

De proeftuin van het omgevingsplan

Met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte anticiperen op de Omgevingswet

– Prof. dr. ir. A.G. Bregman, mr. J.J. Karens en mr. A.Z.R. Koning¹

1. Inleiding: het verschoven zwaartepunt

De Crisis- en herstelwet (Chw) is - zoals de naam nog steeds verraaft - in eerste aanleg een wet die door het kabinet Balkenende IV werd opgesteld om de economische teruggang te bestrijden door besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten te vereenvoudigen en te versnellen. De meeste bepalingen in de Chw, zoals die op 31 maart 2010 in werking trad, waren dan ook daarop gericht.

Naast deze bepalingen bevatte de Chw van meet af aan in afdeling 2 (innovatie) van hoofdstuk 2 (bijzondere voorzieningen) een regeling omtrent het bij amvb kunnen afwijken van de bepalingen van een aantal in artikel 2.3 met name genoemde wetten (te weten de Elektriciteitswet 1998, Warmtewet, Wet ammoniak en veehouderij, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet geurhinder en veehouderij, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer met uitzondering van artikel 5.2b en titel 5.2, Wet ruimtelijke ordening en de Woningwet). Afwijken van deze wetten kan op grond van artikel 2.4 Chw lid 2 uitsluitend indien sprake is van een experiment dat 'bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid'². Een dergelijke afwijking wordt overigens als 'experimenteel' gekwalificeerd, niet omdat het project

waarop deze bepaling middels enige tranche van het BuChw van toepassing wordt verklaard een (in bij voorbeeld technisch opzicht) experimenteel karakter zou dragen, maar vanwege het enkele feit dat wordt afgeweken van in alle overige gevallen geldende wettelijke bepalingen.

Zoals uit de jaarlijkse voortgangsrapportages met betrekking tot de uitvoering van de Chw blijkt, is in de loop van de jaren het accent bij het gebruik van de nieuwe mogelijkheden die de Chw aanreikt, steeds meer komen te liggen bij de experimenten via amvb's op grond van artikel 2.4. Chw³. Een belangrijk deel van deze experimenten heeft betrekking op het zogenaamde bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw). Met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte wordt geëxperimenteerd met het omgevingsplan in de komende Omgevingswet.⁴ Op grond van dit artikel 7c kunnen bij voorbeeld in het bestemmingsplan ook regels worden gesteld, die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en/of het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies (artikel 7c, lid 1 BuChw). In de opvolgende leden van dit artikel worden nog diverse onderwerpen genoemd, waarop het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan afwijken van het 'klassieke' bestemmingsplan op grond van artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro). Met diverse tranches van het BuChw is de toepassing van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte steeds

¹ Arjan Bregman is hoogleraar Bouwrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Tevens is hij verbonden aan het Instituut voor Bouwrecht en aan de Amsterdam School of Real Estate. Ook adviseert hij onder de naam Bregman Advisering. Jacco Karens is stafmedewerker bij het Instituut voor Bouwrecht en buiten-promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen. Regina Koning is juridisch adviseur en eigenaar van Koning B&G. Het artikel is afgesloten op 13 maart 2019.

² Met de Transitiewet wordt dit criterium herformuleerd: dat het experiment bijdraagt aan duurzame ontwikkeling en aan innovatieve ontwikkelingen of uitvoering van het experiment bijdraagt aan het versterken van de economische structuur.

³ *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2016-2017*, p. 37.

⁴ Aldus de nota van toelichting bij de zevende tranche van het BuChw, *Stb. 2014/168*, p. 11: 'Met deze pilot wordt geëxperimenteerd met de in de toekomstige Omgevingswet beoogde verbreding van het bestemmingsplan tot een omgevingsplan.'



verder verbreed⁵. Zoals in paragraaf 6.5 van de Voortgangsrapportage 2016/17 beschreven, is -terugblikkend- een groeipad te zien van experimenten voor één enkel aspect, via flexibele plannen naar - sinds 2014 - bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte die experimenteren met verschillende experimenten in één plan.⁶

De toepassing van artikel 2.4. Chw jo. Art. 7c BuChw heeft in de praktijk mede het karakter van een proeftuin voor het omgevingsplan op grond van de komende Omgevingswet, dat immers ook op tal van onderwerpen breder en anders zal zijn dat het bestemmingsplan op grond van de Wro. Om die reden heeft de Minister op 5 september 2018 het wetsvoorstel Wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik (in de volksmond: Transitiewet omgevingsrecht) naar de Tweede Kamer gezonden. Nadat de Tweede Kamer ingestemd heeft met het voorstel ligt de Transitiewet momenteel bij de Eerste Kamer. Een belangrijke wijziging in het kader van experimenteren in opmaat naar het omgevingsplan is dat de aanwijzing van gebieden waar een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan worden vastgesteld voortaan per ministeriele re-

geling in plaats van amvb (Bijlage bij het BuChw) gaat.⁷ Dit betekent feitelijk dat de afwijkingen van het reguliere recht die op grond van de Chw mogelijk zijn, de uitzonderingsstatus goeddeels verliezen. Daarmee zijn de experimenten voor een belangrijk deel voor met name gemeenten een mogelijkheid geworden om alvast ervaring op te doen met het omgevingsplan onder de Omgevingswet.

Met een groot aantal aspecten van het toekomstige omgevingsplan kan al geëxperimenteerd worden. Dit betekent niet dat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van de Chw min of meer hetzelfde is als een omgevingsplan op grond van de Omgevingswet. Daarvoor is de stelselherziening omgevingsrecht te ingrijpend en de Omgevingswet te verschillend van de uitgangspunten van onder meer Wro en Wabo. Daarnaast kan op een aantal essentiële punten nog niet geëxperimenteerd worden met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Te denken valt dan onder meer aan de regeling omtrent nadeelcompensatie en het niet opnemen van standaard overgangsrecht, alsmede aan het nog nader uit te werken Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)⁸ hetgeen zijn weer- slag zal hebben op de inhoud van en uitwerking in

⁵ Het ontwerpbesluit van de 19e tranche Crisis- en Herstelwet is op 26-2-2019 aangeboden aan het Parlement.

⁶ *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet Voortgangsrapportage 2016-2017*, p. 37

⁷ Zie daarover: A.G. Bregman, J.J. Karens en C.P. Hageman, 'De Transitiewet: doelmatige aanpassingen in de Crisis- en herstelwet?', *TBR* 2018/185.

⁸ Wel kan van de SVBP 2012 afgeweken worden en geoefend worden met de planviewer via ruimtelijkeplannen.nl als voorloper op het omgevingsplan.

Artikel 7c	Welke afwijking wordt er mogelijk gemaakt?
Lid 1	Naast goede ruimtelijke ordening, ook regels t.b.v. veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit.
Lid 2	Looptijd van 20 jaar i.p.v. 10 jaar
Lid 3	De toedeling van voorlopige bestemmingen met voorlopige regels in het bestemmingsplan, waarvan de looptijd 10 ipv 5 jaar is.
Lid 4	Het integreren van overige, voor de fysieke leefomgeving relevante regelingen, zoals verordeningsbepalingen in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.
Lid 5	Mogelijkheid om een meldingsplicht voor activiteiten op te nemen in het plan
Lid 6	Het stellen van regels met een open norm waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.
Lid 7	De raad stelt regels vast die worden toegepast bij de beoordeling welstand
Lid 8	Wegbestemming van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden en het vergroten van de voorzienbaarheid vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen.
Lid 9	Afwijkingsmogelijkheden van artikelen in Bro (het uitvoerbaarheidsvereiste), Wgh en Bgh (hogere waardenbesluit in het bestemmingsplan en beperking gedetailleerd onderzoek i.h.k.v. dat besluit). Afwijken van de verplichting tot opstellen conform RO-standaarden. Er bestaat geen verplichting om met alle hier genoemde afwijkingsmogelijkheden te experimenteren.
Lid 10	Afwijkingsmogelijkheid van art 6.12, eerste en derde lid Wro ten aanzien van kostenverhaal, zodat de verplichting voor het vaststellen van een exploitatieplan verschuift naar concrete aanvraag omgevingsvergunning.
Lid 11	Als van de in lid 10 genoemde mogelijkheid gebruik wordt gemaakt dan wordt een aantal bepalingen uit de Wro van toepassing geacht totstandkoming van de omgevingsvergunning.
Lid 12	Voor de pilotgebieden kunnen gebiedsgerichte milieuvoorschriften (bv. geluidswaarden) tevens worden opgenomen in het bestemmingsplan. Dit is geregeld door aan te haken bij artikel 8.42b Wm.
Lid 13	Biedt de raad de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het wijzigen van (ondergeschikte) onderdelen van het bestemmingsplan aan burgemeester en wethouders te delegeren.
Lid 14	In het bestemmingsplan kan worden bepaald dat, met het oog op de regels bedoeld in artikel 7c lid 1 BuChw, het verboden is zonder omgevingsvergunning, gronden of bouwwerken te gebruiken voor een daarbij aangegeven activiteit, als de activiteit niet in strijd is met het bestemmingsplan.
Lid 15	Verstrekking gegevens over gevolgen beoogd gebruik bouwwerk voor fysieke leefomgeving bij aanvraag omgevingsvergunning bouwen.
Lid 16	Een omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan kan verleend worden als de activiteit niet in strijd is met de regels bedoeld in art. 7 lid 1 BuChw.

het omgevingsplan.⁹ Wel is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op diverse punten een zinnige proeftuin voor de mogelijkheden van het omgevingsplan. Om ervaring op te doen en om te beoordelen op basis van evaluaties of aanpassing van de Omgevingswet en aanverwante regelgeving vereist is alvorens de wet in werking treedt.

