

29 MEI 2017

STAGEMENTOR	: DE HEER KOOLS
EERSTE STAGEDOCENT	: DE HEER JANSEN
TWEEDE STAGEDOCENT	: DE HEER RITZEN
STUDENTNUMMER AVANS	: 2081869
STUDENTNUMMER FONTYS	: 296738



DE GEMEENTE ROOSENDAAL, REGISSEUR OF BEGELEIDER?

EEN ONDERZOEK NAAR FLEXIBILITEIT IN HET OMGEVINGSPLAN

STEFANIE VELDING
GEMEENTE ROOSENDAAL

Vertrouwelijk

Gemeente Roosendaal

'DE GEMEENTE ROOSENDAAL, REGISSEUR OF BEGELEIDER?'

Een onderzoek naar flexibiliteit in het omgevingsplan

Roosendaal, 29 mei 2017

Naam stagiaire	: Stefanie Velding
Opdrachtgever	: Gemeente Roosendaal
Stagementor	: de heer Kools
Eerste stagedocent	: de heer Jansen
Tweede stagedocent	: de heer Ritzen
Studentnummer Avans	: 2081869
Studentnummer Fontys	: 296738

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie genaamd *'De Gemeente Roosendaal, regisseur of begeleider?'* die ik met genoegen aan u presenteer. Dit onderzoeksrapport is het sluitstuk van mijn studie HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg.

De afgelopen veertien weken heb ik stage mogen lopen bij de Gemeente Roosendaal. Het was een hele gezellige, maar vooral ook een leerzame periode voor mij. Het theoretische aspect van dit onderzoeksrapport bestaat uit een combinatie van het huidige en het toekomstige omgevingsrecht. Ik heb hierdoor ontzettend veel informatie gevonden in allerlei bronnen en het was dan ook een grote uitdaging om al die gegevens te filteren en te verwerken in deze scriptie. Voordat ik begon met het schrijven van dit rapport dacht ik de hele tijd aan 'het eindproduct'. Ik zag het totale plaatje al voor me en ik wilde zo snel mogelijk die finishlijn halen. Nu realiseer ik mij dat de scriptie die voor u ligt vooral de kroon op mijn werk is, waar ik ontzettend trots op ben.

Het eindproduct is heel belangrijk, maar de weg daar naartoe is eigenlijk nog veel waardevoller geweest. Ik heb gemerkt dat ik mezelf de afgelopen weken beter heb leren kennen. Een dergelijk grootschalig onderzoek stelt je namelijk op de proef. Je moet bijvoorbeeld hoofd- en bijzaken onderscheiden, strategische keuzes maken, plannen en onder druk presteren.

Graag wil ik iedereen bedanken die een bijdrage aan mijn scriptie heeft geleverd. De heer Timmermans, de heer Vergouwen, mevrouw Mutsaers en mevrouw Sep hebben mij enorm geholpen, doordat zij tijd voor mij hebben vrijgemaakt om te praten over flexibiliteit in het omgevingsplan. In het bijzonder wil ik de heer Kools, mijn stagementor, bedanken voor de steun en de adviezen die ik de afgelopen maanden van hem heb mogen ontvangen. Tot slot wil ik mijn familie, vrienden, docenten en mede-stagiaires bedanken voor hun steun en vooral ook de gezelligheid tijdens deze afsluitende periode van mijn studie.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Stefanie Velding

Roosendaal, mei 2017

De inhoudsopgave

De samenvatting

Lijst met afkortingen

Hoofdstuk 1: de inleiding	1
1.1 De organisatie	1
1.2 De probleembeschrijving	1
1.3 De doelstelling	2
1.4 De centrale vraag en de deelvragen	2
1.5 Strategieën, bronnen en methoden	3
1.6 De leeswijzer	4
Hoofdstuk 2: het huidige wettelijke kader van het bestemmingsplan	5
2.1 De Nederlandse voorgeschiedenis	5
2.2 De inhoudelijke aspecten	7
2.2.1 De functies	7
2.2.2 De inhoudelijke elementen	7
2.3 De totstandkomingsprocedure	8
2.3.1 Het voorbereidingsbesluit	8
2.3.2 De vaststellingsfase	9
2.3.3 De actualisatieplicht	9
2.3.4 De rechtsbescherming	10
2.3.5 De voorlopige voorziening	10
2.4 Toezicht van het Rijk en de provincie	10
Hoofdstuk 3: het bestemmingsplan versus het omgevingsplan	12
3.1 Een introductie van de Omgevingswet	12
3.2 Het omgevingsplan (inhoudelijk)	13
3.2.1 Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties	14
3.2.2 Algemene regels	15
3.2.3 De meldingsplicht	16
3.2.4 Beleidsregels	16
3.2.5 De omgevingswaarden	17
3.3 Het omgevingsplan (procedureel)	18
3.3.1 Het overgangsrecht	18
3.3.2 De voorbereidingsfase	18
3.3.3 De vaststellingsfase en de rechtsbescherming	19
3.3.4 De actualisatieplicht	20
3.3.5 De instrumenten van het Rijk en de provincie	20

Hoofdstuk 4: planologische variaties en flexibiliteit.....	22
4.1 Gedetailleerdheid en globaliteit in het bestemmingsplan.....	22
4.2 Van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie	22
4.3 Flexibiliteitsinstrumenten	23
4.3.1 Intrinsieke flexibiliteit in het bestemmingsplan en het omgevingsplan	24
4.3.2 Binnenplanse flexibiliteit in het bestemmingsplan	25
4.3.3 Buitenplanse flexibiliteit in het bestemmingsplan	27
4.3.4 Binnen- en buitenplanse flexibiliteit in het omgevingsplan	28
4.4 Rechtszekerheid in het (flexibele) omgevingsplan.....	30
 Hoofdstuk 5: flexibiliteit in de praktijk	32
5.1 Biomineralen B.V.	32
5.2 Regionale samenwerking	35
5.3 De wens naar flexibiliteit bij andere gemeenten	35
 Hoofdstuk 6: conclusies en aanbevelingen	38
6.1 Conclusies	38
6.2 Aanbevelingen	40
 De literatuurlijst	42

De volgende bijlagen zijn opgenomen in een apart bijlagenboek:

- Bijlage 1: interview met de heer Vergouwen (Roosendaal)
- Bijlage 2: een verslag van de bijeenkomst 'implementatie Omgevingswet D6'
- Bijlage 3: interview met de heer Timmermans (Halderberge)
- Bijlage 4: interview met mevrouw Mutsaers (Bergen op Zoom)
- Bijlage 5: de eindpresentatie voor de Gemeente Roosendaal

De samenvatting

De verwachting is dat op 1 januari 2019 de nieuwe Omgevingswet in werking zal treden. Het begrip 'uitnodigingsplanologie' staat hierin centraal. Dit is een ordeningsvorm waarbij een overheid, in dit geval de gemeente, belanghebbenden uitnodigt en samen met hen beoordeelt in welke gebiedsdelen wel of geen (ruimtelijke) veranderingen nodig zijn. Een belangrijk gevolg hiervan is dat alle gemeentelijke bestemmingsplannen omgezet worden naar één integraal omgevingsplan. Dit plan bevat regels over 'de fysieke leefomgeving' en dat is een begrip dat meer wetten, sectoren en regelingen omvat dan het begrip 'een goede ruimtelijke ordening'. Op dit moment maakt de Gemeente Roosendaal gebruik van 'overwegend' gedetailleerde bestemmingsplannen. Het voordeel van dergelijke plannen is dat zij veel rechtszekerheid bieden in de aanleg- en beheerfase. Het nadeel van gedetailleerde omgevingsplannen is dat er weinig bewegingsruimte geboden kan worden voor nieuwe initiatieven. De Gemeente Roosendaal vraagt zich dan ook af hoe zij een gunstig vestigingsklimaat voor belanghebbenden in haar omgevingsplan kan creëren, gelet op het huidige en toekomstige omgevingsrecht én praktijkervaring van vergelijkbare gemeenten.

Uitnodigingsplanologie is op een aantal punten automatisch geïntegreerd in de nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot het omgevingsplan. In het huidige bestemmingsplan worden 'bestemmingen' gegeven en in het toekomstige omgevingsplan worden 'functies aan locaties' toebedeeld. Daarnaast kan de gemeenteraad ervoor kiezen om 'algemene regels ter bevordering van de fysieke leefomgeving' in het omgevingsplan op te nemen. Te denken valt aan beleidsregels of omgevingswaarden. Ook vervalt de actualisatieplicht en worden planschaderegelingen flink ingeperkt. Op procedureel gebied zal zich ook een aantal wijzigingen voordoen. De geldigheidsduur van een voorbereidingsbesluit wordt bijvoorbeeld verhoogd van één naar anderhalf jaar. Ook krijgt de gemeenteraad de mogelijkheid om het omgevingsplan te laten vaststellen door het college van burgemeester en wethouders. Verder wordt, als het gaat om vergunningverlening, de voorkeur gegeven aan de reguliere procedure in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De *lex silencio positivo*, het automatisch verlenen van een vergunning bij niet tijdig beslissen, wordt afgeschaft.

Een belangrijk middel voor de Gemeente Roosendaal om faciliterend op te kunnen treden in het kader van uitnodigingsplanologie is de toepassing van flexibiliteitsbepalingen in het omgevingsplan. De mate van flexibiliteit wordt bepaald door de gemeenteraad en het is daarmee een politiek-bestuurlijk vraagstuk. Een flexibel omgevingsplan heeft veel voordelen, maar het lijkt wel zo te zijn dat flexibiliteit op gespannen voet met rechtszekerheid staat. De bestuursrechter heeft immers weinig toetsbare normen. In de praktijk vinden belanghebbenden het daarom belangrijk dat er regels zijn om de functies, die aan locaties worden toebedeeld, te waarborgen. De gemeenten Halderberge en Bergen op Zoom geven hierdoor ook de voorkeur aan een 'kaderstellend' flexibel omgevingsplan. Aan de hand van deze resultaten wordt dan ook een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraad van de Gemeente Roosendaal gedaan. Houd ten eerste rekening met de politieke ambities. Bepaal aan de hand hiervan wat er per gebiedsdeel wel of niet geflexibiliseerd kan worden. Stel ook duidelijke kaders vast, zodat de functie van iedere locatie gewaarborgd blijft. Bepaal vervolgens ook hoe de rolverdeling eruit komt te zien tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, zodat hier geen onduidelijkheden over ontstaan. Betrek (burger-)participatie in het plan van aanpak voor de implementatie van de Omgevingswet. De verwachting is namelijk dat hiermee de kwaliteit van de besluitvorming verhoogd wordt en daardoor ontstaat er meer draagvlak. En tot slot, enthousiasmeer de specialisten en medewerkers door middel van het organiseren van themabijeenkomsten. Op deze manier leren zij al vroegtijdig omgaan met deze nieuwe, faciliterende, manier van werken.

Lijst met afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
Gemw	Gemeentewet
MR	Ministeriële regeling
MvT	Memorie van Toelichting
Ow	Omgevingswet
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Hoofdstuk 1: de inleiding

In het voorjaar van 2019 treedt, naar verwachting, de nieuwe Omgevingswet in werking. Het lijkt nu, in 2017, nog een ver-van-mijn-bed-show te zijn, maar velen suggereren dat het één van de grootste wetgevingsoperaties sinds de Grondwet van Thorbecke (1848) is! De Gemeente Roosendaal is nieuwsgierig geworden, want wat voor gevolgen brengen de wijzigingen in het ruimtelijke ordeningsrecht voor de inmiddels zo vertrouwde bestemmingsplannen met zich mee? Voordat hier nader op ingegaan wordt, zal eerst een korte kennismaking volgen met de organisatie waarvoor dit praktijkgerichte juridische onderzoeksrapport bestemd is.

1.1 De organisatie

De organisatie is de Gemeente Roosendaal. De gemeente, die gelegen is in Noord-Brabant, kende in 2013 ongeveer 77.000 inwoners.¹ Onder Lodewijk Napoleon werd Roosendaal in 1809 tot stad verheven, met als motivatie 'de uitgestrektheid en de volkrijkheid'.² Door de samenvoeging van de gemeenten Wouw, Roosendaal en Nispen ontstond per 1 januari 1997 de huidige Gemeente Roosendaal.³ Naast de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders kent de gemeente een directieteam met twee stafafdelingen (strategie en control) en dertien teams die onder drie hoofdgroepen vallen.⁴ Dit praktijkgerichte juridische onderzoeksrapport is direct gericht aan de gemeenteraad, maar indirect is het gericht aan de vakgroep Ruimtelijke Plannen van het team Ruimtelijke Ontwikkeling. Onder dit team vallen nog drie andere vakgroepen, namelijk Ruimte en Economie, Projecten en Vastgoed.

1.2 De probleembeschrijving

De afgelopen jaren heeft de Nederlandse maatschappij, mede door de financiële crisis, haar houding tegenover overheden verscherpt. Zowel particulieren als bedrijven zijn mondiger en kritischer geworden. We bevinden ons midden in een samenlevingsvorm die verbindt, deelneemt en samenwerkt. Die ontwikkelingen zijn ook te merken in het ruimtelijke ordeningsrecht. Er vindt een omslag plaats van een aanbodgerichte naar een meer vraaggerichte benadering van ruimtelijke ontwikkelingen. De wetgever heeft hierop ingespeeld bij het opstellen van de Omgevingswet.

In de loop der jaren is het omgevingsrecht er namelijk niet makkelijker op geworden. Hoe kan men nou het antwoord op een juridisch vraagstuk vinden in meer dan 40 wetten, 120 AMvB's en daarnaast nog eens 120 andere ministeriële regelingen? In de loop der tijd is tevens een flink aantal wetten aangepast, waardoor een grote mate van verbrokkeling is ontstaan. Met de toekomstige Omgevingswet wordt vanaf 2019 een andere weg ingeslagen. Er komt één integraal wettelijk kader, waarin regelingen met betrekking tot de 'fysieke leefomgeving' gebundeld en vereenvoudigd worden. De begrippen 'uitnodigingsplanologie' en 'participatie' staan hierin centraal.

Het is bekend dat het bestemmingsplan verdwijnt en weer terugkomt in de vorm van een omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat regels over 'de fysieke leefomgeving'. Dit is een breder begrip dan 'een goede ruimtelijke ordening' waar het huidige bestemmingsplan aan moet voldoen en waarbij bepalend is of er sprake is van ruimtelijke relevantie.

¹ 'Bevolkingsaantallen Roosendaal', *Stadsindex*, [Stadindex.nl](http://stadindex.nl) (zoek op *Roosendaal*).

² 'Stadsrechten Roosendaal', *Monumentenlijst*, [Monumenten.nl](http://monumenten.nl) (zoek op *Gemeente Roosendaal*).

³ 'De geschiedenis van Roosendaal', *Gemeente Roosendaal*, [Roosendaal.nl](http://roosendaal.nl) (zoek op *geschiedenis Roosendaal*).

⁴ 'Samenstelling college 2014-2018', *Gemeente Roosendaal*, [Roosendaal.nl](http://roosendaal.nl) (zoek op *college van burgemeester en wethouders*).

De Gemeente Roosendaal is nieuwsgierig geworden naar deze verandering. Op dit moment maakt de gemeente namelijk 'overwegend' gebruik van gedetailleerde bestemmingsplannen. Een positief effect hiervan is dat het rechtszekerheid biedt aan alle recht- en belanghebbenden op de gronden die binnen de bestemmingsplannen gesteld zijn. De keerzijde van gedetailleerde bestemmingsplannen is de mogelijke frustratie van veranderingsprocessen.

De gemeente wil er uiteraard voor zorgen dat de rechtszekerheid in het omgevingsplan gewaarborgd blijft. Daarnaast is het van belang dat het omgevingsplan 'toekomstbestendig' wordt. Dit betekent dat het plan mee moet kunnen groeien met de veranderingen in de maatschappij. De gemeente moet dus gaan denken in begrippen als 'participatie', 'samenwerking' en 'flexibiliteit' om goed aan te kunnen sluiten bij het gedachtegoed achter de nieuwe Omgevingswet. Er moet bekeken worden of die nieuwe wet- en regelgeving bewegingsruimte biedt om meer te kunnen faciliteren tussen diverse partijen, waardoor het grondgebied van de gemeente een gunstiger vestigingsklimaat voor belanghebbenden wordt. Kort samengevat, de 'zwakte' die het huidige bestemmingsplan kent, moet in de toekomst dé 'kracht' gaan worden van het omgevingsplan. Het college van burgemeester en wethouders dient dus haar rol als regisseur in te ruilen voor een rol als begeleider.

1.3 De doelstelling

Het doel van dit onderzoek was om op 29 mei 2017 een praktijkgericht juridisch onderzoeksrapport in te leveren bij de stagementor en de stagedocenten. Met deze scriptie wordt ernaar gestreefd om voor de Gemeente Roosendaal inzichtelijk te maken welke juridische en praktische mogelijkheden zij heeft om in het toekomstige omgevingsplan meer ruimte te bieden voor een gunstig vestigingsklimaat voor belanghebbenden. De resultaten van dit onderzoek zijn niet alleen gepubliceerd in het rapport, maar zijn tevens toegelicht in een mondelinge presentatie aan alle juristen van het team Ruimtelijke Ontwikkeling. De dia's van deze presentatie zijn terug te vinden in bijlage 5 van het bijlagenboek.⁵

1.4 De centrale vraag en de deelvragen

De centrale vraag die de Gemeente Roosendaal met dit onderzoek beantwoord wil zien, luidt als volgt:

'Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de gemeenteraad van de Gemeente Roosendaal ten aanzien van een gunstig vestigingsklimaat voor belanghebbenden in haar omgevingsplan, gelet op het huidige en toekomstige omgevingsrecht én praktijkervaring van vergelijkbare gemeenten?'

Om een antwoord op de centrale vraag te formuleren, dient eerst ingegaan te worden op de volgende deelvragen:

1. Hoe komt een bestemmingsplan juridisch tot stand?
2. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen het huidige bestemmingsplan en het toekomstige omgevingsplan?
3. Welke planologische varianten van het omgevingsplan zijn er en welke flexibiliteitsinstrumenten kunnen daarbij ingezet worden binnen en buiten het bestemmingsplan?
4. Aan welke flexibiliteitsinstrumenten geven vergelijkbare gemeenten de voorkeur en waarom?

⁵ Bijlage 5: de eindpresentatie voor de Gemeente Roosendaal.

1.5 Strategieën, bronnen en methoden

Ieder praktijkgericht juridisch onderzoeksrapport dient op een efficiënte, valide en systematische wijze te zijn opgebouwd. Hieronder zal kort per deelvraag weergegeven worden hoe dat gerealiseerd is.

1. Hoe komt een bestemmingsplan juridisch tot stand?

De strategie: in deze deelvraag staat 'onderzoek van het recht' centraal.

De bronnen: er is voor de bovenstaande strategie gekozen, omdat de totstandkoming van het bestemmingsplan geregeld is in de huidige wet- en regelgeving en dat is een belangrijke rechtsbron. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van literatuuronderzoek om de samenhang tussen de wetsartikelen te verduidelijken (met name teksten uit boeken, elektronisch beschikbare documenten en een artikel uit een tijdschrift).

De methoden: bij deze deelvraag staat met name 'de inhoudsanalyse' centraal. Dit is een methode waarbij men gebruik maakt van bestaand materiaal, zoals de wet.⁶ De wet is uitgepluisd en ook zijn teksten uit boeken, tijdschriften en elektronisch beschikbare documenten bekeken en gerangschikt. Aan de hand van die informatie is vervolgens een antwoord geformuleerd op deze deelvraag.

2. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen het huidige bestemmingsplan en het toekomstige omgevingsplan?

De strategie: in deze deelvraag staat 'onderzoek van het recht' centraal.

De bronnen: er is voor de bovenstaande strategie gekozen, omdat de inhoudelijke en procedurele aspecten van het bestemmingsplan en het omgevingsplan geregeld zijn in de huidige en de toekomstige wet- en regelgeving en dat is een belangrijke rechtsbron. Er zijn, naast de bestaande wet- en regelgeving ook diverse rechterlijke uitspraken en Kamerstukken geraadpleegd. Tevens is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek om de samenhang tussen de huidige en toekomstige wet- en regelgeving te verduidelijken (met name teksten uit boeken en elektronisch beschikbare documenten).

De methoden: bij deze deelvraag staat met name 'de inhoudsanalyse' centraal. Aan de hand van de bovenstaande bronnen is een antwoord geformuleerd op deze deelvraag.

3. Welke planologische varianten van het omgevingsplan zijn er en welke flexibiliteitsinstrumenten kunnen daarbij ingezet worden binnen en buiten het bestemmingsplan?

De strategie: in deze deelvraag staat 'onderzoek van het recht' centraal.

