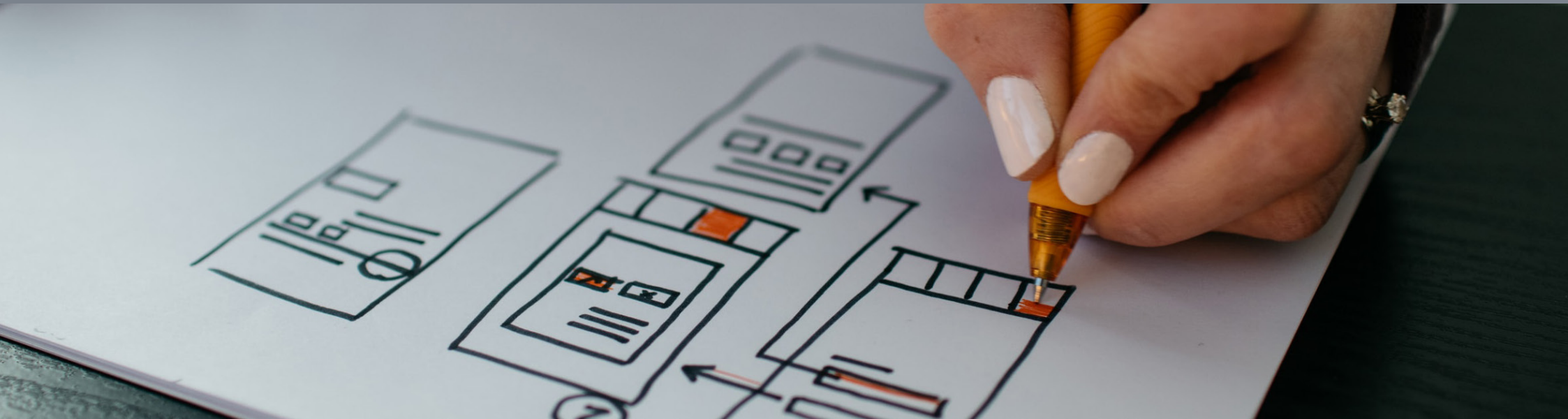


Stappenplan Bopa + wijzigen OP

Gemeente Waalwijk, Loon op Zand, Halderberge, Oisterwijk, Heusden,
Steenbergen, Etten-Leur, Drimmelen, Ruchpen, Altena en Dongen

Concept



projectnaam
**Stappenplan Bopa
+ wijzigen OP**

datum
dinsdag 18 januari 2022

status
concept

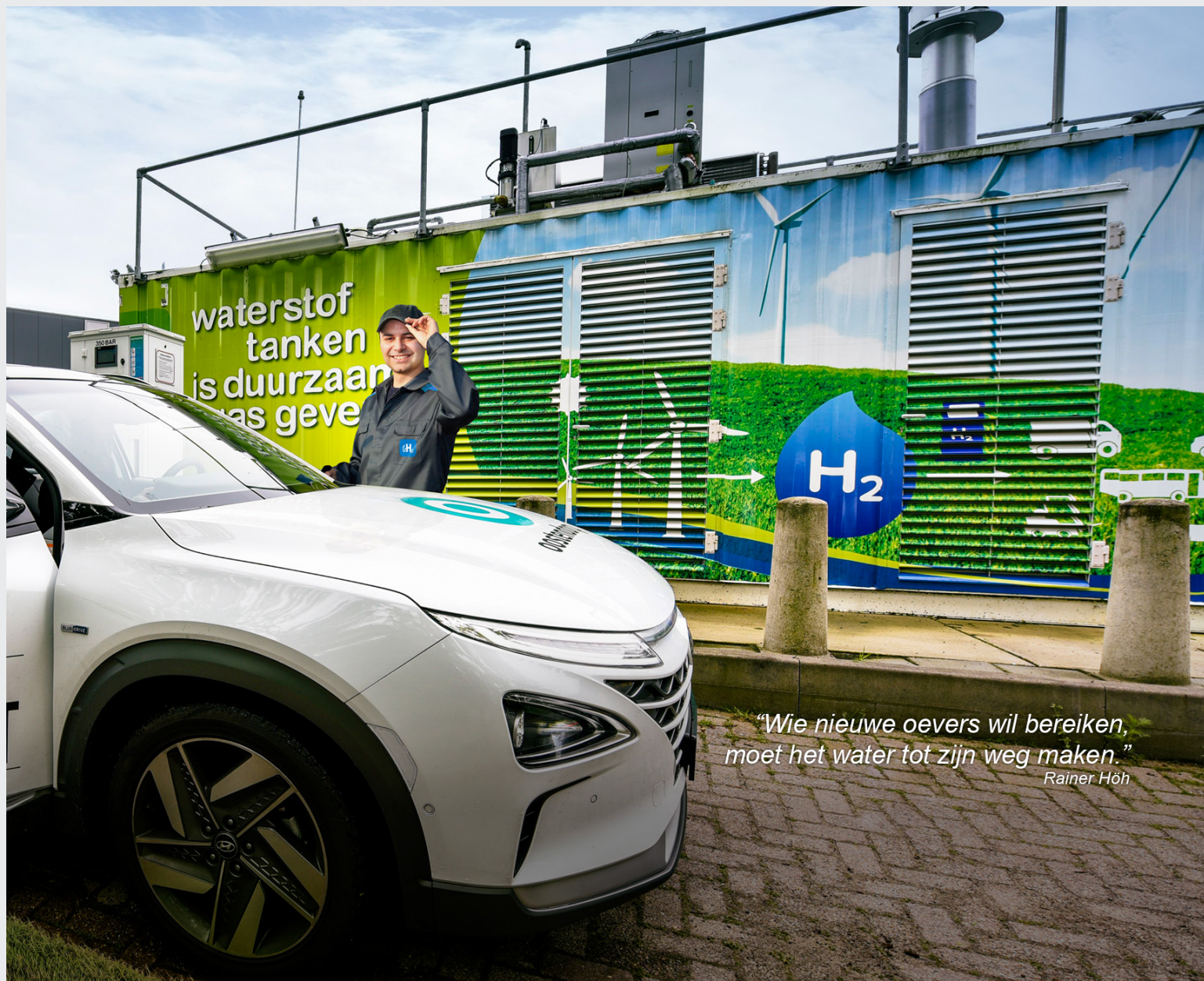
projectnummer
P04277

opdrachtgever
**Gemeente Waalwijk,
Loon op Zand,
Halderberge,
Oisterwijk, Heusden,
Steenbergen, Etten-Leur,
Drimmelen, Ruchpen,
Altena en Dongen**

BRO
projectleider
KB
projectteam
**RM
BC**

bron kft
Kelly Sikkema

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl



*"Wie nieuwe oevers wil bereiken,
moet het water tot zijn weg maken."
Rainer Höh*

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| 1 Inleiding en leesinstructie | 5 |
| Toelichting interactieve elementen | 5 |
| 2 Keuzemogelijkheden Bopa of wijzigen OP | 10 |
| 2.1 Keuze(on)mogelijkheden Bopa of wijzigen OP | 10 |
| 2.1.1 Concrete afgebakende activiteiten of herhaalde toepassing? | 10 |
| 2.1.2 Aanleiding voor het afwijken moet zich richten op evenwichtige toedeling | 10 |
| 2.1.3 Het vergunnen moet leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties | 14 |
| 2.1.4 Conclusie Bopa of wijzigen OP: | 15 |
| 2.2 Na inhoudelijke mogelijkheden: redenen om te kiezen voor Bopa of wijzigen OP | 15 |

Stappenplan Bopa

| | |
|--|-----------|
| 1 Stappenplan Bopa | 18 |
| 1.1 Stappenplan van (principe)aanvraag tot besluit | 18 |
| 1.1.1 Onderdeel A: Voorbereidende fase | 18 |
| 1.1.2 Onderdeel B: Formele ontvangststappen | 19 |
| 1.1.3 Onderdeel C: Intakestappen | 23 |
| 1.1.4 Onderdeel D: Inhoudelijke beoordeling | 26 |
| 1.1.5 Onderdeel E: Bekendmaking besluit | 29 |
| 1.2 Onderdeel F: Fase na besluitvorming | 30 |
| 1.2.1 Inwerkingtreding besluit | 30 |
| 1.2.2 Rechtsbeschermingsfase | 31 |
| 1.2.3 Implementatie Bopa in het omgevingsplan | 31 |

| | |
|---|-----------|
| 2 Aanvraagvereisten Bopa | 32 |
| 2.1 Algemene wettelijke aanvraagvereisten | 32 |
| 2.2 Algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunning | 32 |
| 2.2.1 Algemene eisen aan de aanvraag | 32 |
| 2.2.2 Aanvraagvereisten over participatie | 32 |
| 2.3 Specifieke aanvraagvereisten omgevingsvergunning | 33 |
| 2.4 Digitale vereisten | 35 |
| 2.5 Aanvraagvereisten versus inhoudelijke beoordeling | 35 |
| 2.5.1 Projectie op Bopa: buiten behandeling stellen of weigeren | 35 |
| 3 Beoordelingskader | 36 |
| 3.1 Reikwijdte fysieke leefomgeving | 36 |
| 3.2 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties | 37 |
| 3.3 Rijks(instructie)regels | 37 |
| 3.3.1 Onderzoeksplichten als gevolg van instructieregels | 38 |
| 3.3.2 Beoordeling Bopa en regels in Bal en Bkl | 39 |
| 3.4 Provinciale instructieregels | 39 |
| 3.5 Beoordeling op grond van gemeentelijk beleid | 40 |
| 3.6 Conclusie beoordelingskader | 41 |

| | |
|--|-----------|
| Scenario's met een verzaamd adviesrecht | 42 |
| Onderdeel A: B&W bevoegd gezag | 43 |
| Onderdeel B: B&W geen bevoegd gezag | 44 |

| | |
|---------------------|-----------|
| Format GoFlo | 69 |
|---------------------|-----------|

Interactief



Klik op een hoofdstuk of paragraaf om direct naar de juiste pagina te navigeren.

Stappenplan Omgevingsplan

| | | | | | |
|----------|---|-----------|----------|---|-----------|
| 1 | Stappenplan voor het wijzigen van het Omgevingsplan | 48 | 2 | Aanvraagvereisten bij verzoek om OP te wijzigen | 59 |
| 1.1 | Fase 1: Voorbereidende fase | 48 | 2.1 | Minimale vereisten | 59 |
| 1.1.1 | Principebesluit | 48 | 2.1.1 | Mate van concreetheid initiatiefplan | 59 |
| 1.1.2 | Ketenpartners en adviseurs | 48 | 2.1.2 | Participatie | 60 |
| 1.1.3 | Voorwaarden | 48 | 2.2 | Inhoudelijke stukken | 60 |
| 1.1.4 | Schadevergoeding | 48 | 2.2.1 | Plan voldoet aan Bkl | 60 |
| 1.1.5 | Kostenverhaal | 49 | 2.2.2 | Plan voldoet aan instructie(regels) provincie | 61 |
| 1.1.6 | Bepalen van de omvang van onderzoekslasten | 49 | 2.2.3 | De verhouding van het initiatiefplan ten opzichte van de omgevingsvisie van Rijk, provincie en gemeenten. | 61 |
| 1.1.7 | Doorschuiven ladderonderzoek | 50 | 2.2.4 | De verhouding van het initiatiefplan tov programma's en beleid | 61 |
| 1.1.8 | Doorschuiven passende beoordeling/ stikstoftoets | 51 | 2.2.5 | (Nieuwe) onderzoeksverplichtingen | 61 |
| 1.1.9 | Flora en fauna (soortenbescherming) | 52 | 2.3 | Digitale vereisten | 62 |
| 1.1.10 | Tussenconclusie onderzoekslast | 52 | 3 | Inhoudelijke beoordeling wijziging OP | 63 |
| 1.1.11 | Beslistermijn | 53 | 3.1 | Fysieke leefomgeving | 63 |
| 1.1.12 | Vorbereidingsbesluit | 53 | 3.2 | Evenwichtige toedeling van functies aan locaties | 64 |
| 1.1.13 | Mer(beoordeling) | 53 | 3.3 | Beoordelingsregels van het Rijk | 64 |
| 1.1.14 | Delegatiemogelijkheid | 54 | 3.4 | Beoordeling op grond van gemeentelijk beleid | 65 |
| 1.1.15 | Kennisgeving voornemen om omgevingsplan te wijzigen | 54 | 3.4.1 | Relevante thema's bij ontbreken van beleid | 65 |
| 1.1.16 | Vorbereiden (concept) wijziging van het omgevingsplan | 54 | 3.4.2 | Ketenpartners en adviseurs | 66 |
| 1.2 | Fase 2: Ontwerpfase | 55 | 3.5 | Afweging van belangen | 66 |
| 1.3 | Fase 3: Besluitfase | 55 | 3.6 | Aansluiten bij opbouw en hoofdkeuzes van het omgevingsplan? | 66 |
| 1.4 | Fase 4: Bekendmakingsfase | 56 | 3.7 | Overgangperiode: speciale aandacht voor het wijzigen van het tijdelijke deel van het omgevingsplan | 67 |
| 1.5 | Fase 5: Rechtsbescherming | 57 | 3.7.1 | Uitzondering evenwichtige toedeling van functies aan locaties tijdelijke omgevingsplan | 67 |
| 1.6 | Bijzondere situaties bij de procedure voor het wijzigen van het omgevingsplan | 57 | 3.7.2 | Aanvullen of wijzigen van het omgevingsplan | 68 |
| 1.6.1 | Gemeentelijk project van publiek belang | 57 | 3.7.3 | Integreren verordeningsregels niet verplicht in overgangperiode | 68 |
| 1.6.2 | Reactieve interventie | 58 | 3.7.4 | Overhevelen regels van het tijdelijke naar het nieuwe deel van het omgevingsplan | 68 |

Interactief



Klik op een hoofdstuk of paragraaf om direct naar de juiste pagina te navigeren.

1 Inleiding en leesinstructie

Dit document is opgesteld voor de gemeenten Waalwijk, Loon op Zand, Halderberge, Oisterwijk, Heusden, Steenbergen, Etten-Leur, Drimmelen, Rucphen, Altena en Dongen en heeft als doel inzichtelijk te maken welke stappen gezet moeten worden bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning (hierna: 'Bopa') onder de Omgevingswet.

In een vooroverleg – dat onder de Omgevingswet wel 'omgevingstafel' wordt genoemd – of nadat een aanvraag is ingediend, moet eerst bepaald worden of het (principe)verzoek zich leent voor een Bopa. In hoofdstuk 2 zetten we de (on)mogelijkheden uiteen. Daarbij besteden we aandacht aan de punten waar de gemeente op moet letten bij het bepalen of een Bopa kan worden verleend, of dat een wijziging van het omgevingsplan nodig is. De voornaamste verschillen tussen een Bopa en een wijziging van het omgevingsplan staan in [tabel 1](#) en [tabel 2](#) van dit document. Om het gebruiksgemak te vergroten, hebben wij een interactief stroomschema en stappenplan opgesteld..

Dit rapport bestaat uit twee onderdelen: Stappenplan Bopa en Stappenplan omgevingsplan.

Het stappenplan om te komen van een aanvraag tot een Bopa is te vinden in hoofdstuk 1. Wij hebben daarin 6 fases onderscheiden: de fase van de formele ontvangststappen, de intakestappen, de inhoudelijke beoordeling, de bekendmaking en inwerkingtreding de fase van rechtsbescherming tot aan het moment dat het besluit onherroepelijk is geworden en ten slotte de fase na besluitvorming. Ook bij het stappenplan hoort een stroomschema. Het stroomschema geeft een totaaloverzicht van de te zetten stappen in zo eenvoudig mogelijke taal. Onze inschatting is dat voor 80% van de aanvragen de basisversie voldoende

informatie en inzichten biedt. Voor de resterende aanvragen kan het nodig zijn om kennis te nemen van de meer gedetailleerde informatie over een specifiek onderwerp of fase om te komen tot een besluit op een aanvraag om een Bopa. Hoofdstuk 1 van het onderdeel Stappenplan Bopa bevat de meest uitgebreide tekst. Het stroomschema bevat doorklikmogelijkheden waarmee deze extra informatie kan worden opgeroepen.

De hoofdstukken 2 tot 3 van het onderdeel Stappenplan Bopa bevatten gedetailleerde uitleg en informatie over de aanvraagvereisten, de reikwijdte van de fysieke leefomgeving en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Wij hebben ervoor gekozen om deze hoofdstukken los van het stappenplan op te nemen. In het stappenplan verwijzen wij waar nodig naar het toepasselijke hoofdstuk.

Naast de genoemde stroomschema's hoort ook de bijlage 'voorbeeld GoFlo' bij dit stappenplan. GoFlo staat voor 'goede onderbouwing van de effecten op de fysieke leefomgeving' en volgt daarmee de 'goede ruimtelijke onderbouwing' zoals we die nu kennen op. Het begrip GoFlo is overigens geen wettelijk begrip, maar een begrip dat BRO hanteert om de onderbouwing van een Bopa te duiden.

Het onderdeel Stappenplan Omgevingsplan is hetzelfde opgesteld als het onderdeel Stappenplan Bopa. Hoofdstuk 1 bevat een uitgebreide tekst met toelichting per fase. Hoofdstuk 2 en 3 gaan in op de aanvraagvereisten en de inhoudelijke beoordeling.

In verband met de lengte van de tekst, hebben wij ervoor gekozen om enkele schema's en uiteenzettingen niet integraal in de hoofdtekst maar in de bijlage op te nemen.

Wij wensen alle gebruikers veel succes en plezier met de Omgevingswet en het gebruiken van dit stappenplan!

Toelichting interactieve elementen

Snelkoppelingen

Op iedere pagina zijn snelkoppelingen te vinden. Middels onderstaande knoppen kan eenvoudig worden genavigeerd naar:

Inhoudsopgave

Stroomschema Mogelijkheden Bopa of wijzigen omgevingsplan

Stappenplan Bopa

Stappenplan Omgevingsplan

Bijlage Format GoFlo

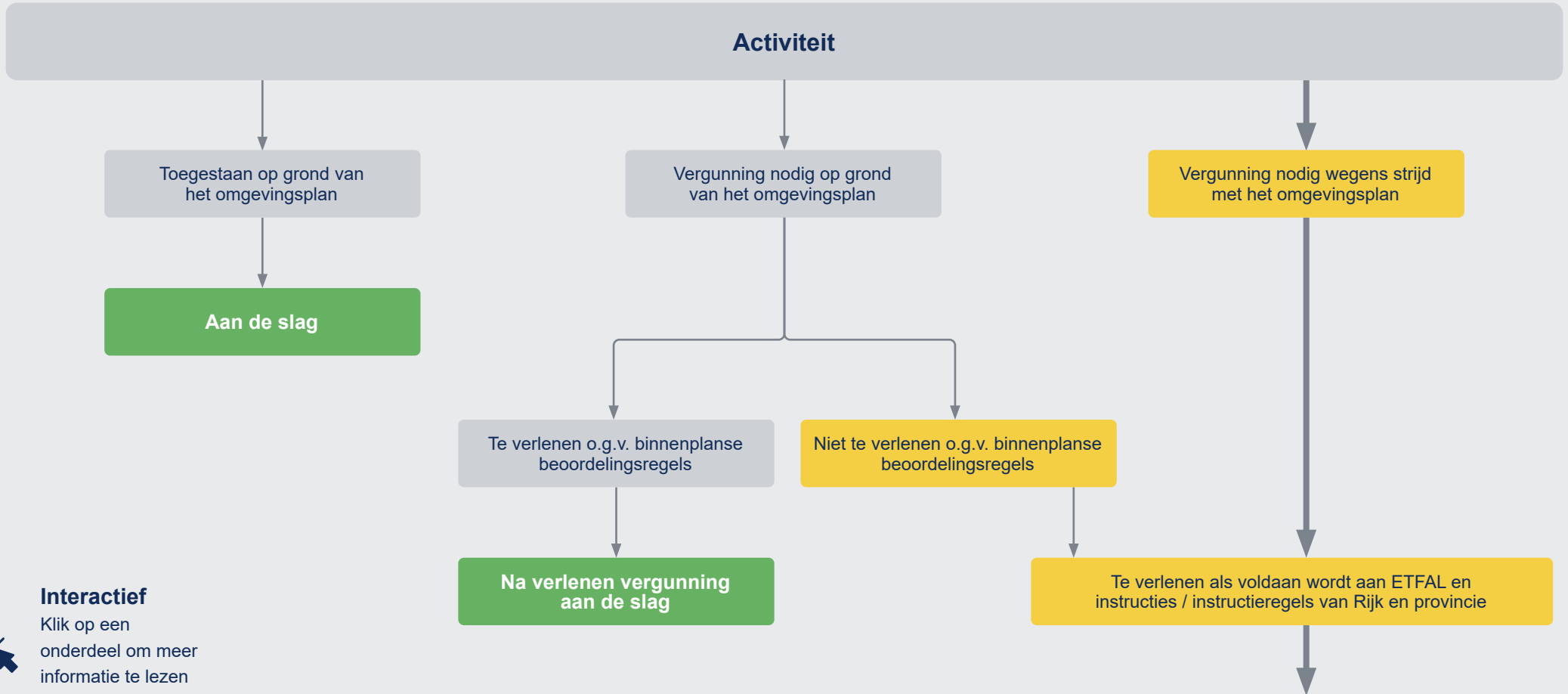
Interactieve schema's

Zowel het stroomschema (Mogelijkheden Bopa of wijzigen omgevingsplan) als het stappenplan (Van aanvraag tot besluit) zijn interactief. Onderdelen waarbij het hiernaast weergegeven symbool zijn afgebeeld zijn interactief. Door op deze onderdelen komt er aanvullende informatie in beeld of wordt er doorverwezen naar de desbetreffende toelichting.



Hyperlinks

In het document zijn [hyperlinks](#) opgenomen, door op deze links te klikken wordt er automatisch naar de gelinkte tekst in het rapport of een website genavigeerd.



Interactief

Klik op een onderdeel om meer informatie te lezen

Inhoudsopgave

Stroomschema

Stappenplan Bopa

Stappenplan OP

GoFlo

Stroomschema

Mogelijkheden Bopa of wijzigen omgevingsplan

Interactief

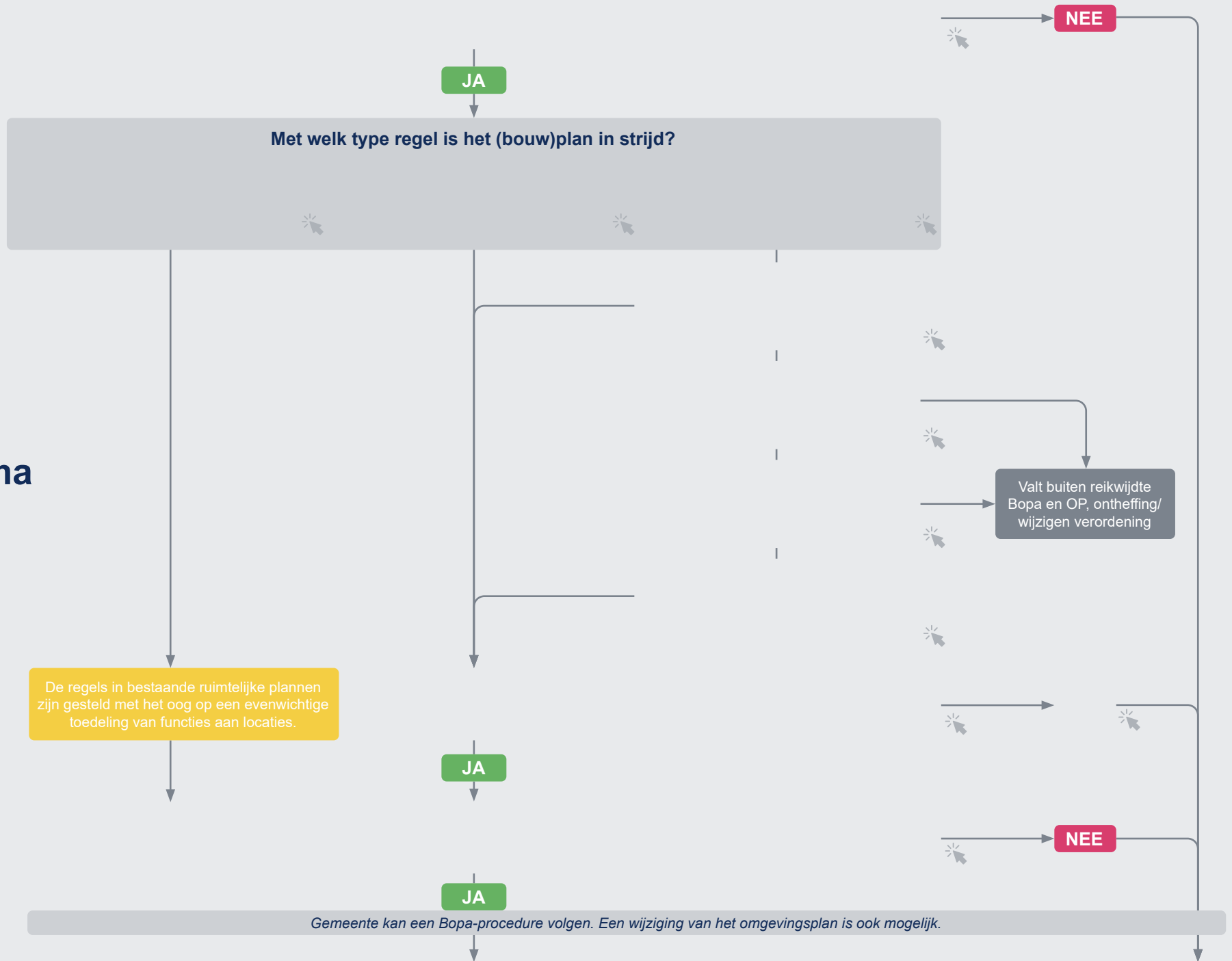
Klik op een onderdeel om meer informatie te lezen

Inhoudsopgave

Stappenplan Bopa

Stappenplan OP

GoFlo



Stappenplan Bopa

Van (concept)aanvraag tot besluit

A

B

1

2

3

4

5

C

6

7 a

b

8

9

D

10

a

b

c

d

e

f

a

12 c

13

E

14

15

F

Interactief

Klik op een onderdeel om meer informatie te lezen

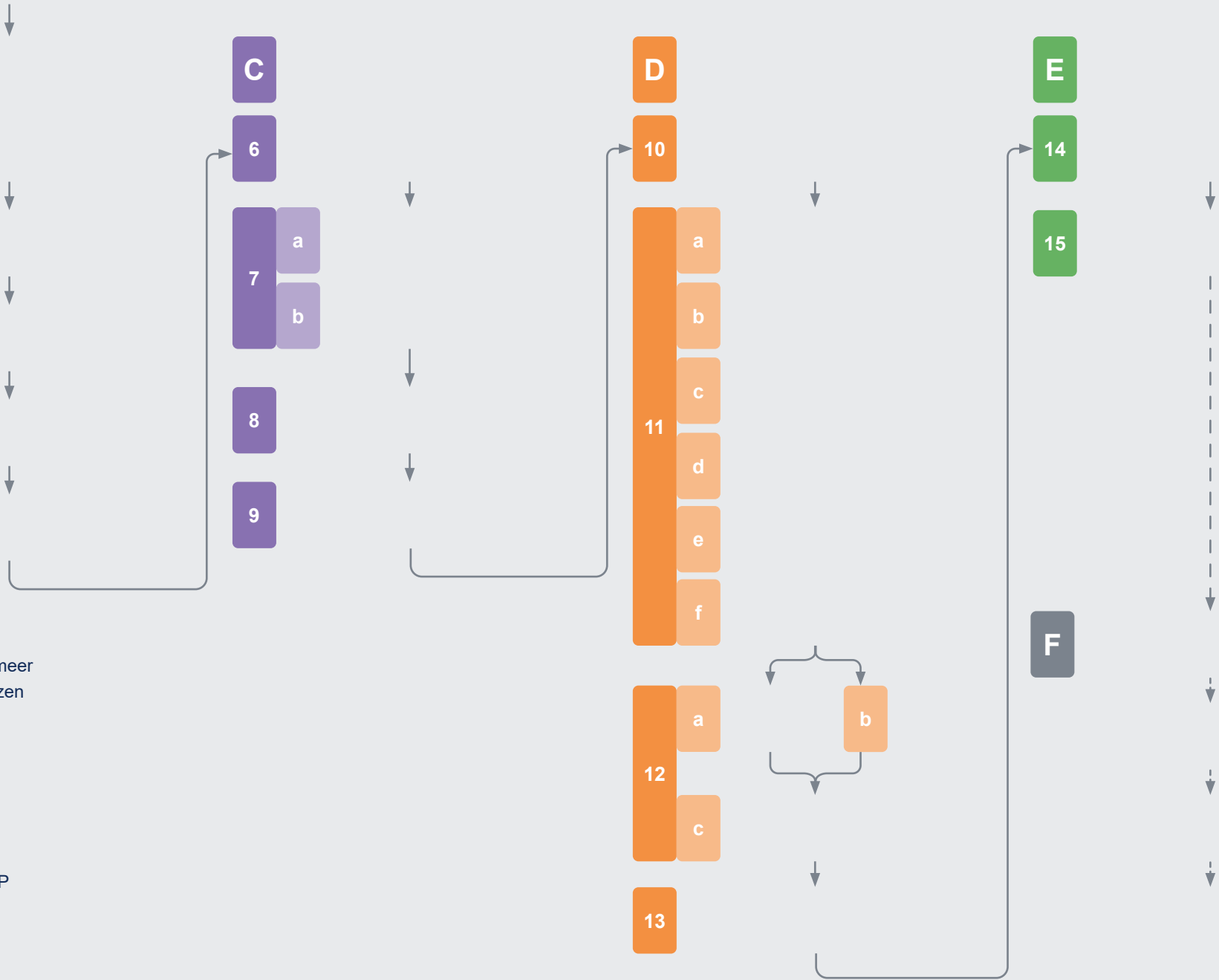


Inhoudsopgave

Stroomschema

Stappenplan OP

GoFlo



Stappenplan Omgevingsplan

Van (principe)aanvraag tot besluit

1



Interactief

Klik op een onderdeel om meer informatie te lezen

Inhoudsopgave

Stroomschema

Stappenplan Bopa

GoFlo



2



3



4



5



2 Keuzemogelijkheden Bopa of wijzigen OP

Aan initiatieven die niet rechtstreeks passen in het omgevingsplan en waarvoor het omgevingsplan ook geen (toereikende) binnenplanse afwijkmogelijkheden bevat, kan in beginsel op twee manieren worden meegewerkt: via een buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning (een Bopa) of via een wijziging van het omgevingsplan.

In veel gevallen bestaat er keuzemogelijkheid tussen beide figuren, maar dat is niet altijd zo. Hierna brengen wij in beeld in welk geval een Bopa kan worden verleend, in welk geval een wijziging van het OP is vereist en in welk geval keuzevrijheid bestaat.

2.1 Keuze(on)mogelijkheden Bopa of wijzigen OP

2.1.1 Concrete afgebakende activiteiten of herhaalde toepassing?

1. Voor een niet-concreet en/ of onvoldoende afgebakend (bouw)plan kan géén Bopa worden verleend. In dat geval is een wijziging van het omgevingsplan vereist. Een gewijzigd omgevingsplan leent zich voor herhaalde toepassing voor het mogelijk maken van activiteiten. Dit geldt niet voor een Bopa.

Een omgevingsvergunning kan per definitie alleen worden aangevraagd voor concrete en afgebakende activiteiten. Dit is een eerste onderscheid voor de keuze tussen een Bopa en een wijziging van het omgevingsplan. Dit verschil bestaat onder het huidige recht ook al; ook een buitenplanse om-

gevingsvergunning is gericht op een concreet, afgebakend project, terwijl een bestemmingsplan zich richt op kaders voor herhaalde toepassing. De Omgevingswet brengt hier geen verandering in.

Ter toelichting: In tegenstelling tot een omgevingsplan kan een Bopa niet dienen als een algemeen geldend toetsingskader voor toekomstige nog niet geconcretiseerde bouwplannen. Een Bopa is een beschikking en geen besluit van algemene strekking. Een aanvraag om een Bopa moet een zodanig concrete omschrijving bevatten (zo nodig met tekeningen en onderzoeken verduidelijkt en onderbouwd) van initiatief, dat op basis daarvan een uitputtende afweging van relevante aspecten op de fysieke leefomgeving te maken is.

Een Bopa niet kan worden aangewend om, vooruitlopend op de vaststelling van een omgevingsplan, een toetsingskader met verschillende invullingsmogelijkheden vast te stellen voor toekomstige nog niet geconcretiseerde bouwplannen. Een Bopa kan er wel voor dienen om toestemming voor het realiseren van een concreet bouwvoornemen te verlenen.

Het is niet nodig om een verzoek om een Bopa tegelijk met een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen in te dienen. Net als onder de Wabo kan een aanvrager ook onder de Omgevingswet een losse aanvraag doen voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteitvergunning.¹

2.1.2 Aanleiding voor het afwijken moet zich richten op evenwichtige toedeling

2. Het oogmerk van een Bopa moet zijn: het willen bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het veranderen van de (spel)regels voor toekomstige activiteiten kan niet met een Bopa. Dat kan alleen door het omgevingsplan te wijzigen.

Wanneer is een afwijking gericht op een [evenwichtige toedeling van functies aan locaties](#) en wanneer niet?

Kort gezegd: wanneer het nodig is om af te wijken van het omgevingsplan om een initiatief dat voorligt mogelijk te maken en dit afwijken gebeurt met het doel een goed evenwicht binnen de [fysieke leefomgeving](#) te vinden.

Dit tweede punt ligt daarmee in het verlengde van het eerste punt (concreet plan).

Algemene regels versus evenwichtige toedeling
In het omgevingsplan kan de gemeenteraad regels opnemen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1, eerste lid, van de Ow).

Gemeenten moeten in ieder geval regels voor activiteiten in het omgevingsplan opnemen die nodig zijn om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te bereiken (artikel 4.2, eerste lid, van de Ow). Maar zijn daar niet toe beperkt.

¹ Vergelijk artikel 2.7, eerste lid, tweede volzin, van de Wabo.

Een Bopa richt zich uitsluitend op het bereiken van dit evenwicht door het vergunnen van de activiteiten van het voorliggende initiatief. Voorschriften kunnen zich alleen daarop richten.

Welke regels over de fysieke leefomgeving zijn niet gericht op het bereiken van een evenwichtige toedeling?

Voormalige verordeningregels die zijn geïntegreerd in het omgevingsplan zijn regels over de fysieke leefomgeving die niet (altijd) nodig zijn voor een evenwichtige toedeling. Denk aan regels uit de voormalige kapverordening, APV of ligplaatsverordening.

Andere regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan die niet altijd bijdragen aan een evenwichtige toedeling zijn bepaalde bruidsschatregels. Bruidsschatregels zijn voormalige rijksregels die bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan. Het Rijk laat deze regels los om gemeenten regelruimte (en daarmee maatwerk mogelijkheden) te geven.

Van de regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen met een ander oogmerk dan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan uitsluitend met een Bopa worden afgeweken wanneer dit valt te rechtvaardigen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hiervoor zagen we al dat een Bopa alleen te verlenen is voor concrete projecten en activiteiten. Dat de Bopa zich alleen leent voor afwijken met het oog op een evenwichtige toedeling, sluit daarop aan. Een voorbeeld. Als het omgevingsplan de algemene regel bevat dat in woonwijk A maximaal 40 dB(A) aan geluid op een gevel is toegestaan, kan geen Bopa worden verleend om dit niveau in algemene zin te wijzigen naar 45 dB(A). Het afwijken van de geluidsregel in het omgevingsplan gebeurt in dat geval niet met het oog op een evenwichtige toedeling.

² Zie voor de volledige opsomming artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet.

Verschillende soorten regels en de afwijkmogelijkheden

Hierna maken we per type regel inzichtelijk of die is gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast is – zoals hiervoor toegelicht – voor de mogelijkheid voor het verlenen van een Bopa vereist dat het gaat om een concreet initiatiefplan. Om een en ander te verduidelijken en werkbaar te maken voegen we hier enkele voorbeelden én een stroomschema aan toe.

Over de mogelijkheid om af te wijken van regels die niet zijn gesteld met het oog op (dus ten behoeve van) een evenwichtige toedeling van functies aan locaties geeft de Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet het volgende aan:

“De mogelijkheid om met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een vergunning te verlenen voor een omgevingsplanactiviteit bestaat ook als de activiteit in strijd is met regels van het omgevingsplan die daarin niet met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zijn gesteld.

Als er voor het ‘buitenplans’ afwijken van deze laatste categorie regels geen aanleiding kan worden gevonden in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, maar daartoe wel op andere gronden binnen de doelen van de wet aanleiding wordt gezien, dan moet het omgevingsplan zelf worden gewijzigd en is afwijking van het omgevingsplan door het ‘buitenplans’ verlenen van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit in dat geval niet de geëigende weg.”(p. 502-503).

Van welke regels in het omgevingsplan is het mogelijk om met een Bopa af te wijken?

In beginsel is het mogelijk om van alle (categorieën van) omgevingsplanregels met een Bopa af te wijken. Dit kan alleen onder de voorwaarde dat de Bopa zelf is gericht op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het omgevingsplan van rechtswege bevat verschillende soorten van regels. Hierna beschrijven wij de hoofd categorieën en geven we per categorie aan of de regels zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling.

Categorie 1: de regels uit ruimtelijke plannen

De regels uit voormalige ruimtelijke plannen zijn de (ruimtelijke) regels die op grond van artikel 22.1 sub a van de Ow van rechtswege zijn van het omgevingsplan zodra de Omgevingswet in werking treedt. Oftewel de regels uit bestaande bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, inpassingsplannen, etcetera.

Deze regels zijn gesteld in het kader van een goede ruimtelijke ordening en daardoor in beginsel ook met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Voor deze categorie van regels geldt dat - mits aan de overige criteria om een Bopa te verlenen is voldaan – het buitenplans afwijken met een Bopa mogelijk is. Het afwijken van deze regels gebeurt in veruit de meeste gevallen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Categorie 2: de bruidsschatregels

De bruidsschatregels zijn voormalige rijksregels die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op rijksniveau vervallen. Deze regels zijn afkomstig uit een specifiek sectoraal spoor en zijn oorspronkelijk niet gesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening. De regels zijn meer sectoraal van aard (bouwspoor, milieuspoor) en gelden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet voor de hele gemeente.

Ook van een groot aantal van deze bruidsschatregels is het zonder meer mogelijk om met een Bopa af te wijken. Voorwaarde is dat dit gebeurt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een voorbeeld: de bruidsschat bevat geluidregels (die nu in het Activiteitenbesluit staan). Een initiatief voorziet erin te starten met bedrijfsactiviteiten die niet voldoen aan de maximale waarden van artikel 22.63 van de bruidsschat. De gemeente wil desondanks medewerking verlenen aan het initiatief en wil daarom afwijken van de geluidsregels in de bruidsschat. De gemeente kan motiveren dat het afwijken leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het afwijken gebeurt in dit voorbeeld daarom met het oog op een evenwichtige toedeling. Het verlenen van een Bopa is daarom mogelijk.

Een ander voorbeeld: de bruidsschat bevat de verplichting om in bepaalde gevallen een geluidsonderzoek te verrichten. Deze regel is niet gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Van deze regel kan niet met een Bopa worden afgeweken van het omgevingsplan omdat het niet voorstelbaar is dat het afwijken van deze regel gebeurt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Dus als een initiatiefnemer weigert een geluidsonderzoek te verrichten terwijl uit artikel 22.60 van de bruidsschat volgt dat dit verplicht is, kan niet met een Bopa worden toegestaan dat geen onderzoek hoeft te worden uitgevoerd. Als de gemeente van het omgevingsplan afwijkende regels wil stellen voor de verplichting om geluidsonderzoek te doen, moet het omgevingsplan gewijzigd worden. Het afwijken ten behoeve van een initiatiefplan kan in dat geval niet, omdat deze regels niet zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een afwijking van milieuregels in de bruidsschat heeft in beginsel altijd als doel om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te bereiken als een concreet plan voorligt.