Op dit karakter van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zal in dit artikel worden ingegaan. Na een schema, gevolgd door een beknopte duiding van de mogelijkheden die het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt, worden aan de hand van onder meer de Voortgangrapportage 2016-2017 de verschillende mogelijkheden

van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte beschreven. Daarbij komen ook ervaringen in de praktijk tot nu toe aan de orde. Het artikel is bedoeld om een overzicht te geven en zal de experimenten dan ook in beperkte mate problematiseren, aangezien dat niet binnen het bestek van deze bijdrage past. Aansluitend wordt de reikwijdte van het omgevingsplan op grond van de komende Omgevingswet getypeerd, waarbij een vergelijking zal worden gemaakt met de reikwijdte van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van de Chw. Zo ontstaat een overzicht van de onderdelen van het omgevingsplan waarmee nu al ervaring kan worden opgedaan door gemeenten op experimentele basis met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte.

⁹ Zie over het omgevingsplan nader bijvoorbeeld F.A.G. Groothuijse en R. Kegge, *Omgevingsplan: marginaal of integraal*, (VBR-pleidvies 2017), en ook J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO* maart 2016, F.A.G. Groothuijse, A.G.A. Nijmeijer e.a., 'Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten', *TBR* 2016/111.

2. De reikwijdte van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

2.1 De verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan; enkele inleidende opmerkingen

Art. 7c BuChw bevat een opsomming van onderwerpen waarop het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan afwijken van een bestemmingsplan op grond van artikel 3.1. Wro. Het hiernaast afgebeelde schema bevat een samenvattend overzicht van de afwijkingmogelijkheden die de 16 leden van artikel 7c BuChw bieden. Van de afwijkingmogelijkheden kan uitsluitend gebruik worden gemaakt bij specifieke projecten, die via de verschillende tranches van het BuChw zijn toegevoegd aan de lijst in art. 7c lid 17 van dat besluit. Artikel 7c BuChw beperkt zich in beginsel tot gebiedsprojecten; woonwijken, industriegebieden of gemengde gebieden. Artikel 7g BuChw biedt echter de mogelijkheid om de in artikel 7c aangemerkte experimenten met een bestemmingsplan van toepassing te verklaren voor het gehele grondgebied.

Er bestaan inmiddels veel soorten bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte in allerlei fasen en met allerlei verschillende soorten experimenten. Hierna zal meer specifiek op de bepalingen in de leden 2 tot en met 16 van artikel 7c van het BuChw. Besloten wordt met enkele opmerkingen over het fenomeen 'bestemmingsplanactiviteit', dat bij inwerkingtreding van in de 16^e tranche is geïntroduceerd.¹⁰

2.2 Van goede ruimtelijke ordening naar fysieke leefomgeving

Zoals in lid 1 van artikel 7c bepaald, geldt voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte niet dat er gekomen dient te worden tot een 'goede ruimtelijke ordening', (het oogmerk van de Wro), maar tot het bereiken en in stand houden van 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'.

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt ruimte aan globaler bestemmen door middel van het formuleren van een globaal eindbeeld en randvoorwaarden zonder gedetailleerde invulling van alle aspecten waarop het plan betrekking heeft. De uitwerking van het plan geschiedt op het moment dat er een concreet initiatief ligt en op dat moment wordt nader beoordeeld of het initiatief voldoet aan de, in of krachtens, het plan opgenomen randvoorwaarden.

De wens van integratie van alle op de fysieke leefomgeving betrekking hebbende aspecten in één globaal plan wordt echter belemmerd doordat in een globaal bestemmingsplan de mogelijke uit-

voeringsvarianten en de maximale planologische invullingsmogelijkheden zeer ruim zijn, terwijl de bestaande toetsingskaders gewoon van toepassing blijven. Dat heeft tot gevolg dat de onderzoekslasten van dergelijke plannen exponentieel zouden stijgen. Om dit te vermijden is een onderdeel van het instrumentarium in art. 7c BuChw de mogelijkheid om onderzoeken door te schuiven naar de besluitvorming die plaatsvindt bij de uitvoering van het plan.

Een voorbeeld van de wijze waarop aan de verbrede reikwijdte invulling wordt gegeven is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Binckhorst van de gemeente Den Haag¹¹. Het plan, ook wel omgevingsplan Binckhorst genoemd, is een meervoudig experiment en waarmee in een transformatiegebied ruimte wordt gemaakt voor veel verschillende functies. Er zijn verschillende ambities met het gebied. Artikel 1 van dat Omgevingsplan geeft de doelstelling aan:

Het omgevingsplan is met het oog op duurzame ontwikkeling gericht op het in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.¹²

Verschillende doelen van het plan (uitnodigend voor nieuwe initiatieven, consolideren bestaande activiteiten, bereikbaarheid, duurzaamheid) kunnen op basis van de reikwijdte van de regels verenigd worden. Op grond van artikel 7.1 van de planregels worden bijvoorbeeld binnen de functie Transformatiegebied een scala aan verschillende activiteiten verboden behoudens omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (artikel 4 Planregels). Het plan formuleert voor de beoordeling van deze verschillende activiteiten randvoorwaarden in artikel 7.2 e.v. In een aantal gevallen zijn deze randvoorwaarden als grenswaarden geformuleerd, in andere gevallen moet 'rekening gehouden worden met' een bepaald belang (parkeergelegenheid of bereikbaarheid, maar ook bestaande geluidgevoelige functies en ecologische waarden). Opgemerkt moet worden dat door dit verbod behoudens vergunning eigenlijk een striktere planregeling ontworpen is aangezien gebruik in enge zin in huidige Wro-plannen doorgaans wel gewoon mogelijk is zonder vergunning¹³.

¹¹ Dit plan heeft een lange totstandkoming gekend en is op 29 november 2018 door de gemeenteraad van Den Haag vastgesteld.

¹² Zie ook Stb. 2014, 168, p. 2.

¹³ Zie ook: A.G.A. Nijmeijer, 'De bestemmingsplanactiviteit als experimentele voorloper van het omgevingsplan: de schijnflexibiliteit van een 'uitnodigende' planregeling', TBR 2017/113.

¹⁰ Stb. 2018, 438.

Het formuleren van globale kwaliteiten of doelstellingen voor omgevingskwaliteit lijkt een belangrijk doel van het plan te zijn. Deze wijze van bestemmen is bekend onder de term uitnodigingsplanologie. Op die manier wordt er 'ruimte geschapen voor ontwikkelaars, bedrijven en toekomstige bewoners om zelf initiatieven te ontplooiën en kansen te pakken.'¹⁴ Daarnaast wordt er ruimte geboden om bestaande activiteiten in het plangebied voort te zetten.

2.3 De looptijden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (leden 2 en 3)

Experimentele bestemmingsplannen op grond van lid 2 kennen een looptijd van 20 in plaats van 10 jaar. Deze verbrede reikwijdte in tijd hangt doorgaans samen met het uitvoerbaarheidsvereiste (art. 7c lid 9 BuChw) en is gericht op het bevorderen van meer flexibele planvorming en uitnodigingsplanologie.¹⁵ Met een langere plantermijn kan sneller aannemelijk gemaakt worden dat de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt, gerealiseerd worden. Bij grotere gebiedsontwikkelingen waar veel factoren nog onduidelijk zijn, biedt dat perspectief. In veel bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte wordt dan ook gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, zoals het al eerder genoemde omgevingsplan Binckhorst en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Oosterwold. Ondanks de ruimere looptijd van het plan en schrappen van de actualiseringsplicht moet het plan wel zorgvuldig en voldoende rechtszeker zijn. Dat betekent dat het plan niet evident onuitvoerbaar mag zijn en dat belanghebbenden niet geconfronteerd mogen worden met onuitvoerbare bestemmingen.¹⁶ In dit verband is voorts relevant dat recent de Wet actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen¹⁷ in werking is getreden, waardoor digitaal raadpleegbare plannen vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet niet geactualiseerd hoeven te worden. Daarmee komt nut en noodzaak van het experimenteren met het schrappen van de actualiseringsplicht te vervallen.

