



WHITEPAPER

Van bestemmingsplan naar omgevingsplan: reculer pour mieux sauter

AUTEUR

prof. dr. Frans Tonnaer

emeritus hoogleraar omgevingsrecht

Inleiding

Op 29 november jl. informeerde minister Van Veldhoven de beide Kamers over de voortgang van de stelselherziening in het omgevingsrecht. Volgens het kabinet en de bestuurlijke partners is het wenselijk en ook mogelijk om de Omgevingswet (Ow) per 1 januari 2021 in werking te laten treden. Daarmee is een einde gemaakt aan de geruchten dat er sprake zou zijn van andermaal uitstel van de inwerkingtreding. Wel houdt de minister nog een slag om de arm: ze streeft ernaar om uiterlijk 1 juli het Koninklijk Beluit (KB) met de inwerkingtredingsdatum bij de Kamers voor te hangen en daarbij wordt definitief bepaald of de wet daadwerkelijk op de geplande datum in werking treedt.

Als dat het geval is dan betekent dat nog niet dat vanaf dat moment alle activiteiten of situaties onder het nieuwe recht vallen. De ‘eerbiedigende werking’ van het overgangsrecht voorkomt dat men onverhoeds te maken krijgt met tal van nieuwe voorschriften en die zijn er genoeg onder de komende Omgevingswet. Er is hier echter iets bijzonders aan de hand met het omgevingsplan. Weliswaar worden geldende bestemmingsplannen e.d. geacht omgevingsplannen te zijn en is er ruim de tijd om de ‘tijdelijke’ omgevingsplannen om te zetten in ‘niet-tijdelijke’ plannen, toch levert het overgangsrecht de nodige problemen op in de praktijk. De oude plannen worden immers als tijdelijke plannen bevroren en niemand weet nog hoe van het tijdelijke plan een permanent plan moet worden gemaakt dat voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet. Toch dringt de tijd omdat vanaf 1 januari 2021 de behoefte zal bestaan om op basis van de tijdelijke plannen nieuw beleid te ontwikkelen. Dan maar de bevroren plannen tijdelijk ontdooien? En daarna?

Overgangsrecht omgevingsplannen

Bestaande ruimtelijke plannen zullen ingevolge artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet (IOw), die momenteel bij de Eerste Kamer in behandeling is, van rechtswege omgevingsplannen zijn. Dat geldt voor onder meer bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten en provinciale en rijksinpassingsplannen. Zij vormen dan na de invoeringsdatum het 'oude' omgevingsplan en in de stukken betreffende de Invoeringswet wordt gesproken van het 'tijdelijke deel' van het plan. Dat geldt ook voor bepaalde regels uit de erfgoedverordening en de verordeningsbepalingen over hemelwater en grondwater als bedoeld in artikel 10.32a Wet milieubeheer (zie artikel 4.6 IOw). Het is de bedoeling dat de gemeentebesturen *tot 1 januari 2029* de tijd krijgen om het tijdelijke deel van het plan om te zetten in een definitieve vorm waarbij voldaan wordt aan de eisen van de nieuwe wetgeving. Het concrete tijdstip zal bij KB worden bepaald. Dat betekent voor deze besturen dat ze nog maximaal acht jaar de tijd hebben om alle planregels te vernieuwen. Al is dit een tamelijk lange termijn waarin van een 'overgangssituatie' wordt gesproken, toch zullen de gemeenten die tijd waarschijnlijk hard nodig hebben om alle planregels voor het gehele grondgebied te vernieuwen. Zoals bekend, geldt deze omzetting niet alleen voor de genoemde regels, maar moeten ook alle andere regels met betrekking tot het fysieke domein, vastgesteld als autonome en medebewindsverordeningen, zodanig in het omgevingsplan worden ondergebracht dat een logische totaalstructuur ontstaat. Na deze overgangsperiode zullen de bepalingen uit deze verordeningen van rechtswege komen te vervallen. Alleen al om die reden is het zaak om ook deze regels aan te pakken. Helemaal vanuit het niets hoeven de gemeenten niet te werken aan de omzetting van het plan. Ze krijgen van de regering 'een bruidsschat' cadeau, bestaande uit ca. 280 artikelen met voormalige Rijksregels die op basis van de Omgevingswet alvast via het Invoeringsbesluit (Afd. 7.1) in de gemeentelijke omgevingsplannen worden opgenomen. Eerder heb ik gewezen op deze [inbreuk op het decentralisatiebeginsel](#) waarbij in strijd wordt gehandeld met de Grondwet en de Gemeentewet.¹ Als reactie is opgemerkt dat de gemeenteraden de vrijheid hebben om deze regels, eenmaal onderdeel uitmakend van het omgevingsplan, aan te passen of te schrappen. Ik laat deze kwestie hier verder rusten. Wel is het goed erop te wijzen dat die vrijheid niet onbegrensd is: er zijn bruidsschatregels die gehandhaafd of gewijzigd vastgesteld moeten worden op basis van rijksinstructieregels betreffende de inhoud van het omgevingsplan zoals regels voor geluid en geur van bedrijfsmatige activiteiten.

