

Sittard mei
2014

Een Be(ter)stemmingsplan



Onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet

Stefan Ochse (2034147)
Gemeente Sittard-Geleen
Sittard mei 2014

Een Be(ter)stemmingsplan

Een onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet

Auteur: Stefan Ochse

Studentnummer: 2034147

Instelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Opleiding: HBO-Rechten

Locatie: 's-Hertogenbosch

Organisatie/Opdrachtgever: Gemeente Sittard-Geleen

Afstudeermentor: Dhr. R.P.A.M. Friesen

Eerste afstudeerdocent: Dhr. R. Ritzen

Tweede afstudeerdocent: Dhr. M.A.A.E.J. Lemmens

Afstudeerperiode: 3 februari 2014 - 9 mei 2014

Sittard, mei 2014

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport heb ik geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. Gedurende veertien weken heb ik mijn afstudeerstage gelopen binnen het team Gebiedsontwikkeling van de gemeente Sittard-Geleen. Tijdens deze periode heb ik onderzoek gedaan naar de gevolgen van de Omgevingswet voor de gemeente Sittard-Geleen. De wet treedt in 2018 pas in werking, maar op basis van een concept wetsvoorstel met de bijbehorende Memorie van toelichting kan op dit moment al een goed beeld worden geschetst van de gevolgen die de inwerkingtreding zal hebben. Het doel van dit onderzoek is om het team Gebiedsontwikkeling zo goed mogelijk voor te bereiden op de wijzigingen die er zullen komen. Er worden ook aanbevelingen met betrekking tot de organisatie van het team gedaan.

Graag wil ik alle medewerkers van de het team Gebiedsontwikkeling bedanken voor de leerzame, maar vooral ook leuke tijd die ik heb gehad. Ik heb ontzettend veel geleerd in de periode dat ik binnen het team stage mocht lopen en ben erg blij met de mogelijkheden die ik had om met de medewerkers mee op pad te gaan naar overleggen, vergaderingen en rechtszaken. Hierdoor heb ik een goed beeld kunnen krijgen van de werkzaamheden binnen een gemeente en ben ik dat werk veel meer gaan waarderen. In het bijzonder wil ik dhr. R. Friesen bedanken voor de ondersteuning tijdens mijn onderzoek. Hij was altijd bereid om te klankborden als er tijdens dit onderzoek vragen naar boven kwamen en ik heb veel van hem geleerd in de periode dat ik zijn stagiair was. Tot slot wil ik mijn eerste afstudeerdocent dhr. R. Ritzen bedanken voor de begeleiding, aangezien hij heeft geholpen om het onderzoek in de goede richting te sturen.

Stefan Ochse

Sittard, mei 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk 1. Inleiding

8

1.1 Probleembeschrijving

8

1.2 Doelstelling

9

1.3 Centrale vraag

9

1.4 Doelgroep

9

1.5 Methoden van onderzoek

10

1.6 Leeswijzer

10

Hoofdstuk 2. De verschillen tussen het huidige bestemmingsplan en het nieuwe omgevingsplan

11

2.1 De inhoudelijke verschillen tussen het nieuwe omgevingsplan en het huidige bestemmingsplan

11

2.1.1 De inhoud van locatieontwikkelingsregels en overige regels

12

2.1.1.1 De wijziging van ruimtelijk relevant naar fysiek relevant

14

2.1.1.2 De betekenis voor de bescherming van het milieu

15

2.1.1.3 De betekenis voor de bescherming van het cultureel erfgoed

16

2.1.2 De toegevoegde regels op basis van de Gemeentewet

17

2.1.3 Het opstellen van beleidsregels

18

2.1.4 De rol van de omgevingswaarden

19

2.2 De procedurele wijzigingen van het nieuwe omgevingsplan ten opzichte van het huidige bestemmingsplan

20

2.2.1 De mate van flexibiliteit

21

2.2.1.1 De rol van locatieontwikkelingsactiviteiten

22

2.2.1.2 Het wijzigen van het omgevingsplan

23

2.2.1.3 De rol van ontwikkelingsgebieden

24

2.2.2 De mogelijkheden tot rechtsbescherming

25

Hoofdstuk 3. De verhoudingen tussen de nieuwe instrumenten van gemeenten, provincies en het Rijk

29

3.1 De doorwerking van regels van het Rijk en de provincie in het omgevingsplan

29

3.1.1 De rol van instructieregels

30

3.1.2 De rol van instructies

31

3.2 De doorwerking van omgevingsvisies en plannen en programma's in omgevingsplannen

32

3.2.1 Het verschil tussen de nieuwe omgevingsvisie en de huidige structuurvisie

32

3.2.2 De rol van het plannen en programma's

33

3.3 De rol projectbesluiten bij het omgevingsplan

34

Hoofdstuk 4. De gevolgen voor de gemeentelijke organisatie

37

4.1 De huidige gemeentelijke organisatie voor gebiedsontwikkeling

37

4.1.1 De processen binnen de organisatie

37

4.1.2 Het beleid bij deze processen

37

4.2 De impact op de uitvoeringspraktijk van gemeenten

40

4.2.1 De verandering in kwaliteit van visie- en planvorming

41

4.2.2 De gevolgen voor het team Gebiedsontwikkeling

42

4.2.2.1 De gevolgen voor de werkzaamheden

42

4.2.2.2 De gevolgen voor de ambtelijke organisatie

44

4.2.3 De gevolgen voor de gemeenteraad en het gemeentebestuur

45

4.2.4 De digitale ontsluiting van het omgevingsplan	46
Hoofdstuk 5. Conclusies	49
5.1 Juridische gevolgen	49
5.2 Organisatorische gevolgen	51
Hoofdstuk 6. Aanbevelingen	53
6.1 Juridische aanbevelingen	53
6.2 Organisatorische aanbevelingen	53
Hoofdstuk 7. Evaluatie/verantwoording	55
7.1 De voorbereidingsfase	55
7.2 De uitvoerende en schrijvende fase	55
7.3 De waarde van de onderzoeksresultaten	56
Literatuurlijst	57
Bijlagen	
Bijlage 1: Organogram gemeente Sittard-Geleen	
Bijlage 2: Prototype Omgevingsplan	
Bijlage 3: Verslag bijeenkomst participatie bij beleid en besluitvorming van 6 maart 2014	
Bijlage 4: Verslag gesprek Bert Bomhoff van provincie Limburg	
Bijlage 5: Verslag gesprek Bjorn Weekers en Armando Snijder van Tonnaer	
Bijlage 6: Verslag eerste gesprek Roel Friesen van gemeente Sittard-Geleen	
Bijlage 7: Verslag gesprek Janneke de Jong en Renate van Marle van Ministerie van Infrastructuur en Milieu	
Bijlage 8: Verslag tweede gesprek Roel Friesen van gemeente Sittard-Geleen	
Bijlage 9: Standaard voorschriften bestemmingsplannen gemeente Sittard-Geleen	

Samenvatting

Om het team gebiedsontwikkeling van de gemeente Sittard-Geleen voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018, is er onderzoek gedaan naar de juridische en organisatorische gevolgen van de introductie van het omgevingsplan ter vervanging van het bestemmingsplan.

Het juridisch kader van het omgevingsplan waarmee gemeenten hun visie en beleid op het gebied van het omgevingsrecht concreet kunnen maken en de instrumenten waarmee ook het Rijk en de provincies hier invloed op kunnen uitoefenen zijn beschreven. Voor meer samenhang moeten in het omgevingsplan alle regels over onderwerpen die binnen de fysieke leefomgeving vallen worden samengebracht. De belangrijkste conclusies die hierbij horen zijn:

- dat het omgevingsplan met de fysieke leefomgeving als toepassingsgebied een bredere reikwijdte krijgt dan het huidige bestemmingsplan;
- dat het omgevingsplan met locatieontwikkelingsregels, overige regels, beleidsregels en omgevingswaarden meer verschillende soorten regels zal bevatten dan het huidige bestemmingsplan;
- dat gemeenten omgevingswaarden in het omgevingsplan kunnen opnemen als het Rijk of de provincie voor die onderwerpen nog geen omgevingswaarden heeft vastgesteld;
- dat het zoveel mogelijk toestaan van gewenste activiteiten een verschuiving van vergunningplicht naar handhaving als gevolg heeft;
- dat de afwijkingsmogelijkheden zullen wijzigen met veranderingen in de actualisering als gevolg waardoor het omgevingsplan niet langer aan een vaste actualiseringstermijn vast zit, maar als een dynamisch instrument met gewenste ontwikkelingen mee ontwikkelt;
- instrumenten van het Rijk en de provincie in het omgevingsplan kunnen doorwerken als ontwikkelingen hierom vragen;
- dat er in de rechtsbescherming een verandering zal plaatsvinden met betrekking tot de procedures die van toepassing zullen zijn.

Vervolgens is gekeken naar de wijze waarop plannen in de vorm van een omgevingsplan tot stand kunnen komen binnen de gemeentelijke organisatie. Hieruit is gebleken dat er bij het opstellen van het omgevingsplan gezocht moeten worden naar een manier waarop gewenste initiatieven makkelijker doorgang kunnen vinden. Dit zou door middel van het creëren van flexibiliteit en afwegingsruimte in het omgevingsplan mogelijk moeten worden gemaakt. Dit wordt ook wel uitnodigingsplanologie genoemd. Daarnaast speelt burgerparticipatie straks een belangrijke rol bij het nemen van besluiten op basis van de Omgevingswet. De belangrijkste conclusies over de wijze waarop het omgevingsplan straks tot stand kan komen zijn:

- dat er meer medewerkers bij het opstellen van het omgevingsplan betrokken zullen moeten worden naarmate er meer onderwerpen in het omgevingsplan worden geregeld;
- dat uitnodigingsplanologie en burgerparticipatie om een verandering in de manier van werken binnen gemeenten zullen vragen;
- dat er in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet al keuzes gemaakt zullen moeten worden over welke onderwerpen in het omgevingsplan worden geregeld, waar ontwikkelingen moeten worden toegestaan en in hoeverre bevoegdheden van de gemeenteraad kunnen worden gedelegeerd aan het college van B en W.

Het gemeentelijke omgevingsplan zal zo een instrument moeten worden waarin flexibiliteit en samenhang zijn terug te vinden en waarmee burgers, ondernemers en overheden samen kunnen werken aan de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van gemeenten.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B en W	Burgemeester en wethouders
Bor	Besluit omgevingsrecht
Chw	Crisis- en herstelwet
Gmw	Gemeentewet
I en M	Infrastructuur en Milieu
MvT	Memorie van toelichting
RvS	Raad van State
Stb	Staatsblad
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Hoofdstuk 1. Inleiding

De gemeente Sittard-Geleen heeft haar gemeentelijke takenpakket verdeeld in verschillende clusters. Binnen het cluster Beleid is het team Gebiedsontwikkeling werkzaam zoals in bijlage 1 is te zien. Dit team houdt zich bezig met de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied. Hierbij wordt met name geprobeerd om publieke en private belangen op één lijn te krijgen, zodat de ontwikkeling van de stad door middel van publiek-private samenwerking kan plaatsvinden en niet alleen voor rekening van de gemeente hoeft te komen. Het team Gebiedsontwikkeling houdt zich met name bezig met de structuurvisie en bestemmingsplannen en zorgt dat deze actueel zijn.

Op 28 februari 2013 is een concept wetsvoorstel Omgevingswet met bijbehorende Memorie van toelichting gepubliceerd. Deze wetswijziging zou in 2018 in werking moeten treden en voor de nodige veranderingen binnen het omgevingsrecht moeten zorgen. Omdat ook het team Gebiedsontwikkeling hiermee te maken zal krijgen, is het goed om nu al te onderzoeken wat deze veranderingen inhouden en welke gevolgen deze veranderingen kunnen hebben voor het team Gebiedsontwikkeling van de gemeente Sittard-Geleen.

1.1 Probleembeschrijving

Op dit moment zou onduidelijkheid en onzekerheid heersen bij burgers, ondernemers en overheden rondom voorgenomen ruimtelijke projecten vanwege de ingewikkelde samenhang tussen de verschillende wettelijke kaders op het gebied van omgevingsrecht. Het is niet in één oogopslag duidelijk met welke regelgeving rekening moet worden gehouden en er is weinig ruimte voor maatwerk of vernieuwing binnen die regelgeving. Projecten zouden hierdoor vastlopen of vertraging ondervinden met nadelige gevolgen voor alle betrokkenen en uiteindelijk ook de economie van ons land. Een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht zou kunnen zorgen voor snellere en flexibelere besluitvorming.¹ Volgens het ministerie van Infrastructuur en Milieu is herziening van het omgevingsrecht nodig om twee redenen. Ten eerste zorgen de verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels binnen het huidige stelsel voor onoverzichtelijkheid, onvoorspelbaarheid en onvoldoende samenhang in het omgevingsrecht. Dit maakt het ontoegankelijk voor degenen die hier niet dagelijks mee te maken krijgen en zorgt voor het ontbreken van zowel procedurele als inhoudelijke samenhang. Ten tweede sluit de huidige wetgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. De balans ligt nu te veel bij zekerheid en te weinig bij dynamiek en flexibiliteit. Dit kan langslappende procedures tot gevolg hebben die veel tijd in beslag nemen en daarnaast leidt de mate van detailniveau waarin plannen worden vastgelegd in het bestemmingsplan tot relatief zware procedures voor eenvoudige initiatieven.²

Een groot aantal wetten en algemene maatregelen van bestuur zal daarom via wetswijzigingen gaan integreren in de Omgevingswet met een aantal onderliggende AMvB's. De Omgevingswet biedt straks samen met die AMvB's hét integrale wettelijke kader voor beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Door de regelgeving op het gebied van omgevingsrecht te bundelen en te vereenvoudigen, wordt geprobeerd voor de hierboven genoemde problematiek een oplossing te vinden.³ Met deze stelselherziening worden volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een viertal doelen nagestreefd:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;

¹ www.omgevingswet.pleio.nl 'Omgevingswet / Crisis- en herstelwet'

² Eenvoudig Beter 'Waarom een Omgevingswet?' Ministerie van Infrastructuur en Milieu blz. 7

³ www.omgevingswet.pleio.nl 'Omgevingswet / Crisis- en herstelwet'

- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.⁴

Voor gemeenten betekent de komst van de Omgevingswet een hoop veranderingen. In de Memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt voor overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en voldoende samenhang het bijeenbrengen van regels over de leefomgeving in één gebiedsdekkende regeling voorgeschreven.⁵ Dit houdt in dat de huidige bestemmingsplannen vervangen zullen worden door een omgevingsplan. De gemeente Sittard-Geleen werkt veel samen met Arcadis, een toonaangevende advies- en ontwerpbureau dat oplossingen levert op de gebieden infrastructuur, water, milieu en gebouwen. Op de website van Arcadis staat dat gemeenten straks met behulp van dat omgevingsplan en een aantal andere nieuwe instrumenten haar visie en beleid kunnen vertalen naar concrete plannen en een toetsingskader voor vergunningverlening.⁶

Met name de komst van het omgevingsplan zou gevolgen kunnen hebben voor de werkwijze van het team Gebiedsontwikkeling en om meer duidelijkheid te krijgen over het omgevingsplan, de verhoudingen met de andere nieuwe instrumenten en vooral de verschillen met de huidige instrumenten is onderzoek nodig. Uit dit onderzoek zal blijken welke onderwerpen straks in het omgevingsplan worden geregeld en in hoeverre het team Gebiedsontwikkeling rekening moet houden met regelgeving van hogere overheden. Daarbij zullen ook de eventuele gevolgen voor de gemeentelijke organisatie en de processen die daarbij horen worden bekeken.

1.2 Doelstelling

Op maandag 26 mei 2014 wordt aan de teammanager Gebiedsontwikkeling van de gemeente Sittard-Geleen een onderzoeksrapport overhandigd waarin beschreven staat welke juridische gevolgen de Omgevingswet heeft met betrekking tot de nieuwe instrumenten waarmee het team Gebiedsontwikkeling haar visie en beleid kan vertalen naar concrete plannen en welke organisatorische gevolgen de Omgevingswet heeft voor de wijze waarop die concrete plannen in de vorm van een omgevingsplan tot stand kunnen komen.

1.3 Centrale vraag

Welke juridische en tevens organisatorische gevolgen heeft de introductie van het omgevingsplan ter vervanging van het bestemmingsplan voor de werkwijze van het team Gebiedsontwikkeling van de gemeente Sittard-Geleen.

1.4 Doelgroep

Dit onderzoeksrapport is geschreven voor een ieder die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet met het omgevingsplan gaat werken. Het rapport is voornamelijk bedoeld om de gemeente Sittard-Geleen voor te bereiden op de gevolgen van de Omgevingswet met betrekking tot het omgevingsplan dat de huidige bestemmingsplannen zal vervangen. Toch

⁴ 'Hoofddlijnennotitie uitvoeringsregelgeving Omgevingswet', Ministerie van Infrastructuur en Milieu blz. 7

⁵ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 36

⁶ www.arcadis.nl 'De omgevingswet komt er aan - einde van het bestemmingsplan'

zouden andere gemeenten dit onderzoek ook kunnen gebruiken ter ondersteuning bij het voorbereiden op de komst van de Omgevingswet.

1.5 Methoden van onderzoek

In dit onderzoeksrapport is onderzocht wat de gevolgen van de Omgevingswet gaan zijn. Bij dit onderzoek stond de rol van het omgevingsplan centraal en daarom is in eerste instantie met behulp van literatuuronderzoek een beeld geschetst van zowel de inhoudelijke als de procedurele verschillen tussen het omgevingsplan en de huidige bestemmingsplannen. Dit literatuuronderzoek is ook toegepast bij het in kaart brengen van de doorwerking die de andere instrumenten van de Omgevingswet hebben in het omgevingsplan. Het literatuuronderzoek bestond uit het inhoudelijk analyseren van het wetsvoorstel Omgevingswet en de bijbehorende kamerstukken.

Ter ondersteuning van het literatuur onderzoek hebben gesprekken met medewerkers van de provincie Limburg, het ministerie van I en M en adviesbureau Tonnaer plaatsgevonden. In de meeste gevallen was er sprake van een informant die kon vertellen hoe er binnen zijn afdeling over de komst van de Omgevingswet werd gedacht. Tot slot heeft er binnen het team Gebiedsontwikkeling een casestudy plaatsgevonden naar de manier waarop in de huidige situatie wordt gewerkt met bestemmingsplannen. Daardoor werd het mogelijk om aan te geven waar de Omgevingswet voor veranderingen zal zorgen en kon een antwoord op de centrale vraag worden gegeven.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is verdeeld in zeven hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is een inleiding op het onderwerp. Hoofdstuk twee beschrijft zowel de inhoudelijke als de procedurele verschillen tussen het omgevingsplan en de bestemmingsplannen en hoofdstuk drie laat zien welke doorwerking andere instrumenten uit de Omgevingswet kunnen hebben in het omgevingsplan. Hier komen ook de rol van het Rijk en de provincie terug. In hoofdstuk vier wordt beschreven hoe de huidige situatie eruit ziet met betrekking tot het opstellen van bestemmingsplannen waarna in hoofdstuk vijf de conclusies en in hoofdstuk zes de aanbevelingen volgen die uit de voorgaande hoofdstukken volgen. Hier wordt ook een antwoord gegeven op de centrale vraag. In hoofdstuk zeven wordt ten slotte kort geëvalueerd.

Hoofdstuk 2. De verschillen tussen het huidige bestemmingsplan en het nieuwe omgevingsplan

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat er een aantal nieuwe instrumenten wordt geïntroduceerd met de komst van de Omgevingswet. Op dit moment wordt met behulp van bestemmingsplannen gezorgd voor een goede ruimtelijke ordening binnen gemeenten.⁷ De bedoeling van de Omgevingswet is dat het omgevingsplan straks de plaats gaat innemen van deze bestemmingsplannen.⁸ Ook wordt in het vorige hoofdstuk een tweetal redenen genoemd waarvoor herziening van het Omgevingsrecht nodig zou zijn, namelijk het creëren van meer samenhang en het bieden van meer flexibiliteit. Het vervangen van de bestemmingsplannen door een omgevingsplan zou aan deze doelstellingen moeten bijdragen. In dit hoofdstuk wordt daarom gekeken in hoeverre er zowel op inhoudelijk als procedureel gebied verschillen zijn tussen het nieuwe omgevingsplan en de huidige bestemmingsplannen.

2.1 De inhoudelijke verschillen tussen het nieuwe omgevingsplan en het huidige bestemmingsplan

Op grond van de Omgevingswet dient de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast te stellen.⁹ Dit zou betekenen dat alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen, voor zover gemeenten die hebben vastgesteld, onder het omgevingsplan komen te vallen. De Omgevingswet heeft betrekking op de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.¹⁰ Hiermee wordt als het ware het toepassingsgebied van de Omgevingswet aangegeven en daarmee automatisch ook het toepassingsgebied van het omgevingsplan. De zorg van de gemeente voor de fysieke leefomgeving moet worden verwezenlijkt door het uitoefenen van taken en bevoegdheden voor de fysieke leefomgeving op grond van deze of een andere wet door of namens de bestuursorganen van die openbare lichamen.¹¹ Onder die taken en bevoegdheden valt onder anderen de taak om in het belang van een goede omgevingskwaliteit het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te verenigen.¹² Hiermee wordt gemeenten opgedragen om in het omgevingsplan onderdelen vast te leggen die van belang zijn om die goede omgevingskwaliteit te waarborgen. In de Memorie van toelichting wordt een opsomming van onderdelen gegeven die in ieder geval in het omgevingsplan terugkomen. Het gaat dan om:

- het toedelen van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde locatiegebonden regels;
- het vaststellen van omgevingswaarden, wanneer gemeenten hiervoor kiezen;
- het opstellen van regels, waarbij door middel van het omgevingsplan wordt afgeweken van algemene rijksregels, als die rijksregels die afwijkingsruimte bevatten;
- het formuleren van een toetsingskader voor de vergunningplichten, die in het omgevingsplan zijn ingesteld.¹³

Deze onderdelen zullen allemaal in dit onderzoek worden behandeld. Als eerste wordt het toedelen van functies aan locaties met bijbehorende locatiegebonden regels genoemd. In het

⁷ Artikel 3.1 lid 1 Wro

⁸ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 36

⁹ Artikel 4.1 lid 1 Concept Omgevingswet

¹⁰ Artikel 1.2 lid 1 Concept Omgevingswet

¹¹ Artikel 2.1 lid 1 Concept Omgevingswet

¹² Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 43

¹³ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 88

omgevingsplan worden daarom ter invulling van de eerder genoemde gemeentelijke overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in ieder geval locatieontwikkelingsregels gesteld.¹⁴

2.1.1 De inhoud van locatieontwikkelingsregels en overige regels

Het omgevingsplan zal grotendeels bestaan uit locatieontwikkelingsregels en andere soorten regels. Deze andere soorten regels zullen verder in dit onderzoek als overige regels worden aangehaald. Hieronder zullen beiden soorten regels worden besproken.

