewerkers naast de theoretische kennis over de Omgevingswet ook te beschikken over de juiste competenties.¹⁰⁵ In de huidige werkwijze dienen de medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling onder andere de volgende competenties te beschikken:

- creativiteit;
- regisseren;
- omgevingsbewustzijn;
- ondernemingszin.

¹⁰⁰ Bijlage 3

¹⁰¹ 'Organisatie', gemeente Breda, www.breda.nl (zoek op: organisatie)

¹⁰² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.370.

¹⁰³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.44.

¹⁰⁴ J. van der Velde 2014, p.19.

¹⁰⁵ J. van der Velde 2014, p. 44.

Met de invoering van de nieuwe Omgevingswet zullen de medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling, naast de competenties die zij op dit moment beschikken, ook moeten beschikken over de volgende competenties:

- samenwerken;
- leervermogen;
- probleemanalyse;
- sensitiviteit (bestuurlijk).¹⁰⁶

Samenwerken

Vanwege het integraal karakter van het omgevingsplan en vanwege het feit dat het omgevingsplan in beginsel maar één keer wordt opgesteld, is de samenwerking belangrijk. Het team zal meer en intensiever moeten samenwerken met burgers, bedrijven en andere teams.¹⁰⁷ Door de samenwerking met andere teams zullen andere kijkwijze naar voren komen. De samenwerking heeft hierdoor een verfrissend effect. Op deze manier zullen de verschillende teams elkaars competenties aanvullen.

Leervermogen

Het competentieleervermogen is een individuele (persoonlijke) competentie. Bij het leervermogen gaat het om de mate waarin een medewerker in staat is om nieuwe informatie op te nemen en deze informatie te gebruiken in de praktijk bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden. De medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling dienen op de hoogte te zijn van de veranderingen van de Omgevingswet, welke betrekking heeft op het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen regelingen worden opgenomen die huidig in verordening staan.¹⁰⁸ Dit brengt met zich mee dat de medewerkers op een nieuwe manier gaan denken. De medewerkers moeten leren om op een andere manier te kijken naar onderwerpen. Hiermee wordt bedoeld dat de medewerkers van het team niet alleen vanuit het oogpunt van het team Ruimtelijke Ontwikkeling moeten kijken, maar ook vanuit het oogpunt van de andere teams. Dit betekent dat de medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling een bredere kijkwijze dienen te hebben op verschillende onderwerpen.

Probleemanalyse

Een medewerker die beschikt over de competentie probleemanalyse kan:

- diagnoses stellen;
- alternatieve oplossingen bedenken;
- de gevolgen in kaart brengen.

Het omgevingsplan omvat een brede reikwijdte in vergelijking met het bestemmingsplan. Hierdoor kunnen problemen, situaties of handelingen ontstaan waarmee de medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling nooit eerder mee in aanraking zijn gekomen. Dit kunnen problemen, situaties of handelingen zijn, over de nooit eerder opgenomen regels, maar ook over bekende regels in combinatie met de aangevulde nieuwe regelingen. De medewerkers dienen op zo'n moment te beschikken over de competentie probleemanalyse. De medewerkers van het team moeten in staat zijn om ook vanuit de positie van initiatiefnemers en burgers te denken.¹⁰⁹ In samenspraak met burgers en of bedrijven kunnen de medewerkers van het team een oplossing bedenken. Op deze manier zullen de medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling op een doelgerichte en effectieve manier omgaan met deze problemen, situaties of handelingen.

¹⁰⁶ J. van der Velde, Omgevingswet en competenties, ruimtelijke ordening, www.rho.nl, (zoek op: competenties).

¹⁰⁷ Bijlage 3

¹⁰⁸ Bijlage 3

¹⁰⁹ Brief van ministerie van IenM over de stelselherziening omgevingsrecht aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 17 juni 2014, p.7.

Bestuurlijke sensitiviteit

Met de competentie bestuurlijke sensitiviteit dienen de medewerkers van het team rekening te houden met de effecten van de beslissingen en handelingen. De medewerkers moeten zich bewust zijn van de maatschappelijke ontwikkelingen en behoeftes van de overheid, burgers en bedrijven. De medewerkers van het team behoren tijdens het uitoefenen van hun functies rekening te houden met de politieke invloed.