Wanneer gebruik gemaakt wordt van toedeling van bestemmingen met voorlopige regels kan op grond van artikel 7c lid 3 BuChw de maximale termijn daarvoor worden opgerekt naar 10 jaar. Een voorbeeld daarvan is het bestemmingsplan plus met verbrede reikwijdte Vliegveld Soesterberg waar gewerkt wordt met zogenaamde kame-

leonbestemmingen.¹⁸ In het plangebied aanwezige bedrijven mogen hun activiteiten voorlopig blijven uitoefenen, en de bijbehorende milieu-categorieën blijven voorlopig bestaan, maar worden na 10 jaar van rechtswege teruggebracht ten behoeve van woningbouw in het plangebied. In de uitspraak van de Afdeling over het plan is weliswaar wel de aanvaardbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid beoordeeld, maar niet nader ingegaan op het fenomeen tijdelijke bestemming.¹⁹ Het opnemen van een langere termijn voor voorlopige bestemmingen geeft ruimte om ontwikkeling van een gemengd plangebied (wonen/werken) gefaseerd tot stand te brengen.

2.4 Het opnemen van lokale verordeningen in het bestemmingsplan (lid 4)

Het opnemen van regels voor onderwerpen die voorheen in gemeentelijke verordeningen te vinden waren, vloeit feitelijk rechtstreeks voort uit de verbreding van de reikwijdte van het bestemmingsplan naar alle op de fysieke leefomgeving betrekking hebbende regels als bedoeld in lid 1 van artikel 7c.

Een belangrijk criterium bij de vraag of verordeningbepalingen wel of niet in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opgenomen kunnen worden is (in het licht van het in 7c lid 1 bepaalde) de mate waarin deze bepalingen regulering van aspecten van de fysieke leefomgeving tot doel hebben. Daarnaast zijn het rechtskarakter van de regeling en het bevoegd gezag van belang. De Voortgangsrapportage 2016/17 overweegt ten aanzien van deze criteria onder meer het volgende:

'Vervolgens moet het motief van de regeling aansluiten bij het bestemmingsplan. Dat is niet altijd met een schaarstje te knippen. Een verordening over cameratoezicht heeft betrekking op het openbaar gebied en is fysiek van aard. Omdat de doelstelling openbare orde en sociale veiligheid is, lijkt de aansluiting niet optimaal. Regels voor evenementen hebben zowel een fysieke component (locatie) als de component openbare orde en veiligheid. Dit kan leiden tot splitsen van regels over bestemmingsplan en APV.²⁰ Een belangrijk aandachtspunt bij het opnemen van verordeningbepalingen is de bevoegdheidsverdeling. Voor openbare orde-aangelegenheden is de burgemeester bevoegd en aangezien de bestemmingsplanbevoegdheid aan de gemeenteraad toebehoort kunnen deze regels niet in het bestemmingsplan opgenomen worden. Ook in het geval dat een verordende bevoegdheid is gedelegeerd aan het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke rege-

¹⁴ <<https://denhaag.raadsinformatie.nl/docu-ment/6257470/4/20181129-RIS299317%20GEAMENDEERD%20Gewijzigd%20Vaststelling%20omgevingsplan%20Binckhorst%20>>.

¹⁵ *Inspiratiegids Bestemmingsplan verbrede reikwijdte*, p. 34.

¹⁶ *Inspiratiegids Bestemmingsplan verbrede reikwijdte*, p. 35.

¹⁷ De Wet afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen, Stb. 2018, 138. Deze wet is op 1 juli 2018 in werking getreden (Stb. 2018, 203).

¹⁸ De kameleonbestemming houdt in dat een bestemming op verschillende momenten van kleur verschiet. Die momenten zijn afgestemd op de ontwikkeling van de locatie zelf en van de omgeving.

¹⁹ ABRVS 28-6-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1709.

²⁰ Voortgangsrapportage Crisis- en herstelwet, 2017/18, p. 47.

ling is opname van bepalingen over dat onderwerp niet mogelijk.²¹

Het in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte regelen van onderwerpen die veel gemeenten nu nog in lokale verordeningen hebben opgenomen moet leiden tot verminderde regeldruk en beter op elkaar afgestemde regels. Een voorbeeld van verordeningsbepalingen in het bestemmingsplan betreft het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Rijnhaven Oost van de gemeente Alphen aan den Rijn.²² Bij de totstandkoming van dat plan is een analyse gemaakt van de 315 lokale verordeningen die de gemeente kent. Daarbij is antwoord gezocht op de volgende vragen: of de regeling deels betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, wat het motief van de regeling is, of het om een autonome regeling of regeling in medebewind gaat, wie het bevoegd gezag is voor in de regeling genoemde instrumenten en of de regeling relevant is voor het specifieke plangebied. Het plan kent zorgplichten (artikel 7), gedoogplichten (artikel 8), geboden (artikel 9) en verboden met betrekking tot allerlei onderwerpen die oorspronkelijk afkomstig zijn uit bijvoorbeeld verschillende APV's en de Rijnhavenverordening. Er zijn bijvoorbeeld gebodsbepalingen opgenomen, zoals tegen ijsvorming op het water (art. 9.2). In het plan zijn verbodsbepalingen opgenomen die met name een aantal regels bevatten die voorheen in verordeningen waren opgenomen, zoals ten aanzien van handelsreclame (art. 10.1.1), het parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen (art. 10.1.3), het stoken van vuur (art. 10.2.3) en voorwerpen op en aan de weg (art. 10.2.4). Bij een aantal van deze verboden is een vergunningplicht in het plan opgenomen. Al deze onderwerpen worden geacht betrekking te hebben op de fysieke leefomgeving en kunnen verschuiven naar het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

2.5 Een meldingsplicht voor activiteiten in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Artikel 7c BuChw maakt het mogelijk om voor bepaalde activiteiten een meldingsplicht op te nemen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Voor deze activiteiten geldt dat deze op grond van het plan verboden zijn tenzij deze voorafgaand aan de aanvang van de activiteit gemeld zijn aan het bevoegd gezag en de periode die is bepaald voor de termijn tussen melden en aanvangen

²¹ Zie bv. de Afvalstoffenverordening die geldt in de gemeente Bussum (nu Gooise Meren), *Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*, p. 39-40.

²² Dit plan is een meervoudig experiment. Op 16 oktober 2016 is het plan vastgesteld. Na aanpassing is een eerste herziening op 23 mei 2017 vastgesteld. Bij uitspraak van 30 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2346) heeft de Afdeling het plan op een aantal bepalingen over geluidsregels vernietigd. Op 23 november 2017 heeft de raad het gerepareerde plan vastgesteld. Op 6 april jl. heeft de Afdeling een voorlopige voorziening getroffen ten aanzien van in het plan opgenomen geluidsregels (ABRVs 6-4-2018, ECLI:NL:RVS:2018:1158).

van de activiteit in acht is genomen. Doel is om het aantal vergunningenstelsels zodoende te beperken. Belangrijke vragen die daarbij spelen zijn welke activiteiten zich lenen voor een verbod behoudens melding en hoe gemeenten om willen gaan met monitoring van de uit te oefenen activiteit.

Doorgaans is het zo dat de activiteit moet voldoen aan algemene regels, en dat, als daaraan voldaan wordt, de activiteit uitgeoefend kan worden. De meldingsplicht leent zich dus niet voor een nader afwegingsmoment of het stellen van maatwerkvoorschriften. Dat betekent dat de meldingsplicht met name geschikt is in gevallen waarin de betreffende activiteit niet te complex is en in een objectief begrensde en duidelijk geformuleerde planregel kan worden vervat.

Gelet op de Conclusie van A-G Widdershoven over de status van de melding is het van belang om het type meldingsstelsel te onderscheiden, alvorens de status van de melding in het licht van de Awb (wel of geen besluit) te kwalificeren.²³ De melding in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (en in het omgevingsplan onder de Omgevingswet) zullen veelal kwalificeren als melding in verband met algemene regels (als de regels opgenomen zijn in het plan) of als uitzondering op een voorwaardelijke verbodsbepaling (als die verbodsbepaling in het plan is opgenomen). Het is van belang om bij de verschillende mogelijkheden na te gaan wat het rechtsgevolg is. De reactie van bevoegd gezag heeft in dat laatste geval (uitzondering op voorwaardelijke verbodsbepaling) rechtsgevolg en er staat rechtsbescherming tegen open.²⁴

Een voorbeeld van een plan waar gebruik is gemaakt van de mogelijkheden van de meldingsplicht is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Buitengebied Borssele. Daar is in de planregels onder 140.3 bijvoorbeeld opgenomen dat het verboden is het toegelaten gebruik (functie) te veranderen zonder voorafgaande melding aan B&W (melding als uitzondering op een voorwaardelijke verbodsbepaling). Het gaat dan bijvoorbeeld de vestiging van kleinschalige kampeerterreinen op gronden met een agrarische functie. Daarbij worden, ten aanzien van verschillende agrarische bestemmingen, een aantal nadere criteria gegeven zoals dat er een bedrijfswoning toegestaan en bewoond moet zijn, dat het maximaal aantal standplaatsen 15 is, en dat maximaal 20% daarvan gebruikt mag worden voor permanente verblijfmiddelen zoals stacaravans. Artikel 140.3.2 van de planregels geeft daarnaast beoordelingsregels voor de melding, zoals criteria

²³ Conclusie A-G Widdershoven, ABRVs 12-11-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116. De conclusie is door de Afdeling overgenomen in de uitspraken van 14-1-2015, ECLI:NL:RVS:2015:14 en ECLI:NL:RVS:2015:36.