Locatieontwikkelingsregels

Locatieontwikkelingsregels gaan een belangrijk onderdeel van het omgevingsplan vormen als de Omgevingswet in werking is getreden en daarom wordt er in deze paragraaf verder op ingegaan. Locatieontwikkelingsregels kunnen worden onderverdeeld in drie soorten regels.¹⁵ De eerste soort betreffen regels die een functie aan een locatie toedelen. Dit is niets anders dan het bestemmen van gronden zoals dat in het huidige stelsel gebeurt bij bestemmingsplannen. De tweede soort bestaat uit regels die met het oog op die functies worden gesteld. Het gaat dan om regels die aangeven wat er onder die functies moet worden verstaan. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat een locatie de functie 'centrum' krijgt en dat daarmee zowel detailhandel als dienstverlening, maar ook horecabedrijven, maatschappelijke voorzieningen en woningen zijn toegestaan. Deze regels zijn plaatsgebonden en gelden dus alleen voor die locaties waarop de bijbehorende functie van toepassing is. Dit lijkt overeen te komen met de wijze waarom regels bij het bestemmingsplan worden opgesteld. De derde en laatste soort zijn regels die iets zeggen over de bouwactiviteiten die er mogelijk zijn. Deze regels gelden in tegenstelling tot de vorige voor het gehele grondgebied waarvoor het omgevingsplan wordt vastgesteld. Dit is nieuwe ten opzichte van het huidige stelsel en past in het beeld van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente.

Overige regels

De Omgevingswet bepaalt dat er een aantal verschillende soorten overige regels in het omgevingsplan kan terug komen. Overige regels kunnen verplichten om van het verrichten van een daarbij aangewezen activiteit mededeling te doen aan een daarbij aangewezen bestuursorgaan of instantie. Ook kunnen overige regels verbieden om zonder voorafgaande melding aan een daarbij aangewezen bestuursorgaan of instantie een daarbij aangewezen activiteit te verrichten.¹⁶ Het verschil tussen een mededeling en een melding zit hem in de mate waarop de activiteit gevolgen voor de leefomgeving heeft. Een mededeling zal voor minder ingrijpende activiteiten gelden en een melding voor activiteiten waarbij van tevoren nog onderzoek kan worden gedaan zodat eventueel aanvullende eisen kunnen worden gesteld of maatregelen kunnen worden getroffen. In de Memorie van toelichting wordt aangegeven dat de meldingsplicht niet zal gelden als de overheid al op de hoogte geacht wordt te zijn van de betreffende activiteit of als de nadelige gevolgen van die activiteit voor de fysieke leefomgeving beperkt zijn.¹⁷ Hierin voorziet op dit moment bijvoorbeeld het Besluit omgevingsrecht ook al, aangezien daarin een lijst met activiteiten is opgenomen waarvoor geen meldingsplicht geldt als aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen is voldaan.¹⁸ Naast regels die een meldingsplicht voorschrijven, kunnen er ook regels in het omgevingsplan worden opgenomen

¹⁴ Artikel 4.12 Concept Omgevingswet

¹⁵ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 43

¹⁶ Artikel 4.5 lid 1 Concept Omgevingswet

¹⁷ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 39

¹⁸ Artikelen 2 jo. 3 bijlage II Bor

die een activiteit verbieden zonder omgevingsvergunning.¹⁹ De omgevingsvergunning komt later in dit hoofdstuk nog aan bod.

Wanneer er onderzoek wordt gedaan naar een activiteit, bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding, kan het nodig blijken om aanvullende eisen te stellen. In het omgevingsplan kunnen daarom ook overige regels worden opgenomen die onderwerpen aanwijzen waarvoor het college van burgemeester en wethouders bij beschikking de plicht kan opleggen om aan voorschriften te voldoen.²⁰ Deze voorschriften kunnen afwijken van de in het omgevingsplan gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate kan worden afgeweken en voor welke termijn. Op deze manier wordt maatwerk mogelijk, mits dit in het omgevingsplan is opgenomen. In bijlage 2 is te zien dat er regels over maatwerkvoorschriften zijn opgenomen in het concept omgevingsplan. Volgens de Memorie van toelichting kan het gaan om vier soorten maatregelen:

- maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld;
- maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels;
- maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels;
- maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.²¹

In het huidige stelsel kunnen al maatwerkvoorschriften worden opgelegd, met name voor onderwerpen die onder milieu vallen. Deze onderwerpen moeten dan wel bij AMvB zijn aangewezen.²²

In het omgevingsplan kunnen ook overige regels worden opgenomen die bepalen dat voor een gestelde plicht om een maatregel te treffen geldt dat, in plaats daarvan, een andere maatregel kan worden getroffen als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is nagestreefd.²³ De term maatregel biedt naast ruimte voor alternatieve middelen, ook de mogelijkheid om bijvoorbeeld gelijkwaardige werkwijzen toe te staan.²⁴ Een maatregel die uit het omgevingsplan kan voortvloeien is bijvoorbeeld dat ter bescherming van een bepaald gebied tegen een geluidsgevoelig object een geluidswal moet worden aangelegd. De mogelijkheid om vervolgens met eigen maatregelen toch aan de doelstelling van die voorgeschreven maatregel uit het omgevingsplan te voldoen, lijkt een poging om innovatie te bevorderen. Zoals eerder aangegeven is het bieden van meer flexibiliteit een van de doelstellingen van de Omgevingswet en daar zou deze mogelijkheid om nieuwe gelijkwaardige maatregelen toe te passen aan bij kunnen dragen.

In het omgevingsplan kan ook worden bepaald dat de toepassing van zo'n gelijkwaardige maatregel niet eerder is toegestaan dan wanneer de voorgenomen maatregel bij het bevoegd gezag is gemeld of wanneer het bevoegd gezag aan de hand van overlegde gegevens door middel van een beschikking heeft ingestemd met de gelijkwaardigheid.²⁵ Er is dus geen

¹⁹ Artikel 4.5 lid 2 Concept Omgevingswet

²⁰ Artikel 4.6 lid 1 en 2 Concept Omgevingswet

²¹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 40

²² Artikel 8.42 lid 1 Wm

²³ Artikel 4.7 lid 1 Concept Omgevingswet

²⁴ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 41

²⁵ Artikel 4.7 lid 2 Concept Omgevingswet

voorafgaande toestemming nodig voor een gelijkwaardige maatregel, tenzij daarvoor in het omgevingsplan regels zijn opgenomen. In bijlage 2 is te zien dat er regels over gelijkwaardige maatregelen zijn opgenomen in het concept omgevingsplan. Een dergelijke regeling bieden bijvoorbeeld het Bouwbesluit²⁶ en de Wet milieubeheer²⁷ nu ook al, maar deze bepalingen zouden straks deel uit moeten maken van het omgevingsplan.

2.1.1.1 De wijziging van ruimtelijk relevant naar fysiek relevant

In dit hoofdstuk is het begrip ‘fysieke leefomgeving’ al een aantal keer genoemd. Zoals al eerder aangegeven moet het omgevingsplan betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor die fysieke leefomgeving. Dit betekent dat er bij zowel locatieontwikkelingsregels als overige regels sprake moet zijn van fysieke relevantie om in het omgevingsplan vastgelegd te mogen worden. In het huidige stelsel moet er sprake zijn van ruimtelijke relevantie om er iets over in het bestemmingsplan te kunnen regelen, aangezien bestemmingsplannen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening worden vastgesteld.²⁸ Dit zou een grote verandering betekenen voor de inhoud van het omgevingsplan ten opzichte van de bestemmingsplannen op dit moment.

In de huidige wetgeving wordt geen duidelijkheid gecreëerd over wat ruimtelijk relevant is. Uit de Memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening blijkt alleen dat de ruimtelijke ordening als doel heeft het creëren van zo gunstig mogelijke voorwaarden voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied.²⁹ Hiermee is de definitie van ruimtelijke relevantie nog niet duidelijk en kan alleen worden geconcludeerd dat het te maken moet hebben met ontwikkelingen die op een bepaald stuk grond plaatsvinden of kunnen plaatsvinden. Uit jurisprudentie blijkt dat een aantal onderwerpen wel of juist niet onder de definitie van ruimtelijk relevant vallen. Zo valt volksgezondheid in het algemeen binnen wat ‘ruimtelijk relevant’ is, maar mag de vrees voor Q-koorts bij uitbreiding van een geitenhouderij niet als een ruimtelijk relevant criterium worden aangemerkt.³⁰ Er worden in verband met eventuele schadelijke blootstelling aan gewasbestrijdingsmiddelen wel spuitzones geaccepteerd.³¹ De eis dat de mestafzet verzekerd moet zijn voor de toelaatbaarheid van niet-grondgebonden veehouderij is als ruimtelijk relevant aangemerkt³² en ook het limiteren van het aantal bewoners kan uit een oogpunt van ruimtelijke relevantie toelaatbaar zijn.³³ Toch blijft er onduidelijkheid bestaan over wat nou precies ruimtelijk relevant is en dus ook over de definitie van een goede ruimtelijke ordening. Het lijkt zelfs de bedoeling van de wetgever te zijn geweest om ruimte te laten voor interpretatie, aangezien de Memorie van toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening zich aansluit bij een definitie van meer dan vijftig jaar oud.³⁴

De onduidelijkheid rondom de definitie van een goede ruimtelijke ordening zou alleen maar groter worden als het toepassingsgebied de fysieke leefomgeving wordt. Er wordt ook voor de fysieke leefomgeving geen duidelijke definitie gegeven. Uiteraard valt alles wat onder de goede ruimtelijke ordening werd verstaan ook onder de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet geeft

²⁶ Artikel 1.3 Bouwbesluit

²⁷ Artikel 8.40a Wm

²⁸ Artikel 3.1 lid 1 Wro

²⁹ Kamerstukken II 2002/03, 28916, nr.3, blz. 19

³⁰ ABRvS 1 december 2010, LJN BO5732.

³¹ ABRvS 31 maart 2010, LJN BL9578.

³² ABRvS 7 augustus 2002, LJN AE6221.

³³ ABRvS 16 maart 2011, LJN BP7814.

³⁴ Kamerstukken II 1958/59, 4233, nr.6, blz. 2

daarbij een niet limitatieve opsomming van onderwerpen die in ieder geval ook onder de fysieke leefomgeving vallen. Dit zijn:

- bouwwerken;
- infrastructuur;
- watersystemen;
- water;
- bodem;
- lucht;
- landschappen;
- natuur;
- cultureel erfgoed.³⁵

Deze opsomming is met name bedoeld om een idee te geven van de onderwerpen die straks in het omgevingsplan kunnen worden geregeld. Omdat het om een niet limitatieve opsomming gaat, blijft er beleidsvrijheid bestaan voor gemeenten om in het belang van de fysieke leefomgeving andere onderwerpen in het omgevingsplan te regelen. De gemeente zal zich wel moeten kunnen verantwoorden over het wel of niet regelen van onderwerpen in het omgevingsplan, omdat dit deel uitmaakt van de zorgplicht waarover in het begin van het hoofdstuk is gesproken.

Van de onderwerpen die in de Omgevingswet worden opgesomd, kunnen enkelen nog duidelijk als ruimtelijk relevant worden gezien. Met name bouwwerken en infrastructuur zijn onderwerpen die in de huidige bestemmingsplannen ook terugkomen, omdat ze deel uitmaken van de bebouwde omgeving.³⁶ Maar ook de onderwerpen water, bodem, lucht en natuur die in dit onderzoek als 'milieu' zullen worden samengevat, kunnen in het huidige stelsel al in het bestemmingsplan geregeld worden zolang er sprake is van ruimtelijke relevantie. Er mogen milieubescherpende beperkingen worden opgelegd, zolang deze de wettelijke milieubepalingen niet doorkruisen.³⁷ Het feit dat deze onderwerpen binnen het toepassingsbereik van het omgevingsplan zullen vallen is in principe niks nieuws. Het verschil zal met name zitten in de wijze waarop de onderwerpen straks in het omgevingsplan zullen worden geregeld en daarmee de mate waarin de bescherming van die onderwerpen gewaarborgd blijft.

2.1.1.2 De betekenis voor de bescherming van het milieu

De doelstelling van de Omgevingswet om meer samenhang te creëren in de wetgeving van het omgevingsrecht heeft als gevolg dat bepaalde onderwerpen die nu in allerlei verschillende wetten worden geregeld, straks allemaal in de Omgevingswet terugkomen. Het gaat dan onder anderen om de Wet natuurbescherming, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Waterwet en de Wet milieubeheer.³⁸ In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat de Omgevingswet zal worden aangevuld met een aantal AMvB's, want het wetsvoorstel van de Omgevingswet biedt namelijk alleen de structuur voor de milieuregelgeving. De concrete normen voor het milieu ontbreken en de verdere uitwerking van de Omgevingswet in de onderliggende AMvB's zal pas later plaatsvinden. Omdat deze latere invulling bepalend is voor het feitelijke beschermingsniveau van het milieu valt er over het beschermingsniveau van het milieu nu te weinig te zeggen. Ook het feit dat met de komst van de Omgevingswet meer flexibiliteit wordt beoogd, kan ertoe leiden dat makkelijker wordt afgeweken van

³⁵ Artikel 1.2 lid 2 Concept Omgevingswet

³⁶ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 1

³⁷ Van Zundert, Fortgens, De Haan en Nijmeijer 2013, blz. 68

³⁸ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 24

milieuregelgeving en dat er te weinig rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het milieu.³⁹

Met betrekking tot de bescherming van het milieu, is het volgens van Rijswick⁴⁰ verstandig om in de Omgevingswet ook milieubeginselen op te nemen. Deze beginselen vervullen volgens haar namelijk een belangrijke rol als eerste invulling van een gedeeld normatief kader, omdat daarmee de grenzen duidelijk worden. Het Rijk is verantwoordelijk voor het op een juiste wijze nakomen van internationale verplichtingen⁴¹ en dit geldt dus ook op het gebied van het omgevingsrecht. Daarom zouden volgens van Rijswick de beginselen die voortvloeien uit het Europese recht kunnen worden opgenomen in de Omgevingswet.⁴² Het gaat dan met name om:

- het beginsel van een hoog niveau van bescherming;
- het voorzorgsbeginsel;
- het preventiebeginsel;
- het beginsel van bestrijding bij de bron;
- het beginsel van de vervuiler betaalt.⁴³

Dit zou uiteindelijk kunnen zorgen voor meer duidelijkheid bij het opstellen van het omgevingsplan. Overigens wordt het Rijk door de Omgevingswet al verplicht om ter bescherming van het milieu algemene rijksregels op te stellen.⁴⁴ Hierdoor wordt het kader waarbinnen gemeenten vrij zijn om regels op te stellen al enigszins ingeperkt. De regels van het Rijk zullen in het volgende hoofdstuk aan bod komen.

2.1.1.3 De betekenis voor de bescherming van het cultureel erfgoed

De komst van de Omgevingswet heeft niet alleen gevolgen voor de bescherming van het milieu. Omdat cultureel erfgoed volgens de Memorie van toelichting straks ook helemaal binnen de fysieke leefomgeving valt, zou de bescherming van het cultureel erfgoed ook in het geding kunnen komen. Met cultureel erfgoed wordt in de Omgevingswet bedoeld op cultureel erfgoed dat onderdeel uitmaakt van de fysieke leefomgeving, zoals monumenten en archeologische voorwerpen.⁴⁵ Ook stads- of dorpsgezichten vallen onder de definitie van cultureel erfgoed in de nieuwe Omgevingswet. Het gaat dan om een groep van onroerende zaken die van algemeen belang worden geacht vanwege hun schoonheid, onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang, wetenschappelijke of cultuurhistorische.⁴⁶ Het cultureel erfgoed van een gemeente bestaat vaak uit gebouwen met een grote cultuurhistorische waarde en daarom is het belangrijk om te zorgen voor voldoende bescherming. De Omgevingswet maakt het straks mogelijk om in het omgevingsplan regels op te nemen die activiteiten met betrekking tot het cultureel erfgoed verbieden tenzij er met een omgevingsvergunning van wordt afgeweken. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die nodig zijn om de zorgplicht van de Omgevingswet die ook ziet op het behoud van cultureel erfgoed⁴⁷ te kunnen uitvoeren. Het moet dan wel gaan om voorschriften die op regels van de AMvB's bij de Omgevingswet zijn

³⁹ www.pbl.nl 'Omgevingswet levert meer risico's dan kansen op voor milieu- en natuurbescherming'

⁴⁰ Mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswick is hoogleraar Europees en Nationaal Waterrecht bij de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de faculteit Recht Economie Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht, en verbonden aan het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid / NILOS.

⁴¹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 52

⁴² H.F.M.W. van Rijswick 2012, p. 28

⁴³ Artikelen 11 jo. 191 VWEU

⁴⁴ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 51

⁴⁵ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 2

⁴⁶ Bijlage I Concept Omgevingswet

⁴⁷ Artikel 2.1 lid 3 sub h Concept Omgevingswet

gebaseerd.⁴⁸ Dit betekent dat voor deze activiteiten met betrekking tot het cultureel erfgoed een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd waarin voorschriften kunnen worden opgenomen ter bescherming van het cultureel erfgoed. Net als bij de bescherming van het milieu blijft echter ook hier de vraag in hoeverre de inhoud van de AMvB's gaat zorgen voor voldoende bescherming van het cultureel erfgoed.

De opsomming van onderwerpen die in de Omgevingswet wordt gegeven en hierboven is behandeld is, nogmaals, geen limitatieve opsomming. In de loop der tijd zou meer duidelijk kunnen worden over de definitie van de fysieke leefomgeving aan de hand van jurisprudentie. Uit een gesprek met twee medewerkers van het Ministerie van I en M bleek dat er nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een commissie zal worden opgericht die zich gaat buigen over de vraag wat precies wel en niet als fysiek relevant moet worden gezien. In bijlage 7 is een verslag van dit gesprek terug te vinden.

Bij het vaststellen van regels over bovengenoemde onderwerpen moet verder ook duidelijk zijn welke als locatieontwikkelingsregels kunnen worden aangemerkt en welke als overige regels. Locatieontwikkelingsregels moeten straks namelijk verplicht in het omgevingsplan worden opgenomen en zouden daarom herkenbaar bij elkaar moeten staan.⁴⁹ In bijlage 2 is een prototype omgevingsplan opgenomen waarin dit goed is terug te zien. Tot nu toe is er alleen nog gekeken naar onderwerpen die slechts fysiek relevant zijn. In de volgende paragraaf zal gekeken worden naar onderwerpen die meer dan alleen fysiek relevant zijn.

2.1.2 De toegevoegde regels op basis van de Gemeentewet

Overige regels zoals die hierboven zijn besproken hoeven niet alleen maar in het belang van de fysieke leefomgeving te zijn. De Omgevingswet biedt namelijk ook de mogelijkheid om op grond van de Gemeentewet gestelde regels die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen.⁵⁰ Het mag dan niet gaan om regels die al op grond van de Omgevingswet in het omgevingsplan moeten komen. De Gemeentewet geeft de bevoegdheid om zowel autonome als medebewindsregels op te stellen die vervolgens via de Omgevingswet dus in het omgevingsplan terecht kunnen komen.⁵¹ Regels op basis van autonomie zijn regels over de eigen gemeentelijke huishouding. Regels op basis van medebewind zijn regels die door hogere regelgeving zijn opgelegd.⁵² Bij regels op basis van autonomie kan gedacht worden aan regels die betrekking hebben op:

- bomen of houtopstanden;
- ligplaatsen voor woonschepen, recreatievaartuigen en terrasboten;
- terrassen die bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
- kiosken en andere permanente verkooppunten in de openbare ruimte;
- inritten of uitwegen;
- alarminstallaties die een voor de omgeving opvallend geluid of lichtsignaal kunnen produceren;
- handelsreclame die op of aan een onroerende zaak vastzit;
- roerende zaken die opgeslagen zijn in een aangewezen gedeelte van de gemeente of het gedogen daarvan.⁵³

⁴⁸ Artikel 5.23 lid 1 Concept Omgevingswet

⁴⁹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 96-97

⁵⁰ Artikel 4.1 lid 2 Concept Omgevingswet

⁵¹ Artikel 108 Gmw

⁵² Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008, blz. 75

⁵³ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 37

Deze overige regels die naast het belang van de fysieke leefomgeving vaak ook een ander belang dienen zoals de openbare orde, veiligheid, het aanzien van de gemeente of de goede zeden, kunnen naast de overige regels die al eerder aan bod kwamen ook in het omgevingsplan worden opgenomen. Het is echter niet duidelijk of de betreffende autonome regelgeving bij de keuze om deze in het omgevingsplan te verwerken in zijn geheel in het omgevingsplan zal opgaan of slechts dat deel waar sprake is van fysieke relevantie met als gevolg dat er enkele uitgekleepte verordeningen over zouden blijven. Omdat er al veel hogere regelgeving wordt geïntegreerd in de Omgevingswet die verband heeft met de fysieke leefomgeving, zullen er nog maar weinig regels op basis van medebewind aan het omgevingsplan worden toegevoegd.

In het omgevingsplan kunnen straks dus verschillende onderwerpen worden geregeld. Er zullen zowel locatieontwikkelingsregels als overige regels moeten worden opgesteld om aan de eerder genoemde zorgplicht voor de fysieke leefomgeving te kunnen voldoen. Bij het opstellen van deze regels zou al rekening gehouden moeten worden met de mate waarin afwegingsruimte wordt gelaten voor de mogelijkheid om af te kunnen wijken van het omgevingsplan. De flexibiliteit komt in paragraaf 2.2.1 nog aan bod, maar omdat de regels onderdeel uitmaken van het omgevingsplan wordt er hier al kort op ingegaan. Er zijn verschillende typen regels die hun voor- en nadelen hebben. Voor meer afwegingsruimte bij het beslissen op activiteiten zijn doelvoorschriften en maatwerkvoorschriften over het algemeen meer geschikt dan middelvoorschriften en uniforme voorschriften. Doelvoorschriften bieden namelijk ruimte voor toepassing van verschillende middelen om aan de regel te voldoen en daardoor ruimte voor maatwerk en innovatie. Daartegenover zijn middelvoorschriften juist gebaseerd op zekerheid en bieden ze weinig ruimte voor maatwerk.⁵⁴ De kunst bij het opstellen van regels bij het omgevingsplan zal zijn om te kiezen voor het type regel dat voor de daarbij behorende onderwerpen de gewenste afwijkingsruimte biedt.

2.1.3 Het opstellen van beleidsregels

In het omgevingsplan kan straks met behulp van overige regels ook worden aangegeven dat beleidsregels moeten worden vastgesteld ter verduidelijking van regels in het omgevingsplan die bestuursorganen een bevoegdheid toekennen.⁵⁵ Uit de Algemene wet bestuursrecht blijkt dat beleidsregels duidelijk moeten maken hoe een bestuursorgaan een bevoegdheid in concrete gevallen zal toepassen.⁵⁶ Dit kan bijvoorbeeld bij het beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning zorgen voor duidelijkheid bij de aanvrager over de kans dat de omgevingsvergunning verleend wordt. Bij deze regels in het omgevingsplan die beleidsregels voorschrijven kan worden aangegeven of die beleidsregels door de gemeenteraad of het college van B en W worden vastgesteld. Er worden verder geen vormvereisten gesteld aan de beleidsregels waardoor de bestuursorganen bij het vaststellen van de beleidsregels meer flexibiliteit kunnen waarborgen en er wordt aangesloten bij de doelstellingen van de Omgevingswet.⁵⁷ Een voorbeeld van dergelijke beleidsregels zijn regels over de uitleg van maatvoorschriften over de verplichte aanwezigheid van parkeervoorzieningen bij een gebouw. Zo'n voorschrift kan dan inhouden dat ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's voldoende ruimte moet zijn als de omvang of bestemming van het gebouw daartoe aanleiding geeft. Op de vraag wat voldoende ruimte is of wanneer er behoefte is aan die ruimte wordt geen

⁵⁴ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 159

⁵⁵ Artikel 4.15 lid 1 Concept Omgevingswet

⁵⁶ Artikel 4:81 lid 1 Awb

⁵⁷ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 107

duidelijk antwoord gegeven.⁵⁸ Om daar meer duidelijkheid te creëren kan het omgevingsplan aangeven dat daar beleidsregels voor moeten worden opgesteld die vervolgens dus aan het omgevingsplan vasthangen.