Competentieontwikkeling

De bovenstaande competentie kunnen op verschillende manieren worden bereikt. De competenties kunnen worden ontwikkeld door:

- trainingen;
- cursussen;
- coachingstrajecten te volgen.¹¹⁰

Op dit moment zijn er verschillende organisaties die cursussen, trainingen en coachingstrajecten geven over de competenties die nodig zijn bij het uitoefenen van werkzaamheden met de nieuwe Omgevingswet.¹¹¹

5.6 Tussenconclusie

Binnen het team Ruimtelijke ontwikkeling zijn er negen medewerkers die zich bezig houden met het bestemmingsplan. Deze medewerkers zullen met de invoering van de Omgevingswet te werk gaan met het omgevingsplan. Vanwege de brede reikwijdte van het omgevingsplan zal het team Ruimtelijke Ontwikkeling meer moeten samenwerken. De samenwerking zal ook plaatsvinden met andere teams waarmee niet of veel minder wordt samengewerkt in de huidige situatie. Dit kunnen de teams: Beheer, Vergunningen en Veiligheid, Toezicht & Handhaving zijn. Naast het feit dat de interne samenwerking wordt verbreed zullen bij het overleg ook externe partijen worden betrokken, wiens belang in het spel zit. Dit kunnen organisaties zijn die in de huidige situatie niet worden betrokken bij het omgevingsplan. De reden hiervan is dat er regels zullen worden opgenomen over onderdelen die in de huidige situatie in verordening zijn vastgelegd.

Dit betekent dat de medewerkers zich meer moeten inzetten en over meer competenties moeten beschikken. De medewerkers moeten de volgende competenties ontwikkelen:

- samenwerken;
- leervermogen;
- probleemanalyse;
- sensitiviteit (bestuurlijk).

De medewerkers kunnen door middel van het nemen van trainingen, cursussen of coachingstrajecten deze competenties ontwikkelen.

Om de gemeenten te ondersteunen bij het aanpassen, aan de nieuwe Omgevingswet is er door het ministerie van IenM een traject gestart. Op grond van het Crisis- en Herstelwet mogen vijf gemeenten experimenteren met het omgevingsplan. Vanwege de onduidelijkheden die bestaan over welke regels in het omgevingsplan 'moeten' en 'mogen' worden opgenomen, vergt de voorbereiding van het omgevingsplan veel tijd. Op dit moment heeft de gemeente Breda een start gemaakt aan de voorbereiding. Door middel van het experiment wil de gemeente Breda een beeld krijgen over de inhoud van het omgevingsplan en over het proces binnen de gemeente.

¹¹⁰ J. van der Velde 2014, p.45.

¹¹¹ Adviseurs INCOSA, 'Mensen in beweging brengen en mensen in hun kracht zetten', www.incosa.nl

De teamsamenstellingen binnen de gemeente Breda zijn vergelijkbaar met de teamsamenstelling van de gemeente Roosendaal. De gemeente Roosendaal heeft in 2013 de organisatie heringericht met als doel om meer samen en integraal te werken. Deze doelstelling past bij de kern van de Omgevingswet. De ervaringen van de gemeente Breda en de andere gemeenten die experimenteren met het omgevingsplan zullen hier antwoord op geven. Tevens zal hierover meer duidelijkheid ontstaan, wanneer de uitvoeringsregelingen zijn vastgesteld. Om deze reden hoeft de gemeente Roosendaal, op dit moment nog niet na te denken of de teamindeling en samenstelling veranderd moet worden.

6. Conclusies en aanbevelingen

De wens van het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal is een beeld te krijgen van de nieuwe Omgevingswet. In dit hoofdstuk worden de conclusies geformuleerd naar aanleiding van het verrichte onderzoek. Op basis van de conclusies worden aanbevelingen gedaan. De conclusies geven een antwoord op de centrale vraag: *'Welke juridische en organisatorische gevolgen heeft de Omgevingswet voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal?'*. Om tot een antwoord op het centrale vraag te komen, zijn deelvragen opgesteld (zie paragraaf 1.4). In de onderstaande paragrafen zal per deelvraag de conclusies worden beschreven.