²⁴ Zie ook H.C.W.M. Moesker en A.G.A. Nijmeijer, 'Reactie op een melding is een Awb-besluit. Soms', *TBR* 2015/16

of de verandering passend is op de locatie, en of er draagvlak is voor de ontwikkeling. Bij het doen van de melding moet onderbouwd worden dat aan deze voorwaarden is voldaan (art. 140.3.3 Planregels). Opmerkelijk is dat uit het plan overigens niet volgt dat B&W moeten reageren op de melding, terwijl gelet op het karakter van de melding een eventuele reactie van B&W wel als besluit zal kwalificeren. In algemene zin volgt dat het bij een meldingsplicht belangrijk is dat de activiteit in de algemene regels nauwkeurig omschreven en eventueel geclausuleerd is. Dat geeft gemeenten de mogelijkheid om grip te houden op ontwikkelingen in het plangebied die met een enkele melding mogelijk gemaakt worden, bijvoorbeeld bij handhavend optreden. Of de initiatiefnemer echter een groot verschil merkt tussen een verbod op een activiteit behoudens melding of behoudens vergunning is echter de vraag nu de in het plan opgenomen beoordelingsregels voor de melder weer onderzoekslasten met zich meebrengen.

2.6 Flexibiliteitsbepalingen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (leden 6, 7, 9, 10, 11, 13 en 14)

Op grond van art. 7c, lid 6 BuChw kunnen er in het bestemmingsplan regels worden gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Deze beleidsregels worden opgesteld door de gemeenteraad of door het college van B&W bij bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte waarin open normen zijn opgenomen. De gemeenteraad kan bij de vaststelling van het bestemmingsplan bepalen dat de beleidsregels door de gemeenteraad zelf of door het college van B&W moeten worden vastgesteld. Op zich is het (dynamisch) verwijzen naar nadere invulling door beleidsregels in het bestemmingsplan niet nieuw; in art. 3.1.2, tweede lid onder a Bro wordt daar expliciet ruimte voor gegeven en in het kader van bijvoorbeeld parkeervoorzieningen wordt daar ook gebruik van gemaakt.²⁵ Of die bepaling in het Bro ook geldt voor andere stedenbouwkundige voorschriften blijft onduidelijk, de tekst van het artikel opent de mogelijkheid om normen die gelden voor bijvoorbeeld bouwwerken, zoals hoogtematen en bouwvolumes, op identieke wijze over de band van de toetsing van een omgevingsvergunning voor bouwen en een dynamische verwijzing in een bestemmingsplanregel, in beleidsregels vast te leggen.²⁶ Met artikel 7c lid 6 BuChw is de mogelijkheid verbreed tot o.a. duurzaamheid, bouwhoogte en toelaatbaarheid van functies en voorzieningen.

Het doel van deze beleidsafhankelijke regels is om te zorgen voor consistent overheidshandelen in de uitvoeringspraktijk; duidelijk moet worden hoe een bestuursorgaan bijvoorbeeld zal beslissen op een aanvraag voor omgevingsvergunning. Door het gebruik van een open norm met nadere normering in beleidsregels verschuift het zwaartepunt van de toetsing van het plan naar de vergunningfase. De vraag of en in hoeverre gewerkt kan worden met open normen zal mogelijk afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden op een locatie, zoals de aanwezigheid van belangen van derden, eigendomsposities, de ruimtelijke context en de ruimte die internationale verplichtingen hiertoe laten.²⁷

De beleidsregels kunnen zelf ook enige mate van flexibiliteit bevatten. In het bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) kan volgens staande jurisprudentie van de Afdeling gebruik worden gemaakt van een inherente afwijkingmogelijkheid als het gaat om de toepassing van de beleidsregel. Het gaat dan om de vraag of er bijzondere omstandigheden zijn die tot een afwijken van de beleidsregels nopen als bedoeld in art. 4:84 Awb, waarbij alle omstandigheden van het geval moet worden betrokken. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daarbij aangegeven dat dit met inbegrip is van omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn of moeten worden geacht te zijn verdisconteerd.²⁸

Niettemin mag de beleidsregel materieel niet zover gaan dat voorbij wordt gegaan aan wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld als het gaat om de aspecten waar bij de aanvraag omgevingsvergunning rekening moet worden gehouden.²⁹ Daarnaast moeten de beleidsregels gelijktijdig met het plan vastgesteld zijn en moet duidelijk zijn bij de uitoefening van welke bevoegdheid de beleidsregel ingeroepen kan worden.³⁰ Tevens is het van belang dat bij de toetsing van een omgevingsvergunningaanvraag aan beleidsregels duidelijk bepaald is dat het gaat om beleidsregels zoals die gelden ten tijde van de aanvraag.

In planregels van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt veelvuldig gewerkt met een verwijzing naar beleidsregels³¹. Zo kent het omgevingsplan Binckhorst regels omtrent aanvraag omgevingsvergunning en reservering van gebruiksruimte die op grond van respectievelijk 5.2 sub a jo 5.3 lid b onder 3 afhankelijk worden gesteld van een beleidsregel. Het omgevingsplan Rijnhaven Oost

²⁷ Kamerstukken II 2014/15 33 962 nr. 23, p. 53.

²⁸ Zie ook ABRvS 26-10-2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2840).

²⁹ Zie bv. 28-2-2018, ECLI:NL:RVS:2018:696, TBR 2018/61, m.nt. De Vries.

³⁰ Dat zou in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Zie voor praktische tips: *Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*, p. 46

³¹ Zie hierover meer uitgebreid: A.G.A. Nijmeijer, TBR 2019/46, hierna opgenomen.

²⁵ Zie bv. ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607.

²⁶ ABRvS van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837, AB 2015/337 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

stelt de uitleg van bepaalde delen van de planregels bij vergunningverlening voor de bestemmingsplanactiviteit (voor bouwen en gebruiken, artikel 4.2.1 Planregels) afhankelijk van de bij het plan behorende beleidsregel Gebiedsbeleid Rijnhaven-Oost: 'Het gebiedsbeleid Rijnhaven Oost, bestaande uit beleidsregels, gebiedsbeleidkaart en activiteiten-tabel, vormt samen met (of beter gezegd: via) de regels en verbeelding van het bestemmingsplan het toetsingskader voor initiatieven'.³² Artikel 4.3 bevat het vergunningplichtige deel. Dit lid bevat veel open normen waarvan de uitleg afhankelijk is van beleidsregels. In het plan is vastgelegd dat bij de invulling van deze open normen bij de toepassing van de vergunningplicht als bedoeld in artikel 4.3 aan de bij het omgevingsplan behorende beleidsregel Gebiedsbeleid Rijnhaven moet worden getoetst en dat indien deze beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met deze wijziging.³³

Flexibiliteit wordt ook op andere wijze mogelijk gemaakt. Het bestemmingsplan Binckhorst maakt gebruik van een Omgevingseffectrapportage (OER), waarin de milieueffectrapportage, alle benodigde onderzoeken voor andere onderwerpen van de fysieke leefomgeving en de reguliere plan-toelichting zijn opgenomen. Volgens de Inspiratiegids is de OER een toelichting bij het bestemmingsplan en een soort lean and mean als het gaat om onderzoekslasten.³⁴ De oorspronkelijke OER is op advies van de Commissie m.e.r. aangevuld, aangezien de commissie van mening was dat het plan complex en moeilijk te doorgronden was en daarmee ook onduidelijk was welke keuzes voorlagen, op welke gronden deze gemaakt werden en hoe deze geborgd werden. Aangezien MER en plantoelichting samengevoegd zijn moet in dat geval ook aan de inhoudelijke vereisten van Bro en Besluit mer voldaan worden.

Globaal bestemmen en gebruikmaken van de mogelijkheden van uitnodigingsplanologie is wat ook andere gemeenten drijft tot het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het plan Oosterwold van de gemeente Almere maakt onder meer woningbouw mogelijk. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte omvat qua voorziene ontwikkeling geen specifiek kader dan de reeds opgestelde structuurvisie waarvoor ook een plan-mer gemaakt was, maar omdat met art. 7c BuChw niet van de Europese Mer-regelgeving afgeweken kan worden is ook in het kader van het plan Oosterwold een milieueffectrapportage gemaakt.

³² Omgevingsplan Rijnhaven-Oost, paragraaf 7.2 van de toelichting.