Het afwijken van bruidsschatregels met een Bopa is mogelijk met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Voor een concreet initiatief kan met een Bopa in elk geval worden afgeweken van de bruidsschatregels die inhoudelijke waarden bevatten (zoals in de paragrafen over geluid, trilling, geur en bodem). Als het voor een concreet plan nodig is om van deze waarden af te wijken, gebeurt dit met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Niet alle regels van de bruidsschat zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling (zoals aanvraagvereisten, vergunningplichten, standaardbouwbeperkingen, etc.). Het afwijken van dergelijke regels gebeurt in de regel niet ten behoeve van het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met een Bopa afwijken is in die gevallen niet mogelijk.

Van sommige bruidsschatregels is het niet duidelijk of met een afwijking kan worden beoogd een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te bereiken. Ingeval een dergelijke onduidelijkheid zich voordoet, raden wij aan om zo goed mogelijk te motiveren waarom het afwijken in dit geval gebeurt ten behoeve van de concrete aanvraag die voorligt en waarom afwijken nodig is om een evenwichtige toedeling te kunnen bereiken.

Categorie 3: verordeningsregels

Gemeenten moeten de verordeningsregels die de fysieke leefomgeving wijzigen uiterlijk voor het einde van de overgangperiode overhevelen naar het omgevingsplan. Verordeningsregels die de fysieke leefomgeving niet wijzigen maar wel gaan over de fysieke leefomgeving kunnen gemeenten in beginsel naar keuze overhevelen naar het omgevingsplan.

Om te weten van welke regels met een Bopa kan worden afgeweken, splitsen we de verordeningsregels in vier categorieën:

- verordeningsregels die bij inwerkingtreding van rechtswege onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan,
- verordeningsregels die nog niet zijn geïntegreerd, maar die betrekking hebben op activiteiten die moeten worden aangemerkt als omgevingsplanactiviteiten,
- verordeningsregels die nog niet zijn geïntegreerd en die geen betrekking hebben op activiteiten die worden aangemerkt als omgevingsplanactiviteit en ten slotte
- verordeningsregels die door de gemeente (op enig moment na inwerkingtreding) zijn overgeheveld naar het omgevingsplan.

Subcategorie a

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet behoren slechts een aantal verordeningen van rechtswege tot het omgevingsplan. Het gaat om de geurverordening, grondwater- en hemelwaterafvoerordening en de regels uit de erfgoedverordening met betrekking tot de archeologische monumentenzorg.

Van de inhoudelijke regels in deze verordeningen kan met een Bopa worden afgeweken voor een concreet plan. Het onderscheid tussen het wel en niet met een Bopa kunnen afwijken, is vergelijkbaar met het onderscheid in de bruidschatregels ([zie toelichting bij categorie 2](#)).

Subcategorie b

De Omgevingswet merkt bepaalde activiteiten die op grond van een nog niet geïntegreerde verordening vergunningplichtig zijn aan als 'omgevingsplanactiviteiten'. Dit volgt uit artikel 22.8 van de Omgevingswet. Het gaat om regels die na de overgangperiode verplicht moeten zijn geïntegreerd in het omgevingsplan omdat deze regels de fysieke leefomgeving wijzigen.

Vooralsnog gaat het alleen om activiteiten die in het huidige recht ook al onderdeel zijn van de omgevingsvergunning (de activiteiten als genoemd in artikel 2.2 van de Wabo). Dit volgt uit artikel 2.1a van het Omgevingsbesluit. Het betreft gemeentelijke monumentenactiviteiten, sloopactiviteiten in een stad- en dorpsgezicht, het aanleggen van een weg, het maken/ wijzigen van een uitweg, alarminstallaties met een opvallend licht- of geluidsignaal, kapactiviteiten, het aanbrengen van handelsreclame en (het toestaan om) roerende zaken op te slaan (sub a t/m k van artikel 2.2, eerste lid, Wabo).

Is het mogelijk om met een Bopa af te wijken van de toepasselijke gemeentelijke verordeningregels in deze subcategorie? Nee. Dit is niet mogelijk. Zo volgt uit de definitie van een Bopa (in bijlage I bij de Omgevingswet), de memorie van toelichting bij artikel 22.8 van de Ow en uit de nota van toelichting bij artikel 2.1a Ob (invoeringsbesluit Ow).

Kort gezegd zijn de afwijkmogelijkheden voor de huidige artikel 2.2 Wabo-activiteiten gelijk aan het huidige recht. Alleen als de verordening ontheffingsmogelijkheden bevat, is afwijken onder de in de verordening genoemde gevallen mogelijk met een binnenplanse vergunning (die onder de Omgevingswet 'binnenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning' wordt genoemd).

Nadat de verordeningregels uit deze categorie zijn geïntegreerd in het omgevingsplan is afwijken met een Bopa in beginsel wel mogelijk met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Volledigheidshalve merken we op dat deze categorie verordeningregels uiterlijk voor het einde van de overgangperiode in het omgevingsplan geïntegreerd moeten zijn. Gebeurt overheveling niet tijdig, dan verliezen deze regels hun werking. [Klik hier voor aanvullende informatie over de overgangperiode.](#)

Subcategorie c

Vergunningplichten in verordeningen die nog niet zijn geïntegreerd en die niet behoren tot subcategorie b blijven zelfstandig bestaan tot ten minste het einde van de overgangperiode. Het gaat dus om activiteiten die onder de Wabo niet aanhaken aan een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.2 van de Wabo en dus niet zijn aangemerkt als om-

gevingsplanactiviteiten op grond van de Omgevingswet.

Deze categorie van vergunningplichten behoudt in elk geval tot het einde van de overgangperiode hun eigen verordeningregime. Voor verordeningregels die de fysieke leefomgeving niet (permanent) wijzigen bestaat zoals gezegd keuzevrijheid. Deze regels komen na de overgangperiode - vanzelfsprekend - niet te vervallen.

Deze activiteiten zijn geen en worden niet aangemerkt als omgevingsplanactiviteiten. Daarom kan niet met een Bopa worden afgeweken.

Subcategorie d

Resteert de laatste categorie: vergunningplichten in verordeningregels die (op enig moment) zijn overgeheveld naar het omgevingsplan. Vanaf het moment dat deze vergunningplichten zijn vastgelegd in het omgevingsplan, worden deze aangemerkt als binnenplanse omgevingsplanactiviteiten. Daardoor zijn de mogelijkheden om voor deze activiteiten met een Bopa af te wijken hetzelfde als de mogelijkheden subcategorie b.

Ook hier een paar voorbeelden ter verduidelijking. In een ligplaatsverordening staat dat het is verboden om met een vaartuig een ligplaats in te nemen of te hebben dan wel een ligplaats voor een vaartuig beschikbaar te stellen op door het college aangewezen gedeelten van openbaar water. Deze regel is – op enig moment - overgeheveld naar het omgevingsplan.

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend voor het innemen van een ligplaats daar waar het omgevingsplan dat niet toestaat, geldt dit verzoek als

³ Uitzonderd de verordeningregels die op grond van het Omgevingsbesluit niet overgeheveld mogen worden.

⁴ Op het moment dat dit stappenplan is afgerond.

een aanvraag om een omgevingsplanactiviteitvergunning te verlenen. Omdat de aanvraag in strijd is met de regels in het omgevingsplan is het een verzoek om een Bopa te verlenen. Afwijken gebeurt in zo'n geval met het oog op een evenwichtige toedeling en leent zich voor een Bopa.

Nu de verbodsregeling afkomstig uit de ligplaatsenverordening is overgeheveld naar het omgevingsplan, moet een aanvraag om hiervan af te wijken nu wel aangemerkt worden als een aanvraag om een Bopa. Afwijken voor een specifiek geval is vanuit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van locaties mogelijk.

Als de intentie is om het werkingsgebied van het ligplaatsverbod ook voor toekomstige gevallen te wijzigen, kan dat niet met een Bopa maar is een wijziging van het omgevingsplan nodig. In dat geval is het niet de bedoeling om voor de gevraagde activiteit een goed evenwicht te bereiken, maar is het de bedoeling om de spelregels voor soortgelijke activiteiten ook te veranderen.

2.1.3 Het vergunnen moet leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

3. Met een Bopa moet niet alleen het doel zijn om een evenwichtige toedeling te bereiken, maar moet dat evenwicht te bereiken zijn zonder te tornen aan regels buiten de begrenzing van het initiatiefplan.

Als het evenwicht alleen te bereiken is door ook planregels buiten de locatie van de aanvraag te wijzigen, is een Bopa niet het juiste instrument. Met een Bopa kunnen geen regels voor en rechten van derden gewijzigd worden. In dat geval is een wijziging van het omgevingsplan de te volgen weg.

Het derde vereiste voor het verlenen van medewerking aan een initiatiefplan met een Bopa is dat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te bereiken is ([zie toelichting in hoofdstuk 3](#)).

Bij het vraagstuk van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties gaat het in de eerste plaats om het voldoen aan de instructieregels in het Bkl en de provinciale verordening en om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en of bedrijfsactiviteiten van omliggende bedrijven onaanvaardbaar worden beperkt. Dit vereiste geldt voor zowel de Bopa als voor het wijzigen van het omgevingsplan.

Om een Bopa te kunnen verlenen is daarnaast aan de orde in hoeverre ontwikkelingen zich voegen binnen het grotere geheel. Ontwikkelingen waarbij het nodig is om de regels van naastgelegen percelen aan te passen of mogelijkheden in het omgevingsplan op de locatie te schrappen of de bestaande regels te wijzigen, lenen zich niet voor een Bopa maar uitsluitend voor een wijziging van het omgevingsplan.

Als voorbeeld kan gedacht worden aan het vaststellen van nieuwe geuremissiewaarden voor een individueel bedrijf. Het bedrijf kan hierdoor uitbreiden, maar toekomstige plannen voor de ontwikkeling van het gebied als gemengd woon-werkgebied worden hiermee doorkruist. In dergelijke gevallen is het gewenst dat de gemeenteraad een integrale afweging (en heroverweging) maakt en dus de route van een wijziging van het omgevingsplan wordt gevolgd.

Een ander voorbeeld: Een woningbouwplan is voorzien op agrarische gronden nabij een agrarisch bouwvlak. Het agrarische bedrijf is gestopt met zijn bedrijfsactiviteiten. Om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen moet desondanks eerst zijn geregeld dat het verrichten van agrarische bedrijfsactiviteiten niet langer mogelijk is op

grond van het omgevingsplan. Het verlenen van een Bopa voor een woningbouwproject is dan niet mogelijk, omdat met een Bopa niet te regelen is dat de agrarische bedrijfsactiviteiten blijvend moeten stoppen. Er kan dus met alleen de Bopa geen evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden bereikt. Dit resultaat is alleen te bereiken door het omgevingsplan te wijzigen.

Eisen aan de motivering

In een besluit om een Bopa te verlenen moet het bevoegd gezag goed motiveren waarom de te vergunnen activiteit met het oog op een evenwichtige toedeling toch aanvaardbaar wordt geacht, ondanks de strijd met het omgevingsplan. Aan de motivering worden zwaardere eisen gesteld naarmate de inbreuk op een omgevingsplan groter is. Een omgevingsvisie vormt een belangrijk kader waaraan een motivering van de Bopa kan worden ontleend.

Tegelijkertijd moet een Bopa worden geweigerd als activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties niet aanvaardbaar zijn. De enkele constatering dat een activiteit in strijd is met het omgevingsplan vormt geen toereikende motivering. Ook de motivering dat medewerking wordt geweigerd omdat het omgevingsplan pas net is herzien, is geen dragende motivering voor een weigeringsbesluit.

[Zie verder hoofdstuk 1 van het stappenplan Bopa.](#)

2.1.4 Conclusie Bopa of wijzigen OP:

In de hiernaast weergegeven tabel (tabel 1) geven wij een overzicht van de mogelijkheden om een Bopa te verlenen tegenover de mogelijkheid om het omgevingsplan te wijzigen.

De keuze(on)mogelijkheden voor een Bopa of het wijzigen van het omgevingsplan is ook opgenomen in [het stroomschema Bopa of omgevingsplan](#).

Als de conclusie luidt dat een Bopa-procedure mogelijk is, blijft het mogelijk om te kiezen voor het wijzigen van het omgevingsplan. In paragraaf 2.2 gaan we in op de redenen om voor de ene of juist voor de andere procedure te kiezen.

Afwijzen aanvraag bij verkeerde procedure

Wanneer een initiatiefnemer een aanvraag Bopa indient, terwijl een wijziging van het omgevingsplan vereist is, dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd. In dat geval dient de gemeente aanvrager erop te wijzen dat een wijziging van het omgevingsplan de vereiste procedure is.

2.2 Na inhoudelijke mogelijkheden: redenen om te kiezen voor Bopa of wijzigen OP

In de gevallen waarin het niet mogelijk is om een Bopa te verlenen, moet het omgevingsplan gewijzigd worden. Waar beide mogelijkheden open staan, is de keuze afhankelijk van de vereiste snelheid waarmee een activiteit mogelijk gemaakt moet worden, de toekomstbestendigheid en ook kunnen kostenoverwegingen een rol spelen.

Ingeval beide mogelijkheden open staan en de voorkeur van de gemeente uit gaat naar het wijzigen van het omgevingsplan, kan de gemeente niet afdwingen dat een wijziging van het omgevingsplan plaatsvindt. Een aanvraag om een Bopa moet in dat geval behandeld worden en is alleen te weig-

Tabel 1: Mogelijkheden Bopa versus wijzigen OP en verschillen tussen beide instrumenten

| | Bopa | Wijzigen OP |
|---|---|---|
| Rechtskarakter | Beschikking (= eenmalige toestemming om activiteit uit te voeren) | Algemene regels (= herhaalde toepassing mogelijk) |
| Inhoudelijke vereisten | <ul style="list-style-type: none"> Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow); Instructieregels (art. 2.22 / 2.24 Ow) en instructies (art. 2.33 / 2.34 Ow) van provincie en Rijk. | <ul style="list-style-type: none"> Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 Ow); Instructieregels (art. 2.22 / 2.24 Ow) en instructies (art. 2.33 / 2.34 Ow) van provincie en Rijk. |
| Concreet en afgebakend (bouw)plan | Ja => Bopa is meteen omgevingsplanactiviteitvergunning. Want dichter op de daadwerkelijke ontwikkeling; <ul style="list-style-type: none"> Specifieke eisen Specifieke ruimte Specifieke onderzoeken | Ja => nadat OP is gewijzigd moet mogelijk nog een omgevingsplanactiviteitvergunning worden verleend. |
| Globaal (bouw)plan | Nee | Ja |
| Om meerdere ontwikkelingen tegelijk te faciliteren | Lastig | Ja |
| (Bouw)plan leidt tot ETFAL | Ja, mits er geen noodzaak bestaat tot het wijzigen van planregels voor omliggende percelen | Ja |
| (Bouw)plan leidt niet tot ETFAL In geval van onlosmakelijke ruimtelijke samenhang | Nee | Ja |
| Afwijken van OP gebeurt met oog op ETFAL | Ja | NvT |
| De aanleiding voor het afwijken van het OP gaat niet over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Regels over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving moeten worden aangepast. | Nee | Ja (algemene) regels over de fysieke leefomgeving die niet nodig zijn voor het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moeten worden aangepast. |
| Snelheid (proceduretijd) | Afwijken is sneller, want bevoegdheid college | Kost meer tijd, want vaststellen OP en omgevingsplanactiviteitvergunning |

ren als de aanvraag niet aan de inhoudelijke eisen van de Omgevingswet voldoet.

Naast de inhoudelijke mogelijkheden in de vorige paragraaf voor een Bopa of een wijziging van het omgevingsplan, kunnen voor een initiatiefnemer andere redenen zijn bij het maken van de keuze tussen een Bopa en het wijzigen van een omgevingsplan.

In de tabel op de volgende pagina (tabel 2) zijn de procedurele verschillen tussen een Bopa en een wijziging van het omgevingsplan inzichtelijk gemaakt. Deze verschillen kunnen ertoe leiden dat een Bopa of juist een wijziging van het omgevingsplan beter past.

Tabel 2: Procedurele verschillen Bopa en wijzigen OP

| | Bopa | Wijzigen OP |
|----------------------------|--|---|
| Bevoegd gezag | College (eventueel in combinatie met verzaamd adviesrecht raad) | Raad. Indien raad delegatiebesluit heeft genomen en plan valt onder aanwezige categorie, dan college. |
| Vorbereidings-procedure | In beginsel de reguliere procedure, dus 8 weken + evt eenmalig 6 weken verlenging (voor uitzonderingen zie artikel 16.50 en 16.65 Ow). Tenzij: <ul style="list-style-type: none"> MER moet worden gemaakt (art. 16.50 Ow); Sprake is van een bij AMvB aangewezen geval (art. 16.65 lid 1 Ow); Op verzoek of met instemming aanvrager (art. 16.65 Ow lid 1); of Beslissing bevoegd gezag (art. 16.65 Ow lid 4) vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden. Als sprake is een van de genoemde gevallen wordt het besluit voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. | Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) (26 weken) |
| Participatie | Participatie als aanvraagvereiste. Maar geen inhoudelijke verplichting om aan participatie te doen. Als aan participatie is gedaan, moet bij de aanvraag worden aangegeven hoe partijen zijn betrokken en wat de resultaten zijn. (art. 7.4 Or). De gemeenteraad kan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. In dat geval moet de aanvrager een participatieproces vormgeven en aangegeven wat met de resultaten is gedaan (art. 16.55 lid 7 Ob). | Bij de kennisgeving van het voornemen tot vaststellen van het omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken bij de voorbereiding. Bij de vaststelling wordt aangegeven hoe deze partijen zijn betrokken en wat daarvan het resultaat is (art. 10.2 Ob). |
| Inwerkingtreding besluit | De dag na bekendmaking van het besluit (artikel 16.79 Ow) Voor uitzonderingen zie paragraaf 1.2.1 van het stappenplan Bopa. | Vier weken na bekendmaking van het besluit (art. 16.78 Ow). Bij OP kan een later tijdstip worden bepaald. |
| Rechtsbescherming | Bij reguliere procedure moet bezwaarprocedure eerst worden gevolgd. Daarna volgt beroep in twee instanties (rechtbank en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Als uitgebreide procedure gevolgd wordt, geldt zienswijze en beroepsprocedure. Opmerking over nieuwe rechtspraak 6:13 Awb geldt op gelijke wijze. Tegen uitspraak rechtbank staat hoger beroep open. | Zienswijze/ beroep. Sinds de uitspraken van de Afdeling na het Varkens in Nood-arrest kan iedereen die een zienswijze heeft ingediend ook in beroep. En belanghebbenden die geen zienswijzen hebben ingediend kunnen ook in beroep. Onderdelenfuk van artikel 6:13 Awb geldt niet meer. |
| Gevolgen voor tijdelijk OP | Het tijdelijke omgevingsplan blijft in eerste instantie ongewijzigd. De Bopa moet voor het einde van de overgangperiode (1 januari 2030) in het omgevingsplan zijn opgenomen (artikel 4.17 Ow). | Het tijdelijke OP wordt gewijzigd. De aanpassing moet voldoen aan de eisen uit de instructieregels en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Verordeningregels hoeven nog niet geïntegreerd te worden, maar het mag wel. |
| Relatie met STOP/ TPOD | Net als in de huidige praktijk verloopt de kennisgeving van een aanvraag om een buitenplanse opa en een verleende buitenplanse opa via twee sporen: <ol style="list-style-type: none"> Publicatie in het elektronisch gemeentebblad via DROP6 en Publicatie van de kennisgeving van een verleende buitenplanse opa in het DSO-lv. Dat gebeurt door het vaststellingsbesluit aan een contour (locatie/ werkingsgebied) te koppelen. Kennisgeving van het ontwerpbesluit (bij toepassing afd. 3.4 Awb) in het DSO-lv is niet verplicht. | Het te wijzigen deel van het omgevingsplan moet voldoen aan de standaarden (STOP/TPOD). In het wijzigingsbesluit wordt o.a. aangegeven welke bestemmingsplannen uit het tijdelijk deel geheel of gedeeltelijk komen te vervallen. Als een deelgebied uit een bestemmingsplan wordt geknipt wordt dit 'pons' genoemd. Alle bestemmingen, aanduidingen en regels voor het betreffende gebied komen dan te vervallen en worden niet meer getoond in de overbruggingsfunctie. Het ontwerpbesluit en het vaststellingsbesluit en geconsolideerde versie van het omgevingsplan worden in het DSO-lv gepubliceerd. |

Stappenplan Bopa

1 Stappenplan Bopa

1.1 Stappenplan van (principe) aanvraag tot besluit

Hierna zetten wij uiteen welke stappen op welk moment moeten worden gezet om een Bopa te kunnen verlenen.

Het officiële startpunt is het moment dat een aanvraag om een Bopa is ingediend. Volledigheidshalve besteden we ook enige aandacht aan de voorbereidende fase. De keuze om in de voorbereidende fase te werken met een omgevingstafel of andere vorm van vooroverleg blijft onbesproken.

1.1.1 Onderdeel A: Voorbereidende fase

Principebesluit

Het is niet wettelijk voorgeschreven, maar in de praktijk wel gebruikelijk dat burgemeester en wethouders eerst principebesluit nemen op een principeverzoek om een Bopa te verlenen.

In de voorbereidende fase kan worden bepaald of in beginsel medewerking aan het initiatief kan worden verleend. Dit gebeurt door relevante aspecten voor het verzoek (zowel door het raadplegen van interne als externe adviespartijen als door een eventuele verkenning van draagvlak) te wegen.

Onderdeel van de beoordeling is een (eerste) toets aan de instructieregels. Als blijkt dat niet aan de instructieregels kan worden voldaan, kunnen B&W afwegen om een ontheffingsverzoek te doen om af te wijken van de betreffende instructieregels. Het is wenselijk om hier vroegtijdig duidelijkheid over te hebben.

Voorwaarden

In deze fase maakt de gemeente ook duidelijk aan de initiatiefnemer onder welke voorwaarden medewerking voorstelbaar is. Dit kunnen voorwaarden in de vorm van voorschriften bij de Bopa zijn. Het kan ook gaan om financiële voorwaarden waarvoor de gemeente en initiatiefnemer een anterieure overeenkomst sluiten. Dit is in basis niet anders dan in de huidige praktijk. Toch zijn er verschillen: de reikwijdte van de inhoudelijke voorwaarden is ruimer, dit kan gevolgen hebben voor de inhoud van de anterieure overeenkomst. Ook bevat de Omgevingswet relevante verschillen voor kostenverhaalen opzichte van de Wro.

Schadevergoedingsovereenkomst

Om de financiële uitvoerbaarheid van een projectplan te verzekeren, kan het nodig zijn dat een schadevergoedingsovereenkomst wordt getekend. Deze overeenkomst dient ertoe om eventuele verzoeken om schadevergoeding af te wentelen op de initiatiefnemer en is daarmee de opvolger van de planschadeverhaalsovereenkomst. Is een initiatiefnemer niet bereid om een schadevergoedingsovereenkomst te tekenen, kan dat er toe leiden dat er geen medewerking wordt verleend. In dat geval staat de financiële uitvoerbaarheid onvoldoende vast waardoor geen evenwichtige situatie te bereiken is.

In de voorbereidende fase dient de initiatiefnemer hierop gewezen te worden en is het wenselijk dat de schadevergoedingsovereenkomst wordt ondertekend.

Artikel 13.3c van de Omgevingswet bevat de wettelijke grondslag om een schadevergoedingsovereenkomst aan te gaan met degene die de activiteiten verricht.

Let er als gemeente dus goed op in een dergelijke schadevergoedingsovereenkomst vast te leggen dat degene aan

wie de Bopa wordt verleend wordt geacht degene te zijn die de activiteiten verricht, gekoppeld aan een kettingbeding voor het geval een ander de activiteiten daadwerkelijk verricht.

Kostenverhaal

Anterieur contracteren is toegestaan voor de activiteiten in artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit.

De publiekrechtelijke regeling werkt - evenals onder de Wro - als 'stok achter de deur' voor het geval het kostenverhaal niet op basis van een anterieure overeenkomst is verzekerd. Het wetsvoorstel schrijft voor dat het bevoegde bestuursorgaan in dat geval in het besluit dat een aangewezen activiteit mogelijk maakt regels of voorschriften opneemt over het verhalen van de kosten.

Als het kostenverhaal niet verzekerd is via een overeenkomst, en het bevoegde bestuursorgaan de aangewezen kostenverhaalsplichtige activiteit toch mogelijk wil maken, moet het kostenverhaal publiekrechtelijk geregeld worden. De te betalen kostenverhaalsbijdrage wordt niet langer opgelegd via een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, maar via kostenverhaalsbeschikking (artikel 13.18 Ow).

Pas nadat is betaald, is het toegestaan de activiteiten uit te voeren (zie artikel 13.12 Ow). Eén van de bouwactiviteiten waarvoor kosten verhaald worden is de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie (zie artikel 8.13 aanhef en sub a Ob).

Ook over een aantal niet-financiële aspecten rond bouwlocaties die invloed hebben op het kostenverhaal kunnen voorwaarden worden gesteld. Het betreft de looptijd en fasering van werken, werkzaamheden en maatregelen van de ontwikkeling, koppelingen tussen werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, locatie-eisen voor het

bouw- en woonrijp maken, inrichtingseisen ten aanzien van de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen en woningbouwcategorieën. Voorschriften hierover kunnen aan een omgevingsvergunning worden verbonden. In de voorbereidende fase kan de gemeente deze voorwaarden bepalen en anterieur vastleggen.

M.e.r.(-beoordeling)

De voorbereidende fase leent zich er ook voor te bepalen of de activiteit m.e.r.-plichtig is. Zo is al in een vroeg stadium duidelijk of een MER-rapport tot de aanvraagvereisten behoort. Zie voor de uiteenzetting van de procedurele stappen rondom dit aanvraagvereiste stap 7b in paragraaf 1.1.3 van dit stappenplan.

Onderzoeken

Naar aanleiding van een principeverzoek maakt de gemeente duidelijk welke onderzoeken moeten worden verricht om de Bopa te kunnen verlenen.

Ketenpartners en adviseurs

De voorbereidende fase leent zich ook voor het inwinnen van adviezen van ketenpartners en adviseurs. Ketenpartners die in deze fase geraadpleegd moeten of kunnen worden zijn de Omgevingsdienst, de Veiligheidsregio, de GGD, Rijkswaterstaat, de provincie, ProRail en het Waterschap.

In relatie tot de Omgevingsdienst bevelen wij aan om vroegtijdig na te gaan of de aangevraagde/ gewenste activiteit (deels) behoort tot het landelijk basistakenpakket of tot verzoektaken waarover afspraken tussen gemeente en Omgevingsdienst zijn gemaakt.

De voorbereidende fase biedt de gemeente de kans om adviezen in te winnen, te stroomlijnen en integraal te verwerken in of als vervolg op een principebesluit. Dit maakt besluitvorming binnen de formele beslistermijn beter haalbaar.

1.1.2 Onderdeel B: Formele ontvangststappen

In de fase nadat een positief principebesluit is genomen of ingeval een initiatiefnemer niet eerst een principeverzoek maar meteen een aanvraag indient, komen de formele stappen in beeld. In dit onderdeel beschrijven we de fase van de formele ontvangststappen.

Wij bevelen aan om interne werkafspraken te maken over wie welke stap zet.

Stap 1. Ontvangstbevestiging aanvraag omgevingsplan-activiteitvergunning

Het bestuursorgaan waar de aanvraag is ingediend, stuurt aanvrager onverwijld een bewijs van ontvangst. In dit bewijs van ontvangst is de datum van ontvangst van de aanvraag vermeld (artikel 16.54, derde lid, Ow). Dit gebeurt in beginsel via het centraal loket (DSO), overeenkomstig artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet.

Dus voor alle aanvragen die bij de gemeente worden ingediend, geldt de verplichting om een ontvangstbevestiging (bewijs van ontvangst) te sturen.

Stap 2. Bepalen bevoegd gezag

De aanvraag moet zijn ingediend bij het college van B&W van de gemeente waar de activiteit(en) in hoofdzaak zullen worden verricht (art.16.54, eerste lid, Ow).

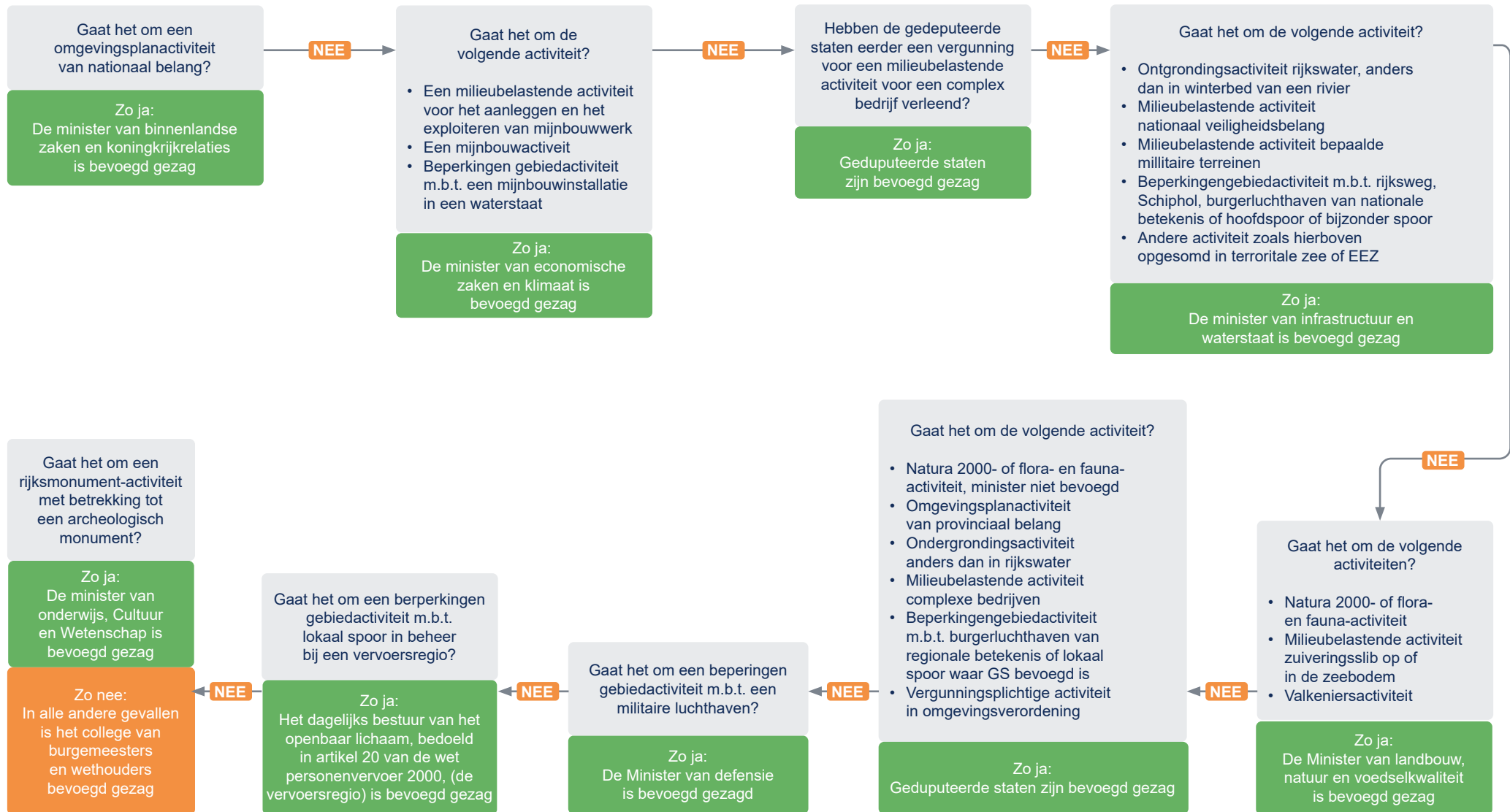
Als de aanvraag bij het verkeerde bevoegd gezag is ingediend, geldt een doorzendplicht (op grond van de Awb). Als

dag van ontvangst geldt de dag dat de aanvraag door het verkeerde bevoegd gezag is ontvangen (art. 16.54, tweede lid, Ow).

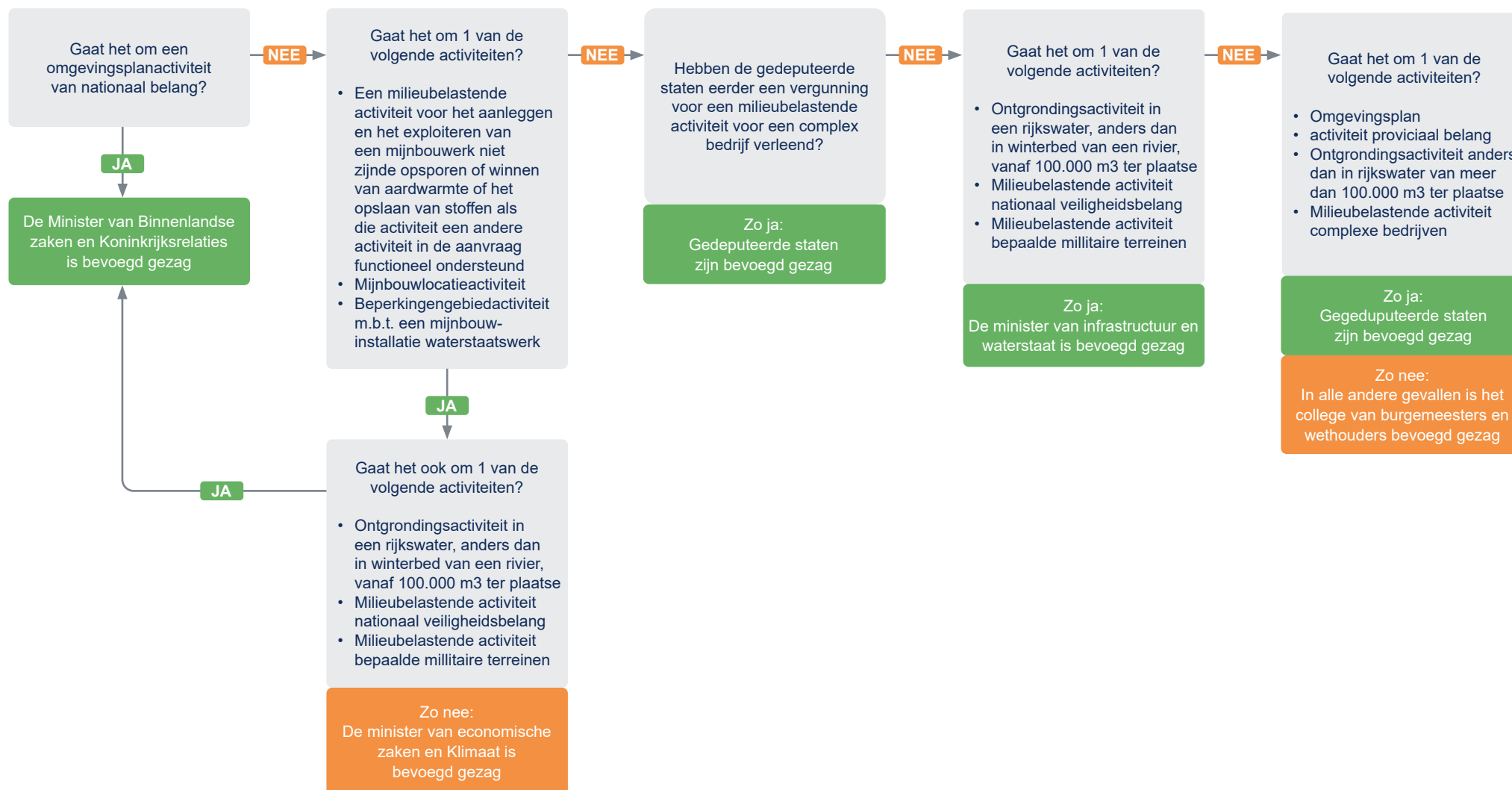
Per aanvraag kan het bevoegd gezag verschillen. Wie bevoegd gezag is, hangt af van de activiteit(en) die worden aangevraagd. Zie de stroomschema's die gebruikt kunnen worden bij een enkelvoudige aanvraag ([figuur 1](#)) en een meervoudige aanvraag ([figuur 2](#)).

Aanvrager heeft in beginsel de keuze om een omgevingsvergunning naar keuze voor één of meer activiteiten aan te vragen (artikel 5.7 Ow). De onlosmakelijke samenhang zoals we die nu kennen van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo keert onder de Omgevingswet niet terug.

Als de aanvraag ziet op één activiteit is de hoofdregel dat B&W bevoegd gezag zijn (art. 5.8 Ow), tenzij een ander bestuursorgaan is aangewezen (in artikel 5.9 t/m 5.11 Ow in samenhang met par. 4.1.3 en 4.1.4 van het Ob).



Figuur 1: Bevoegd gezag bij eenvoudige aanvraag Bron: iplo.nl



Figuur 2: Bevoegd gezag bij meervoudige aanvraag. Bron: iplo.nl

Stap 3. Bepalen procedure en beslistermijn

Zodra duidelijk is dat B&W van uw gemeente bevoegd zijn om op de aanvraag te beslissen, moet de voorbereidingsprocedure worden bepaald. Hieronder lichten we de hoofdregel en de uitzonderingen toe.

Hoofdregel: reguliere procedure

Als hoofdregel geldt dat de reguliere procedure moet worden gevolgd (artikel 16.62 Ow). Uitzonderingen gelden ingeval een MER moet worden opgesteld (artikel 16.50 Ow) en als één van de gevallen in artikel 16.65 Ow (in samenhang met artikel 10.24 Ob) zich voordoet. Enkel als een van de uitzonderingen geldt kan/ moet de uitgebreide procedure worden gevolgd. Deze uitzonderingen bespreken we hierna.

Uitzondering uitgelicht: uitgebreide voorbereidingsprocedure keuze gemeente

Artikel 16.65 en artikel 16.50 van de Omgevingswet bevatten de gevallen waarin de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

1. Op verzoek of met instemming van aanvrager

Uit het eerste lid onder b van artikel 16.65 van de Omgevingswet volgt dat de uitgebreide procedure onder meer op verzoek of met instemming van de aanvrager kan worden gevolgd.

2. Keuzemogelijkheden voor B&W

Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders afdeling 3.4 van de Awb in bepaalde gevallen van toepassing verklaren op een Bopa-procedure. Volgens het vierde lid van artikel 16.65 van de Omgevingswet:

- a. als het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, en
- b. waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.

De gemeente kan los van een concrete aanvraag die voorlig al nadenken over de gevallen waarin aan deze voorwaarden wordt voldaan en daar beleid voor maken.

B&W hebben een behoorlijke mate van beoordelingsruimte, waarbij in elk geval gemotiveerd moet worden wat de verwachte gevolgen van een activiteit zijn en waarom de gemeente deze aanzienlijk acht. In die gevallen is het motiveren dat er daardoor bedenkingen zijn van belanghebbenden, niet snel problematisch.

Uit het vijfde lid van artikel 16.55 van de Omgevingswet volgt dat als toepassing wordt gegeven aan het vierde lid, het bevoegd gezag de aanvrager, voorafgaand aan het nemen van het besluit, in de gelegenheid moet stellen zijn zienswijze daarover naar voren te brengen.