6.1 Conclusies deelvraag 1

'Welke wettelijke bepalingen zijn van toepassing op het omgevingsplan?'

De gemeenten dragen op basis van de Grondwet zorg aan de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het milieu. Het belangrijkste instrument voor de gemeente om dit te kunnen realiseren is het bestemmingsplan. Met de invoering van de Omgevingswet zal het bestemmingsplan vervangen worden door het omgevingsplan. De grondslag van het omgevingsplan is vastgelegd in art. 2.4 Ow. De huidige wet- en regelgeving die van toepassing zijn op het bestemmingsplan, zullen in aangepaste wijze (kleine wetswijzigingen) ook gelden voor het omgevingsplan.

In de Omgevingswet zullen 26 wetten worden opgenomen. Het huidige omgevingsrecht heeft 120 AMvB's. Deze AMvB's worden op basis van de Omgevingswet gewijzigd, aangevuld en gebundeld tot vier nieuwe AMvB's. Naar verwachting zullen de AMvB's eind 2015 worden vastgesteld. De huidige instrumenten van het omgevingsrecht worden vervangen door andere instrumenten. In de tabel hieronder wordt een overzicht gegeven van deze instrumenten.

Huidige instrumenten	Toekomstige instrumenten
Structuurvisie	Omgevingsvisie
Bestemmingsplan	Omgevingsplan
Beheersverordening	Omgevingsplan
Inpassingsplan	Projectbesluit
Coördinatieregeling	Coördinatieregeling
Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning
	Programma
	Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving (AMvB)

Naast de wettelijke bepalingen uit de Grondwet en de Wro (in aangepaste versie) zijn de bepalingen uit hoofdstuk 4 van de Ow van toepassing op het omgevingsplan. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste inhoudelijke wettelijke bepalingen geregeld.

6.2 Conclusies deelvraag 2

'Wat zijn de inhoudelijke verschillen tussen een bestemmingsplan en een omgevingsplan?'

De huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden opgenomen in het omgevingsplan. De Omgevingswet gaat er vanuit dat er uiteindelijk één omgevingsplan komt voor het gehele gemeentelijke grondgebied. De gemeente is straks niet meer verplicht om een omgevingsvisie op te stellen. De keuze om een omgevingsvisie vast te stellen is volledig overgelaten aan de gemeente. Het omgevingsplan kan worden beschouwd als een 'bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte'.

Het huidige begrip 'goede ruimtelijke ordening' dat bepalend is voor de inhoud van een bestemmingsplan, wordt niet meer toegepast. Dit begrip wordt vervangen door het begrip 'fysieke leefomgeving'. Het begrip 'fysieke leefomgeving' is een ruimer begrip dat veel meer onderdelen van het omgevingsrecht raakt. De begrippen 'bestemmingen' en 'gebieden' worden vervangen door de begrippen 'functies' en 'locaties'. Art.1.2 Ow bevat een opsomming van de onderdelen die het omgevingsplan in ieder geval moet bevatten. Deze opsomming is niet limitatief. In de nieuwe AMvB's zullen regelingen worden opgenomen die bepalen welke onderdelen nog meer in het omgevingsplan verplicht moeten worden opgenomen.

Daarnaast heeft de gemeente op basis van art. 4.1 Ow de keuzemogelijkheid om naast de verplichte regelingen andere regelingen op te nemen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Op dit moment bestaat onduidelijkheid over wat voor regels dit kunnen zijn. De grens tussen de 'verplichte' en 'niet verplichte' regels is niet duidelijk. De nieuwe AMvB's zullen hier meer duidelijkheid over geven. Vanwege de brede reikwijdte van het omgevingsplan kunnen er straks regelingen worden opgenomen die andere belangen dienen zoals: openbare orde, veiligheid, hinderlijk of baldadig gedrag. Deze regels dienen wel een link te hebben met de fysieke leefomgeving.

De gemeenteraad blijft het bevoegd gezag voor het vaststellen van het omgevingsplan. Nieuw is de delegatieregeling. De gemeenteraad kan bevoegdheden delegeren aan het college van burgemeester en wethouders over delen van het omgevingsplan.