³³ In lijn met de uitspraak van de Afdeling van 9 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2837, TBR 2015/166.

³⁴ Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, p. 28.

In artikel 13 van de planregels een scala aan verschillende ontwikkelmogelijkheden opgenomen, variërend van wonen tot kantoren, natuur, recreatie en stadslandbouw. Vanzelfsprekend is het uitvoeren van onderzoek naar al deze verschillende ontwikkelmogelijkheden haast onbegonnen werk. Om die reden wordt het nadere onderzoek omtrent aspecten als geluid, water en natuur 'uitgesteld' tot het moment dat vergunning verleend zal worden voor een specifieke ontwikkeling (art. 13.13 Planregels). Hoe dat moet gebeuren is aangegeven in verschillende beslisbomen die als bijlage bij het plan opgenomen zijn. Aan de hand daarvan kan beoordeeld worden of het initiatief voldoet aan de waarden voor het in het plan genoemde aspect (zoals bodem of archeologie). Voor een aantal gevallen is geen nader afwegingsmoment in de vorm van een omgevingsvergunning in het plan opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van functiewijziging.³⁵ Het ontbreken van dat nadere afwegingsmoment heeft gevolgen voor de fasering van onderzoekslasten, omdat in dat geval het onderzoek niet kan worden verlegd.

In meerdere bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte wordt de noodzaak van monitoring en evaluatie onderkend (Binckhorst, Oosterwold, Rijnhaven-Oost). In Oosterwold heeft deze monitoring en evaluatie betrekking op de aspecten die niet op individueel vergunningniveau afgewogen kunnen worden. 'Het betreft de aspecten verkeer, geluid, externe veiligheid en natuur. Voor deze aspecten zijn kritieke grenswaarden geformuleerd die de gemeente bewaakt'.³⁶ Monitoring kan ertoe leiden dat de ontwikkelmogelijkheden bijgesteld moeten worden, in welk geval het plan zelf aangepast moet worden.³⁷

In art. 7c, lid 9, onder a, sub 2 BuChw is de mogelijkheid opgenomen om het akoestisch onderzoek af te stemmen op het detailniveau van het bestemmingsplan. Eventuele hogere waarden kunnen rechtstreeks in het plan worden verwerkt. In de NvT op de zevende tranche van het BuChw³⁸ wordt voor het doorschuiven van de onderzoeksplicht naar de vergunningsfase de volgende waarschuwing gegeven: 'Ook in een globaal bestemmingsplan moet worden onderbouwd dat de wens tot het realiseren van geluidsgevoelige functies reëel is. In de fase van planvorming is het namelijk nog mogelijk om geluidsproblemen

³⁵ Zie ook ABRvS 31-5-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1447, m.nt. H.J. de Vries over de vraag hoe de ontwikkelmogelijkheden zich verhouden tot de daarin opgenomen maximumpercentages en het bestaan van een vergunningplicht. Over fasering van onderzoekslasten bij het plan Oosterwold komt de Afdeling niet te spreken in deze uitspraak.

³⁶ Chw-bestemmingsplan Oosterwold, p. 79.

³⁷ Op dit punt kan onder de Omgevingswet de omgevingswaarde een rol spelen. Deze kan bijvoorbeeld voor geluid gesteld worden en moet ook gemonitord worden. Bij overschrijding moet een programma worden vastgesteld (art. 3.6 Ow).

³⁸ Stb. 2014, 168, p. 16.

te voorkomen door middel van een andere inrichting van het gebied. Om deze reden is het niet toegestaan om het meer gedetailleerde geluidsonderzoek volledig door te schuiven naar de procedure die moet leiden tot het afgeven van een omgevingsvergunning.³⁹

2.7 Voorzienbaarheid bij wegbestemmen van bouwtitels in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (lid 8)

Deze mogelijkheid lijkt nauwelijks van praktische betekenis, aangezien uit jurisprudentie met betrekking tot een redelijke termijn van voorzienbaarheid, na ommekomst waarvan ingeval van 'stilzitten' passieve risicoaanvaarding wordt aangenomen, in het algemeen beduidend korter is dan de 3 jaar die in lid 8 van artikel 7c BuChw wordt genoemd. Zo wordt in veel gevallen een termijn van 1 jaar in dit verband reeds voldoende geacht³⁹.

2.8 Gebiedsgerichte milieuvoorschriften in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (lid 12)

Op grond van artikel 2.17 Activiteitenbesluit milieubeheer gelden voor geluidsbelasting grenswaarden bij gevoelige bestemmingen. In bepaalde gebieden die een transformatie ondergaan of ontwikkelingsgebieden kan het zinvol zijn om voor het gebied afwijkende normen generiek vast te stellen omdat de grenswaarden ontwikkelingsmogelijkheden teveel beperken. Art. 7c lid 12 BuChw maakt daarom het opnemen van gebiedsgerichte milieuvoorschriften in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte mogelijk (op grond van artikel 8.42b Wm). Met die mogelijkheid kan in een gebied bijvoorbeeld geluidgevoelige activiteiten gefaseerd afgebouwd worden terwijl tegelijkertijd reeds woningen op korte afstand worden gerealiseerd.

Het genoemde artikel 8.42b Wm maakt het mogelijk om in een gemeentelijke verordening maatwerkvoorschriften vast te stellen. In dit geval wordt het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte onder deze verordeningen gerekend. Net als bij de normale maatwerkvoorschriften (op grond van art. 8.42 Wm) moet bij of krachtens amvb aangegeven worden ter zake van welke onderwerpen en in hoeverre van de algemene regels afgeweken mag worden. Om die reden is in artikel 2.19 Activiteitenbesluit aangegeven dat het in dit geval gaat om geluidsnormen. Dat artikel wacht echter nog op inwerkingtreding, maar experimenten op grond van lid 12 van artikel 7c kunnen op grond van de Chw dus al wel gebruikmaken van deze mogelijkheid. In die zin is dit artikel dus vooral een proeftuin voor

de inwerkingtreding van artikel 2:19 Activiteitenbesluit milieubeheer.

Cruciaal is dat binnen dit experiment een gebiedsgerichte benadering centraal staat. Afhankelijk van het type gebied en de ideeën over de ontwikkeling hiervan (gebiedsvisie) kan worden besloten hogere of lagere geluidswaarden toe te staan. Bij de toepassing van artikel 2.19 Activiteitenbesluit als experiment moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, zoals een motivatie waarom de grenswaarden (artikel 2.17 Activiteitenbesluit) niet passend zijn, een concrete omstandigheid om af te wijken, alsmede het in kaart brengen en afwegen van de gevolgen voor inrichtingen, bewoners en belanghebbenden. Daarnaast gelden niet indien de gebruikers van gevoelige gebouwen geen toestemming geven voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluidsmetingen.⁴⁰

Hoewel dat niet expliciet is verwoord in de NvT bij de 7^e tranche van het BuChw, is ook dit experiment relevant voor de gedachtevorming omtrent de Omgevingswet. Dat is duidelijk verwoord in de Inspiratiegids⁴¹ en vloeit voort in paragraaf 1 beschreven verschuiving van het zwaartepunt naar experimenten vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In paragraaf 3.7 van deze bijdrage wordt verder in gegaan op de regelgeving in de Omgevingswet hieromtrent.

2.9 De bestemmingsplanactiviteit

Met inwerkingtreding van de 16^e tranche van het BuChw⁴² is aan art. 7c een nieuw lid 14 toegevoegd. Daarmee kan in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een binnenplans vergunningstelsel voor het gebruiken van gronden of bouwwerken worden opgenomen. Het vereiste van een omgevingsvergunning voor de bestemmingsplanactiviteit geldt dan naast het eventueel vereist zijn van een omgevingsvergunning voor bouwen op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo. De gedachte achter deze bepaling is verwoord in de NvT bij de 16^e tranche van het BuChw.⁴³ Gemeenten willen met het experiment van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, experimenteren met uitnodigingsplanologie: flexibel en globaler bestemmen en daarmee de maatschappij uitnodigen om tot initiatieven te komen.⁴⁴ Het bevoegd gezag, de gemeenteraad, zal echter ook de vinger aan de pols willen houden en kaders willen scheppen voor de invulling van het flexibele/globale bestemmingsplan. Daartoe biedt de Wro in het huidige stelsel de wijzigingsbevoegdheid of

39 ABRvS, 18 januari 2006, zaaknr. 200502620/1 (Enschede). Het ging in deze casus om een termijn van 11 maanden. In een andere zaak (ABRvS 10 november 2010, zaaknr. 201001810/1/H2) (Meerssen)) werd een periode van bijna 10 maanden naar redelijkheid voldoende geacht om een concreet bouwplan in te dienen. J.W. van Zundert, *Ruimtelijk bestuursrecht* (losbladige uitgave), band 2, Commentaar op art. 6.3 Wro, aant. 2.1, suppl. 363 (september 2008).

40 *Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte* (2017), p. 41.

41 *Inspiratiegids*, p. 55.