Dus per geval moeten B&W bepalen – ook als er beleid is – of de uitgebreide procedure gevolgd wordt. Én B&W zijn verplicht om de aanvrager moet de kans te geven om een zienswijze naar voren te brengen waarin hij aangeeft of hij zich erin kan vinden dat de uitgebreide procedure wordt gevolgd.

Als een aanvrager een zienswijze naar voren brengt zijn er drie mogelijke gevolgen:

1. Aanvrager is het eens en de uitgebreide procedure wordt in gang gezet.
2. Aanvrager is het niet eens en de gemeente volgt aanvrager hierin, waardoor de reguliere procedure alsnog wordt gevolgd.
3. Aanvrager is het niet eens, maar de gemeente persisteert in het volgen van de uitgebreide procedure.

Ingeval de derde mogelijkheid zich voordoet, leidt dat er overigens niet toe dat aanvrager bezwaar kan maken tegen

het besluit om toch de uitgebreide procedure te volgen. Pas in beroep kan een aanvrager dit aan de orde stellen. Dit kan schadevergoedingsrisico's met zich brengen voor de gemeente (vertragingsschade).

3. Overige gevallen

Andere uitzonderingen op de reguliere procedure houden verband met de samenhang met andere activiteiten dan de Bopa. Het gaat om rijksmonumentenactiviteiten, bepaalde milieubelastende activiteiten (zie artikel 10.24, eerste lid, sub b t/m e, van het Omgevingsbesluit), bepaalde lozingsactiviteiten waaronder het lozen van afvalwater van een ippc-installatie of een Seveso-inrichting (zie verder artikel 10.24, eerste lid, sub f t/m h, van het Omgevingsbesluit), stortingsactiviteiten of Natura 2000-activiteiten.

Voor de Bopa is dit alleen relevant als er een gecombineerde aanvraag van één of meer van bovengenoemde activiteiten met een Bopa is ingediend.

Stap 4. Mededeling procedure aanvraag

Het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is, deelt de aanvrager dit na ontvangst van de aanvraag zo spoedig mogelijk mee. In de mededeling worden ook vermeld:

- a. de procedure ter voorbereiding van het besluit,
- b. de beslistermijn die van toepassing is,
- c. de tegen het besluit openstaande rechtsmiddelen (artikel 16.54, vierde lid, Ow).

Stap 5. Kennisgeving aanvraag Gemeenteblad

Het bevoegd gezag geeft ook onverwijld kennis van de aanvraag om een omgevingsvergunning op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze. Daarbij wordt de dag van ontvangst van de aanvraag vermeld (artikel 16.57 Ow).

Wat houdt een kennisgeving in?

Artikel 3.7 Zakelijke inhoud in kennisgeving Besluit elektronische publicaties (Bep):

1. In een kennisgeving in de vorm van een zakelijke weergave van de inhoud van een publicatie als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet, wordt ten minste vermeld:
 - a. een beschrijving van het betreffende object of de betreffende activiteit en, in voorkomend geval, de locatie daarvan;
 - b. een zodanige beschrijving van het gevraagde besluit, het ontwerpbesluit of het besluit en het gevraagde rechtsgevolg, het beoogde rechtsgevolg onderscheidenlijk het rechtsgevolg daarvan dat potentiële belanghebbenden eruit kunnen afleiden in hoeverre zij in hun belangen worden geraakt; en
 - c. of gelegenheid bestaat om zienswijzen naar voren te brengen dan wel rechtsmiddelen in te stellen en zo ja, voor wie.
2. Bij ministeriële regeling kunnen daaromtrent nadere regels worden gesteld.

De kennisgeving moet in het elektronisch Gemeentebblad vermeld worden. Dat is de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze.

1.1.3 Onderdeel C: Intake stappen

Voor zowel de reguliere en uitgebreide procedure moeten de volgende stappen worden doorlopen.

Stap 6. Betrekken van raad, (keten)partners en omwonenden

In deze stap moet duidelijk worden welke partijen bij de aanvraag betrokken moeten worden. Wij onderscheiden in elk geval 3 groepen waarvoor duidelijk moet worden of deze een formele of informele rol in het beoordelingstraject moeten hebben.

1. De gemeenteraad

De gemeenteraad is verplicht adviseur voor het verlenen van een Bopa in de door hemzelf aangewezen gevallen. In die gevallen moet een aanvraag aan de raad worden voorgelegd. Het college moet het uitgebrachte advies verplicht opvolgen en dit tot uitdrukking brengen in het besluit op de aanvraag. Dit heet het verzaamd adviesrecht van de raad. Dit adviesrecht wijzigt de procedure niet!

Reikwijdte verzaamd adviesrecht

De gemeenteraad is voor de door hem aangewezen gevallen bevoegd om over alle aspecten waarvoor wordt afgeweken van het omgevingsplan te adviseren. Burgemeester en wethouders zijn verplicht om overeenkomstig het gegeven advies te besluiten. Dit volgt uit artikel 16.15b van de Omgevingswet.

Betekent dit dat als de gemeenteraad naar aanleiding van een aanvraag adviseert om de omgevingsvergunning te verlenen, burgemeester en wethouders hier zonder meer aan

gehouden zijn? Ook in geval de aanvraag evident in strijd is met instructie(regel)s van Rijk of provincie?

Artikel 16.15b van de Omgevingswet is via een amendement bij de Invoeringswet Omgevingswet pas op een laat moment toegevoegd.⁵ De memorie van toelichting bevat daarom geen toelichting op dit artikel. De toelichting op het amendement geeft het volgende aan:

“Via dit amendement wordt een verzaamd adviesrecht voor de gemeenteraad toegevoegd als het gaat om de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit en over een verzoek om een beslissing over instemming over een voorgenomen beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit.”.

En:

“De uitkomst van het advies is door de toevoeging van het voorgestelde artikel 16.15b bindend.”.

Inhoudelijk lijkt het verzaamd adviesrecht op een instemmingsrecht. Maar de naamgeving is bewust anders!⁶

Waarin verschilt het verzaamd adviesrecht nu van het instemmingsrecht? Het instemmingsrecht is onder de Omgevingswet voorbehouden aan het bestuursorgaan dat bij een enkelvoudige aanvraag het bevoegd gezag is, maar dat in geval van een meervoudige aanvraag niet is (zie [figuur 2](#)).

Het toekennen van een instemmingsrecht aan de gemeenteraad zou niet stroken met deze systematiek. Dit verklaart de

⁵ Zie kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 53.

⁶ Het eerder ingediende – niet aangenomen – amendement over de rol van de gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunningen dat voorzag in een instemmingsrecht is vervangen door het amendement voor het verzaamd adviesrecht.

naamswijziging van 'instemmingsrecht' van de gemeenteraad naar 'verzwaard adviesrecht'. De reikwijdte tussen deze twee figuren verschilt – zoals wij het zien - niet.

Dit kan complicaties opleveren in de situatie dat de gemeenteraad adviseert om een Bopa te verlenen terwijl de Bopa strijd op levert met de instructieregels in het Bkl of in een provinciale verordening.

Bij een Bopa is namelijk geen andere toets dan die aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zie artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl) en in het bijzonder aan de beoordelingsregels van artikel 8.0b (waaronder de instructie(regel)s, zie artikel 8.0b, tweede lid, onder a, van het Bkl) aan de orde.

Artikel 16.15b van de Omgevingswet maakt geen onderscheid tussen beoordelingscriteria, waardoor het verzwaard adviesrecht van de gemeenteraad over de volle omvang van de Bopa gaat. Er zit – met andere woorden - geen licht tussen de reikwijdte van het verzwaard adviesrecht en de beoordelingsregels voor een Bopa.

Tegelijkertijd zijn B&W niet bevoegd om een Bopa te verlenen in strijd met instructieregels.

Een mogelijkheid om genoemde complicaties te voorkomen is dat de gemeenteraad alleen de gevallen aanwijst die in niet in strijd zijn met instructie(regel)s, wordt dat onderdeel van de beoordeling aan B&W gelaten.

Gevolg hiervan is dat B&W eerst beoordelen of sprake is van strijd met instructie(regel)s alvorens de aanvraag ter advisering aan de gemeenteraad te sturen.

Wij adviseren om de gemeenteraad bij het bepalen van de reikwijdte van het verzwaard adviesrecht het volgende op te nemen. Het verzwaard adviesrecht voor de aangegeven gevallen geldt alleen voor gevallen die niet in strijd zijn met instructie(regel)s.

Gevolgen voor het proces

Er van uitgaand dat de gemeenteraad bovenstaand advies overneemt, heeft dat de volgende gevolgen voor het interne proces.

Ambtelijk moet eerst worden beoordeeld of de aanvraag onderdeel is van één van de categorieën van gevallen waarvoor de raad een verzwaard adviesrecht heeft. Onderdeel van deze beoordeling is een toets aan de instructie(regel)s.

Als de uitkomst is dat de aanvraag geen geval is dat de gemeenteraad heeft aangewezen, dan heeft de raad geen rol in de procedure. Als een aanvraag om een Bopa in strijd is met de instructieregels hoeft de aanvraag niet naar de gemeenteraad en moeten B&W de aanvraag weigeren.

Als de aanvraag niet in strijd is met de instructie(regel)s, wordt de raad in de gelegenheid gesteld om (verzwaard) advies uit te brengen. In [stap 12](#) gaan we uitgebreid in op het proces rondom het verzwaard adviesrecht.

De wet bepaalt niet binnen welke termijnen advies moet zijn uitgebracht. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen binnen welke termijn het advies binnen moet zijn. Deze termijn moet lang genoeg zijn om een goed advies te kunnen geven (artikel 3:6 Awb). Uiterlijk voor afloop van de toepasselijke beslistermijn, moet het college een besluit op de aanvraag genomen hebben met inachtneming van het raadsadvies.

2. Omwonenden

De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarvoor een participatieplicht geldt. De Omgevingsregeling en ook het Omgevingsbesluit bevatten echter geen regels over de wijze waarop participatie moet worden vormgegeven. In het volgende hoofdstuk gaan we hier uitgebreid op in (par. 2.2.2).

Nadat een aanvraag is ingediend, moet duidelijkheid komen over de rol van participatie in het traject. Dit leidt – anders dan bij het verzwaard adviesrecht van de raad – niet tot extra procedurestappen.

3. (Keten)partners

Indien nodig (dat hangt af van aard en inhoud van de aanvraag) worden ketenpartners die een (advies)rol hebben bij de beoordeling geïnformeerd en gevraagd om na te gaan of de aanvraag volledig is. Het is verstandig om met alle partijen afspraken over termijnen te maken.

De Omgevingsdienst is één van de ketenpartners die een (advies)rol hebben in het besluitvormingstraject van een Bopa. Bij het betrekken van de Omgevingsdienst is in het bijzonder van belang om te bezien of een aanvraag om een Bopa op onderdelen invloed heeft op het basistakenpakket. Doordat bepaalde milieuregelgeving van rijksniveau is overgeheveld naar de gemeenten, kan dit ook bij een Bopa mogelijk aan de orde zijn. Hoe en op welk moment de Omgevingsdienst precies betrokken moet worden, valt buiten de reikwijdte van dit stappenplan.

Andere ketenpartners die mogelijk een adviserende rol hebben zijn in paragraaf [1.1.1](#) van dit stappenplan benoemd.

Stap 7a. Toets aan aanvraagvereisten

Bepalen of de aanvraag concreet genoeg is om in behandeling te nemen en of alle vereiste stukken zijn ingediend. Ook nagaan of nog andere toestemmingen nodig zijn dan waarvoor een aanvraag is ingediend.

Voor een volledige uiteenzetting van de wettelijke aanvraagvereisten en de mogelijkheden om hier als gemeente een nadere invulling aan te geven, verwijzen wij naar [hoofdstuk 2](#) van dit stappenplan.

Als de aanvraag niet concreet genoeg of niet volledig is, zijn er twee mogelijkheden:

1. aanvrager verzoeken om de aanvraag in te trekken en eerst een vooroverlegprocedure te voeren ingeval de aanvraag onvoldoende concreet is (informele stap);
2. aanvrager informeren over andere toestemmingen die nodig zijn (dit is een inspanningsverplichting op grond van artikel 3:20 Awb), aanvrager verzoeken om de aanvraag te verduidelijken en aan te vullen binnen een redelijke termijn (artikel 4:5 Awb). De beslistermijn opschorten op grond van artikel 4:15 Awb.

Stap 7b. MER-beoordeling

Onderdeel van de beoordeling of een aanvraag om een Bopa volledig is, is een toets aan de regels over een milieueffectrapportage. Dit gebeurt overeenkomstig paragraaf 16.4.2 van de Omgevingswet en afdeling 11.2 van het Omgevingsbesluit.

Mer-beoordelingsplichtige activiteit

Als het project mer-beoordelingsplichtig is, moet de aanvrager (degene die voornemens is een mer-beoordelingsplichtig project uit te voeren) dit voornemen zo snel mogelijk meedelen aan het bevoegd gezag. Doet een aanvrager dit ten onrechte niet, moet hij eerst de gelegenheid krijgen om de aanvraag alsnog aan te vullen. Doet hij dit opnieuw niet of niet op tijd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten (zie artikel 16.49, derde lid, Ow).

Van het voornemen om een dergelijk project uit te voeren mededeling worden gedaan (artikel 16.45 Ow en artikel 11.10 Ob).

Bij een mer-beoordelingsplichtige activiteit, houdt het bevoegd gezag de aanvraag aan zolang geen beslissing over de noodzaak om een MER op te stellen is genomen. Als het bevoegd gezag beslist dat een milieueffectrapport gemaakt moet worden, wordt de aanvraag afgewezen.⁷ Er kan een nieuwe aanvraag worden gedaan nadat een MER is opgesteld.

Aanvraagvereiste als MER verplicht is

Als duidelijk is dat een MER moet worden opgesteld, moet een MER-rapport bij de aanvraag worden gevoegd. Als bij de aanvraag ten onrechte geen MER is gevoegd, moet de aanvraag (na een verzoek om aanvulling) buiten behandeling worden gelaten. Een besluit om de aanvraag buiten behandeling te laten, moet binnen vier weken bekend worden gemaakt, geteld vanaf het moment dat de aanvraag onvolledig is aangevuld of wanneer de termijn die is gegeven ongebruikt verstreken is.

Stap 8. Aanvraag in behandeling nemen/ buiten behandeling stellen

Als de aanvraag compleet is, wordt deze in behandeling genomen. De Omgevingswet vereist niet dat aanvrager hierover bericht wordt. In [hoofdstuk 2](#) van dit stappenplan is uiteengezet wat de aanvraagvereisten zijn.

Als de aanvraag niet tijdig of onvoldoende is aangevuld, kan deze buiten behandeling worden gesteld. In dat geval nemen B&W een besluit tot buiten behandeling stelling van de aanvraag.

Stap 9. Verlengen beslistermijn

Het bevoegd gezag kan de beslistermijn eenmalig met zes weken verlengen. Dit besluit wordt binnen de oorspronkelijke beslistermijn bekendgemaakt (artikel 16.64, tweede lid, Ow).

Wij adviseren om zonder meer van deze mogelijkheid gebruik te maken als de aanvraag gaat om een geval waarvoor de gemeenteraad een verzaamd adviesrecht heeft. Zie [stap 6](#).

⁷ Behalve als het om een aanvraag om bepaalde milieubelastende activiteiten gaat (artikel 5.26, vierde lid, Ow). Voor de Bopa is dat niet van belang.

1.1.4 Onderdeel D: Inhoudelijke beoordeling**Stap 10. Geen omgevingsvergunning nodig**

Als uit de beoordeling volgt dat geen omgevingsvergunning nodig is, moeten B&W dit zo spoedig mogelijk vermelden in een kennisgeving in het Gemeenteblad (artikel 16.64a, eerste lid, Ow).

Let op: in de Ow staat niet dat de aanvrager hierover bericht krijgt. Zorg ervoor dat de aanvrager op de hoogte wordt gesteld.

Stap 11a. Inhoudelijk beoordelen van de aanvraag

Een Bopa kan slechts verleend worden als aan artikel 8.0a, tweede lid, en artikel 8.0b, eerste lid, van het Bkl wordt voldaan.

Dat betekent dat: de aanvraag getoetst moet worden aan de toepasselijke instructieregels in hoofdstuk 5 van het Bkl, de toepasselijke instructieregels in de provinciale verordening én dat de Bopa in overeenstemming moet zijn met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. [Zie verder hoofdstuk 3 van het stappenplan Bopa.](#)

Stap 11b: Beoordelen provinciale betrokkenheid

De rol van de provincie in een procedure van een Bopa verandert onder de Omgevingswet ten opzichte van de huidige situatie.

In artikel 16.21 Ow is de reactieve interventiemogelijkheid opgenomen voor gedeputeerde staten voor omgevingsplannen die in strijd met instructieregels zijn vastgesteld.

Onder het huidige recht bestaat een vergelijkbare interven-

tiemogelijkheid óók voor een buitenplanse omgevingsvergunning (artikel 3.13 van de Wabo). Na het indienen van een zienswijze op het ontwerpbesluit konden gedeputeerde staten of de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) beslissen dat het onderdeel dat in strijd was met het provinciaal of nationaal belang geen deel uitmaakte van het definitieve besluit.

Onder de Omgevingswet is voor de Bopa niet voorzien in een vergelijkbare interventiemogelijkheid. De provinciale betrokkenheid bij Bopa's is geregeld via de figuur van advies met instemming. Gedeputeerde staten zijn in bepaalde gevallen aangewezen als advies- en instemmingsorgaan.⁸

Gedeputeerde staten kunnen zelf bepalen in welke gevallen zij wel adviesrecht hebben maar er geen instemming nodig is (artikel 4.37 Ob). Indien het bevoegd gezag voornemens is om de Bopa te weigeren, hebben gedeputeerde staten sowieso géén instemmingsbevoegdheid. Voor die gevallen kunnen de procedurestappen die zijn gerelateerd aan het instemmingsrecht achterwege blijven.

Hierna beschrijven we eerst de gevallen waarin GS een advies en instemmingsrecht hebben. In stap 11e beschrijven we de procedurestappen.

Advies en instemming door gedeputeerde staten
Gedeputeerde staten hebben het recht van advies en instemming voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor de in artikel 4.25 van het Omgevingsbesluit genoemde activiteiten. Als voor deze activiteiten een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning zou zijn ingediend, zouden gedeputeerde staten hiervoor zelf bevoegd gezag zijn geweest.

Het gaat hierbij – kort samengevat - om grondwateronttrekkingen, kleine ontgroningen (minder dan 100.000 m3 in situ ontgraven), milieubelastende activiteiten met betrekking tot bodemenergiesystemen en ippc-installaties voor het afvangen van CO2-stromen, beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis of lokale spoorwegen, Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten, activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening en activiteiten die plaatsvinden op de locatie van een gesloten stortplaats.

Met de advies- en instemmingsbevoegdheid kan de provincie voor wat betreft de Bopa voorkomen dat de gemeente een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verleent als die de provinciale belangen doorkruist. De afbakening van 'provinciaal belang' vindt plaats doordat gedeputeerde staten vooraf zelf moeten aangeven in welke gevallen een aanvraag om een Bopa voor advies en instemming aan hen moeten worden toegestuurd (bij de reguliere procedure) en in welke gevallen een kennisgeving moet worden gestuurd in geval de uitgebreide procedure geldt. Gedeputeerde staten mogen alleen gevallen aanwijzen waarbij sprake is van een provinciaal belang. Dit provinciaal belang moet blijken uit een door de provincie openbaar gemaakt document.

Het bevoegd gezag hoeft dus niet alle aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan gedeputeerde staten voor advies en instemming voor te leggen, maar alleen de vooraf aangewezen gevallen. In [paragraaf 3.4](#) beschrijven we de gevallen waarvoor GS het voornemen hebben geuit van een advies- en instemmingsrecht.

⁸ Vanzelfsprekend nadat aanvrager is gevraagd om binnen de gegeven termijn de ontbrekende stukken in te dienen.

Stap 11c: Beoordelen betrokkenheid Rijk**Advies en instemming minister(s)**

Uit artikel 4.32 van het Omgevingsbesluit volgt een advies- en instemmingsrecht voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit.

Als verantwoordelijke voor de aanwijzing van rijksmonumenten op grond van de Erfgoedwet, moet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ook worden betrokken bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit om zo de gevolgen van die activiteit voor het rijksmonument of het voorbeschermde rijksmonument waarop de activiteit betrekking heeft te kunnen beoordelen.

Let op: voor een rijksmonument dat buiten een krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde bebouwde kom is gelegen, hebben gedeputeerde staten adviesrecht (zie artikel 4.25, eerste lid, aanhef en sub h van het Omgevingsbesluit).

In welke gevallen (andere) ministers een advies en/ of een instemmingsrecht hebben, volgt uit afdeling 4.2 van het Omgevingsbesluit.

Stap 11d: Procedurestappen advies en instemmingsrecht gedeputeerde staten en minister

De volgende procedurestappen moeten worden gezet bij advies en instemming door gedeputeerde staten of de minister bij een reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Reguliere procedure:

1. B&W sturen de aanvraag aan GS of de minister met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 jo 4.20, eerste lid, Ob);
2. GS en/ of de minister geven advies aan B&W over de

activiteit waarvoor zij adviesrecht hebben;

3. B&W bereiden een concept-besluit (= voorgenomen besluit) voor en sturen die aan GS en/ of de minister met het verzoek om in te stemmen (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob);
4. GS en/ of de minister besluiten binnen vier weken nadat het bevoegd gezag om instemming heeft verzocht om wel/ niet in te stemmen (art. 16.18, eerste lid, Ow);
5. B&W besluiten conform instemmingsbesluit (artikel 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20 Ob).

Beslistermijn: 12 weken (artikel 16.64, eerste lid, Ow)

Uitgebreide procedure:

1. B&W sturen de aanvraag aan GS en/ of de minister met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 Ow jo. 4.20, eerste lid, Ob);
2. B&W bereiden het ontwerpbesluit voor en leggen dit ter inzage;
3. GS en/ of de minister geven advies aan B&W naar aanleiding van de aanvraag. Dit advies kan mede worden gebaseerd op het ontwerpbesluit;
4. B&W bereiden het concept-besluit (is voorgenomen besluit) voor en houden rekening met het advies van GS en/ of de minister (dus niet verplicht om het advies in acht te nemen in het ontwerpbesluit);
5. B&W sturen het voorgenomen besluit aan GS en/ of de minister en verzoeken om instemming (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob);
6. GS en/ of de minister besluiten binnen vier weken nadat het bevoegd gezag om instemming heeft verzocht om wel/ niet in te stemmen (art. 16.18, eerste lid, Ow);
7. B&W besluiten in overeenstemming met het besluit van GS en/ of de minister .

Beslistermijn: 26 weken (art. 16.65 Ow en art. 3:18, eerste lid,

Awb)

Voor de scenario's waarin ook een verzwaard adviesrecht aan de orde is, verwijzen wij naar [bijlage I](#).

Stap 11e: Afwijken van instructieregels

Het doel en de werking van de instructieregel onder de Omgevingswet zijn vergelijkbaar met die van algemene regels als bedoeld in het huidige recht (hoofdstuk 4 van de Wro), inclusief de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen ingeval een aanvraag van een instructieregel afwijkt.

Ook de Omgevingswet biedt de mogelijkheid dat instructieregels worden voorzien van een ontheffingsbevoegdheid. De ontheffingsbevoegdheid 'nieuwe stijl' kent in vergelijking tot het huidige art. 4.1a Wro echter een aantal voor de (rechts)praktijk relevante verschillen.

Artikel 2.32, eerste en tweede lid, van de Ow biedt de grondslag om een ontheffingsmogelijkheid op te nemen in een provinciale verordening of in een rijksinstructieregel. Het vijfde lid van artikel 2.32 Ow bevat een clausulering: een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Hiermee is een ruimer bereik beoogd dan de ontheffing op grond van artikel 4.1a van de Wro (zie ook A.G.A. Nijmeijer in TBR 2016/81).

Anders dan onder de Wro is deze ontheffingsmogelijkheid ook bedoeld voor ontheffingverlening in gevallen die in zijn algemeenheid voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet. Dergelijke gevallen zijn niet goed vooraf, voordat zij zich daadwerkelijk voordoen, te formuleren als een uitzondering op de instructieregel. Daarmee is de ontheffingsbevoegdheid in de Omgevingswet breder toepasbaar dan in het huidige recht (zie kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 435).

Ontheffing kan worden aangevraagd door het bestuursorgaan tot wiens taak of bevoegdheid de regel is gericht. Dit betekent dat de bestuursorganen van een gemeente en waterschap ontheffing kunnen vragen van een regel gesteld bij omgevingsverordening op grond van artikel 2.22 en dat de bestuursorganen van een gemeente, waterschap of provincie de verzoekers kunnen zijn van een ontheffing van een bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2.24 gestelde regel.

Ontheffing van een bij of krachtens omgevingsverordening gestelde regel wordt verleend door gedeputeerde staten. De Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister kunnen ontheffing van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels verlenen.

Stap 11f. Integreren adviezen van interne en externe adviespartijen

Onderdeel van de inhoudelijke beoordeling is het integreren van (eventuele) adviezen over de Bopa in het besluit.

Zie [stap 6](#) waarin externe betrokkenen zijn genoemd. De afzonderlijke adviezen over voorwaarden waaronder of voorschriften in de Bopa moeten integraal afgestemd worden. Het ene voorschrift mag niet leiden tot een overtreding van een ander voorschrift.

Inbreng vanuit het participatietraject kan leiden tot een aanpassing van de aanvraag. Een gewijzigde aanvraag moet opnieuw inhoudelijk worden beoordeeld en aan interne en externe adviespartijen worden voorgelegd.

Stap 12: Verlenen of weigeren

Naar aanleiding van de aspecten in stap 11 bereidt het bevoegd gezag een weigeringsbesluit voor of een Bopa.

Stap 12a: Weigeringsbesluit

Bij het voorbereiden van een weigeringsbesluit moeten de reguliere en uitgebreide procedure van elkaar worden onderscheiden.

Reguliere procedure

Als uit stap 11 volgt dat de Bopa niet kan worden verleend, wordt aanvrager in de gelegenheid gesteld zijn zienswijzen over de voorgenomen weigering naar voren te brengen als de afwijzing steunt op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen en die gegevens afwijken van de gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt (artikel 4:7 Awb). De zienswijze wordt in het besluit verwerkt.

Het besluit moet vanzelfsprekend goed worden gemotiveerd. Ingeval de gemeenteraad zichzelf als verplicht adviseur heeft aangewezen, moeten bovendien de stappen worden gezet die we beschrijven in de scenario's met verzaamd adviesrecht in stap 12b.

Uitgebreide procedure

Als uit stap 11 volgt dat de Bopa niet kan worden verleend, leggen B&W een ontwerpbesluit ter inzage waarin het voornemen om géén omgevingsvergunning te verlenen gemotiveerd kenbaar wordt gemaakt. Gedurende zes weken vanaf het moment van terinzagelegging kan een ieder een zienswijze kenbaar maken.

Voor de te nemen processtappen bij een combinatie van de uitgebreide procedure en het verzaamd adviesrecht, zie de beschrijving onder stap 12b.

Stap 12b: verlenen van de Bopa

Als de aanvraag voldoet aan de beoordelingsregels en in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties verleent het bevoegd gezag de Bopa.

Verbinden voorschriften en termijnstelling

Voorafgaand aan het nemen van het (ontwerp)besluit om de Bopa te verlenen dienen voorschriften te worden opgesteld die aan de Bopa worden verbonden. Het gaat om voorschriften die nodig zijn met het oog op de beoordelingsregels (zie artikel 5.34, eerste lid, Ow).

In de Bopa kan worden bepaald dat de omgevingsvergunning (voor een voortdurende activiteit) geldt voor een daarbij gestelde termijn (artikel 5.36 Ow).

Het besluit moet goed worden gemotiveerd. Dit betekent dat in elk geval tot uitdrukking moet komen op welke onderdelen de Bopa afwijkt van het omgevingsplan, aan welke instructieregels is getoetst en dat de activiteit hieraan voldoet en waarom de activiteit volgens B&W in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zonder dat een wijziging van het omgevingsplan is vereist).

Procedurestappen afhankelijk van voorbereidingsprocedure en rollen raad, provincie en Rijk

Ook bij het verlenen van de Bopa moet een onderscheid worden gemaakt tussen de reguliere en de uitgebreide procedure. Bovendien moet de situatie worden onderscheiden waarin B&W wel en wanneer B&W zelf niet het bevoegd gezag zijn.

In veruit de meeste gevallen zijn burgemeester en wethouders zelf het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een Bopa. Als uit het Omgevingsbesluit volgt dat niet B&W, maar gedeputeerde staten of de Minister bevoegd zijn om te beslissen op een aanvraag om een Bopa (van-

wege samenloop met andere activiteiten) hebben B&W een instemmingsrecht. In dat geval moeten een aantal andere (extra) procedurestappen gezet worden en bedraagt de beslistermijn 12 weken in plaats van 8 weken.

In de gevallen dat de gemeenteraad zichzelf als verplicht adviseur heeft aangewezen heeft dat eveneens gevolgen voor de inhoud en de procedurestappen. De voorbereidingsprocedure verandert echter niet. Wij adviseren om in alle gevallen waarin de gemeenteraad verzwaaard adviesrecht heeft en de reguliere procedure van toepassing is, de beslistermijn standaard met zes weken te verlengen. Burgemeester en wethouders zijn hiertoe bevoegd op grond van artikel 16.64, tweede lid, van de Omgevingswet.

Hierna beschrijven wij de meest voorkomende scenario's met procedurestappen in relatie tot het verzwaaard adviesrecht van de gemeenteraad. Het gaat om de gevallen waarin B&W zelf het bevoegd gezag zijn.

Voor andere scenario's – waarin B&W al dan niet zelf het bevoegd gezag zijn in combinatie met advies en instemmingsrecht - verwijzen wij naar [bijlage I](#). In totaal zijn er 10 scenario's uitgewerkt.

Scenario 1: B&W bevoegd + verzwaaard adviesrecht raad bij reguliere procedure

1. B&W sturen de aanvraag naar de raad met verzoek om advies en geven de raad een redelijke termijn (artikel 3:6, eerste lid, van de Awb);
2. de raad geeft binnen de gestelde termijn advies over de aanvraag aan B&W;
3. B&W nemen het besluit met inachtneming van het advies (artikel 16.15b Ow)

Beslistermijn: 8 weken (art. 16.64, eerste lid, Ow)

Wij adviseren om in geval scenario 1 aan de orde is, de beslistermijn standaard met zes weken te verlengen. Burgemeester en wethouders zijn hiertoe bevoegd op grond van artikel 16.64, tweede lid, van de Omgevingswet.

Scenario 2: B&W bevoegd + verzwaaard adviesrecht raad bij uitgebreide procedure

1. B&W sturen aanvraag naar de raad met verzoek om advies te geen (termijn zes weken vanaf terinzagelegging ontwerpbesluit, zie artikel 3:16, eerste lid, van de Awb);
2. B&W bereiden het ontwerpbesluit voor en leggen dit ter inzage;
3. de raad geeft advies aan B&W (art. 4.18, tweede lid, laatste volzin, Ob). Dit advies kan mede worden gebaseerd op het ontwerpbesluit (zie kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 210 e.v.);
4. B&W nemen het besluit in overeenstemming met het verzwaaard advies van de raad.

Beslistermijn: 26 weken (art. 16.65 Ow en art. 3:18, eerste lid, Awb)

Stap 12c. Mandaatbesluiten

Als het besluit niet door B&W wordt genomen of ondertekend, moet de ambtenaar die het besluit neemt of ondertekent daartoe gemandateerd zijn.

Let op: zorg voor een goed geactualiseerd mandaatregister dat in overeenstemming is met de artikelen in en op grond van de Omgevingswet.

Stap 13. Bepalen leges

De hoogte van de leges bepalen en (eventueel) een legeschikking nemen.

Let op: zorg voor een geactualiseerde legesverordening die in overeenstemming is met de artikelen in en op grond van de Omgevingswet.

1.1.5 Onderdeel E: Bekendmaking besluit

Stap 14. Bekendmaken besluit

Het besluit om de Bopa te verlenen of te weigeren moet aan aanvrager bekend worden gemaakt. Dit gebeurt in overeenstemming met de Awb door het besluit aan aanvrager te verzenden.

Stap 15. Kennisgeving besluit

Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het besluit geeft het bevoegd gezag kennis van het besluit op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze (artikel 16.64, derde lid, Ow). Als het gaat om een besluit om een Bopa te verlenen wordt in de kennisgeving vermeld dat het om een buitenplanse omgevingsvergunning gaat (artikel 16.64a Ow).

Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking wordt van het besluit mededeling gedaan aan degenen die bij de voorbereiding ervan hun zienswijze naar voren hebben gebracht. Aan een adviseur wordt in ieder geval mededeling gedaan indien van het advies wordt afgeweken (art. 3:43 van de Awb).

De publicatie van de Bopa gaat vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorlopig nog niet via de LVBB. Met de komst van de Wet elektronische publicaties (Wep) wordt

de omgevingsvergunning vanaf 1 juli 2021 gepubliceerd via de applicatie Decentrale Regelgeving en Officiële publicaties (DROP). Ondanks dat de kennisgeving van een Bopa is aangewezen als een omgevingsdocument (in bijlage II van de Regeling elektronische publicaties), gaat de kennisgeving ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet via DROP.

Of en wanneer de Bopa alsnog via het LVBB bekend gemaakt wordt en zichtbaar zal zijn in het DSO is op dit moment niet bekend.

1.2 Onderdeel F: Fase na besluitvorming

Nadat besluitvorming, bekendmaking en publicatie hebben plaatsgevonden, volgt de fase na besluitvorming. In deze fase onderscheiden we het moment van inwerkingtreding van het besluit, de rechtsbeschermingsfase en de verplichting om de Bopa op te nemen in het omgevingsplan.

Hierna volgt puntsgewijs een korte toelichting.

1.2.1 Inwerkingtreding besluit

Wat is de hoofdregel?

Het besluit om de Bopa te verlenen of te weigeren treedt – als hoofdregel – in werking op de dag na bekendmaking van het besluit (artikel 16.79 Ow).

Als de uitgebreide voorbereidingsprocedure is gevolgd, treedt het besluit in werking als het besluit op de voorgescreven wijze ter inzage is gelegd (overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onder a, van de Awb).

Daarmee verandert de inwerkingtredingsdatum van de Bopa ten opzichte van de buitenplanse omgevingsvergunning onder de Wabo: anders dan nu treedt het besluit niet pas in werking nadat de beroepstermijn is verstreken.

Uitzonderingen op hoofdregel

Er zijn uitzonderingen op deze hoofdregel. Het bevoegd gezag kan in bepaalde gevallen bepalen dat de Bopa pas in werking treedt met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag van bekendmaking of terinzagelegging als volgens hem:

- a. het verrichten van de activiteit is vergund met binnen die vier weken kan leiden tot een wijziging van een bestaande toestand die niet kan worden hersteld, en
- b. de regels over het verlenen van de omgevingsvergunning ertoe strekken die bestaande toestand te beschermen.

Het bevoegd gezag moet de inwerkingtredingstermijn voor een omgevingsvergunning (de Bopa én ook andere omgevingsvergunningen) met vier weken uitstellen in de onder a en b genoemde gevallen. Het bevoegd gezag heeft hierin enige beoordelingsruimte.

Een beetje beoordelingsruimte

De vraag of de gevolgen van een activiteit ongedaan te maken zijn of door tijdsverloop de oude toestand vanzelf terugkeert en in hoeverre de beoordelingsregels over het verlenen van de vergunning de bestaande toestand beogen te beschermen. Enkele voorbeelden ter verduidelijking:

Voor het uitdunnen en snoeien van een houtwal is uitgestelde inwerkingtreding niet nodig omdat de bestaande toestand vanzelf terugkeert, terwijl voor het volledig vellen van een houtopstand een uitgestelde inwerkingtreding wel aangewezen is.

Bij een beschermd monument zal al gauw sprake zijn van een wijziging van de bestaande situatie die niet (geheel) te herstellen is, omdat veelal historisch materiaal verdwijnt en

daarmee de authenticiteit van het monument wordt aangetast.

Een versterking van een archeologisch monument is per definitie onomkeerbaar, omdat de context van de archeologische resten daarbij verloren gaat. Hetzelfde geldt voor het slopen van een bouwwerk dat medebepalend is voor de karakteristiek van een beschermd stads- of dorpsgezicht.

Daarnaast kunnen op rijksniveau gevallen van activiteiten worden aangewezen, waarin het bevoegd gezag in ieder geval toepassing moet geven aan een uitgestelde inwerkingtreding.

Spoedeisende gevallen

Bij spoedeisende gevallen kan het bevoegd gezag – ondanks dat zich onomkeerbare gevolgen kunnen voordoen waarbij de bestaande toestand niet hersteld kan worden – bepalen dat de omgevingsvergunning eerder in werking treedt dan pas na vier weken. De spoedeisendheid moet in dat geval goed gemotiveerd worden. Denk hierbij aan een boom die snel gekapt moet worden omdat deze op omvallen staat.

Wat zijn de gevolgen voor de andere activiteiten die zijn aangevraagd in eenzelfde aanvraag om een omgevingsvergunning? Als een omgevingsvergunning betrekking heeft op meer activiteiten, en voor één van de activiteiten de uitgestelde inwerkingtreding is bepaald, betekent dat de hele omgevingsvergunning pas na vier weken in werking treedt.

Verzoek om voorlopige voorziening

Als binnen de uitgestelde inwerkingtredingstermijn een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt de omgevingsvergunning niet in werking voordat op het verzoek is beslist. Belanghebbenden die door de opschorting rechtstreeks in hun belang worden getroffen, kunnen de

voorzieningenrechter verzoeken de opschorting op te heffen of te wijzigen.

Een verzoek om voorlopige voorziening dat na de inwerking-treding van het besluit is ingediend, kan de inwerkingstre-dingsdatum van de omgevingsvergunning vanzelfsprekend niet uitstellen. Voor de meeste gevallen kan de omgevings-vergunning dus gebruikt worden (op eigen risico) totdat een voorzieningenrechter anders bepaalt.

1.2.2 Rechtsbeschermingsfase

Er moeten twee rechtsbeschermingsprocedures worden on-derscheiden: namelijk de rechtbeschermingsprocedure nadat de reguliere voorbereidingsprocedure is gevolgd en die nadat de uitgebreide voorbereidingsprocedure is gevolgd.

Reguliere voorbereidingsprocedure

Zowel we hiervoor hebben gezien, wordt – ook voor de Bopa – de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd.

Tegen het besluit kan eerst bezwaar worden gemaakt, waar-na beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld en vervol-gens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Uitgebreide voorbereidingsprocedure

Tegen een omgevingsvergunning die is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure kan niet eerst bezwaar worden gemaakt, maar staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De beroepstermijn start met ingang van de dag na die waar-op het besluit overeenkomstig art. 3:44 lid 1 onderdeel a van de Awb ter inzage is gelegd.

1.2.3 Implementatie Bopa in het omgevingsplan

Nadat een Bopa is verleend, van kracht is en onherroepelijk is geworden, is het proces in veel gevallen nog niet volledig ten einde. Naast de bevoegdheid of verplichting om erop toe te zien dat de Bopa conform het besluit wordt uitgevoerd, heeft de gemeenteraad in veel gevallen ook nog een rol.

Artikel 4.17 van de Omgevingswet bepaalt dat een voortdu-rende buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet worden geïntegreerd in het omgevingsplan. De gemeenteraad moet het omgevingsplan in elk geval vijf jaar nadat de voortdu-rende Bopa onherroepelijk is geworden, hebben aangepast. Overigens kan de gemeenteraad deze bevoegdheid delege-ren aan het college.