'Een puzzel in meerdere dimensies'

Deze omgevingsplanregels van rijkswege die niet meer aangepast hoeven te worden zijn de eerste regels van het nieuwe omgevingsplan die voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. De onderdelen van de bruidsschat die nog niet aan alle vereisten kunnen voldoen, zullen worden toegevoegd aan het tijdelijke deel van het plan. De gemeentebesturen zullen die regels moeten heroverwegen en bij handhaving aangepast naar het niet-tijdelijke deel van het plan moeten overhevelen. Het tijdelijke deel van het omgevingsplan zal dus bestaan uit de bestemmingsplannen, beheersverordeningen e.d. die van rechtswege onderdeel zijn van het plan en de bruidsschatregels die nog aangepast moeten worden. Wat betekent nu de eis van de omzetting van het tijdelijke deel van het plan in het definitieve? In algemene zin kan gezegd worden dat dit inhoudt dat het 'nieuwe' plan moet voldoen aan de eisen die bij of krachtens de Omgevingswet zijn gesteld. Dat betekent op de eerste plaats dat voldaan moet worden aan de instructieregels van het Rijk die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en aan de instructieregels uit de provinciale omgevingsverordeningen. Zoals gezegd geldt dat ook ten aanzien van de bruidsschatregels en het geldt voor de verwerking in het plan van de buitenplanse omgevingsvergunningen. Overigens is in het tweede lid van artikel 22.5 Ow bepaald dat de verplichting van artikel 4.17 Ow om het omgevingsplan in overeenstemming te brengen met de 'afwijkingvergunningen' niet geldt tot een bij KB te bepalen tijdstip.

En dat is nog het gemakkelijkste deel van de te verrichten inspanningen. Moeilijker wordt het verwerken van de bestaande gemeentelijke regels betreffende de fysieke leefomgeving. Welke regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving hebben ook de zorg daarvoor als centraal onderwerp

¹ Het omgevingsplan: gemeentelijk nest vol koekoekseieren? Whitepaper 25 juli 2019 Sdu-Uitgevers. Zie ook www.vindomgevingszaken.nl/het-omgevingsplan/.