42 *Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 32 127, nr. 223*.

43 *Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 32 127, nr. 223, p. 15*.

44 *Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 32 127, nr. 123, p. 15*.

Onderwerp	Crisis- en herstelwet	Omgevingswet
Manoevreerruimte bij het bepalen van de milieugebruiksruimte	Instrument voor herverdeling milieugebruiksruimte en tijdelijk afwijken van wettelijke normen. Gebiedsgerichte benadering en differentiatie is mogelijk.	Mengpaneel biedt gemeente ruimte om zelf normen te stellen – in afwijking van (inter) nationale normen. Daarbij gelden wel beperkingen).
Reikwijdte van het plan	Fysieke leefomgeving	Fysieke leefomgeving
Opnemen verordeningen	Regels over de fysieke leefomgeving	Regels over de fysieke leefomgeving
Omgaan met beleidsregels	Open normen in te vullen met beleidsregels van de raad of B&W (verbreding van het aantal onderwerpen)	Open normen in te vullen met beleidsregels van de raad of B&W (verbreding van het aantal onderwerpen)
Hogere waarden geluid	Hogere waarde kan onderdeel van het plan zijn	Hogere waarde is onderdeel van het plan
Looptijd van het plan	Maximaal 20 jaar	Geen geldigheidsduur / verplichting tot inpassing van afwijken / beleid / instructies.
Fasering onderzoek	Mogelijkheden voor globaler onderzoek bij vaststelling / concreter onderzoek bij initiatief.	Mogelijkheden voor globaler onderzoek bij vaststelling / concreter onderzoek bij initiatief.
Planschade	Planologische vergelijking opeenvolgende plannen. Directe planschade voorzienbaar binnen 3 jaar na aankondiging planherziening.	Nadeelcompensatie aan de hand van concrete en feitelijke situatie.
Kostenverhaal	Naar keuze vaststelling exploitatieplan bij vaststelling plan of bij afgifte omgevingsvergunning / Kostenverhaal op basis van regeling in de ontwerp Aanvullingswet grondeigendom (16de tranche)	Twee sporen benadering. Zowel kostenverhaal met als zonder tijdvak.
Standaard bij bekendmaking	Eigen viewer toegestaan	Digitaal Stelsel Omgevingswet in ontwikkeling

de uitwerkingsplicht in art. 3.6, eerste lid, aanhef en onder a respectievelijk b, van de Wro. Dit wordt in de praktijk echter als een horde ervaren gezien de proceduurtijd die gemeoid is met de vaststelling van een wijzigingsplan of uitwerkingsplan. Enerzijds is er derhalve behoefte aan een nader afwegingsmoment voor het bevoegd gezag in het geval van uitnodigingsplanologie en anderzijds dient dat afwegingsmoment zo effectief en efficiënt mogelijk (lees: zo min mogelijk proceduurtijd) ingezet kunnen worden. In het kort komt het er derhalve op neer dat het de bedoeling is de proceduurtijd te verkorten. Voor de procedure tijd voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bestemmingsactiviteit wordt aangesloten bij de procedure die van toepassing is voor de activiteit als bedoeld in art. 2.1, lid 1, onder c Wabo. Dat betekent dat op grond van art. 3.10 Wabo de uitgebreide procedure van toepassing is.⁴⁵

⁴⁵ Nijmeijer heeft stevige kritiek geleverd op deze bestemmingsplanactiviteit. Zie A.G.A. Nijmeijer, 'De bestemmingsplanactiviteit als experimentele voorloper van het omgevingsplan: de schijnflexibiliteit van een "uitnodigende" planregeling', *TBR* 2017/113.

3. Van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte naar het omgevingsplan

3.1 Inleiding en de reikwijdte van het omgevingsplan in het algemeen

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte maakt binnen het huidige systeem experimenteertruimte mogelijk, en loopt in zoverre vooruit op de Omgevingswet. Hierboven is een korte vergelijking op onderdelen opgenomen tussen de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan, ontleend aan de meest recente voortgangsrapportage.⁴⁶

3.2 De looptijd van het omgevingsplan

In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit worden geen bijzondere vereisten gesteld aan de actualiteit van het omgevingsplan, er wordt vanuit gegaan dat gemeenten in het kader van hun voortdurende zorg voor de fysieke leefomgeving het plan actueel houden en zo nodig binnen redelijke termijn (gedeeltelijk) aanpassen.⁴⁷ De mogelijkheid

⁴⁶ Overgenomen uit: *Voortgangsrapportage 2016-2017*.

⁴⁷ Omgevingsbesluit, *Stb.* 2018, 290 p. 118.

om meer beoordelingsruimte te scheppen binnen het omgevingsplan, maakt dat het beter kan inspelen op onvoorziene ruimtelijke ontwikkelingen. Als zich actuele ontwikkelingen of nieuwe beleidsdoelen aandienen die niet binnen de mogelijkheden van het omgevingsplan zijn in te passen, behoeft niet het gehele omgevingsplan te worden herzien, zo is de gedachte. Daarmee beoogt de wetgever de noodzaak van (ingrijpende) wijzigingen van het omgevingsplan te beperken. Gelet op de ervaring met ruimtelijke ordening gedurende de afgelopen decennia zal dit bij een substantiële functiewijziging vaak toch wel het geval zijn en zal de wijziging van het omgevingsplan in veel gevallen worden voorafgegaan door een afwijking van het omgevingsplan middels een zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De Omgevingswet regelt voorziet wel twee zogenoemde actualiseringsprikkel: art. 4.17 waar het betreft aanpassing van het omgevingsplan binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, en daarnaast waar het een instructieregel op grond van hoofdstuk 2 Ow betreft.

Het vervallen van de actualiseringsplicht hangt samen met het oogmerk van het verminderen van de onderzoekslasten in het kader van de uitvoerbaarheid.⁴⁸ Het schrappen van een wettelijke actualiseringsplicht maakt dat onderzoeken over de uitvoerbaarheid van mogelijke invullingen niet gebonden zijn aan een looptijd van het plan. Zeker als gemeenten in het omgevingsplan op bepaalde locaties gestalte willen geven aan uitnodigingsplanning, open normen worden gehanteerd waarmee ruime en globale bouw- en gebruiksmogelijkheden worden gegeven. Het zou daarbij niet passen als van het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, wordt verwacht dat het bij de vaststelling van dat deel van het omgevingsplan aannemelijk moet maken dat de geboden bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen een bepaalde planperiode zullen worden gerealiseerd. Bij globale bouw- en gebruiksmogelijkheden zullen immers vele manieren zijn om daaraan invulling te geven. Aan locaties zouden verschillende functies kunnen worden toegekend, waarvan er maar één tegelijk aanwezig kan zijn.⁴⁹

Tegelijkertijd kan het in strijd worden geacht met een evenwichtige functietoedeling als er functies zouden worden toegedeeld waarvan het op voorhand aannemelijk is dat deze op de desbetreffende locatie nooit kunnen worden verwezenlijkt. Het evenwichtigheidsbeginsel en het beginsel van

rechtszekerheid verzetten zich daartegen.⁵⁰ Het loslaten van de actualiseringsplicht betekent dus niet dat het uitvoerbaarheidsvereiste niet meer relevant is. Het omgevingsplan mag geen onuitvoerbare functie bevatten, waarmee de uitvoerbaarheidsstoets in feite verschuift naar een onuitvoerbaarheidsstoets.⁵¹ Het gaat er om dat ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan bezien wordt of een functie kan worden verwezenlijkt. Daarbij mag de raad ook maatschappelijke ontwikkelingen op de langere termijn in aanmerking nemen. Alleen als evident is dat een functie onuitvoerbaar is, moet het toedelen daarvan achterwege blijven.

3.3 Verordeningen als onderdeel van het omgevingsplan

Onder de Omgevingswet zal ruimte zijn om bepalingen uit verordeningen die in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte worden opgenomen, in het omgevingsplan een plaats te geven. Verschil tussen de huidige situatie en het omgevingsplan is dat regels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow) niet tevens in een gemeentelijke verordening opgenomen worden. Regels die gesteld worden op grond van artikel 4.1 Ow moeten in op grond van art. 2.7 Ow, middels een amvb aangewezen gevallen in het omgevingsplan opgenomen worden. Voor regels die vrijwel uitsluitend op de fysieke leefomgeving betrekking hebben ligt het voor de hand dat deze in de genoemde amvb aangewezen worden als regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Regels daarover kunnen dus niet in een gemeentelijke verordening opgenomen worden. Zo ontstaat er een onderscheid tussen regels die moeten, kunnen en niet opgenomen mogen worden in het omgevingsplan.