Gedurende de overgangsfase (die zoals gezegd naar verwachting tot 1 januari 2030 duurt) geldt een uitgestelde implementatieverplichting. Bopa's die vóór 2025 onherroe-pelijk worden, hoeven daardoor pas uiterlijk vóór 2030 in het omgevingsplan geïmplementeerd te zijn.

2 Aanvraagvereisten Bopa

2.1 Algemene wettelijke aanvraagvereisten

De Omgevingsregeling bevat wettelijke aanvraagvereisten. De meest relevante bepalingen brengen wij in dit document in beeld. Daarbij gaan we uit van de geconsolideerde versie van 30 april 2021 (via <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/overzicht-geconsolideerde-versies-omgevingswet/te raadplegen>).

Hoofdstuk 7 van de Omgevingsregeling (op grond van de artikelen 16.55, tweede lid en 16.88, derde en vierde lid van de Omgevingswet) bevat regels over de bij een aanvraag om een omgevingsvergunning te verstrekken gegevens en bescheiden. Deze regels worden gesteld om een aanvrager duidelijkheid te verschaffen over de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt. In de zijn aanvraagvereisten opgenomen voor een groot aantal vergunningplichtige activiteiten, onder meer voor milieubelastende rijksmonumentenactiviteiten.

De Omgevingsregeling bevat niet alleen regels over gegevens en bescheiden voor vergunningplichtige activiteiten, maar ook voor andere besluiten die op grond van de Omgevingswet genomen worden (zoals een gedoogplichtbeschikking of onteigeningsbeschikking), voor de informatieverplichting (zoals bedoeld in artikel 4.3 van de Ow), voor het indienen van een melding (zoals bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de Ow) en voor een andere informatieverplichting of ander bericht zoals bedoeld in artikel 16.1, tweede lid, van de wet zoals verplichtingen die voortvloeien uit het Bal (zie artikel 7.1 Omgevingsregeling (Or)).

2.2 Algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunning

2.2.1 Algemene eisen aan de aanvraag

Voor alle aanvragen om een omgevingsvergunning gelden bepaalde aanvraagvereisten. Artikel 7.3 Or stelt algemene eisen aan een aanvraag.

Bij een aanvraag omgevingsvergunning worden standaard in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- een beschrijving van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd;
- het telefoonnummer van de aanvrager;
- het adres, de kadastrale aanduiding of coördinaten van de locatie waarop de activiteit wordt verricht;
- een aanduiding van de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht;
- als de aanvraag wordt ingediend door een gemachtigde: naam, adres, telefoonnummer en woonplaats van de gemachtigde;
- als de aanvraag elektronisch wordt ingediend: het e-mailadres van de aanvrager of de gemachtigde;
- als wordt gevraagd een voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden over regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 van de wet: een beschrijving van het onderwerp van dat voorschrift; en
- als wordt gevraagd om toestemming om een gelijkwaardige maatregel: gegevens waaruit blijkt dat met de gelijkwaardige maatregel ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.

Artikel 7.3 van de Omgevingsregeling bevat de algemene aanvraagvereisten die voor alle aanvragen om een omgevingsvergunning gelden. Dus ook voor de Bopa.

2.2.2 Aanvraagvereisten over participatie

Artikel 7.4 Or bevat aanvraagvereisten over participatie. Het aanvraagvereiste participatie geldt voor alle omgevingsvergunningen. Dus zowel voor:

- de van rijkswege aangewezen vergunningplichtige activiteiten; en voor
- de decentraal aangewezen vergunningplichtige activiteiten zoals opgenomen in een omgevingsplan (omgevingsplanactiviteitvergunningen).

De aanvraagvereisten over participatie gelden dus ook voor de Bopa.

Artikel 7.4 Or schrijft voor dat aangegeven moet worden of derden bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en – als dat het geval is – hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Uit de nota van toelichting bij dit artikel volgt dat er geen aanvullende eisen gesteld mogen worden aan participatie, al dan niet via een aanvraagvereiste. Artikel 7.4 Or gaat ervan uit dat participatie niet verplicht is voor omgevingsplanactiviteiten.

Op grond van artikel 16.55, zevende lid, Ow kan dit voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten anders zijn. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarvoor wél verplichte participatie geldt. De Omgevingsregeling en ook het Omgevingsbesluit bevatten echter geen regels over de wijze waarop participatie moet worden vormgegeven.

Voor de Bopa's waarvoor de gemeenteraad participatie verplicht stelt, is documentatie over participatie een aanvraagvereiste. Als uit de omgevingsvergunningaanvraag blijkt dat niet aan de verplichte participatie is gedaan, dan zal de initiatiefnemer in de gelegenheid moeten worden gesteld

om de aanvraag aan te vullen. Als niet binnen de gestelde termijn de gegevens zijn aangevuld, dan zal het bestuursorgaan alsnog moeten besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten. Ingeval ten onrechte géén verplichte participatie heeft plaatsgevonden, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten.

Voor de Bopa in relatie tot participatie is ook de aangenomen motie van kamerlid Nooren van belang. De motie verplicht er – vooruitlopend op de Wet versterking participatie - toe dat gemeenten, provincies en waterschappen van tevoren nadenken over de wijze waarop zij participatie willen uitvoeren en dat in beleid vastleggen en publiceren. Onduidelijk is hoe deze motie zich verhoudt tot de passage in de nota van toelichting bij de waaruit volgt dat geen aanvullende (vorm) voorschriften mogen worden gesteld aan participatie.

Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling bevat aanvraagvereisten voor participatie. Voor de Bopa geldt het uitgangspunt dat alleen aangegeven hoeft te worden óf participatie heeft plaatsgevonden. Dit is anders als de raad bepaalt dat voor bepaalde activiteiten participatie verplicht moet plaatsvinden. In dat geval dient uit de aanvraag te blijken dat aan participatie is gedaan.

2.3 Specifieke aanvraagvereisten omgevingsvergunning

Voor een aantal omgevingsvergunningplichtige activiteiten zijn naast de algemene aanvraagvereisten ook specifieke aanvraagvereisten gesteld. De inhoudelijke regels per activiteit zijn opgenomen in bijlage I bij deze memo.

Voor de volgende omgevingsvergunningplichtige activiteiten zijn in de Omgevingsregeling specifieke aanvraagvereisten gesteld die voor gemeenten van belang (kunnen) zijn:

- Technische bouwactiviteiten (par. 7.2.1)
- Milieubelastende en lozingsactiviteiten (par. 7.2.2)
- Omgevingsplanactiviteiten (par. 7.2.12)
- Natura 2000-activiteiten (par. 7.2.8a.1)
- Flora- en fauna-activiteiten (par. 7.2.8a.2)
- Rijksmonumentenactiviteit (par. 7.2.9)

Voor het wijzigen van het omgevingsplan en de Bopa zijn de eerste drie het meest van belang.

Aanvullende aanvraagvereisten MER of mer-beoordeling

Alvorens in te gaan op de aanvraagvereisten voor bouwactiviteiten, mba's en omgevingsplanactiviteiten brengen wij eerst de relatie met de MER of mer-beoordeling onder de aandacht.

In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is vastgelegd voor welke projecten een mer-plicht of een mer-beoordelingsplicht geldt. Deze eisen gelden naast de aanvraagvereisten die in hoofdstuk 7 van de Omgevingsregeling zijn opgenomen.

In bepaalde gevallen moet bij een aanvraag een milieueffectrapport (MER) of een mededeling voor de mer-beoordeling worden gevoegd. Zo staat in artikel 16.49, eerste lid van de Omgevingswet dat het MER bij de aanvraag moet zijn ge-

voegd en in artikel 16.49, tweede lid, dat de mededeling van een mer-beoordelingsplichtig project bij de aanvraag moet zijn gevoegd.

Zowel voor de Bopa als voor het wijzigen van het omgevingsplan gelden aanvullende aanvraagvereisten voor mer(beoordelings)plichtige activiteiten.

Mogelijkheden om af te wijken of aan te vullen

De aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen van rijkswege zijn voor sommige activiteiten wel en voor andere activiteiten niet uitputtend geregeld. Hierna zetten wij de mogelijkheden en verplichtingen uiteen voor de bouwactiviteit, de mba's en de omgevingsplanactiviteit.

Voor de technische bouwactiviteit zijn de aanvraagvereisten wel landelijk uniform en limitatief gesteld. Hier kan de gemeente dus geen keuze over te maken.

Voor milieubelastende activiteiten geldt dat bepaalde milieuaspecten niet langer op rijksniveau zijn geregeld, maar in het omgevingsplan een plek hebben gekregen. Daardoor bevat zowel de als het omgevingsplan aanvraagvereisten voor de milieubelastende activiteiten.

De gemeente moet voor een aantal milieuaspecten (geur, geluid, trilling) voor omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteiten zelf aanvraagvereisten formuleren die aanvullend gelden naast de aanvraagvereisten die in de zijn gesteld.

Voor omgevingsplanactiviteiten zijn gemeenten bij uitstek aan zet bij het formuleren van aanvraagvereisten. De Omgevingsregeling bepaalt dat bij een aanvraag om een binnenplanse omgevingsvergunning de gegevens worden verstrekt die op grond van het omgevingsplan moeten worden ver-

strekt. De gemeente stelt voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten dus zelf de aanvraagvereisten en legt deze vast in het omgevingsplan.

De Omgevingsregeling bevat voor een aantal vergunningplichtige activiteiten aanvullende aanvraagvereisten. Voor sommige activiteiten zijn deze aanvraagvereisten uitputtend geregeld (o.a. voor de technische bouwactiviteit).

Voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit is het aan de gemeente om aanvullende aanvraagvereisten te stellen. Deze moeten worden vastgelegd in het omgevingsplan.

Specifieke aanvraagvereisten Bopa

Bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteitsvergunning (Bopa) worden gegevens verstrekt die nodig zijn om de gevolgen van die activiteit te beoordelen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, instructie(regels) en een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld. De aanvraagvereisten voor een Bopa zijn in de Omgevingsregeling heel ruim geformuleerd. Daardoor zal het niet nodig zijn om aanvullende aanvraagvereisten te stellen.

Om snel en goed in beeld te krijgen of een aanvraag aan artikel 7.207b, tweede lid, van de Omgevingsregeling voldoet, kan het wenselijk zijn om een intern protocol op te stellen voor - een aantal veelvoorkomende - Bopa's.

Aanvraagvereisten voor een Bopa kunnen ook voortvloeien uit een omgevingsvisie of uit gemeentelijke beleidsstukken waarin eisen zijn gesteld over omgevingskwaliteiten. Als stukken over dergelijke omgevingskwaliteiten niet bij een aanvraag om een Bopa zijn gevoegd, kunnen burgemeester

en wethouders de aanvraag buiten behandeling laten.⁹

Gedacht kan worden aan de verplichting om een bijdrage te leveren aan ruimtelijke kwaliteit voor binnen- en/ of buitenstedelijke ontwikkelingen. Deze aanvraagvereisten kunnen per gemeente en per activiteit verschillen.

Het verdient aanbeveling om per gemeente inzichtelijk te maken welke bijzondere aanvraagvereisten er zijn om snel te kunnen beoordelen of een aanvraag om een Bopa volledig is en daarmee of een aanvraag in behandeling genomen kan worden.

Goede onderbouwing voor de fysieke leefomgeving (GoFlo)

Anders dan de Wabo en het Bor bepaalt de Omgevingswet niet dat een – opvolger van – een goede ruimtelijke onderbouwing moet worden ingediend bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsvergunning. Ook stelt de Omgevingswet minder strikte eisen aan de uitvoerbaarheid. Juist op deze punten kan het wenselijk zijn om als gemeente een 'goede onderbouwing voor de fysieke leefomgeving' ('GoFlo') [\(zie bijlage 2\)](#) te eisen waarin alle relevante gevolgen van de aangevraagde activiteit voor de fysieke leefomgeving uiteen worden gezet en waarmee wordt onderbouwd dat de activiteit in overeenstemming met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties plaatsvindt en dat de activiteit uitvoerbaar is.

Een (bouw)plan voldoet niet aan de vereisten van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ingeval van strijd met instructie(regel)s, met rechtstreeks werkende (Europese) regels, als geen aanvaardbaar woon-, leef- of ondernemersklimaat kan worden bereikt en indien het plan in strijd is met

gemeentelijke beleidsdoelstellingen in een omgevingsvisie, programma of beleidsregels. Daarbij dient het bevoegd gezag – net als nu het geval is – alle relevante belangen inzichtelijk te maken en te wegen. Vanwege de reikwijdte van de Omgevingswet is het palet aan te wegen belangen groter dan een goede ruimtelijke ordening omvat.

Conclusie

In het volgende hoofdstuk maken wij meer inzichtelijk waarin een goede ruimtelijke ordening verschilt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in de fysieke leefomgeving.

Aanvraagvereiste

Voor de Bopa bevat de Omgevingsregeling het volgende specifieke aanvraagvereiste: aanvrager verstrekt de gegevens die nodig zijn om de gevolgen van die activiteit te beoordelen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, instructie(regels) en een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld.

Het bevoegd gezag kan het ruim geformuleerde aanvraagvereiste voor de Bopa concretiseren door een goede onderbouwing voor de fysieke leefomgeving (GoFlo) te eisen bij een aanvraag om een Bopa. Daarin worden alle relevante gevolgen van de aangevraagde activiteit voor de fysieke leefomgeving uiteen gezet en onderbouwd dat de activiteit in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties plaatsvindt en dat de activiteit ook uitvoerbaar is.

Voor het verschil tussen aanvraagvereisten en inhoudelijke beoordeling zie [paragraaf 2.5](#).

⁹ Op grond van artikel 16.15a, tweede lid, onder d, Ow en artikel 16.16, tweede lid, onder c van de Ow jo. artikel 4.25, eerste lid, sub g van het Ob en 4.25, derde lid, Ob

2.4 Digitale vereisten

Artikel 7.1a van de Omgevingsregeling regelt alleen welke bestandsformaten moeten worden gebruikt als via de landelijke voorziening gegevens en bescheiden worden verstrekt aan het bevoegd gezag. Dit sluit dus niet uit dat er buiten de landelijke voorziening om ook op andere manieren kan worden gecommuniceerd, bijvoorbeeld via de telefoon en e-mail.

De gemeente dient er alert op te zijn via welke kanalen aanvragen kunnen worden ingediend en dient te sturen op het indienen van aanvragen via de landelijke voorziening. In dat geval gelden de aanvraagvereisten van artikel 7.1a en 7.1b van de Omgevingsregeling.

De Omgevingsregeling bevat algemene digitale aanvraagvereisten. Deze regels gelden alleen voor aanvragen die via de landelijke voorziening (het DSO) worden ingediend.

Bevoegde gezagen kunnen ook aanvragen in behandeling nemen die niet via de landelijke voorziening zijn ingediend. Als gemeentes willen uitsluiten dat aanvragen buiten de landelijke voorziening worden ingediend, dienen aanvragers daarop gewezen te worden. De gemeente moet aanvragers in dat geval in de gelegenheid stellen de aanvraag via het vereiste kanaal in te dienen.

2.5 Aanvraagvereisten versus inhoudelijke beoordeling

Aanvraag buiten behandeling stellen

Als een aanvraag niet voldoet aan de aanvraagvereisten kan het bevoegd gezag deze aanvraag buiten behandeling stellen.

In artikel 4:5, eerste lid, van de Awb is vastgelegd in welke gevallen het bevoegd gezag kan besluiten om de aanvraag niet te behandelen:

- de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of;
- de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15 van de Awb, of;
- de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

Het artikel ziet blijkens de geschiedenis van de totstandkoming daarvan (*Kamerstukken II* 1988/89, 21221, 3, p. 91-93) uitsluitend op gevallen waarin de aanvraag onvolledig is of niet voldoet aan een uitdrukkelijk wettelijk vormvoorschrift en waarin die gebreken bovendien herstelbaar zijn (ABRvS 17 juli 1997, AB 1998/57 en ABRvS (vz.) 24 april 2006, JB 2006/176). Zie ook CRvB 20 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:876.

Op andere gevallen is het artikel niet van toepassing. Het ontbreken van gegevens of bescheiden kan dan ook alleen leiden tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag, indien het niet mogelijk is zonder die gegevens of bescheiden op de aanvraag te beslissen. Het artikel komt niet voor toepassing in aanmerking als de stukken niet onvolledig zijn, maar als uit de inhoud van de stukken blijkt dat geen medewerking kan worden verleend (ABRvS 5 juli 2006, AB 2006/277).

Uit rechtspraak volgt dat het primair aan het bevoegde bestuursorgaan is om te beoordelen of het over voldoende gegevens en bescheiden beschikt om een besluit op een aanvraag te nemen. Toetsing door de bestuursrechter beperkt zich tot de vraag of het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de overgelegde gegevens niet voldoende waren om een besluit te kunnen nemen op de aanvraag. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de aanvraag innerlijk tegenstrijdig is (formulier en tekeningen zijn niet eenduidig).

2.5.1 Projectie op Bopa: buiten behandeling stellen of weigeren

Voor de Bopa betekent het bepaalde in artikel 4:5, eerste lid, van de Awb dat alleen toepassing aan dit artikellid kan worden gegeven als niet aan de wettelijke aanvraagvereisten is voldaan, of wanneer relevante informatie ontbreekt die nodig is om de aanvraag te beoordelen.

Indien een goede onderbouwing voor de fysieke leefomgeving bij een aanvraag om een Bopa ontbreekt, kan het bevoegd gezag de aanvraag – na het ongebruikt bieden van gelegenheid – buiten behandeling laten.

Dit is anders ingeval wel een onderbouwing voor de fysieke leefomgeving is ingediend, maar deze inhoudelijk ontoereikend is. Als er bijvoorbeeld onvoldoende onderzoek is gedaan naar bepaalde aspecten in de fysieke leefomgeving of thema's ten onrechte ontbreken, is sprake van een inhoudelijk gebrek. In dat geval biedt artikel 4:5, eerste lid, van de Awb geen soelaas, maar dient de Bopa te worden geweigerd.

Bij een inhoudelijk gebrek ligt het in de rede om er in de vooroverlegfase of op informele wijze aan te sturen op een inhoudelijke aanpassing van de onderbouwing.

Een aanvraag om een Bopa dient buiten behandeling te worden gelaten als niet aan de wettelijke aanvraagvereisten is voldaan, of als er onvoldoende gegevens zijn om een toereikende beoordeling te kunnen maken.

Wanneer een goede onderbouwing van de effecten op de fysieke leefomgeving in zijn geheel ontbreekt, leent dit zich voor een buitenbehandelingstelling. Wanneer een inhoudelijke ontoereikende onderbouwing is ingediend, kan geen toepassing aan artikel 4:5, eerste lid, van de Awb worden gegeven.

3 Beoordelingskader

In dit hoofdstuk zetten we het inhoudelijke toetsingskader voor een aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit uiteen. Eerst gaan we in op de eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, vervolgens op de beoordelingsregels in het Bkl, Bal en Bbl. Vervolgens zoomen we in op de onderzoeksplichten die volgen uit de wet (5.3). In de laatste paragraaf komt de betekenis van gemeentelijk beleid, de omgevingsvisie en programma's aan de orde (5.4).

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit gelden de beoordelingsregels van afdeling 8.1 Bkl. Op grond van deze regels wordt een omgevingsvergunning slechts verleend:

- met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, tweede lid van het Bkl)
- als daarbij voldaan wordt aan de beoordelingsregels uit artikel 8.0b tot en met 8.0e van het Bkl. Die beoordelingsregels komen overeen met de regels die gelden voor het opstellen van een omgevingsplan. Dat betekent dat ook de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Bkl gelden (instructieregels voor omgevingsplannen)

Artikel 8.0a, tweede lid, van het Bkl bepaalt dat voor zover een aanvraag betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit de omgevingsvergunning alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het begrip 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' volgt het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' op. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is daarmee het nieuwe kernbegrip voor zowel de Bopa als het omgevingsplan.

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan een bestemmingsplan. Het bestrijkt namelijk de hele fysieke leefomgeving. Uit artikel 1.2, eerste lid, van de Omgevingswet volgt dat deze wet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat leidt tot de vraag welke belangen extra kunnen of moeten worden meegewogen ten opzichte van nu. Dezelfde reikwijdte als voor het omgevingsplan geldt ook voor de Bopa.

Gemeenten die aan de slag gaan met de Omgevingswet zullen zich in de eerste plaats afvragen wat die 'fysieke leefomgeving' is. Voordat we ingaan op de reikwijdte van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, is voor een goed begrip eerst nodig om te weten wat de fysieke leefomgeving omvat.

3.1 Reikwijdte fysieke leefomgeving

Uit artikel 1.2 van de Omgevingswet volgt welke activiteiten in elk geval tot de fysieke leefomgeving behoren:

De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:

- bouwwerken,
- infrastructuur,
- watersystemen,
- water,
- bodem,
- lucht,
- landschappen,
- natuur,
- cultureel erfgoed,
- werelderfgoed.

En als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
- het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
- het nalaten van activiteiten.

En ook gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

De lijst in artikel 1.2 Ow is niet uitputtend. Naast de in dit artikel genoemde onderwerpen behoren ook onderwerpen als duurzaamheid en klimaatadaptatie, gezondheid, veiligheid, natuurlijke hulpbronnen, milieu, drinkwatervoorziening, stedenbouwkundige kwaliteit en welstand tot de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet bakent bovendien af welke onderwerpen wel betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar waar de Omgevingswet niet op van toepassing is. Het gaat om onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld (tenzij uit de bepalingen van deze wet anders blijkt). De Omgevingswet treedt dus terug als een specifieke wet voorziet in een uitputtende regeling. Dit is expliciet gemaakt in artikel 1.4, dat de lex-specialisregel vastlegt.

Dat de specifieke wet voor gaat, wil niet zeggen dat de Omgevingswet geen enkele rol speelt voor de onderwerpen over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan die een specifieke wet reguleert. Dat zien we ook in de huidige wetgeving terug: bijvoorbeeld in de verhouding tussen onderwerpen die de Wet ruimtelijke ordening reguleert

ten opzichte van de Wet milieubeheer. Denk bijvoorbeeld aan een 30 km-weg. Het omgevingsplan mag geen regels bevatten over de maximumsnelheid op de weg. Wel wordt de wet planologisch mogelijk gemaakt in een omgevingsplan én moet worden beoordeeld of de gevolgen van het gebruik van de weg in overeenstemming zijn met een evenwichtige toedeling. Daarvoor is het nodig dat de geluidbelasting op de gevels van gevoelige gebouwen aanvaardbaar is.

Op grond van artikel 1.2, vierde lid, worden ook gevolgen voor de mens vanuit de fysieke leefomgeving en gevolgen van menselijk activiteiten voor de mens die verlopen via de fysieke leefomgeving binnen de reikwijdte van de wet gebracht. Bij gevolgen via de fysieke leefomgeving gaat het om gevolgen voor de mens, bijvoorbeeld geluidoverlast, en om gevolgen voor menselijke bezittingen die niet tot de fysieke leefomgeving behoren, bijvoorbeeld de gevolgen van emissies op landbouwgewassen.

De Omgevingswet reguleert niet de directe betrekkingen tussen mensen. Steeds is de fysieke leefomgeving het medium waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet.

3.2 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Artikel 4.2 van de Omgevingswet bevat een minimumeis als het gaat om de regels in het omgevingsplan: alle regels samen moeten in elk geval zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De memorie van toelichting stelt uitdrukkelijk dat het niet uitmaakt hoe, met welke regels, die evenwichtige toedeling wordt bereikt.

Met andere woorden: het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving, waaronder regels over activiteiten, en de regels in het omgevingsplan moeten samen in elk geval leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Uit het hiervoor genoemde artikel 8.0a van het Bkl volgt dat dezelfde eis geldt voor de Bopa.

Het kader waarbinnen een Bopa kan worden verleend is hetzelfde als die van het specifieke oogmerk van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waar het omgevingsplan in moet voorzien.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties houdt in dat de activiteiten die op grond van een Bopa of een omgevingsplan kunnen worden verricht zich zodanig tot elkaar verhouden, dat ze elkaar niet in de weg zitten. Hoe dit evenwicht er precies uitziet, hangt af van de wijze waar op de betrokken belangen worden gewogen. Net als bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening heeft het bevoegd gezag beleidsruimte bij het bepalen welke belangen bij botsing prevaleren. In de [standaard GoFlo](#) hebben wij de onderwerpen die voor nieuwe ontwikkelingen in beginsel al snel een rol spelen in beeld gebracht.

Het bevoegd gezag heeft bij het wegen van de relevante belangen niet de volledige vrijheid. De speelruimte is – net als nu – beperkt door nationale en provinciale regelgeving.

Deze regels zijn instructieregels. In de volgende paragrafen gaan we in op de rijks- en provinciale instructieregels. In het stappenplan van hoofdstuk 1 is hier in [stap 11](#) ook aandacht aan gegeven.

Bovendien is de gemeente verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. In een omgevingsvisie wordt richting gegeven aan het beleid over de fysieke leefomgeving. Ook andere beleidsdocumenten dragen bij aan het invullen van de weging van belangen en daarmee aan de uitkomst van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3.3 Rijks(instructie)regels

Artikel 8.0b, eerste lid, van het Bkl bepaalt dat bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsvergunning de instructieregels in hoofdstuk 5 van het Bkl, de provinciale instructieregels en eventuele instructies het beoordelingskader vormen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Uit het tweede lid van artikel 8.0b van het Bkl volgt dat de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit geweigerd wordt als:

- a. de activiteit zou leiden tot een situatie die niet is toegelaten op grond van instructie(regel)s;
- b. de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan (opvolger van het voorbereidingsbesluit);
- c. de omgevingsplanactiviteit het uitvoeren van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door provincie of Rijk, belemmert.

Voor welke onderwerpen gelden rijksinstructieregels? Om enig gevoel te krijgen bij de onderwerpen waarvoor het Bkl instructieregels bevat, sommen we de hoofdonderwerpen hieronder op.

- waarborgen van veiligheid (paragraaf 5.1.2)

- beschermen van waterbelangen (paragraaf 5.1.3)
- beschermen van gezondheid en milieu (paragraaf 5.1.4), waaronder instructieregels voor de kwaliteit van de buitenlucht, trillingen, geluid en geur en bodemkwaliteit;
- beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed (paragraaf 5.1.5), waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking;
- het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6) voor autowegen, buisleidingen, natuur- en recreatiegebieden;
- het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7), waaronder landsverdediging en nationale veiligheid, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen en luchtvaart, fiets- en wandelroutes, aanwijzing van woningbouwcategorieën;
- het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8).

Daarnaast bevat afdeling 5.2 van het Bkl instructieregels voor de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het onder meer om het voorkomen van belemmeringen van gebruik en beheer van spoorwegen en rijkswegen.

In heel bijzondere gevallen kunnen B&W de Minister vragen om een ontheffing van bepaalde instructieregels te verlenen. Dit volgt uit afdeling 5.3 van het Bkl. Zie [stap 11f](#) van hoofdstuk 1.

Let op! Per instructieregels is het toepassingsbereik bepaald. Daardoor kan het zijn dat een thema waarvoor het Bkl instructieregels bevat, niet geldt voor een specifieke activiteit.

Een voorbeeld ter verduidelijking. Voor geluid gelden instructieregels (paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl). Toch gelden deze instructieregels niet voor alle activiteiten die geluid kunnen veroorzaken. Zo is wonen expliciet uitgesloten (artikel 5.55 Bkl) en gelden er ook geen specifieke instructieregels over geluid voor evenementen (artikel 5.63, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bkl). Daardoor geldt niet de verplichting om de standaardgeluidwaarden en grenswaarden bij het toestaan van evenementen te hanteren. In gemeentelijk beleid kunnen daarom andere waarden gekozen worden. De gemeente zal moeten motiveren dat de zelf gekozen waarden in overeenstemming zijn met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3.3.1 Onderzoeksplichten als gevolg van instructieregels

Hiervoor hebben we al gezien dat de instructieregels in hoofdstuk 5 van het Bkl onverkort gelden voor een Bopa. Uit deze instructieregels vloeien een aantal onderzoeksplichten voort. Deze bespreken we niet limitatief, maar zoomen in op een van de meest voorkomende, namelijk de ladder voor duurzame verstedelijking.

Per aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteitsvergunning moet worden bezien welke (nieuwe) onderzoeksverplichtingen er gelden. Deze kunnen voortvloeien uit het Bkl, maar ook uit de provinciale omgevingsverordening en uit gemeentelijk beleid.

Ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking is op dit moment vastgelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Onder de Omgevingswet is deze ladderplicht opgenomen in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De nieuwe ladder verschilt inhoudelijk niet van de huidige

ladder. Er is sprake van een codificatie van de Afdelingsrechtspraak voor wat betreft de betekenis van 'stedelijke ontwikkeling'. Nieuw is dat 'rekening gehouden moet worden met' de ladderplicht in het omgevingsplan en bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Anders dan nu wordt in de regeling enige ruimte gelaten aan gemeenten om de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling nader in te vullen. Veel ruimte zal dit in de praktijk overigens niet bieden is onze verwachting.

De ladderplicht geldt zowel voor het wijzigen van het omgevingsplan als voor de Bopa. Inhoudelijk zijn de verschillen tussen de huidige ladderplicht en de nieuwe ladderplicht klein.

(Nieuwe) onderzoeksverplichtingen

Zowel voor het wijzigen van het omgevingsplan als voor het verlenen van een Bopa moet kunnen worden vastgesteld of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en of wordt voldaan aan de instructie(regel)s.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties volgt het begrip van 'een goede ruimtelijke ordening' op. Net als bij een goede ruimtelijke ordening hangt van het specifieke plan of project af welke onderzoeken moeten worden verricht.

In elk geval bevat afdeling 5.1 Bkl de instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Per instructieregel is bepaald hoeveel vrijheid en speelruimte de gemeente heeft. De instructieregels zijn te onderscheiden in een driedeling die aangeeft in welke mate ruimte is om van de regels af te wijken. Dit uit zich in de begrippen: betrekken bij, rekening houden met of in acht nemen.

Betrekken bij is de lichtste vorm waar moet worden aangegeven hoe een omgevingsplan zich tot de regel verhoudt,

rekening houden met betekent dat gemotiveerd kan worden afgeweken en bij in acht nemen is het niet toegestaan om af te wijken. De laatste twee komen verreweg het meest voor als instructieregel.

Bevat het Bkl een instructieregel, dan heeft dat vaak tot gevolg dat onderzoek moet worden verricht om te bepalen of aan de instructieregel wordt voldaan. Natuurlijk hoeft alleen onderzoek te worden gedaan als de instructieregel toepasselijk is of kan zijn op het project en uit de situatie en de regel volgt dat onderzoek vereist is om te concluderen of de toedeling van functies evenwichtig is.

De Omgevingsregeling bevat meet- en rekenregels voor decentraal gereguleerde activiteiten (hoofdstuk 6 Or). Met deze meet- en rekenregels worden de gevolgen van activiteiten bij het vaststellen of aan de regels wordt voldaan. Voor geur, geluid en trillinghinder gelden eisen aan de meet- en rekenmethodiek aan de hand waarvan kan worden bepaald of aan de instructieregels wordt voldaan.

Onderzoek moet worden verricht voor zover dit nodig is op grond van een instructieregel in het Bkl of een provinciale omgevingsverordening en de regel mogelijk van toepassing is op het betreffende plan of project.

3.3.2 Beoordeling Bopa en regels in Bal en Bkl

Artikel 8.0e van het Bkl legt de verbinding tussen de mogelijkheid om op grond van het Bal en het Bbl maatwerkregels te stellen en de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Uit dit artikel volgt dat bij de beoordeling of aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt voldaan, rekening gehouden moet worden met de regels die gelden voor het stellen van die maatwerkregel.

Maatwerkregels, waarvoor de grondslag te vinden is in artikel 4.6 van de Omgevingswet, kunnen afwijken van de regels die zijn opgenomen in het Bal of het Bbl, een ministeriële regeling of de omgevingsverordening. Maatwerkregels kunnen ook een invulling zijn van deze rijksregels.

Er is gekozen voor de doorwerkingsconstructie 'rekening houden met' en niet voor 'in acht nemen' of 'betrekken bij'. Dat houdt in dat gemotiveerd kan worden afgeweken van de regels die in het Bal of Bkl gesteld zijn voor het stellen van maatwerkregels.

Drie typen maatwerkregels

De mate waarin kan worden afgeweken hangt af van het type maatwerkregel. De volgende driedeling kan worden gemaakt: (1) maatwerkregels die afwijken van de basisregel, waarmee regels in het Bal en Bbl zijn aangescherpt, (2) maatwerkregels die een concrete 'basisregel' invullen en (3) maatwerkregels die een concretisering zijn van een zorgplicht.

1. Maatwerkregels om van standaardregels af te wijken

Voorbeelden van maatwerkregels waarmee van de standaardregels uit het Bal en Bbl kan worden afgeweken zijn het aanscherpen van een emissiegrenswaarde ten opzichte van de waarde die het Bal vereist of het aanscherpen van de waarden die in het Besluit bouwwerken leefomgeving bij nieuwbouw zijn gesteld aan de energieprestatiecoëfficiënt en de milieuprestatie.

2. Maatwerkregels die een concrete 'basisregel' invullen

Een voorbeeld van een invulling van een maatwerkregel in het Bal of Bbl is dat in een hoogbelast gebied een extra voorziening verplicht wordt gesteld om de emissie terug te dringen. Bij het beoordelen van de aanvraag om van een dergelijke maatwerkregel in een concreet geval af te wijken moet reke-

ning gehouden worden het oogmerk en de strekking van die regels. Afwijken zal in deze gevallen soms mogelijk zijn, maar zal gemotiveerd moeten worden.

3. Maatwerkregels als concretisering van een zorgplicht

Bij de laatste categorie kan gedacht worden aan regels over milieubelastende activiteiten die de zorgplicht invullen. Het verband met het Bal en Bkl is dan minder strak, waardoor er meer ruimte is om af te wijken van maatwerkregels in het omgevingsplan.

Een Bopa moet voldoen aan de instructie(regel)s van het Rijk en provincie én voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een relatie tussen de Bopa en regels in het Bbl en Bal is aanwezig over de boeg van maatwerkregels. De beoordeling of aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt voldaan, rekening gehouden moet worden met de regels in het Bal en Bbl die gelden voor het stellen van die maatwerkregel.

3.4 Provinciale instructieregels

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant hebben in de toelichting op de Omgevingsverordening ([ontwerpstatus.NL.IMRO.9930.OvrNBrabant-on01](https://www.ontwerpstatus.nl/IMRO.9930.OvrNBrabant-on01)) het volgende aangegeven over het toepassingsbereik van instructieregels bij een Bopa.

De instructieregels in dit hoofdstuk (hoofdstuk 4 van de ontwerp-Omgevingsverordening Noord-Brabant) hebben tot doel dat de gemeenteraad (of in een voorkomend geval het college van burgemeester en wethouders) de inhoud van de regels betreft bij de vaststelling van een omgevingsplan. Soms bevatten de instructieregels afwegingscriteria en soms concrete voorwaarden. Dat is afhankelijk van onderwerp en doel waarvoor de regel is gesteld. De instructieregels uit dit

hoofdstuk zijn ook van toepassing op een:

- buitenplanse omgevingsplanactiviteit
- projectbesluit.

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit bepaalt de wet dat de instructieregels uit deze verordening gelden als beoordelingsregel voor de vergunningverlening.

In hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 van deze verordening is als instructieregel aan het waterschapsbestuur en Gedeputeerde Staten opgenomen dat zij de instructieregels uit dit hoofdstuk bij het besluit tot vaststelling van een projectbesluit in acht nemen.

De wet biedt de mogelijkheid dat Gedeputeerde Staten voor de vergunningverlening voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gevallen aanwijst waarvoor verplicht advies (met instemming) bij hen gevraagd moet worden. Hiervoor wordt een apart besluit genomen door Gedeputeerde Staten. Het voornemen bestaat om de volgende activiteiten aan te wijzen waarover advies gevraagd moet worden:

- maatwerk voor omgevingskwaliteit
- toelaten van nieuwe activiteiten of gebruiksfuncties in het NNB
- windturbines buiten Stedelijk gebied
- zonneparken buiten Stedelijk gebied
- stedelijke ontwikkeling buiten Stedelijk gebied
- maatwerk in Bebouwd gebied
- maatwerk voor collectieve woonvormen in Landelijk gebied
- oprichten van een dierenverblijf bij een veehouderij
- ontwikkeling van mestbewerking
- oprichten van kassen buiten concentratiegebied glastuinbouw
- oprichten van permanente teeltondersteunende voorzieningen groter dan 3 hectare

Advies met instemming is een redelijk zwaar instrument waarbij de gemeente de omgevingsvergunning moet weigeren als geen instemming is gegeven. Bij adviesrecht kan de gemeente gemotiveerd van het advies afwijken. Vanuit het doel waarvoor de regels zijn gesteld, wordt voorgesteld om alleen een adviesrecht in het leven te roepen. Achterliggende reden om juist voor deze onderwerpen een adviesrecht in te stellen is tweeledig.

Bij veel instructieregels is sprake van een 'open norm'. Zo'n open norm leent zich niet goed voor toepassing als beoordelingsregel. Deze regels zijn vaak gesteld om vanuit de diep-rond-breed benadering in gezamenlijkheid invulling te geven aan een ontwikkeling. Door die werkwijze toe te passen, zijn detailregelingen vervallen. Om een eenduidige toepassing van deze regels te bewerkstelligen is advies gewenst.

Bij de andere groep ontwikkelingen gaat het om specifieke activiteiten en ontwikkelingen die speerpunt zijn van provinciaal beleid of die een dermate grote impact hebben op de omgevingskwaliteit binnen de provincie dat adviesrecht wenselijk is. Het gaat dan onder andere om stedelijke ontwikkelingen, de ontwikkeling van wind- en zonneparken en ontwikkelingen in de landbouw met een grote impact.

3.5 Beoordeling op grond van gemeentelijk beleid

Een vergunningaanvraag voor een Bopa dient ten slotte te worden beoordeeld aan de hand van gemeentelijke beoordelingsregels en beleid.

De Omgevingsvisie kan, afhankelijk van de manier waarop de raad invulling aan dit instrument heeft gegeven, in elk geval belangrijke handvatten bevatten om te beoordelen of een aanvraag in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies en locaties. Indien voor een specifieke

thema of gebied bovendien programma's zijn vastgesteld door het college, moeten deze programma's eveneens betrokken worden in de beoordeling. Hetzelfde geldt voor beleidsstukken die geen programma zijn, maar wel relevant zijn voor de locatie en de activiteit die is aangevraagd.

Zo dient bijvoorbeeld een Bopa die woningbouw mogelijk maakt te voldoen aan het gemeentelijk woningbouwbeleid en -programma. Dit wijzigt niet ten opzichte van de buitenplanse omgevingsvergunning onder de Wabo.

Doordat de reikwijdte van de fysieke leefomgeving breder is dan een goede ruimtelijke ordening (zie [paragraaf 3.1](#) en [3.2](#)) is het beoordelingskader ruimer geworden. De belangen die gepaard gaan met nieuwe thema's in de fysieke leefomgeving moeten worden betrokken en kunnen leiden tot een andere uitkomst.

Welke onderwerpen voor een aanvraag om een Bopa van belang zijn, hangt primair af van de inhoud van de aanvraag en de effecten van deze activiteiten op de fysieke leefomgeving. Het is onmogelijk om alle mogelijke effecten in kaart te brengen. In elk geval kunnen nieuwe thema's als duurzaamheid, gezondheid en veiligheid een grotere rol spelen in de afweging om een Bopa te verlenen.

Aanvragen om een Bopa dienen te worden getoetst aan gemeentelijk beleid over de fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie, programma's en beleidsregels vormen een belangrijke leidraad voor een beoordeling of de activiteiten in overeenstemming zijn met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3.6 Conclusie beoordelingskader

De inhoudelijke beoordeling van een Bopa verschilt op een aantal punten van een buitenplanse omgevingsvergunning.