(zoals omgevingskwaliteit) en welke hebben daar slechts zijdeling betrekking op (zoals openbare veiligheid)? Worden die eerst gebundeld en daarna overgezet of successievelijk in het omgevingsplan verwerkt? Duidelijk is dat de APV-regels die te maken hebben met de burgemeesterlijke bevoegdheden daarbuiten vallen omdat de gemeenteraad (en in delegatie B&W) het planbevoegd orgaan zijn. Om daar meer duidelijkheid in te verschaffen, wordt via de Invoeringswet artikel 2.7 van de Omgevingswet aangevuld. Naast de bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aangewezen gevallen waarin regels over de fysieke leefomgeving *niet* in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, kunnen nu ook gevallen worden aangewezen waarbij regels *alleen* in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Aldus is de reguleringsbevoegdheid van de gemeentebesturen bij de Invoeringswet ingekaderd ten opzichte van de oorspronkelijke regeling. Het is de vraag of het wenselijk is dat de regering zich op die manier inlaat met de regelbevoegdheid van het gemeentebestuur. Ten slotte wordt hier nog vermeld dat het omgevingsplan ook moet voldoen aan de nieuwe digitale standaarden. Er wordt een Standaard voor Officiële Publicaties (STOP) ontwikkeld alsmede ToepassingsProfielen Omgevingswet Documenten (TPOD) vastgesteld. Gelet op de uitvoerige discussie over de ontwikkeling van een goed werkende landelijke voorziening van het DSO is hier nog een behoorlijke uitdaging aanwezig. Het is de bedoeling dat 2020 gebruikt wordt om het digitale stelsel verder te ontwikkelen, door toekomstige gebruikers te laten oefenen met het ontwerp en het stelsel gaandeweg met omgevingsdocumenten te laten vullen. Maar het minst duidelijk en daarmee het moeilijkste nog is het voldoen aan de eis van artikel 4.2, eerste lid van de Omgevingswet inhoudende dat de regels voor het grondgebied van de gemeente moeten voorzien in een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Daartoe moeten alle regels voor het gehele grondgebied door het gemeentebestuur op de schop worden genomen, op elkaar worden afgestemd en tot een logisch geheel worden gesmeed. Terecht wordt over dit alles in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet gesproken van 'een puzzel in meerdere dimensies'.² Al zijn er staalkaarten samengesteld voor bepaalde onderdelen van het plan zoals Centrum stedelijk gebied, Buiten centrum stedelijk gebied, Bedrijfsmatige activiteiten en Energietransitie en is er op instigatie van de VNG een structuur voor een omgevingsplan (zgn. casco) ontwikkeld, op dit moment is nog volkomen onduidelijk hoe het toekomstige omgevingsplan er zou kunnen of moeten uitzien. De vele experimenten op basis van de Crisis- en herstelwet hebben, met alle respect voor de inspanningen die op dit terrein zijn verricht, nog niet veel meer opgeleverd dan 'bestemmingsplannen-plus'. En dat is toch echt iets anders dan de brede, integrale plannen die de wetgever voor ogen staan. Het is niet te veel gezegd dat de ambitie om te komen tot omgevingsplannen in de zin van de Omgevingswet de grootste opgave zal zijn waar de gemeenten de komende jaren wat betreft het fysieke domein – en in relatie daarmee ook daarbuiten – voor staan!

Oude planregels in de ijskast

De bestaande planologische regels, inclusief gebruik van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten, kunnen volgens de memorie van toelichting bij de Invoeringswet na 1 januari 2021 alleen nog op de oude voet gewijzigd worden, als deze wijziging of uitwerking op dat tijdstip nog in procedure is. Die procedure kan dan op basis van het overgangsrecht worden afgerond. Bij hun onherroepelijk worden maken deze besluiten van rechtswege deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan en worden als zodanig 'bevoren'. Wijziging kan daarna volgens de regering alleen nog plaatsvinden door ze met nieuwe regels te overrulen waarbij voldaan moet worden aan de dan geldende wettelijke eisen. Dat betekent dus ten minste voldoen aan de relevante instructieregels van Rijk en provincie, de eisen van bruidsschatregels en van het DSO en aan het onduidelijke criterium van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties van artikel 4.2, eerste lid Omgevingswet. Volgens de regering zullen bij de gewenste wijziging van de regels in het tijdelijke deel na de inwerkingtreding van de Omgevingswet alle regels voor de betrokken locatie (ook de regels die op zichzelf niet gewijzigd hoeven te worden) opnieuw vastgesteld moeten worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Voor wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsverplichtingen wordt niet in overgangsrecht voorzien, behalve dan het afronden van per 1 januari lopende besluitprocedures, en die bevoegdheden en verplichtingen komen dus te vervallen. Een en ander betekent dat bij wijziging alle regels uit het tijdelijke deel, ook de bruidsschat-

² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3 p. 93.

regels voor zover die gelden op die locatie, worden geschrapt. In feite wordt dan een stuk uit de verbeelding geknipt en komen de bijbehorende planregels te vervallen. Dat kan ook betekenen dat ook ondersteunende regels zoals begripsomschrijvingen, wijze van meten en overgangsrechtelijke bepalingen komen te vervallen of op z'n minst aangepast moeten worden. Aldus ontstaat er een 'witte vlek' die met een nieuwe verbeelding en bijbehorende regels moet worden gevuld. De regering stelt zich voor dat aldus het oude deel van het omgevingsplan wordt omgevormd in een nieuw deel.³ Gaandeweg verkleurt dus het tijdelijke deel van het plan via de – min of meer toevallige – planwijzigingen tot een niet-tijdelijk plan.

Het is echter maar de vraag of de gemeentebesturen dit alles aankunnen. De behoefte zal groot zijn om deze ingrijpende en ingewikkelde weg te vermijden. Voor het huidige planbeleid betekent het dat, wil men de toetsing aan de nieuwe regels voorkomen, het zaak is om zoveel mogelijk voorgenomen kleinere en grotere planwijzigingen vóór 1 januari 2021 op te starten (de pijplijn-aanpak). Die procedures kunnen dan immers ook nog na die datum worden afgerond.