De bronnen: er is voor de bovenstaande strategie gekozen, omdat de inhoudelijke en procedurele aspecten van het bestemmingsplan en het omgevingsplan geregeld zijn in de huidige en de toekomstige wet- en regelgeving en dat is een belangrijke rechtsbron. Er zijn, naast de bestaande wet- en regelgeving ook diverse rechterlijke uitspraken en Kamerstukken geraadpleegd. Tevens is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek (met name teksten uit boeken en elektronisch beschikbare documenten) om de materie 'flexibiliteit' nader toe te lichten.

De methoden: bij deze deelvraag staat met name 'de inhoudsanalyse' centraal. Aan de hand van de bovenstaande bronnen is een antwoord geformuleerd op deze deelvraag.

⁶ Van Schaaijk 2011, p. 12.

4. Aan welke flexibiliteitsinstrumenten geven vergelijkbare gemeenten de voorkeur en waarom?

De strategie: in deze deelvraag staat 'onderzoek van de praktijk' centraal.

De bronnen: er is voor de bovenstaande strategie gekozen, omdat men inzicht krijgt in de wijze waarop het proces rondom de werking van het huidige bestemmingsplan en het toekomstige omgevingsplan in andere gemeenten tot uiting komt. Bij deze deelvraag is de nadruk dus gelegd op een casestudy.

De methoden: bij deze deelvraag staan met name 'de interviews' centraal die met juristen van de gemeenten Roosendaal, Bergen op Zoom en Halderberge zijn afgenomen. Aan de hand van deze resultaten is een antwoord geformuleerd op deze deelvraag.

1.6 De leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst stilgestaan bij de huidige wetgeving met betrekking tot de totstandkoming van een bestemmingsplan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op 'het omgevingsplan'. De meest cruciale verschillen met het bestemmingsplan worden op zowel inhoudelijk als op procedureel gebied nader toegelicht. Daarna wordt in hoofdstuk 4 bekeken welke planologische variaties er zijn en hoe flexibiliteit gerealiseerd kan worden. In hoofdstuk 5 worden de wensen van de gemeenten Bergen op Zoom en Halderberge met betrekking tot flexibiliteit toegelicht. Daarnaast wordt een casus, die zich in de praktijk afspeelt, aangehaald en wordt bekeken of flexibiliteit altijd haalbaar of gewenst is. In hoofdstuk 6 volgen tot slot de conclusies en aanbevelingen. Deze vormen samen het antwoord op de centrale vraag.

Hoofdstuk 2: het huidige wettelijke kader van het bestemmingsplan

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de voorgeschiedenis van het bestemmingsplan. Als de achtergrond geschetst is, wordt vervolgens de relevante wetgeving uit hoofdstuk drie van de Wro doorgespit. De gehele juridische procedure wordt toegelicht, inclusief de rechtsbeschermingsmogelijkheden en de actualisatieplicht. Tot slot wordt bekeken welke 'inspraakmogelijkheden' het Rijk en de provincie hebben bij de totstandkoming van een bestemmingsplan.

2.1 De Nederlandse voorgeschiedenis

De leefomstandigheden van de Nederlandse (arbeids-)bevolking was voor 1900 schrijnend te noemen. Onbemiddelde boeren trokken naar allerlei steden in de hoop werk te kunnen vinden, maar daardoor groeiden deze steden volledig uit hun voegen. Veel mensen (waaronder ook kleine kinderen) woonden in vervallen krotten en donkere, vochtige kelderwoningen waar geen daglicht binnen kon dringen.⁷ Aan deze problematiek moest de revolutionaire Woningwet in 1901 een einde maken. Dit is vrijwel de eerste wet in Nederland die iets zegt over de inrichting van ruimten.

De gemeenten gingen sindsdien steeds meer sturen in de ruimtelijke ordening en gaven aanwijzingen over de inrichting van diverse gebieden.⁸ Tot de Tweede Wereldoorlog werd gebruik gemaakt van legitimatieplanologie. Ontwikkelingen kregen bij deze planologievorm pas achteraf een formele plek op de kaart. Na de Tweede Wereldoorlog werd de boeg helemaal omgegooid. De gemeenten wilden de teugels meer aan gaan halen en daarmee trad een nieuw soort planologie in, namelijk de toelatingsplanologie.⁹ Bij de indeling van het grondgebied werd meer gekeken naar maatschappelijke waarden, zoals gezondheid of veiligheid. Initiatieven werden getoetst aan de regels die deze waarden beschermden. De Woningwet heeft zich steeds meer ontwikkeld en in 1962 is deze wet gesplitst in een Woningwet en een Wet op de ruimtelijke ordening. Alle gemeenten moesten bestemmingsplannen maken voor gebieden buiten de bebouwde kom en mochten dat binnen de bebouwde kom.¹⁰ De overheden hadden een toetsende en een handhavende rol. Doordat de gemeenten veel regels bij hun bestemmingsplannen opstelden, vonden critici dat zij niet genoeg aantoonde dat zij open stonden voor interessante initiatieven. Er werd dus te weinig gedacht in dynamiek, wat ten koste ging van de flexibiliteit van bestemmingsplannen.¹¹

Vanaf de jaren negentig maakte ontwikkelingsplanologie zijn intrede.¹² Overheden gingen massaal 'samenwerken' met projectontwikkelaars, zodat de 'dominantie' van de overheden afgezwakt zou worden en plaats zou maken voor meer initiatieven vanuit de private markt. In die tijd is er ontzettend veel gebeurd met de indeling van het Nederlandse grondgebied. In twintig jaar tijd zijn in Nederland bijna 650.000 woningen gebouwd! De Rijkswaterstaat heeft hier ook op ingespeeld door diverse bestaande wegen uit te breiden en nieuwe wegen aan te leggen.¹³ Het is dan ook niet vreemd dat deze periode 'de tijd van hoogconjunctuur' wordt genoemd.

In 2008 ging het helaas snel bergafwaarts met deze planologievorm toen de financiële crisis zijn intrede maakte. De heer Van Rooy, codirecteur van innovatieprogramma Nederland Boven Water en directeur van Accanto, heeft in december 2011 voor het tijdschrift Building

⁷ Hermans 2003, p. 18-24.

⁸ Van Rooy, *Building business* 2011, p. 38.

⁹ Van Rooy, *Building business* 2011, p. 38.

¹⁰ Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenburg-Van Middelkoop & Uylenburg 2016, p. 10.

¹¹ Van Rooy, *Building business* 2011, p. 39.

¹² Van Rooy, *Building business* 2011, p. 39.

¹³ Van Rooy, *Building business* 2011, p. 40.

Business een artikel geschreven over ruimtelijke veranderingen.¹⁴ Hij toonde een aantal globale cijfers aan om te laten zien hoe snel de Nederlandse economie in slechts drie jaar tijd achteruitging:

- De totale productie van nieuwbouwwoningen is in 2011 gezakt tot maximaal tienduizend per jaar;
- Er stonden in 2011 een kwart miljoen woningen te koop;
- Er stonden in 2011 dertienduizend winkels leeg;
- Er was in 2011 zevenmiljoen vierkante kilometer kantoorruimte onbenut.

Sinds 2010 wordt er in Nederland steeds meer gedebatteerd over uitnodigingsplanologie. Dit is geen vreemde ontwikkeling, want door de economische crisis merkt de Nederlandse maatschappij dat gebiedsontwikkelingen gestagneerd zijn. De gemeenten bezuinigen namelijk al een aantal jaren en daardoor zijn ze minder snel geneigd om samenwerkingsverbanden te zoeken met projectontwikkelaars. Vanuit de maatschappij is het wenselijk dat gemeenten een faciliterende rol aannemen en meer verantwoordelijkheden afdragen aan andere partijen, zodat voor belanghebbenden een gunstig vestigingsklimaat gerealiseerd wordt.¹⁵

De gemeenten hanteren in het huidige systeem vier juridische instrumenten die hulp bieden bij de indeling van ruimten. Voor de volledigheid worden deze hieronder opgesomd. Vervolgens zal de rest van dit hoofdstuk geweid zijn aan het tweede instrument, namelijk het bestemmingsplan.

Structuurvisie	Dit is een vormvrij politiek-bestuurlijk beleidsstuk, waarin strategische hoofdkeuzen op het gebied van 'een goede ruimtelijke ordening' voor de lange termijn geformuleerd zijn, zie artikel 2.1 Wro. Deze visie bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van bevoegdheden.
Bestemmingsplan	Zie paragraaf 2.2 t/m 2.4.
Beheersverordening	Deze verordening is gelijk aan een bestemmingsplan. Dit instrument is bedoeld om bestaande situaties vast te leggen. In die gebieden zullen zich voorlopig geen nieuwe ontwikkelingen voordoen, zie artikel 3.38 Wro. Er geldt geen voorbereidingsprocedure en er is geen bezwaar en beroep mogelijk tegen de vaststelling. De bestuurslasten zijn hierdoor relatief laag.
Omgevingsvergunning	Gemeentelijke toestemmingsbesluiten (vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en meldingsplichten) die betrekking hebben op een goede ruimtelijke ordening. ¹⁶

¹⁴ Van Rooy, *Building business* 2011, p. 40.

¹⁵ 'Maatschappelijk initiatief en de gemeente: faciliteren, maar hoe?', *Kwink groep* 21 januari 2015, Kwinkgroep.nl (zoek op *faciliterende gemeenten*).

¹⁶ Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenburg-Van Middelkoop & Uylenburg 2016, p. 161.

2.2 De inhoudelijke aspecten

Het is bijzonder om te zien hoe in ruim een eeuw tijd het ruimtelijke ordeningsrecht zich ontwikkeld heeft. Door grote gebeurtenissen in onze geschiedenis, zoals de invoering van de Woningwet, de Tweede Wereldoorlog en de financiële crisis veranderden de 'wensen' van de maatschappij en dat was gelijk te merken aan de wijze waarop ruimtelijk beleid vormgegeven werd en ruimtelijke plannen werden opgesteld. In hoofdstuk 4 zal nader ingegaan worden op de huidige planologische varianten van het bestemmingsplan en de mogelijke flexibiliteitsinstrumenten die toegepast kunnen worden. In deze deelvraag wordt verder stilgestaan bij de inhoudelijke en de procedurele aspecten van het bestemmingsplan.

2.2.1 De functies

Een bestemmingsplan heeft twee functies.¹⁷ De eerste functie is de instrumentele functie. Het 'recht' is namelijk gericht op een 'doel', de inrichting van de ruimten. De tweede functie is de waarborgingsfunctie. Er is sprake van tegenwicht voor de burger in relatie tot de grote ingrijpende overheid. In de vaststellingsfase kan men bijvoorbeeld een zienswijze indienen (nader uitgewerkt in hoofdstuk 2.3.2). Tevens kan men achteraf in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak, zie hoofdstuk 2.3.4. Een bestemmingsplan is anderzijds ook een handvat voor gemeenten om te kunnen sanctioneren. Mocht een (rechts-)persoon zich niet houden aan de toegewezen bestemming, dan kan de betrokken gemeente een bestuurlijke sanctie opleggen, te weten last onder bestuursdwang (artikel 125 Gemw jo. afdeling 5.3.1 Awb) of last onder dwangsom (artikel 125 Gemw jo. afdeling 5.3.2 Awb).

2.2.2 De inhoudelijke elementen

Uit hoofdstuk 2, paragraaf 2.1, valt af te leiden dat gemeenten bestemmingsplannen gebruiken om de functies van bepaalde gebieden vast te leggen.¹⁸ Hoofdstuk 3 van de Wro staat helemaal in het teken van bestemmingsplannen. Artikel 3.1 lid 1 Wro geeft aan dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vaststelt, waarbij het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' in acht moet worden genomen. De gemeente deelt haar gehele grondgebied in stukken op en geeft deze bestemmingen, bijvoorbeeld 'woongebied' of 'natuur'. Met het oog op die bestemmingen worden nadere voorschriften of regels opgesteld die juridisch bindend zijn.

Te denken valt aan regels omtrent maximale bouwhoogtes of aanvullende technische vereisten voor bebouwing.¹⁹ Volgens artikel 3.1.3 Bro bevat een bestemmingsplan, naast de voorgeschreven bestemmingen en regels, tevens een beschrijving van die bestemmingen waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven.

De bestemmingen zijn eenvoudig te herkennen op de (juridisch bindende) plankaart. De digitale versie van de plankaart wordt ook wel 'de verbeelding' genoemd. Het basisartikel voor plankaarten is artikel 1.2.5 lid 2 Bro. In lid 2 van dit artikel staat dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de te hanteren standaarden voor de geometrische plaatsbepaling. De gemeenten dienen, bij de opstelling van plankaarten, de ministeriële handleiding van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (hierna: NIROV) in acht te nemen. Het NIROV zet zich als onafhankelijke vereniging in voor een hogere en duurzame kwaliteit van onze leefomgeving. Dit is mensenwerk dat constructieve samenwerking vergt tussen verschillende professionals en streeft naar inhoudelijke samenhang in de ruimtelijke ontwikkeling van lokaal tot internationaal schaalniveau.²⁰

¹⁷ Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenburg-Van Middelkoop & Uylenburg 2016, p. 11.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, nr. 3, p. 19 (MvT).

¹⁹ 'Bestemmingsplanprocedure', *Omgevingsrechtadvocaat*, Omgevingsrechtadvocaat.nl (zoek op *bestemmingsplan procedureel*).

²⁰ 'Onze organisatie', *Narcis*, Narcis.nl (zoek op *over NIROV*).

Volgens artikel 3.1.6 lid 1 onder a t/m f Bro bevat een bestemmingsplan een uitgebreide toelichting. Deze toelichting is, in tegenstelling tot de bestemmingsbepalingen (inclusief bijbehorende regels) en de plankaart, juridisch gezien niet bindend. Het is echter wel een zeer belangrijk onderdeel van het bestemmingsplan. In de toelichting wordt namelijk gemotiveerd waarom met de uitvoering van het plan sprake is van 'een goede ruimtelijke ordening'. Alle relevante stedenbouwkundige, planologische, beleidsmatige, milieutechnische (mogelijk door middel van een milieueffectrapport, zie artikel 3.1.6 lid 5 Bro) en economische aspecten worden hierin meegenomen.²¹ Ook dient, volgens vaste jurisprudentie, aannemelijk gemaakt te worden dat het bestemmingsplan binnen de planperiode uitvoerbaar is.²²

Tot slot dient bestuurlijk overleg gevoerd te worden met de betrokken gemeentebesturen, waterschapsbesturen en met de diensten van het Rijk en de provincie, zie artikel 3.1.1 Bro.²³ Het bestemmingsplan zal dan juridisch gezien op één lijn zitten met het beleid van andere overheden. Als een gemeente ruimtelijke besluiten wil nemen die bijvoorbeeld betrekking hebben op het mogelijk maken van stedelijke ontwikkelingen (detailhandel, wonen, horeca, etc.), dan dient zij hierbij toe te lichten in hoeverre rekening is gehouden met 'de ladder voor duurzame verstedelijking', zie artikel 3.1.6 lid 2 Bro.²⁴ Allereerst moet gemotiveerd worden of er sprake is van een actuele regionale behoefte. Is dit het geval, dan dient bekeken te worden of die behoefte kan worden gerealiseerd binnen de bestaande stedelijke gebieden in de regio door herstructurering of transformatie van die gebieden. Is de behoefte niet uitvoerbaar binnen een bestaand stedelijk gebied in de regio, dan moet beschreven worden in hoeverre de ontwikkeling mogelijk is op locaties die voor verschillende middelen van vervoer al ontsloten zijn of worden. Dit stappenplan heeft als doel het stimuleren van een zorgvuldig ruimtegebruik door gemeenten en provincies.²⁵

2.3 De totstandkomingsprocedure

Als de gemeenteraad het voornemen heeft om een bestemmingsplan voor te bereiden, dan maakt zij dit openbaar via nieuws-, huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze volgens artikel 1.3.1 lid 1 en 2 Bro jo. artikel 3:12 lid 1 en 2 Awb. Tijdens deze voorbereidingsfase wordt een 'voorontwerpbestemmingsplan' opgesteld. Aan dit traject gaat een aantal onderzoeken vooraf. Zo wordt onderzoek gedaan naar de bodemgesteldheid, ruimtelijke en economische ontwikkelingen en de bestaande gebruiksfuncties.²⁶ Deze onderzoekverplichting vindt onder andere zijn grondslag in artikel 3.1.6 (lid 1 onder a t/m f) Bro (de toelichting bij de keuzes die gemaakt worden), maar ook is artikel 3:2 Awb zeker niet onbelangrijk. Uit dit artikel vloeit namelijk het formele zorgvuldigheidsbeginsel voort. Dit houdt in dat het bestuursorgaan alle feiten en belangen, die bij het besluit betrokken zijn, moet onderzoeken.

2.3.1 Het voorbereidingsbesluit

De gemeenteraad kan vóór de bestemmingsplanprocedure een voorbereidingsbesluit nemen. De gemeenteraad verklaart hiermee dat een bestemmingsplan voorbereid wordt, zie artikel 3.7 lid 1 Wro. Het doel van zo'n voorbereidingsbesluit is omschreven in artikel 3.3 lid 1 Wabo. Op het moment dat een (rechts-)persoon een vergunning aanvraagt, dan moet deze worden aangehouden. Er wordt pas een beslissing genomen op het moment dat het voorbereidingsbesluit vervalt.

²¹ 'adviesgroep 2010', *Bestemmingsplannen*, Bestemmingsplannen.nl (zoek op *adviesgroep bestemmingsplannen*).

²² ABRvS 17 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF1002.

²³ Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenburg-Van Middelkoop & Uylenburg 2016, p. 252.

²⁴ Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenburg-Van Middelkoop & Uylenburg 2016, p. 253.

²⁵ 'De grond onder de ladder', *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, Minienm.nl (zoek op *ladder voor duurzame verstedelijking*).

²⁶ Van Buuren e.a. 2010, p. 91.

Een voorbereidingsbesluit vervalt wanneer niet binnen één jaar na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd en uiteraard op het moment dat het bestemmingsplan in werking treedt, zie artikel 3.7 lid 5 en 6 Wro. Het bestaande grondgebruik wordt, bij een voorbereidingsbesluit, letterlijk 'bevroren'. Op grond van het oude bestemmingsplan worden geen vergunningen meer verleend, want deze kunnen in strijd zijn met het nieuwe bestemmingsplan. Op deze manier wordt voorkomen dat toekomstige bestemmingen gefrustreerd worden.²⁷

Artikel 3.3 Wabo bepaalt dat de aanhoudingsplicht alléén geldt voor aanvragen waarvoor er geen weigeringsgronden zijn. Een aanhoudingsplicht voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor het bouwen of het uitvoeren van werken en werkzaamheden, kan ook ontstaan zonder dat er een voorbereidingsbesluit genomen is. Als het ontwerp van een bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd, ontstaat er van rechtswege een aanhoudingsplicht totdat het nieuwe bestemmingsplan in werking treedt of het bestemmingsplan in beroep vernietigd is.²⁸ Volgens artikel 3.3 lid 3 Wabo kan de aanhoudingsplicht doorbroken worden voor activiteiten die niet in strijd zijn met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan. De vergunning kan dan gewoon worden verleend. Tegen een voorbereidingsbesluit staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4 voor nadere informatie over 'de rechtsbescherming'), omdat dit besluit genoemd is in de negatieve lijst, zie artikel 8:5 Awb jo. artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Deze lijst bevat wetten en specifieke besluiten die niet voor beroep vatbaar zijn.

2.3.2 De vaststellingsfase

Artikel 3.8 Wro is het basisartikel voor de bestemmingsplanprocedure. Lid 1 van dit artikel geeft aan dat voor de voorbereiding van het bestemmingsplan afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard. Deze procedure begint op het moment dat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. Volgens artikel 3.8 lid 1 sub d Wro kan een ieder binnen zes weken zienswijzen naar voren brengen over dit ontwerp. Volgens artikel 3.8 lid 1 sub e Wro moet de gemeenteraad vervolgens binnen twaalf weken na de zienswijzentermijn het bestemmingsplan vaststellen. Binnen twee weken na de vaststelling hiervan dient het bestemmingsplan bekend te worden gemaakt volgens de regels van de Awb (artikel 3:12 lid 1 en 2 Awb). Het bestemmingsplan treedt vervolgens officieel in werking op de dag nadat de beroepstermijn van zes weken afgelopen is, zie artikel 3.8 lid 5 Wro.

2.3.3 De actualisatieplicht

Voor het bestemmingsplan geldt een actualisatieplicht. Iedere tien jaar na de vaststelling van een bestemmingsplan dient het plan vernieuwd te worden volgens artikel 3.1 lid 2 Wro.²⁹ De wetgever heeft in lid 4 van dit artikel een sanctie opgenomen. Als een gemeenteraad binnen tien jaar, gerekend vanaf het tijdstip van de vaststelling, niet opnieuw een bestemmingsplan vaststelt, dan behoudt het plan zijn geldigheid, maar vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten door de gemeente (voor verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan).³⁰ Als de gemeenteraad vindt dat een huidig bestemmingsplan nog steeds voldoet aan het begrip 'een goede ruimtelijke ordening', dan kan zij toch besluiten om het bestemmingsplan niet te vernieuwen, maar te verlengen met een periode van tien jaar (zie artikel 3.1 lid 3 Wro).