Beleidsregels moeten in principe alleen verplicht worden opgesteld als er regels in het omgevingsplan zijn opgenomen die betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken en deze bij de toepassing een interpretatie behoeven.⁵⁹ In die beleidsregels moeten de criteria zijn opgenomen die het bevoegd gezag toepast bij de beoordeling van het uiterlijk van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit betrekking heeft. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling uit de Woningwet⁶⁰ over het uitoefenen van welstandstoezicht waarbij de welstandscriteria in beleidsregels moeten zijn opgenomen. De redelijke eisen van welstand zullen straks ook niet langer als afzonderlijke toetsingsgrond voor bouwactiviteiten blijven bestaan, maar zullen als welstandsregels integraal onderdeel van het omgevingsplan gaan uitmaken zodat aanvragen om een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten aan het omgevingsplan getoetst moeten worden. Wanneer een activiteit met de welstandsregels in strijd is, moet er van het omgevingsplan worden afgeweken. Dan dient het bevoegd gezag een aanvraag voor een activiteit ook aan te merken als een verzoek om een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.⁶¹ Locatieontwikkelingsactiviteiten komen in paragraaf 2.2.1.1 nog aan bod.

2.1.4 De rol van de omgevingswaarden

In het omgevingsplan kunnen volgens de Omgevingswet straks ook omgevingswaarden worden vastgesteld.⁶² Omgevingswaarden zijn normen die de staat of kwaliteit van de leefomgeving waarborgen en de toelaatbare belasting, concentratie of depositie aangeven en kunnen daarom worden vergeleken met de grenswaarden, streefwaarden en richtwaarden zoals die op dit moment in het milieurecht gelden. Omgevingswaarden kunnen worden vastgelegd voor onderwerpen die fysiek relevant zijn zoals lucht, geluid, water of externe veiligheid en de overheid moet door middel van feitelijke handelingen of het uitoefenen van taken deze waarden bereiken of inspanningen verrichten om die te halen.

Omgevingswaarden vormen in principe geen rechtstreeks onderdeel van het toetsingskader voor vergunningen, maar ze kunnen bij het gemeentelijke omgevingsplan worden vastgesteld als er een directie relatie is tussen een activiteit en de effecten van die activiteit op de fysieke leefomgeving.⁶³ Het mag dan echter niet gaan om een omgevingswaarde die al door het Rijk of de provincie is vastgesteld, tenzij bij die omgevingswaarden is aangegeven dat dat wel is toegestaan.⁶⁴ Omgevingswaarden worden door Rijk en provincies voor bepaalde onderwerpen verplicht opgesteld. In de omgevingswet wordt bepaald dat omgevingswaarden op het gebied van watersystemen door zowel het Rijk als de provincie verplicht worden vastgesteld.⁶⁵ Daarnaast is het Rijk ook verplicht om omgevingswaarden vast te stellen op het gebied van milieu.⁶⁶

⁵⁸ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 107

⁵⁹ Artikel 4.15 lid 2 Concept Omgevingswet

⁶⁰ Artikelen 12 t/m 12c Woningwet

⁶¹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 102

⁶² Artikel 2.22 lid 1 Concept Omgevingswet

⁶³ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 35

⁶⁴ Artikel 2.22 lid 2 Concept Omgevingswet

⁶⁵ Artikelen 2.24 jo. 2.27 Concept Omgevingswet

⁶⁶ Artikel 2.26 Concept Omgevingswet

In de eerste plaats vormen de omgevingswaarden vanuit het Rijk en de provincie dan wel een bindend kader voor de bevoegdheden van de gemeente met betrekking tot het wijzigen van het plan of het verlenen van een vergunning om van het plan af te wijken. Daarnaast kunnen gemeenten dus in het omgevingsplan omgevingswaarden opstellen voor fysiek relevante onderwerpen waar het Rijk en de provincie nog niet in hebben voorzien. Omdat de Omgevingswet zou moeten zorgen voor meer overzichtelijkheid zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, is het maar de vraag of het er met deze omgevingswaardenregeling voor burgers en bedrijven eenvoudiger op wordt.⁶⁷

Het opstellen van omgevingswaarden zal ook tot gevolg hebben dat het bestuursorgaan zich moet inspannen om aan die gestelde omgevingswaarde te voldoen. Dit werd in het gesprek met de medewerkers van het Ministerie van I en M nog eens benadrukt. Als er omgevingswaarden door een gemeente zijn opgesteld zal er aan de hand van plannen of programma's aan deze waarden voldaan moeten worden. In paragraaf 3.2.2 komen de plannen en programma's nog aan bod. De mogelijkheid om omgevingswaarden vast te stellen verschilt volgens Nijmeijer⁶⁸ nauwelijks van de huidige situatie.⁶⁹ Het enige verschil is dat een deel van de omgevingswaarden straks onderdeel uit kan maken van het omgevingsplan en niet meer slechts in nationale wetgeving wordt vastgelegd.

2.2 De procedurele wijzigingen van het nieuwe omgevingsplan ten opzichte van het huidige bestemmingsplan

De planperiode van tien jaar uit de huidige wetgeving zal komen te vervallen, waarmee de verplichting komt te vervallen om voor gebieden waar eigenlijk geen actualisering nodig is toch een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. In de Memorie van toelichting wordt wel aangegeven dat het gemeentebestuur nieuwe functies binnen tien jaar moet verwezenlijken.⁷⁰ Met deze wijziging wordt de werklast van gemeenten aanzienlijk verminderd en zullen gemeenten enkel nog bij afwijking van het omgevingsplan op een geschikte en doelmatige wijze moeten zorgen voor een actueel omgevingsplan⁷¹, maar deze actualisatieplicht zal in paragraaf 2.2.1.2 nog aan bod komen. Deze wijzigingen met betrekking tot de termijnen lijken voort te borduren op een experiment op basis van de Crisis- en herstelwet waarbij met langere bestemmingsplan termijnen wordt gewerkt in een aantal gemeenten.⁷²

Daarnaast lijkt de planschade zoals die in het huidige stelsel is geregeld in een andere vorm terug te komen. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat er een hoofdstuk in de Omgevingswet is gereserveerd voor een schaderegeling. De schaderegeling met betrekking tot het omgevingsrecht zal grotendeels in de Awb terugkomen en dit zou kunnen leiden tot een inperking van de schaderegeling ten opzichte van het huidige stelsel.⁷³ Daarnaast zou een meer flexibel omgevingsrecht dat inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen er volgens de VNG voor kunnen zorgen dat vergunde rechten zoals niet gebruikte bouwtitels sneller zouden kunnen komen te vervallen. Dit gebeurt in het huidige stelsel door met behulp van planschade de

⁶⁷ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 633

⁶⁸ Mr. A.G.A. (Tonny) Nijmeijer hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht, aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Nijmeijer is sinds september 2005 als universitair hoofddocent verbonden aan de vaksectie Bestuursrecht van de Radboud Universiteit.

⁶⁹ Nijmeijer 2013, blz. 714

⁷⁰ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 166

⁷¹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 97

⁷² Artikel 7b Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

⁷³ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 142

betreffende bestemmingen weg te bestemmen.⁷⁴ Het is nog onduidelijk hoe dit er straks uit zal gaan zien.

Enkele procedurele aspecten uit het huidige stelsel komen ook in het nieuwe stelsel terug zoals de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb bij het vaststellen van het omgevingsplan⁷⁵ en het voorbereidingsbesluit om de wijziging van een omgevingsplan aan te kondigen.⁷⁶ De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb zal verder in dit onderzoek gemakshalve als de uitgebreide procedure worden aangehaald. De vorm en wijze waarop een bestuursorgaan los van de wettelijk aangewezen voorbereidingsprocedure met voorontwerpbesluiten wilt werken waardoor de mogelijkheid van inspraak wordt gegeven, wordt in de Omgevingswet overgelaten aan het bestuursorgaan.⁷⁷ Veel gemeenten hebben hiervoor een inspraakverordening, maar de nieuwe wet verplicht gemeenten hier niet toe. Het wetsvoorstel is nog niet definitief en er wordt nog gezocht naar mogelijkheden om participatie van burgers in de Omgevingswet te regelen.

Uit een overleg tussen medewerkers van het Ministerie van I en M, de VNG, gemeenten en provincies bleek namelijk dat participatie belangrijk wordt gevonden. Participatie staat los van de mogelijkheid van inspraak, maar zal dus mogelijk in de Omgevingswet verwerkt worden. Een verslag van het overleg is in bijlage 3 terug te vinden. Uit het gesprek met de medewerkers van het Ministerie van I en M bleek nogmaals hoe belangrijk participatie wordt geacht binnen de ontwikkelingen op het gebied van het omgevingsrecht. Het streefbeeld is dan ook dat met behulp van de Omgevingswet steeds meer initiatieven doorgang kunnen vinden met behulp van een goede samenwerking tussen de overheid en de initiatiefnemer. Het omgevingsplan zou met behulp van burgerparticipatie ontwikkelingen mogelijk moeten maken waar deze voor zowel de burgers als de overheid gewenst zijn. Hiermee zou het verlenen van een omgevingsvergunning om van het omgevingsplan af te wijken beperkt moeten worden en zou die omgevingsvergunning alleen worden verleend als daarvoor draagvlak is bij belanghebbenden. Op de omgevingsvergunning om van het omgevingsplan af te wijken zal paragraaf 2.2.1.1 ver ingaan.

De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit kan worden gedelegeerd aan college van B en W. Dit is nieuw ten opzichte van de huidige wetgeving en is opgenomen omdat het nu doorgaans de burgemeester en wethouders zijn die een bestemmingsplan voorbereiden en actualiseren en daarmee dan ook goed in staat zijn om op een effectieve wijze een voorbereidingsbesluit te nemen. De aanhoudingsplicht en de vervaltermijn van het huidige voorbereidingsbesluit komen gewoon terug in de Omgevingswet.⁷⁸

Het bundelen van alle regels voor een goede fysieke leefomgeving in één omgevingsplan zorgt voor procedurele voordelen. Gemeenten kunnen straks namelijk met één wijziging bijvoorbeeld zowel de aanwijzing als gemeentelijk stads- of dorpsgezicht als de daar bijbehorende regels aanscherpen. Of het aanwijzen van een monument dat straks niet meer geschiedt via een apart besluit, maar ook door middel van één enkele wijziging van het omgevingsplan.⁷⁹ Dit zou tijdrovende procedures moeten voorkomen waar zowel het bestuur als de burgers als het bedrijfsleven profijt van zouden kunnen hebben. Zoals in het vorige hoofdstuk staat beschreven

⁷⁴ 'VNG-reactie op sturend kader uitvoeringsregelgeving Omgevingswet', Vereniging van Nederlandse Gemeenten blz. 2

⁷⁵ Artikel 6.28 Concept Omgevingswet en artikel 3.8 Wro

⁷⁶ Artikel 4.8 Concept Omgevingswet en artikel 3.7 Wro

⁷⁷ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 96

⁷⁸ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 41-42

⁷⁹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 86

is het doel van de Omgevingswet onder anderen het creëren van meer overzichtelijkheid en samenhang in het omgevingsrecht. Door middel van de bovengenoemde integratie wordt geprobeerd aan deze doelstelling invulling te geven.

2.2.1 De mate van flexibiliteit

Om te voorkomen dat de integratie leidt tot minder flexibiliteit biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om per locatie, gebied of stadsdeel verschillende regels vast te stellen.⁸⁰ Dit kan binnen het huidige stelsel ook, maar na inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet zal uiteindelijk, weliswaar stapsgewijs, naar één integraal gebiedsdekkend plan moeten worden gewerkt. Uiteindelijk zou uniformiteit binnen het omgevingsplan volgens de Memorie van toelichting kunnen worden bereikt door de regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen voor het gehele grondgebied te laten gelden, maar per deelgebied aan te geven welke regels van toepassing zijn.⁸¹ In paragraaf 2.1.2 is al aangegeven dat met de keuze voor een bepaald soort regel de mate van flexibiliteit kan worden beïnvloed. Door per deelgebied te kiezen welke van die regels daar wel of niet van toepassing worden, kan de mate van flexibiliteit in het omgevingsplan al voor een deel worden bepaald. Door één integraal omgevingsplan op te stellen met zoveel mogelijk flexibiliteit door middel van de regels die erin zijn opgenomen, zou in het toetsingskader voor vergunningen ook meer flexibiliteit mogelijk moeten worden. Het zou op die manier zelfs in steeds meer gevallen mogelijk moeten worden om zonder omgevingsvergunning een voorgenomen activiteit te kunnen uitvoeren. De Memorie van toelichting zegt dan ook dat een vergunningplicht voor een activiteit de uitzondering op de regel is.⁸²

2.2.1.1 De rol van locatieontwikkelingsactiviteiten

Het is verboden om zonder omgevingsvergunning een locatieontwikkelingsactiviteit te verrichten.⁸³ Volgens de Memorie van toelichting is een locatieontwikkelingsactiviteit een activiteit in strijd met een locatieontwikkelingsregel uit het omgevingsplan of in strijd met een voorbereidingsbesluit.⁸⁴ Ondanks het uitgangspunt dat een vergunningplicht de uitzondering op de regel is, kan het dus voorkomen dat voor een activiteit toch een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Deze vergunning om af te wijken van het omgevingsplan wordt in het huidige stelsel ook verplicht gesteld bij activiteiten die strijdig zijn met het bestemmingsplan. Voor de huidige afwijkingsmogelijkheden geldt de reguliere procedure als er sprake is van een binnenplanse afwijking of een bij AMvB aangewezen kruimelgeval en zal voor een buitenplanse of een tijdelijke afwijking de uitgebreide procedure moeten worden doorlopen.⁸⁵ Op dit moment gebeurt het nog wel eens dat een binnenplanse vergunning voor een bepaalde activiteit op grond van een in het bestemmingsplan zelf opgenomen toetsingskader geweigerd dient te worden, terwijl de activiteit via een buitenplanse vergunning om af te wijken van het bestemmingsplan met behulp van een ruimtelijke onderbouwing alsnog kan worden toegestaan. Deze stapeling van binnenplanse en buitenplanse afwijkingsmogelijkheden zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer mogelijk zijn, omdat per soort regels nog maar één afwijkingsmogelijkheid zal bestaan.⁸⁶

⁸⁰ Artikel 4.1 lid 3 Concept Omgevingswet

⁸¹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 36

⁸² Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 99

⁸³ Artikel 5.2 lid 1 sub b Concept Omgevingswet

⁸⁴ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 56

⁸⁵ Artikelen 2.12 lid 1 sub a onder 1t/m3 en lid 2 jo. 3:10 lid 1 sub a Wabo

⁸⁶ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 45

Voor de locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan zal slechts een buitenplanse afwijkingsmogelijkheid bestaan. Binnen het omgevingsplan wordt de mogelijkheid geboden om aan de hand van beoordelingscriteria gevallen aan te wijzen waarin een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit in ieder geval dient te worden verleend.⁸⁷ Hiervoor is gekozen om in het omgevingsplan zelf ook een sturingsmogelijkheid te behouden bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Als aan de criteria niet kan worden voldaan of er zijn geen beoordelingscriteria vastgesteld, dan geeft de Omgevingswet alsnog een toetsingskader dat in één van de AMvB's bij de Omgevingswet zal worden vastgelegd.

Naast deze buitenplanse afwijkingsmogelijkheid zal voor de overige regels slechts een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid bestaan. Als een activiteit in strijd is met deze overige regels kan een vergunning slechts worden verleend als in het omgevingsplan zelf is voorzien in een mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen om af te wijken van het omgevingsplan.⁸⁸ De tijdelijke afwijking die in het huidige stelsel mogelijk is met een maximale termijn van vijf jaar zou met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden verlengd naar maximaal vijftien jaar. Op basis van de Crisis- en herstelwet is deze termijn al van maximaal vijf naar maximaal tien jaar gewijzigd voor een aantal aangewezen projecten.⁸⁹

Het maakt dus nogal uit of er sprake is van een locatieontwikkelingsregel of een overige regel. Niet alleen voor de manier waarop van het omgevingsplan kan worden afgeweken, maar ook bij de vraag of de regels appellabel zijn waar in paragraaf 2.2.2 nog op in wordt gegaan. Er is een mogelijkheid dat ook bij de vraag welke voorbereidingsprocedure geldt bij de vergunningaanvraag om af te wijken van het omgevingsplan verschil zal zijn tussen locatieontwikkelingsregels en overige regels. Uitgangspunt is dat op een aanvraag om zo'n omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een beperkt aantal activiteiten wordt echter in de Omgevingswet de verplichting opgenomen om de uitgebreide procedure te volgen. Dit betreft onder anderen activiteiten waarvoor dit op grond van Europese wetgeving is verplicht. Deze activiteiten zullen bij AMvB worden aangewezen. De overige activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan via de uitgebreide procedure nodig is, zullen straks in dezelfde AMvB worden opgenomen.⁹⁰ Bij de bescherming van het milieu is al gewezen op de onzekerheid die het later uitwerken van de AMvB's bij de Omgevingswet met zich mee brengt. De vraag welke procedure van toepassing is, zal in de praktijk een essentieel onderdeel vormen bij de afweging om een initiatief te starten aangezien daarmee bepaald wordt of er binnen enkele weken of enkele maanden gestart kan worden met het project. Op basis van de Omgevingswet is nu dus moeilijk te zeggen of er in de afwijkingsprocedures voordelen zullen zijn ten opzichte van het huidige stelsel, terwijl de Omgevingswet het makkelijker zou moeten maken voor burgers en bedrijven om projecten te starten.

2.2.1.2 Het wijzigen van het omgevingsplan

Als er via een omgevingsvergunning wordt afgeweken van het gemeentelijk omgevingsplan ontstaat er verschil tussen het omgevingsplan en de praktijk. Dit zou afbreuk doen aan de rechtszekerheid, omdat burgers op die manier geen zicht hebben op de planologische ontwikkelingen in een gemeente. Gemeenten zullen daarom binnen een termijn van vijf jaar een onherroepelijke omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteit of overige activiteit

⁸⁷ Artikel 4.13 Concept Omgevingswet

⁸⁸ Artikel 4.5 lid 2 Concept Omgevingswet

⁸⁹ Artikel 7a lid 3 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

⁹⁰ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 121

moeten inpassen in het omgevingsplan.⁹¹ Instructieregels van het Rijk en de provincie zullen ook verwerkt moeten worden in het gemeentelijk omgevingsplan. De actualisering van deze instructieregels moet plaatsvinden binnen een termijn die bij die instructieregel wordt vastgesteld, maar dit komt in het volgende hoofdstuk nog aan bod. Deze verplichting om het gemeentelijke omgevingsplan met de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is verleend in overeenstemming te brengen geldt uitsluitend voor activiteiten met fysieke gevolgen voor de leefomgeving die blijvend in strijd zijn met de in het omgevingsplan gestelde regels. Als er sprake is van tijdelijke activiteiten of activiteiten die geen fysieke gevolgen hebben, geldt de actualiseringstermijn niet. Een locatieontwikkelingsregel kan bijvoorbeeld een kapverbod inhouden, maar omdat het kappen van een boom geen blijvende inbreuk maakt hoeft het omgevingsplan niet gewijzigd te worden na het verlenen van een omgevingsvergunning om te kappen.⁹²

Een herziening van het bestemmingsplan gaat op dit moment via de gemeenteraad. In het bestemmingsplan kan aan het college van B en W een wijzigingsbevoegdheid worden toegewezen. Het gaat dan enkel om de wijziging van de bestemming of regels van een bepaald stuk grond.⁹³ De gemeenteraad kan zo'n bevoegdheid tot het wijziging van het omgevingsplan straks delegeren aan het college van B en W. In zo'n besluit dat los van het omgevingsplan wordt genomen, wordt de reikwijdte van de wijzigingsbevoegdheid gegeven.⁹⁴ Het uitgangspunt van de wijziging van een omgevingsplan zal altijd moeten zijn dat er wordt toegewerkt naar één actueel en integraal omgevingsplan.⁹⁵ Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven vervalt de verplichting om bestemmingsplannen na tien jaar te actualiseren, waardoor actualisering ook enkel kan plaatsvinden door middel van de wijzigingsbevoegdheid die aan het college van B en W kan worden gedelegeerd. Net als bij de integratie van alle regels voor een goede fysieke leefomgeving, zou deze nieuwe manier van actualiseren moeten zorgen voor tijdwinst. De praktijk wijst namelijk uit dat gemeenteraden over het algemeen één keer per maand vergaderen⁹⁶ en het college van B en W is in het huidige stelsel verplicht om de gemeenteraad vroegtijdig te informeren over de voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan.⁹⁷ Met de gedelegeerde wijzigingsbevoegd zou de actualisering van het omgevingsplan niet meer afhankelijk zijn van de tijd die nodig is om de gemeenteraad vooraf te informeren en vervolgens de goedkeuring van de voorgenomen wijziging door de gemeenteraad.

2.2.1.3 De rol van ontwikkelingsgebieden

Bij AMvB kunnen gebieden als ontwikkelingsgebied worden aangewezen voor de duur van tien jaar, als dat met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied nodig is.⁹⁸ Met deze bepaling wordt aangesloten bij de Chw waarin ook al ontwikkelingsgebieden kunnen worden aangewezen.⁹⁹ De gemeenteraad stelt vervolgens in het omgevingsplan regels op over de maatregelen en werken met het oog op de optimalisering van de gebruikruimte van de ontwikkelingsgebieden.¹⁰⁰ In de Chw wordt nu bepaald dat het bestemmingsplan voor een gebied dat als ontwikkelingsgebied is aangewezen,

⁹¹ Artikel 4.16 Concept Omgevingsplicht

⁹² Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 47

⁹³ Artikelen 3.6 jo. 3.1 Wro

⁹⁴ Artikel 4.4 Concept Omgevingswet

⁹⁵ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 47

⁹⁶ Klompmaker, Sluijters en Veenstra 2008, blz. 65

⁹⁷ Artikel 169 Gmw

⁹⁸ Artikel 4.17 lid 1 Concept Omgevingswet

⁹⁹ Artikel 2.2 Chw

¹⁰⁰ Artikel 4.17 lid 2 Concept Omgevingswet

gericht moet zijn op de optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit.¹⁰¹ Met behulp van een gebiedsontwikkelingsplan zou voor tien jaar kunnen worden afgeweken van vastgestelde omgevingswaarden of bepalingen uit de straks in de Omgevingswet geïntegreerde Wet natuurbescherming, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder en Wet milieubeheer. Het omgevingsplan bevat daarnaast maatregelen die garanderen dat binnen de gestelde termijn uiteindelijk weer aan de oorspronkelijk geldende omgevingswaarden wordt voldaan als daar op basis van het gebiedsontwikkelingsplan van mocht worden afgeweken. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om, in strijd met de Wet geluidhinder, een woonbestemming toe te kennen. Het omgevingsplan moet dan met maatregelen aangeven hoe die woonbestemming binnen tien jaar wel past binnen de kaders van de Wet geluidhinder. Voor het geval binnen tien jaar alsnog de oorspronkelijke omgevingswaarden niet gehaald worden, moet de gemeente hier voor zorgen. Ter uitvoering van een gebiedsontwikkeling is vrijwel altijd een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning nodig.¹⁰² Dit heeft te maken met het feit dat het omgevingsplan in het kader van de rechtszekerheid altijd zo actueel mogelijk moet zijn. Daarom zal actualisering altijd moeten plaatsvinden via een directe wijziging van het omgevingsplan of via een omgevingsvergunning die vervolgens tot een wijziging leidt.