Activiteiten die een langdurig gevolg hebben of kunnen hebben voor de leefomgeving (relevante activiteiten), worden via het omgevingsplan gereguleerd. Tot die gevolgen horen ook de via de leefomgeving veroorzaakte gevolgen voor mensen. Die gevolgen zijn velerlei en hebben betrekking op belangen als: gezondheid, onderhoud, bruikbaarheid en veiligheid van eigendommen en openbare ruimtes, persoonlijke veiligheid, uiterlijk aanzien van de leefomgeving en openbare orde.⁵²

Regels die niet-opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan hebben, gelet op de in paragraaf 2.3 nader omschreven problematiek, te maken met

⁵⁰ Zie *Stb.* 2018, 290, p. 106, en A.G.A. Nijmeijer, 'Reactie op Het Omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO* 2016/3.

⁵¹ J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO* 2016/2. Zie ook F.A.G. Groothuijse, R. Kegge, *Omgevingsplan: integraal en marginaal*, (Preadvies Vereniging voor Bouwrecht) Den Haag: IBR 2017, p. 125.

⁵² J. Struiksma, 'Verordeningbepalingen in het omgevingsplan', *TBR* 2017/21.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 220-222 en *Kamerstukken II* 2016/17, 33 962, nr. 190, p. 6-7 en *Stb.* 2018, 290, p. 105. Van Angeren vraagt zich af of dat wel bereikt kan worden met de herijking van het begrip uitvoerbaarheid, zie: J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO* 2016/2.

⁴⁹ *Stb.* 2018, 290, p. 105.

de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en burgemeester. Bij het maken van het omgevingsplan zal dat onderscheid nauwlettend in de gaten gehouden moeten worden.

3.4 Een meldingsplicht voor activiteiten in het omgevingsplan

De meldingsplicht voor activiteiten komt in het stelsel van de Omgevingswet terug, en wel in artikel 4.4 lid 1 Ow. Bij de algemene regels over activiteiten, opgenomen in paragraaf 4.1.1 kan een verbod behoudens melding opgenomen worden in het omgevingsplan (en tevens in de omgevingsverordening, de waterschapsverordening). De Memorie van Toelichting wijst erop dat dat vooral voor activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving wenselijk kan zijn. Voorafgaand aan het aanvangen van de activiteit kan, in het geval de reactie op de melding een besluit is, het bevoegd gezag nog een controle uitvoeren om zich ervan te vergewissen dat geen onaanvaardbare risico's optreden voor de fysieke leefomgeving en wanneer noodzakelijk aan de hand daarvan aanvullende eisen stellen in de vorm van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 4.5 Ow. Op die manier wordt voorkomen dat het bevoegd gezag geen vinger meer aan de pols kan houden met betrekking tot de uit te oefenen activiteit.

3.5 Flexibiliteitsbepalingen in het omgevingsplan

De mogelijkheid om de exacte uitwerking van de bevoegdheid afhankelijk te maken van beleidsregels komt in het omgevingsplan terug. In artikel 4.19 Ow is bijvoorbeeld de mogelijkheid opgenomen om de beleidsregels vast te stellen die zien op de uitleg van in het omgevingsplan opgenomen regels over het uiterlijk van bouwwerken. Volgens de Minister gaat het hier om wetsinterpreterende beleidsregels, als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, Awb, zoals die nu nog op grond van artikel 12a van de Woningwet door de gemeenteraad moeten worden opgenomen in een welstandsnota.⁵³ Op dezelfde plaats geeft de Minister aan dat gemeenten, net als bij andere verordeningen, in beginsel vrij staat in het omgevingsplan te werken met regels waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bevoegdheid (ook) afhankelijk is van eerder bedoelde wetsinterpreterende beleidsregels. Daarmee kan op alle andere onderwerpen waarover in een omgevingsplan regels zijn gesteld, gewerkt worden met beleidsregels. Hiermee wordt gegarandeerd dat bij abstracter geformuleerde regels (bv. redelijke eisen van welstand) duidelijk is hoe deze regel in het individuele geval wordt toegepast bij de verlening van vergunningen.

Opmerkelijk is evenwel dat de Omgevingswet zelf niet een bepaling bevat waarin een expliciete grondslag wordt gegeven voor het werken met dynamische verwijzingen naar beleidsregels. Daarbij blijft onduidelijk in welke gevallen het aanvaardbaar is om te verwijzen naar wetsinterpreterende beleidsregels. Men zou kunnen stellen dat het omgevingsplan duidelijkheid moet scheppen over de vraag welke functies op de locatie aanvaardbaar zijn, en dat de vraag of het concrete initiatief aan de randvoorwaarden voldoet bij de vergunningverlening aan beleidsregels getoetst kan worden. In dat geval zou het toedeling van functies aan locaties niet geconcretiseerd mogen worden door wetsinterpreterende beleidsregels, maar zouden slechts mogen zien op de voorwaarden waaronder een op grond van het plan toegestane functie kan worden ingevuld. Dat die twee met elkaar samenhangen lijkt daarmee niet te worden onderkend.⁵⁴

3.6 Voorzienbaarheid bij wegbestemen van bouwtitels in het omgevingsplan

Schadevergoeding die het gevolg is van aanpassing van het omgevingsplan valt onder de Omgevingswet onder de noemer 'nadeelcompensatie'. De regeling die daarbij is gekozen wijkt wezenlijk af van die onder de Wro en de Chw, onder meer wat betreft de wijze waarop voorzienbaarheid is geregeld. Daarom kan de Chw voor dit onderwerp niet worden gezien als 'proeftuin' voor de Omgevingswet.

3.7 Gebiedsgerichte milieuvorschriften in het omgevingsplan

In paragraaf 2.7 over het experiment in art. 7 lid 12 BuChw met gebiedsgerichte milieuvorschriften waarmee alleen van geluidsnormen kan worden afgeweken, is aangegeven dat ook met dit experiment wordt vooruit gelopen op de Omgevingswet. Met het experiment wordt aangesloten bij ten minste twee doelen van de Omgevingswet: het creëren van meer flexibiliteit en maatwerkmogelijkheden, en het integreren verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving zoals milieu en ruimtelijke ordening. De mogelijkheid om gebiedsgerichte milieuregels (maatwerkregels) op te nemen in het omgevingsplan en in het concrete geval maatwerkvoorschriften vast te stellen, is opgenomen in artikel 4.6 Ow en 4.5 Ow. Belangrijk verschil met het experiment is dat in de Omgevingswet eenzelfde mogelijkheid bestaat ten aanzien van de onderwerpen geur, trilling, bodem en licht.⁵⁵

⁵⁴ F.A.G. Groothuijse en R. Kegge, *Het omgevingsplan; integraal en marginaal?* (VBR-advies) Den Haag: IBR 2017, p. 122.

⁵⁵ Nota van Toelichting, Bkl, p. 112, F.A.G. Groothuijse, *Het Omgevingsplan, integraal en marginaal?*, (VBR-advies), Den Haag: IBR 2017, p. 43 e.v.

⁵³ Kamerstukken II 2016/17, 33 962, nr. 23 (Nota naar aanleiding van het nader verslag).

Het stellen van gebiedsgerichte milieuvoorschriften op decentraal niveau in het omgevingsplan vloeit voort uit de opzet en gedachte achter de Omgevingswet waarin de fysieke leefomgeving centraal staat en de samenhang van ontwikkelingen en bescherming als uitgangspunt wordt genomen. Met de stelselherziening waarin de Omgevingswet voorziet, wordt de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot waarmee decentrale overheden met een actieve en flexibele aanpak de doelen voor de fysieke leefomgeving kunnen bereiken.⁵⁶

Met het stellen van gebiedsgerichte milieuvoorschriften, waarmee op grond van art. 7c, lid 12 BuChw wordt geëxperimenteerd, wordt invulling gegeven aan het concept gebruiksruimte.⁵⁷ Dit betreft een essentieel beleidsmatig concept in de Omgevingswet. Gebruiksruimte is in de MvT bij het wetsvoorstel Omgevingswet omschreven als: 'de ruimte die er is voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, zonder dat doelen in het gedrang komen of niet voldaan wordt aan omgevingswaarden.'⁵⁸ Op deze wijze kan het centrale doel van de Omgevingswet worden gehaald, namelijk komen tot een balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.⁵⁹

Het stellen van gebiedsgerichte milieuvoorschriften past derhalve in het streven of de verbeterdoelen van de Omgevingswet waarvan de gebiedsgerichte benadering en het op decentraal niveau maatwerk kunnen geven, een belangrijk onderdeel van uitmaken. Benadrukt wordt dat het bieden van maatwerkmogelijkheden essentieel is voor de vereenvoudiging van regels, de vermindering van de regeldruk en voor het bereiken van een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.⁶⁰

En van de in de Omgevingswet opgenomen sturingsmechanismen⁶¹ waarmee de gebruiksruimte

actief kan worden beïnvloed, is de ruimte om van rijksregels af te wijken met decentrale regels, door middel van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. In de Omgevingswet is dat vastgelegd in de artikelen 4.5 en 4.6. Daarin is bepaald dat de bevoegdheid tot het stellen van maatwerk (voorschriften of regels) wordt toegekend in de amvb's of bij omgevingsplan (of waterschapsverordening). Een maatwerkvoorschrift wordt opgenomen in een beschikking en een maatwerkregel in een omgevingsplan of waterschapsverordening (of, als dat in de amvb's is bepaald, bij provinciale omgevingsverordening).