²⁷ 'Voorbereidingsbesluit', *De Veranderfabriek*, veranderfabriek.org (zoek op *het voorbereidingsbesluit*).

²⁸ Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenburg-Van Middelkoop & Uyenburg 2016, p. 279.

²⁹ 'Tijdige actualisatie van bestemmingsplannen: de feiten, de risico's, het nut en de noodzaak', *Actueel in ruimte* 15 april 2012, actueelinruimte.nl (zoek op *actualisatie van bestemmingsplannen*).

³⁰ 'Bestemmingsplan actualiseren voor 1 juli 2013', AKD, AKD.nl (zoek op *actualiseringsplicht bestemmingsplan*).

2.3.4 De rechtsbescherming

Tegen een besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan staat voor belanghebbenden in eerste en enige aanleg beroep open bij de Afdeling, zie artikel 8:1 jo. artikel 8:6 lid 1 jo. artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

Men hoeft niet van tevoren een bezwaarschrift in te dienen in de zin van artikel 7:1 lid 1 sub d Awb, omdat op deze procedure afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard en men eerst een zienswijze in heeft kunnen dienen. Per planonderdeel wordt vervolgens door de Afdeling bepaald of iemand belanghebbende is.³¹

Er is hiervoor wel een aantal beoordelingscriteria opgesteld die de Afdeling meeneemt in deze afweging:

1. *Wat is de afstand tussen het perceel van appellant en het planonderdeel?*
2. *Heeft de appellant zicht op het planonderdeel?*
3. *Heeft de ruimtelijke uitstraling die het planonderdeel heeft of krijgt invloed op het perceel van appellant?*

Op het moment dat iemand geen zienswijze heeft ingediend en het bestemmingsplan wordt vastgesteld, dan kan diegene niet meer in beroep bij de Afdeling. Het indienen van een zienswijze is namelijk een vereiste om verder te kunnen gaan met procederen (de fuikwerking uit artikel 6:13 Awb). De Afdeling geeft aan dat een zienswijze ingediend kan worden op de plandelen, aanduidingen en voorschriften.³² Op deze hoofdregel is echter wel een uitzondering van toepassing. Op het moment dat de gemeenteraad een bestemmingsplan afwijkend van het ontwerpbestemmingsplan vaststelt, dan kan een ieder tegen de nieuwe onderdelen van het plan wel in beroep gaan, omdat er geen gelegenheid is geboden om zienswijzen in te kunnen dienen. Nadere argumenten ter onderbouwing van zienswijzen kunnen wel in iedere fase ingebracht worden.

2.3.5 De voorlopige voorziening

Een belanghebbende kan de inwerkingtreding van een bestemmingsplan proberen op te laten schorten. Allereerst moet volgens artikel 8:81 lid 1 Awb beroep ingesteld worden tegen het vaststellingsbesluit zelf. Vervolgens kan de belanghebbende een voorlopige voorziening bij de voorzitter van de Afdeling verzoeken. Uit artikel 8.4 Wro blijkt dat het bestemmingsplan dan niet in werking treedt totdat de voorzitter een beslissing op dat verzoek genomen heeft. Als de voorzitter het verzoek toewijst, dan geeft hij vervolgens aan op welke onderdelen van het bestemmingsplan de voorlopige voorziening betrekking heeft. Die delen worden dan geschorst tot er uitspraak in de bodemzaak gedaan is.³³

2.4 Toezicht van het Rijk en de provincie

De Nederlandse gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de vaststelling van hun bestemmingsplannen. Men zegt ook wel: *“wat decentraal kan, moet decentraal”*. De gemeenten weten namelijk als geen ander welke ‘wensen’ er spelen binnen hun eigen gebieden. Toch kunnen het Rijk en de provincie met instrumenten ervoor zorgen dat hun beleid voorrang heeft op het gemeentelijke beleid.

De algemene maatregel van bestuur en de provinciale planologische verordening

De grondslag van deze bevoegdheden is terug te vinden in artikel 4.3 Wro voor het Rijk en artikel 4.1 Wro voor de provincie.³⁴ In deze juridisch bindende documenten kunnen algemene regels opgenomen worden. De gemeenteraad van de betrokken gemeente moet haar bestemmingsplannen vervolgens aanpassen, zodat deze plannen niet strijdig zijn met de maatregel of de verordening.

³¹ ABRvS 28 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8917.

³² ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1716.

³³ Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenburg-Van Middelkoop & Uylenburg 2016, p. 257.

³⁴ ‘Bevoegdheden Rijk en provincie’, *Meestermeester*, Meestermeester.nl (zoek op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening).

Gebeurt dit niet, dan dienen aanvragen voor met name omgevingsvergunningen voor bouwen rechtstreeks getoetst te worden aan de AMvB of de provinciale verordening.

De proactieve aanwijzing

De grondslag van deze aanwijzingsvariant is terug te vinden in artikel 4.4 Wro voor het Rijk en artikel 4.2 Wro voor de provincie. Op het moment dat een gemeente nog geen bestemmingsplan heeft gemaakt en er provinciale of nationale belangen aanwezig zijn (bijvoorbeeld provinciale wegen of een windmolenpark), dan hoeft het optreden van de gemeente niet afgewacht te worden. De minister van Infrastructuur en Milieu en de Gedeputeerde Staten kunnen dan aan deze gemeente een opdracht geven. Er moet een bestemmingsplan komen met de nieuwe wensen van het Rijk en/of de provincie hierin verwerkt.

De reactieve aanwijzing

De grondslag van deze aanwijzingsvariant is terug te vinden in artikel 3.8 lid 6 Wro. Als de gemeente een bestemmingsplan gemaakt heeft en de minister van Infrastructuur en Milieu en/of Gedeputeerde Staten zien dat daar iets in staat dat strijdig is met hun eigen beleid, dan kunnen zij een zienswijze indienen. Als de minister en/of Gedeputeerde Staten in de gaten hebben dat er niets met deze zienswijze gedaan wordt, dan kunnen zij een reactieve aanwijzing geven. Het onderdeel van het bestemmingsplan waar de zienswijze betrekking op heeft, treedt dan niet in werking. De voorwaarde voor het indienen van deze reactieve aanwijzing is dus wel dat de minister en/of Gedeputeerde Staten vooraf al een zienswijze hebben moeten indienen.

Het inpassingsplan

De grondslag van dit inpassingsplan is terug te vinden in artikel 3.28 Wro voor het Rijk en artikel 3.26 Wro voor de provincie. De minister van Infrastructuur en Milieu en de Gedeputeerde Staten hebben de bevoegdheid om, in het kader van hun eigen belangen, zelf een bestemmingsplan vast te stellen voor het grondgebied van de gemeente. Dit wordt ook wel een 'inpassingsplan' genoemd. Een dergelijk plan heeft een maximale duur van tien jaar.³⁵ Op deze manier kunnen het Rijk en de provincie ingrijpen in de autonomie van gemeenten.

³⁵ 'Bevoegdheden Rijk en provincie', *Meestermeester*, Meestermeester.nl (zoek op *de nieuwe Wet ruimtelijke ordening*).

Hoofdstuk 3: het bestemmingsplan versus het omgevingsplan

In het vorige hoofdstuk is het wettelijke kader van het huidige bestemmingsplan geschetst. In dit hoofdstuk wordt vervolgens een blik geworpen op het toekomstige omgevingsplan. Er volgt allereerst een introductie van de Omgevingswet en het (gemeentelijke) omgevingsplan. Zowel de inhoudelijke als de procedurele wijzigingen, ten opzichte van het huidige bestemmingsplan, worden hierin meegenomen. Verder wordt bekeken of er aanpassingen zijn in de rechtsbeschermingsopties, wordt het overgangsrecht toegelicht en tot slot worden ook hier de ‘inspraakmogelijkheden’ van het Rijk en de provincie aangehaald.

3.1 Een introductie van de Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht is zeer complex. Er zijn meer dan twintig wetten en honderden regelingen. Inwoners, ondernemers en veel overheden geven aan dat de huidige wetgeving ingewikkeld, gedetailleerd en versnipperd is. De overheden bieden weinig ruimte voor een integrale benadering en de inwoners en ondernemers binnen ons (dichtbevolkte) land weten niet precies wat er per gebiedsdeel mogelijk is.³⁶ De maatschappij wordt dynamischer en overheden blijven te veel hangen veilige posities, waardoor initiatieven nauwelijks kansen krijgen. Met de Omgevingswet wordt vanaf 2019 een andere weg ingeslagen. Met het toekomstige omgevingsrecht worden namelijk begrippen als ‘overzichtelijkheid’, ‘flexibiliteit’, ‘participatie’ en ‘integraliteit’ beoogd.³⁷ In het onderstaande schema volgen cijfers die aantonen dat het ruimtelijke ordeningsrecht efficiënter en samenhangend ingedeeld gaat worden.³⁸

De huidige situatie	De toekomstige situatie
26 wetten	1 wet
4700 artikelen	349 artikelen
120 AMvB's	4 AMvB's
120 MR's	10 MR's

Het is belangrijk dat afwegingen zoveel mogelijk op decentraal niveau gemaakt worden ('wat decentraal kan, moet decentraal'). Van gemeenten wordt verwacht dat zij al bij de totstandkoming van omgevingsplannen (flexibele) samenwerkingsverbanden aangaan met inwoners, ondernemers en belangenorganisaties. De VNG benadrukt dat samenwerken belangrijk is, omdat op deze manier alle aanwezige kennis en creativiteit optimaal benut wordt en dat heeft een positief effect op de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak.³⁹

Met de hier bovengenoemde stelselherzieningen worden volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vier concrete doelen nagestreefd:⁴⁰

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

³⁶ 'Factsheet nieuwe Omgevingswet', *Vereniging Nederlandse gemeenten* februari 2016, VNG.nl (zoek op *doelen nieuwe Omgevingswet*). Zie ook: *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 88.

³⁷ 'Factsheet nieuwe Omgevingswet', *Vereniging Nederlandse gemeenten* februari 2016, VNG.nl (zoek op *doelen nieuwe Omgevingswet*).

³⁸ 'De Omgevingswet komt eraan: bereid je voor!', *Cobouw* 6 maart 2017, Cobouw.nl (zoek op *cijfers Omgevingswet*).

³⁹ 'Factsheet nieuwe Omgevingswet', *Vereniging Nederlandse gemeenten* februari 2016, VNG.nl (zoek op *doelen nieuwe Omgevingswet*).

⁴⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Hoofddijnennotitie uitvoeringsregelgeving Omgevingswet', p. 7. Zie ook: *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 31.

- 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.

Alle overheden zullen in de aankomende jaren hun juridische stukken wijzigen, zodat de wet- en regelgeving aansluit op de nieuwe Omgevingswet. Alle gemeenten gaan gebruik maken van de instrumenten die hieronder kort weergegeven worden. Vervolgens zal nader ingegaan worden op de inhoudelijke en de procedurele kant van het tweede gemeentelijke instrument, namelijk het omgevingsplan.

De omgevingsvisie	Dit is een vormvrij politiek-bestuurlijk beleidsstuk, waarin strategische hoofdkeuzen op het gebied van 'de fysieke leefomgeving' voor de lange termijn kunnen worden geformuleerd, zie artikel 3.1 lid 1 van de Omgevingswet (hierna: Ow). Deze visie bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van bevoegdheden. ⁴¹ Ook kunnen gemeenten verdere beleidsstukken opstellen die verband houden met de structuurvisie. Dit worden ook wel programma's genoemd. Een programma is uitvoeringsgericht. De gemeente werkt het beleid voor aspecten van de fysieke leefomgeving uit. ⁴² Een programma bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van bevoegdheden. Een programma kan vastgesteld worden door het college van burgemeester en wethouders, het waterschap, Gedeputeerde Staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu (zie artikel 3.3 Ow).
Het omgevingsplan	Zie paragraaf 3.2 t/m 3.6.
De omgevingsvergunning	Gemeentelijke toestemmingsbesluiten (vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en meldingsplichten) die betrekking hebben op 'de fysieke leefomgeving'. ⁴³

3.2 Het omgevingsplan (inhoudelijk)

Alle gemeenten gaan vanaf 2019 hun bestemmingsplannen inruilen voor één centraal omgevingsplan. Dit plan bevat regels over 'de fysieke leefomgeving' en dat is een begrip dat meer wetten, sectoren en regelingen omvat dan het begrip 'een goede ruimtelijke ordening'. Onder 'de fysieke leefomgeving' vallen in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen en cultureel erfgoed, zie artikel 1.2 lid 2 Ow.

⁴¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, (MvT algemeen deel, p. 3).

⁴² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, (MvT algemeen deel, p. 3).

⁴³ Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenborg-Van Middelkoop & Uylenburg 2016, p. 161.

De hiervoor genoemde onderdelen zijn niet limitatief. Bij deze wet horen namelijk vier AMvB's die duidelijkheid zullen gaan geven over de onderdelen die verder direct en indirect in het belang van 'de fysieke leefomgeving' zijn en daardoor meegenomen dienen te worden in elk omgevingsplan. Op dit moment zijn de volgende AMvB's ter consultatie aangeboden:⁴⁴

Het Omgevingsbesluit	Regels voor burgers, bedrijven en bestuursorganen. Dit besluit geeft een uitwerking weer van de instrumenten van de Omgevingswet in procedures en algemene bepalingen.
Het Besluit kwaliteit leefomgeving	Regels voor bestuursorganen. Dit besluit geeft de inhoudelijke rijksnormen voor de fysieke leefomgeving, omgevingswaarden, monitoring van diverse gegevens, en beoordelingskaders voor omgevingsvergunningen weer.
Het Besluit activiteiten leefomgeving	Regels voor bedrijven en bestuursorganen. Dit besluit geeft een uitwerking weer van rijksregels over activiteiten in inhoudelijke voorschriften.
Het Besluit bouwwerken leefomgeving	Regels voor bedrijven en burgers. Dit besluit geeft een uitwerking weer van rijksregels over bouwactiviteiten en (asbest-)slopen.

Iedere gemeente heeft een flink aantal verordeningen die iets over die 'fysieke leefomgeving' bepaalt. Te denken valt bijvoorbeeld aan een kapverordening, een erfgoedverordening of een standplaatsverordening. Een van de uitgangspunten van de nieuwe Omgevingswet is dat deze verordeningen in één omgevingsplan verwerkt moeten worden. De Omgevingswet bepaalt immers dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast dient te stellen (zie artikel 4.1 lid 1 Ow). Enerzijds bestaat het omgevingsplan dus, net als het huidige bestemmingsplan, nog steeds (mede) uit een plankaart, maar anderzijds krijgt het plan het karakter van een verordening door de verbredende (integrale) reikwijdte. De instrumentele- en de waarborgingsfunctie van het bestemmingsplan, zoals opgesomd in hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.1, zullen ook voor het omgevingsplan gelden, maar de opzet van de regelgeving zal in dit plan anders zijn. Een aantal belangrijke aspecten van het omgevingsplan zal in de onderstaande paragrafen behandeld worden.⁴⁵

3.2.1 Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

In hoofdstuk 2, met name in paragraaf 2.2.2 is toegelicht hoe een bestemmingsplan eruit ziet en dat er 'bestemd' wordt ten behoeve van 'een goede ruimtelijke ordening'. In paragraaf 3.2 is weergegeven dat het omgevingsplan een brede reikwijdte heeft, omdat het begrip 'de fysieke leefomgeving' in acht moet worden genomen. Het gemeentelijke omgevingsplan moet in ieder geval een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (bestemmingsmogelijkheden) en overige regels ter bevordering van onze 'fysieke leefomgeving' bevatten (zie artikel 4.2 Ow).⁴⁶

⁴⁴ 'Het omgevingsbesluit en drie andere AMvB's', *Vereniging van Nederlandse gemeenten* februari 2016, VNG.nl (zoek op *AMvB's Omgevingswet*).

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT algemeen deel, p. 88).

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 123.

De wetgever heeft in het omgevingsplan bewust voor een andere terminologie gekozen. Er worden dus niet langer meer 'bestemmingen' aan gebieden gegeven, maar er worden 'functies' aan 'locaties' toebedeeld.⁴⁷ Op deze manier wordt aangesloten bij de algehele terminologie die de Omgevingswet hanteert. Als een gemeente functies aan locaties wil toebedelen, dan zal zij bij deze functietoekenning een onderscheid moeten maken tussen twee belangrijke aspecten.⁴⁸ Elke toekenning bestaat namelijk uit functiekenmerken en locatiekenmerken. Bij functiekenmerken staan bepaalde taken of dienstbaarheden, zoals werkwijzen of voorwaarden, centraal die onderdelen van 'de fysieke leefomgeving' begunstigen.⁴⁹ In het huidige stelsel zijn dergelijke regels terug te vinden in de bestemmingsplannen, de beheersverordeningen, maar ook de waterschapskeuren en de overige verordeningen (zoals de monumentenverordening).

Locatiekenmerken hebben betrekking op een geometrische plaatsbepaling en per locatie zijn aparte gebruiksregels van toepassing (te denken valt aan een waterbergingsgebied of aan een monument). Bij een locatie kan het gaan om een punt, een perceel, een plaats, een gebied of een ander object.⁵⁰

3.2.2 Algemene regels

Volgens de Omgevingswet kunnen, naast de regels die betrekking hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ook algemene regels worden opgenomen in het omgevingsplan (zie artikel 4.1 lid 1 Ow). Deze bevoegdheid kan alleen door gemeenten worden uitgeoefend als het Rijk of de provincie géén algemene regels over het betreffende onderwerp hebben vastgesteld (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.5). Nu kan het echter voorkomen dat deze regels niet genoeg hulp kunnen bieden bij specifieke gevallen. Tevens kan het voorkomen dat deze regels onvoldoende bescherming bieden voor het begrip 'de fysieke leefomgeving'. De wetgever heeft in de Omgevingswet mogelijkheden geboden die dergelijke situaties kunnen voorkomen. De volgende mogelijkheden worden in de onderstaande alinea's nader behandeld:

- Maatwerkvoorschriften (artikel 4.5 Ow);
- Maatwerkregels (artikel 4.6 Ow);
- Gelijkwaardigheidsregels (artikel 4.7 Ow).

Maatwerkvoorschriften

In artikel 4.5 Ow is bepaald dat het bevoegde gezag maatwerkvoorschriften mag opstellen voor bepaalde onderwerpen. Dat kan in bijzondere gevallen zijn, maar deze voorschriften kunnen ook binnen het omgevingsplan opgesteld worden. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald in welke gevallen en hoelang afgeweken mag worden van het omgevingsplan en kunnen er ook strengere of minder strenge regels (ten opzichte van de algemene regels binnen het bestemmingsplan) in de voorschriften worden opgenomen. De maatwerkvoorschriften in het omgevingsplan zullen de nadere eisen uit het huidige omgevingsplan vervangen.⁵¹

Maatwerkregels

Op dit moment hebben het Rijk en de provincie diverse 'inspraakmogelijkheden' binnen het bestemmingsplan (zie hoofdstuk 2, paragraaf 4). Deze hogere overheden zullen in het omgevingsplan die mogelijkheden behouden.

⁴⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 121.

⁴⁸ Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenburg-Van Middelkoop & Uylenburg 2016, p. 434.

⁴⁹ 'De Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert', *Stibbe* 15 oktober 2014, Stibbe.nl (zoek op *functiekenmerken Omgevingsplan*).

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 121

⁵¹ De Graaf en Tolsma, *Milieu & Recht* 2014.

De gemeenten mogen in het omgevingsplan echter wel maatwerkregels opstellen. Dit zijn regels die een aanvullende of afwijkende werking hebben op de algemene regels van het Rijk en de provincie. Deze bevoegdheid kan de gemeente alleen uitoefenen als in de AMvB of de omgevingsverordening opgenomen is in welke mate en hoelang de gemeente maatwerkregels op mag stellen voor het gekozen onderwerp (zie artikel 4.6 lid 1 Ow). Die bevoegdheid is relevant, omdat op deze manier gebieden of objecten die kwetsbaar zijn voor 'de fysieke leefomgeving' goed beschermd kunnen worden.⁵²

Gelijkwaardigheidsregels

Op grond van artikel 4.7 lid 1 Ow wordt de mogelijkheid geboden om, in plaats van de opgenomen maatregelen, op aanvraag een gelijkwaardige maatregel te treffen. De bewijslast voor het begrip 'een gelijkwaardige maatregel' ligt bij de initiatiefnemer. Niet de overheid, maar de initiatiefnemer zelf zal moeten onderzoeken en motiveren of de gelijkwaardige maatregel gevolgen heeft voor 'de fysieke leefomgeving'.⁵³

Het college van burgemeester en wethouders zal deze aanvraag vervolgens toetsen aan de relevante wet- en regelgeving en als het college de gelijkwaardige maatregel een goed alternatief vindt, dan mag zij toestemming hiervoor verlenen.

