



# De mogelijkheden van het omgevingsplan

Met de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2022 worden bestemmingsplannen, milieuregels en regels in lokale verordeningen vervangen door omgevingsplannen. Gemeenten hebben tot 2029 om de omgevingsplannen geheel volgens de regels ingericht te hebben. Tot die tijd kunnen omgevingsplannen een tijdelijk deel bevatten met oude regels. Deze moeten in de periode tussen 2022 en 2029 worden getransformeerd naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Tekst Maarten Engelberts en Frank de Groot



**N**aar verwachting wordt de Omgevingswet in 2022 van kracht. Deze wet bundelt bijna alle wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. De 117 AMvB's in het huidige omgevingsrecht worden met de introductie van de Omgevingswet teruggebracht naar vier. Daarbij worden definities gelijkgetrokken en verouderde regels geschrapt. Een aantal wetsartikelen uit bestaande wetten wordt naar een AMvB verplaatst. De vier AMvB's zijn:

- Omgevingsbesluit;
- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, vervangt onder andere het huidige Bouwbesluit).

### Overgang naar omgevingsplan

Uiterlijk in 2029 moeten de omgevingsplannen gereed zijn. Dit zijn de opvolgers van de huidige bestemmingsplannen. In eerste instantie bevat een omgevingsplan alleen een tijdelijk deel. Dit tijdelijke deel van het omge-

vingsplan bestaat uit de in een gemeente geldende bestemmingsplannen, inpassingsplannen, beheersverordeningen, wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen, exploitatieplannen, voorbereidingsbesluiten, delen van de erfgoedverordening, de verordening voor de afvoer van hemelwater/grondwater en de bruidsschat (zie verderop).

In de overgangsfase tot 2029 moet de gemeente de regels uit het tijdelijk deel laten vervallen en deze onderwerpen (al dan niet in gewijzigde vorm) gaan reguleren in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Daarnaast moeten in die periode de regels over de fysieke leefomgeving vanuit autonome verordeningen naar het nieuwe deel worden overgebracht. Dat zal onder andere gaan om bepaalde regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening. Denk bijvoorbeeld aan de kap- en uitritvergunning. Uiteindelijk moet er een samenhangend omgevingsplan ontstaan door de transitie van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel.

### Consolidatieplicht

Een groot verschil met het bestemmingsplan is dat van het omgevingsplan altijd een geconsolideerde versie beschikbaar moet worden gesteld. Daardoor hoeft er voor een deel van het gemeentelijk grondgebied niet steeds een geheel nieuwe regeling te worden vastgesteld, waarbij de oude regeling automatisch in zijn geheel vervalt. Bij het omgevingsplan kunnen geldende regels vervallen of worden gewijzigd en er kunnen nieuwe regels worden toegevoegd. Bij het bestemmingsplan kan dat niet. Daar werken we steeds met geheel nieuwe bestemmingsplannen of aparte wijzigingsplannen die er los aan blijven hangen. Onder de Omgevingswet gaat het omgevingsplan in die zin dus meer lijken op een gewone verordening die, telkens als daar aanleiding toe is, op onderdelen wordt gewijzigd.

### Overheveling

Maar hoe kunnen nu delen uit het bestemmingsplan worden overgeheveld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan? Dit kan