2.2.2 De mogelijkheden tot rechtsbescherming

Om zoveel mogelijk eenduidigheid in de besluitvorming te creëren, is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de regelingen van de Awb.¹⁰³ Het algemene kader van de Awb is namelijk bekend bij meer dan alleen specialisten van het omgevingsrecht.¹⁰⁴ Het uitgangspunt van de Awb is dat belanghebbenden in beroep kunnen tegen besluiten.¹⁰⁵ Net als een bestemmingsplan heeft het omgevingsplan straks rechtstreekse gevolgen voor de rechtspositie van een belanghebbenden en volgens Struiksma¹⁰⁶ moet daarom beroep openstaan tegen vaststellingen waarmee een verandering in het toegelaten gebruik van het grondgebied wordt beoogd.¹⁰⁷ Tegen de vaststelling en wijziging van een omgevingsplan zal daarom straks beroep mogelijk zijn en hierbij zal de uitgebreide procedure van toepassing zijn.¹⁰⁸ Dit betekent dat er tegen de vaststelling van een omgevingsplan in eerste en enige instantie beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit beroep kan zich uitsluitend richten op de bij het gemeentelijk omgevingsplan vastgestelde locatieontwikkelingsregels en de rest van het gemeentelijk omgevingsplan is dus niet appellabel.

Als alleen locatieontwikkelingsregels appellabel zijn, dan wordt het volgens Nijmeijer cruciaal of steeds voldoende duidelijk is welke regel in een omgevingsplan een locatieontwikkelingsregel is en welke niet.¹⁰⁹ Omdat de uitgebreide procedure bij de vaststelling van het omgevingsplan van toepassing is, moeten belanghebbenden voordat zij in beroep gaan eerst een zienswijze indienen.¹¹⁰ Zienswijzen kunnen straks alleen betrekking hebben op de

¹⁰¹ Artikel 2.3 lid 1 Chw

¹⁰² Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 48

¹⁰³ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 118

¹⁰⁴ Barkhuysen, Den Ouden en Polak 2010, blz. 173-192

¹⁰⁵ Artikel 1:3 Awb

¹⁰⁶ Mr. J. (Jan) Struiksma is hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder het ruimtelijk bestuursrecht, aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit in Amsterdam.

¹⁰⁷ Struiksma 2012, blz. 81

¹⁰⁸ Artikel 6.28 Concept Omgevingswet

¹⁰⁹ Nijmeijer 2013, blz. 301

¹¹⁰ Artikelen 3:15 jo 6:13 Awb

locatieontwikkelingsregels en dus zal de inhoud van deze zienswijzen niet veel verschillen van de zienswijzen in de huidige bestemmingsplanprocedures.

Zienswijzen kunnen straks geen betrekking hebben op het wijzigen van het omgevingsplan vanwege een projectbesluit, zodat voorkomen kan worden dat de discussie van het project zelf niet nog een keer aan de orde komt.¹¹¹ Het projectbesluit komt in het volgende hoofdstuk nog aan bod. Zienswijzen kunnen straks ook geen betrekking hebben op het wijzigen van het omgevingsplan vanwege een locatieontwikkelingsactiviteit.¹¹² Aangezien voor de locatieontwikkelingsactiviteit een omgevingsvergunning is aangevraagd, had een belanghebbende bij de verlening van die vergunning al gebruik moeten maken van de mogelijkheid om een bezwaarschrift of zienswijze in te dienen. Tegen een beslissing op de aanvraag van een omgevingsvergunning zal namelijk zoals in paragraaf 2.2.1.1 al is aangegeven de reguliere procedure gevolgd moet worden, tenzij het een bij AMvB aangewezen geval betreft.¹¹³

Nadat een besluit is genomen op een bezwaar kan bij de reguliere procedure beroep in twee instanties plaatsvinden, namelijk bij de rechtbank en vervolgens bij de ABRvS. Wat de rechtsbescherming bij een omgevingsvergunning betreft is er aansluiting gezocht bij de reguliere procedure, omdat volgens de Memorie van toelichting bij de Awb de kwaliteit van de rechtspraak daarmee verbeterd zou worden en partijen een herkansing kunnen krijgen.¹¹⁴ Dat laatste is volgens Schueler¹¹⁵ niet alleen ter bescherming van de burger, maar ook van het bestuursorgaan aangezien zij ook in hoger beroep kunnen en daar relatief vaak alsnog in het gelijk worden gesteld.¹¹⁶ Wanneer er een wijziging van het omgevingsplan plaatsvindt die los staat van een locatieontwikkelingsactiviteit kan tegen die wijziging straks wel een zienswijze worden ingediend. Daarnaast kan straks tegen de afwijzing van een verzoek tot een wijziging alleen een zienswijze worden ingediend voor zover het om een locatieontwikkelingsregel gaat.¹¹⁷

De uitgebreide procedure is dus bij de vaststelling en wijziging van het omgevingsplan van toepassing, terwijl tegen de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning in principe de reguliere procedure van toepassing is. In welke gevallen straks voor zo'n beslissing de uitgebreide procedure gevolgd moet worden zal in de AMvB's worden vastgelegd. Net als bij de bescherming van het milieu en het cultureel erfgoed geldt de onduidelijkheid die heerst vanwege het ontbreken van de AMvB's op dit moment ook bij de vraag of met name projecten straks sneller kunnen plaatsvinden of niet. Hiervoor hebben al enkele wetswijzigingen plaatsgevonden waardoor uiteindelijk het relativiteitsvereiste in de Awb is opgenomen¹¹⁸. Dit laatste zou tot gevolg moeten hebben dat besluiten niet meer worden vernietigd als het belang waarvoor het beroep is ingesteld niet bedoeld is om de indiener te beschermen. Het gaat hierbij om het voorkomen van vertraging en mede daarom is het volgens Schueler aanvaardbaar dat in beginsel slechts tegen een omgevingsvergunning beroep in twee instanties mogelijk is.¹¹⁹

¹¹¹ Artikel 6.30 sub a Concept Omgevingswet

¹¹² Artikel 6.30 sub b Concept Omgevingswet

¹¹³ Artikelen 6.40 jo 6.43 Concept Omgevingswet

¹¹⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3, blz. 41 (MvT)

¹¹⁵ Mr. B.J. (Ben) Schueler is sinds 2007 als hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder het omgevingsrecht, verbonden aan het Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid/Netherlands Institute for the Law of the Sea (CELP/NILOS) van de Universiteit Utrecht.

¹¹⁶ Schueler 2012, blz. 157

¹¹⁷ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 179

¹¹⁸ Artikel 8:69a Awb

¹¹⁹ Schueler 2012, blz. 161

Vanwege de tijd tussen zittingen zou beroep in twee instanties namelijk voor vertraging zorgen en dus zal voor de vaststelling en wijziging van het omgevingsplan de uitgebreide procedure gelden. Als het echter om besluiten gaat waar geen bezwaar tegen wordt gemaakt, zal de reguliere procedure sneller zijn.

Tussenconclusies

Meer samenhang en flexibiliteit zijn genoemd als redenen voor een nieuwe Omgevingswet en onder anderen het omgevingsplan zal daarvoor moeten zorgen. In plaats van verschillende bestemmingsplannen zal er straks nog maar één omgevingsplan worden vastgesteld waarin locatieontwikkelingsregels, overige regels, omgevingswaarden en beleidsregels kunnen worden opgenomen. Slechts de locatieontwikkelingsregels moeten verplicht in het omgevingsplan terugkomen, omdat zij functies aan locaties toedelen en tevens als bouwregels gelden. Overige regels gaan altijd over de mogelijkheden om activiteiten te verrichten op de betreffende locatie. Het gaat dan om een meldings- of mededelingsplicht, vergunningplicht, nadere eisen of gelijkwaardige maatregelen. Het kan ook gaan om regels met betrekking tot delegatie of beoordelingscriteria die als toetsingskader bij de aanvraag van een omgevingsvergunning dienen.

Regels in het omgevingsplan zullen niet meer slechts voor een goede ruimtelijke ordening zorgen, maar voor een goede fysieke leefomgeving. Wat precies onder fysieke leefomgeving valt zal in de komende tijd door een commissie worden bepaald. De regels kunnen naast het belang van de fysieke leefomgeving ook een ander belang dienen. Dit moeten regels zijn die gemeenten op basis van autonomie of medebewind al konden stellen in verordeningen. Omdat de Omgevingswet slechts een kaderwet is en de verdere invulling in AMvB's pas later plaatsvindt is er op dit moment nog te weinig te zeggen over de bescherming van het milieu en het cultureel erfgoed na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Behalve regels kunnen er in het omgevingsplan straks ook omgevingswaarden worden opgenomen, behalve voor onderwerpen waarvoor het Rijk of de provincie al verplicht zijn deze op te stellen. Als de gemeenteraad omgevingswaarden opneemt in het omgevingsplan, zullen er ook inspanningen moeten worden verrichten om aan die omgevingswaarden te voldoen. Met behulp van ontwikkelingsgebieden kan hier tien jaar over gedaan worden. Daarnaast kunnen er straks regels in het omgevingsplan worden toegevoegd die aangeven dat beleidsregels moeten worden opgesteld om de toepassing van bevoegdheden van bestuursorganen te verduidelijken. Voor de toepassing van welstandsregels zullen verplicht beleidsregels moeten worden opgesteld als die welstandsregels in het omgevingsplan worden opgenomen. Door alle regels voor de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan te bundelen wordt geprobeerd meer samenhang in de regelgeving te creëren.

Naast samenhang moet er ook meer flexibiliteit ontstaan in de regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Dit moet plaats gaan vinden door middel van verschillende regels per deelgebied, integratie en formulering van die regels en in het laatste geval een omgevingsvergunning. De verschillende regels per deelgebied zullen uiteindelijk wel één integraal plan moeten vormen. Burgerparticipatie zal een belangrijke rol gaan spelen bij de besluitvorming op grond van de Omgevingswet, mede om te zorgen dat een omgevingsvergunning de uitzondering op de regel wordt. Als er toch een omgevingsvergunning moet worden verleend voor een activiteit geldt voor afwijking van locatieontwikkelingsregels alleen nog een buitenplanse en voor overige regels alleen nog een binnenplanse afwijkingmogelijkheid. Uitgangspunt hierbij is dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing zal zijn, tenzij bij AMvB anders wordt geregeld. Een tijdelijke afwijking mag straks voor de duur van vijftien jaar in plaats van vijf jaar.

De actualisatie van het omgevingsplan zal niet zoals bij het bestemmingsplan standaard om de tien jaar hoeven plaatsvinden. Slechts als een vergunning voor een activiteit in strijd met het omgevingsplan is verleend, dient het omgevingsplan binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van die vergunning geactualiseerd te worden. Dit betekent dat het omgevingsplan slechts één keer zou kunnen worden vastgesteld waarna enkel nog geactualiseerd hoeft te worden. De bevoegdheid tot actualiseren van het omgevingsplan kan straks door de gemeenteraad aan het college van B en W worden gedelegeerd. Ook de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit kan worden gedelegeerd aan het college van B en W. Dit zijn nieuwe bevoegdheden voor het college van B en W ten opzichte van het huidige stelsel waarmee tijdswinst geboekt zou moeten worden.

Alleen locatieontwikkelingsregels zijn straks appellabel en hiervoor geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb. Er vanuit gaande dat beroep in twee instanties bij veel weerstand bij belanghebbenden langer duurt dan enkel beroep bij de ABRvS, is bepaald dat bij een wijziging van het omgevingsplan net als bij de vaststelling de uitgebreide procedure van toepassing zal zijn. Dit betekent dat zienswijzen kunnen worden ingediend, die echter geen betrekking mogen hebben op wijzigingen van het omgevingsplan vanwege een projectbesluit of een omgevingsvergunning. Bij de omgevingsvergunning zal in beginsel wel gewoon de reguliere procedure van toepassing zijn.

Hoofdstuk 3. De verhoudingen tussen de nieuwe instrumenten van gemeenten, provincies en het Rijk

Tot nu toe is er vooral gekeken naar het omgevingsplan, aangezien het team Gebiedsontwikkeling met name met dat instrument zal gaan werken. Maar zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, is het omgevingsplan niet het enige instrument dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal worden geïntroduceerd. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de verhoudingen tussen deze instrumenten die door verschillende bestuurslagen kunnen worden toegepast. Daarbij is het met name van belang in hoeverre deze instrumenten doorwerken in het omgevingsplan, omdat de gemeente Sittard-Geleen daar straks dan mee te maken zal krijgen.

3.1 De doorwerking van regels van het Rijk en de provincie in het omgevingsplan

De Omgevingswet biedt naast de gemeente aan zowel het Rijk als de provincie ook de mogelijkheid om regels te stellen over de fysieke leefomgeving. Afhankelijk van het bestuursorgaan worden deze regels bij AMvB of verordening gesteld. Vanwege de doelstelling van de Omgevingswet om meer samenhang en overzicht in de regelgeving te creëren, wordt er met de nieuwe wet gestreefd om alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving per bestuursorgaan te bundelen.¹²⁰ Het is daarom de bedoeling dat provinciale staten één omgevingsverordening vaststellen zoals de gemeenten één omgevingsplan vaststellen met regels over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied.¹²¹ Het verschil tussen een omgevingsverordening en een omgevingsplan zit hem in de mate van rechtsbescherming, aangezien tegen de vaststelling van een verordening geen beroep open staat.¹²² Niet alleen door de regels te bundelen wordt met de Omgevingswet geprobeerd om het voor burgers en bedrijven makkelijker te maken om projecten te realiseren. Ook zal de vergunningplicht zoals die in het huidige stelsel geldt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vervangen door een stelsel waarin algemene regels het uitgangspunt vormen voor de toelaatbaarheid van projecten. Dit is in het huidige stelsel al voor bepaalde onderwerpen het geval met behulp van het Activiteitenbesluit¹²³ waarin in sommige gevallen al geen voorafgaande toestemming van een bestuursorgaan meer nodig is.

Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven is het de bedoeling dat er steeds minder vaak een omgevingsvergunning wordt verleend voor een activiteit. Door de verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels van zowel het Rijk als de provincie als de gemeente zullen initiatiefnemers straks zelf moeten beoordelen of een omgevingsvergunning nodig is ondanks de algemene regels, met als gevolg dat bij een verkeerde beoordeling door initiatiefnemer dit pas bij de handhaving aan het licht zal komen.¹²⁴ Mogelijk wordt de werkdruk van deze afdeling daarmee groter.

Er moet straks dus zoveel mogelijk worden volstaan met het stellen van algemene rijksregels, waardoor voorafgaande toestemming voor de initiatiefnemer van een activiteit slechts in enkele gevallen vereist zal zijn. Daarom kan het Rijk algemene rijksregels opstellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.¹²⁵ In het vorige hoofdstuk zijn de vier onderwerpen waarover het Rijk deze regels verplicht zal moeten vaststellen al kort genoemd. In de eerste plaats zal het gaan om regels over bouw-, sloop- en gebruiksregels met

¹²⁰ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 84

¹²¹ Artikelen 4.3 lid 1 Concept Omgevingswet

¹²² Artikel 8:2 Awb

¹²³ Stb. 2012, 441 blz. 26

¹²⁴ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 633

¹²⁵ Artikel 4.21 lid 1 Concept Omgevingswet

het oog op de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid.¹²⁶ Ten tweede gaat het om regels in het belang van het beschermen en verbeteren van het milieu door middel van locatiegebonden milieuactiviteiten. Te denken valt dan aan regels gericht op de beheersing van het klimaat of het toepassen van de best beschikbare technieken.¹²⁷ Als derde gaat het om regels ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste en ter vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.¹²⁸ Tot slot gaat het om regels met het oog op de hygiëne en veiligheid bij het bieden van gelegenheid tot zwemmen en baden.¹²⁹ Naast de bovengenoemde regels kunnen ook andere rijksregels worden opgesteld, zolang er sprake is van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Net als in het omgevingsplan kunnen het Rijk en de provincie bij AMvB of bij verordening overige regels stellen die voor een activiteit een mededeling of melding verplicht maakt of de activiteit verbiedt zonder omgevingsvergunning.¹³⁰ Daarnaast kunnen bij AMvB of verordening onderwerpen worden aangewezen waarbij voorschriften moeten worden opgelegd¹³¹ en regels worden gesteld over de toepassing van gelijkwaardige maatregelen ter vervanging van maatregelen op basis van algemene rijksregels.¹³² In paragraaf 2.1 is al aangegeven dat in het omgevingsplan regels waarmee van algemene rijksregels wordt afgeweken kunnen worden opgenomen. De Omgevingswet biedt het Rijk de mogelijkheid om bij AMvB regels te stellen over daarbij aangewezen onderwerpen.¹³³ Deze regels zouden het vervolgens mogelijk moeten maken om in bepaalde mate en voor een bepaalde termijn van algemene rijksregels af te wijken.¹³⁴ Uitsluitend deze regels om af te wijken van algemene rijksregels komen bij regels van het omgevingsplan terecht en hebben dus directe doorwerking in het omgevingsplan. De provincie heeft tot slot nog de bevoegdheid om net als de gemeente locatieontwikkelingsregels op te stellen, maar dan slechts voor zover het betreffende onderwerp niet op doelmatige wijze met instructieregels kan worden behartigd.¹³⁵

3.1.1 De rol van instructieregels

Het Rijk¹³⁶ en de provincie¹³⁷ kunnen volgens de Omgevingswet bij AMvB of verordening instructieregels opstellen over de inhoud, toelichting of motivering van het gemeentelijk omgevingsplan. De instructieregels zijn te vergelijken met de huidige algemene regels bij provinciale verordening of AMvB.¹³⁸ In de meeste gevallen hebben deze algemene regels nu betrekking op de inhoud van bestemmingsplannen. Ze bevatten meestal eisen die een ruimtelijk kwaliteitsniveau omschrijven waaraan bestemmingsplannen op een bepaald tijdstip moeten voldoen.¹³⁹ Bestuursorganen zullen straks zoals in paragraaf 2.1.4 is aangegeven met feitelijke handelingen of het uitoefenen van taken de omgevingswaarden moeten bereiken. Een omgevingswaarde is dan een referentiekader voor het door de overheid te voeren beleid. Waar omgevingswaarden alleen inhoudelijke en kwalitatieve eisen stellen bij een bepaalde

¹²⁶ Artikel 4.26 Concept Omgevingswet

¹²⁷ Artikel 4.27 Concept Omgevingswet

¹²⁸ Artikel 4.28 Concept Omgevingswet

¹²⁹ Artikel 4.29 Concept Omgevingswet

¹³⁰ Artikelen 4.5 jo. 4.22 Concept Omgevingswet

¹³¹ Artikelen 4.6 jo. 4.24 Concept Omgevingswet

¹³² Artikelen 4.7 jo. 4.25 Concept Omgevingswet

¹³³ Artikel 4.23 lid 1 Concept Omgevingswet

¹³⁴ Artikel 4.23 lid 2 Concept Omgevingswet

¹³⁵ Artikel 4.20 Concept Omgevingswet

¹³⁶ Artikel 2.10 lid 1 sub a onder 2 Concept Omgevingswet

¹³⁷ Artikel 2.8 lid 1 sub a onder 2 Concept Omgevingswet

¹³⁸ Artikelen 4.1 jo. 4.3 Wro

¹³⁹ www.infomill.nl 'De Wro in het kort'

bevoegdheid of taakuitoefening, zal een instructieregel de inhoud en reikwijdte van een te nemen besluit daarbij bepalen.¹⁴⁰ Een instructieregel begint dan in principe waar een omgevingswaarde ophoudt.