3.2.3 De meldingsplicht

Zoals weergegeven in hoofdstuk 3.2.2 is het mogelijk dat er 'algemene' regels opgesteld worden in een omgevingsplan. Voor bepaalde regels is het verplicht om, bij het verrichten van een daarbij aangewezen activiteit, een mededeling te doen aan het bevoegde bestuursorgaan of de aangewezen instantie. Daarnaast kan bij 'algemene' regels een meldingsplicht van toepassing zijn. De initiatiefnemer mag dan geen (aangewezen) activiteit verrichten zonder hiervan een melding te hebben gemaakt bij het bevoegde bestuursorgaan of de aangewezen instantie, zie artikel 4.4 lid 1 Ow. Activiteiten waarvoor een meldingsplicht geldt kunnen eerder gevolgen hebben voor 'de fysieke leefomgeving' dan de activiteiten waarvoor een mededelingsplicht geldt. Als er een melding van een activiteit gemaakt wordt, dan gaan hier de nodige onderzoeken aan vooraf en kunnen er mogelijk extra maatregelen worden getroffen, zoals met name de maatregelen uit hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.2 (maatwerkvoorschriften, maatwerkregels of gelijkwaardigheidsregels). Het Bor bevat in de artikelen 2 en 3 van bijlage II een vergelijkbare lijst met activiteiten waarvoor geen meldingsplicht geldt als aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen voldaan wordt.

3.2.4 Beleidsregels

Beleidsregels moeten volgens artikel 4:81 lid 1 Awb duidelijk maken hoe een bestuursorgaan bepaalde bevoegdheden in specifieke gevallen toepast. Het feit dat deze regels zijn opgesteld brengt voor veel partijen duidelijkheid met zich mee. De aanvrager van een omgevingsvergunning kan bijvoorbeeld aan de hand van deze informatie een inschatting maken van zijn of haar positie met betrekking tot het verlenen van een dergelijke vergunning. De gemeenten kunnen in het omgevingsplan, net als in het huidige bestemmingsplan, beleidsregels vaststellen over bepaalde onderwerpen. Deze bevoegdheid is mijns inziens ontzettend van belang, omdat het omgevingsplan een verbredende reikwijdte kent door het begrip 'de fysieke leefomgeving'.

Een belangrijk voorbeeld is de welstand van bouwwerken. In het huidige bestemmingsplan mogen hier geen regels over opgenomen worden. De Afdeling heeft in een uitspraak aangegeven dat regelingen die betrekking hebben op de welstand van bouwwerken niet ruimtelijk relevant zijn en dus ook geen deel uit mogen maken van het bestemmingsplan.⁵⁴ Dergelijke regels zijn momenteel opgenomen in een welstandsnota.

⁵² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 272.

⁵³ Van der Velde 2014, p. 75.

⁵⁴ ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0838.

Volgens artikel 4.19 Ow worden in het omgevingsplan regels opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan als dat uitleg behoeft. De gemeenteraad stelt dan beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling over het uitoefenen van welstandstoezicht zoals opgenomen is in artikel 12 t/m 12c van de Woningwet. Dit is mijns inziens een interessante ontwikkeling, want de redelijke eisen van welstand zullen op deze manier niet meer een aparte toetsingsgrond voor bouwactiviteiten zijn. De eisen zijn dan ineens een onderdeel geworden van het omgevingsplan en dat betekent dat dergelijke aanvragen op een integrale manier beoordeeld worden. Een mooie aansluiting dus bij het gedachtegoed 'integrale besluitvorming' achter de Omgevingswet.

Daarnaast zal aan de onderwerpen 'bescherming van de natuurkwaliteit' en 'bescherming van het culturele erfgoed' meer aandacht worden besteed in het omgevingsplan en de bijbehorende beleidsregels. De vier nieuwe AMvB's zullen hierover meer duidelijkheid gaan geven. Verder mogen gemeenten, met uitzondering van de hiervoor genoemde onderwerpen, hun beleidsregels vormvrij opstellen. De bestuursorganen kunnen bij het vaststellen hiervan dus enige flexibiliteit waarborgen en ook dat past bij de doelen die door middel van de Omgevingswet bereikt moeten worden. In de volgende deelvraag zal nader op de flexibiliteit van het omgevingsplan worden ingegaan.

3.2.5 De omgevingswaarden

Artikel 1.3 sub a en b Ow luidt als volgt: *'de Omgevingswet is gericht op zowel het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit' als het 'doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies'*.⁵⁵

Het Rijk, de provincies en de gemeenten stellen omgevingswaarden vast die de bovenstaande doelen concretiseren, zie artikel 2.9 lid 1 Ow. Omgevingswaarden zijn namelijk normen die de kwaliteit van 'de fysieke' leefomgeving waarborgen en de toelaatbare belasting, concentratie en richtwaarden weergeven.⁵⁶ Omgevingswaarden kunnen worden vastgelegd voor onderwerpen die 'fysiek' relevant zijn, zoals geluid, water, lucht of externe veiligheid. Het Rijk en de provincies moeten voor bepaalde onderwerpen omgevingswaarden vaststellen in een AMvB of provinciale omgevingsverordening, zoals voor watersystemen en voor het milieu (zie artikel 2.13 Ow jo. artikel 2.15 Ow). Voor gemeenten geldt in beginsel geen verplichting tot het opnemen van omgevingswaarden in het omgevingsplan, maar ze hebben deze verplichting wel als het Rijk en/of de provincies instructieregels geven waarin staat dat over bepaalde onderwerpen omgevingswaarden moeten worden vastgesteld (zie artikel 2.11 lid 1 Ow).⁵⁷ Gemeenten mogen ook geen omgevingswaarden vaststellen die afwijken van of aanvullend zijn op de omgevingswaarden van het Rijk of de provincies.

De gemeente kan dus inspringen op onderwerpen waar het Rijk of de provincie nog niets over hebben bepaald, maar is dat wel een gunstige ontwikkeling? Enerzijds wordt aangesloten bij de vernieuwde decentrale insteek van de Omgevingswet, maar anderzijds kunnen hier, mijns inziens, ook onduidelijkheden over ontstaan. De gemeente moet, als zij besluit om omgevingswaarden vast te stellen, ervoor zorgen dat die doelen ook daadwerkelijk bereikt worden. De maatregelen voor het bereiken van die doelen wordt door het college van burgemeester en wethouders vastgelegd in een programma (zie artikel 3.4 Ow). Een aantal onderwerpen is meetbaar, zoals geluidsnormen of veiligheid. Echter, hoe kan men bijvoorbeeld het aspect 'gezondheid' berekenen?

⁵⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 393-394

⁵⁶ 'Omgevingswaarden in de Omgevingswet', *Stibbe* 17 november 2014, Stibbeblog.nl (zoek op *omgevingswaarden*).

⁵⁷ 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert', *Stibbe*, Stibbeblog.nl (zoek op *omgevingsplan*).

Het is heel moeilijk om te meten of het welzijn van de inwoners omhoog gaat. Het welzijn van de Nederlandse bevolking is namelijk van heel veel factoren afhankelijk, zoals de leefstijl of persoonsgebonden determinanten. Het hangt zeker niet alleen af van een aantal extra voorzieningen in onze leefomgeving (zoals meer banken in het park of advertenties met interessante fietsroutes om mensen in beweging te krijgen). Een aantal gemeenten vindt het lastig om deze informatie toe te passen in de praktijk aan de hand van de informatie die nu bekend is.⁵⁸

Op grond van artikel 20.1 Ow wordt de vastgestelde omgevingswaarde door monitoring bewaakt. Tevens wordt door middel van monitoring beoordeeld of aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Als een omgevingswaarde niet bereikt wordt, dan moet het bestuursorgaan het programma aanpassen zodat deze waarde in het vervolg wel bereikt wordt, zie artikel 3.9 Ow.

3.3 Het omgevingsplan (procedureel)

In hoofdstuk 2, met name in paragraaf 2.3, is toegelicht hoe een bestemmingsplan tot stand komt. De fases die daarin uitgewerkt zijn worden grotendeels overgenomen in het omgevingsplan. In de onderstaande paragrafen wordt met name aandacht besteed aan een aantal wijzigingen die zich voordoet met de inwerkingtreding van het omgevingsplan.

3.3.1 Het overgangsrecht

Op 5 januari 2017 is de internetconsultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet verschenen.⁵⁹ Deze wet biedt hulp bij de overgang van het huidige omgevingsrecht naar het nieuwe omgevingsrecht. Hoofdstuk 22 Ow bevat negen artikelen die gericht zijn op de overgangsfase van het bestemmingsplan naar het omgevingsplan.⁶⁰ Als de Omgevingswet in werking treedt, zullen volgens artikel 22.1 Ow de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen omgezet worden naar omgevingsplannen. Op grond van artikel 2.4 lid 2 Ow mag een gemeenteraad meerdere omgevingsplannen vaststellen, zodat op een overzichtelijke manier gewerkt kan worden naar één omgevingsplan per gemeente. De VNG pleit ervoor dat de overgangstermijn van diverse bestemmingsplannen naar één centraal omgevingsplan in iedere gemeente tien jaar mag bedragen. Deze termijn is echter nog niet bij Koninklijk Besluit vastgesteld. Er is ook nog geen sanctie opgenomen in de hiervoor genoemde Invoeringswet voor het overschrijden van deze periode. Voor de omgevingsvisie is op dit moment evenmin bekend, maar hiervoor gaat waarschijnlijk een overgangstermijn van vijf jaar gelden.

3.3.2 De voorbereidingsfase

De verwachting is dus gecreëerd dat de overgangstermijn naar het omgevingsplan maximaal tien jaar zal bedragen. Echter, zal er op procedureel gebied veel veranderen na de invoering van het omgevingsplan? In de voorbereidingsfase zullen in ieder geval weinig wijzigingen plaatsvinden. Voor de totstandkoming van een bestemmingsplan geldt artikel 3:2 Awb (het formele zorgvuldigheidsbeginsel) en voor het omgevingsplan zal dat niet anders zijn. Het bestuursorgaan dient alle feiten en belangen, die bij het besluit betrokken zijn, te onderzoeken. Een gemeente dient dus nog steeds vooroverleg te plegen met het bestuur, waterschappen, diensten van het Rijk, provincies en andere belanghebbenden.

⁵⁸ **Toelichting:** deze informatie vloeit voort uit een bijeenkomst van de 'D6'. Meer informatie hierover volgt in hoofdstuk 5, paragraaf 5.2 en in bijlage 2: een verslag van de bijeenkomst 'implementatie Omgevingswet D6'.

⁵⁹ Hillegers, Lam & Nijmeijer, *TBR* 2017/38.

⁶⁰ **Toelichting:** de Invoeringswet Omgevingswet bevat, naast een overgangsregeling, tevens wijzigingen en aanvullingen op de Omgevingswet die in 2016 in het Staatsblad gepubliceerd zijn, zie *Stb.* 2016, 156.

Het voorbereidingsbesluit

De gemeenteraad kan, net als in het huidige recht, een besluit nemen ter voorbereiding van het omgevingsplan, zie artikel 4.14 lid 1 Ow. Zij kan deze bevoegdheid volgens lid 5 van het hiervoor genoemde artikel ook delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Deze mogelijkheid bestaat onder de Wro niet, maar in de regel bereidt het college van burgemeester en wethouders een bestemmingsplan voor en hierdoor is zij vaak goed in staat om op een effectieve wijze een voorbereidingsbesluit te nemen.⁶¹

In de huidige regelgeving is een voorbereidingsbesluit in beginsel één jaar geldig volgens artikel 3.7 Wro. In het nieuwe omgevingsrecht geldt een termijn van anderhalf jaar (zie artikel 4.14 lid 4 Ow).

3.3.3 De vaststellingsfase en de rechtsbescherming

Op grond van artikel 2.4 Ow zal de gemeenteraad belast blijven met de vaststelling van het omgevingsplan. Iedere gemeente heeft uiteindelijk één omgevingsplan en dat brengt onder andere met zich mee dat per locatie verschillende regels kunnen worden vastgesteld. Op grond van artikel 2.8 Ow kan een gemeenteraad het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders door middel van een delegatiebesluit. Het is, mijns inziens, zeker niet verkeerd om die mogelijkheid open te houden, want een omgevingsplan is heel dynamisch door de verbrede reikwijdte. Het is dan ook aan te raden om de besluitbevoegdheid bij het college van burgemeester en wethouders te leggen (uiteraard wel onder aanwijzing en onder controle van de gemeenteraad). Doordat zij als dagelijks bestuur veel praktijkervaring heeft opgedaan, kan zij goed inspelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. De gemeenteraad komt door deze ontwikkeling niet 'buitenspel' te staan. Zij bepaalt immers de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid in de omgevingsvisie. Daarnaast blijft zij de verordnungsbevoegdheid behouden voor niet-omgevingsgerelateerde onderwerpen.⁶² Het omgevingsplan wordt, net als het bestemmingsplan in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.3.2), voorbereid door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb (zie artikel 16.28 Ow). Alle regels in het omgevingsplan zijn appellabel. Er kan beroep ingesteld worden via dezelfde weg als bij het bestemmingsplan (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4).⁶³ Zienwijzen op het ontwerp van het omgevingsplan kunnen geen verband houden met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die in het omgevingsplan moet worden omgezet, zie artikel 16.31 Ow. Het omgevingsplan treedt vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan in werking (zie artikel 16.78 Ow).

Planschade

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft aangegeven dat het leerstuk 'planschade' géén goede combinatie is met uitnodigingsplanologie en (organische) gebiedsontwikkelingen.⁶⁴ In artikel 6.1 Wro is immers bepaald dat planschade kan worden geclaimd voor alle mogelijkheden die het bestemmingsplan in theorie biedt.⁶⁵ Dit is opmerkelijk te noemen, omdat het betekent dat ook schade moet worden vergoed voor mogelijkheden die nooit werkelijkheid zijn geworden. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de scheiding tussen directe en indirecte schade blijven bestaan, maar de indirecte schade wordt alleen vergoed als de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt daadwerkelijk gerealiseerd worden. Daarnaast zal het normaal maatschappelijk risico verhoogd worden van twee naar vijf procent.⁶⁶

⁶¹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, nr. 3 (MvT artikelsgewijze toelichting, p. 474-475).

⁶² 'Voordelen vaststelling omgevingsplan door college i.p.v. raad', *Kenniscentrum Omgevingswet* 5 april 2017, kenniscentrumomgevingswet.nl (zoek op *vaststelling omgevingsplan*).

⁶³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 92.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2015/16*, 33 962, nr. 185.

⁶⁵ 'Planschade en de Omgevingswet', *Tonnaer* 2016, Tonnaer.nl (zoek op *Planschade in de Omgevingswet*).

⁶⁶ ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071.

Deze ontwikkelingen hebben in een aantal gevallen dus een kostenbesparende werking en dat maakt het voor gemeenten interessanter om na te denken over globale omgevingsplannen. Er komt een nieuwe regeling in de Awb (titel 4.5) over schade in de Omgevingswet.

3.3.4 De actualisatieplicht

De Omgevingswet gaat uit van 'uitnodigingsplanologie'. Gemeenten moeten zich faciliterend kunnen opstellen tegenover initiatiefnemers voor ruimtelijke ontwikkelingen. Strengere regels passen niet bij het fenomeen 'participatie' waar de maatschappij momenteel behoefte aan heeft. De huidige actualisatieplicht (zoals omschreven in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.2) past niet bij de doelstellingen die de Omgevingswet voor ogen heeft en hierdoor komt deze te vervallen.⁶⁷ Dat is, mijns inziens, een positieve ontwikkeling. De bundeling van alle regels die betrekking hebben op 'de fysieke leefomgeving' in één omgevingsplan is een gecompliceerde en tijdrovende aangelegenheid. Door de afschaffing van deze plicht heeft de Gemeente Roosendaal meer tijd om zich te focussen op de ontwikkeling van een omgevingsplan, mede met behulp van (burger-)participatie in de voorbereidingsfase. Een gemeente dient wel in de toelichting van een nieuwe functietoekenning aan te geven dat de nieuwe functie realiseerbaar is binnen tien jaar. De actualisatieplicht geldt echter wel als het Rijk en/of de provincie instructieregels voor het omgevingsplan geven of als er omgevingsvergunningen verleend worden die afwijken van het omgevingsplan (zie artikel 5 lid 1 onder b Ow). In artikel 4.17 Ow is namelijk bepaald dat het omgevingsplan in overeenstemming gebracht moet worden met een omgevingsvergunning uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden hiervan.

3.3.5 De instrumenten van het Rijk en de provincie

Iedere gemeente in Nederland is nog steeds zelf verantwoordelijk voor de vaststelling van het eigen omgevingsplan. Het Rijk en de provincie kunnen met instrumenten ervoor zorgen dat hun beleid voorrang heeft op het gemeentelijke beleid.

De algemene maatregel van bestuur en de provinciale omgevingsverordening

De grondslag van deze bevoegdheden is momenteel terug te vinden in artikel 4.3 Wro voor het Rijk en artikel 4.1 Wro voor de provincie (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.4).⁶⁸ Na de invoering van de Omgevingswet is deze bevoegdheid opgenomen in paragraaf 2.5.1 voor het Rijk en de provincie. De uitwerking van deze bevoegdheid voor het Rijk zal geschieden in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de provincie kan een omgevingsverordening opstellen.

Het instructiebesluit

De grondslag van deze (huidige) proactieve aanwijzingsvariant is terug te vinden in artikel 4.4 Wro voor het Rijk en artikel 4.2 Wro voor de provincie (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.4). Na de invoering van de Omgevingswet zal deze bevoegdheid voor het Rijk en de provincie als 'instructiebesluit' neergelegd zijn in artikel 2.33 jo. artikel 2.34 Ow. De proactieve aanwijzing is met name gericht op de juridische doorwerking van provinciaal beleid in een geldend bestemmingsplan/omgevingsplan. Dit instrument kan ook ingezet worden als bepaalde capaciteiten van het omgevingsplan geschrapt moeten worden, zoals bijvoorbeeld in de detailhandel.

⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 148.

⁶⁸ 'Bevoegdheden Rijk en provincie', Meestermeester.nl (zoek op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening).

De reactieve interventiebevoegdheid

Gedeputeerde Staten kunnen nog steeds verhinderen dat delen van het omgevingsplan in werking treden.⁶⁹ De reactieve aanwijzing maakt plaats voor een interventiebesluit. Op grond van artikel 16.20 lid 1 Ow kunnen Gedeputeerde Staten een deel van het omgevingsplan buiten werking laten stellen. Indien de gemeente een vergunning verleent om af te wijken van het omgevingsplan en die vergunning is tevens strijdig met provinciaal beleid dat tijdig is aangegeven, dan kan de provincie deze vergunning tegenhouden.

Projectbesluit voor projecten

De grondslag van het huidige inpassingsplan is terug te vinden in artikel 3.28 Wro voor het Rijk en artikel 3.26 Wro voor de provincie. De minister van Infrastructuur en Milieu en de Gedeputeerde Staten hebben na de invoering van de Omgevingswet nog steeds de bevoegdheid om het omgevingsplan direct te wijzigen in de vorm van een projectbesluit, wanneer een bepaald project gerealiseerd gaat worden. Op basis van artikel 5.49 Ow wordt in het projectbesluit aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn en wat de resultaten van de uitgevoerde verkenning zijn. Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan en de coördinatieregelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.⁷⁰

⁶⁹ 'Het omgevingsplan (2), snelheid vs. Rechtsbescherming?', *Binnenlands Bestuur 2015*, Binnenlandsbestuur.nl (zoek op *Omgevingsplan 2*).

⁷⁰ 'Werking van het stelsel van de Omgevingswet', *Rijksoverheid*, Rijksoverheid.nl (zoek op *achtergrondnotitie bij de kabinetsbrief Stelselwijzigingen Omgevingswet*).

Hoofdstuk 4: planologische variaties en flexibiliteit

In hoofdstuk 3 is toegelicht wat een omgevingsplan is en wat de meest relevante verschillen met het huidige bestemmingsplan zijn. In dit hoofdstuk wordt bekeken welke mogelijkheden er bestaan om het omgevingsplan flexibel op te stellen, zodat een gunstig vestigingsklimaat voor belanghebbenden gecreëerd kan worden. Allereerst zal toegelicht worden welke planologische varianten het huidige bestemmingsplan kent. Vervolgens wordt een blik geworpen op het toekomstige omgevingsplan. Het begrip 'uitnodigingsplanologie' wordt namelijk aangehaald. Daarna wordt stilgestaan bij de huidige en toekomstige flexibiliteitsinstrumenten en tot slot wordt het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit toegelicht.