Zoals hiervoor uiteengezet sluit het experiment op grond van lid 12 van art. 7c BuChw aan bij de gebiedsgerichte aanpak en in het verlengde daarvan de mogelijkheid om in het omgevingsplan maatwerkvoorschriften en/of maatwerkregels te stellen waarmee ook kan worden afgeweken van de (uitputtende) rijksregels⁶². De mogelijkheden (en onmogelijkheden) om af te wijken van de rijksregels en daarvoor gebiedsgericht maatwerk op te nemen in het omgevingsplan, zijn opgenomen in de amvb's: het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bal)⁶³ en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)⁶⁴.

Opvallend is dat met het Bkl en het Bal binnen een bepaalde bandbreedte ruimhartig kan worden afgeweken van de normering in deze amvb's en dat dit niet het geval is in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Maatwerk in het Bbl is beperkt tot het afwijken van de norm voor energieprestatie in art. 4.150 Bbl en de milieuprestatie in art. 4.160 Bbl. Bij het stellen van maatwerkregels in het omgevingsplan zal het Bbl derhalve grotendeels in acht genomen moeten worden.⁶⁵

3.8 De omgevingsplanactiviteit en het omgevingsplan

De Invoeringswet Omgevingswet schept de mogelijkheid om in het omgevingsplan te bepalen dat bepaalde activiteiten vergunningplichtig zijn (het zgn. binnenplanse vergunningstelsel). Aanvankelijk is in de Omgevingswet opgenomen dat als een bepaalde activiteit op grond van het omgevingsplan niet is toegestaan, voor deze strijdige activiteiten omgevingsvergunning zou kunnen worden verleend (artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet). Dat werd onduidelijk geacht en de Invoeringswet wijzigt de Ow derhalve op dat

⁵⁶ Aldus in de NvT, Stb. 2018, 293, p. 515.

⁵⁷ Aan het concept gebruiksruimte is ruim aandacht besteed in de MvT van het Wetsvoorstel Omgevingswet, zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 285 e.v.

⁵⁸ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 285. In de begrippenlijst bij de MvT (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 388) is het begrip gedefinieerd als de 'binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving'. Sillevis Smitt stelt een aanpassing voor van deze definitie: 'de ruimte, die juridisch verdeeld kan worden, voor het veroorzaken van effecten op de fysieke leefomgeving'. Zie R. Sillevis Smitt, 'Gebruiksruimte' en de optimale balans tussen beschermen en benutten', *TBR 2018/4*, par. 2.2.2.

⁵⁹ Zie uitgebreid R. Sillevis Smitt, 'Gebruiksruimte' en de optimale balans tussen beschermen en benutten', *TBR 2018/4* en zijn gepubliceerde scriptie hierover: *Gebruik ruimte. Over het herverdelen van gebruiksruimte in het omgevingsplan en de verbinding met het beleidsconcept 'gebruiksruimte'*, IBR: Den Haag 2018.

⁶⁰ Aldus de NvT bij het Bal, Stb. 2018, 293, p. 510.

⁶¹ Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 286/287. In de NvT bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (afgekort Bkl) is uitvoerig ingegaan op het sturen op de verdeling van gebruiksruimte, zie Stb. 2018, 292, p. 252-264.

⁶² Zie over het zogenaamde mengpaneel ook: A.G. Bregman, 'Platelandswoningen en bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet', *TBR 2017/96*.

⁶³ Stb. 2018/291.

⁶⁴ Stb. 2018/292.

⁶⁵ Het voert te ver voor deze bijdrage om hier dieper op in te gaan. In de vakliteratuur is op deze beperkte mogelijkheid kritiek geuit, zie C.W. Backes en M.N. Boeve, *Circulair Bouwen*, (VBR-advies), Den Haag, IBR 2018, p. 111.

punt.⁶⁶ In het omgevingsplan hoeft dus niet via een omweg eerst de activiteit verboden te worden, waarna deze alsnog mogelijk gemaakt wordt door een omgevingsvergunning voor afwijken van dat omgevingsplan, maar kan direct een vergunningplicht bepaald worden. In het plan kunnen tevens de beoordelingsregels opgenomen worden aan de hand waarvan de vergunningaanvraag voor een specifieke activiteit beoordeeld zal worden.

De mogelijkheid om in het omgevingsplan een vergunningplicht in het leven te roepen voor activiteiten, is niet beperkt tot de regels die zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voor alle met het oog op de doelen van de wet gestelde regels in het omgevingsplan, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een vergunningplicht in het leven te roepen, waardoor dus een bijna onbegrensde mogelijkheid geboden wordt voor vergunningstelsels in omgevingsplannen. Begrenzing wordt in ieder geval gevonden als een activiteit al uitputtend is gereguleerd door een hoger bestuursorgaan (bijvoorbeeld amvb's bij de Omgevingswet).

Bijzonder aandachtspunt betreft de mogelijkheid om met een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit de verdeling van een beperkte (milieu)gebruiksruimte, zoals een productieplafond voor geluid, een maximale hoeveelheid parkeerplaatsen of een maximum aantal standplaatsen te regelen. In dat geval speelt bij de totstandkoming van het plan de criteria die A-G Widdershoven⁶⁷ ten aanzien van het verdelen van schaarse rechten in het omgevingsrecht heeft geformuleerd.

De wetgever stelt over minder onderwerpen algemene regels en zal om die reden zal regulering voor een deel opgevangen worden door ofwel de centrale regels, ofwel de vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit. De figuur van vergunning is immers bij uitstek een instrument waarmee de aanvaardbaarheid van activiteiten op basis van een nadere afweging kan worden vastgesteld. Het omgevingsplan kan op die manier voor langere duur een bestendige basis bieden om ook onzekere toekomstige ontwikkelingen in goede banen te leiden.⁶⁸

4. Slotopmerkingen/conclusie

Deze bijdrage geeft een overzicht van de verschillende manieren waarop met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte wordt vooruit gelopen op het omgevingsplan. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte heeft, zo blijkt onder meer uit de Voortgangsrapportage 2016-2017 de afgelopen

jaren een steeds bredere toepassing gekregen, zowel wat betreft het aantal projecten waarmee met deze planvorm wordt gewerkt, als wat betreft de mate waarin met dit type bestemmingsplan van reguliere wetgeving wordt afgeweken. Verschillende afwijkingen houden nauw verband met de belangrijke extra sturingsmogelijkheden die het omgevingsplan onder de Omgevingswet ten opzichte van het 'klassieke' bestemmingsplan biedt. Daarbij kunnen worden genoemd het loslaten van de looptijd van 10 jaar, de integratie van verordeningsbepalingen, het werken met een nader afwegingsmoment en het in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opnemen van milieubepalingen. Dat niet alle functionaliteiten van het omgevingsplan reeds in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen worden opgenomen is een direct gevolg van de afwijkende systematiek die de Omgevingswet kiest, bijvoorbeeld ten aanzien van nadeelcompensatie. Een ander voorbeeld is de verhouding met bestaande verordeningen, die onder de Chw integraal worden gehandhaafd, ongeacht bepalingen die in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zijn opgenomen.

Deze beperkingen staan er niet aan in de weg dat gemeenten - en marktpartijen - met bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in staat worden gesteld om in een 'proeftuin' ervaring op te doen met nieuwe werkwijzen waarvan sommige onder de Omgevingswet een nog bredere toepassing zullen kennen.

Gelet op de steeds frequentere gebruik (met name) het bestemmingsplan met verdere reikwijdte, is het goed dat met de Transitiewet de drempel om de proeftuin te vergroten wordt verlaagd, doordat uitbreiding van het gebruik ervan na inwerkingtreding van de Transitiewet bij ministeriële regeling kan plaatsvinden. Zo wordt het werken met ook het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte feitelijk even normaal als het opstellen van een regulier bestemmingsplan op grond van de Wro en kan het op onderdelen werken conform een aantal principes dat ten grondslag ligt aan de Omgevingswet steeds meer gestalte krijgen. Daarbij komt dat in de komende jaren voorafgaand aan de Omgevingswet nog meer experimenten toegevoegd kunnen worden aan artikel 7c BuChw, om zodoende ook op andere onderwerpen de mogelijkheden van de Chw te beproeven. De komende Voortgangsrapportages in het kader van de voortgang van de uitvoering van de Chw zullen uitsluitend geven over de mate waarin dit daadwerkelijk zal gebeuren. Op basis van die ervaringen kunnen dan tevens nieuwe lessen worden getrokken ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet. ●

⁶⁶ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 3 (MvT Invoeringswet Omgevingswet), p. 56.

⁶⁷ ABRvS 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1447.

⁶⁸ B. Rademaker, 'De omgevingsplanactiviteit', TBR 2017/20.