Gelet op de onduidelijkheid over de wijze waarop na de invoeringsdatum planwijzigingen zullen moeten worden uitgevoerd is te verwachten dat bij projectmatige activiteiten gekozen zal worden voor de vergunningsprocedure voor zowel de binnen- als de buitenplanse 'omgevingsplanactiviteit'. In dit verband wijs ik erop dat de verplichting van artikel 4.17 Ow, om het omgevingsplan binnen vijf jaar in overeenstemming te brengen met buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor omgevingsvergunning is verleend, bij de Invoeringswet wordt opgeschort tot een bij KB te bepalen tijdstip (art. 22.5 lid 2 Ow).

In de overgangsfase: nieuwe regels maken of oude ontdoaien?

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat de VNG de wens heeft geuit om de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan niet alleen 'locatiegewijs' maar ook 'regelgewijs' te kunnen laten vervallen. Dat zou betekenen dat ook regels die betrekking hebben op één bepaald thema kunnen komen te vervallen waardoor de mogelijkheid ontstaat om de overgang van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel verder te flexibiliseren. Locatiegewijs hoeven dan niet per se steeds alle oude regels te vervallen maar kan dat ook gedeeltelijk het geval zijn als er sprake is van meerdere thema's op eenzelfde locatie. Om aan die wens tegemoet te komen is bij de tweede nota van wijziging van de Invoeringswet Omgevingswet het tweede lid van artikel 22.6 van de Omgevingswet aangepast.⁴

Het is echter zeer te betwijfelen of dit voldoende is om tegemoet te komen aan de wensen vanuit de praktijk. Immers ook dan blijft de eis gelden dat bij elke planwijziging voldaan moet worden aan alle zojuist genoemde eisen die vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden.

Is het niet een betere optie om de mogelijkheid te scheppen de bevroren regels tijdelijk te ontdoaien? Met andere woorden: het voor een bepaalde overgangstermijn mogelijk te maken de dan van rechtswege geldende regels uit het tijdelijke deel van het plan nog aan te passen zonder te moeten voldoen aan het criterium van artikel 4.2, eerste lid en de status te laten behouden van het tijdelijke deel? Uiteraard moet dan wel voldaan worden aan de eisen van het DSO en aan de toepasselijke instructieregels. En ook moeten daarmee strijdige bruidsschatregels kunnen worden aangepast. Dat zou, ondanks dat zelfs dit nog de nodige inspanningen zal kosten, voor heel wat rust zorgen aan het gemeentelijke planfront en mogelijk voorkomen dat er op oneigenlijke wijze gebruik wordt gemaakt van de vergunningsbevoegdheid voor omgevingsplanactiviteiten. Als dat tijdelijke deel die status behoudt dan brengt het eerste lid van artikel 22.5 van de wet met zich dat de verplichting om regels te stellen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties tot een bij KB te bepalen tijdstip niet geldt. Zeker zolang niet duidelijk is wat de nieuwe planeisen op dit punt moeten inhouden kan van de gemeentebesturen niet geëist en ook niet verwacht worden dat aan dergelijke eisen vanaf de inwerkingtredingdatum van de nieuwe wet wordt voldaan. Die duidelijkheid zal eerst gegeven moeten worden. En ze moet gegeven worden vooraleer überhaupt aan een nieuw omgevingsplan dat voldoet aan de wettelijke eisen kan worden gewerkt.

³Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3 p. 92.

⁴Kamerstukken II 2018/19, 34 986, Tweede nota van wijzigingen door de minister van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 28 januari 2019.

Hoe verder met het omgevingsplan?

Het zal naar mijn mening nog een forse denk- en onderzoeksinspanning vergen vooraleer zo'n nieuw omgevingsplan kan worden gerealiseerd. Is er in het voorgaande gesproken van locatiegewijs of regelgewijs *vervallen* van planvoorschriften, er moet eerder gestreefd worden naar een locatiegewijze of regelgewijze *aanpassing* van bestaande planregels. De overweging in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet dat het mogelijk zou zijn voor gemeenten om voor bepaalde onderwerpen het plan in één keer voor het gehele grondgebied om te bouwen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan,⁵ lijkt een ambitie uit te drukken die hooguit gerealiseerd kan worden via de opname van regels uit de bestaande verordeningen die voor het gehele grondgebied van de gemeente gelden. En dan nog vergt een goede afstemming met de bestaande regels de nodige inspanning. Realistischer lijkt het om zowel gebiedsgewijs als thematisch te werk te gaan bij de ontwikkeling van een omgevingsplan dat aan de wettelijke eisen kan voldoen. En ook daarvoor is het nodige onderzoek en denkwerk vereist. Intussen verdient het aanbeveling een stapje terug te zetten zodat de tijd genomen kan worden om deze grote sprong voorwaarts goed voor te bereiden en vervolgens te wagen! Dat stapje terug komt wat mij betreft neer op het nog enige tijd aanhouden van het tijdelijke karakter van het omgevingsplan.