4.1 Gedetailleerdheid en globaliteit in het bestemmingsplan

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.1, is toegelicht hoe het ruimtelijke ordeningsrecht zich in de afgelopen eeuw ontwikkeld heeft. Al sinds de jaren vijftig wordt een systeem van toelatingsplanologie gehanteerd. Deze planologievariant is het uitgangspunt van de Wro. Ruimtelijke plannen waren *'blauwdrukken voor een samenleving die haar welvaart snel zag stijgen en overtuigd raakte van de noodzaak tot zorgvuldige inrichting van de schaarse ruimte'*.⁷¹ Veel overheden namen een leidinggevende rol op zich en hierdoor is een grote hoeveelheid aan procedures en regels ontstaan. Die regels kunnen een gedetailleerd of een globaal karakter hebben in een bestemmingsplan, maar uiteraard bestaan er ook mengvormen.

Een gedetailleerd bestemmingsplan bevat monofunctionele eindbestemmingen.⁷² Er is vaak sprake van sterk afgebakende maatvoeringseisen voor de bebouwing. Het voordeel van een gedetailleerd bestemmingsplan is dat het veel rechtszekerheid biedt in de aanlegfase en in de beheerfase. De tegenhanger van een gedetailleerd bestemmingsplan is een globaal bestemmingsplan. In een dergelijk plan worden vaak alleen de belangrijkste uitgangspunten voor het gebied vastgelegd. De gemeente kan zelf bepalen of zij maatvoeringseisen in het bestemmingsplan opneemt. Een dergelijk plan gaat regelmatig gepaard met een uitwerkingsplicht en een (voorlopig) bouwverbod.⁷³ De gemeenteraad stelt dan kaders vast in uitwerkingsregels en het college van burgemeester en wethouders kan vervolgens het plangebied concreet inrichten. Het uitwerkingsplan dat wordt opgesteld is tevens onderdeel van het bestemmingsplan.

4.2 Van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie

In de jaren 80 van de vorige eeuw is, naast toelatingsplanologie, de variant 'ontwikkelingsplanologie' ontstaan (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1). Veel gemeenten gingen samenwerkingsverbanden aan met andere (private) partijen, waardoor allerlei projecten gerealiseerd konden worden. Nu wordt er, sinds een aantal jaren, steeds meer gedebatteerd over 'uitnodigingsplanologie'. Deze planologievariant is het uitgangspunt van de Omgevingswet en wordt gezien als een aanvulling op de begrippen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Het is een ordeningsvorm waarbij een overheid, in dit geval de gemeente, belanghebbenden uitnodigt en samen met hen beoordeelt in welke gebiedsdelen wel of geen (ruimtelijke) veranderingen nodig zijn.⁷⁴ Bij uitnodigingsplanologie gaat het er ook om dat de gemeente initiatieven ondersteunt en mogelijk maakt.

⁷¹ Van der Cammen & De Klerk, 2003, p.230

⁷² 'Een onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen', Platform31, Platform31.nl (zoek op *flexibele bestemmingsplannen*).

⁷³ 'Een onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen', Platform31, Platform31.nl (zoek op *flexibele bestemmingsplannen*).

⁷⁴ 'Uitnodigingsplanologie, wat zijn de kritische succesfactoren?', Gebiedsontwikkeling, Gebiedsontwikkeling.nl (zoek op *uitnodigingsplanologie*).

Er moet dus gewerkt worden van een systeem dat zegt ‘nee, tenzij’ naar een systeem dat zegt ‘ja, mits’. Een gemeente dient in het omgevingsplan minder zaken dicht te timmeren en meer te faciliteren en te netwerken. Zowel private als particuliere initiatiefnemers moeten immers ‘verleid’ worden om te investeren in bepaalde projecten. Als iedere gemeente een passievere rol aanneemt, dan zullen ruimtelijke ontwikkelingen eerder ontstaan daar waar er vraag naar is. Hiermee wordt beoogd dat de kwaliteit van ieder omgevingsplan verbeterd wordt en dat het draagvlak voor het omgevingsplan groter is.⁷⁵

Als de drie planologievarianten met elkaar vergeleken worden, dan is in het ruimtelijke ordeningsrecht een procesomkering te constateren. Niet alleen wordt in de Omgevingswet de inhoud op een aantal punten veranderd, maar er is tevens sprake van een machtsverschuiving. Het initiatief voor ruimtelijke ontwikkelingen komt immers steeds meer te liggen bij private en particuliere partijen in plaats van bij de overheid. Door die machtsverschuiving wordt (burger-)participatie steeds belangrijker (zie de onderstaande tabel).⁷⁶

Generaties	Vorm participatie	Uitwerking	Tijdsvak
1^e generatie	Door de burger afgedwongen inspraak in beleid.	De overheid bereidde een besluit voor en belanghebbenden gaven daarover hun mening (voordat het besluit genomen werd).	Vanaf 1970
2^e generatie	Interactieve beleidsvorming	Het initiatief lag bij de overheid. De overheid vond het wel belangrijk dat belanghebbenden vooraf betrokken werden bij beleidsontwikkelingen, zodat er meer draagvlak zou kunnen ontstaan.	Vanaf 1990
3^e generatie	Burger- of bewonersinitiatieven	De burger ziet kansen en werkt samen met de omgeving aan de ontwikkeling van iets nieuws. De overheid komt pas in beeld als het nodig is.	Vanaf 2000 – heden

4.3 Flexibiliteitsinstrumenten

Met de Omgevingswet wordt dus beoogd dat de overheid, in dit geval de gemeente, een rol als begeleider aan gaat nemen, zodat zij beter kan inspelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. De Gemeente Roosendaal wil meer opties voor initiatieven creëren binnen het omgevingsplan, maar wel ‘enigszins’ sturend optreden.

Een globaal omgevingsplan zou een optie kunnen zijn, maar een dergelijk plan bevat enkel ruime beschrijvingen. Het nadeel hiervan is dat de gemeente zelf, maar ook de inwoners, geconfronteerd kunnen worden met ongewenste ontwikkelingen.

⁷⁵ ‘Over burgerparticipatie en hoe burgerparticipatie een plaats kan krijgen binnen de gemeente’, Maryayaqin maart 2014, Maryayaqin.com (zoek op *burgerparticipatie gemeenten*).

⁷⁶ ‘Participatie samengevat’, Publicspaceinfo, Publicspaceinfo.nl (zoek op *burgerparticipatie*).

De tweede manier om beter in te kunnen spelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen is het hanteren van flexibiliteitsbepalingen. In de onderstaande (sub-) paragrafen wordt nader stilgestaan bij de drie flexibiliteitsinstrumenten.

4.3.1 Intrinsieke flexibiliteit in het bestemmingsplan en het omgevingsplan

Zoals blijkt uit hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, bestaat een omgevingsplan, net als een huidig bestemmingsplan, uit een verbeelding, regels en een toelichting. Hierin wordt verantwoording afgelegd voor de (ruimtelijke) keuzes die gemaakt zijn. In de verbeelding kan aan ieder pand of perceel een aparte functie toebedeeld worden en dat maakt dat het een kleurrijk palet wordt met een grote legenda. De gemeenteraad (of het college) kan er ook voor kiezen om een groter perceel één kleur te geven. Er worden dan meerdere functies aan een locatie of perceel toebedeeld en dat maakt dat de functies onderling uitwisselbaar zijn.⁷⁷

Naast een verbeelding dient men ook te allen tijde de (bouw-)regels te raadplegen. Er is sprake van intrinsieke flexibiliteit als de verbeelding en de bijbehorende regels flexibel zijn opgesteld. Dit laatste wordt vooral bereikt door een zorgvuldige 'ruime' formulering. Een formulering in enge zin is een strikt correcte beschrijving waar geen afwijkingsmogelijkheden in zitten. Een formulering in ruime zin is breder en dat maakt dat er meer bewegingsruimte van toepassing is. Door deze formuleringswijze wordt ruimtelijke dynamiek eenvoudiger gefaciliteerd. Het gaat met name om de formulering van:

- De begripsbepaling
- De doeleindenomschrijving
- De bouwregels
- De specifieke gebruiksregels

De begripsbepaling

Begripsbepalingen bieden ondersteuning bij het interpreteren van gebruikte termen in de regels. In het omgevingsplan worden bijvoorbeeld de functies 'wonen' of 'detailhandel' gehanteerd, maar wat valt daar precies onder? Per gemeente kan een begripsbepaling iets verschillen. Het omgevingsplan voor de Gemeente Roosendaal is uiteraard nog niet vastgesteld en daarom is ervoor gekozen om een voorbeeldbepaling toe te lichten uit een bestemmingsplan dat recentelijk is vastgesteld, namelijk het bestemmingsplan 'Binnenstad' (vastgesteld op 10 december 2016). Artikel 1.40 van de planregels bevat de volgende definitie voor detailhandel:

1.40 detailhandel (Roosendaal)

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, hieronder de uitstalling ten verkoop, verkopen en/of leveren van goederen aan diegenen, die goederen kopen voor eigen gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit. Onder detailhandel wordt mede begrepen: een afhaalservice zonder de mogelijkheid om ter plaatse te consumeren;

Vervolgens is het bestemmingsplan van een andere, willekeurige, gemeente in Nederland onder de loep genomen. De Gemeente Delft hanteert in artikel 1.37 van de planregels uit het bestemmingsplan 'Binnenstad 2012' de volgende definitie voor detailhandel:

1.37 detailhandel (Delft)

het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen, het verhuren en/of leveren van goederen aan personen die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit;

⁷⁷ 'Een onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen', Platform31, Platform31.nl (zoek op *flexibele bestemmingsplannen*).

Door de begripshantering van de Gemeente Roosendaal valt onder 'detailhandel' ook een afhaalservice. Het begrip detailhandel is dus 'ruimer' opgesteld dan hetzelfde begrip in de Gemeente Delft.

De doeleindenomschrijving

In de doeleindenomschrijving wordt beschreven hoe gronden gebruikt worden. Deze kan enkelvoudig of meervoudig van aard zijn. Bij een enkelvoudige doeleindenomschrijving wordt er slechts één functie aan de grond toebedeeld, zoals de functie 'bos'. De begrippen 'Centrum' en 'Gemengd' zijn daarentegen voorbeelden van een meervoudige doeleindenomschrijving. Onder deze begrippen vallen bijvoorbeeld de doeleinden groen, verkeer en wonen, detailhandel en cultuur en ontspanning.⁷⁸ Een meervoudige doeleindenomschrijving is een 'cocktail' van verschillende functies en doeleinden, die onderling uitwisselbaar zijn zonder dat daar een (wijzigings-)procedure aan vooraf hoeft te gaan. Een meervoudige doeleindenomschrijving wordt daarom vaak gebruikt in gebieden waar sprake is van functiemenging, zoals centrumgebieden en de aanloopstraten daar naartoe.

De bouwregels

Bouwregels zorgen voor de realisatie van fysieke objecten in een gebied. Een gemeente kan absolute regels hanteren (te denken valt aan een maximum goothoogte van zeven meter en een maximum bouwhoogte van tien meter), maar een gemeente kan er ook voor kiezen om (flexibele) relatieve regels toe te passen. Een voorbeeld: *'hoofdgebouwen worden gebouwd met kap en de bijbehorende bouwwerken mogen niet hoger zijn dan de goothoogte van het hoofdgebouw'*.⁷⁹

De specifieke gebruiksregels

Een gemeente kan met dergelijke regels aangeven welk type gebruik is toegestaan en welk type gebruik verboden is. Als de gemeente aangeeft wat zij absoluut niet wil toestaan, dan mag al het andere daaromheen wel. De Gemeente Roosendaal heeft bijvoorbeeld een aantal verbodsbepalingen opgenomen in haar bestemmingsplannen met betrekking tot aan huis gebonden beroepen of kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten.⁸⁰ De initiatiefnemer toetst op voorhand zelf of zijn wensen strijdig zijn met de verbodsbepalingen en als dat niet het geval is, dan hoeft hij geen procedure meer te doorlopen. Ook dat is een voorbeeld van intrinsieke flexibiliteit.⁸¹

4.3.2 Binnenplanse flexibiliteit in het bestemmingsplan

Artikel 3.6 lid 1 Wro biedt instrumenten om de strikte bouw- en gebruiksregels uit het bestemmingsplan te verzachten en daarmee te flexibiliseren. Het college van burgemeester en wethouders mag momenteel deze vier instrumenten toepassen in de praktijk:

- Wijzigingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder a Wro)
- Uitwerkingsplichten (3.6 lid 1 onder b Wro)
- Afwijkingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder c Wro)
- Nadere eisen (3.6 lid 1 onder d Wro)

⁷⁸ 'Een onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen', Platform31, Platform31.nl (zoek op *flexibele bestemmingsplannen*).

⁷⁹ 'Een onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen', Platform31, Platform31.nl (zoek op *flexibele bestemmingsplannen*).

⁸⁰ **Toelichting:** zie artikel 13.5.1 uit de planregels van het bestemmingsplan 'Langdonk'. Er mag volgens sub b géén afbreuk gedaan worden aan het woonkarakter van de buurt. Het is, door middel van deze bepaling, bijvoorbeeld niet toegestaan om een prostitutiegerichte praktijk in een woning op te starten, omdat het 'woonkarakter' hierdoor geschaad kan worden.

⁸¹ **Toelichting:** deze informatie vloeit voort uit een bijeenkomst van de 'D6'. Meer informatie hierover volgt in hoofdstuk 5, paragraaf 5.2 en in bijlage 2: een verslag van de bijeenkomst 'implementatie Omgevingswet D6'.

Voor de volledigheid worden de vier onderdelen in de onderstaande alinea's nader toegelicht en daarna wordt het instrument buitenplanse afwijking verder uitgewerkt. Eerst wordt voor beide flexibiliteitsinstrumenten de huidige (juridische) situatie geschetst en vervolgens zal worden toegelicht hoe deze instrumenten een plaats in het omgevingsplan krijgen.

De wijzigingsbevoegdheid

Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 3.6 lid 1 onder a Wro. Een bepaalde bestemming en/of de daaraan verbonden bouw- en gebruiksregels worden vervangen door een andere bestemming of de daaraan verbonden bouw- en gebruiksregels.⁸² Dit is een instrument dat veelal gehanteerd wordt als de gemeenteraad bepaalde initiatieven in de voorzienbare toekomst mogelijk wil maken. De gemeenteraad stelt deze bevoegdheid (met bijbehorende voorwaarden) in het bestemmingsplan vast. Het college van burgemeester en wethouders kan door middel van deze bevoegdheid een wijzigingsplan opstellen. Een belangrijk voordeel van een dergelijk plan is dat deze vervolgens niet meer door de gemeenteraad vastgesteld hoeft te worden en dat scheelt veel tijd. De wijzigingsbevoegdheid mag echter alleen worden ingezet als het wijzigingsplan voldoet aan een 'goede ruimtelijke ordening'. Daarvoor moeten objectieve criteria worden vastgesteld. Of aan deze objectieve criteria voldaan wordt, hangt af van de omstandigheden van het geval. Factoren die daarbij een rol spelen zijn de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft en de aanleiding voor het opnemen van deze wijzigingsbevoegdheid.⁸³ De voorbereiding van een afwijkingsplan geschiedt door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. Een belanghebbende kan zijn zienswijze indienen en vervolgens kan hij, wanneer de zienswijze ongegrond verklaard wordt, in eerste en enige aanleg beroep instellen bij de Afdeling, zie artikel 8:1 Awb jo. artikel 8:6 lid 1 Awb jo. artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

De uitwerkingsplicht

De gemeenteraad kan een bestemmingsplan opstellen, waarbij alleen de belangrijkste uitgangspunten voor het gebied worden vastgelegd in uitwerkingsregels, zie artikel 3.6 lid 1 onder b Wro. Deze regels vormen de leidraad voor een verdere uitwerking. De gemeenteraad stelt dan kaders vast in uitwerkingsregels en het college van burgemeester en wethouders kan vervolgens het plangebied concreet inrichten. Het uitwerkingsplan dat wordt opgesteld is tevens onderdeel van het bestemmingsplan. Artikel 3.1.4 Bro bepaalt wel dat de uitwerkingsregels dusdanig geformuleerd moeten zijn dat zij voldoende inzicht geven in de toekomstige ontwikkelingen van het betreffende gebied.

Nadere eisen

De gemeenteraad kan, volgens artikel 3.6 lid 1 onder d Wro, in het bestemmingsplan opnemen dat het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid krijgt om 'nadere eisen' te stellen. Het college kan dan tijdens speciale gevallen bijsturen op ondergeschikte punten tijdens de uitvoering van haar bevoegdheden. De gemeenteraad kan voorwaarden voor deze 'eisen' in het bestemmingsplan opnemen. Het college dient, als zij nadere eisen stelt, altijd een zuivere en zorgvuldige belangenafweging te maken.⁸⁴ Nadere eisen mogen alleen gesteld worden als zij noodzakelijk zijn in het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' en als zij de doelstellingen niet aantasten.⁸⁵

⁸² Van der Schoot 2013, p. 175.

⁸³ ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1737.

⁸⁴ ABRvS 8 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV3866.

⁸⁵ Van der Schoot 2013, p. 177.

De afwijkingsbevoegdheid

De grondslag van deze bevoegdheid is te vinden in artikel 3.6 lid 1 onder c Wro jo. artikel 2.12 lid 1 sub a onder 1 Wabo. De wijzigingsbevoegdheid, de uitwerkingsplicht en de nadere eisen hebben gevolgen voor alle belanghebbenden die binnen het bestemmingsplan vallen. De binnenplanse afwijkingsmogelijkheid geldt slechts voor één (rechts-)persoon, namelijk de aanvrager van een omgevingsvergunning. Door middel van afwijkingsmogelijkheden kan een bestemmingsplan eenvoudiger worden aangepast op ontwikkelingen in de voorzienbare toekomst.⁸⁶ Op deze manier wordt, binnen de gestelde maatvoeringseisen, een zekere mate van dynamiek en flexibiliteit geboden. Een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid mag alleen betrekking hebben op planregels en niet op de bestemmingen zelf, de grenzen daarvan of de plankaartaanduidingen.

4.3.3 Buitenplanse flexibiliteit in het bestemmingsplan

Als de intrinsieke en de binnenplanse flexibiliteit geen oplossingen biedt, dan is er nog één laatste mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan, namelijk door het verlenen van 'een omgevingsvergunning voor gebruik van gronden of bouwwerken die in strijd zijn met het bestemmingsplan'. Ook kan men sinds 1 november 2014 een vergunning aanvragen om tijdelijk af te mogen wijken van het bestemmingsplan en kan het college van burgemeester en wethouders een projectafwijkingsbesluit nemen. Deze onderdelen zullen in de volgende alinea's behandeld worden.

De kruimelgevallenlijst

In beginsel wordt, als het gaat om het verlenen van een omgevingsvergunning, een limitatief imperatief stelsel gehanteerd. Als de vergunningsaanvraag niet past in het bestemmingsplan, dan wordt deze geweigerd, zie artikel 2.10 lid 1 sub c Wabo. Echter, in sommige gevallen kan de omgevingsvergunning toch worden verleend. Het basisartikel om zowel een binnenplanse als een buitenplanse omgevingsvergunning aan te vragen voor het gebruik van gronden of bouwwerken die in strijd zijn met het bestemmingsplan is artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo. Vervolgens wordt verwezen naar artikel 2.12 lid 1 sub a Wabo. In dit artikel is onder 1 de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid terug te vinden (zie voor meer informatie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2 onder 'de afwijkingsbevoegdheid'). Als een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid op grond van het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is, dan biedt artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo mogelijk een oplossing. In dit artikel wordt verwezen naar artikel 2.7 Bor. Tot slot volgt een verwijzing naar artikel 4 van bijlage II Bor. Dit artikel bevat een 'kruimelgevallenlijst'. Als men een vergunning aanvraagt voor het gebruik van gronden of bouwwerken die strijdig zijn met het bestemmingsplan, dan kan deze vergunning in sommige gevallen alsnog verleend worden op grond van een aantal bepalingen uit deze lijst.

Het college van burgemeester en wethouders toetst vervolgens of de gevraagde activiteit past bij het begrip 'een goede ruimtelijke ordening'. Om dat te bepalen volgt een wettelijke toetsing voor zaken als luchtkwaliteit, geluid en externe veiligheid. In beginsel dient het aantal woningen buiten de bebouwde kom gelijk te blijven, met uitzondering van de realisatie van een bijbehorend bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg (zie artikel 5 lid 1 onder b van bijlage II Bor) en een bouwwerk die buiten de bebouwde kom gevestigd is en een logiesfunctie voor werknemers heeft of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen (zie artikel 5 lid 1 onder c jo. artikel 4 lid 9 van bijlage II Bor). Binnen de bebouwde kom geldt deze regel niet, waardoor de mogelijkheid bestaat om bijvoorbeeld een aantal appartementen in leegstaande kantoorpanden te realiseren (zie artikel 5 lid 1 onder c jo. artikel 4 lid 9 en 11 van bijlage II Bor). Het volume van een dergelijk pand mag echter niet vergroot worden (zie artikel 4 lid 9 van bijlage II Bor).

⁸⁶ Van der Schoot 2013, p. 178.

Voor de buitenplanse afwijkmogelijkheid geldt de reguliere voorbereidingsprocedure (meer informatie over deze procedure volgt in hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.4).