Het grootste verschil betreft de reikwijdte van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ten opzichte van een goede ruimtelijke ordening. De reikwijdte beslaat het hele spectrum van de fysieke leefomgeving en is dus niet langer beperkt tot ruimtelijke relevantie.

Daarnaast valt op dat de Bopa – net als het omgevingsplan – moet voldoen aan rijks- en provinciale instructieregels. De rijksinstructieregels bevatten op een aantal punten (meer) marge en daarmee ruimte om maatwerk te bieden. Instructieregels brengen ook onderzoeksplichten mee voor bepaalde onderwerpen, zoals de ladder voor duurzame verstedelijking.

Gemeentelijk beleid blijft net als nu belangrijk bij het maken van de belangenafweging. Dit beleid is deels (verplicht) vastgelegd in een omgevingsvisie, deels in programma's en deels in losse beleidsstukken. In het besluit op een aanvraag op een Bopa moeten de betrokken belangen gewogen worden. Net als nu heeft het bevoegd gezag beleidsruimte bij het nemen van een besluit.

Bijlage 1

Scenario's met een verzwaaard adviesrecht

In deze bijlage beschrijven we de procedurestappen die gezet moeten worden in relatie tot de gemeenteraad, GS van de provincie Noord-Brabant en de ministers.

Er zijn 10 scenario's uitgewerkt. Welk scenario van toepassing is, hangt af van het bevoegd gezag, advies- en instemmingsrechten en voorbereidingsprocedure.

Een aantal scenario's zijn ook opgenomen in [stap 11e](#) en [12b](#) van dit stappenplan. Volledigheidshalve zijn deze scenario's ook in deze bijlage opgenomen.

Onderdeel A: B&W bevoegd gezag

Procedurebeschrijving in relatie tot advies en instemmingsrecht als burgemeester en wethouders zelf het bevoegd gezag zijn.

Scenario 1: B&W bevoegd + verzaamd adviesrecht raad bij reguliere procedure

1. B&W sturen de aanvraag naar de raad met verzoek om advies en geven de raad een redelijke termijn (artikel 3:6, eerste lid, van de Awb);
2. de raad geeft binnen de gestelde termijn advies over de aanvraag aan B&W;
3. B&W nemen het besluit met inachtneming van het advies (artikel 16.15b Ow)

Beslistermijn: 8 weken (art. 16.64, eerste lid, Ow)

Scenario 2: B&W bevoegd + verzaamd adviesrecht raad bij uitgebreide procedure

1. B&W sturen aanvraag naar de raad met verzoek om advies te geen (termijn zes weken vanaf terinzagelegging ontwerpbesluit, zie artikel 3:16, eerste lid, van de Awb);
2. B&W bereiden het ontwerpbesluit voor en leggen dit ter inzage;
3. de raad geeft advies aan B&W (art. 4.18, tweede lid, laatste volzin, Ob). Dit advies kan mede worden gebaseerd op het ontwerpbesluit (zie kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 210 e.v.);
4. B&W nemen het besluit in overeenstemming met het verzaamd advies van de raad.

Beslistermijn: 26 weken (art. 16.65 Ow en art. 3:18, eerste lid, Awb)

Scenario 3: B&W bevoegd gezag, GS en/ of minister advies met instemmingsrecht bij reguliere procedure zonder verzaamd adviesrecht:

1. B&W sturen de aanvraag aan GS of de minister met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 jo 4.20, eerste lid, Ob);
2. GS en/ of de minister geven advies aan B&W over de activiteit waarvoor zij adviesrecht hebben;
3. B&W bereiden een concept-besluit (= voorgenomen besluit) voor en sturen die aan GS en/ of de minister met het verzoek om in te stemmen (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob);
4. GS en/ of de minister besluiten binnen vier weken nadat het bevoegd gezag om instemming heeft verzocht om wel/ niet in te stemmen (art. 16.18, eerste lid, Ow);
5. B&W besluiten conform instemmingsbesluit (artikel 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20 Ob).

Beslistermijn: 12 weken (artikel 16.64, eerste lid, Ow)

Scenario 4: B&W bevoegd gezag, GS en/ of minister advies met instemmingsrecht, gemeenteraad verzaamd adviesrecht bij reguliere procedure:

1. B&W sturen de aanvraag aan GS of de minister met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 jo 4.20, eerste lid, Ob) én aan de gemeenteraad met verzoek om advies te geven (artikel 16.15b Ow);
2. GS en/ of de minister geven advies aan B&W over de activiteit waarvoor zij adviesrecht hebben en ook de gemeenteraad geeft advies over de Bopa;
3. B&W bereiden een concept-besluit (= voorgenomen besluit) voor en sturen die aan GS en/ of de minister met het verzoek om in te stemmen (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob). De wet bepaalt niet dat ook aan de gemeenteraad een voorgenomen besluit gestuurd moet worden. Dit mag natuurlijk wel.
4. GS en/ of de minister besluiten binnen vier weken nadat het bevoegd gezag om instemming heeft verzocht om wel/ niet in te stemmen (art. 16.18, eerste lid, Ow);
5. B&W besluiten conform instemmingsbesluit (artikel 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20 Ob) en in overeenstemming met het verzaamd advies van de gemeenteraad.

Beslistermijn: 12 weken (artikel 16.64, eerste lid, Ow)

Scenario 5: B&W bevoegd gezag, GS en/ of minister advies met instemmingsrecht bij uitgebreide procedure zonder verzaamd adviesrecht:

1. B&W sturen de aanvraag aan GS en/ of de minister met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 Ow jo. 4.20, eerste lid, Ob);
2. B&W bereiden het ontwerpbesluit voor en leggen dit ter inzage;
3. GS en/ of de minister geven advies aan B&W naar aanleiding van de aanvraag. Dit advies kan mede worden gebaseerd op het ontwerpbesluit;
4. B&W bereiden het concept-besluit (is voorgenomen besluit) voor en houden rekening met het advies van GS en/ of de minister (dus niet verplicht om het advies in acht te nemen in het ontwerpbesluit);
5. B&W sturen het voorgenomen besluit aan GS en/ of de minister en verzoeken om instemming (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob);
6. GS en/ of de minister besluiten binnen vier weken nadat het bevoegd gezag om instemming heeft verzocht om wel/ niet in te stemmen (art. 16.18, eerste lid, Ow);
7. B&W besluiten in overeenstemming met het besluit van GS en/ of de minister.

Beslistermijn: 26 weken (art. 16.65 Ow en art. 3:18, eerste lid, Awb)

Scenario 6: B&W bevoegd gezag, GS en/ of minister advies met instemmingsrecht gemeenteraad met verzaamd adviesrecht bij uitgebreide procedure:

1. B&W sturen de aanvraag aan GS en/ of de minister met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 Ow jo. 4.20, eerste lid, Ob) én aan de gemeenteraad met het verzoek om advies te geven (artikel 16.15b Ow);
2. B&W bereiden het ontwerpbesluit voor en leggen dit ter inzage;
3. GS en/ of de minister geven advies aan B&W naar aanleiding van de aanvraag. Ook de gemeenteraad brengt zijn advies uit. Dit advies kan mede worden gebaseerd op het ontwerpbesluit;
4. B&W bereiden het concept-besluit (is voorgenomen besluit) voor en houden rekening met het advies van GS en/ of de minister (dus niet verplicht om het advies in acht te nemen in het ontwerpbesluit);
5. B&W sturen het voorgenomen besluit aan GS en/ of de minister en verzoeken om instemming (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob). De wet bepaalt niet dat ook aan de gemeenteraad een voorgenomen besluit gestuurd moet worden. Dit mag natuurlijk wel;
6. GS en/ of de minister besluiten binnen vier weken nadat het bevoegd gezag om instemming heeft verzocht om wel/ niet in te stemmen (art. 16.18, eerste lid, Ow);
7. B&W besluiten in overeenstemming met het besluit van GS en/ of de minister en in overeenstemming met het verzaamd advies van de gemeenteraad (art. 16.15b Ow).

Beslistermijn: 26 weken (art. 16.65 Ow en art. 3:18, eerste lid, Awb)

Wij adviseren om in alle gevallen waarin de gemeenteraad verzaamd adviesrecht heeft en de reguliere procedure van toepassing is, de beslistermijn standaard met zes weken te verlengen. Burgemeester en wethouders zijn hiertoe bevoegd

op grond van artikel 16.64, tweede lid, van de Omgevingswet.

Onderdeel B: B&W geen bevoegd gezag

Procedurebeschrijving in relatie tot advies en instemmingsrecht als burgemeester en wethouders niet zelf het bevoegd gezag zijn.

Het betreft de gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders het recht van advies of het recht van advies en instemming heeft over een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan alleen sprake zijn als het college van burgemeester en wethouders voor die aanvraag niet zelf bevoegd gezag is.

Het college van burgemeester en wethouders heeft adviesrecht over bouwactiviteiten, afwijkactiviteiten, rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een monument en milieubelastende activiteiten die plaatsvinden op het grondgebied van de gemeente, maar waarvoor gedeputeerde staten of een minister bevoegd gezag zijn. Bij, kort samengevat, afwijkactiviteiten of milieubelastende activiteiten waarvoor het college bevoegd gezag zou zijn voor een enkelvoudige aanvraag, heeft het college van burgemeester en wethouders zowel het recht van advies, als instemming.

De scenario's zijn doorgenummerd na de scenario's in onderdeel A van deze bijlage.

7. B&W hebben instemmingsrecht, de raad heeft geen verzaamd adviesrecht bij de reguliere procedure;
8. B&W hebben instemmingsrecht, de raad heeft wel verzaamd adviesrecht bij de reguliere procedure;
9. B&W hebben instemmingsrecht, de raad heeft geen verzaamd adviesrecht bij de uitgebreide procedure;
10. B&W hebben instemmingsrecht, de raad heeft wel verzaamd adviesrecht bij de uitgebreide procedure.

Scenario 7: Instemmingsrecht college bij reguliere procedure (zonder verzaamd adviesrecht raad)

1. bevoegd gezag stuurt de aanvraag aan B&W met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 jo 4.20, eerste lid, Ob);
2. B&W geven advies aan het bevoegd gezag;
3. bevoegd gezag bereidt concept-besluit (+ voorgenomen besluit) voor en stuurt dit naar B&W met het verzoek om in te stemmen (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob);
4. B&W besluiten binnen vier weken nadat het bevoegd gezag om instemming heeft verzocht om wel/ niet in te stemmen (art. 16.18, eerste lid, Ow);
5. het bevoegd gezag besluit conform instemmingsbesluit (artikel 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20 Ob).

Beslistermijn: 12 weken (artikel 16.64, eerste lid, Ow)

Scenario 8: instemmingsrecht college + verzaamd adviesrecht raad bij reguliere procedure

1. bevoegd gezag stuurt de aanvraag aan B&W met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 jo 4.20, eerste lid, Ob);
2. B&W sturen de aanvraag naar de raad met verzoek om advies en geven de raad een redelijke termijn (artikel 3:6, eerste lid, van de Awb);
3. raad adviseert binnen de gestelde termijn aan B&W over de aanvraag (art. 4.18, tweede lid, laatste volzin, Ob);
4. B&W sturen het advies van de raad aan het bevoegd gezag;
5. het bevoegd gezag bereidt het concept-besluit (voorgenomen besluit) voor en stuurt dit met een verzoek tot instemming aan B&W (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob);
6. B&W besluiten om al dan niet in te stemmen;
7. Het bevoegd gezag besluit in overeenstemming met het besluit van B&W B&W B&W .

Beslistermijn: 12 weken (artikel 16.64, eerste lid, Ow)

Scenario 9: instemmingsrecht college zonder verzaamd adviesrecht van de raad) bij de uitgebreide procedure

1. bevoegd gezag stuurt de aanvraag aan B&W met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 Ow jo. 4.20, eerste lid, Ob);
2. het bevoegd gezag bereidt het ontwerpbesluit voor en legt dit ter inzage;
3. B&W geeft advies aan het bevoegd gezag naar aanleiding van de aanvraag. Dit advies kan mede worden gebaseerd op het ontwerpbesluit;
4. het bevoegd gezag bereidt het concept-besluit (voorgenomen besluit) voor en houdt rekening met het advies van B&W (dus niet verplicht om het advies in acht te nemen);
5. het bevoegd gezag stuurt het voorgenomen besluit aan B&W en verzoekt om instemming (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob);
6. B&W besluiten binnen vier weken nadat het bevoegd gezag om instemming heeft verzocht om wel/ niet in te stemmen (art. 16.18, eerste lid, Ow);
7. Het bevoegd gezag besluit in overeenstemming met het besluit van B&W.

Beslistermijn: 26 weken (art. 16.65 Ow en art. 3:18, eerste lid, Awb)

Scenario 10: instemmingsrecht college met verzaamd adviesrecht van de raad bij de uitgebreide procedure

1. bevoegd gezag stuurt de aanvraag aan B&W met verzoek om advies te geven over de aanvraag (art. 16.15 Ow jo. 4.20, eerste lid, Ob);
2. B&W stuurt het adviesverzoek aan de raad met verzoek om advies te geven;
3. het bevoegd gezag bereidt het ontwerpbesluit voor en legt dit ter inzage;
4. de raad geeft advies aan B&W naar aanleiding van de aanvraag. Dit advies kan mede worden gebaseerd op het ontwerpbesluit;
5. B&W brengen het advies uit aan het bevoegd gezag;
6. het bevoegd gezag bereidt het concept-besluit (voorgenomen besluit) voor en houdt rekening met het advies van B&W (dus niet verplicht om het advies in acht te nemen);
7. het bevoegd gezag stuurt het voorgenomen besluit aan B&W en verzoekt om instemming (art. 16.16, eerste lid, Ow en art. 4.20, tweede lid, onder a, Ob);
8. B&W besluiten binnen vier weken nadat het bevoegd gezag om instemming heeft verzocht om wel/ niet in te stemmen conform het verzaamd adviesrecht van de raad (art. 16.15b en 16.18, eerste lid, Ow).

Beslistermijn: 26 weken (art. 16.65 Ow en art. 3:18, eerste lid, Awb)

Stappenplan Omgevingsplan

1 Stappenplan voor het wijzigen van het Omgevingsplan

In dit hoofdstuk beschrijven we de (formele) processtappen die nodig zijn om te komen tot een wijziging van het omgevingsplan én de voorbereidende fase die daaraan vooraf gaat.

De gemeente heeft bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch een omgevingsplan met de regels voor activiteiten voor de leefomgeving. Dit omgevingsplan van rechtswege bestaat uit alle bestaande ruimtelijke plannen en bepaalde gemeentelijke verordeningen (voor een specificatie zie artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Ow), de bodemkwaliteitskaarten en de bruidsschatregels.

Om dit omgevingsplan van rechtswege te wijzigen, volgt de gemeente altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De openbare voorbereidingsprocedure staat in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De procedurebepalingen staan in de Omgevingswet (Ow), het Omgevingsbesluit (Ob) en de Awb.

De procedure om te komen tot een wijziging van het omgevingsplan kan in 4 fases worden onderscheiden:

- de voorbereidende fase
- ontwerpfase
- besluitfase
- bekendmakingsfase

Daarna volgt de vijfde fase: de rechtsbeschermingsfase.

Deze vijf fases zetten we hierna in de vorm van een stappenplan uiteen.

1.1 Fase 1: Voorbereidende fase

1.1.1 Principebesluit

Het is niet wettelijk voorgeschreven, maar in de praktijk wel gebruikelijk dat B&W eerst een principebesluit nemen op een verzoek om een omgevingsplan te wijzigen.

In de voorbereidende fase kan worden bepaald of in principe medewerking aan het initiatief kan worden verleend. Dit gebeurt door alle relevante aspecten voor het verzoek (zowel door het raadplegen van interne als externe adviespartijen als door een eventuele verkenning van draagvlak) te wegen.

Onderdeel van de beoordeling is een (eerste) toets aan de instructieregels. Als blijkt dat niet aan de instructieregels kan worden voldaan, moet worden afgewogen of B&W een ont-heffingsverzoek indienen. Het is wenselijk om hier vroegtijdig duidelijkheid over te hebben.

1.1.2 Ketenpartners en adviseurs

De voorbereidende fase leent zich ook voor het inwinnen van adviezen van ketenpartners en adviseurs. Ketenpartners die in deze fase geraadpleegd moeten of kunnen worden zijn de Omgevingsdienst, de Veiligheidsregio, de GGD, Rijkswaterstaat, de provincie, ProRail en het Waterschap.

De voorbereidende fase biedt de gemeente de kans om adviezen in te winnen, te stroomlijnen en integraal te verwerken in of als vervolg op een principebesluit.

1.1.3 Voorwaarden

In deze fase maakt de gemeente ook duidelijk aan de initiatiefnemer onder welke voorwaarden medewerking voorstelbaar is. Het kan gaan om (voorwaardelijke) verplichtingen die onderdeel zullen zijn van het omgevingsplan. Het kan ook gaan om financiële voorwaarden waarvoor de gemeente en

initiatiefnemer een anterieure overeenkomst sluiten. Dit is in basis niet anders dan in de huidige praktijk.

Toch zijn er verschillen: de reikwijdte van de (voorwaardelijke) verplichtingen is ruimer (zie ook [hoofdstuk 3](#) van dit stappenplan). Dit kan ook gevolgen hebben voor de inhoud van de anterieure overeenkomst. Ook bevat de Omgevingswet relevante verschillen voor kostenverhaal ten opzichte van de Wro.

1.1.4 Schadevergoeding

Artikel 13.3c van de Omgevingswet bevat de wettelijke grondslag om een schadevergoedingsovereenkomst aan te gaan met degene die de activiteiten verricht.

Let er als gemeente dus goed op in een dergelijke schadevergoedingsovereenkomst vast te leggen dat degene die verzoekt om het omgevingsplan te wijzigen, wordt geacht degene te zijn die de activiteiten verricht, gekoppeld aan een kettingbeding voor het geval een ander de activiteiten daadwerkelijk verricht.

Om de financiële uitvoerbaarheid van een projectplan te verzekeren, kan het nodig zijn dat een schadevergoedingsovereenkomst wordt getekend. Deze overeenkomst dient ertoe om eventuele verzoeken om nadeelcompensatie af te wentelen op de initiatiefnemer en is daarmee de opvolger van de planschadeverhaalovereenkomst. Is een initiatiefnemer niet bereid om een schadevergoedingsovereenkomst te tekenen, kan dat er toe leiden dat er geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In dat geval staat de financiële uitvoerbaarheid onvoldoende vast waardoor geen evenwichtige situatie te bereiken is.

In de voorbereidende fase dient de initiatiefnemer hierop gewezen te worden en is het wenselijk dat de schadever-

goedingsovereenkomst wordt ondertekend. Ingeval in de voorbereidende fase géén overeenkomst wordt getekend, is dit een reden om een formeel verzoek tot het wijzigen van het omgevingsplan buiten behandeling te laten. Een verzoek kan niet eerder buiten behandeling gelaten worden dan nadat initiatiefnemer formeel in de gelegenheid is gesteld om de aanvraag op dit punt aan te vullen. Zie voor de aanvraagvereisten [hoofdstuk 2](#) van dit stappenplan.

1.1.5 Kostenverhaal

Anterieur contracteren is toegestaan voor de activiteiten in artikel 8.20 Ob. Als anterieur contracteren niet lukt, dienen kostenverhaalsregels als onderdeel van het omgevingsplan te worden vastgesteld.

In het omgevingsplan moeten in dat geval kostenverhaalsgebieden op de digitale plankaart worden aangewezen om publiekrechtelijk kostenverhaal mogelijk te maken. Dit is alleen nodig indien geen getekende anterieure overeenkomst tot stand komt.

Nieuw ten opzichte van de Wro is dat de Omgevingswet de mogelijkheid biedt tot het verhalen van financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied in het publiekrechtelijke spoor. Dit geldt ook voor ontwikkelingen die niet voldoen aan de zogenaamde PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Betaalplanologie is vanzelfsprekend niet toegestaan. De regeling is onderdeel van het omgevingsplan en een basis in een omgevingsvisie of programma is hiervoor vereist (artikel 13.22 Ow). Het omgevingsplan moet ook voorzien in een periodieke verantwoording achteraf van de besteding van de bijdragen.

Publiekrechtelijk kostenverhaal vindt in het concrete geval dan niet langer plaats via de omgevingsvergunning, maar door middel van een kostenverhaalsbeschikking (artikel

13.18 Ow). Het omgevingsplan vervangt in dat geval de figuur die we nu kennen als exploitatieplan en bevat in ieder geval kostenverhaalsgebieden waarvoor kosten worden gemaakt, kostensoorten die aan een kostenverhaalsgebied worden toegerekend, regels over een verplichte financiële bijdrage, regels over de verdeling van de kosten over de activiteiten, regels over de eindafrekening van de kosten.

Het Omgevingsbesluit bevat relevante regels over (verplicht) kostenverhaal (zie artikel 8.13 Ob voor aangewezen activiteiten waarvoor kostenverhaal verplicht is, artikel 8.14 Ob voor de mogelijkheden om af te zien van kostenverhaal en artikel 8.15 Ob voor de kostensoortenlijst). Pas nadat is betaald, is het toegestaan de activiteiten uit te voeren (zie artikel 13.12 Ow). Eén van de bouwactiviteiten waarvoor kosten verhaald worden is de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie (zie artikel 8.13 aanhef en sub a Ob).

Indien initiatiefnemer geen anterieure overeenkomst wil sluiten dan kan dat betekenen dat de gemeente niet meewerkt tenzij het kostenverhaal publiekrechtelijk kan worden afgedwongen.

Kennis over de wettelijke mogelijkheden is dus vereist in de verkenningsfase! Dit leidt er ofwel toe dat een anterieure overeenkomst wordt afgesloten ofwel dat het omgevingsplan ook regels over kostenverhaal bevat.

1.1.6 Bepalen van de omvang van onderzoekslasten

Onder de Omgevingswet is het mogelijk om een aantal onderzoeksverplichtingen die onder de Wro vóór vaststelling van het bestemmingsplan moeten zijn uitgevoerd, door te schuiven naar de fase van vergunningverlening. Volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet kunnen onderzoeksinspanningen zo beter gericht worden op de lokale behoefte waardoor maatwerk mogelijk is (zie kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 290). De ondergrens van onder-

zoeksplichten onder de Omgevingswet is dat uit onderzoeken moet blijken dat er geen evidente belemmeringen zijn die aan uitvoering in de weg staan (zie par. 3.2.4.3 van de nota van toelichtingen bij het Omgevingsbesluit).

Vastgesteld moet kunnen worden dat zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien niet kan worden gerealiseerd. Daarvoor moet de vraag 'of' een initiatief te realiseren is positief te beantwoorden zijn. De 'hoe' vraag, die onder de Wro ook vóór vaststelling van het bestemmingsplan moet zijn beantwoord, kan worden doorgeschoven naar een later moment. Dit hoeft natuurlijk niet. Bij concrete initiatiefplannen is het meestal zinvol om alle onderzoeken – net als onder het huidige recht – in de planfase uit te voeren, omdat de initiatiefnemer snel aan de slag wil. Bij uitnodigende plannen waar de uitkomst in de realisatiefase nog niet vaststaat, is het doorschuiven van onderzoeken interessant. Aan de hand van een [aantal voorbeelden](#) geven we inzicht in de mogelijkheden om een deel van de onderzoeksverplichtingen door te schuiven naar de vergunningfase. Later in deze subparagraaf gaan we in op de mogelijkheden (en gevolgen) van het [doorschuiven van ladderonderzoeken](#), [stikstof-](#) en [flora- en faunaonderzoeken](#).

De Omgevingswet zal mede door de mogelijkheid om onderzoekslasten door te schuiven ruimte gaan bieden voor meer globale en flexibele omgevingsplannen. Voorwaarde voor het maken van globale en flexibele omgevingsplannen en het doorschuiven van onderzoeksplichten is dat deze plannen een nader afweegmoment bevatten. Ontbreekt een nader afweegmoment (oftewel een omgevingsvergunningplicht voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit) kan het onderzoek niet worden verlegd.

De mogelijkheid om onderzoekslasten door te schuiven

hangt dus samen met de wijze waarop de planregels worden geformuleerd: wordt er gekozen om meer te werken met uitnodigingsplanologie en open normen, dan leidt deze keuze ertoe dat doorschuiven eerder nodig is dan bij het werken met gesloten normen en gedetailleerde regels.

Wat betekent het doorschuiven van onderzoekslasten nu precies? Het verschil met het uitvoeren van alle onderzoeken in de planfase is dat niet alle uitvoeringsvarianten volledig onderzocht hoeven zijn voordat het omgevingsplan wordt vastgesteld.

Wanneer het gaat om het toestaan van activiteiten binnen een toegedeelde functie, kunnen de eventueel daarvoor nog benodigde onderzoeken worden verschoven naar de fase van vergunningverlening. Onderzoek is op dat moment toe te spitsen op de activiteit zoals die daadwerkelijk gaat plaatsvinden en alle actuele inzichten en omstandigheden die daarbij van belang zijn.

Twee voorbeelden ter verduidelijking

Het eerste voorbeeld betreft een combinatie met een open normstelling. Een planregel bepaalt dat de bouwhoogte van een appartementengebouw moet passen in het bebouwingsbeeld. Ten tijde van de beoordeling van een concreet initiatief dat voorligt, moet onderzocht en onderbouwd zijn dat hieraan wordt voldaan.

Het tweede voorbeeld betreft een gesloten normstelling in combinatie met een uitnodigende houding. Bijvoorbeeld wanneer de gemeenteraad bepaalt dat woningbouw nabij een bedrijventerrein kan plaatsvinden als het geluidniveau op de gevel ten tijde van het verlenen van de vergunning niet meer bedraagt dan 50 dB(A).

Ten tijde van het wijzigen van het omgevingsplan waarin het maximale geluidniveau wordt vastgelegd, hoeft slechts te zijn onderzocht of het plan niet evident onuitvoerbaar is. In de fase van vergunningverlening moet zijn aangetoond dat het concrete initiatief hieraan voldoet.

Het doorschuiven van een deel van de onderzoekslast is te vergelijken met rechtspraak van de Afdeling over een globaal plan met een uitwerkingsplicht. Ook dan moet ten tijde van de planvaststelling aannemelijk zijn dat één of meerdere uitwerkingen mogelijk zijn die in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. De aanvaardbaarheid dient wel al vast te staan en mag niet worden doorgeschoven naar het uitwerkingsplan (bijv. AbRS 22 maart 201, ECLI:NL:RVS:771 en AbRS 17 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1038).

Dit stappenplan richt zich in het bijzonder op het wijzigen van het omgevingsplan voor plannen van een initiatiefnemer die – in de meeste gevallen – al redelijk concreet zijn uitgewerkt. Uitnodigingsplanologie is dan niet (of in elk geval minder) aan de orde. De Omgevingswet laat het gedeeltelijk doorschuiven van onderzoekslasten ook voor concrete plannen toe, mits het omgevingsplan een vergunningplicht bevat.

Voor concrete initiatiefplannen is het niet wenselijk om onderzoekslasten gedeeltelijk door te schuiven. Het doorschuiven resulteert in een per saldo niet voor een afname (soms zelfs voor een toename) van de onderzoeken die moeten worden uitgevoerd: bij het doorschuiven moet op het moment van vaststelling de aannemelijkheid vaststaan en dus onderzocht zijn. Vervolgens moet in de vergunningfase vast komen te staan dát de activiteiten daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden.

Daarom hanteert de regio de volgende lijn. Voor plannen die concreet zijn en waarvan te verwachten is dat deze op korte

termijn worden uitgevoerd, is de lijn om de onderzoekslast niet door te schuiven.

De onderzoekslast kan wel gedeeltelijk worden doorgeschoven voor zover het niet gaat om een concreet initiatief dat op de korte termijn wordt uitgevoerd, maar om het wijzigen van het omgevingsplan dat pas op de langere termijn wordt uitgevoerd. Denk aan uitleglocaties voor woningbouw buiten het bestaande stedelijke gebied. Daarvoor geldt dat bij de vaststelling (wijziging van het omgevingsplan) geen evidente belemmeringen zijn die aan uitvoering in de weg staan (zie par. 3.2.4.3 van de nota van toelichtingen bij het Omgevingsbesluit).

1.1.7 Doorschuiven ladderonderzoek

Wij geven bijzondere aandacht aan de mogelijkheid om de laddertoets door te schuiven vanwege de gevolgen voor de harde plancapaciteit.

De wet biedt de mogelijkheid om de laddertoets door te schuiven naar de fase van vergunningverlening. In de planfase kan een globaler onderzoek in dat geval volstaan. Het is niet denkbaar dat het doorschuiven van de laddertoets ertoe leidt dat in de planfase in zijn geheel geen onderzoek naar de behoefte hoeft te worden gedaan. Nog steeds zal op grond van artikel 3:2 Awb onderzoek nodig zijn om de behoefte vast te stellen. Een gedetailleerd ladderonderzoek hoeft niet al in de planfase, maar pas in de vergunningfase worden uitgevoerd.

Belangrijk is om te weten wat de gevolgen van het doorschuiven van de laddertoets zijn. Het doorschuiven heeft tot gevolg dat deze locatie niet meetelt als bestaand aanbod van die stedelijke ontwikkeling voor de toepassing van de ladder voor andere locaties in de omgeving. Zolang de toepassing van de ladder is doorgeschoven, is de locatie dus geen

onderdeel van het harde aanbod van die stedelijke ontwikkeling. Pas als een gemeente voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling in het omgevingsplan of voor een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit daadwerkelijk toepassing heeft gegeven aan de ladder, maakt de nieuwe stedelijke ontwikkeling ook onderdeel uit van de harde plancapaciteit. Wil je de nieuwe ontwikkeling laten behoren tot de harde plancapaciteit om te voorkomen dat andere plannen 'voordringen' dan is het doorschuiven van de laddertoets geen optie.

De motiveringsplicht bij een naar de vergunningfase doorgeschoven laddertoets verschilt inhoudelijk niet wezenlijk zal ten opzichte van de huidige situatie waarbij de laddertoets plaatsvindt in het kader van een vast te stellen uitwerkings- of wijzigingsplan.

Dus: een uitleglocatie voor woningbouw voor de langere termijn kan in een wijziging van het omgevingsplan worden verankerd, mits globaal een behoefte kan worden aangetoond (bijvoorbeeld aan de hand van prognoses) zonder dat een volledige laddertoets gedaan moet worden. Deze doorschuifmogelijkheid bestaat alleen als het gewijzigde omgevingsplan een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit voor het bouwen bevat. Zodra zich op enig moment een concreet initiatief aandient waarvoor initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvraagt, moet de volledige laddertoets worden verricht.

1.1.8 Doorschuiven passende beoordeling/ stikstofoets

De Omgevingswet bevat – net als de Wet natuurbescherming – de verplichting om voor een plan of een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn een passende

beoordeling te maken (zie artikel 16.53c, eerste lid, Ow). Het tweede lid van artikel 16.53c Ow bevat de uitzonderingen op deze hoofdregel. Ook deze verschillen niet van het huidige recht.

Bij het wijzigen van het omgevingsplan is een passende beoordeling – voor zover noodzakelijk – niet door te schuiven naar de fase van vergunningverlening (zie ook artikel 10.24 Bkl).

Of een passende beoordeling moet zien op de maximale mogelijkheden die een omgevingsplan biedt of niet, is op dit moment nog niet uitgekristalliseerd. Hieronder volgen enkele passages uit de toelichting op de Aanvullingswet natuur en het Bkl die sturen op een andere invulling dan in het huidige recht.

Bij het vaststellen van bestemmingsplannen moet als hoofdregel worden uitgegaan van een maximale planologische invulling en dat moet worden getoetst op basis van een worst case scenario. Dit volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State. Slechts in uitzonderingsgevallen kan men uitgaan van de representatieve bedrijfssituatie in plaats van maximale mogelijkheden (zie AbRS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2170).

Omgevingsplannen (en andere plannen met mogelijk significant, negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied) zullen passend moeten worden beoordeeld en kunnen alleen worden vastgesteld als op basis van de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.¹

Die delen van plannen die kaderstellend of voorwaarden-scheppend zijn voor concrete toekomstige activiteiten moeten passend worden beoordeeld. Als een omgevingsplan nieuwe woningbouw mogelijk maakt, is sprake van een concrete kaderstellende beslissing, die alleen genomen kan worden als significante effecten voor Natura 2000-gebieden op voorhand op basis van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, danwel een passende beoordeling heeft plaatsgevonden waaruit blijkt dat de woningbouw met zekerheid de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Net als nu het geval is, moet ingeval voor een plan een passende beoordeling is vereist ook een MER worden opgesteld. Een MER is niet verplicht voor een plan voor kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen in een plan die geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (artikel 16.36, derde lid, van de Ow).

Over de verhouding tussen de beoordeling van meer globale plannen en de beoordeling van daarin voorziene projecten zegt de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet natuur (Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 3) het volgende.

“Volgens deskundigen vloeit de eis om bij de passende beoordeling uit te gaan van een maximale planologische invulling niet voort uit de Habitatrictlijn en dus ook niet uit de voormalige Natuurbeschermingswet 1998, de geldende Wet natuurbescherming en het onderhavige voorstel voor de Aanvullingswet natuur, die direct bij de Habitatrictlijn aansluiten. Deze deskundigen wijzen erop dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn inderdaad eist dat niet alleen concrete projectbesluiten, maar ook daaraan voorafgaande plannen, voor zover zij kaderstellend zijn, aan een passende beoordeling

¹ Stb. 2021/ 22, p. 497.

moeten worden onderworpen, maar wijzen erop dat een beoordeling van een plan een ander karakter en een andere diepgang heeft dan de beoordeling van een project. Zij verwijzen naar de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie d.d. 9 juni 2005 in zaak C-6/04 (Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk). Naarmate een plan globaler van inhoud is en minder sturend en bepalend voor de vervolgbesluitvorming, kan ook de passende beoordeling globaler zijn. Naarmate de besluitvorming vordert en concreter wordt, dient ook de beoordeling steeds concreter te worden, aldus de Advocaat-Generaal. Dat betekent volgens de deskundigen dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn niet eist dat steeds wordt bekeken of ook bij een maximale invulling van een plan in alle denkbare omstandigheden met zekerheid geen significante effecten optreden. De eis dat bij het onderzoek ten behoeve van een besluit over een plan moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan lijkt volgens deze deskundigen veeleer afkomstig te zijn uit het Nederlandse systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht.

De verwachting is dan ook dat, nu bestemmingsplannen worden vervangen door omgevingsplannen in de Omgevingswet en deze omgevingsplannen een heel ander karakter hebben dan bestemmingsplannen, de thans ervaren problemen bij de plantoets tot het verleden zullen gaan behoren."

Wij durven naar aanleiding van deze passages niet te concluderen dat een passende beoordeling niet hoeft uit te gaan van de maximale mogelijkheden en globaler kan zijn. In de bestaande rechtspraak is daar in elk geval geen aanknopingspunt voor te vinden (een zeer casuïstische uitzon-

dering daargelaten, bijv. AbRS 9 september 2020, ECLI:N-L:RVS:2020:2170). Er is zeker geen zekerheid te geven dat de Afdelingsrechtspraak over het betrekken van de maximale mogelijkheden in een passende beoordeling onder de Omgevingswet wijzigt.² Een andere conclusie zou erg voorbarig zijn met behoorlijke procesrisico's.

Ons advies over de passende beoordeling

Wij adviseren om bij een wijziging van het omgevingsplan voor het bieden van ontwikkelmogelijkheden voor woningbouw waar mogelijk ofwel in de planregels te waarborgen dat geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt ofwel bij het opstellen van een passende beoordeling uit te gaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt om zeker te stellen dat zich geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied kan plaatsvinden.

Net als onder het huidige recht is een quickscan gebiedsbescherming de eerste stap. Als niet uit te sluiten is dat een ontwikkeling voor een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige gebieden kan veroorzaken, is een passende beoordeling nodig. De passende beoordeling blijft net als onder het huidige recht gekoppeld aan een m.e.r.-procedure.

Bij een stikstoftoename als gevolg van een ontwikkeling blijft het mogelijk om een omgevingsvergunning voor natuur één op één in te passen in het omgevingsplan. In dat geval moet dus eerst een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit zijn verleend voordat het omgevingsplan voor de gevraagde ontwikkeling is vast te stellen.

Als de ontwikkeling aan te merken is als een project in de zin van de Habitatrictlijn, geldt op grond van artikel 5.1, eerste

lid, de Omgevingswet de verplichting om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit aan te vragen.³

1.1.9 Flora en fauna (soortenbescherming)

Voor soortenbescherming verschilt de beoordeling van een omgevingsplan ten opzichte van Natura 2000-gebieden. Voor het vaststellen van een omgevingsplan is van belang of de raad het plan heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

De Omgevingswet brengt hier geen verandering in.

1.1.10 Tussenconclusie onderzoekslast

In de voorbereidingsfase moet worden bepaald hoe de onderzoekslast verdeeld gaat worden. Betreft het een plan dat nog niet is uitgewerkt/ waarvan de initiatiefnemer nog niet precies weet hoe het eruit gaat zien? Dan kan het doorschuiven van onderzoeksverplichtingen een interessante mogelijkheid zijn. Het is voor zowel de gemeente als voor initiatiefnemer van belang om vroegtijdig te weten welke keuze hierin gemaakt wordt.

Als het gaat om (meer) uitgewerkte initiatieven waarbij de bedoeling is om zo snel mogelijk concrete besluitvorming te laten plaatsvinden, is het doorschuiven van onderzoeken geen interessante optie. Gemeente en initiatiefnemer moeten dan vroegtijdig aangeven welke onderzoeken moeten zijn verricht voordat een omgevingsplan wordt vastgesteld/ of voordat een ontwerpplan ter inzage wordt gelegd.

Wij adviseren om afspraken over onderzoeksverplichtingen zo veel mogelijk in de anterieure overeenkomst vast te leggen.

² Stb. 2021/ 22, p. 373.

³ Stb. 2021/ 22, p. 372-376.

1.1.11 Beslistermijn

Bij een verzoek om een wijziging van het omgevingsplan verwachten wij dat de rechtspraak over beslistermijnen onge-wijzigd zal blijven.

In – inmiddels vaste – rechtspraak heeft de Afdeling het volgende overwogen. De beslistermijn wordt geacht te zijn overschreden indien het bevoegd gezag binnen 14 weken na ontvangst van de aanvraag geen definitief besluit heeft genomen (in de vorm van een afwijzing) en evenmin een ontwerp van een besluit ter inzage heeft gelegd (AbRS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3189).

Als de gemeenteraad niet tijdig een besluit neemt, kunnen niet van rechtswege dwangsommen worden verbeurd. Een aanvrager kan wel in beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State om een besluit af te dwingen. De Afdeling kan de gemeenteraad opdragen om binnen een bepaalde termijn een besluit te nemen op straffe van (relatief hoge) dwangsommen.

1.1.12 Vorbereidingsbesluit

De gemeenteraad kan een voorbereidingsbesluit vaststellen voor het opnemen van 'voorbeschermingsregels' in het omgevingsplan (op grond van artikel 4.14 Ow). Deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan B&W. Op grond van het tweede lid van artikel 4.14 Ow wijzigt het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan met voorbeschermingsregels.

Door de voorbeschermingsregels op te nemen in het omgevingsplan en niet zoals nu alleen in het voorbereidingsbesluit, hoeft alleen het omgevingsplan te worden geraadpleegd om te zien of een bepaalde ontwikkeling mogelijk is. De voorbeschermingsregels in het omgevingsplan zijn niet appellabel (dit wordt net als nu geregeld via bijlage 2 bij de Awb, zie kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 352). Een voorbe-

reidingsbesluit kan overigens wel exceptief worden getoetst.