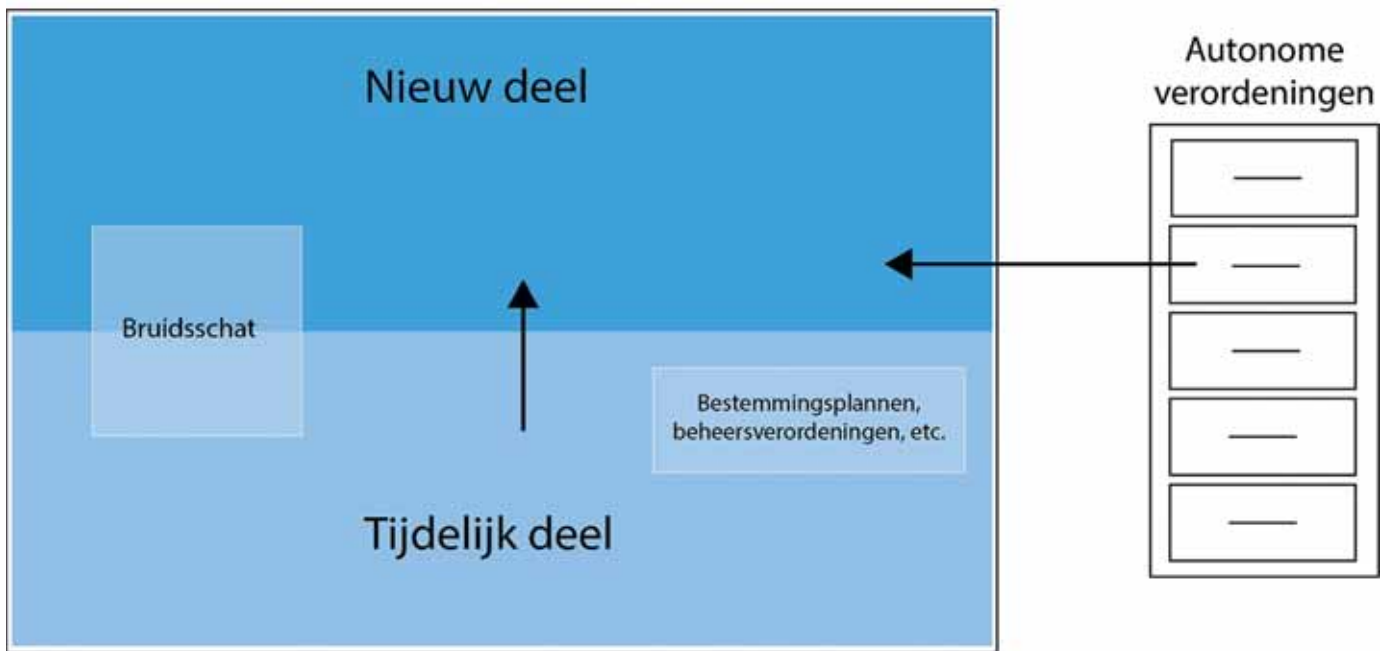
naar keuze zowel regel- (ook wel themagewijs) als locatiegewijs. Via beide routes kunnen de regels in het tijdelijk deel vervallen en worden vervangen door regelingen in het nieuwe deel. In de praktijk zullen beide routes ook nodig zijn en elkaar aanvullen. Een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan zal bestaan uit het laten vervallen van regels (op een bepaalde locatie) in het tijdelijk deel en het toevoegen van nieuwe regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Tegen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In eerste instantie was dat omzetten alleen locatiegewijs mogelijk. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in reactie daarop aangegeven die beperking lastig te vinden. Er is vervolgens gezocht naar mogelijkheden om ook regelgewijs om te kunnen zetten. De wettelijke mogelijkheden zijn daarop aangepast. De Omgevingswet biedt nu zowel de mogelijkheid om regelgewijs als locatiegewijs het omgevingsplan op te bouwen. Op die manier kan fasegewijs, per deel van de regels (bijvoorbeeld over een bepaald thema), het nieuwe deel van het omgevingsplan worden gevuld. Bij het stellen van regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan moet er in dat geval wel voor opgepast worden dat er geen regelconflicten ontstaan tussen de nieuwe regels en de regels die nog blijven gelden in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Daarvoor kan worden gewerkt met voorrangregels.

### De bruidsschat

Een onderdeel van het Omgevingsplan is in eerste instantie de 'bruidsschat'. De bruidsschat is een set regels over onderwerpen die onder de Omgevingswet overgaan van het Rijk naar de decentrale overheden. De bedoeling van de bruidsschat is om de decentrale overheden tijdens de transitiefase zo veel mogelijk te ontlasten zonder dat het Rijk op de stoel van de decentrale overheden gaat zitten. De bruidsschat borgt als het ware een warme

# Omgevingsplan



In eerste instantie bevat een omgevingsplan alleen een tijdelijk deel. Dat wordt stapsgewijs overgezet naar een nieuw deel. Uiterlijk in 2029 moet door deze transitie een integraal omgevingsplan ontstaan.