De tijdelijke afwijking

Het is voor het college van burgemeester en wethouders tevens mogelijk om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan. Tijdelijk afwijken mag maximaal tien jaar en deze periode kan niet verlengd worden, zie artikel 4 lid 11 van bijlage II Bor. De aanvrager van deze vergunning moet aannemelijk kunnen maken dat de gevraagde activiteit binnen tien jaar, zonder onomkeerbare gevolgen, beëindigd kan worden.⁸⁷ Ook in dit geval is het college verplicht om een dergelijke wettelijke toetsing te houden.

Het projectafwijkmingsbesluit

Dit besluit is geregeld in artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo. Met een projectafwijkmingsbesluit kunnen (grootschalige) activiteiten, die strijdig zijn met het bestemmingsplan, alsnog mogelijk gemaakt worden als artikel 2.12 lid 1 sub a onder 1 of 2 geen uitweg biedt. De aanvraag voor een vergunning moet voorzien zijn van een goede ruimtelijke onderbouwing (zie artikel 5.20 Bor). Deze onderbouwing moet vergelijkbaar zijn met de toelichting die bij een bestemmingsplan gevoegd is (zie artikel 5.20 Bor jo. artikel 3.1.6 Bro). Voor een dergelijk besluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing. De procedure duurt zes maanden met een verlengingsmogelijkheid van zes weken.

Het college van burgemeester en wethouders dient voor dit besluit tevens een verklaring van geen bedenkingen aan te vragen bij de gemeenteraad, zie artikel 2.27 lid 1 Wabo jo. artikel 6.5 lid 1 Bor. De gemeenteraad moet door middel van deze verklaring officieel instemmen met de vergunningverlening (controlefunctie), anders kan deze niet verleend worden. De gemeenteraad kan de verklaring alleen weigeren als niet voldaan wordt aan het begrip 'een goede ruimtelijke ordening', zie artikel 6.5 lid 3 Bor.

4.3.4 Binnen- en buitenplanse flexibiliteit in het omgevingsplan

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2, is toegelicht dat binnen- en buitenplanse afwijkmogelijkheden slechts voor één (rechts-)persoon gelden, namelijk de aanvrager van 'een omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan of andere planologische regels'. Een dergelijke omgevingsvergunning kan in het huidige omgevingsrecht worden aangevraagd op grond van artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo. De naam van deze omgevingsvergunning zal, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het bijbehorende omgevingsplan, veranderen in 'een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit' (artikel 5.1 lid 1 onder b Ow).⁸⁸ De afwijkactiviteit kent een relatief grote omvang, omdat het omgevingsplan een bredere reikwijdte heeft dan het bestemmingsplan. Er vallen immers meer onderwerpen onder 'de fysieke leefomgeving' dan onder 'een goede ruimtelijke ordening'.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de binnenplanse afwijking te laten vervallen als zelfstandige vergunningplichtige activiteit. De buitenplanse afwijkmogelijkheid wordt de algemene basis om met een omgevingsvergunning van de regels af te kunnen afwijken.⁸⁹ Dat is mijns inziens een gunstige ontwikkeling, omdat het leidt tot een wetstechnische en procedurele vereenvoudiging. In het huidige juridische stelsel is het namelijk mogelijk om de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan 'op te stapelen'.

⁸⁷ 'Regels in de Wabo voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan', *Infomil*, Infomil.nl (zoek op *afwijken*).

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (Mvt algemeen deel, p. 152).

⁸⁹ 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert', *Stibbe*, Stibbeblog.nl (zoek op *afwijken omgevingsplan*).

Een bepaalde activiteit komt bijvoorbeeld niet in aanmerking voor een binnenplanse omgevingsvergunning, omdat de activiteit niet past in het beoordelingskader van het bestemmingsplan. Vervolgens kan de activiteit via een buitenplanse omgevingsvergunning alsnog worden verleend.⁹⁰ Het huidige stelsel is daardoor in een aantal gevallen onpraktisch ingericht. Met deze nieuwe ontwikkeling wordt een tijdsdrukken en kostenbesparend effect beoogd.

De gemeenteraad, of na delegatie het college van burgemeester en wethouders (zie artikel 2.8 Ow), kan er wel voor kiezen om in het omgevingsplan regels op te nemen die bepalen dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit verleend wordt als aan die opgenomen regels voldaan is.⁹¹ Met deze regels kan een soortgelijk resultaat gecreëerd worden als met het binnenplanse vergunningenstelsel (inclusief een bijpassend toetsingskader). Het college van burgemeester en wethouders verleent een dergelijke vergunning dus als aan de regels, die opgenomen zijn in het omgevingsplan, voldaan wordt, maar wat gebeurt er als de omgevingsaanvraag strijdig is met deze regels? Het college van burgemeester en wethouders dient dan een belangenafweging te maken tussen het belang van de aanvrager en het oogmerk waarmee de regel, waarvan afwijking wordt gevraagd, is ingesteld.⁹² Als een (rechts-)persoon in strijd met het omgevingsplan handelt en hij tevens géén omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in zijn bezit heeft, dan wordt de verboden gedraging gesanctioneerd door middel van een handhavingstraject.

De binnenplanse afwijkingsbevoegdheid komt dus in beginsel te vervallen, maar er is tevens voor gekozen om de wijzigingsbevoegdheid (zie artikel 6.1 lid 1 onder a Wro) en de uitwerkingsplicht (zie artikel 6.1 lid 1 onder b Wro) in de toekomst te schrappen. De wetgever komt hier enigszins in tegemoet, want de gemeenteraad heeft de mogelijkheid geboden gekregen om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders door middel van een delegatiebesluit (zoals omschreven in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.3). De delegatiebevoegdheid omvat het wijzigen van het omgevingsplan of het uitwerken van het omgevingsplan, maar ook het (nader) reguleren van onderwerpen of het (nader) reguleren van deelgebieden.⁹³

De reguliere voorbereidingsprocedure

Een van de doelen van de Omgevingswet is 'het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving' (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.1). Om dat doel te bereiken heeft de wetgever er onder andere voor gekozen om bij de afwijkactiviteit in de meeste gevallen te kiezen voor een reguliere voorbereidingsprocedure in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb.⁹⁴ Als de procedure uit afdeling 3.4 Awb wel van toepassing is, dan hoeft het college van burgemeester en wethouders in de toekomst, bij een afwijkingsprocedure, geen 'verklaring van geen bedenkingen' meer van de raad te verlangen. De gemeenteraad heeft dan enkel een adviserende rol.⁹⁵ Het besluitvormingsproces verloopt hierdoor sneller en goedkoper.

⁹⁰ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 (Mvt algemeen deel, p. 152).*

⁹¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 (Mvt algemeen deel, p. 152).*

⁹² *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 (Mvt algemeen deel, p. 152).*

⁹³ 'De nieuwe omgevingswet: het omgevingsplan', *Buro Waalburg* 14 maart 2016, Burowaalsburg.nl (zoek op *actualiteiten omgevingsplan*).

⁹⁴ 'De nieuwe omgevingswet: het omgevingsplan', *Buro Waalburg* 14 maart 2016, Burowaalsburg.nl (zoek op *actualiteiten omgevingsplan*).

⁹⁵ 'De nieuwe omgevingswet: het omgevingsplan', *Buro Waalburg* 14 maart 2016, Burowaalsburg.nl (zoek op *actualiteiten omgevingsplan*).

In het onderstaande schema wordt nader toegelicht hoe de reguliere voorbereidingsprocedure in het huidige en in het toekomstige ruimtelijke ordeningsrecht eruit ziet.⁹⁶

De huidige reguliere procedure	De toekomstige reguliere procedure
1) De aanvrager krijgt onverwijld een ontvangstbewijs van het bevoegde gezag en de procedure en de rechtsmiddelen worden medegedeeld (artikel 3.1 lid 2 en 3 Wabo).	1) De aanvrager krijgt onverwijld een ontvangstbewijs van het bevoegde gezag en de procedure en de rechtsmiddelen worden medegedeeld (artikel 16.61 Ow).
2) Het bevoegde gezag geeft kennis van de aanvraag in een of meer dag-nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze (artikel 3.8 Wabo).	2) Het bevoegde gezag geeft kennis van de aanvraag in een of meer dag- nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze (artikel 16.61 Ow).
3) Het bevoegde gezag beslist binnen 8 weken na de datum van het ontvangst van de aanvraag, mogelijk met één verlenging van zes weken (artikel 3.9 lid 1 en 2 Wabo).	3) Het bevoegde gezag beslist binnen 8 weken na de datum van het ontvangst van de aanvraag, mogelijk met één verlenging van zes weken (artikel 16.62 lid 1 en 2 Ow).
4) Het bevoegde gezag doet tegelijkertijd met of spoedig na de bekendmaking van het besluit mededeling van de beschikking op dezelfde manier als de kennisgeving van de aanvraag (artikel 3.9 lid 1 onder a Wabo).	4) Het bevoegde gezag doet tegelijkertijd met of spoedig na de bekendmaking van het besluit mededeling van de beschikking op dezelfde manier als de kennisgeving van de aanvraag (artikel 16.62 lid 2 Ow).
5) Als de beslistermijn overschreden wordt, dan wordt het besluit van rechtswege verleend (lex silencio positivo). Het bevoegde gezag doet spoedig op dezelfde wijze als de aanvraag mededeling hiervan (artikel 3.9 lid 3 en 4 Wabo).	5) Als de beslistermijn overschreden wordt, dan wordt het besluit niet van rechtswege verleend (geen lex silencio positivo), zie artikel 16.62 lid 3 Ow. ⁹⁷ Bij de reguliere en de uitgebreide procedure is bij overschrijding van de beslistermijn de Wet dwangsom en direct beroep bij niet tijdig beslissen van toepassing. ⁹⁸

4.4 Rechtszekerheid in het (flexibele) omgevingsplan

Vanuit de maatschappij bestaat de wens om een flexibel omgevingsplan op te stellen. Met een dergelijk omgevingsplan kan een gemeente immers beter inspelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. (Rechts-)personen kunnen participeren en de rol van de gemeente wordt daarmee 'gelijkwaardig' aan die van initiatiefnemers. In het volgende hoofdstuk zal door middel van een enkelvoudige casestudy beoordeeld worden of de (rechts-)personen in de Gemeente Roosendaal flexibiliteit ook in alle gevallen daadwerkelijk wenselijk achten of dat er toch behoefte is aan duidelijke regelgeving. Een flexibel omgevingsplan heeft veel voordelen, maar het lijkt wel zo te zijn dat flexibiliteit op gespannen voet met rechtszekerheid staat. Hoe is de rechtsbescherming dan tegen de overheid vormgegeven? ⁹⁹ Als het omgevingsplan flexibel is opgesteld, dan heeft de bestuursrechter immers weinig toetsbare normen (vooral gezien de marginale toetsing).

⁹⁶ 'Het wettelijke kader van de voorbereidingsprocedure', *Infomil*, Infomil.nl (zoek op *wettelijk kader voorbereidingsprocedure*).

⁹⁷ **Toelichting:** dit is, mijns inziens, een gunstige ontwikkeling, want er is dus sprake van een verbreding van de voorbereidingsprocedure en dat maakt het toepassingsbereik van de lex silencio positivo groter. In een aantal gevallen zou deze leer in de praktijk kunnen leiden tot ongewenste situaties en de wetgever wil dat uiteraard voorkomen.

⁹⁸ 'Procedures en rechtsbescherming in de Omgevingswet', *Tonnaer*, Tonnaer.nl (zoek op *rechtsbescherming Omgevingswet*).

⁹⁹ 'Rechtsbescherming in de Omgevingswet, de burger op 2-0', *Binnenlands Bestuur*, Binnenlandsbestuur.nl (zoek op *rechtsbescherming Omgevingswet*).

Hoe kwantificeer je alle relevante belangen en beoordeel je wat zwaarder weegt? ¹⁰⁰
Als het om rechtszekerheid gaat, dan heeft men in de praktijk baat bij een aantal heldere regels, zodat de burger weet waar hij aan toe is.

In het bestuursrecht wordt momenteel onderscheid gemaakt tussen formele en materiële rechtszekerheid. Formele rechtszekerheid houdt in dat iemand in de procedure zijn belangen kan inbrengen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het indienen van een zienswijze tijdens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb of het indienen van beroep bij de Afdeling op grond van artikel 8:1 Awb jo. artikel 8:6 lid 1 Awb jo. artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Materiële rechtszekerheid houdt in dat het geldende recht toegepast moet worden en dat besluiten niet, ten nadele van de betrokkenen, met terugwerkende kracht mogen worden gewijzigd.¹⁰¹ Als een gemeente in de praktijk een planologisch wenselijke ontwikkeling wil realiseren, dan wordt toch vaak afgeweken van het bestemmingsplan. De materiële rechtszekerheid is dus momenteel in veel gevallen niet gewaarborgd. Een flexibel omgevingsplan bevat ruime kaders en daardoor heeft een burger weinig juridische grondslagen om op terug te vallen als hij een ongewenste ontwikkeling tegen wil gaan. Hoe flexibeler het omgevingsplan, hoe minder rechtszekerheid er geboden wordt.

Met de nieuwe Omgevingswet wordt natuurlijk wel het begrip 'burgerparticipatie' beoogd. Als diverse belanghebbenden tijdens en na de vaststelling van het omgevingsplan regelmatig betrokken worden bij ontwikkelingen, dan is de verwachting dat het draagvlak groot is en dat de kwaliteit van een omgevingsplan verbeterd wordt ten opzichte van een huidig bestemmingsplan. Aan de voorkant heeft de burger dus misschien wel meer te zeggen dan nu, omdat momenteel bij een flink aantal gemeenten de burgers weinig tot niet betrokken worden in de voorbereidingsfase van een bestemmingsplan.

Iedere gemeente heeft zelf de bevoegdheid om te bepalen hoe ver die flexibiliteit zal reiken. Het is immers een politiek-bestuurlijk vraagstuk. In 2018 zijn de gemeenteraadsverkiezingen en aan de hand van de samenstelling van de gemeenteraad zal draagvlak gecreëerd moeten worden voor een lichte of zwaardere mate van flexibiliteit. Het plan van aanpak wordt immers geschreven aan de hand van de ambities die gemeenten hebben.

¹⁰⁰ 'Rechtsbescherming in de Omgevingswet, de burger op 2-0', *Binnenlands Bestuur*, Binnenlandsbestuur.nl (zoek op *rechtsbescherming Omgevingswet*).

¹⁰¹ 'Materiële rechtszekerheid', *Bezwaar en beroep*, Bezwaar-en-beroep.nl (zoek op *materiële rechtszekerheid*).

Hoofdstuk 5: flexibiliteit in de praktijk

In het vorige hoofdstuk is toegelicht hoe een omgevingsplan flexibel kan worden vastgesteld. In theorie is flexibiliteit in een omgevingsplan gewenst, omdat een gemeente dan makkelijk kan inspelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. In hoofdstuk 4, paragraaf 4.4, is echter wel naar voren gekomen dat flexibiliteit ten koste gaat van rechtszekerheid. In dit hoofdstuk wordt een stap gemaakt van de theorie naar de praktijk. Op dit moment is de Gemeente Roosendaal samen met het afvalverwerkingsbedrijf SUEZ (voorheen SITA) de mogelijkheden aan het bekijken voor de realisatie van een bio-mineralenfabriek en dat brengt een spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid met zich mee. Deze casus zal uitgebreid toegelicht worden. Vervolgens wordt bekeken hoe de gemeenten Bergen op Zoom en Halderberge flexibiliteit in hun eigen omgevingsplan willen integreren.

5.1 Biomineralen B.V.

Op 8 juli 2015 heeft de gemeenteraad van de Gemeente Roosendaal het bestemmingsplan 'Buitengebied Roosendaal-Nispen' vastgesteld. Het afvalverwerkingsbedrijf SUEZ heeft voor de vaststelling van dit plan al bij de Gemeente Roosendaal aangegeven uit te willen gaan breiden en de gemeenteraad heeft, met deze informatie in het achterhoofd, het hiervoor genoemde bestemmingsplan vastgesteld.¹⁰² Dat is goed nieuws voor SUEZ, omdat de gewenste uitbreiding in principe binnen het bestemmingsplan past. Het gaat in deze casus om een bio-mineralenfabriek. Dit is een fabriek die gedroogde koeien- en varkensmest door middel van een geheel nieuwe (nog niet bestaande) techniek omzet naar kleine vaste korrels die gebruikt kunnen worden als voedingssupplement in de agrarische sector. Deze transformatie wordt gedeeltelijk gerealiseerd door middel van restwarmte die SUEZ in haar eigen nabijgelegen fabriek produceert.

De nieuwe gelieerde vennootschap van het hiervoor genoemde SUEZ, genaamd Biomineralen B.V., heeft een gefaseerde aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en de activiteit milieu (artikel 2.1 lid 1 sub a jo. artikel 2.1 lid 1 sub e onder 1 Wabo) ingediend bij het college van burgemeester en wethouders. Een onderdeel van de aanvraagprocedure is dat onderzocht moet worden of een milieueffectrapportage noodzakelijk is. Dat was in eerste instantie niet aan de orde. In de tussentijd heeft de gemeenteraad via een aantal actieve bewoners meer informatie gekregen over de plannen voor de bio-mineralenfabriek. De raadsleden bleken hun twijfels te hebben bij de realisatie van deze fabriek en daarom heeft de gemeenteraad alsnog besloten om een milieueffectrapportage van de bio-mineralenfabriek te verlangen. SUEZ was in staat gebleken om alle benodigde informatie aan te leveren bij de Commissie voor de m.e.r. (milieueffectrapportage). Deze commissie leverde vervolgens een milieurapport aan met een positieve uitkomst. De gemeenteraad was verrast door deze uitkomst, omdat de verwachting gecreëerd werd dat het milieurapport een negatieve uitkomst zou hebben. De fabriek zou immers gebruik gaan maken van een techniek die nog nergens anders toegepast wordt en daardoor zou moeilijk vastgesteld kunnen worden wat de gevolgen voor het milieu zijn. De gemeenteraad wilde de gevraagde omgevingsvergunning dan ook afkeuren. Dat is mijns inziens een opmerkelijk verschijnsel, omdat die bevoegdheid niet bij de gemeenteraad, maar bij het college van burgemeester en wethouders ligt.

Het proces is momenteel nog niet afgerond en het is dus nog onduidelijk of de omgevingsvergunning verleend gaat worden of niet. Juridisch gezien staat de bio-mineralenfabriek sterk, omdat de uitbreiding past binnen het bestemmingsplan en het milieurapport heeft daarnaast een positieve uitkomst. In de deze casus komt heel duidelijk naar voren dat flexibiliteit dus niet alleen een juridisch karakter heeft, maar dat de politiek ook een hele belangrijke rol speelt.

¹⁰² Bijlage 1: interview Hans Vergouwen (RO-jurist Gemeente Roosendaal).

De mate van flexibiliteit dient namelijk goed te passen bij de ambities die de Gemeente Roosendaal nastreeft om vergelijkbare situaties als benoemd in deze casus te beperken. Binnen de ambities die de gemeente heeft is het zeker mogelijk om verschillende rollen aan te nemen. Een woongebied heeft in de regel meer gedetailleerde regelgeving nodig dan een centrumgebied waar vaak sprake is van functiemenging. Om de mate van flexibiliteit voor het gehele grondgebied goed te kunnen doseren zullen de raadsleden zich, mijns inziens, bezig moeten houden met een tweetal politiek- bestuurlijke vragen:

1. *‘Wat willen we per gebiedsdeel flexibiliseren in het omgevingsplan?’*
2. *‘Wat kunnen we per gebiedsdeel flexibiliseren in het omgevingsplan?’*

Dergelijke casussen worden vaak breed uitgemeten in een gemeente. Er zijn dan veel partijen betrokken die verschillende meningen erop nahouden. Neem daarom dit vraagstuk op in de politieke agenda. Maak het intern bespreekbaar en neem een goed onderbouwd standpunt in over de mate van flexibiliteit, zodat tijdens de verkiezingscampagne in 2018 ook vragen beantwoord kunnen worden over de realisatie van projecten die maatschappelijk gezien gevoelig liggen (te denken valt ook aan de opvang van Poolse arbeidsmigranten in een pand vlakbij een woonwijk). Door vroegtijdig de voor- en nadelen van flexibiliteit onder de loep te nemen is de kans groter dat er minder ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden, omdat de gemeenteraad zich bewust is van het feit dat zij die mate van flexibiliteit per gebiedsdeel kan doseren en dat ook steller zal doen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het mogelijk om een aantal bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders te veranderen (te denken valt aan de bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan, zie artikel 2.8 Ow). Als het gaat om belangrijke besluiten, zoals in dit geval de plaatsing van een mogelijk milieuvervuilende fabriek, dan is het in eerste instantie belangrijk dat de functies van beide bestuursorganen heel duidelijk geformuleerd, maar ook vooral gescheiden zijn. Wie is er in deze casus bijvoorbeeld verantwoordelijk voor eventueel onbedoelde negatieve gevolgen, zoals stankoverlast? Het verantwoordelijke bestuursorgaan dient dan voldoende middelen in te zetten om te handhaven, zoals bijvoorbeeld het verplichten tot het aanbrengen van aanvullende filters of in het uiterste geval de sluiting van de fabriek. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.3, is het, mijns inziens, zeker aan te raden om deze mogelijkheid binnen de Gemeente Roosendaal open te houden. Het omgevingsplan is door de verbrede reikwijdte vrij dynamisch en het college van burgemeester en wethouders kan, als dagelijks bestuur, snel inspelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Niet alleen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn in deze casus tegen de plannen voor de uitbreiding, ook veel bewoners vrezen voor de gevolgen hiervan. De locatie waar de bio-mineralenfabriek zich zal vestigen, ligt hemelsbreed op twee kilometer afstand van de wijk Westrand. Deze wijk heeft ongeveer 6800 inwoners en velen van hen zijn ongerust over het feit dat de bio-mineralenfabriek mogelijk schadelijke gevolgen heeft voor hun gezondheid.¹⁰³ Dat blijkt onder andere uit de Facebookpagina ‘Werkgroep Bio-mineralen’ die zij gezamenlijk hebben aangemaakt. Het advies van de Commissie m.e.r. was uiteindelijk wel positief, maar de praktijk zal moeten uitwijzen of deze conclusie daadwerkelijk klopt. Dit bedrijf gaat namelijk gebruik maken van een geheel nieuwe en vooruitstrevende techniek die nog nergens in de wereld toegepast wordt. Er is dus simpelweg geen vergelijkingsmateriaal.