Voorbeschermingsregels kunnen alleen betrekking hebben op hetgeen is opgenomen in artikel 4.14, derde lid, onder a t/m d van de Ow. Zo kan een verbod worden opgenomen om bepaalde activiteiten te verrichten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan maar nog niet werden verricht. Ook kunnen regels uit het omgevingsplan buiten toepassing worden verklaard die in strijd zijn met een dergelijk verbod. De voorbeschermingsregels (als gevolg van het voorbereidingsbesluit) vervallen na 1 jaar en 6 maanden of zoveel eerder als de wijziging van het omgevingsplan (ten behoeve waarvan die voorbeschermingsregels waren opgenomen) is bekendgemaakt of in werking treedt. Met deze voorbeschermingsregels kan de gemeente een gebied beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen tijdens de periode dat de wijzigingsprocedure van het omgevingsplan loopt. De met een voorbereidingsbesluit toegevoegde voorbeschermingsregels zullen in het digitaal raadpleegbare omgevingsplan als zodanig herkenbaar zijn.

Bijvoorbeeld als de gemeente een bestaand agrarisch gebied wil omvormen tot woongebied. De voorbeschermingsregels kunnen dan verbieden om in dit agrarisch gebied nieuwe agrarische gebouwen, zoals een schuur, te bouwen.

Ook het Rijk en de provincie kunnen voorbeschermingsregels in het omgevingsplan opnemen. Dit kan als het Rijk of de provincie een projectbesluit wil voorbereiden of een instructie wil geven. Of een instructieregel wil opstellen voor het stellen van regels in het omgevingsplan.

Na dit voorbereidingsbesluit volgen de procedurestappen voor het wijzigen van het omgevingsplan.

1.1.13 Mer(beoordeling)

Bij de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan moet een plan-mer worden gemaakt als:

- een passende beoordeling van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied moet worden gemaakt.
- het omgevingsplan een kader vormt voor projecten die zijn aangewezen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit.
- het omgevingsplan een kader vormt voor andere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Als dit zo is, gelden in de voorbereidingsprocedure de aanvullende regels voor een m.e.r. voor plannen en programma's van paragraaf 16.4.1 Omgevingswet en afdeling 11.1 Omgevingsbesluit.

De wijziging van het omgevingsplan kan ook direct ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maken uit bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Bijvoorbeeld de aanleg van een industrieterrein of een woonwijk. Als dit zo is, gelden in de voorbereidingsprocedure de regels voor project-mer uit paragraaf 16.4.2 Omgevingswet en afdeling 11.2 Omgevingsbesluit.

Voor een plan (of programma) dat een kader vormt voor een project dat niet mer-(beoordelings)plichtig is, geldt onder de huidige wetgeving geen plan-MER-plicht. Onder de Omgevingswet geldt voor deze gevallen wel een mer-beoordelingsplicht (zie artikel 16.36, vierde en vijfde lid, Ow). Er bestaat geen onderscheid meer tussen een formele en vormvrije mer-beoordeling op grond van drempelwaarden. Het aparte mer-beoordelingsbesluit vervalt bovendien. Het resultaat en de motivering van de mer-beoordeling moeten straks in het (ontwerp)omgevingsplan worden opgenomen. Een aparte kennisgeving en terinzagelegging van het mer-beoordelingsbesluit hoeft daarom niet meer plaats te vinden (zie artikel 16.36, vijfde lid, Ow en artikel 11.1, eerste lid, Ob en artikel 16.43, tweede en derde lid, Ow en 11.11, tweede lid, Ob).

Heeft de gemeente ook een milieueffectrapport opgesteld? Dan kan de gemeente dit stuk als onderdeel van het ontwerp-omgevingsplan of als apart stuk ter kennis geven. Beide worden tegelijkertijd ter kennisgeving gepubliceerd in het gemeenteblad (artikel 16.40, derde lid, Ow).

1.1.14 Delegatiemogelijkheid

Artikel 2.8 van de Ow maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeert aan B&W. De gemeenteraad neemt hiertoe een delegatiebesluit waarin de reikwijdte van de bevoegdheid aan B&W is vastgelegd. De raad kan bepalen binnen welke grenzen, binnen welke voorwaarden en ook binnen welke termijn. Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid.

Delegatie biedt vooral efficiencyvoordelen. De mogelijkheid tot delegatie is echter beperkt; deze mag in elk geval niet integraal (dus voor alle wijzigingen van het omgevingsplan) worden toegepast. Tegen een delegatiebesluit kunnen geen rechtsmiddelen worden aangewend.

Uit de memorie van toelichting volgt dat artikel 2.8 van de Ow geen voortzetting is van artikel 3.6 Wro: de reikwijdte is groter en het delegatiebesluit is geen onderdeel van het omgevingsplan:

Anders dan bij artikel 3.6 Wro, hoeft niet al op het tijdstip van het vaststellen van het delegatiebesluit te zijn aangetoond dat de gedelegeerde aanpassingen van het omgevingsplan zullen voldoen aan het wettelijke kader. Evenmin hoeft al bij het vaststellen van het delegatiebesluit te worden ingegaan op de wijze waarop de rechtszekerheid voor be-

langhebbenden zal zijn geborgd in de aan te passen delen. Verder kan, anders dan onder de Wro, delegatie afhankelijk worden gemaakt van een onzekere, toekomstige gebeurtenis.⁴

Ter verduidelijking: een uitwerkingsplicht en wijzigingsbevoegdheid kunnen alleen in het bestemmingsplan worden opgenomen als deze objectief begrensd worden. Het toepassen van een uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid mag niet afhankelijk worden gesteld van een toekomstige onzekere gebeurtenis. Al bij de planvaststelling moet duidelijk zijn aan welke voorwaarden het plan moet voldoen én deze voorwaarden mogen niet onzeker zijn. Zie bijvoorbeeld de Efteling-uitspraak (AbRS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2439, r.o. 75.1). Hieruit volgt dat de voorwaarde dat aan geluidgrenswaarden moet zijn voldaan geen onzekere toekomstige gebeurtenis is, omdat de geluidgrenswaarden op het moment van planvaststelling vast staan (rechtstreeks geldende regels). Bij de voorbereiding is al onderzocht of aan de grenswaarden kan worden voldaan en dat is het geval. Dit betreft daarom géén onzekere toekomstige gebeurtenis.

Voor een delegatiebesluit onder de Omgevingswet gelden deze restricties niet.

Voor het wijzigen van het omgevingsplan door B&W gelden dezelfde inhoudelijke en procedurele vereisten als voor de gemeenteraad.

In de voorbereidende fase zal helder moeten zijn of de raad een delegatiebesluit is genomen dat relevant is voor het initiatiefplan.

1.1.15 Kennisgeving voornemen om omgevingsplan te wijzigen

Als de uitkomst van de voorbereidende fase is dat de gemeente bereid is om het omgevingsplan te wijzigen, geldt de volgende verplichting.

Vóór de terinzagelegging moet de gemeente kennis geven van het voornemen om het omgevingsplan te wijzigen (in het digitale gemeenteblad. Zie artikel 3:12 Awb voor de inhoud van de kennisgeving.

Bovendien volgt uit artikel 10.2, eerste lid, van het Omgevingsbesluit dat bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken, daaronder begrepen de provincie.

Uit de wet volgt niet de verplichting om een ontwerpomgevingsplan aan de provincie te sturen.

1.1.16 Voorbereiden (concept) wijziging van het omgevingsplan

Nadat een positief principebesluit is genomen bereidt de initiatiefnemer een conceptwijziging van het omgevingsplan voor.

Hoe dit concept eruit ziet is afhankelijk van de status van het (casco)omgevingsplan van de gemeente.

Ongeacht de status van het (casco)omgevingsplan dienen regels voor de nieuwe ontwikkeling gesteld te worden en/of de nieuwe ontwikkeling ingepast te worden in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 404.

De werkingsgebieden moeten worden aangepast op het planinitiatief. Dit gebeurt in de gekozen plansoftware conform de digitale vereisten van de Omgevingswet (STOP/ TPOD).

Tegelijkertijd wordt in de plansoftware een wijzigingsbesluit voorbereid. Daarin zijn alle mutaties ten opzichte van het tijdelijke omgevingsplan zichtbaar. Bovendien dient de gemeente aan te geven welke bruidsschatartikelen voor de betreffende planlocatie wijzigen vervallen of worden overgeheveld naar het te wijzigen deel van het omgevingsplan (oftewel: het nieuwe deel van het omgevingsplan).

1.2 Fase 2: Ontwerpfase

Tussen de voorbereidende fase en de ontwerpfase stelt de gemeente eventueel een milieueffectrapport (MER) op, moet zijn beoordeeld of het plan definitief voldoet aan alle inhoudelijke vereisten (zie hoofdstuk 5 van dit stappenplan). De ontwerpplanregels en de digitale plankaart worden voorbereid in de plansoftware die de gemeente heeft gekozen. Het ontwerpomgevingsplan moet voldoen aan de vereisten die de STOP/ TPOD daaraan stelt.

Bij het ontwerpwijzigingsplan hoort een motivering van de wijziging met een verantwoording van het plan (vergelijkbaar met de [GoFlo bij de Bopa](#)). Daarnaast kan de gemeente kiezen om een artikelsgewijze toelichting op te stellen en/ of een toelichting op de opzet van het plan (gericht op de plansystematiek).

Nieuw ten opzichte van de procedure onder het huidige recht is dat ook een voornemen tot weigering om het omgevingsplan te wijzigen de uitgebreide procedure doorloopt. Een met artikel 3.9 van de Wro vergelijkbaar artikel keert niet terug in de Omgevingswet. Tegen het besluit tot het wijzigen van een

omgevingsplan kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg. Dezelfde procedure is van toepassing op de afwijzing van een verzoek tot wijziging van een omgevingsplan. Zie verder paragraaf 2.5 van dit stappenplan.

De gemeente plaatst het ontwerpbesluit integraal in het digitale gemeenteblad (artikel 10.3c Ob).

De gemeente legt het ontwerp-omgevingsplan en de bijbehorende stukken 6 weken ter inzage (artikel 3:11 Awb). Ook het MER wordt als onderdeel van het omgevingsplan of als apart stuk ter inzage gelegd (artikel 16.40, derde lid, Ow).

De gemeente moet in sommige gevallen een advies over het MER vragen aan de Commissie m.e.r. Dit moet uiterlijk op het moment dat het ontwerpbesluit en het MER ter inzage worden gelegd (artikel 16.39 Ow en artikel 11.2 Ob).

Als er tijdens de terinzagelegging nieuwe relevante stukken of gegevens zijn, legt de gemeente die ook ter inzage (artikel 3:14 Awb).

Een ieder kan een zienswijze naar voren brengen.

1.3 Fase 3: Besluitfase

Binnen 6 weken vanaf het moment van terinzagelegging van het ontwerpbesluit kan iedereen zienswijzen inbrengen. Dit kan schriftelijk of mondeling.

Zienswijzen kunnen ook gaan over het MER. Zienswijzen kunnen niet gaan over het deel van het ontwerp dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een bui-

tenplanse omgevingsplanactiviteit (artikelen 16.23, 16.31 en 16.40, derde lid, Ow en 3:15 en 3:16 Awb).

De gemeente maakt een verslag van mondeling ingebrachte zienswijzen (artikel 3:17 Awb). Als er tijdens de termijn van 6 weken geen zienswijzen op het ontwerpbesluit zijn gekomen, dan:

- doet de gemeente hiervan zo spoedig mogelijk mededeling in het elektronische gemeenteblad.
- neemt de gemeente het besluit binnen 4 weken nadat de termijn voor zienswijzen is verstreken (artikel 3:18, vierde lid, Awb). Dit is een termijn van orde.

Los van de motiveringsplicht van artikel 3:46 Awb, geeft de gemeente ook aan welke rol publieksparticipatie heeft gespeeld.

De gemeente geeft in ieder geval aan:

- hoe ze aan publieksparticipatie heeft gedaan.
- wat de resultaten daarvan zijn.
- hoe ze invulling heeft gegeven aan haar participatiebeleid.

Zie hiervoor artikel 10.2 Omgevingsbesluit.

Heeft de gemeente een MER opgesteld voor het omgevingsplan? Dan is er een minimumtermijn van 2 weken tussen het aflopen van de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen, en het vaststellen van het omgevingsplan (artikel 16.40, vierde lid, Ow en artikel 16.50, tweede lid, Ow).

De gemeenteraad stelt het gewijzigde omgevingsplan vast.

Ingeval burgemeester en wethouders een voornemen tot weigeren om een wijziging van het omgevingsplan vast te stellen als ontwerpbesluit ter inzage hebben gelegd, kan de situatie zich voordoen dat de gemeenteraad positief is over

een initiatiefplan en de wens heeft om wél medewerking te verlenen.

In dat geval dient een nieuw ontwerpbesluit te worden voorbereid. Als stukken die nodig zijn voor een (nadere) beoordeling ontbreken, kunnen burgemeester en wethouders deze alsnog met toepassing van artikel 4:5 van de Awb opvragen. Dit doet zich voor in het geval deze stukken niet eerder opgevraagd, vanwege het voornemen tot weigeren.

1.4 Fase 4: Bekendmakingsfase

Tussen de vaststelling van (de wijziging van) het omgevingsplan en de bekendmaking moeten minimaal 2 weken zitten.

Behalve als:

- Gedeputeerde staten over het ontwerp-omgevingsplan geen zienswijzen naar voren hebben gebracht.
- De gemeente geen wijzigingen in het ontwerp-omgevingsplan heeft aangebracht.
- Gedeputeerde Staten hebben bepaald dat het omgevingsplan eerder ter inzage mag worden gelegd. Dit is een besluit waar geen bezwaar of beroep tegen kan worden ingesteld.

Zie hiervoor artikel 16.77b, eerste lid, Omgevingswet.

De gemeente maakt het besluit bekend door het te publiceren in het elektronische gemeenteblad. Dit gebeurt door het raadsbesluit met de wijziging van het omgevingsplan in de plansoftware te publiceren in de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) Tegelijk met de bekendmaking, geeft de gemeente kennis van de terinzagelegging van de bijbehorende stukken.

Daarnaast stuurt het bevoegd gezag een exemplaar van het

besluit aan degenen die zienswijzen over het ontwerpbesluit hebben ingediend. Zie artikelen 3:42, 3:44, tweede lid en 3:45 Awb voor de details van deze regeling.

Tegelijkertijd met, of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking, doet het bevoegd gezag in ieder geval mededeling van het besluit aan:

- degenen die bij de voorbereiding een zienswijze hebben ingebracht.
- een adviseur, als het bevoegd gezag van zijn advies afwijkt.

Het bevoegd gezag vermeldt hierbij door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan en beroep mogelijk is.

Zie artikelen 3:43 tot en met 3:45 Awb voor de details van deze regeling.

Een wijziging van een omgevingsplan treedt in werking op de dag waarop 4 weken zijn verstreken sinds de dag waarop de gemeente het besluit bekend heeft gemaakt. De gemeente kan een later tijdstip van inwerkingtreding in het omgevingsplan opnemen. Zie artikel 16.78, eerste lid, Omgevingswet.

De regels van het omgevingsplan worden tot slot zichtbaar in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSODe regels van het omgevingsplan komen dan automatisch in het Omgevingsloket. Iedereen kan zo op een kaart zien welke regels waar gelden.

Zie artikel 20.26, lid 1 en 2 Omgevingswet.

1.5 Fase 5: Rechtsbescherming

Tegen het omgevingsplan staat beroep open bij de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State. Zoals hiervoor in paragraaf 2.2 al aan de orde kwam, geldt dat ook voor een weigering om het omgevingsplan te wijzigen (artikel 2.4 en 16.28 van de Omgevingswet).

Sinds het 'Varkens in Nood-arrest' van het Europese Hof van Justitie van 14 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:7) en twee uitspraken van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (van 14 april 2021, ECLI:NLRVS:2021:786, en van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953) kunnen naast belanghebbenden die een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht, ook niet-belanghebbenden die een zienswijze naar voren hebben gebracht én belanghebbenden die geen zienswijze naar voren hebben gebracht, in beroep bij de Afdeling. Volledigheidshalve hebben wij het schema over beroep tegen bestemmingsplannen hieronder ingevoegd (zie hieronder). Dit schema geldt, tot aan het moment dat wettelijke aanpassingen volgen, ook voor beroepsprocedures tegen omgevingsplannen.

Of zo'n beroep kansrijk is, is maar zeer de vraag. In veel gevallen zal het relativiteitsvereiste aan een gegrond beroep in de weg staan.

Dit vormt een (nieuw) procesrisico in de beroepsfase tegen een omgevingsplan.

1.6 Bijzondere situaties bij de procedure voor het wijzigen van het omgevingsplan

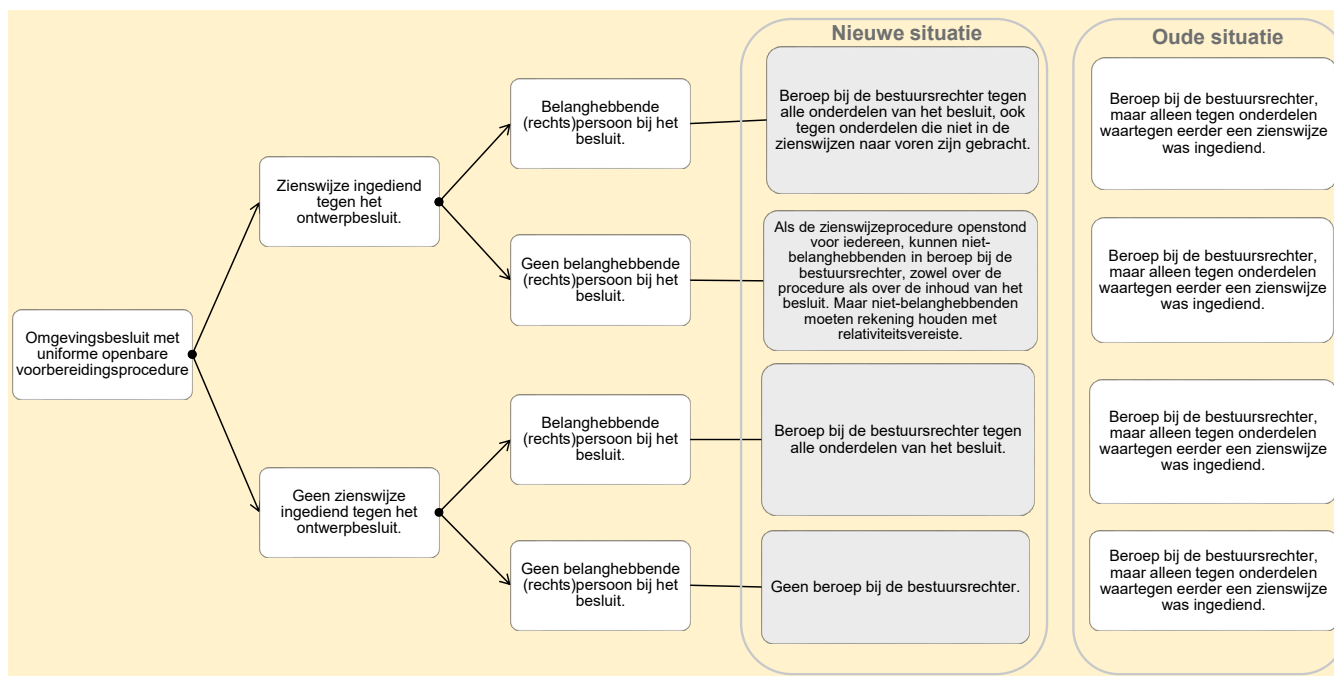
In een aantal bijzondere gevallen geldt een afwijkende procedure van de hiervoor weergegeven procedure. Dit lichten we hierna per uitzonderingsgeval toe.

1.6.1 Gemeentelijk project van publiek belang

Is de wijziging van het omgevingsplan nodig om een gemeentelijk project van publiek belang te realiseren? Dan kan de gemeente in plaats van de hierboven beschreven procedure, stappen uit de projectprocedure volgen. Dit staat in artikel 5.55 Omgevingswet.

Voor de realisatie van projecten die niet passen in het omgevingsplan beschikken gemeenten over de mogelijkheid om het omgevingsplan te wijzigen of een Bopa te verlenen. Het wetsvoorstel voorziet niet in een projectbesluit op gemeentelijk niveau. Het wetsvoorstel voorziet wel in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor de gemeente ter voorbereiding van een project van publiek belang met het omgevingsplan.

Bij een project van publiek belang moet gedacht worden de aanleg of reconstructie van een rondweg of de herinrichting van een winkelgebied. Het kan bijvoorbeeld niet enkel gaan om de vestiging of uitbreiding van een individueel bedrijf of



Figuur 1: Schema zienswijzen ABRvS n.a.v. Varkens in Nood

de bouw van enkele woningen. Er moet sprake zijn van de aanleg of herinrichting van publieke voorzieningen in het publiek domein. Het grootschalige karakter en het publiek belang kunnen bijvoorbeeld blijken uit de motivering van het lokale beleid waar het betreffende project deel van uitmaakt, zoals dat is neergelegd in de gemeentelijke omgevingsvisie.⁵

Als toepassing wordt gegeven aan artikel 5.55 Ow, is de sneller en beter-voorbereiding van toepassing. Dit betekent onder meer dat ter voorbereiding van de in het omgevingsplan op te nemen regels over een project van publiek belang een brede verkenning met participatie dient plaats te vinden en dat in het voornemen kan worden bepaald of een voorkeursbeslissing wordt genomen.

Als voor een project van publiek belang aan deze procedure toepassing is gegeven, is ook artikel 16.85 Ow van overeenkomstige toepassing. Dat houdt in dat de rechterlijke beslistermijn bij beroep tegen het opnemen van de regels in het omgevingsplan zes maanden bedraagt, te rekenen vanaf de ontvangst van het verweerschrift. In bijzondere omstandigheden kan deze termijn met ten hoogste drie maanden worden verlengd (artikel 16.85, tweede lid). Hiermee ontstaat ook voor gemeentelijke projecten het procedurele voordeel van een versnelde behandeling van het beroep door de rechter.

1.6.2 Reactieve interventie

De provincie kan in bijzondere situaties ingrijpen na de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan door de gemeente. Dit heet een reactieve interventie (artikel 16.21 Ow). Het inzetten van de reactieve interventie kan alleen als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij moet er sprake zijn van een provinciaal belang dat door de provincie in een openbaar document is aangegeven.

Voor de provinciale betrokkenheid bij het omgevingsplan voorziet de Omgevingswet in een bevoegdheid die sterk lijkt op de reactieve aanwijzing zoals de Wro en Wabo die kennen. Gedeputeerde staten kunnen na de bekendmaking van het omgevingsplan bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan. In deze regeling is een procedurele verbetering doorgevoerd ten opzichte van de regeling onder de Wro. Deze houdt in dat het interventiebesluit wordt genomen en bekendgemaakt nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan.

Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige praktijk, waarbij de reactieve aanwijzing voorafgaand aan de publicatie van het vastgestelde bestemmingsplan moet plaatsvinden. Veel bestemmingsplannen worden gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp daarvan. In die gevallen moet de gemeente wachten met de publicatie van het bestemmingsplan, terwijl er bij die wijzigingen veelal geen provinciale belangen aan de orde zijn.

Onder de Omgevingswet treedt het omgevingsplan vier weken na de mededeling in werking. Binnen deze periode kunnen gedeputeerde staten besluiten dat onderdelen van het omgevingsplan geen deel blijven uitmaken van het omgevingsplan. Het interventiebesluit treedt dan tegelijkertijd in werking met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft. De beroepstermijn en de termijn voor gedeputeerde staten om een interventiebesluit te nemen beginnen dus op hetzelfde moment. Door deze termijnen parallel te schakelen wordt tenminste vier weken tijdswinst geboekt ten opzichte van de regeling onder de Wro.

Uit artikel 10.3 Omgevingsbesluit volgt de verplichting om het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan onverwijld aan

gedeputeerde staten te sturen in een geval als bedoeld in artikel 16.21 van de Omgevingswet.

Net als in de Wro en Wabo wordt voor de inzet van de interventiebevoegdheid als voorwaarde gesteld, dat van deze bevoegdheid uitsluitend gebruik kan worden gemaakt als er strijd is met een provinciaal belang. Het belang moet blijken uit een document dat door een bestuursorgaan van de provincie openbaar is gemaakt. Dit document kan een juridisch bindend besluit zijn, zoals de omgevingsverordening, een instructie of een voorbereidingsbesluit, maar ook een beleidsdocument zoals de omgevingsvisie, een beleidsbrief of beleidsnota. Nationale belangen kunnen ook als een provinciaal belang worden aangemerkt en door de provincie worden behartigd. Wanneer daarvan sprake is kan ook gebruik worden gemaakt van deze bevoegdheid.

Een andere voorwaarde voor gebruik van de interventiebevoegdheid is dat gedeputeerde staten over het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend waaruit de bezwaren tegen het besluit blijken. Wordt de provinciale zienswijze niet volledig in het omgevingsplan opgenomen, of zijn er in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van de provinciale zienswijze, dan kunnen gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van het omgevingsplan.

⁸ Dit volgt uit de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgeving-swet, kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, par. 4.5.4 en de toelichting bij artikel 5.53 (later vernummerd tot artikel 5.55 van de Ow).

2 Aanvraagvereisten bij verzoek om OP te wijzigen

Anders dan bij een aanvraag om een omgevingsvergunning gelden er geen wettelijke aanvraagvereisten voor het wijzigen van een omgevingsplan. In elk geval zijn de gegevens nodig voor een beoordeling of het initiatief voldoet aan de inhoudelijke beoordelingsregels voor een wijziging van het omgevingsplan.

Een verzoek om het omgevingsplan te wijzigen is geen verzoek om een beschikking te nemen, maar een verzoek om een besluit van algemene strekking te nemen. Daarin verschilt een verzoek om een omgevingsplan te wijzigen van een aanvraag om een (buitenplanse) omgevingsvergunning.

Relevant is om te weten welke consequenties dit meebrengt voor het opvragen van (aanvullende) stukken die nodig zijn voor de beoordeling van een verzoek om een omgevingsplan te wijzigen.

Ingevolge artikel 3:10, derde lid, van de Awb is afdeling 4.1.1 de Awb mede van toepassing op andere besluiten dan beschikkingen, indien deze op aanvragen worden genomen en voorbereid overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb. Afdeling 4.1.1 van de Awb stelt eisen aan een aanvraag (in het bijzonder in artikel 4:2) en geeft procedurele regels en mogelijkheden. Uit artikel 4:4 van de Awb volgt dat het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen, voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens een formulier vaststellen, voor zover daarin niet is voorzien bij wettelijk voorschrift.

Ingevolge artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat ook een verzoek om het omgevingsplan te wijzigen buiten behandeling kan worden gelaten als de vereiste stukken voor een beoordeling van het verzoek ontbreken.

Volledigheidshalve merken wij op dat de Omgevingswet bepaalt dat ook bij een afwijzing om het omgevingsplan te wijzigen de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd moet worden (zie Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299). Dat is anders dan nu. Een met artikel 3.9 van de Wro vergelijkbaar artikel keert niet terug in de Omgevingswet. Zie ook paragraaf 2.2 van dit stappenplan.

Een besluit op een aanvraag om het omgevingsplan te wijzigen is geen beschikking. Daarom kan de gemeenteraad niet van rechtswege dwangsommen verbeuren (artikel 4:17 van de Awb).⁶

De Afdeling kan daarentegen wel dwangsommen opleggen. Dat zit als volgt. Degene die verzoekt om het omgevingsplan te wijzigen heeft bij het uitblijven van een beslissing binnen de wettelijke beslistermijn (zie paragraaf 2.1 van dit stappenplan) de mogelijkheid om de gemeenteraad in gebreke te stellen op grond van artikel 6:12, tweede lid, van de Awb. Indien het gevraagde besluit ook daarna uitblijft, kan verzoeker in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad

van State tegen het niet tijdig beslissen op zijn verzoek. Een dergelijk beroep kan ertoe leiden dat de Afdeling de gemeenteraad een opdracht geeft om alsnog een beslissing te nemen, gekoppeld aan dwangsommen (zie artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb).

2.1 Minimale vereisten

De Omgevingswet bevat zoals gezegd geen wettelijke aanvraagvereisten voor een wijziging van het omgevingsplan. Desondanks geven we een richtlijn welke stukken van belang zijn om een verzoek om een wijziging van het omgevingsplan te kunnen beoordelen.

2.1.1 Mate van concreetheid initiatiefplan

In elk geval moet duidelijk zijn wat het initiatiefplan is en wie de verzoeker is. Daarvoor kunnen dezelfde vereisten worden gehanteerd als voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. Artikel 7.3 van de Omgevingsregeling (Or) bevat de algemene aanvraagvereisten voor een omgevingsvergunning. Sub a t/m f kunnen ook van toepassing worden verklaard op een verzoek om omgevingsplan te wijzigen.

Een plan is voldoende concreet als de aanvaardbaarheid in voldoende mate kan worden beoordeeld. Wij verwijzen voor de keuzemogelijkheden over de mate van concreetheid naar paragraaf 2.1 van deze memo, vanwege de relatie met de onderzoekslast.

Betrekken van andere initiatieven in plangebied
Verder volgt uit vaste rechtspraak dat bij een wijziging van een bestemmingsplan een bouwplan dat voldoende concreet is, moet worden meegenomen in de planprocedure. Ons inziens blijft deze rechtspraak onder de Omgevingswet onverkort van belang. Een plan is voldoende concreet indien

⁵ Dit volgt uit de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgeving-swet, kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, par. 4.5.4 en de toelichting bij artikel 5.53 (later vernummerd tot artikel 5.55 van de Ow).

alle relevante aspecten kunnen worden beoordeeld. Dit volgt uit vaste rechtspraak, bijvoorbeeld AbRS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2909, r.o. 9.1 en 9.3:

“In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. Als bepaalde onderzoeken of andere stukken ontbreken én de bewijslast daarbij rust op de initiatiefnemer, dan moet de gemeenteraad de initiatiefnemer daarop attenderen en meedelen wanneer de ontbrekende stukken aangeleverd moeten worden (zie uitspraak van 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772).

9.3. Naar het oordeel van de Afdeling is het initiatief voor een woning op dit perceel voldoende concreet en tijdig kenbaar gemaakt bij de raad. Hierbij wordt in ogenschouw genomen dat [appellant sub 9] en anderen in hun zienswijze concreet hebben aangegeven waar precies een woning wordt gewenst. Verder stelt de Afdeling vast dat de raad ten tijde van de vaststelling van het plan niet heeft aangegeven welke stukken nog nodig waren of op welke aspecten nader onderzoek was vereist. De Afdeling is gelet op het vorenstaande van oordeel dat de raad een ruimtelijke afweging had moeten maken over het initiatief voor het zomerhuis.”.

2.1.2 Participatie

Op grond van het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling moet het bevoegd gezag voldoen aan de participatievereisten. Op grond van artikel 10.2 van het Ob geldt een

motiveringsplicht voor vroegtijdige publieksparticipatie. Uit het eerst lid volgt dat bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken. Uit het tweede lid volgt dat bij het vaststellen van het omgevingsplan wordt aangegeven hoe deze partijen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke participatiebeleid.

Anders dan bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsplanactiviteitvergunning geldt participatie niet als aanvraagvereiste voor een omgevingsplan.

De verantwoordelijkheid voor participatie ligt bij een wijziging van het omgevingsplan bij het bevoegd gezag. Bij de Bopa ligt deze verantwoordelijkheid bij aanvrager.

Als de gemeente een rol ziet weggelegd voor initiatiefnemer zullen hier vroegtijdig afspraken over moeten worden gemaakt.

2.2 Inhoudelijke stukken

De vraag welke stukken precies nodig zijn om een verzoek om het omgevingsplan te wijzigen is niet uitputtend te beantwoorden. Nodig zijn alle stukken die nodig zijn om te beoordelen of een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden bereikt. Zie [hoofdstuk 3](#) van dit stappenplan voor een uiteenzetting over het begrip ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ en het beoordelingskader. De onderbouwing van een initiatiefplan moet inzichtelijk maken dat aan het beoordelingskader wordt voldaan.

Het hangt in grote mate af van de aard en inhoud van het initiatief om te kunnen bepalen aan welke voorwaarden

precies moet zijn voldaan en ook welke gegevens moeten zijn ingediend. Desondanks benoemen we in deze paragraaf waar in de stukken sowieso aandacht voor moet zijn.

De motivering van een wijziging van het omgevingsplan komt op de meeste punten overeen met de [GoFlo die als bijlage bij het stappenplan voor de Bopa is gevoegd](#). Daarin moeten in elk geval de volgende onderwerpen aan bod komen.

2.2.1 Plan voldoet aan Bkl

Het initiatiefplan dient in beginsel te voldoen aan de instructie(regel)s van het Rijk. Uit de motivering van het plan moet dit tot uitdrukking komen.

Hoofdstuk 5 van het Bkl bevat over de volgende onderwerpen instructieregels:

- Voldoen aan Dienstenrichtlijn
- Waarborgen veiligheid
- Beschermen van waterbelangen
- Beschermen van gezondheid en milieu, waaronder instructieregels voor de kwaliteit van de buitenlucht, trillingen, geluid en geur en bodemkwaliteit;
- Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed, waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking;
- Het behoud van ruimte voor toekomstige functies voor autowegen, buisleidingen, natuur- en recreatiegebieden;
- Het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten, waaronder landsverdediging en nationale veiligheid, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen en luchtvaart, fiets- en wandelroutes, aanwijzing van woningbouwcategorieën;
- Het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8).

Afdeling 5.3 van het Bkl bevat de ontheffingsmogelijkheden om af te wijken van de instructieregels in afdeling 5.1 en 5.2 van het Bkl. Het college van burgemeester en wethouders kan verzoeken om een ontheffing van de in artikel 5.166 van het Bkl genoemde instructieregels.

2.2.2 Plan voldoet aan instructie(regels) provincie

Het initiatiefplan moet in elk geval voldoen aan de regels in de provinciale verordening. Uit de stukken moet blijken dat aan de instructieregels is voldaan.

2.2.3 De verhouding van het initiatiefplan ten opzichte van de omgevingsvisie van Rijk, provincie en gemeenten.

De Omgevingswet bepaalt dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken of bevoegdheden rekening houdt met de taken van andere bestuursorganen. En zo nodig met andere bestuursorganen afstemt.

De omgevingsvisie is 'zelfbindend' voor de gemeente zelf. Zelfbindend betekent dat het opgestelde document (de omgevingsvisie) alleen verplichtingen schept voor degene die het document heeft vastgesteld. De omgevingsvisies van het Rijk en van de provincies werken dus niet rechtstreeks door in de omgevingsvisie van de gemeente. Het omgevingsplan dient in elk geval rekening te houden met de eigen omgevingsvisie en is daarin zelfbindend. Dat betekent niet dat niet van een eigen omgevingsvisie kan worden afgeweken. Dat kan wel. Er rust een zwaardere motiveringsplicht op de raad naarmate hij meer afwijkt.

De Omgevingswet kent ten aanzien van omgevingsvisies van andere overheden overigens wel het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. De gemeenteraad of Provinciale Staten moeten in hun omgevingsvisie laten zien dat zij de omgevingsvisies van andere relevante bestuursorganen hebben

betrokken bij het opstellen van hun eigen visies (artikelen 2.2 en 3.3 Omgevingswet). De wet doet geen uitspraken over wat dat precies is, 'hebben betrokken'. Je mag veronderstellen dat de minimale eis is dat je naar de andere omgevingsvisies hebt gekeken. En dat je er zo mogelijk wat mee doet in je eigen omgevingsvisie. Dit geldt evenzo voor omgevingsvisies van aangrenzende gemeenten.

In het wijzigingsplan moet in elk geval zijn aangegeven hoe het plan zich verhoudt tot Omgevingsvisie van rijk, provincie en (waar nodig van) andere gemeenten.

2.2.4 De verhouding van het initiatiefplan tov programma's en beleid

Uit een initiatiefplan moet blijken hoe het zich verhoudt tot programma's en ander gemeentelijk beleid. Het plan moet inzicht geven in de wijze waarop aan (eventuele) programma's en beleidsstukken wordt voldaan.

Aanvraagvereisten voor het wijzigen van een omgevingsplan kunnen ook voortvloeien uit een omgevingsvisie of uit gemeentelijke beleidsstukken waarin eisen zijn gesteld over omgevingskwaliteiten.

Gedacht kan worden aan de verplichting om een bijdrage te leveren aan ruimtelijke kwaliteit voor binnen- en/ of buitenlandse ontwikkelingen. Deze aanvraagvereisten kunnen per gemeente en per activiteit verschillen.

Het verdient aanbeveling om per gemeente inzichtelijk te maken welke bijzondere aanvraagvereisten er zijn om snel te kunnen beoordelen of een aanvraag om een omgevingsplan te wijzigen compleet is.

2.2.5 (Nieuwe) onderzoeksverplichtingen

Zowel voor het wijzigen van het OP als voor het verlenen

van een Bopa moet kunnen worden vastgesteld of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en of wordt voldaan aan de instructie(regel)s. Voor het wijzigen van het omgevingsplan bestaat de mogelijkheid om een deel van de onderzoekslast door te schuiven naar de vergunningfase. Ten tijde van de planwijziging (vaststelling) moet duidelijk zijn dat het plan niet evident onuitvoerbaar is. Zie ook paragraaf [1.1.5 van dit stappenplan](#).

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties volgt het begrip van 'een goede ruimtelijke ordening' op. Net als bij een goede ruimtelijke ordening hangt van het specifieke plan of project af welke onderzoeken moeten worden verricht.

In elk geval bevat afdeling 5.1 Bkl de instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Per instructieregel is bepaald hoeveel vrijheid en speelruimte de gemeente heeft. De instructieregels zijn te onderscheiden in een driedeling die aangeeft in welke mate ruimte is om van de regels af te wijken. Dit uit zich in de begrippen: betrekken bij, rekening houden met of in acht nemen.

Betrekken bij is de lichtste vorm waar moet worden aangegeven hoe een omgevingsplan zich tot de regel verhoudt, rekening houden met betekent dat gemotiveerd kan worden afgeweken en bij in acht nemen is het niet toegestaan om af te wijken. De laatste twee komen verreweg het meest voor als instructieregel.

Bevat het Bkl een instructieregel, dan heeft dat vaak tot gevolg dat onderzoek moet worden verricht om te bepalen of aan de instructieregel wordt voldaan. Natuurlijk hoeft alleen onderzoek te worden gedaan als de instructieregel toepasselijk is of kan zijn op het project en uit de situatie en de regel volgt dat onderzoek vereist is om te concluderen of de toedeling van functies evenwichtig is.

De Omgevingsregeling bevat meet- en rekenregels voor decentraal gereguleerde activiteiten (hoofdstuk 6 Or). Met deze meet- en rekenregels worden de gevolgen van activiteiten bij het vaststellen of aan de regels wordt voldaan. Voor geur, geluid en trillinghinder gelden eisen aan de meet- en rekenmethodiek aan de hand waarvan kan worden bepaald of aan de instructieregels wordt voldaan.

Om te beoordelen of een initiatiefplan in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, kan onderzoek nodig zijn buiten de reikwijdte van instructieregels. De noodzaak om onderzoek te doen is afhankelijk van de aard en inhoud van het plan en van de locatie.

Initiatiefnemer moet inzichtelijk maken wat de invloed van zijn plan is op 'nieuwe thema's' onder de Omgevingswet. Alle belangen die een rol spelen in de fysieke leefomgeving moeten op een redelijke manier worden afgewogen.

De motivering van het plan bevat daar een toereikende onderbouwing voor. De motivering/ onderbouwing van het plan is te vergelijken met de 'GoFlo' bij een Bopa ([zie ook het stappenplan voor de Bopa](#)), behalve waar de keuze is gemaakt om onderzoeksverplichtingen door te schuiven naar de fase van vergunningverlening.