Het omgevingsplan zal net als het bestemmingsplan bouw- en gebruiksregels hebben. Daarnaast kan het omgevingsplan, wat nieuw is, de volgende regels bevatten:

- meldingsregels;
- maatwerkvoorschriften;
- maatwerkregels;
- gelijkwaardigheidsregels.

Omgevingswaarden

De gemeente kan omgevingswaarden opnemen in het omgevingsplan. Omgevingswaarden zijn waarden voor de staat of kwaliteit van fysieke leefomgeving of onderdeel daarvan of toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of onderdeel daarvan. Indien de gemeente omgevingswaarden vaststelt, wordt er een 'programma' aan verbonden. Dit is een document waarin staat welke maatregelen er worden genomen om aan de omgevingswaarden te voldoen.

Met de Omgevingswet wordt gestreefd naar het onderstaande:

Huidige omgevingsrecht	Toekomstige omgevingsrecht
Sectorale regelingen	Integrale regelingen
Alleen	Samen
Ontoegankelijk omgevingsrecht	Open omgevingsrecht
Gedetailleerde regelingen	Globale regelingen
Overheid	Overheid, burgers en bedrijven
Statisch	Dynamisch
Star	Flexibel
Weinig samenhang (inhoudelijk en procedureel)	Meer samenhang (inhoudelijk en procedureel)

6.3 Conclusies deelvraag 3

‘Wat zijn de procedurele verschillen tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan?’

Het omgevingsplan zal net als het bestemmingsplan in drie fases (voorbereiding, vaststelling en beroep) tot stand komen. De Omgevingswet bepaalt dat er een omgevingsplan moet komen voor het gemeentelijke grondgebied. Omdat in een omgevingsplan nieuwe onderdelen worden opgenomen, zullen meerdere belangen aan de orde komen die meer organisaties en instanties raken de reden waarom deze nieuwe organisaties en instanties betrokken dienen te worden bij de voorbereiding van het omgevingsplan. In de nieuwe Omgevingswet is er niets opgenomen over termijnen en welke organisaties betrokken moeten worden bij de voorbereiding.

De gemeente kan een voorbereidingsbesluit nemen ter voorkoming van ongewenste veranderingen in de ruimtelijke ordening. Het huidige voorbereidingsbesluit is geldig voor een jaar. Het voorbereidingsbesluit van het Omgevingsplan zal gelden voor een termijn van twee jaar. Daarnaast krijgt de gemeenteraad de bevoegdheid om het nemen van een voorbereidingsbesluit te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

De actualiseringsplicht van 10 jaar komt te vervallen. Wel dient de gemeente op het moment dat aan een locatie een nieuw functie wordt toegekend een toelichting te geven dat de nieuwe functie binnen 10 jaar gerealiseerd zal worden. Volgens de MvT past de actualiseringsplicht niet bij de ‘uitnodigingsplanologie’. De uitnodigingsplanologie gaat er van uit dat de gemeente door middel van het opstellen van minder strenge regels initiatiefnemers uitdaagt om nieuwe ontwikkelingen te realiseren.

Het Rijk en de provincie kunnen instructies of instructieregels geven. Hierbij krijgt de gemeente een bepaalde tijd om deze door te voeren in het omgevingsplan. Daarnaast krijgt de gemeente na het onherroepelijk worden van de verleende omgevingsvergunning vijf jaar de tijd om de veranderingen, die zijn ontstaan door de vergunning verlening, in het omgevingsplan op te nemen. Op deze manier wordt het omgevingsplan actueel gehouden.

De binnenplanse afwijkmogelijkheid en de ontheffing gaan op in de omgevingsvergunning. De doelstelling van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk te regelen met algemene regels. Dit betekent dat er daardoor minder omgevingsvergunningen hoeven te worden verleend. Dit doel wordt bereikt door, naast algemene regels, een meldingsplicht vast te stellen voor bepaalde activiteiten. Op deze manier hoeft er geen vergunning verleend te worden en blijft de gemeente op de hoogte van de activiteiten. Een aantal vergunningen, die nu de uniforme voorbereidingsprocedure doorlopen, zal worden geplaatst in de categorie vergunning met reguliere procedure. Op deze wijze wordt tijdswinst geboekt. Het verlenen van een vergunning bij het overschrijden van de beslistermijn komt te vervallen. De vergunningaanvrager kan bij niet tijdig beslissen, een dwangsom eisen of beroep instellen.