De ontwikkeling van volwaardige omgevingsplannen zou niet van incidentele of occasionele acties van de gemeenten afhankelijk moeten zijn waarbij stukje bij beetje het tijdelijke deel tot niet-tijdelijk verkleurt. Een grondige, gestructureerde aanpak lijkt eerder op zijn plaats, gelet op de ingrijpende en omvangrijke acties die verricht moeten worden. Daarbij zal het noodzakelijk zijn dat de gemeentebesturen en hun apparaten op deskundige wijze begeleid worden. Die deskundigheid komt nu grotendeels van het Rijk, de VNG, partnergemeenten en adviesbureaus. Al moet ondersteuning van Rijk en uit 'eigen kring' beslist gewaardeerd worden en is ze in de aanloop naar de wet ook noodzakelijk.

Waarom zou de particuliere markt die rol binnen afzienbare termijn niet kunnen overnemen? Het is wat dit betreft goed zich te realiseren dat bijvoorbeeld de meeste planologische adviesbureaus vanaf het laatste kwart van de vorige eeuw zijn ontstaan uit de behoefte bij de gemeenten aan deskundige ondersteuning en begeleiding bij de uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening en haar voorgangers. Het ligt voor de hand dat ook bij de realisering van de ambities die de Omgevingswet thans bij de gemeenten legt, externe adviesbureaus en opleidingsinstituten een belangrijke begeleidende en ondersteunende rol gaan vervullen. We zien in de huidige voorbereidende praktijk al dat enkele particuliere organisaties zich daarvoor opmaken. Ik noem hier als voorbeeld de activiteiten van het door de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) opgezette Kennislab dat een belangrijke begeleidende functie vervult bij de totstandkoming van een goedwerkend DSO. Te verwachten valt dat zich bij de uitvoering van de Omgevingswet een kennismarkt ontwikkelt waar dergelijke bureaus en opleidingsinstellingen hun diensten aan gemeenten en andere 'gebruikers' van de Omgevingswet zullen aanbieden. De rol van het Rijk zou dan, naast uiteraard het tot stand brengen van de omvangrijke regelingen van de stelselherziening, kunnen evolueren van direct betrokken praktijkondersteuner (denk aan de implementatieteams) tot ontwikkelaar meer op afstand van kwaliteitscriteria ten behoeve van de ondersteuning door 'de markt'. Dat zou dan, naast het gezamenlijk ontwikkelen van kwaliteitseisen, neer kunnen komen op het erkennen en certificeren van bureaus die als kwaliteitsborgers aan te ontwikkelen standaarden voldoen. Te overwegen valt om een structuur in het leven te roepen, vergelijkbaar met die van de private kwaliteitsborging voor het bouwen, maar dan wel een stuk eenvoudiger. Aldus kan bijgedragen worden aan een 'mielleur saut' van de huidige bestemmingsplannen naar volwaardige omgevingsplannen.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3 p. 93.

Sdu en de Omgevingswet

De geplande invoeringsdatum van de Omgevingswet (Ow) is 1 januari 2021. Dit lijkt nog ver weg. Maar gezien de omvang en impact start een goede voorbereiding nu. Wij bieden u informatie op maat: van informerend tot, naarmate de invoeringsdatum nadert, de daadwerkelijke toepassing. Elke fase kent een andere informatiebehoefte.

Hoe wij dat doen?

Wij geven support in de aanloop naar de invoeringsdatum toe. Wij bieden u inhoudelijke artikelen (waaronder deze whitepaper) en interessante blogs van onze auteurs, allen expert in hun vakgebied. Ook houden we u op de hoogte van het nieuws, het verschijnen van relevante nieuwe uitgaven en de organisatie van evenementen waarin de Omgevingswet centraal staat.

Dit doen wij allemaal op www.sdu.nl/overheid/omgevingswet

Sdu helpt u verder.