2.3 Digitale vereisten

Om omgevingsdocumenten te valideren en publiceren zijn er informatiemodellen voor overheidspublicaties ontwikkeld, zoals de Standaard voor officiële publicaties (STOP) en de bijbehorende toepassingsprofielen (TPOD). Omgevingsdocumenten worden door de overheid gepubliceerd via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB).

De TPOD-standaarden zorgen dat juridische regels aan werkingsgebieden en geometrie zijn gekoppeld. Daardoor is op een verbeelding te zien welke regels waar gelden. Een wijziging van het omgevingsplan dient aan de TPOD-standaard voor het omgevingsplan voldoen. Via de website <https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/omgevingswet/STOPTPOD> te raadplegen (laatste versie is versie 2.0.0 van 29 juni 2021).

Op dit moment wordt gewerkt aan een uitwisselingsstandaard zodat niet alleen in de plansoftware van gemeenten maar ook via plansoftware van stedenbouwkundige adviesbureau's wijzigen van het omgevingsplan kunnen worden voorbereid via regels en werkingsgebieden op de digitale plankaart.

3 Inhoudelijke beoordeling wijziging OP

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan een bestemmingsplan. Het bestrijkt namelijk de hele fysieke leefomgeving. Gemeenten die aan de slag gaan met het omgevingsplan zullen zich in de eerste plaats afvragen wat die 'fysieke leefomgeving' is. Dit lichten we in paragraaf 3.1 van dit stappenplan toe. Het omgevingsplan kan allerlei regels over de fysieke leefomgeving bevatten. In elk geval bevat het omgevingsplan regels over activiteiten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Wat dit inhoudt lichten we toe in [paragraaf 3.2](#).

Voordat we ingaan op de reikwijdte van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, is voor een goed begrip eerst nodig om te weten wat de fysieke leefomgeving omvat.

3.1 Fysieke leefomgeving

Uit artikel 1.2, eerste lid, van de Omgevingswet volgt dat deze wet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat leidt tot de vraag welke belangen extra kunnen of moeten worden meegewogen ten opzichte van nu.

'De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen' (artikel 2.4 van de Omgevingswet). 'Bij omgevingsplan (...) kunnen regels worden gesteld (...) over activiteiten die gevolgen hebben (...) voor de fysieke leefomgeving' (artikel 4.1). 'Het omgevingsplan bevat (...) in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'

(artikel 4.2). Deze drie bepalingen vormen het hart van de wettelijke regeling over het omgevingsplan.

Uit artikel 1.2 van de Omgevingswet volgt welke activiteiten in elk geval tot de fysieke leefomgeving behoren:

2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:

- a. bouwwerken,
- b. infrastructuur,
- c. watersystemen,
- d. water,
- e. bodem,
- f. lucht,
- g. landschappen,
- h. natuur,
- i. cultureel erfgoed,
- j. werelderfgoed.

En als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
- d. het nalaten van activiteiten.

En ook gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

De lijst in artikel 1.2 Ow is niet uitputtend. Naast de in dit artikel genoemde onderwerpen behoren ook onderwerpen als duurzaamheid en klimaatadaptatie, gezondheid, veiligheid, natuurlijke hulpbronnen, milieu, drinkwatervoorziening, stedenbouwkundige kwaliteit en welstand tot de fysieke leefomgeving. Ook deze opsomming is niet volledig.

De Omgevingswet bakent bovendien af welke onderwerpen wel betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar waar de Omgevingswet niet op van toepassing is. Het gaat om onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld (tenzij uit de bepalingen van deze wet anders blijkt). De Omgevingswet treedt dus terug als een specifieke wet voorziet in een uitputtende regeling. Dit is expliciet gemaakt in artikel 1.4, dat de lex-specialisregel vastlegt.

Dat de specifieke wet voor gaat, wil niet zeggen dat de Omgevingswet geen enkele rol speelt voor de onderwerpen over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan die een specifieke wet reguleert. Dat zien we ook in de huidige wetgeving terug: bijvoorbeeld in de verhouding tussen onderwerpen die de Wet ruimtelijke ordening reguleert ten opzichte van de Wet milieubeheer. Denk bijvoorbeeld aan een 30 km-weg. Het omgevingsplan mag geen regels bevatten over de maximumsnelheid op de weg. Wel wordt de wet planologisch mogelijk gemaakt in een omgevingsplan én moet worden beoordeeld of de gevolgen van het gebruik van de weg in overeenstemming zijn met een evenwichtige toedeling. Daarvoor is het nodig dat de geluidbelasting op de gevels van gevoelige gebouwen aanvaardbaar is.

Op grond van artikel 1.2, vierde lid, worden ook gevolgen voor de mens vanuit de fysieke leefomgeving en gevolgen van menselijk activiteiten voor de mens die verlopen via de fysieke leefomgeving binnen de reikwijdte van de wet gebracht. Bij gevolgen via de fysieke leefomgeving gaat het om gevolgen voor de mens, bijvoorbeeld geluidoverlast, en om gevolgen voor menselijke bezittingen die niet tot de fysieke leefomgeving behoren, bijvoorbeeld de gevolgen van emissies op landbouwgewassen.

De Omgevingswet reguleert niet de directe betrekkingen tussen mensen. Steeds is de fysieke leefomgeving het medium waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet.

3.2 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Artikel 4.2 van de Omgevingswet bevat een minimumeis als het gaat om de regels in het omgevingsplan: alle regels samen moeten in elk geval zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De memorie van toelichting stelt uitdrukkelijk dat het niet uitmaakt hoe, met welke regels, die evenwichtige toedeling wordt bereikt.

Met andere woorden: het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving, waaronder regels over activiteiten, en de regels in het omgevingsplan moeten samen in elk geval leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Deze abstract geformuleerde en beleidsvrije taak vormt, zoals ook in de memorie van toelichting van de Omgevingswet toegelicht, een voortzetting van het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de Wro, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving. Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren. Evenwichtig reguleren van activiteiten, impliceert een locatiegerichte benadering waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke wijze wordt verdeeld, ingericht en benut.

De gemeente heeft dus een grote mate van beleidsruimte om

keuzes te maken over de inrichting van de fysieke leefomgeving. Die vrije ruimte wordt begrensd door onder meer de instructieregels van het Rijk en van de provincie. Deze lichten we hierna toe.

Daarnaast moeten de keuzes die de gemeente maakt voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daaruit volgt dat geen sprake mag zijn van willekeur en van zelfsprekend ook niet van misbruik van bevoegdheid. De gemeente moet alle relevante belangen betrekken en afwegen. De gemaakte afweging moet inzichtelijk en navolgbaar zijn.

3.3 Beoordelingsregels van het Rijk Voor welke onderwerpen gelden rijksinstructieregels?

Om enig gevoel te krijgen bij de onderwerpen waarvoor het Bkl instructieregels bevat, sommen we de hoofdonderwerpen hieronder op.

- waarborgen van veiligheid (paragraaf 5.1.2)
- beschermen van waterbelangen (paragraaf 5.1.3)
- beschermen van gezondheid en milieu (paragraaf 5.1.4), waaronder instructieregels voor de kwaliteit van de buitenlucht, trillingen, geluid en geur en bodemkwaliteit;
- beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed (paragraaf 5.1.5), waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking;
- het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6) voor autowegen, buisleidingen, natuur- en recreatiegebieden;
- het behouden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7), waaronder landsverdediging en nationale veiligheid, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen en luchtvaart, fiets- en wandelroutes, aanwijzing van woningbouwcategorieën;
- het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8).

Daarnaast bevat afdeling 5.2 van het Bkl instructieregels voor de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het onder meer om het voorkomen van belemmeringen van gebruik en beheer van spoorwegen en rijkswegen.

In heel bijzondere gevallen kunnen b&w de Minister vragen om een ontheffing van bepaalde instructieregels te verlenen. Dit volgt uit afdeling 5.3 van het Bkl.

Let op! Per instructieregel is het toepassingsbereik bepaald. Daardoor kan het zijn dat een thema waarvoor het Bkl instructieregels bevat, niet geldt voor een specifieke activiteit.

Een voorbeeld ter verduidelijking. Voor geluid gelden instructieregels (paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl). Toch gelden deze instructieregels niet voor alle activiteiten die geluid kunnen veroorzaken. Zo is wonen expliciet uitgesloten (artikel 5.55 Bkl) en gelden er ook geen specifieke instructieregels over geluid voor evenementen (artikel 5.63, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bkl). Daardoor geldt niet de verplichting om de standaardgeluidwaarden en grenswaarden bij het toestaan van evenementen te hanteren. Omdat het Activiteitenbesluit op dit moment ook geen milieuregels voor wonen en evenementen in het openbaar gebied bevat, staan over deze onderwerpen ook geen regels in de bruidsschat.

In gemeentelijk beleid kunnen daarom andere waarden gekozen worden. De gemeente zal moeten motiveren dat de zelf gekozen waarden in overeenstemming zijn met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Ook de ladder voor duurzame verstedelijking is onder de Omgevingswet geformuleerd als een instructieregel. De ladder voor duurzame verstedelijking is op dit moment vastgelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Onder de Omgevingswet is deze ladderplicht opgenomen als instructieregel in artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De formulering van de nieuwe ladder verschilt van de huidige ladder. Er is sprake van een codificatie van de Afdelingsrechtspraak voor wat betreft de betekenis van 'stedelijke ontwikkeling'. Nieuw is dat 'rekening gehouden moet worden met' de ladderplicht in het omgevingsplan. Anders dan nu wordt in de regeling enige ruimte gelaten aan gemeenten om de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling nader in te vullen. Veel ruimte zal dit in de praktijk overigens niet bieden is onze verwachting.

Op het niveau van het wijzigen van het omgevingsplan kan een globaler onderzoek plaatsvinden dan nu, indien het omgevingsplan een omgevingsvergunningplicht bevat voordat de nieuwe functie kan worden toegelaten. Het onderzoek dat op omgevingsplanniveau plaats moet vinden is vergelijkbaar met het onderzoek dat nu moet worden verricht indien het bestemmingsplan een uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid bevat (zie hiervoor paragraaf 2.1 over het verschuiven van de onderzoekslast). De aanvraagvereisten voor het wijzigen van het omgevingsplan moeten hierop worden afgestemd.

De ladderplicht geldt zowel voor het wijzigen van het omgevingsplan als voor de Bopa. Inhoudelijk zijn de verschillen tussen de huidige ladderplicht en de nieuwe ladderplicht klein.

3.4 Beoordeling op grond van gemeentelijk beleid

Een initiatiefplan waarvoor het omgevingsplan gewijzigd moet worden, dient worden getoetst aan de hand van gemeentelijk beleid.

De Omgevingsvisie kan, afhankelijk van de manier waarop de raad invulling aan dit instrument heeft gegeven, belangrijke handvatten bevatten om te beoordelen of een aanvraag in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies en locaties. Indien voor een specifiek thema of gebied bovendien programma's zijn vastgesteld door het college, moeten deze programma's eveneens betrokken worden in de beoordeling. Hetzelfde geldt voor beleidsstukken die geen programma zijn, maar wel relevant zijn voor de locatie en de activiteit die is aangevraagd.

Zo dient bijvoorbeeld een initiatiefplan voor woningbouw te voldoen aan het gemeentelijk woningbouwbeleid en -programma. Doordat de reikwijdte van de fysieke leefomgeving breder is dan een goede ruimtelijke ordening is het beoordelingskader ruimer geworden. De belangen die gepaard gaan met nieuwe thema's in de fysieke leefomgeving moeten worden betrokken en kunnen leiden tot een andere uitkomst voor de voorwaarden of de haalbaarheid van een initiatiefplan.

Welke onderwerpen voor een initiatiefplan van belang zijn, hangt primair af van de inhoud van de aanvraag en de effecten van deze activiteiten op de fysieke leefomgeving. Het is onmogelijk om alle mogelijke effecten in kaart te brengen. In elk geval kunnen nieuwe thema's als duurzaamheid, gezondheid en veiligheid een grotere rol spelen bij het wijzigen van het omgevingsplan.

3.4.1 Relevante thema's bij ontbreken van beleid

Als een gemeente geen beleid heeft bepaald voor bepaalde thema's binnen de fysieke leefomgeving is de relevante vraag in hoeverre deze onderwerpen desondanks invloed kunnen hebben op de voorwaarden en de haalbaarheid van een ontwikkelplan.

Zoals hiervoor al genoemd mag geen sprake zijn van willekeur. Dus alleen ingeval te onderbouwen is dat voorwaarden buiten de reikwijdte van een goede ruimtelijke ordening nodig zijn voor het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is het voorstelbaar dat deze van invloed zijn op de voorwaarden en haalbaarheid van het ontwikkelplan als de gemeente geen beleid heeft vastgesteld.

Een voorbeeld:

In een bepaald gebied komt wateroverlast voor bij hoosbuien. De gemeente heeft nog geen beleid over klimaatadaptatie vastgesteld. Bij het toevoegen van een nieuwe woning in het betreffende plangebied is het voorstelbaar dat de gemeente extra eisen stelt aan het percentage aan verharding van de tuin. Ondanks dat de gemeente hier nog geen beleid over heeft vastgesteld, is het in deze casus voorstelbaar dat het stellen van regels over dit onderwerp in het omgevingsplan nodig is voor het bereiken van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Initiatiefnemer moet inzichtelijk maken wat de invloed van zijn plan is op 'nieuwe thema's' onder de Omgevingswet. Alle belangen die een rol spelen in de fysieke leefomgeving moeten op een redelijke manier worden afgewogen.

De motivering van het plan bevat daar een toereikende onderbouwing voor. De motivering/ onderbouwing van het plan is te vergelijken met de 'GoFlo' bij een Bopa ([zie ook het stappenplan voor de Bopa](#)), behalve waar de keuze is

gemaakt om onderzoeksverplichtingen door te schuiven naar de fase van vergunningverlening.

3.4.2 Ketenpartners en adviseurs

Onderdeel van de inhoudelijke beoordeling is Ketenpartners die in deze fase geraadpleegd moeten of kunnen worden zijn de Omgevingsdienst, de Veiligheidsregio, de GGD, Rijkswaterstaat, de provincie, ProRail en het Waterschap.

In relatie tot de Omgevingsdienst bevelen wij aan om vroegtijdig na te gaan of de aangevraagde/ gewenste activiteit (deels) behoort tot het landelijk basistakenpakket of tot verzoektaken waarover afspraken tussen gemeente en Omgevingsdienst zijn gemaakt.

De voorbereidende fase biedt de gemeente de kans om advies in te winnen, te stroomlijnen en integraal te verwerken in of als vervolg op een principebesluit. Dit maakt besluitvorming binnen de formele beslistermijn beter haalbaar.

3.5 Afweging van belangen

De instructieregels vormen zoals gezegd een harde voorwaarde voor de haalbaarheid van een plan. Als een initiatiefplan voldoet aan deze regels staat de haalbaarheid daarmee nog niet vast.

Net zoals onder het huidige recht moeten alle relevante belangen in en rondom het plangebied in beeld worden gebracht en worden afgewogen. Een aanvaardbaar woon-, leef- en ondernemersklimaat is één van de (meest belangrijke) mee te wegen belangen. Bestaande rechten dienen – als hoofdregel – gerespecteerd te worden. Dit is slechts anders als deze rechten op grond van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moeten worden ingeperkt. Er moet in die situatie een zwaarwegende reden zijn én er moet aandacht zijn voor een overgangsfase en/ of compensatie.

Net als onder het huidige recht is er niet slechts één uitkomst mogelijk na een belangenafweging. De gemeente heeft beleidsruimte bij het toekennen van gewicht aan de betrokken belangen en moet dit in redelijkheid doen.

3.6 Aansluiten bij opbouw en hoofdkeuzes van het omgevingsplan?

Nadat duidelijkheid bestaat over de haalbaarheid van het plan komt de vraag aan de orde hoe de regels voor het initiatiefplan moeten worden ingebed in het totaal van het (tijdelijke) omgevingsplan.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft iedere gemeente een omgevingsplan van rechtswege. Dat omgevingsplan bestaat uit een samenstel van verschillende ruimtelijke plannen aangevuld met enkele verordeningen en de bruidsschat. Bij aanvang is het omgevingsplan dus zeker geen integraal geheel.

Na ommekomst van de overgangperiode dient het omgevingsplan te voldoen aan alle eisen die de Omgevingswet daaraan stelt. Alle noodzakelijke verordeningregels moeten zijn overgeheveld, de keuzes over de bruidsschat moeten zijn gemaakt en voor alle regels geldt dat deze aan de instructie(regel)s en de eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moeten voldoen. De uitkomst van deze exercitie is dat een integraal omgevingsplan tot stand is gebracht. De integraliteit komt mede tot uitdrukking in de opbouw en structuur van het omgevingsplan, naast de samenhang in regels. Ondanks dat per locatie maatwerkregels kunnen zijn. Gemeenten hebben – zoals het er op dit moment naar uit ziet – tot 1 januari 2030 de tijd om het omgevingsplan nieuwe stijl tot stand te brengen.

De Omgevingswet schrijft niet – althans niet expliciet - voor dat het omgevingsplan een eenduidige opbouw of structuur

moet bevatten. Uit de bepaling dat er per gemeente één omgevingsplan is voor het hele grondgebied, kan wel worden afgeleid dat het omgevingsplan (uiteindelijk) een eenduidige en samenhangende regeling moet bevatten. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de opbouw: onafhankelijk van de keuze voor een thematische, gebiedsgerichte of gecombineerde opbouw dient de inhoudsopgave duidelijkheid te bieden over de onderlinge samenhang.

Een belangrijke vraag die voorligt is in hoeverre het noodzakelijk is dat de gemeente al snel na de inwerkingtreding van de Omgevingswet hoofdkeuzes maakt over de opbouw en structuur van het omgevingsplan waar 'wijzigingsplannen' zich moeten conformeren. Of kan de gemeente – net zoals nu in de praktijk van de postzegelplannetjes – deelomgevingsplannen toevoegen met elk een eigen structuur en opbouw?

Ook op deze vraag geeft de Omgevingswet geen uitdrukkelijk antwoord. De overgangsregeling in hoofdstuk 22 van de Omgevingswet biedt op punten enig inzicht; uit artikel 22.5, eerste lid, van de Ow volgt dat voor het tijdelijke deel geldt dat pas na de overgangperiode voldaan hoeft te zijn aan het vereiste van een evenwichtige toedeling. Uit het vijfde lid van artikel 22.5 Ow volgt bovendien dat voor het tijdelijke deel niet de verplichting geldt tot het in geconsolideerde vorm beschikbaar stellen van het omgevingsplan.

Voor het nieuwe deel van het omgevingsplan geldt de verplichting om een geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen dus wel. Dit volgt uit (het nog niet in werking getreden) artikel 19 van de Bekendmakingswet. Toch kan ook hieruit niet worden afgeleid dat er een verplichting bestaat om voor het nieuwe deel van het omgevingsplan een vaste opbouw of structuur te hanteren, anders dan dat de gewijzigde planregels ingebed moeten worden in hét gemeentelijke omgevingsplan.

De memorie van toelichting bij de Omgevingswet maakt evenwel duidelijk dat het omgevingsplan als doel heeft om regels en besluitvorming in de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk met elkaar in verband te brengen. Als streefbeeld is genoemd: één integrale regeling per gemeente (zie kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 88 e.v.). “Het samenvoegen in één regeling stimuleert de afstemming van individuele regels. Strijdigheid tussen en stapeling van regels worden in het stadium van voorbereiding beter zichtbaar en kunnen daardoor voorafgaand aan de vaststelling worden vermeden.”.

Streven naar behelst echter geen wettelijke verplichting! Toch moet de gemeente in elk geval nadenken over de gewenste structuur om wijzigingen van het omgevingsplan van rechtswege een plek in het nieuwe deel te kunnen geven.

Wanneer wordt gezocht naar de meest eenvoudige manier om een wijziging van het omgevingsplan een plek te geven in het nieuwe deel, sluit de Omgevingswet de mogelijkheid niet uit om voor een gebiedsgerichte opbouw te kiezen waarin elke coördinaat een eigen regelset krijgt. Dat deze manier van werken niet is beoogd, moge duidelijk zijn. Nadeel van deze manier van werken is dat ook de regelgever uit het oog verliest of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, vanwege een versnipperd geheel. Het nieuwe deel van het omgevingsplan moet, zo volgt uit artikel 22.5 van de Ow, ook gedurende de overgangperiode voldoen aan dit vereiste. Bovendien moet met deze werkwijze aan het einde van de overgangperiode alsnog een grote slag gemaakt worden om uiteindelijk te komen tot een echt integraal plan.

Daarom adviseren wij om al in deze fase na te denken over

de basisopbouw van het nieuwe deel van het omgevingsplan. De basisopbouw kan haakjes bieden zodat regels van een wijzigingsplan relatief gemakkelijk een plek in het geheel kunnen krijgen.

3.7 Overgangperiode: speciale aandacht voor het wijzigen van het tijdelijke deel van het omgevingsplan

Gedurende de overgangperiode (die is voorzien tot 1 januari 2030) gelden niet alle vereisten uit de Omgevingswet onverkort voor het omgevingsplan. Hoofdstuk 22 van de Omgevingswet voorziet in een aantal overgangsrechtelijke bepalingen die relevant zijn voor het omgevingsplan.

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen, krijgt iedere gemeente van rechtswege een omgevingsplan op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Dit bestaat uit alle bestaande ruimtelijke plannen, de bodemkwaliteitskaart, een aantal gemeentelijke verordeningen (zie artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Ow) en de bruidsschat. Dit omgevingsplan van rechtswege vormt het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

3.7.1 Uitzondering evenwichtige toedeling van functies aan locaties tijdelijke omgevingsplan

Het tijdelijke deel hoeft niet te voldoen aan de instructieregels en aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit volgt uit artikel 22.5, eerste lid, van de Ow.

Deze uitzondering geldt alleen voor het tijdelijke deel, niet voor het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het tijdelijke deel is als het ware bevroren: er kunnen geen onderdelen meer worden toegevoegd aan het tijdelijke deel. Bij een

gewenste wijziging van de regels in het tijdelijke delen, zullen 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 dat wijzigingsbesluit gelden dan de vereisten die de Omgevingswet stelt. Zo moeten de vast te stellen regels in het nieuwe deel voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de vereisten die zijn gegeven bij instructieregels en instructies.⁷

Dit betekent dat besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen in het vervolg uitsluitend gebeurt met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Ook de regels uit het tijdelijke deel van de bruidsschat moeten voor deze locatie bij het besluit vervallen. De hele regeling in het tijdelijk deel van het omgevingsplan voor de desbetreffende locatie vervalt hierdoor dus. Op de locatie waar een nieuw deel van het omgevingsplan is vastgesteld, gelden alleen nog de regels uit het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Een voorbeeld:

Zodra een gemeente het omgevingsplan voor het eerst gaat wijzigen, geldt de uitzonderingsbepaling voor dat (nieuwe) deel niet meer. Het nieuwe deel moet dus voldoen aan de instructieregels uit het Bkl en van de provincie én aan de eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Als de gemeente met een wijziging van het omgevingsplan een woonwijk mogelijk maakt nabij een bedrijventerrein, moet deze nieuwe woningbouwontwikkeling voldoen aan de instructieregels. Onderdeel van deze instructieregels zijn bijvoorbeeld de geluidsregels in paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl.

⁶ AbRS 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:BM3260

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 33 986, nr. 3, p. 100.

De nieuwe woningbouwontwikkeling kan op 3 manieren voldaan aan deze instructieregels:

- door voldoende afstand tussen de milieubelastende en de woonactiviteiten aan te houden. Wat voldoende is hangt af van de aard en omvang van de milieubelastende activiteiten die op het bedrijventerrein zijn toegelaten;
- door aan te tonen dat de standaardgeluidwaarden gerespecteerd worden en deze waarden in het omgevingsplan te verankeren;
- door gemotiveerd af te wijken van de standaardwaarden en afwijkende waarde (lager dan de grenswaarden) vast te stellen in het omgevingsplan. Ter plaatse van de woningen moet in elk geval gemotiveerd kunnen worden dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

3.7.2 Aanvullen of wijzigen van het omgevingsplan

Voor de mogelijkheid om het tijdelijke deel van het omgevingsplan al dan niet aan te vullen is het van belang of de bestaande ruimtelijke regels wijzigen.

Dat er een juridisch onderscheid bestaat tussen aanvullen en wijzigen vloeit voort uit artikel 22.6, eerste lid, van de Omgevingswet. Bij het aanvullen kan het tijdelijke deel namelijk gedeeltelijk intact blijven, terwijl dit bij het wijzigen anders is. Alle bestaande ruimtelijke regels (dus de regels uit bestaande ruimtelijke plannen die van rechtswege onderdeel zijn van het omgevingsplan) kunnen alleen allemaal tegelijk komen te vervallen. Op die plek vereist de wet dat een nieuw deel van het omgevingsplan wordt vastgesteld dat aan alle eisen van de wet voldoet (zie ook de vorige subparagraaf).

Van aanvullen is alleen dan sprake als de onderliggende ruimtelijke regels (dus kort gezegd de huidige planregels) volledig ongewijzigd kunnen blijven. Als een thema aan het tijdelijke deel wordt toegevoegd zonder dat dit knelt met

bestaande regels, is sprake van aanvullen. Moeten bouw- of gebruiksregels gewijzigd worden (oftewel eerste komen te vervallen) dan moet voor het hele plangebied een nieuw deel van het omgevingsplan worden vastgesteld.

Het mogelijk maken van nieuwe woningbouwontwikkelingen leidt evident tot een noodzaak om het omgevingsplan te wijzigen. Desondanks vinden wij het van belang dat gemeenten op de hoogte zijn van de (on)mogelijkheden om het tijdelijke deel van het omgevingsplan te herzien.

Indien de gemeente tegelijkertijd met het mogelijk maken van een nieuwe woningbouwontwikkeling bijvoorbeeld ook de kapverordening voor de hele gemeente wil integreren in het nieuwe deel van het omgevingsplan, is dat mogelijk zonder dat de gemeente voor het hele grondgebied waar de kapverordening op ziet moet voorzien in een nieuw deel van het omgevingsplan.

Maar waar het gaat om het toevoegen van het onderwerp duurzaamheid voor de hele gemeente als gevolg waarvan ook bepaalde bouw- en gebruiksmogelijkheden veranderen, betekent het 'toevoegen' van dit thema dat voor het hele gebied een nieuw deel van het omgevingsplan moet worden vastgesteld. Dat nieuwe deel moet dan voor het hele gebied voldoen aan de nieuwe eisen van de Omgevingswet.

Het bepalen of sprake is van aanvullen of wijzigen is niet altijd zwart-wit. Wij adviseren daarom om terughoudend te zijn met themagewijze aanvullingen.

3.7.3 Integreeren verordeningsregels niet verplicht in overgangperiode

Tijdens de overgangperiode hoeven regels uit gemeentelijke verordeningen nog niet overgeheveld te worden naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. In artikel 22.4 van de Omgevingswet is dit vastgelegd.

Naar verwachting eindigt de overgangperiode op 1 januari 2030. De verordeningsregels die de fysieke leefomgeving wijzigen moeten op dat moment zijn geïntegreerd in het omgevingsplan. Heeft de gemeente hier niet aan voldaan, dan is het gevolg dat die regels die verplicht overgeheveld hadden moeten worden, hun werking verliezen.

3.7.4 Overhevelen regels van het tijdelijke naar het nieuwe deel van het omgevingsplan

De regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan moeten ook uiterlijk voor het einde van de overgangperiode (dus uiterlijk op 1 januari 2030) zijn omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 22.5, eerste lid, van de Ow.

Anders dan op het niet tijdig overhevelen van verordeningsregels bevat de Omgevingswet op dit moment geen sanctie voor het niet tijdig voldoen aan deze wettelijke verplichting. Dat betekent dat oude planregels en ook de verordenings- en bruidsschatregels die onderdeel zijn van het tijdelijke deel van het omgevingsplan niet van rechtswege zullen vervallen per 1 januari 2030.

Of er op enig moment een sanctie wordt opgelegd is moeilijk te zeggen. Voorstelbaar is dat een legessanctie volgt die vergelijkbaar is met de sanctie die is opgenomen in artikel 3.1, vierde lid, van de Wro.

Bijlage 2

Format GoFlo

Format GoFlo

Motivering van de Bopa/ toelichting wijziging OP
4^e concept



projectnaam
Format GoFlo

datum
18 januari 2022

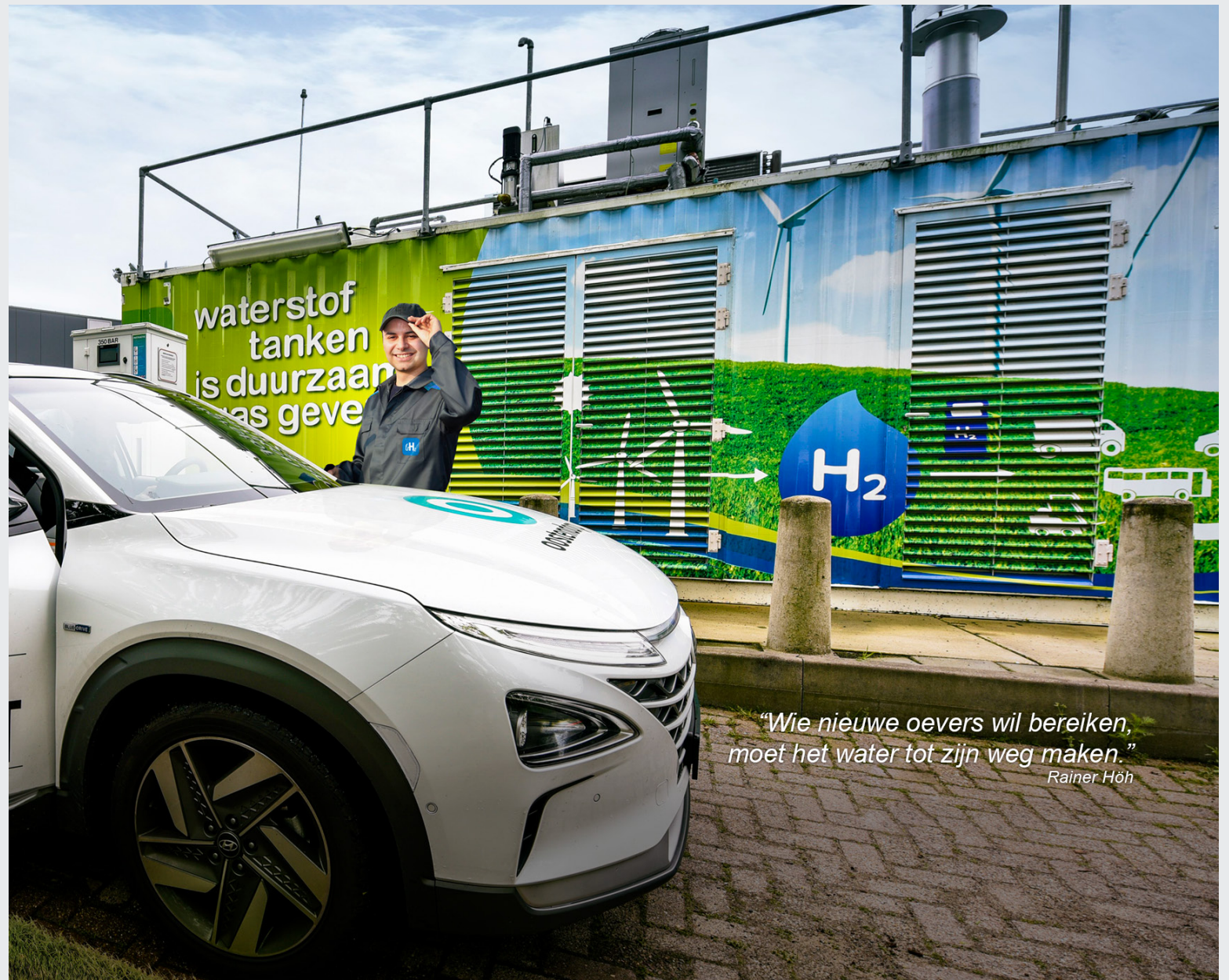
projectnummer
P04277

status
4^o concept

opdrachtgever
Gemeente Waalwijk,
Loon op Zand,
Halderberge,
Oisterwijk, Heusden,
Steenbergen, Etten-Leur,
Drimmelen, Ruchpen,
Altena en Dongen

BRO
projectleider
KB
projectteam
RM
BC

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl



*"Wie nieuwe oevers wil bereiken,
moet het water tot zijn weg maken."
Rainer Höh*

Inhoudsopgave

| | | | |
|---|----------|---|-----------|
| 1 Aanleiding en doel | 5 | | |
| 1.1 Aanleiding | 5 | | |
| 1.2 Projectgebied | 5 | | |
| 1.3 Het omgevingsplan | 5 | | |
| 1.4 Leeswijzer | 5 | | |
| 2 Beschrijving huidige situatie | 6 | | |
| 3 Voorgenomen ontwikkeling | 7 | | |
| 4 Beleid en regelgeving | 8 | | |
| 4.1 Rijksbeleid en Rijksregels | 8 | | |
| 4.1.1 Nationale omgevingsvisie | 8 | | |
| 4.1.2 Instructieregels Rijk (AMvB's) | 8 | | |
| 4.1.3 Conclusie | 9 | | |
| 4.2 Provinciaal beleid en provinciale regels | 9 | | |
| 4.2.1 Provinciale omgevingsvisie | 9 | | |
| 4.2.2 Instructieregels provincie (omgevingsverordening) | 9 | | |
| 4.2.3 Conclusie | 10 | | |
| 4.3 Omgevingswaarden | 11 | | |
| 4.4 Regionaal beleid | 11 | | |
| 4.4.1 Conclusie | 11 | | |
| 4.5 Beleid Waterschap | 11 | | |
| 4.5.1 Conclusie | 11 | | |
| 4.6 Gemeentelijk beleid | 11 | | |
| 4.6.1 Omgevingsvisie | 12 | | |
| 4.6.2 Programma's | 12 | | |
| 4.6.3 Maatschappelijke behoefte (als aparte paragraaf opnemen?) | 12 | | |
| 4.6.4 Beleid woningbouw, bedrijven, retail enz. | 13 | | |
| 4.6.5 Duurzaamheid, klimaatadaptatie | 13 | | |
| 4.6.6 Groen | 13 | | |
| 4.6.7 Hondenbeleid | 13 | | |
| 4.6.8 Speelplaatsenbeleid | 13 | | |
| | | 4.6.9 Technische eisen | 13 |
| | | 4.6.10 Gezondheid | 13 |
| | | 4.6.11 Afvalbeleid | 13 |
| | | 4.6.12 Veiligheid | 13 |
| | | 4.6.13 Het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8 Bkl). | 13 |
| | | 4.6.14 Economische aspecten (recreatie en toerisme, volkshuisvesting, maatschappelijke onderwerpen) | 13 |
| | | 4.6.15 Conclusie | 13 |
| | | 5 Landschappelijke, stedenbouwkundige en cultuurhistorische waarden | 14 |
| | | 6 Fysieke leefomgeving | 15 |
| | | 6.1 Beschermen van de gezondheid | 16 |
| | | 6.1.1 Wettelijk kader | 16 |
| | | 6.1.2 Conclusie | 16 |
| | | 6.2 Milieubelastende activiteiten | 17 |
| | | 6.3 Geluid door activiteiten | 18 |
| | | 6.3.1 Geluid door wegen, spoorwegen en industrieterreinen | 18 |
| | | 6.3.2 Geluid door activiteiten | 20 |
| | | 6.3.3 Conclusie | 20 |
| | | 6.4 Kwaliteit van de buitenlucht | 21 |
| | | 6.4.1 Wettelijk kader | 21 |
| | | 6.4.2 Onderzoek | 22 |
| | | 6.4.3 Te treffen maatregelen | 22 |
| | | 6.4.4 Conclusie | 22 |
| | | 6.5 Geur | 22 |
| | | 6.5.1 Wettelijk kader | 22 |
| | | 6.5.2 Onderzoek | 23 |
| | | 6.5.3 Te treffen maatregelen | 23 |
| | | 6.5.4 Conclusie | 23 |
| | | 6.6 Bodemkwaliteit | 23 |
| | | 6.6.1 Wettelijk kader | 23 |
| | | 6.6.2 Onderzoek | 24 |
| | | 6.6.3 Te treffen maatregelen | 24 |
| | | 6.6.4 Conclusie | 24 |

| | | | | | |
|--------|--|----|-------|---|-----------|
| 6.7 | Wegen, verkeer en parkeren | 24 | 7 | Beperkingengebieden | 31 |
| 6.7.1 | Wettelijk kader | 24 | 7.1 | Beperkingengebieden | 31 |
| 6.7.2 | Onderzoek | 24 | 8 | Uitvoerbaarheid | 32 |
| 6.7.3 | Te treffen maatregelen | 24 | 8.1 | Economische uitvoerbaarheid | 32 |
| 6.7.4 | Conclusie | 24 | 8.1.1 | Financieel economische haalbaarheid | 32 |
| 6.8 | Omgevingsveiligheid | 25 | 8.1.2 | Kostenverhaal | 32 |
| 6.8.1 | Wettelijk kader | 25 | 8.1.3 | Nadeelcompensatie | 32 |
| 6.8.2 | Onderzoek | 25 | 8.2 | Maatschappelijke uitvoerbaarheid | 33 |
| 6.8.3 | Te treffen maatregelen | 25 | 8.2.1 | Participatie | 33 |
| 6.8.4 | Conclusie | 25 | 8.2.2 | Advies en instemming | 33 |
| 6.9 | Natuur | 26 | 8.2.3 | Vaststellingsprocedure | 33 |
| 6.9.1 | Wettelijk kader | 26 | 8.2.4 | Bezwaar/ Beroep | 33 |
| 6.9.2 | Onderzoek | 26 | 9 | Belangenafweging en conclusie | 34 |
| 6.9.3 | Te treffen maatregelen | 26 | 9.1 | Is sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties? | 34 |
| 6.9.4 | Conclusie | 26 | 9.2 | Conclusie | 34 |
| 6.10 | Water en watersystemen | 27 | | | |
| 6.10.1 | Wettelijk kader | 27 | | | |
| 6.10.2 | Onderzoek | 27 | | | |
| 6.10.3 | Te treffen maatregelen | 27 | | | |
| 6.10.4 | Conclusie | 27 | | | |
| 6.11 | Cultureel erfgoed, landschap en stedenbouw | 28 | | | |
| 6.11.1 | Wettelijk kader | 28 | | | |
| 6.11.2 | Onderzoek | 28 | | | |
| 6.11.3 | Te treffen maatregelen | 28 | | | |
| 6.11.4 | Conclusie | 28 | | | |
| 6.12 | Bedrijfsmatige activiteiten | 29 | | | |
| 6.13 | Toetsing Besluit m.e.r./ m.e.r.-beoordeling | 29 | | | |
| 6.13.1 | Wettelijk kader | 29 | | | |
| 6.13.2 | Project-mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig | 29 | | | |
| 6.13.3 | 6.13.3 Project-mer-beoordeling | 29 | | | |
| 6.13.4 | Onderzoek | 30 | | | |
| 6.13.5 | Te treffen maatregelen | 30 | | | |
| 6.13.6 | Conclusie | 30 | | | |

1 Aanleiding en doel

1.1 Aanleiding

In deze paragraaf wordt de opgave in de fysieke leefomgeving beschreven, die de aanleiding vormt voor een omgevingsvergunning (de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, ofwel bopa). Ofwel: voor welke activiteit (artikel 5.1, lid 1 Ww)?