Er is rondom de realisatie van de bio-mineralenfabriek veel onrust bij de aanvrager, de inwoners en de bestuursorganen. Het is een enorm lang en onzeker proces dat ook nog eens hoog oploopt in de kosten.

¹⁰³ Brief van de VLP (Vrije Liberale Partij) aan wethouder Lok (VVD), inhoudende een schriftelijke vraag op 2 juni 2016. Raadpleegbaar via Raad.roosendaal.nl (zoek op *schriftelijke vraag bio-mineralenfabriek*).

Een belangrijke vraag die nu bij velen rijst: kan de vergunning voor de totstandkoming van de bio-mineralenfabriek geweigerd worden? Die vraag is nu weggelegd bij een onafhankelijk onderzoeksbureau dat de procedure voor het verlenen van de vergunning onder de loep heeft genomen. Het bureau moet ook laten weten wat de juridische gevolgen zijn als de vergunning geweigerd wordt.¹⁰⁴ De burgemeester van de Gemeente Roosendaal, Jacques Niederer, heeft aangegeven dat de opdracht tot weigering een onmogelijke is voor het college van burgemeester en wethouders.¹⁰⁵ Deze opdracht is het aanzetten tot een onrechtmatige daad (zie artikel 6:162 BW) als uit het onafhankelijke onderzoek blijkt dat er geen goede redenen zijn voor de weigering. Vorig jaar heeft Biomineralen B.V. al aangegeven dat er een kans op een schadeclaim voor de gemeente is, omdat contracten zijn afgesloten en afspraken en kosten zijn gemaakt op basis van een eerdere toestemming van de gemeente.¹⁰⁶



Dit is een luchtfoto van de Gemeente Roosendaal, ingezoomd op het bedrijf SUEZ. Links bovenin bevindt zich een stuk braakliggend grond dat bestemd is voor de plaatsing van de bio-mineralenfabriek. Aan de linkerkant op deze foto begint, naast de snelweg, de wijk Westrand.

Dit is een luchtfoto van de Gemeente Roosendaal, ingezoomd op het bedrijf SUEZ met het stuk braakliggende grond voor de plaatsing van de bio-mineralenfabriek.



Op deze plattegrond is de beoogde locatie voor de bio-mineralenfabriek weergegeven met de rode wijzer. Direct naast de fabriek loopt de snelweg (de A17) en aan de andere kant van de snelweg volgt de wijk Westrand.

¹⁰⁴ 'Kan vergunning bio-fabriek Roosendaal geweigerd worden? Bureau gaat onderzoek doen', *BN Destem* 16 februari 2017, Bndestem.nl (zoek op *bio-mineralenfabriek*).

¹⁰⁵ 'Kan vergunning bio-fabriek Roosendaal geweigerd worden? Bureau gaat onderzoek doen', *BN Destem* 16 februari 2017, Bndestem.nl (zoek op *bio-mineralenfabriek*).

¹⁰⁶ 'Geen steun voor bouwvergunning: bom onder plan bio-mineralenfabriek Roosendaal', *BN DeStem* 29 januari 2017, Bndestem.nl (zoek op *bio-mineralenfabriek*).

5.2 Regionale samenwerking

De Gemeente Roosendaal heeft sinds medio 2015 samen met de gemeenten Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Halderberge, Etten-Leur en Zundert een netwerkgroep opgericht genaamd 'D6'. Deze groep is in het kader van 'een krachtig bestuur' in het leven geroepen. Vanuit de provincie is namelijk, mede in het kader van efficiëntie, aangegeven dat gemeenten meer moeten samenwerken. Deze netwerkgroep heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet als speerpunt gekozen in het samenwerkingsverband, omdat iedere gemeente deze materie tegelijkertijd eigen dient te maken en in de praktijk toe moet passen. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het bijbehorende omgevingsplan hebben deze gemeenten samen een plan van aanpak geschreven, een koersdocument opgesteld en een foto genomen van de huidige situatie in het gehele grondgebied. Ongeveer één keer per maand komen deze gemeenten bijeen om gedachten uit te wisselen over het proces. Deze kennisuitwisseling geschiedt op allerlei manieren, bijvoorbeeld door middel van het geven van interne workshops of het organiseren van een debat. Op 11 april 2017 was er wederom een vergadering gepland om de belangrijkste praktische updates met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet te bespreken. Het verslag van deze bijeenkomst is terug te vinden in bijlage 2.¹⁰⁷

5.3 De wens naar flexibiliteit bij andere gemeenten

In het kader van dit onderzoek is een tweetal interviews afgenomen met juristen uit andere gemeenten. Het eerste interview is gehouden op 13 april 2017 met de Heer Timmermans, jurist ruimtelijke ordeningsrecht bij de Gemeente Halderberge.¹⁰⁸ Er is voor deze gemeente gekozen, omdat zij deel uitmaakt van het samenwerkingsverband 'D6'. De juristen van de Gemeente Roosendaal delen hun kennis en kunde met juristen van de Gemeente Halderberge en andersom. Dat maakt dat de praktijkwensen mogelijk op een aantal punten overeenkomt met deze gemeente, omdat op het gebied van de Omgevingswet intensief samengewerkt wordt. Tevens is mevrouw Mutsaers, jurist ruimtelijke ordeningsrecht bij de Gemeente Bergen op Zoom, op 26 april 2017 benaderd voor het houden van een interview.¹⁰⁹ Er is voor deze gemeente gekozen, omdat zij juist géén onderdeel uitmaakt van het samenwerkingsverband 'D6'. De gedachtegang over een bepaalde mate van flexibiliteit in het omgevingsplan zou hierdoor misschien af kunnen wijken van de gedachtegang die de Gemeente Halderberge heeft. De Gemeente Bergen op Zoom is tevens op een aantal punten vergelijkbaar met de Gemeente Roosendaal. Deze twee gemeenten liggen vrijwel naast elkaar, wat betekent dat de geometrische plaatsbepaling nagenoeg hetzelfde is. Daarnaast telde de Gemeente Bergen op Zoom in 2016 ongeveer 66.500 inwoners.¹¹⁰ Zoals toegelicht in hoofdstuk 1, paragraaf 1, telt de Gemeente Roosendaal ongeveer 77.000 inwoners. Het inwonersaantal ligt redelijk dicht bij elkaar en beide gemeenten zijn te kwalificeren als een 'middelgrote' gemeente. In de onderstaande alinea's wordt nader toegelicht hoe de juristen van beide gemeenten in algemene zin tegenover het omgevingsplan en de flexibiliteit daarin staan.

Stelling 1: de Omgevingswet is in lijn met uitnodigingsplanologie.

De heer Timmermans en mevrouw Mutsaers geven beiden aan sceptisch tegenover de Omgevingswet te staan. Het huidige systeem, dat nog in het teken staat van toelatingsplanologie, heeft genoeg mogelijkheden om flexibiliteit te bieden en de Omgevingswet is in die zin niet vernieuwend. De Omgevingswet verandert maar voor zo'n twintig procent inhoudelijk en de overige tachtig procent is een cultuurverandering. De Omgevingswet schudt ons allemaal wel wakker en dat is een goede zaak.

¹⁰⁷ Bijlage 2: een verslag van de bijeenkomst 'implementatie Omgevingswet D6'.

¹⁰⁸ Bijlage 3: interview met de heer Timmermans (RO-jurist Gemeente Halderberge).

¹⁰⁹ Bijlage 4: interview met mevrouw Mutsaers (RO-jurist Gemeente Bergen op Zoom).

¹¹⁰ 'De 10 grootste gemeenten van Nederland', *Toponderzoek*, Toponderzoek.nl (zoek op *inwonersaantal*).

Gemeenten dienen belanghebbenden op een andere manier te benaderen. Als we meer partijen uitnodigen en ons richten op markt, dan zijn er wellicht kansen te benutten die we anders hadden laten liggen. Om dit laatste te bereiken, zullen wij, alle gemeenten in Nederland, die cultuurverandering ook daadwerkelijk moeten ondergaan. Dat is nog een hele opgave, aangezien we al vanaf 1965 volgens hetzelfde systeem werken.

Stelling 2: deze gemeente treft al de nodige voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2019.

De juristen van de Gemeente Halderberge werken nauw samen met de juristen van de Gemeente Roosendaal, omdat zij met vier andere gemeenten in de netwerkgroep 'D6' zitten. Gezamenlijk hebben zij een plan van aanpak opgesteld, een koersdocument geschreven en een foto gemaakt. De juristen van de Gemeente Bergen op Zoom maken geen deel uit van deze netwerkgroep. Deze gemeente heeft 'een ambtelijke denktank Omgevingswet' opgericht. Deze denktank bereidt momenteel een startnotitie voor. Dit document geeft richting aan het proces voor de implementatie van de Omgevingswet binnen de Gemeente Bergen op Zoom en het bevat de te maken strategische keuzes. Er wordt binnen deze gemeente al geëxperimenteerd met nieuwe manieren van werken en er worden inventarisaties en analyses (beleid, regelgeving, stakeholders) uitgevoerd.

Stelling 3: deze gemeente wil geen regisseur, maar juist een begeleider zijn.

De heer Timmermans geeft aan dat onder andere uit de structuurvisie, de bestuurlijke visie, de nota burger- en overheidsparticipatie en uit een rollenwijzer blijkt dat de Gemeente Halderberge flexibel wil zijn, maar wel grenzen hieraan gaat stellen. De vraag waar die grenzen liggen is politiek-bestuurlijk van aard, dus daar valt op dit moment geen duidelijk antwoord op te geven. De Gemeente Halderberge hanteert veel conserverende bestemmingsplannen, maar er ligt nu een flexibeler bestemmingsplan bij de gemeenteraad (Oud-Gastel). De flexibiliteit is hier met name gericht op kleine zaken als de realisatie van een aan- of uitbouw en absoluut niet bij grote zaken, zoals de realisatie van projecten op bedrijventerreinen. Ook zouden huis-aan-huisberoepen eerder toegelaten moeten worden. Er wordt met flexibiliteit geëxperimenteerd, omdat anders regelmatig een buitenplanse afwijkingsprocedure gevoerd moet worden, terwijl die afwijking ook in het bestemmingsplan opgenomen had kunnen worden en dat scheelt gemiddeld tienduizend euro aan kosten. De gemeenteraad is zich bewust van iedere consequentie die flexibiliteit met zich meebrengt, maar zij wil deze allemaal aanvaarden. De Gemeente Bergen op Zoom geeft ook aan de wens te hebben om in de toekomst meer faciliterend op te treden. Mevrouw Mutsaers stelt dat de gemeente op dit moment nog geneigd is om plannen 'over te nemen' en in de toekomst zou het omgevingsplan ook flexibeler gemaakt kunnen worden, zodat meer initiatieven gemakkelijk mogelijk gemaakt kunnen worden. Beide gemeenten hebben geen projecten lopen waarbij een bepaalde mate van flexibiliteit ongewenst blijkt te zijn (zoals de hiervoor genoemde casus met betrekking tot de realisatie van de bio-mineralenfabriek). In zijn algemeenheid stellen zij dat bij veel weerstand eerder de neiging bestaat om de opgestelde flexibele kaders weer dicht te timmeren.

Stelling 4: flexibiliteit gaat ten koste van rechtszekerheid.

De heer Timmermans geeft aan dat er een groot spanningsveld bestaat tussen flexibiliteit enerzijds en rechtszekerheid anderzijds (zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 4). Hoe flexibeler het plan, hoe minder rechtszekerheid er geboden wordt. Echter, als je zaken aan de voorkant goed regelt, dan heb je, als aanvrager, misschien wel meer te zeggen dan nu. In de huidige situatie is het 'slikken of stikken', want als iemand beroep instelt, dan wordt deze in de praktijk negen van de tien keer afgewezen. Als een gemeente kiest voor flexibiliteit in het omgevingsplan, dan moeten de inwoners veel van elkaar accepteren.

De heer Timmermans vraagt zich af hoe dit spanningsveld zich binnen de Gemeente Halderberge uitpakt, mede gelet op het feit dat de huidige planschaderegelingen ook flink ingeperkt zullen gaan worden. De Gemeente Bergen op Zoom erkent niet dat er altijd een spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bestaat. Mevrouw Mutsaers geeft namelijk aan dat mensen vooral willen weten waar zij aan toe zijn. Het maakt dan niet uit of de kaders die wij stellen heel ruim zijn of juist gedetailleerd, maar die kaders moeten wel hard zijn. Pas als je van die ruime kaders afwijkt kan er sprake zijn van dit spanningsveld.

Stelling 5: deze gemeente is al actief bezig met een plan van aanpak voor participatie in het kader van de Omgevingswet.

De heer Timmermans geeft aan dat er binnen de Gemeente Halderberge te weinig aandacht wordt besteed aan burgerparticipatie, met uitzondering van de burgerparticipatie die verplicht gesteld is in het kader van de Wro (zienswijze, inspraak, enzovoorts). Deze gemeente heeft burgerparticipatie wel op de agenda gezet en langzaam aan komen er steeds meer ontwikkelingen op dit gebied. Er worden bijvoorbeeld klankbordgroepen ingericht en dat werkt goed. Bij kruimelgevallen wordt ook een omgevingsdialoog toegepast. De gemeente moet aan kunnen tonen dat zij met de omgeving in gesprek is geweest. Er hoeft dan geen toestemming vanuit de omgeving te zijn, maar er moet wel aangetoond worden dat de plannen toegelicht zijn en dat er iets met het de input gedaan wordt. De heer Timmermans geeft aan af te willen tasten hoe het (flexibele) omgevingsplan in de praktijk werkt, voordat een concreet plan van aanpak met betrekking tot burgerparticipatie geschreven wordt. Mevrouw Mutsaers geeft daarentegen aan dat burgerparticipatie een van de belangrijkste thema's in de startnotitie is. Er wordt momenteel flink geëxperimenteerd met vernieuwende vormen van participatie en over enige tijd zal besloten worden hoe de burgerparticipatie concrete vormen krijgt.

De Gemeente Roosendaal maakt op dit moment ook enkel gebruik van de participatiemogelijkheden die verplicht zijn gesteld in de Wro. Er wordt echter wel gemerkt dat in sommige gevallen behoefte is aan meer participatie in het voortraject, zoals bij de ontwikkeling van het braakliggende terrein De Meeten II vanuit de inwoners van de woonwijk Landerije. De gemeente is erg voorzichtig als het gaat om burgerparticipatie en dat maakt het een aandachtspunt voor in de toekomst.

Stelling 6: als meer partijen mogen participeren, dan is het draagvlak voor een omgevingsplan automatisch groter.

De heer Timmermans denkt niet dat er automatisch een groter draagvlak gecreëerd wordt voor een omgevingsplan als meer partijen mogen participeren. Als iemand in het voortraject al tegen het plan is, dan zal daar weinig aan veranderen als diegene een gesprek aangaat met andere belanghebbenden. Wel is het zo dat er makkelijker rekening gehouden kan worden met bepaalde wensen als de gemeente in het voortraject beter investeert in burgerparticipatie. Willen mensen alleen maar rijtjeswoningen? Willen mensen meer groen of een andere verkeersafwikkeling? Niet alleen maar de mensen die binnen het bestemmingsplan vallen moeten dan betrokken worden, maar ook de omwonenden bijvoorbeeld. Je kunt dan als gemeenteraad wel een beeld hebben, maar hiermee wordt zij misschien op ideeën gebracht die beter uit zullen pakken voor alle partijen en dat komt de kwaliteit van het omgevingsplan alleen maar ten goede. Mevrouw Mutsaers is daarentegen wel van mening dat het draagvlak voor een omgevingsplan groter is als meer partijen mogen participeren. Alle belangen worden in vroegtijdig stadium op tafel gelegd. Bij conflicterende belangen kan er begrip ontstaan voor elkaars standpunt. Een transparante belangenafweging en een goed verwachtingsmanagement zijn cruciaal voor het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak.

Hoofdstuk 6: conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden, door middel van informatie uit de voorgaande hoofdstukken, diverse conclusies getrokken. Aan de hand van deze conclusies worden aanbevelingen gedaan en samen vormen zij een antwoord op de centrale vraag: *‘Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de gemeenteraad van de Gemeente Roosendaal ten aanzien van een gunstig vestigingsklimaat voor belanghebbenden in haar omgevingsplan, gelet op het huidige en toekomstige omgevingsrecht en praktijkervaring van vergelijkbare gemeenten?’*.

6.1 Conclusies

Bij de indeling van het grondgebied van een gemeente wordt, sinds de inwerkingtreding van de Wet op de ruimtelijke ordening in 1962, gebruik gemaakt van het systeem ‘toelatingsplanologie’. Initiatieven worden getoetst aan allerlei regels die maatschappelijke waarden, zoals veiligheid of gezondheid, beschermen. Een belangrijk instrument om invulling te geven aan het gemeentelijke grondgebied is het bestemmingsplan. Een dergelijk plan bestaat uit bestemmingsbepalingen, een plankaart en een toelichting. In de toelichting wordt gemotiveerd waarom er sprake is van ‘een goede ruimtelijke ordening’. Een concrete definitie van dit begrip is er niet, maar belangrijk is wel dat alle ontwikkelingen in lijn zijn met de maatschappelijke waarden die belangrijk worden geacht. Er moet sprake zijn van ruimtelijke relevantie.

In 2019 wordt met de Omgevingswet een andere weg ingeslagen. Geconcludeerd kan worden dat het systeem ‘toelatingsplanologie’ plaats maakt voor het systeem ‘uitnodigingsplanologie’. Dit is een ordeningsvorm waarbij een overheid, in dit geval de gemeente, belanghebbenden uitnodigt en samen met hen beoordeelt in welke gebiedsdelen wel of geen (ruimtelijke) veranderingen benodigd zijn. Bij uitnodigingsplanologie gaat het er ook om dat de gemeente initiatieven ondersteunt en mogelijk maakt.

Uitnodigingsplanologie is op verschillende manieren automatisch in de nieuwe wet- en regelgeving geïntegreerd. Alle bestemmingsplannen worden, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, omgevingsplannen. De VNG pleit voor een overgangperiode van tien jaar om alle omgevingsplannen om te zetten naar één integraal omgevingsplan. Dit plan staat in het teken van ‘de fysieke leefomgeving’ en dat begrip omvat veel meer dan het begrip ‘een goede ruimtelijke ordening’. Door deze verbrede reikwijdte is ervoor gekozen om de terminologie in het omgevingsplan aan te passen. In het huidige bestemmingsplan worden ‘bestemmingen’ gegeven en in het toekomstige omgevingsplan worden ‘functies aan locaties’ toebedeeld. Daarnaast kan de gemeenteraad ervoor kiezen om ‘algemene regels ter bevordering van de fysieke leefomgeving’ in het omgevingsplan op te nemen. Te denken valt aan beleidsregels of omgevingswaarden (als het Rijk en de provincie nog geen nadere invulling hebben gegeven aan deze waarden). De mogelijkheid om omgevingswaarden in het omgevingsplan op te nemen is, mijns inziens, zeker niet altijd een positieve ontwikkeling. De gemeente moet namelijk, als zij besluit om omgevingswaarden vast te stellen, ervoor zorgen dat die doelen ook daadwerkelijk bereikt worden. Een aantal onderwerpen is meetbaar, zoals geluidsnormen of veiligheid. Echter, hoe kan men bijvoorbeeld het aspect ‘gezondheid’ berekenen? Het is heel moeilijk om te meten of het welzijn van de inwoners omhoog gaat. Het welzijn van de Nederlandse bevolking is namelijk van heel veel factoren afhankelijk, zoals de leefstijl of persoonsgebonden determinanten.