Instructieregels kunnen gegeven worden met betrekking tot de inhoud, toelichting of motivering van een door een bestuursorgaan op grond van de Omgevingswet uit te oefenen taak of bevoegdheid. Voor een aantal onderwerpen is het voor Rijk of provincie verplicht om instructieregels op te stellen. Voor het Rijk zal het opstellen van instructieregels voor luchthavengebieden¹⁴¹ en voor het behoud van cultureel erfgoed.¹⁴² Voor de provincie zal het opstellen van instructieregels voor geluidshinder, grondwater en luchthavens ook verplicht zijn.¹⁴³ Een instructieregel mag alleen worden opgesteld als er sprake is van regio-overschrijdend belang, als er sprake is van een noodzakelijke uitoefening van de bevoegdheid in verband met een doelmatige en doeltreffende overheidszorg of als sprake is van een uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.¹⁴⁴ Het mag vervolgens uitsluitend gaan om een bevoegdheid uit medebewind waarop de instructieregel is gericht.¹⁴⁵

Instructieregels kunnen dus betrekking hebben op een gemeentelijk omgevingsplan. Uit het gesprek met de medewerkers van het Ministerie van I en M bleek dat deze instructieregels die de burger direct treffen ook in het omgevingsplan verwerkt moeten worden. Als dit het geval is, zal net als bij een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit een actualisatieplicht gelden.¹⁴⁶ De termijn waarbinnen die actualisatie moet plaatsvinden zal bij de betreffende instructieregel worden vastgesteld. Tot slot zouden instructieregels op een zodanige wijze moeten worden geformuleerd dat deze voldoende flexibiliteit bieden, omdat meer flexibiliteit een van de doelstellingen van de Omgevingswet is.¹⁴⁷ De gemeenteraad of het college van B en W kunnen daarnaast ook om ontheffing verzoeken bij gedeputeerde staten of de Minister als de uitoefening van een bevoegdheid waarvoor de ontheffing wordt aangevraagd onevenredig door de betreffende instructieregel wordt belemmerd.¹⁴⁸

3.1.2 De rol van instructies

Gedeputeerde staten¹⁴⁹ en de Minister¹⁵⁰ kunnen ook een instructie geven wanneer dat nodig is met betrekking tot de uitoefening van een taak of bevoegdheid van de gemeente op grond van de Omgevingswet. De instructie kan een opdracht bevatten tot het nemen, het niet nemen of het op een voorgeschreven wijze nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet maar ook op een feitelijk handelen in de vorm van een doen of nalaten in het kader van de uitoefening van een wettelijke taak.¹⁵¹ Deze bevoegdheid om een instructie te geven wordt niet toegepast als de mogelijkheid om besluiten spontaan te vernietigen of te schorsen zich voordoet. Ook als er sprake kan zijn van zogenoemde indeplaatsstelling mag van de instructiebevoegdheid geen gebruik gemaakt worden.¹⁵² In beide gevallen moet er sprake zijn

¹⁴⁰ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 66-67

¹⁴¹ Artikel 2.11 Concept Omgevingswet

¹⁴² Artikel 2.12 Concept Omgevingswet

¹⁴³ Artikel 2.9 Concept Omgevingswet

¹⁴⁴ Artikel 2.3 Concept Omgevingswet

¹⁴⁵ Artikel 2.13 lid 1 Concept Omgevingswet

¹⁴⁶ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 97

¹⁴⁷ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 183

¹⁴⁸ Artikel 2.14 Concept Omgevingswet

¹⁴⁹ Artikel 2.15 lid 1 Concept Omgevingswet

¹⁵⁰ Artikel 2.16 lid 1 Concept Omgevingswet

¹⁵¹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 20

¹⁵² Artikel 2.15 lid 2 jo. 2.16 lid 2 Concept Omgevingswet

van strijd met het recht of algemeen belang.¹⁵³ Op deze beperking zijn weer twee uitzonderingen mogelijk, namelijk wanneer het om een ongewenste feitelijke handeling gaat en als er sprake is van een crisis- en noodsituatie. Een feitelijke ongewenste handeling kan niet worden vernietigd of geschorst, dus is ingrijpen met een instructie wel gewenst. In een crisis- en noodsituatie moet voor doorlopende handelingen acuut en noodzakelijk ingrijpen niet belemmerd worden en instructies toegestaan zijn.¹⁵⁴

Instructies komen het meest overeen met de huidige aanwijzing¹⁵⁵, maar de bevoegdheid tot het geven van een instructie gaat verder dan een aanwijzing. Een instructie kan namelijk niet alleen een opdracht bevatten tot het al dan niet nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet, maar ook tot het uitvoeren van een feitelijke handeling. Daarbij geldt straks de eerder besproken verruiming van het begrip ruimtelijk relevant naar fysiek relevant.¹⁵⁶ De criteria voor instructies zijn net al bij instructieregels dat er sprake moet zijn van regio-overschrijdend belang, dat het uitsluitend mag gaan om een bevoegdheid uit medebewind waarop de instructieregel is gericht en dat er sprake moet zijn van een noodzakelijke uitoefening van de bevoegdheid in verband met een doelmatige en doeltreffende overheidszorg of van een uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Het zal bij instructieregels vooral gaan om beperkingen ten aanzien van ontwikkelingsmogelijkheden voor initiatiefnemers en gemeenten. Te denken valt aan een instructie die een bepaald bouwwerk op een bepaalde locatie met een bepaalde functie niet toestaat, terwijl dit volgens het omgevingsplan wel mogelijk was. Het is dan ook zeer de vraag of de criteria die in de wet zijn opgenomen met de toelichting terughoudend gebruik te maken van deze instructiebevoegdheid in de praktijk echt een drempel vormt voor de toepassing van die bevoegdheden. Mogelijk dat een verzwaarde motiveringsplicht hier uitkomst kan bieden.¹⁵⁷

3.2 De doorwerking van omgevingsvisies en plannen en programma's

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen bestuursorganen dus regels en waarden vaststellen in een AMvB, omgevingsverordening of omgevingsplan. Ook kunnen er instructieregels worden opgesteld en instructies worden gegeven. Naast deze instrumenten biedt de Omgevingswet ook de mogelijkheid om een omgevingsvisie, een plan of een programma vaststellen. De Omgevingswet geeft in twee artikelen de regels voor de omgevingsvisie. Hierin wordt in eerste instantie aan de Minister en provinciale staten de verplichting opgelegd om een omgevingsvisie op te stellen, terwijl dit voor de gemeenteraad facultatief is.¹⁵⁸ Daarnaast wordt aangegeven dat in die omgevingsvisie de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid moet terugkomen.¹⁵⁹ De onderwerpen die in paragraaf 2.1.1.1 zijn opgesomd kunnen allemaal in de omgevingsvisie terugkomen, maar ook andere aspecten kunnen een plaats in de omgevingsvisie krijgen zolang er fysieke relevantie is.

3.2.1 Het verschil tussen de nieuwe omgevingsvisie en de huidige structuurvisie

In het huidige stelsel is de structuurvisie het instrument dat vergeleken kan worden met wat straks de omgevingsvisie zal worden. De huidige regelgeving verplicht zowel het Rijk, de provincie als de gemeente tot het vaststellen van een structuurvisie om de gewenste ruimtelijke

¹⁵³ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 21

¹⁵⁴ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 21

¹⁵⁵ Artikelen 4.1 t/m 4.4 Wro

¹⁵⁶ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 634

¹⁵⁷ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 634

¹⁵⁸ Artikel 3.1 Concept Omgevingswet

¹⁵⁹ Artikel 3.2 Concept Omgevingswet

ontwikkeling aan te geven.¹⁶⁰ Daarin zit al meteen het eerste verschil met de omgevingsvisie, die om lastenverzwaring te voorkomen voor de gemeente juist niet verplicht. De omgevingsvisie gaat daarnaast niet over de ruimtelijke maar juist de fysieke ontwikkelingen. Bestuursorganen kunnen ook gezamenlijk met andere bestuursorganen voor hun grondgebied een omgevingsvisie vaststellen. In paragraaf 2.1 is de zorgplicht die de Omgevingswet aan de overheden oplegt al aan bod gekomen. De zorg voor de fysieke leefomgeving krijgt zoals gezegd vorm door het uitoefenen van taken en bevoegdheden met het oog op de bescherming, ontwikkeling en benutting van de fysieke leefomgeving. Bij het uitoefenen van deze taken en bevoegdheden houden overheden rekening met elkaars verantwoordelijkheden waardoor in bepaalde gevallen samenwerking plaatsvindt.¹⁶¹ In het huidige stelsel bestaat deze mogelijkheid ook al voor gemeenten en provincies bij de vaststelling van een structuurvisie.¹⁶²

Inhoudelijk verschillen de structuurvisie en de omgevingsvisie dus vanwege de uitbreiding van 'ruimtelijke ontwikkeling' naar 'fysieke ontwikkeling'. De gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn net als bij het omgevingsplan dat de reikwijdte van de omgevingsvisie veel breder wordt. Zo kan de integrale langetermijnvisie over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen door de verschillende bestuurslagen nog uitgebreider worden vastgelegd.¹⁶³ De omgevingsvisie zal daarmee dienen als plan voor het strategische beleid, waarbij een omgevingsprogramma vervolgens het plan voor het uitvoeringsgerichte beleid is.¹⁶⁴ Over het feit dat de omgevingsvisie voor gemeenten niet verplicht wordt, vertelde de medewerkers van het Ministerie van I en M dat de Minister hier bewust voor heeft gekozen. Het Ministerie is van mening dat zo'n beleidsdocument alleen werkt als je het als gemeente ook echt wilt opstellen. Het uitgangspunt hierbij is dat zaken die normaal worden gevonden over het algemeen niet geregeld worden in beleid. Als gemeenten toch besluiten om een omgevingsvisie op te stellen zal daar zoveel mogelijk aansluiting bij moeten worden gezocht tijdens het opstellen van het omgevingsplan. Deze omgevingsvisie zal dan ook zo veel mogelijk flexibiliteit moeten bieden voor ontwikkelingen die er binnen gemeenten spelen. Dit lijkt aan te sluiten bij de doelstelling van de Omgevingswet om zowel meer samenhang als flexibiliteit in de regelgeving te creëren. Ook zouden gemeenten op deze manier gedwongen worden om rekening te houden met het bredere beleid waarin bijvoorbeeld het omgevingsplan functioneert.¹⁶⁵

3.2.2 De rol van plannen en programma's

De Minister, gedeputeerde staten en het college van B en W kunnen plannen of programma's vaststellen.¹⁶⁶ Een plan of programma bevat:

- de uitwerking van het te voeren beleid;
- het beheer voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving;
- de maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen;
- de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.¹⁶⁷

Net als bij de omgevingsvisie, kunnen plannen en programma's door de verschillende bestuursorganen gezamenlijk worden vastgesteld.¹⁶⁸ Het doel van deze plannen en

¹⁶⁰ Artikelen 2.1 t/m 2.3 Wro

¹⁶¹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 7

¹⁶² Artikelen 2.1 lid 4 en 2.2 lid 4 Wro

¹⁶³ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 35

¹⁶⁴ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 631

¹⁶⁵ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 631

¹⁶⁶ Artikel 3.3 Concept Omgevingswet

¹⁶⁷ Artikel 3.4 Concept Omgevingswet

programma's is dus met name om maatregelen te formuleren om tot een bepaalde kwaliteit van de fysieke leefomgeving te komen. Er zijn drie verschillende soorten programma's, namelijk verplichte programma's, onverplichte programma's en de programmatische aanpak.¹⁶⁹ Wanneer er EU-richtlijnen geïmplementeerd moeten worden of wanneer met behulp van maatregelen aan bepaalde omgevingswaarden moet worden voldaan is een omgevingsprogramma verplicht. Onverplichte programma's gaan dan logischerwijs over alle andere onderwerpen die fysiek relevant zijn. Tot slot is de programmatische aanpak bedoeld om voor gebieden waarin niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarden met een maatregelenpakket toch nieuwe activiteiten te laten plaatsvinden en in de loop der tijd toch ook aan de omgevingswaarden te voldoen.¹⁷⁰

Zowel omgevingsvisies als plannen en programma's binden het vaststellend bestuursorgaan zelf en kennen geen hiërarchie of doorwerking tussen bestuurslagen in juridische zin.¹⁷¹ Om de gemeenten zelf gedwongen rekening te laten houden met het bredere beleid waarin een omgevingsplan zal functioneren, zou een omgevingsvisie kunnen worden opgesteld. Aangezien dit niet verplicht is zullen gemeenten zelf kunnen afwegen of zij van de mogelijkheid om een omgevingsvisie vast te stellen gebruik maken ten van de flexibiliteit waarvoor de inwerkingtreding van de Omgevingswet juist zou moeten zorgen. In paragraaf 2.1.3 zijn de omgevingswaarden al aan bod gekomen. Het college van B en W is verplicht om op het gebied van geluid een actieplan vast te stellen.¹⁷² Met behulp van een plan of programma kan worden gezorgd dat de in het omgevingsplan opgenomen omgevingswaarden worden bereikt. Omdat het college van B en W verplicht is om een plan op te stellen met betrekking tot geluid is voor dat onderwerp in zekere zin doorwerking, al is deze doorwerking niet tussen bestuurslagen. Voor gemeenten is het bij situaties die zich lenen voor een programmatische aanpak daarnaast de bedoeling dat zij terugvallen op het omgevingsplan door middel van ontwikkelingsgebieden die in paragraaf 2.2.1.3 aan bod zijn geweest.¹⁷³

In principe vindt doorwerking dus alleen plaats door middel van instructieregels door het Rijk of de provincie in een AMvB of omgevingsverordening opgesteld of met behulp van instructies door de Minister of gedeputeerde staten gegeven. De Omgevingswet biedt straks ook de mogelijkheid om een projectbesluit te nemen en in zo'n situatie zou sprake kunnen zijn van conflicterende belangen tussen het Rijk of de provincie en gemeenten. Daarom komt de doorzettingsmacht die in het huidige stelsel onder anderen in de Tracéwet en de Wet op de ruimtelijke ordening wordt mogelijk gemaakt straks in de Omgevingswet ook terug.¹⁷⁴

3.3 De rol projectbesluiten bij het omgevingsplan

Het projectbesluit is een besluit dat door de Minister of gedeputeerde staten kan worden genomen. Met dit besluit wordt de realisatie van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan gewaarborgd.¹⁷⁵ Bij het projectbesluit zal de uitgebreide procedure van toepassing zijn.¹⁷⁶ In dit besluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn

¹⁶⁸ Artikel 3.5 Concept Omgevingswet

¹⁶⁹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 69-70

¹⁷⁰ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 632

¹⁷¹ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 41

¹⁷² Artikel 3.6 lid 1 Concept Omgevingswet

¹⁷³ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 632

¹⁷⁴ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 32

¹⁷⁵ Artikel 5.30 lid 1 Concept Omgevingswet

¹⁷⁶ Artikel 6.48 Concept Omgevingswet

van de uitgevoerde verkenning die gedaan wordt voordat een projectbesluit wordt genomen. Bij AMvB kunnen regels worden gesteld over de inhoud en uitvoerbaarheid van het projectbesluit en het gebruik van de locaties waarvoor het project geldt.¹⁷⁷

Zowel voor de aanleg en wijziging van auto- of autosnelwegen, spoorwegen en vaarwegen als de aanleg en versterking van primaire waterkeringen is de Minister verplicht tot het nemen van een projectbesluit.¹⁷⁸ Voor verdere projectbesluiten zal net als bij de instructies en instructieregels sprake moeten zijn van regio-overschrijdend belang.¹⁷⁹ Op gemeentelijk niveau kan niet geprofitteerd worden van het projectbesluit, maar dient men ter realisatie van een project te volstaan met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit of een wijziging van het omgevingsplan.¹⁸⁰ Wanneer er een projectbesluit is genomen door de Minister of gedeputeerde staten is het college van B en W niet bevoegd om voor de locaties waarvoor het projectbesluit geldt een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit te verlenen en is de gemeenteraad niet bevoegd om voor die locaties een gemeentelijk omgevingsplan vast te stellen.¹⁸¹

Voor een gecoördineerde voorbereiding van een beslissing op een aanvraag ter uitvoering van een projectbesluit wordt in het wetsvoorstel aangesloten bij de huidige coördinatieregeling van de Awb¹⁸², omdat een gecoördineerde voorbereiding tijd zou moeten besparen. Met de coördinatieregeling van de Wro is het op dit moment mogelijk om de benodigde uitvoeringsbesluiten, inclusief omgevingsvergunningen van de Wabo, te coördineren met een vaststellingsbesluit van het bestemmings- of inpassingsplan om de samenhang en afstemming tussen besluiten beter zichtbaar te maken.¹⁸³ Dit past helemaal bij de doelstelling van de Omgevingswet om het voor de burger overzichtelijker te maken. Door de coördinatieregeling van de Wro te vervangen met die van de Awb en de mogelijkheden tot beroep te beperken tot één instantie zou tijdswinst behaald moeten worden. Een verbeterde coördinatieregeling komt daarom in de Omgevingswet terug.¹⁸⁴

Met het projectbesluit moeten dus alle toestemmingen die voor de uitvoering van het project nodig zijn in één besluit worden verleend. Zo kan het projectbesluit regels bevatten met betrekking tot de wijziging van een gemeentelijk omgevingsplan of meerdere gemeentelijke omgevingsplannen als het project zich uitstrekt over meerdere gemeenten. De wijziging wordt dan geacht deel uit te maken van het gemeentelijk omgevingsplan. Daarnaast kan het projectbesluit ook gelden als omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit totdat het omgevingsplan met het projectbesluit in overeenstemming is gebracht, zodat na het nemen van het besluit meteen begonnen kan worden met het project.¹⁸⁵ Op deze manier wordt het projectbesluit de opvolger van het huidige inpassingsplan, aangezien daarin ook al de mogelijkheid bestond om de bevoegdheden van lagere overheden in te kaderen.¹⁸⁶

Uit een gesprek met een medewerker van provincie Limburg bleek dat er vanuit de provincie enigszins kritiek werd geuit over de manier waarop het projectbesluit straks moet worden

¹⁷⁷ Artikel 5.38 Concept Omgevingswet

¹⁷⁸ Artikel 5.32 Concept Omgevingswet

¹⁷⁹ Artikel 5.30 lid 2 Concept Omgevingswet

¹⁸⁰ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 638

¹⁸¹ Artikel 5.30 lid 5 Concept Omgevingswet

¹⁸² Afdeling 3.5 Awb

¹⁸³ www.infomil.nl 'coördinatieregeling'

¹⁸⁴ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 181

¹⁸⁵ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 75-76

¹⁸⁶ Artikelen 3.26 jo 3.28 Wro

verwerkt in een omgevingsplan van een gemeente. Een verslag van het gesprek is in bijlage 4 opgenomen. Gedeputeerde staten is het bevoegd gezag bij een projectbesluit van de provincie en moet daarom zorgen dat het projectbesluit in het omgevingsplan wordt verwerkt. Het provinciale inpassingsplan zoals dat nu wordt gebruikt in situaties waarvoor straks een projectbesluit zal worden genomen, vervangt in principe het betreffende bestemmingsplan. Dit zal met de komst van het projectbesluit dus anders zijn, omdat dan het projectbesluit overeenkomstig de vereisten die worden gesteld aan de regels voor het omgevingsplan moet worden opgesteld om vervolgens in het omgevingsplan verwerkt te worden. Dit betekent meer werk voor de provincies en daar zou volgens de provincie nog eens naar gekeken moeten worden.

Tussenconclusies

Andere bestuursorganen krijgen met behulp van de andere instrumenten uit de Omgevingswet straks dus ook bevoegdheden die kunnen doorwerken in het omgevingsplan. Het Rijk kan regels in het omgevingsplan laten opnemen die het mogelijk maken om van algemene rijksregels af te wijken. Doordat vergunningplicht steeds meer plaats zal maken voor algemene regels zullen initiatiefnemers zelf moeten beoordelen of activiteiten zonder omgevingsvergunning kunnen plaatsvinden. Dit houdt in dat de constatering van een strijdige activiteit pas achteraf kan worden geconcludeerd waarmee de werkdruk van de afdeling handhaving zal toenemen.

Ook kunnen bij AMvB of provinciale omgevingsverordening instructieregels worden gesteld met betrekking tot de inhoud, toelichting of motivering van de bevoegdheid tot het opstellen of wijzigen van een omgevingsplan. Daarnaast kunnen de Minister en gedeputeerde staten ook instructies geven die niet alleen een opdracht kunnen bevatten tot het al dan niet nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet, maar ook tot het uitvoeren van een feitelijke handeling waardoor er sprake is van doorwerking.

De structuurvisie zoals die in het huidige stelsel verplicht is, wordt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een facultatieve bevoegdheid. De omgevingsvisie zal alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf binden en zal alleen worden opgesteld als gemeenten dat ook daadwerkelijk willen. Mocht een omgevingsvisie worden opgesteld dan moet er zoveel mogelijk aansluiting zijn bij de ontwikkelingen binnen de gemeente om zo meer samenhang met het omgevingsplan te creëren. Het college van B en W is daarnaast verplicht om een plan op te stellen met betrekking tot geluid en daarom is er voor dat onderwerp in zekere zin ook sprake van doorwerking in het omgevingsplan.

Het projectbesluit kan door de Minister of gedeputeerde staten worden genomen om een project te realiseren. Dit betekent het college van B en W niet bevoegd is om voor de locaties waarvoor het projectbesluit geldt een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit te verlenen en de gemeenteraad niet bevoegd is om voor die locaties een gemeentelijk omgevingsplan vast te stellen. Het projectbesluit wordt overeenkomstig de vereisten die worden gesteld aan de regels voor het omgevingsplan opgesteld, zodat die in het omgevingsplan verwerkt kunnen worden en ook hier doorwerking plaatsvindt.

Hoofdstuk 4. De gevolgen voor de gemeentelijke organisatie

In de voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van het omgevingsplan waarmee gemeenten hun visie en beleid op het gebied van het omgevingsrecht concreet kunnen maken en de instrumenten waarmee ook het Rijk en de provincies hier invloed op kunnen uitoefenen. De veranderingen ten opzichte van het huidige stelsel zullen gevolgen hebben voor de gemeente Sittard-Geleen. Om erachter te komen of de huidige organisatie van het team Gebiedsontwikkeling hiervoor moet worden aangepast en welke ontwikkelingen binnen de organisatie het nieuwe omgevingsrecht nog meer met zich mee brengt, zal in dit hoofdstuk de vertaalslag van de theorie naar de praktijk worden gemaakt.

4.1 De huidige gemeentelijke organisatie voor gebiedsontwikkeling

Zoals in hoofdstuk 1 al kort is aangehaald, heeft de gemeente haar taken verdeeld in de vijf clusters: Beleid, Ruimtelijke projecten en beheer, Dienstverlening, Sociale zaken en Concern. Het team Gebiedsontwikkeling valt binnen het cluster Beleid en met name binnen dit team wordt gewerkt met het huidige ruimtelijke orderingsrecht. In bijlage 8 is een verslag opgenomen van het gesprek met een medewerker van de gemeente Sittard-Geleen over de functieverdeling bij het opstellen van een bestemmingsplan en het beoordelen van de ruimtelijke onderbouwing bij een afwijking van het bestemmingsplan of een verzoek tot planschade. Uit het gesprek bleek dat binnen de huidige organisatie de bestemmingsplannen in principe over vijf medewerkers van het team Gebiedsontwikkeling zijn verdeeld en iedere medewerker op die manier een aantal bestemmingsplannen begeleidt. Het gaat dan om twee beleidsmedewerkers ruimtelijke besluiten en drie beleidsmedewerkers bestemmingsplannen. Volgens het functieboek zouden de beleidsmedewerkers ruimtelijke besluiten zich bezig moeten houden met de actualisatie van de bestemmingsplannen en de ruimtelijke onderbouwing van omgevingsvergunningen om af te wijken van een bestemmingsplan, terwijl de beleidsmedewerkers bestemmingsplannen zich meer met het opstellen van bestemmingsplannen en het procedureel begeleiden van beeldkwaliteitplannen zouden moeten bezighouden.

In de praktijk worden de bestemmingsplannen dus over alle vijf de medewerkers verdeeld en behandelt ieder de planschadeverzoeken en ruimtelijke onderbouwingen bij en begeleidt ieder de actualisatie van het betreffende bestemmingsplan. De keuze voor de functie beleidsmedewerker bij deze werknemers is enigszins vreemd, omdat zij zich eigenlijk niet met beleid bezighouden. Het opstellen van bestemmingsplannen zou eerder als de juridische verankering van het beleid in concrete plannen kunnen worden gezien. Dit zal later in het hoofdstuk nog aan bod komen. In bijlage 6 is vervolgens een verslag opgenomen van een gesprek met dezelfde medewerker van de gemeente Sittard-Geleen waarin is aangegeven hoe met name het proces van de totstandkoming van een bestemmingplan er uitziet.