6.4 Conclusies deelvraag 4

‘Welke consequenties heeft de nieuwe regelgeving voor de samenstelling en de werkzaamheden van het team Ruimtelijke Ontwikkeling?’

In 2013 is de organisatie binnen de gemeente Roosendaal heringericht. De doelstelling van de inrichting is om meer samen en integraal te werken. Dit past binnen het kader van de Omgevingswet.

In het kader van de Crisis- en Herstelwet is een aantal gemeenten gekozen als ‘pilot’ gemeente om een omgevingsplan vast te stellen. Breda is een van deze gemeenten. Omdat

deze gemeente al een begin heeft gemaakt met de voorbereiding van een omgevingsplan, is er voor gekozen om naar de gemeentelijke organisatiestructuur te kijken om een beeld te krijgen of deze organisatie is toegerust op de toekomstige regelgeving. Op dit moment is er een werkgroep samengesteld die dit 'experiment' gaat aanpakken. De gemeente Breda is van mening dat de huidige organisatie en daaruit voortvloeiende teamsamenstelling in beginsel niet hoeft te veranderen. De organisatie van de gemeente Breda is op een vergelijkbare wijze ingericht als die van de gemeente Roosendaal.

De ervaringen die de gemeente opdoen, zullen leiden tot duidelijkheid over de inrichting van de teamsamenstellingen. De inrichting van de teams binnen de gemeente Roosendaal is vergelijkbaar met die van de gemeente Breda. Omdat er op dit moment nog geen duidelijkheid bestaat over de effectiviteit van de huidige samenstelling bij het opstellen van het omgevingsplan, is het voor de gemeente Roosendaal op dit moment niet nodig om de teamsamenstelling te veranderen.

De medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling zullen bij de voorbereiding van het omgevingsplan met nog meer teams moeten samenwerken. Welke andere teams dit zijn zal afhangen van de 'verplichte' en de 'niet verplichte' onderdelen die in het omgevingsplan zullen worden opgenomen. Aan de hand van de verplichte onderdelen die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, kan worden geconcludeerd dat het team Ruimtelijke Ontwikkeling intensiever met de volgende teams moet gaan samenwerken;

- team Beheer;
- team Vergunningen;
- team Veiligheid, Toezicht & Handhaving.

De veranderingen die de Omgevingswet met zich brengt, vragen om nieuwe competenties. De medewerkers van het team Ruimtelijke Ontwikkeling dienen naast de huidige competenties waarover zij beschikken, ook te beschikken over de volgende competenties:

- samenwerken;
- leervermogen;
- probleemanalyse;
- sensitiviteit (bestuurlijk).

6.5 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies in de voorgaande paragrafen kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd.

- De bestemmingsplannen die vanaf nu zullen worden vastgesteld, worden zo flexibel mogelijk opgesteld. Hiermee wordt bedoeld dat er minder strenge regels dienen te worden opgenomen, waardoor meer ruimte wordt gecreëerd voor ontwikkelingen. Op deze manier wordt er gewerkt 'richting' het omgevingsplan.
- De huidige beleidsdocumenten, waarvan de gemeente vindt dat die de fysieke leefomgeving kunnen raken, worden geselecteerd en gebundeld. Vervolgens kan de gemeente kijken of in deze documenten regels zijn vastgelegd die tegenstrijdig zijn of niet meer gebruikt worden. Aan de hand hiervan kan er (eventueel) deregulering plaatsvinden. Op deze manier krijgt de gemeente een beeld van de mogelijke regels die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.
- Het is wenselijk om de voortgang van de 'pilot' gemeenten in de gaten te houden. De ervaringen die aldaar worden opgedaan, zullen een goed beeld geven van de inhoud van het omgevingsplan en de werkwijze die nodig is bij de uitvoering van het instrument omgevingsplan. Dit kunnen de medewerkers doen door een aantal keren

in een maand contact op te nemen met medewerkers van andere gemeenten. Daarnaast kunnen de medewerkers de websites van andere gemeente raadplegen om te kijken of er actuele informatie beschikbaar is over de voortgang van de invulling van het omgevingsplan.