Verder kan geconcludeerd worden dat de actualisatieplicht komt te vervallen, omdat deze niet past binnen de participatiegedachte. Alle omgevingsvergunningen die verleend zijn moeten binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden ervan een plaats krijgen in het omgevingsplan.

Planschaderegelingen worden ook flink ingeperkt. Het onderscheid tussen directe en indirecte planschade blijft bestaan, maar men kan na 2019 alleen in aanmerking komen voor planschade als ontwikkelingen ook daadwerkelijk geëffectueerd zijn. Het normaal maatschappelijke risico wordt ook verhoogd van twee naar vijf procent. Met deze ontwikkelingen wordt een tijdsdrukkend en kostenbesparend effect beoogd, zodat veel gemeenten gestimuleerd worden om uit hun 'veilige' posities te komen en te gaan experimenteren met uitnodigingsplanologie.

Op procedureel gebied valt tevens op te maken dat zich een aantal wijzigingen voordoet. In de huidige totstandkomingsprocedure van een bestemmingsplan kan de gemeenteraad ervoor kiezen om een voorbereidingsbesluit te nemen. Een voorbereidingsbesluit vervalt momenteel wanneer niet binnen één jaar na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd en uiteraard op het moment dat het bestemmingsplan in werking treedt. Deze termijn wordt in de Omgevingswet verhoogd naar anderhalf jaar. Ook krijgt de gemeenteraad de mogelijkheid om het omgevingsplan te laten vaststellen door het college van burgemeester en wethouders. Het is zeker niet verkeerd om die mogelijkheid open te houden, want een omgevingsplan is heel dynamisch door de verbrede reikwijdte. Het zou dan ook zeker aan te raden zijn om de besluitbevoegdheid bij het college van burgemeester en wethouders te leggen (uiteraard wel onder aanwijzing en onder controle van de gemeenteraad). Verder wordt, als het gaat om vergunningverlening, de voorkeur gegeven aan de reguliere procedure in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De *lex silencio positivo*, het automatisch verlenen van een vergunning bij niet tijdig beslissen, wordt afgeschaft. Dit is, mijns inziens, een gunstige ontwikkeling, want er is dus sprake van een verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure en dat maakt het toepassingsbereik van de *lex silencio positivo* groter. In een aantal gevallen zou dit, in de praktijk, kunnen leiden tot ongewenste situaties.

Een middel om uitnodigingsplanologie goed toe te kunnen passen is het hanteren van flexibiliteitsbepalingen in het omgevingsplan. In het huidige omgevingsrecht wordt gebruik gemaakt van drie flexibiliteitsinstrumenten, namelijk de intrinsieke, binnenplanse en buitenplanse flexibiliteit. In het toekomstige omgevingsrecht vervalt in beginsel de binnenplanse flexibiliteit en de buitenplanse flexibiliteit zal hierdoor leidend zijn. De gemeenteraad kan er wel voor kiezen om in het omgevingsplan regels op te nemen die bepalen dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit verleend wordt als aan die opgenomen regels voldaan is. Met deze regels kan een soortgelijk resultaat gecreëerd worden als met het binnenplanse vergunningenstelsel (inclusief een bijpassend toetsingskader). In het huidige omgevingsrecht vraagt een initiatiefnemer een vergunning aan voor het gebruik van gronden of bouwwerken die strijdig zijn met het bestemmingsplan. In het toekomstige omgevingsrecht wordt de terminologie aangepast en kan een aanvrager 'een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit' aanvragen.

Een flexibel omgevingsplan heeft veel voordelen, maar het lijkt wel zo te zijn dat flexibiliteit op gespannen voet met rechtszekerheid staat. Als het omgevingsplan flexibel is opgesteld, dan heeft de bestuursrechter immers weinig toetsbare normen. Met de nieuwe Omgevingswet wordt het begrip 'burgerparticipatie' beoogd. Als diverse belanghebbenden tijdens en na de vaststelling van het omgevingsplan regelmatig betrokken worden bij ontwikkelingen, dan is de verwachting dat het draagvlak groot is en dat de kwaliteit van een omgevingsplan verbeterd wordt ten opzichte van een huidig bestemmingsplan. Aan de voorkant heeft de burger dus misschien wel meer te zeggen dan nu, omdat momenteel bij een flink aantal gemeenten de burgers weinig tot niet betrokken worden in de voorbereidingsfase van een bestemmingsplan.

Ook kan geconcludeerd worden dat iedere gemeente zelf de bevoegdheid heeft om te bepalen hoe ver de flexibiliteit zal reiken. Dit is namelijk een politiek-bestuurlijk vraagstuk. Totale flexibiliteit blijkt in de praktijk alleen niet gewenst te zijn, omdat zich ontwikkelingen voor kunnen doen waar veel belanghebbenden ontevreden over zijn. Om te kunnen voldoen aan het begrip 'de fysieke leefomgeving' zijn wel kaders nodig in het flexibele omgevingsplan. Op deze manier kunnen de functies, die aan locaties toebedeeld worden, ook gewaarborgd blijven. Het is raadzaam om een standpunt over flexibiliteit in te nemen en deze mee te nemen naar de verkiezingscampagne in 2018.

De heer Timmermans en mevrouw Mutsaers, juristen bij de gemeenten Halderberge en Bergen op Zoom, geven aan dat de nieuwe Omgevingswet voor slechts twintig procent inhoudelijk verandert. Met de nieuwe wet wordt vooral de stimulatie van een cultuurverandering beoogd. Door middel van uitnodigingsplanologie en een flexibel omgevingsplan kunnen samenwerkingsverbanden gezocht worden met diverse inwoners, ondernemers en andere belanghebbendenorganisaties. De Gemeente Halderberge experimenteert al met klankbordgroepen en de Gemeente Bergen op Zoom heeft (burger-)participatie opgenomen in de startnotitie voor de implementatie van de Omgevingswet. Deze juristen geven ook aan dat zij verwachten dat de kwaliteit van het omgevingsplan door (burger-)participatie verbetert, omdat de aanwezige kennis en creativiteit al in het voortraject optimaal benut wordt. De Gemeente Roosendaal is 'voorzichtig' als het gaat om (burger-)participatie. Zij maakt momenteel alleen gebruik van de participatiemogelijkheden die in de Wro verplicht zijn gesteld. Toch merkt deze gemeente wel dat inwoners aangeven dat zij in een aantal gevallen meer participatiemogelijkheden willen krijgen.

6.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van hetgeen geconcludeerd is in paragraaf 6.1, zal in deze paragraaf een aantal aanbevelingen weergegeven worden. Door middel van de uitvoering van deze aanbevelingen wordt, binnen het grondgebied van de Gemeente Roosendaal, een gunstig vestigingsklimaat voor belanghebbenden in het omgevingsplan bereikt.

- De mate van flexibiliteit in het omgevingsplan dient volledig aangesloten te zijn bij de **politieke ambities** die de Gemeente Roosendaal nastreeft. Binnen die ambities is het zeker mogelijk om verschillende rollen aan te nemen. Kom als raadsleden nu, maar vooral ook rondom de gemeenteraadsverkiezingen in 2018, bijeen om de mate van flexibiliteit per gebiedsdeel goed te kunnen doseren in het omgevingsplan. Hierbij zijn twee vraagstukken van belang:
 - Wat willen we per gebiedsdeel flexibiliseren?
 - Wat kunnen we per gebiedsdeel flexibiliseren?

Het is heel belangrijk om de uitkomsten van deze vraagstukken mee te nemen in de aankomende verkiezingscampagne. Stel, er zijn plannen om in een leegstaand pand Poolse arbeidsmigranten op te vangen voor de duur van twee jaren en dit pand ligt midden in een woonwijk. De kans is vrij groot dat burgers dan in opspraak gaan komen. Zij zullen zich terecht of onterecht zorgen gaan maken over zaken als 'veiligheid' of 'overlast'. Als er verkiezingen plaatsvinden, dan spelen de politieke partijen vaak in op grote vraagstukken die binnen de gemeente rijzen. Wees op dergelijke vragen voorbereid en neem daarom over de mate van flexibiliteit een standpunt in die goed onderbouwd is en aansluit bij de algehele ambities van de betreffende politieke partij.

- Totale flexibiliteit blijkt in de praktijk niet gewenst te zijn. Stel daarom per gebiedsdeel **duidelijke kaders** vast, zodat altijd overzichtelijk is welke functies zijn toegestaan en welke functies niet.

Een meervoudige doeleindenomschrijving bijvoorbeeld is een 'cocktail' van verschillende functies en doeleinden, die onderling uitwisselbaar zijn zonder dat daar een (wijzigings-)procedure aan vooraf hoeft te gaan. Een meervoudige doeleindenomschrijving wordt daarom vaak gebruikt in gebieden waar sprake is van functiemenging, zoals centrumgebieden en aanloopstraten daar naartoe. Voor woonwijken is in de regel meer gedetailleerde regelgeving nodig, omdat het niet maatschappelijk gewenst is dat daar allerlei nieuwe projecten gerealiseerd worden die strijdig zijn met de functie 'wonen'. Door middel van de kaders kunnen de functies binnen het omgevingsplan goed gewaarborgd blijven en dat komt ook de materiële rechtszekerheid ten goede, omdat de rechter (bij beroep) toetsbare normen heeft. Bepaal dus, met behoud van de kaders, welk gebiedsdelen veel of juist weinig regelgeving nodig hebben aan de hand van de twee vragen uit de vorige aanbeveling.

- Organiseer, als gemeenteraad, een themabijeenkomst met het college van burgemeester en wethouders om de **rolverdeling** vast te leggen, zodat miscommunicaties in de toekomst voorkomen worden. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het bijvoorbeeld mogelijk om de vaststelling van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Dit is geen verplichting, maar het is mijns inziens zeker interessant om die optie voorlopig open te houden en bespreekbaar te maken met elkaar. Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan is er veel dynamiek. Het zou dan ook gerechtvaardigd zijn als het college van burgemeester en wethouders, als dagelijks bestuur, de touwtjes in handen heeft en daar hoort ook de besluitbevoegdheid bij. Doordat zij als dagelijks bestuur veel praktijkervaring heeft opgedaan, kan zij goed inspelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen.
- Met de Omgevingswet wordt uitnodigingsplanologie beoogd. Een belangrijk middel om dit systeem te bereiken is het stimuleren van **(burger-)participatie**. De Gemeente Roosendaal is momenteel heel voorzichtig hiermee en past alleen de methoden toe die op grond van de Wro verplicht zijn gesteld. Betrek het onderwerp in het plan van aanpak voor de implementatie van de Omgevingswet, zodat ook deze gemeente aan de slag kan gaan met de planologievariant. Een persoonlijke suggestie is het organiseren van zogeheten 'klankbordgroepen'. Als de gemeente een bepaald project wil realiseren, dan kan zij ervoor kiezen om op eigen initiatief een gezamenlijke bijeenkomst te plannen met allerlei belanghebbenden (inwoners, ondernemers of andere belanghebbendenorganisaties) in een lokaal buurthuis bijvoorbeeld. Start een gezamenlijke discussie en gebruik de relevante informatie hieruit voor de realisatie van het betreffende project. De gemeente wordt wellicht op ideeën gebracht die heel nuttig kunnen zijn en de partijen voelen zich hierdoor 'gehoord'.
- **Investeer meer tijd in de voorbereidingsfase** van de totstandkoming van het omgevingsplan. Door hier meer aandacht te besteden aan de hiervoor genoemde (burger-)participatie komen vroegtijdig alle kennis en creativiteit op tafel. Al deze informatie kan meegenomen worden in de totstandkomingsfase van het omgevingsplan. Hiermee verbetert de kwaliteit van het omgevingsplan en wordt er ook meer draagvlak voor gecreëerd.
- **Stimuleer specialisten en medewerkers** in de nieuwe, faciliterende manier van werken door middel van kennisverhoging. Organiseer bijvoorbeeld om de drie maanden een interne themabijeenkomst in het kader van flexibiliteit. Maak bespreekbaar aan de hand van casussen wat de voor- en de nadelen van flexibiliteit zijn en probeer samen vroegtijdig de cultuurverandering eigen te maken.

Literatuurlijst

Boeken

Boeve, Groothuijse, Van 't Lam, Smorenburg-Van Middelkoop & Uylenburg 2016

M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse, V.M.Y. van 't Lam, L. Smorenburg-Van Middelkoop & R. Uylenburg, *Omgevingsrecht*, Amsterdam: Europa Law Publishing 2016.

Hermans 2003

L.M. Hermans, *Krotten en Sloppen; een onderzoek naar den woningtoestand te Amsterdam, ingesteld in opdracht van den Amsterdamschen bestuurdersbond*, Amsterdam: Van Gennep 1974.

Van Buuren e.a. 2014

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Van der Cammen & De Klerk 2003

H. van der Cammen & L. de Klerk, *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: het Spectrum 2003.

Van der Schoot 2013

T.H.H.A. Van der Schoot, *Ruimtelijke Ordening en Bouw*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing, 2013.

Van der Velde

J. van der Velde, *De Omgevingswet: Terug naar de zandbak*, Den Haag: Provero 2014.

Artikelen

De Graaf en Tolsma, Milieu & Recht 2014

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

Hillegers, Lam & Nijmeijer, TBR 2017

Mr. S. Hillegers, mr. T.E.P.A. Lam & prof. mr. Nijmeijer, 'Van bestemmingsplan naar omgevingsplan volgens de Invoeringswet Omgevingswet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2017.

Van Rooy, Building business 2011, p. 38-40

P. Van Rooy, 'Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief', *Building Business* 2011, p. 38-40.

Elektronische bronnen

Actueelruimte.nl

'Tijdige actualisatie van bestemmingsplannen: de feiten, de risico's, het nut en de noodzaak', *Actueel in ruimte* 15 april 2012, actueelruimte.nl (zoek op *actualisatie van bestemmingsplannen*).

AKD.nl

'Bestemmingsplan actualiseren voor 1 juli 2013', *AKD*, AKD.nl (zoek op *actualiseringsplicht bestemmingsplan*).

Bestemmingsplannen.nl

'adviesgroep 2010', *Bestemmingsplannen*, Bestemmingsplannen.nl (zoek op *adviesgroep bestemmingsplannen*).

Bezwaar-en-beroep.nl

'Materiële rechtszekerheid', *Bezwaar en beroep*, Bezwaar-en-beroep.nl (zoek op *materiële rechtszekerheid*).

Binnenlandsbestuur.nl

Het omgevingsplan (2), snelheid vs. Rechtsbescherming?', *Binnenlands Bestuur* 2015, Binnenlandsbestuur.nl (zoek op *Omgevingsplan 2*).

'Rechtsbescherming in de Omgevingswet, de burger op 2-0', *Binnenlands Bestuur*, Binnenlandsbestuur.nl (zoek op *rechtsbescherming Omgevingswet*).

Bndestem.nl

'Kan vergunning bio-fabriek Roosendaal geweigerd worden? Bureau gaat onderzoek doen', *BN Destem* 16 februari 2017, Bndestem.nl (zoek op *bio-mineralenfabriek*).

'Geen steun voor bouwvergunning: bom onder plan bio-mineralenfabriek Roosendaal', *BN DeStem* 29 januari 2017, Bndestem.nl (zoek op *bio-mineralenfabriek*).

Burowaalsburg.nl

'De nieuwe omgevingswet: het omgevingsplan', *Buro Waalsburg* 14 maart 2016, Burowaalsburg.nl (zoek op *actualiteiten omgevingsplan*).

Cobouw.nl

'De Omgevingswet komt eraan: bereid je voor!', *Cobouw* 6 maart 2017, Cobouw.nl (zoek op *cijfers Omgevingswet*).

Gebiedsontwikkeling.nl

'Een onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen', *Platform31*, Platform31.nl (zoek op *flexibele bestemmingsplannen*).

Infomil.nl

'Regels in de Wabo voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan', *Infomil*, Infomil.nl (zoek op *afwijken*).

Het wettelijke kader van de voorbereidingsprocedure', *Infomil*, Infomil.nl (zoek op *wettelijk kader voorbereidingsprocedure*).

Kenniscentrumomgevingswet.nl

'Voordelen vaststelling omgevingsplan door college i.p.v. raad', *Kenniscentrum Omgevingswet* 5 april 2017, kenniscentrumomgevingswet.nl (zoek op *vaststelling omgevingsplan*).

Kwinkgroep.nl

'Maatschappelijk initiatief en de gemeente: faciliteren, maar hoe?', *Kwink groep* 21 januari 2015, Kwinkgroep.nl (zoek op *faciliterende gemeenten*).

Maryayaqin.nl

'Over burgerparticipatie en hoe burgerparticipatie een plaats kan krijgen binnen de gemeente', *Maryayaqin* maart 2014, Maryayaqin.com (zoek op *burgerparticipatie gemeenten*).

Meestermeester.nl

'Bevoegdheden Rijk en provincie', *Meestermeester*, Meestermeester.nl (zoek op *de nieuwe Wet ruimtelijke ordening*).

Minienm.nl

'De grond onder de ladder', *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, Minienm.nl (zoek op *ladder voor duurzame verstedelijking*).

Monumenten.nl

'Stadsrechten Roosendaal', *Monumentenlijst*, Monumenten.nl (zoek op *Gemeente Roosendaal*).

Narcis.nl

'Onze organisatie', *Narcis*, Narcis.nl (zoek op *over NIROV*).

Omgevingsrechtadvocaat.nl

'Bestemmingsplanprocedure', *Omgevingsrechtadvocaat*, Omgevingsrechtadvocaat.nl (zoek op *bestemmingsplan procedureel*).

Platform31.nl

'Een onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen', *Platform31*, Platform31.nl (zoek op *flexibele bestemmingsplannen*).

Publicspaceinfo.nl

'Participatie samengevat', *Publicspaceinfo*, Publicspaceinfo.nl (zoek op *burgerparticipatie*).

Rijksoverheid.nl

'Werking van het stelsel van de Omgevingswet', *Rijksoverheid*, Rijksoverheid.nl (zoek op *achtergrondnotitie bij de kabinetsbrief Stelselwijzigingen Omgevingswet*).

Roosendaal.nl

'De geschiedenis van Roosendaal', *Gemeente Roosendaal*, Roosendaal.nl (zoek op *geschiedenis Roosendaal*).

'Samenstelling college 2014-2018', *Gemeente Roosendaal*, Roosendaal.nl (zoek op *college van burgemeester en wethouders*).

Stadsindex.nl

'Bevolkingsaantallen Roosendaal', *Stadsindex*, Stadsindex.nl (zoek op *Roosendaal*).

Stibbeblog.nl

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

'Flexibel denken onder de Omgevingswet; de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State denkt alvast mee', *Stibbe* 4 april 2017, Stibbeblog.nl (zoek op *flexibiliteit*).

'De Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert', *Stibbe* 15 oktober 2014, Stibbeblog.nl (zoek op *functiekenmerken Omgevingsplan*).

'Het omgevingsplan in de Omgevingswet: zoveel verandert er niet, maar wees scherp op wat er verandert', *Stibbe*, Stibbeblog.nl (zoek op *afwijken omgevingsplan*).

'Omgevingswaarden in de Omgevingswet', *Stibbe* 17 november 2014, Stibbeblog.nl (zoek op *omgevingswaarden*).

Tonnaer.nl

'Planschade en de Omgevingswet', *Tonnaer* 2016, Tonnaer.nl (zoek op *Planschade in de Omgevingswet*).

'Procedures en rechtsbescherming in de Omgevingswet', *Tonnaer*, Tonnaer.nl (zoek op *rechtsbescherming Omgevingswet*).

Toponderzoek.nl

'De 10 grootste gemeenten van Nederland', *Toponderzoek*, Toponderzoek.nl (zoek op *inwonersaantal*).

Veranderfabriek.org

'Vorbereidingsbesluit', *De Veranderfabriek*, veranderfabriek.org (zoek op *het vorbereidingsbesluit*).

VNG.nl

'Factsheet nieuwe Omgevingswet', *Vereniging van Nederlandse gemeenten* februari 2016, VNG.nl (zoek op *doelen nieuwe Omgevingswet*).

'Het omgevingsbesluit en drie andere AMvB's', *Vereniging van Nederlandse gemeenten* februari 2016, VNG.nl (zoek op *AMvB's Omgevingswet*).

Parlementaire stukken

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

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

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

Stb. 2016, 156

Jurisprudentie

ABRvS 8 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV3866.

ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0838.

ABRvS 28 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8917.

ABRvS 17 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF1002.

ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1737.

ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1716.

ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071.

ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:820.

Overig

'*Hoofddijnennotitie uitvoeringsregelgeving Omgevingswet*', Ministerie van Infrastructuur en Milieu, p. 7.

Brief van de VLP (Vrije Liberale Partij) aan wethouder Lok (VVD), inhoudende een schriftelijke vraag op 2 juni 2016.