4.1.1 De processen binnen de organisatie

Om te beginnen moet er bij het opstellen van een bestemmingsplan gekeken worden naar het gebied waarvoor het bestemmingsplan zal gelden. Door dit gebied af te bakenen wordt de reikwijdte van het bestemmingsplan bepaald. Dan wordt gekeken of er sprake moet zijn van een conserverend gericht of een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan. Van een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan is sprake als er in het gebied bijvoorbeeld een grootschalig project plaatsvindt waarbij veel gronden nieuwe bestemmingen krijgen. Vervolgens vindt er een inventarisatie plaats waarbij wordt gekeken welke functies er binnen het gebied zijn en welke ontwikkelingen er binnen dit gebied spelen. Een groot aantal van de onderwerpen die standaard als ruimtelijk relevant worden betrokken in de inventarisatie zijn:

- Lucht
- Geur
- Water
- Bodem
- Geluid
- Externe veiligheid
- Flora en fauna
- Cultuurhistorie
- Archeologie
- Welstand
- Verkeer en parkeren
- Distributieplanologie
- Duurzaamheidsladder

Naar aanleiding van de bevindingen uit de inventarisatiefase kan worden geconcludeerd dat er bepaalde ontwikkelingen zijn in het betreffende gebied en dat daar onderzoek voor nodig is. Afhankelijk van de complexiteit wordt er bepaald of het onderzoek door de gemeente zelf wordt gedaan of dat dit wordt uitbesteed om vervolgens wel te worden beoordeeld en aangepast door de gemeente. Als er nader onderzoek door de gemeente zelf plaatsvindt, wordt dit door de volgende medewerkers van het team Ruimte en economie uitgevoerd:

- Beleidsmedewerker mobiliteit (voor verkeer en parkeren)
- Beleidsmedewerker externe veiligheid (voor externe veiligheid)
- Beleidsmedewerker milieu (voor geluid, lucht en bodem)
- Beleidsmedewerker monumenten (voor cultuurhistorie)
- Stadsarcheoloog (voor archeologie)

Voor onderzoek op het gebied van water wordt een beroep gedaan op de beleidsadviseur ruimtelijke projecten en beheer van het team Planning en opdrachten. Voor onderzoek op het gebied van welstand wordt een beroep gedaan op de secretaris adviescommissie ruimtelijke kwaliteit van het team Vergunningen. Voor onderzoek op het gebied van flora en fauna en duurzaamheid is in principe geen medewerker in dienst van de gemeente Sittard-Geleen. Bij de totstandkoming van een bestemmingsplan worden de volgende medewerkers ook regelmatig betrokken:

- Senior lokaal economisch beleid (vanwege economisch beleid)
- Beleidsmedewerker lokale economie (vanwege detailhandel/retail/horeca)
- Beleidsmedewerker integraal beleid en projecten (vanwege integraal beleid)
- Beleidsmedewerker natuur, landschap, recreatie en toerisme (vanwege landschappen)
- Adviseur vergunningverlener (vanwege vergunningsplichten)
- Stedenbouwkundige (vanwege ontwikkelen en uitvoeren gemeentelijk beleid stedenbouw)

Uit bovenstaande blijkt in ieder geval dat er al veel medewerkers betrokken zijn bij het opstellen van een bestemmingsplan. Ook deze medewerkers komen met name uit het team Ruimte en economie. Alleen de adviseur vergunningverlener komt uit het team Vergunningen. In principe zijn dus de teams Gebiedsontwikkeling en Ruimte en economie het belangrijkste bij het opstellen van een bestemmingsplan. Deze teams zitten dan ook op dezelfde afdeling, waardoor medewerkers elkaar makkelijk kunnen raadplegen als dit nodig mocht zijn. Dit zorgt al voor een groot deel dat er integraal wordt gewerkt aan een bestemmingsplan. Het tekenwerk dat bij het

opstellen van een bestemmingsplan noodzakelijk is, wordt altijd uitbesteed aan een extern bureau omdat de gemeente Sittard-Geleen hier ook geen medewerkers voor in dienst heeft.

Zoals uit het vorige al is aangegeven is het opstellen van een structuurvisie in het huidige stelsel nog verplicht voor gemeenten. Bij het opstellen van een structuurvisie worden over het algemeen de volgende medewerkers betrokken:

- Senior integrale plannen en programma's (houdt zich bezig met integraal strategisch beleid op beleidsvelden economie, ruimte en maatschappij);
- Senior stedelijke ontwikkeling (houdt zich bezig met strategisch beleid op gebied van stedelijke ontwikkeling);
- Senior regionaal economisch beleid (houdt zich bezig met strategisch regionaal economisch beleid);
- Senior lokaal economisch beleid (houdt zich bezig met strategisch lokaal economisch beleid);
- Senior ruimtelijke ontwikkeling (houdt zich bezig met strategisch beleid op gebied van ruimtelijke ontwikkeling waaronder wonen, milieu, externe veiligheid en mobiliteit)
- Senior sport en accommodaties (houdt zich bezig met strategisch beleid sport en accommodaties);
- Planeconoom (houdt zich bezig met planeconomische kaderstelling ten behoeve van programma's en projecten, functionele kaderstelling en toetsing van grondexploitaties, vastgoed en woonwagens, risicoanalyse en structuur bepalen bij projecten);
- Beleidsmedewerker bestemmingsplannen (houdt zich bezig met de juridisch planologische mogelijkheden).

Uit de bovenstaande opsomming is af te leiden dat bij het opstellen van een structuurvisie in principe alleen medewerkers betrokken zijn die zich bezig houden met strategisch beleid. De senior integrale plannen en programma's en beleidsmedewerker bestemmingsplannen zijn de enige medewerkers van het team Gebiedsontwikkeling die hierbij betrokken zijn. De rest werkt binnen het team Ruimte en economie.

4.1.2 Het beleid bij deze processen

Aan de hand van de onderzoeken die voor het opstellen van een bestemmingsplan nodig waren, wordt een verbeelding met bijbehorende regels en toelichting opgesteld. Bij het opstellen hiervan is al rekening gehouden met het beleid dat in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling is vastgesteld. Een aantal belangrijke beleidsdocumenten zullen hier worden besproken.

Provinciale Verordening Wonen Zuid-Limburg

Hierin is onder anderen geregeld dat er alleen nog nieuwe woningbouwplannen mogen worden gemaakt, als minimaal hetzelfde aantal woningen wordt gesloopt en de woningen voldoen aan een aantal criteria. Ook is voor enkele lopende strategische projecten een uitzondering gemaakt.

Integrale horecanota Sittard-Geleen

Hierin wordt onder anderen aangegeven dat horeca in Sittard zich zou moeten concentreren op de markt om zo het kloppend hart van Sittard blijven. De voorkeur gaat uit naar bedrijven die zowel overdag als 's avonds geopend zijn. Hierbij moet de nadruk liggen op recreatief horecagebruik (uit eten, stappen, lunchen).

Nota parkeernormen Sittard-Geleen

Hierin wordt onder anderen aangegeven dat in het kader van het waarborgen van een duurzame parkeeroplossing bij nieuwe ontwikkelingen (nieuwbouw, verbouw, uitbreiding of wijziging van functie) de parkeercapaciteit op eigen terrein dient te worden gerealiseerd om te voorkomen dat de parkeervraag wordt afgewenteld op de openbare ruimte. Hiervoor moeten bouwplannen worden getoetst aan de parkeernormen.

Retail structuurvisie

Hierin wordt onder andere aangegeven op welke manier de detailhandelstructuur moet bijdragen aan de gewenste ontwikkeling van de gemeente Sittard-Geleen en op welke wijze dit een concrete vertaalslag kan krijgen naar projecten.

Dit soort beleidsdocumenten worden bij het opstellen van een bestemmingsplan verwerkt in de verbeelding, regels of toelichting die samen het ontwerp bestemmingsplan vormen. Dit ontwerp wordt vervolgens ter inzage gelegd om zo de gebruikelijke procedure te doorlopen tot het bestemmingsplan onherroepelijk is. Op deze manier komen in het huidige stelsel de structuurvisie en bestemmingsplannen dus tot stand. Hierna zal worden gekeken naar de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor zowel de beschreven werkwijzen als voor andere onderdelen van de organisatie.

4.2 De impact op de uitvoeringspraktijk van gemeenten

Er zullen een aantal veranderingen plaatsvinden door de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Eerst zal moeten worden bekeken op welke manier het opstellen van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied gaat plaatsvinden. Gemeenten zouden de bestaande bestemmingsplannen kunnen samenvoegen tot één bestemmingsplan, waarna dat bestemmingsplan voor het gehele grondgebied wordt omgezet naar een omgevingsplan. De ontbrekende onderdelen die vanwege de nieuwe regelgeving vanaf dan ook in het omgevingsplan moeten komen, zouden hier vervolgens aan kunnen worden toegevoegd. Er zou ook gekozen kunnen worden om een geheel nieuw omgevingsplan op te stellen waardoor alle benodigde onderdelen tijdens het opstellen worden toegevoegd.

In samenwerking met het Ministerie van I en M zijn in verschillende gemeenten pilots gestart om te kijken of zich bij het opstellen van het omgevingsplan op basis van de Omgevingswet problemen voordoen. De gemeente Bussum is één van die gemeenten en het adviesbureau Tonnaer adviseert Bussum hierbij. In een gesprek met twee medewerkers van Tonnaer zijn een aantal punten besproken waar men in Bussum tegenaan liep. In bijlage 5 is een verslag van dit gesprek terug te vinden. De vraag die gemeenten zich volgens de medewerkers als eerste moeten stellen is hoe ver men wilt gaan wat de onderwerpen betreft die in het omgevingsplan terugkomen en inventariseren wat er al aan regelgeving ligt. In Bussum is ervoor gekozen om alles dat ook maar enigszins fysiek relevant kan zijn in het omgevingsplan op te nemen. Dit betekent dat alle bijna verordeningen in het omgevingsplan verwerkt moeten worden. In Bussum loopt men vanwege de hoeveelheid onderwerpen die in het omgevingsplan moeten komen aan tegen conflicterende regels. Pas als alle verordeningen van een gemeente naast elkaar worden gelegd, zal blijken of de gemeente tegenstrijdigheden heeft gecreëerd. Door deze tegenstrijdigheden eruit te halen vindt er integratie van de regels plaats waarmee aan de doelstelling van de Omgevingswet gehoor wordt gegeven. Uiteraard is dit een uiterste wat betreft het aantal onderwerpen dat een gemeente in het omgevingsplan kan regelen. In principe zou de basis van elke omgevingsplan in ieder geval moeten bestaan uit regels uit de bouwverordening, algemene plaatselijke verordening en welstandsnota van de betreffende gemeente.

4.2.1 De verandering van visie- en planvorming

Welke onderwerpen er precies in het omgevingsplan geregeld worden zal per gemeente verschillen, maar voor elke gemeente geldt straks de fysieke leefomgeving als toepassingsgebied en niet meer de goede ruimtelijke ordening. Dit betekent dat er altijd sprake zal moeten zijn van fysieke relevantie bij het opstellen van het omgevingsplan en eventueel de omgevingsvisie, wat voor de medewerkers van gemeenten om een verandering van hun denkwijze zal vragen. In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat er een commissie in het leven zal worden geroepen die in de komende tijd gaat kijken wat er precies als fysiek relevant moet worden gezien. Uiteindelijk zal uit de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State moeten blijken wat wel en niet binnen de fysieke leefomgeving valt.

Ook in de vergunningverlening zal een verandering plaatsvinden. Zoals in hoofdstuk 2 al een aantal keer is aangegeven moet het verlenen van een omgevingsvergunning een uitzondering worden. Het omgevingsplan moet meer ruimte bieden aan initiatieven van burgers en bedrijven, waardoor invulling wordt gegeven aan zogenaamde uitnodigingsplanologie. Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn en binnen deze kaders stellen zij zich uitnodigend en faciliterend op tegenover burgers en bedrijven.¹⁸⁷ Dat betekent niet dat een omgevingsplan zomaar alles moet toestaan, maar dat activiteiten soms ook alleen onder bepaalde voorwaarden kunnen worden uitgevoerd. Het zal de kunst worden om zoveel mogelijk afwegingsruimte te laten voor het uitvoeren van maatschappelijk gewenste activiteiten.¹⁸⁸

In paragraaf 2.1.2 is al aangegeven dat met de keuze voor een bepaald type regel in het omgevingsplan ook aan deze afwegingsruimte kan worden bijgedragen. Gemeenten kunnen op die manier aangeven in welke delen van hun grondgebied flexibiliteit gewenst is vanwege maatschappelijke ontwikkelingen. Het vervangen van de planperiode van tien jaar door een actualisatieplicht bij onherroepelijke omgevingsvergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten die in paragraaf 2.2.1.2 zijn besproken en projectbesluiten die in paragraaf 3.3 zijn besproken, ondersteunt deze ontwikkeling. Gemeenten zullen namelijk alleen nog hun omgevingsplan hoeven te wijzigen voor die delen van het grondgebied waar daadwerkelijk een ontwikkelingen heeft plaatsgevonden, waardoor het omgevingsplan voor delen waar geen ontwikkelingen plaatsvinden automatisch een meer conserverend karakter zal hebben.¹⁸⁹ Uitnodigingsplanologie heeft ook geen exact eindbeeld als doel, maar geeft meer een gewenste ontwikkelrichting aan waarvoor de omgevingsvisie ook een uitstekend instrument zal zijn.¹⁹⁰ Vooral de omslag naar deze uitnodigingsplanologie zal in de visie- en planvorming van gemeenten om verandering vragen.

In het verlengde van deze uitnodigingsplanologie ligt burgerparticipatie. In paragraaf 2.2 is al aangegeven dat burgerparticipatie een belangrijk onderdeel zal gaan uitmaken van de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Het streefbeeld is dan ook dat met behulp van de Omgevingswet steeds meer initiatieven doorgang kunnen vinden door middel van een goede samenwerking tussen de overheid en de initiatiefnemer. Hoe burgerparticipatie zal kunnen worden gewaarborgd is nog even de vraag. Uit de bijeenkomst tussen het Ministerie van I en M, de VNG, gemeenten en provincie bleek dat er in principe drie verschillende opties zullen zijn om

¹⁸⁷ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 165

¹⁸⁸ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 158

¹⁸⁹ De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013, blz. 632

¹⁹⁰ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 165

participatie in de gemeentelijke praktijk te waarborgen. Als eerste zou men burgerparticipatie niet wettelijk kunnen verplichten, maar volstaan met hetgeen nu reeds is opgenomen in de Awb. Het gaat dan enkel om de mogelijkheid om een zienswijze in te kunnen dienen als de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. De mogelijkheid om een inspraakverordening¹⁹¹ vast te stellen blijft dan ook altijd nog een manier om participatie te waarborgen.

Een tweede mogelijkheid is dat burgerparticipatie via een algemene bepaling in een beleidslijn door gemeenten moet worden vastgesteld. Hierin wordt dan aangegeven hoe er wordt omgegaan met participatie bij beleid en besluitvorming. Via een algemene bepaling wordt aan gemeenten de vrijheid geboden om participatie naar eigen inzichten in te zetten. Deze beleidsvrijheid maakt het mogelijk om de mate van burgerparticipatie aan te passen op de lokale ontwikkelingen en heersende bestuurscultuur. Als laatste zou burgerparticipatie een wettelijke verplichting kunnen worden waarbij een gemeente bij elk besluit aangeeft hoe is omgegaan met participatie en wat met de resultaten ervan is gedaan. Welke manier ook zal worden gekozen, ook op dit gebied zal er een verandering in de visie- en planvorming van gemeenten gevraagd worden.

Als gevolg van de bovengenoemde uitnodigingsplanologie en burgerparticipatie zal er een omslag plaatsvinden van vergunningverlening naar handhaving en partnerschap. Er zal bij het opstellen van het omgevingsplan gezocht moeten worden naar een manier waarop initiatieven makkelijker doorgang kunnen vinden door middel van flexibiliteit en afwegingsruimte in het omgevingsplan. Zoals is paragraaf 3.1 al is aangegeven betekent dit dat initiatiefnemers straks zelf moeten beoordelen of een omgevingsvergunning nodig is ondanks de regels in het omgevingsplan, met als gevolg dat bij een verkeerde beoordeling door initiatiefnemer dit pas bij de handhaving aan het licht zal komen. Dit zal dus een gevolg zijn waar het team Handhaving mee te maken krijgt. In de volgende paragraaf zal specifiek worden ingegaan op de gevolgen voor het team Gebiedsontwikkeling.

4.2.2 De gevolgen voor het team Gebiedsontwikkeling

Een aantal aspecten uit de vorige paragraaf zullen ook binnen het team Gebiedsontwikkeling voor verandering zorgen. Zowel in de werkzaamheden binnen het team als de organisatie ervan zullen de eerder benoemde veranderingen consequenties hebben.

4.2.2.1 De gevolgen voor de werkzaamheden

Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven hoe in het huidige stelsel in de gemeente Sittard-Geleen de bestemmingsplannen tot stand komen. De veranderingen zullen met name in dit proces gevolgen hebben en ervoor zorgen dat er een nieuwe manier van denken en werken tot stand moet komen. Om te beginnen zal er in de inventarisatiefase naar meer onderwerpen gekeken moeten worden. Met de onderwerpen die in het huidige stelsel bij het team Gebiedsontwikkeling worden bekeken, lijkt de werkwijze in zekere zin al overeen te komen met de situatie zoals die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet zijn. Afhankelijk van de keuzes van gemeenten om onderwerpen als fysiek relevant te zien en deze vervolgens in het omgevingsplan op te nemen, zal de inventarisatiefase uitgebreider worden. Een meer uitgebreide inventarisatiefase zou als gevolg kunnen hebben dat er ook meer vervolgonderzoek nodig is. Of dit gevolgen heeft voor de organisatie komt in de volgende paragraaf aan bod.

¹⁹¹ Artikel 150 lid 1 Gmw

Vervolgens zullen er bij het opstellen van het omgevingsplan ook een aantal veranderingen plaatsvinden. Allereerst zal het team Gebiedsontwikkeling bij het opstellen van het omgevingsplan een antwoord moeten geven op de vraag wat er binnen de fysieke leefomgeving valt. Hier zal weliswaar in de loop van de tijd meer duidelijkheid over komen als de commissie die in paragraaf 2.1.1.3 is aangehaald daarover advies heeft uitgebracht. Met name bij onderwerpen die naast de fysieke relevantie ook een ander motief hebben zal de vraag spelen of zij in het omgevingsplan moeten terugkomen. Deze onderwerpen die nu grotendeels in verordeningen en beleid zijn geregeld, kunnen dan dus in het omgevingsplan opgaan. Het is echter niet duidelijk of de betreffende autonome regelgeving dan in zijn geheel in het omgevingsplan zal opgaan of slechts dat deel waar sprake is van fysieke relevantie met als gevolg dat er enkele uitgekleepte verordeningen over zouden blijven.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet zou de gemeente Sittard-Geleen al haar verordeningen en beleid kunnen nalopen om te zien of daar geen tegenstrijdigheden in voorkomen. Dit is iets waar de medewerkers van Tonnaer in Bussum namelijk tegenaan liepen. Door van te voren te zorgen dat deze tegenstrijdige regelgeving is aangepast, wordt daar bij het opstellen van het omgevingsplan van geprofiteerd. Het beleid dat nu bij het opstellen van een bestemmingsplan wordt betrokken zoals in paragraaf 4.1.2 is aangegeven, zal straks zoveel mogelijk in de vorm van regels in het omgevingsplan opgaan. Vervolgens hoeft nieuw beleid niet eerst in een beleidsnotitie te worden gezet, maar kan het direct in het omgevingsplan worden verwerkt door het omgevingsplan op dat onderwerp te wijzingen.

In paragraaf 2.2.1 is daarnaast al aangegeven dat het mogelijk wordt om in het kader van de flexibiliteit per locatie, gebied of stadsdeel verschillende regels vast te stellen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de uniformiteit van het omgevingsplan. Binnen het team Gebiedsontwikkeling is men al begonnen met het opstellen van een model bestemmingsplan om deze uniformiteit te waarborgen. In bijlage 9 is dit model bestemmingsplan terug te vinden. Een model omgevingsplan zou opgesteld kunnen worden met de regels uit de bouwverordening, algemene plaatselijke verordening en welstandsnota die samen de basis zouden kunnen vormen van het omgevingsplan zoals in paragraaf 4.2 is aangehaald. Zo'n model kan straks ook houvast bieden bij het opstellen van het omgevingsplan en vervolgens zorgen voor uniformiteit bij het wijzigen van het omgevingsplan.

Niet alleen uniformiteit zal moeten terugkomen in het omgevingsplan, maar ook de eerder genoemde uitnodigingsplanologie zou in het omgevingsplan merkbaar moeten zijn. Dit zou betekenen dat het team Gebiedsontwikkeling hier al bij het formuleren van de regels in het omgevingsplan rekening mee moet houden. Uitnodigingsplanologie betekent niet zozeer naar een eindbeeld toe werken, maar meer een ontwikkelrichting aangeven. Zoals eerder in dit hoofdstuk ook al is aangegeven, lijkt een omgevingsvisie waarbij het omgevingsplan aansluiting kan vinden voor het team van toegevoegde waarde te kunnen zijn. De bestuursstijl van de gemeente Sittard-Geleen zal vervolgens uitnodigend en verbindend moeten zijn, waardoor het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie nog meer samen met inwoners, bedrijven, instellingen en de gemeenteraad aan een betere ontwikkeling van de gemeente kunnen werken. Dit geldt dus ook voor het team Gebiedsontwikkeling.

Hiermee zal ook burgerparticipatie een belangrijke rol gaan spelen voor de gemeente Sittard-Geleen. Bestuursorganen in Sittard-Geleen kunnen al aangeven of ingezetenen en belanghebbenden bij besluiten recht op inspraak hebben.¹⁹² Toch zal na de inwerkingtreding van de Omgevingswet burgerparticipatie nog meer centraal komen te staan. Dit vraagt straks

¹⁹² Artikelen 2 jo. 3 Inspraakverordening Sittard-Geleen

om een verschuiving van minder inspraak achteraf naar meer inspraak vooraf bij de totstandkoming van plannen en besluiten. Op deze manier zou het vertrouwen in de rechtvaardigheid van besluiten kunnen toenemen met als gevolg dat het vertrouwen in de overheid zal toenemen. Los van de manier waarop het Ministerie van I en M deze burgerparticipatie gaat vormgeven, zal dit op verschillende plaatsen gevolgen kunnen hebben:

De ambtelijke organisatie

De gevolgen zoals die in deze paragraaf al zijn omschreven zullen meer vragen van de medewerkers van de teams die met het omgevingsplan te maken krijgen zoals het team Gebiedsontwikkeling. Men zal te maken krijgen met een verandering van het toepassingsgebied en vervolgens een belangrijke afweging moeten maken om flexibiliteit op bepaalde plaatsen wel of juist niet te creëren. Daarbij zal er ook meer vanuit de samenleving geopereerd moeten worden en niet vanachter bureaus in het gemeentehuis.

De gemeenteraad

In de relatie tussen het gemeentebestuur en de gemeenteraad zal meer ruimte voor initiatief en debat moeten plaatsvinden. De gemeenteraad zal namelijk een belangrijke rol in het slagen van burgerparticipatie kunnen hebben. Door te weten welke initiatieven er leven kan daar vervolgens ruimte voor worden gecreëerd en kunnen belemmeringen worden weggenomen.

De communicatie en dienstverlening

De ontwikkeling van de gemeentelijke website zal ook van belang zijn voor het succes van burgerparticipatie. Burgerparticipatie vraagt namelijk om een hoogwaardige communicatiemiddel, ingevuld vanuit de informatiebehoefte van inwoners, bedrijven en instellingen, met een daarop afgestemd instrumentarium. Het inzetten van sociale media als communicatiemiddel tussen de samenleving en de gemeente kan ook helpen om problemen te signaleren of zaken op te pakken.