overdracht van rijksregels naar decentraal niveau. De bruidsschat voorkomt dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een rechtsvacuüm ontstaat, doordat bijvoorbeeld ineens geen regels meer gelden voor geluidoverlast bij horeca, of andere regels die zijn overgegaan naar decentrale overheden. De decentrale overheden kunnen de regels vervolgens op elk moment aanpassen of schrappen binnen de kaders van de Omgevingswet. Globaal worden er vier rechtsgebieden geregeld in de bruidsschat:

- regels voor milieubelastende activiteiten, waaronder horeca, recreatie en detailhandel;
- regels over lozingen;
- regels over de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen voor bedrijven;
- regels op het gebied van bouwen. Denk aan regels over omgevingsveiligheid bij bouwen en slopen uit hoofdstuk 8 van Bouwbesluit 2012 en de vergunningplicht voor bouwactiviteiten met het oog op een toets aan de ruimtelijke regels uit onder meer het bestemmingsplan en de welstandstoets.

Een belangrijk deel van deze regels staan nu in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling, maar zijn ook afkomstig uit onder andere het Besluit lozing afvalwater huishoudens (en de daarbij behorende regeling), de Waterwet, de Woningwet en het Bouwbesluit. Uitgangspunt is dat de regels in de bruidsschat gelijkwaardig zijn aan de geldende re-

gels. De inhoud van de huidige regels moet dus worden gecontinueerd, maar de regels hoeven niet één-op één terug te komen. Dit biedt mogelijkheden om die regels locatiespecifiek in te richten, afgestemd op de lokale beleidsbehoefte, en ruimtelijke ordening en milieu beter in samenhang te benaderen.

## De knip

Een andere belangrijke wijziging in de Omgevingswet is de zogenoemde knip tussen het bouwtechnische en ruimtelijke deel van de bouwactiviteit. Gevolg hiervan is dat gemeenten zelf kunnen bepalen of er nog een vergunningplicht geldt voor het ruimtelijk deel, en daarmee preventief toetsen aan de ruimtelijke regels die we kennen uit het bestemmingsplan. Goothoogtes, kavelgroottes, dakkapellen aan de voorzijde; ja, zelfs de preventieve toets aan ruimtelijke regels voor complete woningen of woonwijken kunnen achterwege blijven! De mogelijkheden zijn groot. Het instrumentarium is er voor geschikt gemaakt. Ook het instrumentarium voor nadeelcompensatie (nu planschade) en kostenverhaal (nu grondexploitatie) is hierop aangepast en vormt instrumenteel geen belemmering voor deze keuzen.

## Maatwerkregels

Nieuw is ook tot slot dat in het Besluit bouwen leefomgeving (Bbl) is opgenomen dat gemeenten in hun omgevingsplan op enkele onderwerpen met maatwerkregels strengere

eisen kunnen stellen aan bouwactiviteiten. Dat geldt voor de energie- en de milieuprestatie van bouwwerken. Ook kan een gemeente met maatwerkregels de bruikbaarheidseisen voor woningen versoepelen. Gemeenten kunnen dat locatiespecifiek regelen. Dit vanwege het uitgangspunt 'Decentraal, tenzij'. Aandachtspunt daarbij is overigens dat een groendak (bijvoorbeeld sedumdak) wel voorgeschreven kan worden, maar zonnepanelen niet. Dat komt omdat zonnepanelen onder de doelvoorschriften van het Bbl vallen, inzake BENG.

De maatwerkregels gelden ook voor in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk en bij activiteiten die cultureel erfgoed en werelderfgoed betreffen. Ook eisen aan trillingen en geluid vallen hieronder. Die decentrale regels in het omgevingsplan zijn dan maatwerkregels op grond van het Bal.

Kortom: de mogelijkheden van het omgevingsplan zijn groot. Het is de kunst om die mogelijkheden, in overleg met bewoners, zodanig in te zetten dat ze helpen om de lokale beleidsbehoefte te realiseren.

📄 Informatie over de auteur  
Maaten Engelberts is Senior jurist bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).