- Het is wenselijk dat de medewerkers diverse informatie- en studiebijeenkomsten bijwonen. Op dit moment worden informatiebijeenkomsten door het traject 'Eenvoudig en Beter' georganiseerd. Indien mogelijk is het de gemeente aan te bevelen om elk jaar (tot 2018) minimaal een keer een informatiebijeenkomst bij te wonen. Op dit moment bestaan er nog een aantal onduidelijkheden over de Omgevingswet. De nieuwe AMvB's zijn nog niet vastgesteld. Dit betekent dat er nog een aantal veranderingen kunnen plaatsvinden. Tevens zal na de vaststelling van de AMvB's meer duidelijkheid ontstaan over de uitvoeringsregelingen. Door deel te nemen aan deze bijeenkomsten zullen de ambtenaren van de gemeente op de hoogte blijven van de 'belangrijke actuele informatie' over de Omgevingswet.
- Tot slot is het de medewerkers aan te bevelen om op tijd cursussen en trainingen te volgen voor het ontwikkelen van nieuwe competenties waarover de medewerkers dienen te beschikken.

6.6 Waarde onderzoeksresultaten

Op 17 juni 2014 is het Wetsvoorstel van de Omgevingswet ingediend. Aan de hand van het wetsvoorstel en de MvT die daarbij hoort, is dit onderzoek verricht. Het wetsvoorstel is op dit moment in behandeling. Het uitgangspunt is dat de Omgevingswet in 2018 in werking zal treden. De AMvB's die bij de Omgevingswet horen zullen naar verwachting eind 2015 worden vastgesteld. Naast het wetsvoorstel van de Omgevingswet zullen er nog kleine andere wetwijzigingen plaatsvinden. Dit betekent dat er nog een aantal regelingen kunnen worden aangevuld en of worden gewijzigd.

Dit rapport is geschreven aan de hand van de beschikbare informatie zoals aanwezig en beschikbaar in november 2014. Op dit moment bestaan nog diverse onduidelijkheden over de uitvoering van de wet. De AMvB's zullen de uitvoeringsregelingen bevatten. Het is daarom mogelijk dat na de vaststelling van de AMvB's (eind 2015) een gedeelte van dit onderzoek niet meer up-to-date is. Toch is dit onderzoeksrapport van belang. Dit rapport geeft namelijk een goed beeld van de nieuwe wetgeving en de consequenties daarvan voor de gemeentelijke praktijk.

Literatuurlijst

Boeken

J. van der Velde

J. van der Velde, *'De omgevingswet: Terug naar de zandbak'*, Provero, november 2014, uitgave 11.

Tunnissen

M.J. Tunnissen, *'Het bestemmingsplan'*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

Van Buuren

P.J.J. van Buuren, *'Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht'*, Deventer: Kluwer 2010.

Van Dooren & Pietermaat-Kros

F.A. van Doorn & M.E. Pietermaat-Kros, *'Wro en Wabo in één hand'*, Den Haag: Sdu 2010.

Van Schaaijk

G.A.F.M. van Schaaijk, *'Praktijkgericht juridisch onderzoek'*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Artikelen

A.G.A. Nijmeijer, 'Het omgevingsplan. Een stap verder?', *Milieu & Recht*, 12-09-2014.

K.J. de Graaf & Mr. H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *Milieu & Recht*, 12-09-2014.

M.M. Kaajan, 'Natuurbescherming met de Omgevingswet, gaat er nu eindelijk echt iets veranderen?', *Milieu & Recht*, 12-09-2014.

Voorwaardelijke verplichtingen: een verkenning van de stand van zaken, Mr. M.H.W. Bodelier, *de Gemeentestem*, afl. 7392.

W.J. Bosma, 'Omgevingswaarde en instructieregels, een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen', *Milieu & Recht*, 12-09-2014.