4.2.2.2 De gevolgen voor de ambtelijke organisatie

Ook voor de ambtelijke organisatie van de gemeente Sittard-Geleen en dus ook het team Gebiedsontwikkeling zal de Omgevingswet gevolgen hebben. Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat de bestemmingsplannen op dit moment tussen de medewerkers van het team Gebiedsontwikkeling zijn verdeeld. Met de komst van het omgevingsplan zou deze verdeling in principe in stand kunnen blijven, met de kennis dat iedere medewerker verantwoordelijk is voor een deel van dat omgevingsplan. Vervolgens zal een goede samenwerking wel noodzakelijk zijn om onder anderen de uniformiteit van het omgevingsplan te kunnen waarborgen en wijzigingen die het gehele omgevingsplan aan gaan te kunnen doorvoeren. Afhankelijk van de ontwikkelingen binnen de gemeente kan het vervolgens wel zo zijn dat de ene medewerker veel meer werkdruk heeft dan de andere. Daarom zou de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook kunnen worden aangegrepen om de oorspronkelijke functieverdeling weer toe te passen.

Ook is eerder in dit hoofdstuk al aangegeven dat er uit andere teams medewerkers bij de totstandkoming van bestemmingsplannen betrokken worden. Bij het omgevingsplan zal deze groep medewerkers moeten worden uitgebreid. Zeker bij de totstandkoming van het omgevingsplan die in principe maar één keer plaatsvindt, zal deze groep medewerkers groter worden naarmate gemeenten ervoor kiezen om meer onderwerpen in het omgevingsplan te regelen. Voor elk onderwerp zou dan een medewerker aanwezig moeten zijn. Vervolgens zal bij ontwikkelingen ook steeds van een groep medewerkers moeten worden uitgegaan waarin voor alle betreffende onderwerpen iemand aanwezig is als er gekozen wordt om die ontwikkelingen te bespreken. Door meer verschillende medewerkers bij het omgevingsplan te betrekken, zou er ook meer sprake kunnen zijn van integratie.

Mochten gemeenten ervoor kiezen om een groot aantal onderwerpen in het omgevingsplan te regelen die nu niet binnen de goede ruimtelijke ordening vallen, dan zou er een herindeling van clusters kunnen plaatsvinden. In het organogram in bijlage 1 is te zien dat er nu vijf clusters zijn. Afhankelijk van hoever de gemeente Sittard-Geleen wilt gaan in het opnemen van onderwerpen in het omgevingsplan, zou ervoor gekozen kunnen worden om een cluster Fysieke leefomgeving op te richten. Hieronder zouden dan in ieder geval de clusters Beleid en Ruimtelijke projecten en beheer vallen. Teams als Handhaving, Vergunningen en Openbare orde en veiligheid zouden aan dit cluster Fysieke leefomgeving kunnen worden toegevoegd, waardoor er een cluster ontstaat dat zich bezighoudt met de gehele fysieke leefomgeving die in de Omgevingswet centraal staat. Hoe meer onderwerpen je als gemeente in het omgevingsplan regelen wilt, hoe meer je teams binnen het cluster Fysieke leefomgeving zou kunnen plaatsen.

Binnen dit cluster Fysieke leefomgeving zou het team Gebiedsontwikkeling dan niet meer bestaan uit beleidsmedewerkers maar uit juristen, aangezien zij zich in de praktijk eigenlijk niet met beleid bezighouden. Het opstellen van het omgevingsplan zou eerder als de juridische verankering van het beleid in concrete plannen kunnen worden gezien. Deze juristen omgevingsplan zullen dan een centrale rol vervullen bij het opstellen en vervolgens actualiseren van het omgevingsplan en zullen hierin ondersteund worden door de beleidsmedewerkers van de verschillende fysiek relevante onderwerpen.

Als er wordt gekozen voor een herindeling van de clusters dan zou dit gevolgen kunnen hebben voor de huisvesting van de ambtelijke organisatie. Op dit moment zijn de clusters in Sittard-Geleen verdeeld over verschillende locaties. Afhankelijk van de hoeveelheid onderwerpen die in het omgevingsplan van de gemeente Sittard-Geleen worden geregeld, zullen teams beter binnen het cluster Fysieke leefomgeving kunnen vallen. Hoe meer teams er vervolgens binnen een cluster vallen, hoe beter het is om de gehele ambtelijke organisatie op één locatie onder te brengen en te concentreren. Dit zou namelijk niet alleen voor een meer geïntegreerde werkwijze kunnen zorgen, maar maakt het voor burgers en bedrijven ook overzichtelijk en toegankelijk.

4.2.3 De gevolgen voor de gemeenteraad en het gemeentebestuur

Zowel voor het gemeentebestuur als voor de gemeenteraad heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet gevolgen. Hieronder zullen deze gevolgen worden besproken.

De gemeenteraad

In de eerste plaats vindt er bij het vaststellen van het omgevingsplan een verandering plaats. Aangezien de gemeenteraad nu al gaat over de vaststelling van verordeningen en beleid die straks in het omgevingsplan kunnen terugkomen, is er niet zozeer sprake van een bredere bevoegdheid, maar wordt de bevoegdheid minder gefragmenteerd. Uit hoofdstuk 2 blijkt al dat het omgevingsplan veel meer omvattend zal worden dan de huidige bestemmingsplannen en een breder toepassingsgebied zal hebben met de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat de gemeenteraad de huidige werkwijze met betrekking tot bestemmingsplannen en de goede ruimtelijke ordening zou moeten loslaten.

Vervolgens komt er ook een nieuwe delegatiemogelijkheid voor de gemeenteraad. In paragraaf 2.2.1.2 is al aangegeven dat de gemeenteraad straks de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen kan delegeren aan het gemeentebestuur. In dit delegatiebesluit zal de gemeenteraad goed moeten aangeven wat de reikwijdte van deze gedelegeerde bevoegdheid is. De gemeenteraad zal daarvoor zelf eerst een goed beeld moeten hebben van de gewenste

ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen, zodat zij hun delegatiebesluit daarop kunnen baseren.

Het gemeentebestuur

Het gemeentebestuur zou straks de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan dus kunnen krijgen. Dit houdt in dat het college van B en W straks zonder tussenkomst van de gemeenteraad het omgevingsplan kan wijzigen, zolang men binnen de kaders van het delegatiebesluit blijft. De bedoeling is dat hiermee sneller kan worden gereageerd op ontwikkelingen binnen de gemeente.¹⁹³ Het omgevingsplan zou namelijk slechts één keer kunnen worden vastgesteld en daarna voortdurend met wijzigingen geactualiseerd worden zoals in paragraaf 2.2.1.2 is aangegeven. In het verlengde daarvan ligt de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit om de wijziging van het omgevingsplan aan te kondigen. Deze bevoegdheid die in paragraaf 2.2 al aan bod kwam, kan straks ook aan het college van B en W worden gedelegeerd. Het college van B en W zou dus een meer beslissende rol kunnen gaan spelen bij het actualiseren van het omgevingsplan.

Voor zowel de gemeenteraad als het gemeentebestuur zal het van belang zijn om aan de hand van de gevolgen van de Omgevingswet een aantal keuzes te maken. Met name op de vraag wat binnen de fysieke leefomgeving valt zal een antwoord moeten worden gegeven. Het antwoord op deze vraag zal namelijk bepalend zijn voor het verdere verloop van het op- en vaststellen van het omgevingsplan. Afhankelijk van de onderwerpen die als fysiek relevant worden gezien, zullen er onderwerpen die nu in met name verordeningen zijn geregeld onder het omgevingsplan komen te vallen. Dit betekent dat al die bestaande verordeningen naast elkaar zullen moeten worden gelegd om te zien of er geen tegenstrijdigheden in voorkomen. Met deze inventarisatie hoeft niet gewacht te worden tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Afhankelijk van hoever de gemeente Sittard-Geleen wil gaan met het regelen van onderwerpen vanwege een goede fysieke leefomgeving zal ook beslist moeten worden of de indeling en huisvesting van de ambtelijke organisatie wordt gewijzigd. Hoe meer onderwerpen er binnen de fysieke leefomgeving vallen, hoe effectiever het zal zijn om een cluster Fysieke leefomgeving in het leven te roepen zoals dit in paragraaf 4.2.2.2 al aan bod is gekomen. Omdat dit een beslissing is die de eigen huishouding van de gemeente Sittard-Geleen aangaat¹⁹⁴, zal dit ook een beslissing zijn die van belang wordt in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Tot slot moet er dan nog beslist worden op welke plaatsen binnen de gemeente Sittard-Geleen ontwikkelingen wel gewenst zijn en op welke plaatsen niet. Dit zal namelijk met behulp van de regels in het omgevingsplan mogelijk moeten worden gemaakt. Niet alleen door middel van regels die activiteiten verbieden of slecht met de melding of mededeling ervan zijn toegestaan kan dit worden bereikt, maar ook door de formulering van de regels zelf moet flexibiliteit mogelijk worden op de gewenste locaties. Het is de bedoeling dat daarmee de vergunningverlening zoveel mogelijk wordt beperkt. Als er vervolgens een omgevingsplan is opgesteld door het college van B en W en dat omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, dan zal er ook nog moeten worden gekeken naar de manier waarop de informatie van het omgevingsplan beschikbaar wordt gemaakt.

¹⁹³ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs blz. 38

¹⁹⁴ Artikel 108 lid 1 Gemeentewet

4.2.4 De digitale ontsluiting van het omgevingsplan

Digitalisering zal een steeds belangrijker onderdeel gaan uitmaken van de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat het gebruik van de gemeentelijke website en sociale media in de toekomst een rol zullen spelen bij burgerparticipatie. Digitalisering zal ook een rol gaan spelen bij:

- het indienen van een aanvraag en melding (verplicht voor bedrijven);
- het ontsluiten van plannen en visies;
- het bekendmaken van ingediende aanvragen en projectbesluiten.¹⁹⁵

Met name bij de ontsluiting van het omgevingsplan zal de digitalisering gevolgen hebben. De ontsluiting van het omgevingsplan moet namelijk altijd zo actueel en volledig mogelijk zijn. Dit betekent dat er in de eerste plaats voor moet worden gezorgd dat alle locatieontwikkelingsregels, overige regels, beleidsregels en omgevingswaarden die uit het omgevingsplan voortkomen per locatie overzichtelijk worden weergegeven. Vervolgens is het van belang dat alle regels van het Rijk en de provincie die voor die betreffende locatie gelden ook zichtbaar zijn. Tot slot zal bij elke actualisering als gevolg van een locatieontwikkelingsactiviteit of een projectbesluit ook de ontsluiting van het omgevingsplan moeten worden geactualiseerd. Dit vraagt om nieuwe software die deze digitalisering mogelijk maakt en de informatie op een overzichtelijke manier ontsluit.

Elke gebruiker zou per perceel of adres de regels die gelden voor die betreffende locatie moeten kunnen vinden. Een bewoner die een garage wilt slopen en elders in de tuin een grote uitbouw wil neerzetten waarvoor een boom gekapt moet worden, zou het omgevingsplan moeten kunnen aanklikken en meteen zien welke regels er gelden voor het slopen, kappen en bouwen.¹⁹⁶ De digitalisering vraagt daarom ook om specifieke kennis om deze digitale ontsluiting in goede banen te kunnen leiden. Uit het gesprek met de medewerkers van Tonnaer bleek dat de kennis en voorzieningen in Bussum niet voldeden. Zij gaven aan dat zij zelf met het ontwikkelen van software waren begonnen, omdat het ontsluiten van de informatie anders niet op voldoende wijze kon plaatsvinden. Voor gemeenten als Sittard-Geleen is het dus van belang dat er voldoende voorzieningen zijn om het omgevingsplan digitaal te kunnen ontsluiten en dat er medewerkers zijn die dit proces in goede banen kunnen leiden aangezien de informatie aan verandering onderhevig zal zijn naarmate er ontwikkelingen in de gemeente plaatsvinden.

Tussenconclusie

In de huidige organisatie van de gemeente Sittard-Geleen voor gebiedsontwikkeling worden bestemmingsplannen verdeeld onder vijf beleidsmedewerkers. In principe werken zij niet met beleid, maar worden zij enkel ondersteund door beleidsmedewerkers vanwege de verschillende onderwerpen die nu in het bestemmingsplan geregeld worden. Deze werkwijze lijkt al heel erg op de manier waarop straks het omgevingsplan zal worden opgesteld. Afhankelijk van de onderwerpen die binnen de fysieke leefomgeving vallen zal de ondersteuning door een grotere groep plaatsvinden. Beleiddocumenten waar bij het opstellen van een bestemmingsplan rekening mee wordt gehouden, zouden bij het opstellen van het omgevingsplan in de regels verwerkt kunnen worden.

¹⁹⁵ Hoofdlijnennotitie uitvoeringsregelgeving Omgevingswet', Ministerie van Infrastructuur en Milieu blz. 33-34

¹⁹⁶ Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel blz. 88

Bij het op- en vaststellen van het omgevingsplan, dat in principe maar eenmalig plaats zou hoeven vinden, kan gekozen worden om de huidige bestemmingsplannen samen te voegen en de ontbrekende onderdelen eraan toe te voegen. Daarnaast zou een nieuw omgevingsplan ook van de grond af aan kunnen worden opgesteld. De verdeling van de bestemmingsplannen over beleidsmedewerkers zou ook bij één omgevingsplan kunnen plaatsvinden door deelgebieden aan te wijzen.

Bij het opstellen van het omgevingsplan zullen een aantal zaken van belang zijn. Met de fysieke leefomgeving als toepassingsgebied zal zowel in de ambtelijke organisatie als bij het gemeentebestuur en de gemeenteraad een verandering moeten plaatsvinden in de denkwijze. Bepalend zal zijn wat precies onder de fysieke leefomgeving wordt verstaan, omdat daaruit voortvloeit welke onderwerpen straks in het omgevingsplan terugkomen en niet meer in andere regelgeving. De onderwerpen die op grond van de gemeentewet nu in verordeningen zijn geregeld, zouden grotendeels in het omgevingsplan kunnen terugkomen waardoor tegenstrijdigheden in deze regelgeving aan het licht komen. Naast een aanpassing van de denkwijze zal er ook in de werkwijze een verandering plaats gaan vinden. De begrippen 'uitnodigingsplanologie' en 'burgerparticipatie' zullen centraal komen te staan in de manier waarop er na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal worden gewerkt.

Als de gemeente Sittard-Geleen straks het omgevingsplan gaat opstellen, is het van belang dat er van te voren is bepaald welke onderwerpen daarin worden geregeld, waar ontwikkelingen moeten worden toegestaan en in hoeverre bevoegdheden van de gemeenteraad zullen worden gedelegeerd aan het college van B en W. Als het omgevingsplan vervolgens wordt vastgesteld, zal de grote hoeveelheid aan informatie ook op een overzichtelijke manier digitaal moeten worden ontsloten.

Hoofdstuk 5. Conclusies

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek nog eens op een rij gezet. In hoofdstuk 1 is de vraag gesteld welke juridische en tevens organisatorische gevolgen de introductie van het omgevingsplan ter vervanging van het bestemmingsplan heeft voor de werkwijze van het team Gebiedsontwikkeling van de gemeente Sittard-Geleen. Hieronder volgen de antwoorden op die vraag die tevens de conclusies van dit onderzoek vormen.

5.1 Juridische gevolgen

Het eerste gevolg is dat het omgevingsplan een bredere reikwijdte krijgt dan het huidige bestemmingsplan. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal door de gemeenteraad in plaats van de bestemmingsplannen en beheersverordeningen één omgevingsplan worden vastgesteld. Het toepassingsgebied van dit omgevingsplan wordt dan de fysieke leefomgeving waardoor het omgevingsplan een bredere reikwijdte zal hebben dan de bestemmingsplannen en beheersverordeningen die voor een goede ruimtelijke ordening zorgen. Die bredere reikwijdte komt tot uitdrukking in het aantal onderwerpen dat voortaan in het omgevingsplan geregeld zal kunnen worden. Het omgevingsplan zal namelijk regels bevatten over onderwerpen die zowel geheel als ten dele fysiek relevant zijn. Voor die fysieke leefomgeving zal de gemeenteraad straks geen verplichte omgevingsvisie meer hoeven vast te stellen. De Omgevingswet geeft een niet-limitatieve lijst van onderwerpen die in ieder geval fysiek relevant zijn, maar ook onderwerpen die op grond van autonomie of medebewind door gemeenten geregeld worden kunnen fysieke relevantie hebben. Een commissie gaat zich in de komende tijd buigen over de vraag wat precies wel en niet als fysiek relevant moet worden gezien.

Het tweede gevolg is dat het omgevingsplan meer verschillende soorten regels zal bevatten dan het huidige bestemmingsplan. De regels in het omgevingsplan kunnen namelijk bestaan uit locatieontwikkelingsregels, overige regels, beleidsregels en omgevingswaarden. Door deze regels allemaal in het omgevingsplan op te nemen wordt meer samenhang in de regelgeving gecreëerd en ontstaat er overzicht. Alleen locatieontwikkelingsregels moeten verplicht in het omgevingsplan worden opgesteld en geven functies aan locaties, regels bij die functies en regels voor bouwactiviteiten. Overige regels zijn in principe alle regels voor de fysieke leefomgeving die geen locatieontwikkelingsregels zijn. Dit kunnen regels zijn die activiteiten verbieden of toestaan met een omgevingsvergunning, melding of mededeling. Ook kunnen het regels zijn die het mogelijk maken om maatwerkvoorschriften aan activiteiten te verbinden of maatregelen waarmee hetzelfde doel wordt bereikt toe te passen. Het kunnen ook regels zijn die als beoordelingscriteria gelden bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Als het bij overige regels nodig blijkt dat in beleidsregels wordt uitgelegd hoe een op die overige regels gebaseerde bevoegdheid wordt toegepast, kan dit in het omgevingsplan worden aangegeven. Dit zal verplicht zijn voor de toelichting van welstandsregels als die in het omgevingsplan worden opgenomen.

Het derde gevolg is dat gemeenten omgevingswaarden in het omgevingsplan kunnen opnemen als het Rijk of de provincie daar al omgevingswaarden voor heeft vastgesteld en die regels dit toch toegestaan of als er voor die onderwerpen nog geen omgevingswaarden zijn vastgesteld. Omgevingswaarden zijn normen die de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarborgen en de toelaatbare belasting, concentratie en depositie aangeven. Omgevingswaarden zullen in het omgevingsplan worden opgenomen als een activiteit rechtstreeks effect heeft op de fysieke leefomgeving, maar vervolgens moet het college van B en W met plannen, programma's of ontwikkelgebieden zorgen dat aan de vastgestelde omgevingswaarden wordt voldaan. Voor het onderwerp geluid moet het college van B en W in ieder geval verplicht een plan opstellen.

Het vierde gevolg is dat er een verschuiving zal plaatsvinden van vergunningplicht naar handhaving. De provincie en het Rijk kunnen regels opstellen voor een goede fysieke leefomgeving en zijn voor bepaalde onderwerpen zelfs verplicht dit te doen. Van de regels van het Rijk kan worden afgeweken als daarvoor regels in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het wordt de bedoeling dat het omgevingsplan dusdanig ruim wordt opgesteld dat gewenste activiteiten zoveel mogelijk doorgang kunnen vinden zonder voorafgaande toetsing, zolang zij binnen de fysieke leefomgeving gewenst zijn. Door de keuze voor bepaalde regels bij bepaalde gebieden en de formulering van die regels kan per gebied de beoogde mate van flexibiliteit worden aangegeven. Het beperken van de vergunningplicht voor activiteiten op deze manier wordt ook wel uitnodigingsplanologie genoemd. Initiatiefnemers zullen dan zelf moeten beoordelen of hun activiteit doorgang kan vinden, waardoor pas achteraf door middel van handhaving kan worden geconstateerd of er sprake is van een activiteit in strijd met het omgevingsplan. Hiermee wordt naast samenhang in de regelgeving ook meer flexibiliteit geboden.

Het vijfde gevolg is dat de afwijkingsmogelijkheden zullen wijzigen met veranderingen in de actualisering als gevolg. Ondanks het beperken van vergunningplichtige activiteiten kan het namelijk zijn dat voor een activiteit in strijd met het omgevingsplan toch een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Zo'n activiteit wordt een locatieontwikkelingsactiviteit genoemd en heeft als gevolg dat er verschil ontstaat tussen het omgevingsplan en de praktijk. Voor de afwijking van locatieontwikkelingsregels geldt straks alleen nog een buitenplanse afwijkingsmogelijkheid en voor afwijking van de overige regels straks alleen nog een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid. Binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van zo'n omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit zal het omgevingsplan moeten worden geactualiseerd, zolang er geen sprake is van een tijdelijke afwijking waarvoor de termijn wordt verlengd naar maximaal vijftien jaar. De wijzigingsbevoegd kan straks door de gemeenteraad aan het college van B en W worden gedelegeerd, net als de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit. Na een eenmalige vaststelling van het omgevingsplan zou vervolgens met de wijzigingsbevoegdheid kunnen worden gezorgd voor een actueel omgevingsplan en daarom komt de verplichte actualisering om de tien jaar te vervallen.

Het zesde gevolg is dat instrumenten van hogere overheden in het omgevingsplan kunnen doorwerken. Naast de omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteiten kan vanuit het Rijk of de provincie als er sprake is van regio-overschrijdend belang en de uitoefening van de bevoegdheid noodzakelijk is namelijk met instructies en instructieregels ook invloed worden uitgeoefend op het omgevingsplan. Instructieregels kunnen iets over de inhoud, toelichting of motivering van het omgevingsplan zeggen en moeten binnen een bij die instructieregels aangegeven termijn worden verwerkt in het omgevingsplan. Instructies kunnen een opdracht bevatten tot het nemen, het niet nemen of het op een voorgeschreven wijze nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet maar ook op een feitelijk handelen in de vorm van een doen of nalaten in het kader van de uitoefening van een wettelijke taak. Met een projectbesluit kan het Rijk of de provincie de realisatie van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan waarborgen. Als een projectbesluit is genomen is het college van B en W niet bevoegd om voor de locaties waarvoor het projectbesluit geldt een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit te verlenen en is de gemeenteraad niet bevoegd om voor die locaties het gemeentelijk omgevingsplan te wijzigen. Het projectbesluit kan regels bevatten met betrekking tot de wijziging van een gemeentelijk omgevingsplan en wordt dan geacht deel uit te maken van het gemeentelijk omgevingsplan. Daarnaast kan het projectbesluit ook gelden als omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit totdat het omgevingsplan met het

projectbesluit in overeenstemming is gebracht, zodat na het nemen van het besluit meteen begonnen kan worden met het project.

Het zevende gevolg is dat er in de rechtsbescherming een verandering zal plaatsvinden. Alleen locatieontwikkelingsregels zijn straks namelijk appellabel en hiervoor geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb. Dit betekent dat zienswijzen kunnen worden ingediend bij de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan, tenzij de wijziging plaatsvindt vanwege een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. Tegen een omgevingsvergunning zal namelijk al beroep in twee instanties mogelijk zijn vanwege de reguliere procedure, waardoor dit bij een wijziging van het omgevingsplan vanwege een omgevingsvergunning niet meer is toegestaan. Tegen een projectbesluit zal beroep in één instantie mogelijk zijn en dus zal ook bij de wijziging van het omgevingsplan vanwege een projectbesluit geen beroep meer openstaan. Omdat burgerparticipatie een steeds belangrijkere rol zal gaan spelen is het de bedoeling dat belanghebbenden bijvoorbeeld bij vergunningaanvragen voor locatieontwikkelingsactiviteiten al worden betrokken voordat er besluitvorming plaatsvindt. Afhankelijk van de wijze waarop dit wordt ingevuld, zouden ontwikkelingen slechts plaatsvinden in overeenstemming met de omgeving waardoor bij de wijziging van het omgevingsplan vervolgens ook geen bezwaren meer zouden moeten bestaan. Zo'n ontwikkeling die zowel door de belanghebbenden als de gemeente gewenst is, zal met de reguliere procedure in de praktijk de minste tijd kosten.