Elektronische bronnen

www.actueelruimte.nl

'De planning van de Omgevingswet', www.actueelruimte.nl, (zoek op: *Omgevingswet*)

www.breda.nl

'Organisatie', www.breda.nl, (zoek op: *de gemeente*)

www.decentrale.regelgeving.overheid.nl

'Toelichting op de Coördinatieregeling', www.decentrale.regelgeving.nl, (zoek op: *coördinatieregeling*)

www.demo.crotec.nl

'Prototype omgevingsplan', www.demo.crotec.nl, (zoek op: *toelichting prototype omgevingsplan*)

www.gebiedsontwikkeling.nu

'Het omgevingsplan in de nieuwe Omgevingswet: voer discussie',
www.gebiedsontwikkeling.nu, (zoek op: *omgevingsplan*)

www.gelderland.nl

'Wat is een inpassingsplan?', www.gelderland.nl, (zoek op: *inpassingsplan*)

www.geonovum.nl

'Wettelijk verplichte RO standaarden', www.geonovum.nl, (zoek op: *verplicht en optioneel RO standaarden*)

www.incosa.nl

'Mensen in beweging brengen en mensen in hun kracht zetten', www.incosa.nl, (zoek op: *competenties*)

www.infomil.nl

'De Wro in het kort', www.infomil.nl, (zoek op: *Wet ruimtelijke ontwikkeling*)

'Opbouw bestemmingsplan' www.infomil.nl, (zoek op: *bestemmingsplan*)

'Handreiking Ruimtelijke ordening en milieu', www.infomil.nl, (zoek op: *handreiking*)

'Wet Ruimtelijke Ordening', www.infomil.nl, (zoek op: *Wet ruimtelijke ontwikkeling*)

www.omgevingswet.pleio.nl

'Omgevingswet/Crisis- en herstelwet', *de omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*, www.omgevingswet.pleio.nl, (zoek op: *Crisis- en herstelwet*)

www.ommen.nl

'Gemeentelijke omgevingsplan', www.ommen.nl, (zoek op: *gemeentelijke omgevingsplan*)

www.platform31.nl

'Nu al Eenvoudig Beter in regio: Pilots omgevingsplannen', www.platform31.nl, (zoek op: *Nu al eenvoudig beter*)

www.rho.nl

'Omgevingswet en competenties', www.rho.nl, (zoek op: *competenties*)

www.rijksoverheid.nl

'Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling', www.rijksoverheid.nl, (zoek op: *ruimtelijke ordening*)

'Vernieuwing omgevingsrecht', www.rijksoverheid.nl, (zoek op: *omgevingsrecht*)

'Werking van het stelsel van de Omgevingswet', www.rijksoverheid.nl, (zoek op: *stelsel Omgevingswet*)

www.roosendaal.nl

'Organogram', www.roosendaal.nl, (zoek op: *bestuur en organisatie*)

'Over de gemeente Roosendaal', www.roosendaal.nl, (zoek op: *feiten en cijfers*)

www.stibbeblog.nl

'De omgevingsvergunningen in de Omgevingswet', www.stibbeblog.nl, (zoek op: *omgevingsvergunning*)

'Geen vergunning van rechtswege in de Omgevingswet', www.stibbeblog.nl, (zoek op: *vergunning van rechtswege*)

'Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert' (zoek op: *Omgevingsplan*)

www.vng.nl

'Handreiking beheersverordening WRO', www.vng.nl, (zoek op: *handreiking*)

'Omgevingswet', www.vng.nl, (zoek op: *Omgevingswet*)

'VNG standpuntnotitie', www.vng.nl, (zoek op: *standpuntnotitie*)

'Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten', www.vng.nl (zoek op: *knelpunten omgevingsrecht*)

Kamerstukken

Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr.3.

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr.3.

Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr.7.

Wetgeving

Algemene wet bestuursrecht

Besluit ruimtelijke ordening

Gemeentewet

Grondwet

Omgevingswet

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet ruimtelijke ordening

Jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 25 oktober 2006, nr. 200509237/1.

Overig

Eenvoudig en Beter

De zes instrumenten van de Omgevingswet

Het omgevingsplan

De omgevingswet, '*De belangrijkste veranderingen*'

Naar de Omgevingswet – *het wetsvoorstel en meer-*

Omgevingswet in het kort, '*ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*'

Omgevingswet: samenhang, participatie en vertrouwen

Waarom een Omgevingswet, '*schets omgevingsrechtelijke probleem*'

Handboek gemeente Roosendaal

Actualisering bestemmingsplannen

SVBP

Standaard vergelijkbare bestemmingsplannen (2008 & 2012)