5.2 Organisatorische gevolgen

Het achtste gevolg is dat er meer medewerkers bij het opstellen van het omgevingsplan betrokken zullen moeten worden. In de huidige organisatie voor gebiedsontwikkeling worden bestemmingsplannen verdeeld onder vijf beleidsmedewerkers die worden ondersteund door beleidsmedewerkers vanwege de verschillende onderwerpen die nu in het bestemmingsplan geregeld worden. Afhankelijk van de onderwerpen die binnen de fysieke leefomgeving vallen is het wenselijk dat de ondersteuning door een grotere groep zal plaatsvinden zodat er voor elk onderwerp een medewerker aanwezig is. De huidige bestemmingsplannen zouden kunnen worden samengevoegd waarna de ontbrekende onderdelen worden toegevoegd. Daarnaast zou een nieuw omgevingsplan ook van de grond af aan kunnen worden opgesteld. De verdeling van de bestemmingsplannen over beleidsmedewerkers zou ook bij één omgevingsplan kunnen plaatsvinden door deelgebieden aan te wijzen.

Het negende gevolg is dat er een verandering zal moeten plaatsvinden in de manier van werken binnen gemeenten. Met de fysieke leefomgeving als toepassingsgebied zal zowel in de ambtelijke organisatie als bij het gemeentebestuur en de gemeenteraad een verandering moeten plaatsvinden in de denkwijze. Bepalend zal zijn wat precies onder de fysieke leefomgeving wordt verstaan, omdat daaruit voortvloeit welke onderwerpen straks in het omgevingsplan terugkomen en niet meer in andere regelgeving. De onderwerpen die op grond van de gemeentewet nu in verordeningen zijn geregeld, zouden grotendeels in het omgevingsplan kunnen terugkomen en door deze regels naast elkaar te leggen komen tegenstrijdigheden in deze regelgeving aan het licht. Naast een aanpassing van de denkwijze zal er ook in de werkwijze een verandering plaats moeten vinden. In de eerste plaats zal er bij het opstellen van het omgevingsplan sprake moeten zijn van uitnodigingsplanologie, wat inhoudt dat de gemeente op hoofdlijnen aangeeft waar ontwikkelingen gewenst zijn en zich binnen deze kaders uitnodigend en faciliterend tegenover burgers en bedrijven opstelt. Ten tweede zal er meer sprake moeten zijn van burgerparticipatie bij het maken van plannen en vervolgens het nemen van besluiten op basis van die plannen, waardoor het vertrouwen in de rechtvaardigheid van besluiten met als gevolg dat het vertrouwen in de overheid zal toenemen.

Het tiende en laatste gevolg is dat er in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet al keuzes gemaakt zullen moeten worden. Als een omgevingsplan wordt opgesteld zal het namelijk van belang zijn dat van te voren is bepaald welke onderwerpen daarin worden geregeld, waar ontwikkelingen moeten worden toegestaan en in hoeverre bevoegdheden van de gemeenteraad kunnen worden gedelegeerd aan het college van B en W. Zowel het gemeentebestuur als de gemeenteraad zullen hier op moeten worden voorbereid, zodat men tijdig kan beginnen met het opstellen van het omgevingsplan. Als het omgevingsplan vervolgens wordt vastgesteld, zal de grote hoeveelheid aan informatie ook op een overzichtelijke manier digitaal moeten worden ontsloten. Het feit dat het omgevingsplan voortdurend aan wijzigingen onderhevig zou kunnen zijn, betekent dat de digitale ontsluiting van de informatie ook steeds geactualiseerd dient te worden. Dit vraagt om aanvullende voorzieningen en specifieke kennis waar gemeenten wellicht nog niet aan voldoen en dus zal hier nog voordat het omgevingsplan wordt opgesteld ook een oplossing voor moeten worden gezocht.

Hoofdstuk 6. Aanbevelingen

Aan de hand van de juridische en organisatorische gevolgen die in het vorige hoofdstuk zijn opgesomd, kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

6.1 Juridische aanbevelingen

Locatieontwikkelingsregels moeten verplicht in het omgevingsplan worden opgenomen en ook alleen locatieontwikkelingsregels zijn appellabel. Het is daarom aan te bevelen dat deze locatieontwikkelingsregels in de regels bij het omgevingsplan duidelijk zijn te onderscheiden van de overige regels. Dit kan door in de regels eerst alle locatieontwikkelingsregels bij elkaar te zetten, waarna de overige regels, beleidsregels en omgevingswaarden pas zullen zijn terug te vinden. Ook kunnen de regels voorzien worden van kopjes, zodat er voor belanghebbenden geen onduidelijkheid meer kan ontstaan over de mogelijkheid om tegen de regel in beroep te gaan.

Aangezien het toepassingsgebied van het omgevingsplan de fysieke leefomgeving wordt, is het aan te bevelen dat in een vroeg stadium wordt bepaald welke onderwerpen gemeenten binnen die fysieke leefomgeving willen laten vallen. Het is echter verstandig om eerst het advies af te wachten van de commissie die zich hier ook over gaat buigen. Wel moet men zich realiseren dat de definitie van de fysieke leefomgeving in de loop van de tijd door middel van jurisprudentie zou kunnen wijzigen en deze nooit helemaal afgebakend zal worden aangezien dit bij de huidige goede ruimtelijke ordening ook niet het geval is.

Bij het opstellen van het omgevingsplan is het aan te bevelen dat er rekening wordt gehouden met de mate van flexibiliteit die op bepaalde locaties gewenst is. Allereerst moet uitnodigingsplanologie het uitgangspunt bij het opstellen van het omgevingsplan zijn door in hoofdlijnen aan te geven waar ontwikkelingen gewenst zijn. Dit kan vorm krijgen door met behulp van de regels en de formulering ervan te zorgen voor flexibiliteit op locaties waar dit ook gewenst is. Zo moeten vanaf de vaststelling van het omgevingsplan gewenste ontwikkelingen zo veel mogelijk kunnen plaatsvinden zonder dat daarvoor een vergunning moet worden aangevraagd.

Om medewerkers gedwongen rekening te laten houden met het bredere beleid bij het opstellen van het omgevingsplan is het aan te bevelen dat er een omgevingsvisie wordt opgesteld. Deze omgevingsvisie is niet verplicht voor gemeenten, maar kan door middel van het bieden van zoveel mogelijk ruimte voor gewenste ontwikkelingen die er binnen gemeenten spelen een integraal beleidsdocument worden. Bij zo'n omgevingsvisie kan door medewerkers aansluiting worden gezocht tijdens het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan.

6.2 Organisatorische aanbevelingen

Gezien het toepassingsgebied van het omgevingsplan zal de groep medewerkers die bij het opstellen ervan betrokken is groter worden naar mate er meer onderwerpen binnen de fysieke leefomgeving vallen. In dat kader is het aan te bevelen om de ambtelijke organisatie te herindelen. Als er meer medewerkers bij het opstellen en actualiseren van het omgevingsplan betrokken zullen raken, zouden deze medewerkers samen een cluster Fysieke leefomgeving kunnen gaan vormen. Deze medewerkers van verschillende clusters zouden dan op den duur ook op dezelfde locatie gehuisvest kunnen worden.

Afhankelijk van de onderwerpen die in het omgevingsplan worden geregeld, is het aan te bevelen om tijdig te beginnen met het nalopen van de verordeningen en beleidsnotities waarin die onderwerpen nu worden geregeld. Door deze stukken naast elkaar te leggen kunnen

tegenstrijdige bepalingen aan het licht komen die bij het opstellen van het omgevingsplan dan niet meer voor problemen zullen zorgen. Het zal met name gaan om verordeningen op basis van autonome bevoegdheden en beleid dat daarop gebaseerd is.

Wanneer de keuze voor onderwerpen die binnen de fysieke leefomgeving vallen is gemaakt, is het aan te bevelen om de gemeenteraad hier tijdig over te informeren. Zij zullen namelijk het omgevingsplan moeten vaststellen en moeten dan niet plotseling geconfronteerd worden met deze nieuwe werkwijze. De gemeenteraad zou misschien zelfs betrokken kunnen worden in de inventarisatiefase die bij het opstellen van het omgevingsplan zal plaatsvinden. De gemeenteraad zal vervolgens zelf kunnen beslissen in hoeverre en onder welke voorwaarden zij hun wijzigingsbevoegdheid aan het college van B en W delegeert.

Uiteindelijk zal na de vaststelling van het omgevingsplan steeds meer sprake moeten zijn van burgerparticipatie. Daarom is het aan te bevelen dat er naast de inspraakverordening wordt gekeken naar een andere manier om burgerparticipatie vorm te geven. Dit kan door middel van het verbeteren en meer toegankelijk maken van de gemeentelijke website waar belanghebbenden op een overzichtelijke manier per onderwerp kunnen melden als er ontwikkelingen zijn binnen de fysieke leefomgeving. Om belanghebbenden juist ergens bij te betrekken zouden sociale media als Facebook en Twitter uiterst geschikt kunnen zijn.

Om de digitale ontsluiting van het omgevingsplan goed te laten verlopen is het aan te bevelen dat er tijdig aanvullende voorzieningen worden geregeld en er personeel is dat het proces van de digitale ontsluiting in goede banen kan leiden. De hoeveelheid informatie die uit het omgevingsplan voortkomt kan veel groter zijn dan op dit moment bij bestemmingsplannen het geval is gezien het aantal onderwerpen. Daarbij kan het zo zijn dat deze informatie veel vaker wijzigt vanwege de veranderingen rondom de actualisering van het omgevingsplan. Door op tijd de juiste hard- en software aan te schaffen en voor voldoende personeel dat daarmee kan werken te zorgen, zouden er na de vaststelling van het omgevingsplan geen problemen mogen voorkomen bij de digitale ontsluiting ervan.

Hoofdstuk 7. Evaluatie/verantwoording

In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op het verloop van het onderzoek. Eerst zal worden gekeken naar de voorbereidingsfase waarin het onderzoeksplan tot stand kwam en daarmee de richting van het onderzoek werd bepaald. Daarna komt de uitvoerende en de schrijvende fase van het onderzoek aan bod waarin aandacht zal worden besteed aan de keuzes voor de onderwerpen die in het onderzoek aan bod zijn gekomen. Als laatste zal de waarde van de onderzoeksresultaten worden bekeken.

7.1 De voorbereidingsfase

Tijdens de voorbereidingsfase van dit praktijkgericht juridisch onderzoek is eerst onderzocht in hoeverre het mogelijk was om onderzoek te doen naar de gevolgen van de Omgevingswet, aangezien het wetsvoorstel pas in de eerste fase zat. Dit houdt in dat de ministerraad akkoord is met het voorstel en dat er een advies is uitgereikt door de RvS.¹⁹⁷ Het advies van de RvS was weliswaar uitgereikt, maar nog niet openbaar gemaakt. Dit betekende dat er met een concept wetsvoorstel met bijbehorende Memorie van toelichting gewerkt zou moeten worden. Samen met vakliteratuur op basis van deze concept documenten geschreven, zou voldoende informatie te krijgen moeten zijn.

Vervolgens is aan de hand van enkele artikelen waarin een overzicht van de Omgevingswet werd geschetst geprobeerd om een globaal beeld te krijgen van de wijzigingen die de komst van de wet met zich mee brengt. Tijdens dit deel van de voorbereidingsfase is wel al rekening gehouden met het feit dat het onderzoek zich met name op het omgevingsplan zou moeten richten. Nadat de inhoud van de Omgevingswet enigszins duidelijk was, is een begin gemaakt met schrijven waarmee tevens de volgende fase was aangebroken.

7.2 De uitvoerende en schrijvende fase

Door middel van een voorlopige inhoudsopgave is met de informatie uit de voorbereidingsfase een kader gemaakt waarbinnen de informatie die voor de gemeente Sittard-Geleen van belang is te vinden zou moeten zijn. Door zo'n voorlopige inhoudsopgave konden vanaf het begin al de verbanden tussen de hoofdstukken worden gelegd, waardoor het onderzoek een heldere structuur zou krijgen. In de indeling van de hoofdstukken is duidelijk gekozen voor een bepaalde opbouw. De nadruk van het onderzoek moest liggen bij het omgevingsplan. Daarom is gekozen om na een inleidend hoofdstuk het volgende en tevens meest uitgebreide hoofdstuk aan de het omgevingsplan ten opzichte van de huidige bestemmingsplannen te wijden. Vervolgens kon in het hoofdstuk daarna gekeken worden naar de plaats van het omgevingsplan tussen allerlei andere instrumenten die door verschillende bestuurslagen kunnen worden ingezet. Tot slot is gekeken hoe dit zich allemaal in de praktijk zou kunnen gaan vertalen, aangezien de Omgevingswet in 2018 in werking zal treden.

Er is dus een onderscheid te maken tussen een theoretisch deel en een praktijkgericht deel. Met behulp van de concept wettekst en een uitgebreide toelichting kon voldoende informatie worden verkregen over zowel het omgevingsplan als de overige instrumenten. Om de vergelijking te kunnen maken met de huidige regelgeving zijn enkele wetten met ondersteuning van literatuur geraadpleegd. Op deze manier is een redelijk beeld ontstaan van het omgevingsplan ten opzichte van de bestemmingsplannen en de plek die het omgevingsplan inneemt tussen alle andere instrumenten uit de Omgevingswet. Om dit beeld te verduidelijken is gebruik gemaakt van een prototype omgevingsplan dat is ontwikkeld om dit nieuwe instrument tastbaar te maken. In vaktijdschriften zijn verschillende artikelen over de Omgevingswet

¹⁹⁷ www.rijksoverheid.nl 'Omgevingswet'

gepubliceerd waarin deskundigen al enkele kritische punten aanhalen, maar ook positieve ontwikkelingen aanmoedigen. Deze artikelen zijn dan ook als ondersteuning gebruikt bij het schrijven van het theoretische deel van het onderzoek. Tijdens het schrijven moest af en toe wel van de voorlopige inhoudsopgave worden afgeweken, maar dat was te verwachten. Aan deze beschrijving van het juridisch kader zijn een aantal conclusies verbonden.

Voor het praktijkgerichte deel hebben gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van de gemeente Sittard-Geleen, het Ministerie van I en M en adviesbureau Tonnaer. Uit de gesprekken met de medewerker van de gemeente Sittard-Geleen bleek hoe bestemmingsplannen tot stand komen in het huidige stelsel en welke medewerkers daarbij betrokken worden. Vervolgens is uit de gesprekken met de medewerkers van het Ministerie van I en M gebleken hoe zij de uitvoering van de omgevingswet in de praktijk zouden willen zien en konden de medewerkers van Tonnaer aangeven waar zij tegenaan lopen bij het toepassen van de wet in een van de pilots die in verschillende gemeenten zijn gestart.

Door de informatie uit de bovengenoemde gesprekken bij elkaar te leggen werd enigszins duidelijk wat de impact van de Omgevingswet zal zijn op de uitvoeringspraktijk van de gemeente Sittard-Geleen. Aan deze vertaalslag van de theorie naar de praktijk zijn ook een aantal conclusies verbonden. Aansluitend zijn op basis van deze en eerdergenoemde conclusies aanbevelingen gedaan om de gemeente Sittard-Geleen te adviseren over de veranderingen die de inwerkingtreding van de Omgevingswet met zich meebrengt.

7.3 De waarde van de onderzoeksresultaten

Dit onderzoeksrapport is geschreven aan de hand van het wetsvoorstel Omgevingswet met bijbehorende Memorie van toelichting die op 28 februari 2013 zijn gepubliceerd. Dit wetsvoorstel is vervolgens naar de Raad van State gestuurd om er een advies over uit te brengen. Op 13 januari 2014 is dit advies door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ontvangen. Edward Stigter, directeur van het Ministerie van I en M liet toen weten: *“Het is een stevig en omvangrijk advies, dat ook aanbevelingen over inhoud en vervolgproces omvat. We gaan het advies de komende maanden zorgvuldig analyseren en bespreken. De politieke keuzes die daarbij gemaakt moeten worden leiden tot het zogenoemde nader rapport en tot een gewijzigd wetsvoorstel Omgevingswet. We hopen het gewijzigde wetsvoorstel in juni aan de Tweede Kamer te kunnen aanbieden.”*¹⁹⁸ Aangezien dit onderzoeksrapport op 26 mei 2014 wordt ingeleverd, is het advies van de Raad van State hier niet in verwerkt, omdat dit advies niet openbaar is gemaakt en de uitkomst hiervan waarschijnlijk dus pas in juni bekend zal worden.

Dit betekent dat de informatie uit dit onderzoeksrapport na juni 2014 mogelijk niet meer correct is. Toch kan dit onderzoeksrapport van belang zijn, omdat het in ieder geval een beeld schetst van de ontwikkelingen die het Ministerie van I en M op het moment van publiceren begin 2013 voor ogen had. In grote lijnen zullen de veranderingen die de Omgevingswet met zich mee brengt namelijk hetzelfde zijn na de publicatie van het gewijzigde wetsvoorstel. Met behulp van dit onderzoeksrapport kan daarnaast ook goed worden aangegeven op welke onderdelen het wetsvoorstel gewijzigd is ten opzichte van het wetsvoorstel dat naar de Raad van State is gestuurd.

¹⁹⁸ www.omgevingswet.pleio.nl ‘Advies Raad van State over wetsvoorstel Omgevingswet binnen’

Literatuurlijst

Literatuur

Van Schaaijk 2010

G.A.F.M. van Schaaijk, *'Praktijkgericht juridisch onderzoek'*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2010.

Schuijt 2007

G.A.I. Schuijt, *'Leidraad voor juridische auteurs. Voetnoten, bronvermeldingen, literatuurlijsten en afkortingen in Nederlandstalige publicaties'*, Vijfde druk, Deventer: Kluwer 2007.

Van Zundert, Fortgens, De Haan en Nijmeijer 2013

J.W. van Zundert, A. Ch. Fortgens, P.M.J. de Haan en A.G.A. Nijmeijer, *'Ruimtelijk bestuursrecht Tekst & Commentaar'*, Zevende druk, Deventer: Kluwer 2013.

Klompmaker 2008

G.Klompmaker, A.M.M. Sluijters en J. Veenstra, *'Inleiding Gemeentewet – van wet naar de praktijk'*, Derde druk, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.

Barkhuysen, Den Ouden en Polak 2010

T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *'Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb'*, Den Haag: BJu 2010.

Artikelen

Nijmeijer 2013

A.G.A. Nijmeijer, 'Toetsversie Omgevingswet: het gemeentelijk omgevingsplan. Over locatieontwikkelingsregels en gedelegeerde wijzigingsbevoegdheden', *Tijdschrift voor Bouwrecht* nr. 4 - april 2013, blz. 300-302

Van Rijswijk 2012

H.F.M.W. van Rijswijk, 'Een normatief kader voor het omgevingsrecht', *Naar een nieuw omgevingsrecht*, 2012, blz. 5-30

Struiksma 2012

J. Struiksma, 'Gemeentelijke planologische instrumenten: weinig nieuws onder de zon', *Naar een nieuwe omgevingsrecht*, 2012, blz. 73-84

De Groot, De Snoo, Ellerman, Brans, Dieperink, Ferwerda en Aarts 2013

J.F. de Groot, A. de Snoo, J.C. Ellerman, M.C. Brans, M.A.M. Dieperink, A.M. Ferwerda & G. Aarts, 'Toetsversie Omgevingswet: overzicht en aanbevelingen', *Tijdschrift voor Bouwrecht* nr. 7- juli 2013, blz. 631-651

Nijmeijer 2013

A.G.A. Nijmeijer, 'Toetsversie Omgevingswet(3). Omgevingswaarden. Spitsvondige vondst voor flexibiliteit en maatwerk?', *Tijdschrift voor Bouwrecht* nr. 8 – augustus 2013, blz. 714-715

Schueler 2012

B.J. Schueler, 'Toegang tot de rechter in het omgevingsrecht', *Naar een nieuw omgevingsrecht*, 2012, blz. 143-160

Wet- en regelgeving

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Algemene wet bestuursrecht

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet ruimtelijke ordening

Wet milieubeheer

Gemeentewet

Woningwet

Crisis- en herstelwet

Besluit omgevingsrecht

Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

Inspraakverordening Sittard-Geleen

Kamerstukken

Kamerstukken II 2002/03, 28916, nr. 3, blz. 19 (MvT)

Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3, blz. 41 (MvT)

Staatsbladen

Stb. 2012, 441

Jurisprudentie

ABRvS 1 december 2010, *LJN* BO5732.

ABRvS 31 maart 2010, *LJN* BL9578.

ABRvS 7 augustus 2002, *LJN* AE6221.

ABRvS 16 maart 2011, *LJN* BP7814.

Electrische bronnen

Eenvoudig Beter, '*Omgevingswet / Crisis- en herstelwet*', <www.omgevingswet.pleio.nl> 21 februari 2014 (zoek op: Omgevingswet / Crisis- en herstelwet).

Arcadis, '*De omgevingswet komt er aan – einde van het bestemmingsplan*', <www.arcadis.nl> 21 februari 2014 (zoek op: Omgevingsrecht> De omgevingswet komt er aan – einde van het bestemmingsplan).

PBL, '*Omgevingswet levert meer risico's dan kansen op voor milieu- en natuurbescherming*', <www.pbl.nl> 6 maart 2014 (zoek op: publicaties> omgevingswet levert meer risico's dan kansen voor milieu- en natuurbescherming).

Monumentenrecht, '*Cultureel Erfgoed in de nieuwe Omgevingswet*', <www.monumentenrecht.com> 6 maart 2014 (zoek op: cultureel erfgoed in de nieuwe omgevingswet> klik hier voor uitgebreide artikel).

Infomil, '*Structuur en indeling*', <www.infomil.nl> 22 februari 2014 (zoek op: onderwerpen> ruimte> wet-ruimtelijke-ordening> instrumentarium-wro> coördinatieregeling).

Informil, '*De Wro in het kort*', <www.infomil.nl> 27 februari 2014 (zoek op: onderwerpen> ruimte> wet-ruimtelijke-ordening> de wro in het kort).

Rijksoverheid, '*Omgevingswet*', <www.rijksoverheid.nl> 7 maart 2014 (zoek op: documenten en publicaties> wetsvoorstellen> omgevingswet).

Overige bronnen

Ministerie van I & M, *Hoofddijnennotitie uitvoeringsregelgeving Omgevingswet*, Den Haag: Rijksoverheid 2013.

Ministerie van I & M en Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter, *Waarom een Omgevingswet? Schets omgevingsrechtelijke problemen*, Den Haag: Rijksoverheid 2013.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *VNG-reactie op sturend kader uitvoeringsregelgeving Omgevingswet*, Den Haag: VNG 2013

Concept Memorie van toelichting Omgevingswet artikelsgewijs

Concept Memorie van toelichting Omgevingswet algemeen deel

Concept Wetsvoorstel Omgevingswet