1.2 Projectgebied

- Ligging en begrenzing
- Kadastrale gegevens
- Luchtfoto

1.3 Het omgevingsplan

- Omgevingsplan gemeente XX + identificatienummer vermelden
- Datum vaststelling/ datum onherroepelijk vermelden
- Beschrijf welke activiteit strijdig is of welke activiteiten strijdig zijn met het (tijdelijk) omgevingsplan en beschrijf waarom de activiteit niet past binnen het omgevingsplan:
- En waar past de activiteit niet?
 - Bouwactiviteit?
 - Gebruiksregels?
 - Milieubelastende activiteit?
 - Overig

Optie: motivering waarom een Bopa en geen wijziging van het omgevingsplan?

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk vormen de daaropvolgende hoofdstukken de verantwoording van de activiteit die deze motivering mogelijk maakt. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving en analyse van de huidige ruimtelijk- functionele situatie. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de gewenste situatie, de beoogde ontwikkeling. In hoofdstuk 4 wordt het Rijks-, provinciaal-, regionaal- en gemeentelijk beleid beschreven. In hoofdstuk 5 wordt inzicht gegeven in diverse planologische aspecten die relevant zijn voor de fysieke leefomgeving. In het laatste hoofdstuk komt de economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid aan de orde.

2 Beschrijving huidige situatie

Ruimtelijke en functionele inventarisatie en analyse van het projectgebied.

In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving gegeven van de huidige situatie van het projectgebied en de omgeving ervan. Dit dient als basis voor de voorgenomen ontwikkeling. Afhankelijk van wat de gemeente aan eisen stelt kan dit uitgebreid of minder uitgebreid.

3 Voorgenomen ontwikkeling

Korte beschrijving van de planopzet

- Gewenste situatie. Wat willen we?
- Wat kan er?
- Hoe doen we dat?

Bijzondere aandachtspunten

- Beoogd programma (aantal woningen, m2 winkeloppervlak e.d.)
- Landschappelijke en stedenbouwkundige opzet
- Verkeer en parkeren
- Duurzaamheid
- Gezondheid
- Enz.

De verantwoording van deze onderwerpen is opgenomen in de Hoofdstukken 4 en 5.

4 Beleid en regelgeving

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader dat relevant is voor de activiteit toegelicht en wordt de activiteit hieraan getoetst. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds beleid van hogere overheden waar lagere overheden rekening mee moeten houden, doch gemotiveerd van kunnen afwijken en anderzijds instructieregels van hogere overheden in omgevingsverordeningen en het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl). De regels uit het Bkl worden in hoofdstuk 3 van dit concept gemotiveerd getoetst aan de activiteit.

Algemeen: Afdeling 3.2 Awb, met name artikel 3:2 (zorgvuldige voorbereiding)

De verantwoording van deze onderwerpen is opgenomen in de Hoofdstukken 5 en 6.

4.1 Rijksbeleid en Rijksregels

4.1.1 Nationale omgevingsvisie

Met de Nationale omgevingsvisie (NOVI) geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Uitgangspunt in de nieuwe aanpak is dat ingrepen in de leefomgeving niet los van elkaar plaatsvinden, maar in samenhang. Om dit te kunnen bewerkstelligen laat het Rijk de inrichting van de fysieke leefomgeving meer over aan de decentrale overheden en komt de gebruiker centraal te staan.

Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het systeem de fysieke leefomgeving. Daarnaast kan een rijksverantwoordelijkheid aan de orde zijn indien:

- een onderwerp nationale baten en/of lasten heeft en de doorzettingsmacht van provincies en gemeenten overstijgt, bijvoorbeeld het reserveren van ruimte voor militaire activiteiten en het stellen van opgaven in de stedelijke regio's rondom de mainports, brainports, greenports en valleys;
- over een onderwerp internationale verplichtingen of afspraken zijn aangegaan, bijvoorbeeld het stimuleren van biodiversiteit, duurzame energie, watersysteemherstel of het beschermen van werelderfgoed;
- een onderwerp provincie- of landsgrensoverschrijdend is een ofwel een hoog afwentelrisico kent ofwel in beheer bij het Rijk is. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om de hoofdnetten van weg, spoor, water en energie, maar ook de bescherming van gezondheid van inwoners is op rijksniveau relevant.

Aan de hand van een toekomstperspectief op 2050 brengt de NOVI de langetermijnvisie in beeld. Op nationale belangen wil het Rijk sturen en richting geven. Die komen samen in vier prioriteiten:

1. ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie
2. duurzaam economisch groeipotentieel
3. sterke en gezonde steden en regio's
4. toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

De druk op de fysieke leefomgeving in Nederland is zo groot, dat belangen soms botsen. Het streven is om combinaties te maken en win-win situaties te creëren, dit is echter niet altijd mogelijk. In die gevallen dienen belangen te worden afgewogen. Hiervoor gebruikt de NOVI drie afwegingsprincipes¹:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies: in het verleden is scheiding van functies te vaak te

rigide gehanteerd. Met de NOVI zoeken we naar maximale combinatiemogelijkheden tussen functies, gericht op een efficiënt en zorgvuldig gebruik van onze ruimte.

2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal: wat de optimale balans is tussen bescherming en ontwikkeling, tussen concurrentiekracht en leefbaarheid, verschilt van gebied tot gebied. Sommige opgaven en belangen wegen in het ene gebied zwaarder dan in het andere.
3. Afwentelen wordt voorkomen: het is van belang dat onze samenleving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie van inwoners zonder dat dit ten koste gaat van toekomstige generaties.

4.1.2 Instructieregels Rijk (AMVB's)

Artikel 8.0b, eerste lid, van het Bkl bepaalt dat bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsvergunning de instructieregels in hoofdstuk 5 van het Bkl, de provinciale instructieregels en eventuele instructies het beoordelingskader vormen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Uit het tweede lid van artikel 8.0b van het Bkl volgt dat de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit geweigerd wordt als:

- a. de activiteit zou leiden tot een situatie die niet is toegelaten op grond van instructie(regel)s;
- b. de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan (opvolger van het voorbereidingsbesluit);
- c. de omgevingsplanactiviteit het uitvoeren van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door provincie of Rijk, belemmert.

1. 'Afwegingsprincipes', ontwerpnovi.nl.

Voor welke onderwerpen gelden rijksinstructieregels?

Om enig gevoel te krijgen bij de onderwerpen waarvoor het Bkl instructieregels bevat, sommen we de hoofdonderwerpen hieronder op.

- waarborgen van veiligheid (paragraaf 5.1.2)
- beschermen van waterbelangen (paragraaf 5.1.3)
- beschermen van gezondheid en milieu (paragraaf 5.1.4), waaronder instructieregels voor de kwaliteit van de buitenlucht, trillingen, geluid en geur en bodemkwaliteit;
- beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed (paragraaf 5.1.5), waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking;
- het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6) voor autowegen, buisleidingen, natuur- en recreatiegebieden;
- het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7), waaronder landsverdediging en nationale veiligheid, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen en luchtvaart, fiets- en wandelroutes, aanwijzing van woningbouwcategorieën;
- het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8).

Daarnaast bevat afdeling 5.2 van het Bkl instructieregels voor de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het onder meer om het voorkomen van belemmeringen van gebruik en beheer van spoorwegen en rijkswegen.

In heel bijzondere gevallen kunnen B&W de Minister vragen om een ontheffing van bepaalde instructieregels te verlenen. Dit volgt uit afdeling 5.3 van het Bkl. Zie stap 11f van hoofdstuk 3.

In de onderbouwing moet worden ingegaan op de daarin genoemde onderwerpen (uiteraard alleen voor zover het speelt

binnen de specifieke locatie).

Let op! Per instructieregels is het toepassingsbereik bepaald. Daardoor kan het zijn dat een thema waarvoor het Bkl instructieregels bevat, niet geldt voor een specifieke activiteit.

Wat staat er in de van toepassing zijnde AMvB's (Bkl, Bal en Bbl). Instructieregels o.g.v. art. 2.24 Ow en instructies ogv art. 2.34 Ow (opgenomen in hoofdstuk 5 Bkl):

- Voldoen aan Dienstenrichtlijn;
- Waarborgen veiligheid;
- Beschermen van waterbelangen;
- Beschermen van gezondheid en milieu, waaronder instructieregels voor de kwaliteit van de buitenlucht, trillingen, geluid en geur en bodemkwaliteit;
- Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed, waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking;
- Het behoud van ruimte voor toekomstige functies voor autowegen, buisleidingen, natuur- en recreatiegebieden;
- Het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten, waaronder landsverdediging en nationale veiligheid, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen en luchtvaart, fiets- en wandelroutes, aanwijzing van woningbouwcategorieën;
- Het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8).

4.1.3 Conclusie

De activiteit past binnen de doelstellingen en het beleid van het Rijk @@

4.2 Provinciaal beleid en provinciale regels

4.2.1 Provinciale omgevingsvisie

De omgevingsvisie is hét beleidsinstrument voor de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie is het richtinggevende beleidsinstrument van de Omgevingswet: het benoemt ambities, centrale opgaven en strategie vanuit een samenhangend perspectief op ruimte, milieu, natuur en landschap, water, verkeer en vervoer en cultureel erfgoed.

Vanuit deze samenhang zet een omgevingsvisie ook de koers uit voor ontwikkelingen op het gebied van wonen, werken, voorzieningen en recreatie in de provincie. Een belangrijke trend is de toenemende aandacht voor nieuwe thema's zoals veiligheid, gezondheid en duurzaamheid.

Raadpleeg het DSO voor de omgevingsvisie, omgevingsverordening, projectbesluit etc.

4.2.2 Instructieregels provincie (omgevingsverordening)

Artikel 8.0b, eerste lid, van het Bkl bepaalt dat bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsvergunning de instructieregels in hoofdstuk 5 van het Bkl, de provinciale instructieregels en eventuele instructies het beoordelingskader vormen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Uit het tweede lid van artikel 8.0b van het Bkl volgt dat de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit geweigerd wordt als:

- de activiteit zou leiden tot een situatie die niet is toegelaten op grond van instructie(regel)s;
- de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan (opvolger van het voorbereidingsbesluit);
- de omgevingsplanactiviteit het uitvoeren van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door provincie of Rijk, belemmert.

Provinciale Staten kunnen bij omgevingsverordening regels stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden aan de gemeente (instructieregels).

Instructieregels o.g.v. art. 2.22 Ow (de provinciale Omgevingsverordening) en instructies o.g.v. art. 2.33 Ow (opgenomen in hoofdstuk 5 Bkl):

- Voldoen aan Dienstenrichtlijn;
- Waarborgen veiligheid;
- Beschermen van waterbelangen;
- Beschermen van gezondheid en milieu, waaronder instructieregels voor de kwaliteit van de buitenlucht, trillingen, geluid en geur en bodemkwaliteit;
- Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed, waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking;
- Het behoud van ruimte voor toekomstige functies voor autowegen, buisleidingen, natuur- en recreatiegebieden;
- Het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten, waaronder landsverdediging en nationale veiligheid, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen en luchtvaart, fiets- en wandelroutes, aanwijzing van woningbouwcategorieën;
- Het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8).

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant hebben in de toelichting op de Omgevingsverordening (ontwerpstatus NL.IMRO.9930.OvrNBrabant-on01) het volgende aangegeven over het toepassingsbereik van instructieregels bij een Bopa. In de onderbouwing moet worden ingegaan op de daarin genoemde onderwerpen (uiteraard alleen voor zover het speelt binnen de specifieke locatie).

De instructieregels in dit hoofdstuk (hoofdstuk 4 van de ontwerp-Omgevingsverordening Noord-Brabant) hebben tot doel dat de gemeenteraad (of in een voorkomend geval het college van burgemeester en wethouders) de inhoud van de regels betreft bij de vaststelling van een omgevingsplan. Soms bevatten de instructieregels afwegingscriteria en soms concrete voorwaarden. Dat is afhankelijk van onderwerp en doel waarvoor de regel is gesteld. De instructieregels uit dit hoofdstuk zijn ook van toepassing op een:

- buitenplanse omgevingsplanactiviteit
- projectbesluit.

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit bepaalt de wet dat de instructieregels uit deze verordening gelden als beoordelingsregel voor de vergunningverlening.

In hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 van deze verordening is als instructieregel aan het waterschapsbestuur en Gedeputeerde Staten opgenomen dat zij de instructieregels uit dit hoofdstuk bij het besluit tot vaststelling van een projectbesluit in acht nemen.

De wet biedt de mogelijkheid dat Gedeputeerde Staten voor de vergunningverlening voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gevallen aanwijst waarvoor verplicht advies (met instemming) bij hen gevraagd moet worden. Hiervoor wordt een apart besluit genomen door Gedeputeerde Staten. Het voornemen bestaat om de volgende activiteiten aan te wijzen waarover advies gevraagd moet worden:

- maatwerk voor omgevingskwaliteit
- toelaten van nieuwe activiteiten of gebruiksfuncties in het NNB
- windturbines buiten Stedelijk gebied
- zonneparken buiten Stedelijk gebied
- stedelijke ontwikkeling buiten Stedelijk gebied
- maatwerk in Bebouwd gebied
- maatwerk voor collectieve woonvormen in Landelijk

gebied

- oprichten van een dierenverblijf bij een veehouderij
- ontwikkeling van mestbewerking
- oprichten van kassen buiten concentratiegebied glastuinbouw
- oprichten van permanente teeltondersteunende voorzieningen groter dan 3 hectare

Advies met instemming is een redelijk zwaar instrument waarbij de gemeente de omgevingsvergunning moet weigeren als geen instemming is gegeven. Bij adviesrecht kan de gemeente gemotiveerd van het advies afwijken. Vanuit het doel waarvoor de regels zijn gesteld, wordt voorgesteld om alleen een adviesrecht in het leven te roepen. Achterliggende reden om juist voor deze onderwerpen een adviesrecht in te stellen is tweeledig.

Bij veel instructieregels is sprake van een 'open norm'. Zo'n open norm leent zich niet goed voor toepassing als beoordelingsregel. Deze regels zijn vaak gesteld om vanuit de diep-rond-breed benadering in gezamenlijkheid invulling te geven aan een ontwikkeling. Door die werkwijze toe te passen, zijn detailregelingen vervallen. Om een eenduidige toepassing van deze regels te bewerkstelligen is advies gewenst.

Bij de andere groep ontwikkelingen gaat het om specifieke activiteiten en ontwikkelingen die speerpunt zijn van provinciaal beleid of die een dermate grote impact hebben op de omgevingskwaliteit binnen de provincie dat adviesrecht wenselijk is. Het gaat dan onder andere om stedelijke ontwikkelingen, de ontwikkeling van wind- en zonneparken en ontwikkelingen in de landbouw met een grote impact.

4.2.3 Conclusie

De activiteit past binnen de doelstellingen en het beleid van de provincie. @@

4.3 Omgevingswaarden

Een omgevingswaarde is een van de instrumenten om beleid door te laten werken vanuit het Rijk en provincie. Maar ook van de gemeente zelf. Omgevingswaarden zijn maatstaven voor de fysieke leefomgeving voor:

- de gewenste staat of kwaliteit op een bepaald moment op een bepaalde plaats;
- de toelaatbare belasting door activiteiten;
- de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

De omgevingswaarde moet worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

Tenzij het vaststellen van een omgevingswaarde verplicht is, staat het de gemeente vrij om af te zien van het vaststellen van een omgevingswaarde, maar te kiezen voor directe normstelling (b.v. geluid, geur, trilling) (Omgevingswet, artikel 2.9, tweede lid). Een kwalitatieve omgevingswaarde is mogelijk als zo'n aspect met objectieve termen kan worden omschreven. Als je bijvoorbeeld wilt bereiken dat een rivier voldoet aan de normen voor een 'goede ecologische toestand', is een objectieve beschrijving van kwaliteiten nodig (b.v. in een programma of beleidsregel).

Daarnaast geeft de overheid bij de vaststelling van een omgevingswaarde aan (art. 2.10 Ow):

- of dit een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verder te omschrijven verplichting met zich meebrengt.
- binnen welke termijn de omgevingswaarde moet zijn bereikt.
- op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is.

Let op! Rijk en provincies kunnen via instructieregels, instructies en beoordelingsregels aanzetten om bij te dragen aan het bereiken van een omgevingswaarde. Bijvoorbeeld door het opnemen van regels in het omgevingsplan of bij het verlenen van buitenplanse omgevingsvergunningen.

Let op! Als het Rijk of de provincie omgevingswaarden hebben vastgesteld, mag de gemeente daar niet van afwijken of die aanvullen. Dat is alleen mogelijk als het Rijk of provincie dat mogelijk maakt.

Omgevingswaarden hebben geen doorwerking naar andere partijen dan de gemeente die de omgevingswaarde heeft vastgesteld.

De gemeente kan omgevingswaarden vaststellen in het omgevingsplan. Het moet dan gaan om omgevingswaarden die het gemeentebestuur kan beïnvloeden of beheersen door de inzet van beleidsinstrumenten, zoals voor geur of geluid.

Let op! Het vaststellen van een omgevingswaarde is niet vrijblijvend!

- BenW zijn verplicht een programma vast te stellen wanneer niet wordt voldaan of naar verwachting niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde.
- Iedere vastgestelde omgevingswaarde moet gemonitord worden en er moet beoordeeld worden of aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

4.4 Regionaal beleid

De wettelijke basis om gezamenlijk besluiten te nemen ligt in artikel 2.2 lid 2 van de Omgevingswet. Het gaat om het gezamenlijk nemen van één besluit. Veel opgaven overstijgen het lokale belang. Er vindt overigens geen overdracht van bevoegdheden plaats.

4.4.1 Conclusie

De activiteit past binnen de regionale doelstellingen en het regionale beleid. @@

4.5 Beleid Waterschap

Om ervoor te zorgen dat de waterbelangen een goede plek krijgen en evenwichtig worden afgewogen bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wordt de watertoets uitgevoerd. Ook onder de omgevingswet is dit proces vastgelegd maar dan onder de noemer 'weging van het waterbelang'.

- Waterschapsverordening
- Keur

4.5.1 Conclusie

De activiteit past binnen de doelstellingen en het beleid van het waterschap. @@

4.6 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf dient de aandacht te worden gevestigd op het beleid op het gebied van gezondheid, veiligheid, goede omgevingskwaliteit en duurzaamheid als centrale thema's gekoppeld aan maatschappelijke doelen uit artikel 1.3 van de Omgevingswet. Het gemeentelijk beleid is afhankelijk van de gemeente. Raadpleeg het DSO voor de gemeentelijke omgevingsvisie en van toepassing zijnde programma's.

Onder andere ingaan op:

- Beleid woningbouw, bedrijven, retail enz.
- Sociaal-Maatschappelijke behoeften
- Duurzaamheid: o.a. vanuit het beleid energieprestaties verbouw en nieuwbouw
- Klimaatadaptatie
- Technische eisen
- Gezondheid, veiligheid
- Economische aspecten (recreatie en toerisme, volkshuisvesting, maatschappelijke onderwerpen)

4.6.1 Omgevingsvisie

Met de omgevingsvisie word men uitgenodigd om met ideeën en voorstellen te komen die goed zijn voor *<gemeente>*. Plannen die het leven, het ondernemen en het verblijven in onze gemeente aantrekkelijker maken. De omgevingsvisie nodigt uit, inspireert en geeft de kaders om ontwikkelingen aan te pakken. Ook is de omgevingsvisie bedoeld om plannen uit de samenleving, die niet passen in het omgevingsplan (vervanger van het bestemmingsplan onder de Omgevingswet vanaf medio 2022), af te wegen. Het plan of initiatief moet daarbij bijdragen aan de kwaliteit en ambities voor *<gemeente>*. Inwoners en ondernemers vinden in de omgevingsvisie wat op hoofdlijnen de ontwikkelingsmogelijkheden zijn in de gebieden en rondom thema's.

Meerwaarde van een omgevingsvisie

De omgevingsvisie:

- inspireert en nodigt partijen uit tot investeringen;
- werkt oplossingsgericht en (her)ontwikkelingsmogelijkheden worden vergroot;
- stuurt op versterking van gebiedskwaliteiten;
- benoemt gebiedsgericht aandachtspunten, met bandbreedtes in na te streven gebiedskwaliteit;
- biedt initiatiefnemers duidelijkheid en zorgt voor efficiëntie en legitimatie in het afwegingsproces, door vroegtijdige prioritering en afstemming van beleidsuitwerkingen en investeringen.

4.6.2 Programma's

In de 'Programma's' kunnen belangrijke verbindingen worden gelegd met de andere kerninstrumenten in de beleidscyclus van de gemeente. Een programma geeft aan hoe een gemeente de omgevingsvisie of onderdelen daarvan wil

realiseren. Het kan bijvoorbeeld gericht zijn op een beleids-thema zoals een woonvisie, op een gebied of project zoals een centrumvisie, of op een omgevingswaarde zoals een veiligheidsplan.

Op basis van artikel 3.5 van de Omgevingswet bevat een programma voor één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan;
- maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen en / of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Een programma is vooral uitvoeringsgericht; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het staat de gemeente vrij om naar behoefte programma's op te stellen voor deze aspecten of voor deelgebieden. Eén van de maatregelen die in een programma kan worden opgenomen, is het sturen op de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving door het opnemen van juridische bindende regels in het omgevingsplan. Andere maatregelen zijn ook denkbaar zoals de inzet van communicatie / informatie-instrumenten, de inzet van financiële instrumenten bijv. subsidie, het maken van afspraken met organisaties of het nemen van fysieke maatregelen.

College stelt programma's vast

Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente kan op basis van artikel 3.4 van de Omgevingswet programma's vaststellen. Het vaststellen van programma's is dus in beginsel geen verplichting.

Bijzondere vormen van programma's

In de Omgevingswet zijn verder weinig regels gesteld aan de vrijwillige programma's. Er is echter een aantal bijzondere vormen van programma's waar de Omgevingswet extra regels aan stelt. Dit zijn:

- verplichte programma's;
- programma's met een programmatische aanpak;
- programma's bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde.

Huidige plannen te beschouwen als programma

Een groot deel van de bestaande wettelijke en buitenwettelijke plannen kan als programma worden beschouwd.²

<in te vullen op basis van het concrete project>

Relevante programma's voor het projectgebied

<in te vullen op basis van het concrete project>

4.6.3 Maatschappelijke behoefte (als aparte paragraaf opnemen?)

In deze paragraaf wordt de algemene (sociaal) maatschappelijke behoefte als onderdeel van je belangenafweging/afweging over de evenwichtige toedeling opgenomen.

In het Bkl heeft de ladder een plek gekregen in paragraaf 5.1.5 'beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed'. In hoofdstuk 5 is de optie opgenomen om daar de ladder een plek te geven. Als de ladder aan de orde is krijgt die hier een plek, als geen ladderplicht bestaat moet toch ook een afweging over de maatschappelijke behoefte gemaakt worden.

2. Het gaat om tal van beleidsplannen voor uiteenlopende onderwerpen zoals wegen, bereikbaarheid, landschapskwaliteit, cultureel erfgoed of buisleidingen, of om structuurvisies voor een specifiek gebied. Verder vallen het gemeentelijke rioleringsprogramma, actieplan geluid, waterbeheerprogramma en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden onder het programma.

4.6.4 Beleid woningbouw, bedrijven, retail enz.

<Gereserveerd>

4.6.5 Duurzaamheid, klimaatadaptatie

Ingaan op de, eisen die gesteld worden vanuit het beleid milieuprestatie gebouwen (MPG), energieprestaties renovatie, verbouw en nieuwbouw en klimaatadaptatie.

De eisen met betrekking tot de milieuprestatie en energiezuinigheid van gebouwen zijn opgenomen in afdeling 4.4, artikelen 4.148 t/m 4.160 (Duurzaamheid) van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In afdeling 4.4 zijn ook regels opgenomen over de 'Laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen'.

Bij klimaatadaptatie gaat het om onderwerpen als:

- Schaduwwerking van gebouwen / reflectie van glas beperken;
- Bomen of beplanting plaatsen voor nieuwbouw;
- Hitteplan per gemeente (leefbaarheid en gezondheid);
- Toepassen bodemenergie (afhankelijk van de locatie, behoefte, etc.). WKO, restwarmte, geothermie, individuele toepassing (luchtwarmtepompen), etc.;
- Blauwgroene daken / groene gevels: het bergen van water, voorkomen van verhitting van de gevel (en dus weer moeten koelen);
- Voorkomen van verdroging: regenwaterinfiltratie;
- Bouwen vanaf vastgesteld aantal meter boven / t.o.v. NAP;
- Waterberging van een x aantal m2 voor bepaalde typen nieuwbouw;
- Technische installaties enkel door erkende / bevoegde bedrijven.

<Gereserveerd>

4.6.6 Groen

<Gereserveerd>

4.6.7 Hondenbeleid

<Gereserveerd>

4.6.8 Speelplaatsenbeleid

<Gereserveerd>

4.6.9 Technische eisen

<Gereserveerd>

4.6.10 Gezondheid

<Gereserveerd>

4.6.11 Afvalbeleid

<Gereserveerd>

4.6.12 Veiligheid

<Gereserveerd>

4.6.13 Het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8 Bkl).

<Gereserveerd>

4.6.14 Economische aspecten (recreatie en toerisme, volkshuisvesting, maatschappelijke onderwerpen)

<Gereserveerd>

4.6.15 Conclusie

De activiteit past binnen de doelstellingen en het beleid van de gemeente. @@

5 Landschappelijke, stedenbouwkundige en cultuurhistorische waarden

Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed, waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking;

Onderwerpen:

- Landschappelijke waarden
- Ruimtelijke kwaliteit / omgevingskwaliteit
- Beeldkwaliteit / architectuur
- Cultuurhistorie
- Duurzaamheid
- Archeologie
- Welstand
- Zorgvuldig ruimtegebruik / Ladder duurzame verstedelijking
- Enz.

Dit hoofdstuk is optioneel in te vullen als het aan de orde is.

De Ladder duurzame verstedelijking kan hier onderdeel van zijn (schaarse ruimte, zie ook Bkl: is onderdeel van de paragraaf over het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed (§ 5.1.5 van het Bkl).

Artikel 5.129g Bkl (zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan van leegstand)

1. Dit artikel is van toepassing op een stedelijke ontwikkeling die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is.
2. Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan rekening gehouden met:
 - a. de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling; en
 - b. als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.
3. Voor de toepassing van het tweede lid, onder b, wordt tot het stedelijk gebied niet gerekend een stedelijke ontwikkeling waarvoor: a. op grond van het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist; en b. nog geen toepassing is gegeven aan het tweede lid.
4. Als een omgevingsplan voorziet in de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en de beoordeling van de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvaart of de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, heeft die beoordeling alleen tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

6 Fysieke leefomgeving

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze bij de activiteit rekening is gehouden met diverse aspecten van de fysieke leefomgeving en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (etfal). De aspecten sluiten aan op en dekken de onderdelen zoals genoemd in artikel 1.2 Omgevingswet. De beschrijving wordt per aspect in een aparte paragraaf opgenomen en kan vervolgens in subparagrafen worden onderverdeeld.

Aandachtspunten:

Een aandachtspunt is dat voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving onderzoek op een bepaalde wijze moet worden uitgevoerd. Hiervoor zullen naar verwachting, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, de nodige handreikingen (ministeriële regelingen) verschijnen. Deze zullen vergelijkbaar zijn met handreikingen die op dit moment binnen Rijkswaterstaat op terreinen als geluid, luchtkwaliteit, natuur en (externe) veiligheid beschikbaar zijn.

Notie: nog niet opgenomen:

- Trilling
- Slagschaduw van windturbines
- Lichthinder
- Duurzaamheid en klimaatadaptatie
- Energietransitie
- Beperkingengebieden
- Kabels en leidingen

In dit hoofdstuk is de verantwoording opgenomen van de beleidskaders en instructieregels van Rijk, provincie en gemeente.

- Waarborgen veiligheid;
- Beschermen van waterbelangen;

- Beschermen van de gezondheid en van het milieu (§ 5.1.4 Bkl). Dit betreft:
 - kwaliteit van de buitenlucht;
 - geluid door activiteiten;
 - geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen;
 - geluid rond luchthavens;
 - trillingen;
 - slagschaduw van windturbines;
 - bodemkwaliteit;
 - geur.
- Het behoud van ruimte voor toekomstige functies voor autowegen, buisleidingen, natuur- en recreatiegebieden;
- Het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten, waaronder landsverdediging en nationale veiligheid, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen en luchtvaart, fiets- en wandelroutes, aanwijzing van woningbouwcategorieën;

Deze onderwerpen worden in het navolgende verantwoord.

6.1 Beschermen van de gezondheid

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit rekening wordt gehouden met het aspect gezondheid.

Het gaat om:

- het beschermen van gezondheid (is er sprake van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning leidt tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid?)
- het bevorderen van de gezondheid, zoals bevorderen sport en ontspanning (positieve gezondheid).

6.1.1 Wettelijk kader

Conform artikel 1.3 sub a Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit een belangrijk maatschappelijk doel van de Omgevingswet. De aspecten veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit hangen nauw met elkaar samen. Gelet op de centrale rol van het gezondheidsaspect binnen de Omgevingswet dient dit aspect breed te worden gemotiveerd. Betrek bij de motivering de maatschappelijke doelen uit artikel 1.3 Omgevingswet en licht toe hoe dit aspect zich verhoudt tot de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Beargumenteer vanuit dat oogpunt dat de kwaliteit van de leefomgeving door de activiteit verbetert dan wel niet (onevenredig) verslechtert.

Omdat het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving een belangrijk doel is van de Omgevingswet bevat het Bkl een aantal instructieregels die specifiek de bescherming van de gezondheid en het milieu tot doel hebben. De instructieregels hebben onder andere betrekking tot de aspecten geluid, geur, trillingen, luchtkwaliteit en bodem. Deze aspecten worden in de hiernavolgende paragrafen gemotiveerd, echter ligt het voor de hand om ter introductie kort te schetsen op welke wijze het gezondheidsaspect bij

de motivering van de besluitvorming omtrent verlening van de buitenplanse omgevingsvergunning is meegenomen. Dit niet alleen omdat het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving een belangrijk maatschappelijk doel is van de Omgevingswet, waar logischerwijs bij het nemen van een besluit op grond van deze wet aandacht voor moet zijn. Ook omwonenden en rondom het project gevestigde bedrijven zijn vaak geïnteresseerd in de gezondheidssituatie die ten gevolge van de activiteit optreedt.

Het gezondheidsaspect kan zowel aan het begin als aan het einde van dit hoofdstuk worden geplaatst. Aan het begin van dit hoofdstuk kan het belang en de centrale plek van dit aspect duidelijk worden gemaakt. Bij het plaatsen aan het einde van het hoofdstuk, kunnen alle aspecten samen worden gebracht als motivering van het gezondheidsaspect.

Aandachtspunten:

- Per gemeente kunnen de beleidsambities omtrent het gezondheidsaspect enorm uiteenlopen. Tevens kiezen veel gemeenten ervoor om beleidsneutraal over te gaan naar de Omgevingswet. Dit houdt in dat voornamelijk in de beginfase na de inwerkingtreding gemeenten nog geen tot weinig beleid zullen hebben met betrekking tot de gezondheid. Daarna zal het beleid sterk per gemeente verschillen.
- Ook bij de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit op grond van afdeling 8.5 Bkl, maakt de bescherming van de gezondheid van de mens onderdeel uit van het beoordelingskader. Onder milieuverontreiniging wordt ook de aantasting van de gezondheid van de mens verstaan, zodat onder meer verzekerd moet zijn dat alle passende preventieve maatregelen tegen de aantasting van de gezondheid moeten worden getroffen.

6.1.2 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels en breng de relevante feiten en belangen in beeld.

Vanuit het aspect gezondheid is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

6.2 Milieubelastende activiteiten

Het begrip “milieubelastende activiteit” (mba) is als volgt gedefinieerd in de bijlage bij artikel 1 van de Omgevingswet: *“activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit”*. Het gaat dus in feite om alle activiteiten die enig negatief effect op het milieu kunnen hebben (met uitzondering van ‘directe lozings’ en wateronttrekkingsactiviteiten).

Het is een breed begrip; er vallen namelijk ook niet-bedrijfsmatige activiteiten, ook niet-plaatsgebonden activiteiten en tijdelijke activiteiten onder het mba-begrip.

Het Bal wijst in hoofdstuk 3 een aantal mba’s aan waarvoor het Rijk algemene regels stelt. Deze subgroep mba’s duiden we verder aan als ‘Bal-mba’s’.

In deze paragraaf worden regels over mba’s bedoeld die op gemeentelijk niveau kunnen worden geregeld. Zie bijvoorbeeld afdeling 2.3 van de Bruidsschat, die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege in het tijdelijke deel van elk gemeentelijk omgevingsplan wordt opgenomen. Deze afdeling 2.3 is getiteld “Milieubelastende activiteiten” en bevat gemeentelijke regels over mba’s.

Het Bkl bevat in hoofdstuk 5 onder andere instructieregels voor het omgevingsplan over milieu. De Bkl-regels spreken daarbij van “activiteiten”. Uit de NvT van het Bkl blijkt dat daarmee “milieubelastende activiteiten” worden bedoeld.

Tip: Mba’s zijn niet in alle gevallen aan de orde. In deze paragraaf moet dus een check worden gedaan of het Bkl, Bal of Bbl instructieregels bevatten die relevant zijn voor het project. Denk aan beroeps- en bedrijfsmatige activi-

teiten aan huis. De instructieregels in het Bkl zijn niet van toepassing op het wonen, maar wel van op beroepen/bedrijven aan huis. Dat de Bkl-instructieregels niet voor de activiteit wonen gelden, en dus ook niet voor hobby’s, neemt niet weg dat de gemeente beleidsvrijheid heeft om in het omgevingsplan voor dergelijke mba’s wel milieuregels / voorwaarden te stellen. Gemeente kan ook regels voor een bepaalde groep van mba’s uitsluiten, b.v. voor activiteiten bij huishoudens. Denk ook aan regels voor het houden van honden of katten of andere huisdieren (b.v. een kennel) of houtstook aan huis (het gaat dan om het stellen van regel over het gebruik van kachels en openhaarden met als oogmerk het beschermen van de gezondheid van omwonenden).

Een goede omgevingskwaliteit en de integratie van milieu en ruimte betekent het integreren van (vaak technische) milieunormen in het omgevingsplan/vergunning. In deze paragraaf is duidelijk gemaakt:

- Op welke manier gemeente een keuze heeft gemaakt in de na te streven omgevingskwaliteit binnen het gemeentelijk grondgebied vanuit het thema milieubelastende activiteiten.
- Op welke manier aan het reguleren van de omgevingskwaliteit vanuit het thema milieubelastende activiteiten in een omgevingsplan vorm zou kunnen worden gegeven dan wel via een omgevingsvergunning kan worden geregeld.

6.3 Geluid door activiteiten

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit rekening wordt gehouden met het aspect geluid. Het betreft geluid door activiteiten (wegen, spoorwegen en industrieterreinen e.d.) en specifieke activiteiten (windturbines e.d.)

Let op! Ingaan op het gemeentelijk geluidbeleid en toetsing aan dat geluidbeleid.

6.3.1 Geluid door wegen, spoorwegen en industrieterreinen

a. Wettelijk kader

De aanvaardbaarheid van de geluidsbelasting onder de Omgevingswet is vooral een decentrale afweging. Gemeenten geven met het omgevingsplan voor elke locatie in de gemeente de gewenste geluidskwaliteit vorm.

Geluid kan van grote invloed zijn op het woon- en leefklimaat van mensen en op hun gezondheid. Het Bkl bevat geluidsregels die via het omgevingsplan zullen gelden voor individuele bedrijven die geluid voortbrengen. Voor de andere belangrijke geluidsbronnen zoals industrieterreinen, wegen en spoorwegen worden via de Aanvullingswet geluid en het Aanvullingsbesluit geluid regels toegevoegd aan de Omgevingswet en het Bkl. De regels voor geluid hebben een tweezijdige werking om de bescherming tegen geluidsbelasting vorm te geven. Enerzijds bij de aanleg of aanpassing van spoorwegen of industrieterreinen en anderzijds bij het mogelijk maken van nieuwe geluidsgevoelige gebouwen en locaties nabij een geluidsbron.

De geluidinhoudelijke doelstellingen zijn:

- het voorkomen van een ongebeheerde groei van de geluidsbelasting op en in geluidsgevoelige gebouwen en locaties;
- het reduceren van geluidbelastingen op en in geluidsgevoelige gebouwen en locaties die blootstaan aan zeer hoge geluidsbelastingen;
- het bevorderen van bronmaatregelen;
- het scheppen van een beter toegankelijk en minder complex geheel van regels;
- het beperken van de lasten bij de uitvoering van de regels.

b. Geluidproductieplafonds

Een geluidsproductieplafond geeft de maximale toegestane productie weer op een vast fictief punt, het referentiepunt, op korte afstand van de geluidsbron. Daarnaast voorziet afdeling 3.5 Bkl in het wettelijk kader omtrent de beheersing van het geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. In Bijlage XXII Bkl zijn activiteiten aangewezen die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken.

c. Geluidsgevoelige gebouwen

De geluidsgevoelige gebouwen worden aangewezen in artikel 3.20 Bkl. Het betreft gebouwen, waaronder een gebouw of een gedeelte van een gebouw dat een woonfunctie heeft. De geluidsnormen hebben betrekking op het geluid op de gevel van een geluidsgevoelig gebouw en hebben primair als doel het beschermen van de gezondheid door het stellen van eisen aan het geluid op en rond woningen, waar mensen langdurig verblijven en slapen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de voorgevel, zijgevel en achtergevel.

Aanvullende informatie bij deze paragraaf:

Op grond van artikel 4.2 Omgevingswet zorgt de gemeente in een omgevingsplan voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit kan de gemeente onder andere bereiken door:

- De ordening van de locaties van activiteiten ten opzichte van elkaar; hierbij kan worden gedacht aan de afstand tussen een woning en een bedrijf.
- Het stellen van regels aan activiteiten op een locatie; hierbij kan worden gedacht aan normen voor geluidmissies of preventieve maatregelen.

Bij de vaststelling van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde is het geluid op een geluidgevoelig gebouw niet hoger dan de hoogste van de volgende waarden:

- De standaardwaarde, bedoeld in tabel 1; of
- Het geluid bij volledige benutting van het geluidproductieplafond dat gold direct voorafgaand aan de vaststelling van het in de aanhef bedoelde geluidproductieplafond.

Tabel 1: Standaardwaarde geluid voor een geluidbron op een geluidgevoelig gebouw per geluidbronsort.

| Geluidbronsorten | Standaardwaarde |
|--------------------------------------|-----------------|
| Rijkswegen en provinciale wegen | 50 Lden |
| Gemeentewegen en waterschapswegen | 53 Lden |
| Hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen | 55 Lden |
| Industrieterreinen | 50 Lden |
| | 40 Lnight |

Bij de vaststelling van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde kan de hoogste van de twee waarden, bedoeld in artikel 3.32 lid 1 worden overschreden als;

- Geen geluidbeperkende maatregelen kunnen worden getroffen om aan de hoogste van de twee waarden te voldoen;
- De overschrijding door het treffen van geluidbeperkende maatregelen zoveel mogelijk wordt beperkt; en
- Het geluid op geluidgevoelige gebouwen niet hoger is dan de grenswaarde, bedoeld in tabel @@

Tabel 2: Grenswaarde voor geluid door een geluidbron op een geluidgevoelig gebouw per geluidbronsort.

| Geluidbronsorten | Grenswaarde |
|--------------------------------------|-------------|
| Rijkswegen en provinciale wegen | 65 Lden |
| Gemeentewegen en waterschapswegen | 70 Lden |
| Hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen | 70 Lden |
| Industrieterreinen | 60 Lden |
| 50 Lnight | |

Ter bescherming van de gezondheid zijn voor het aspect geluid instructieregels opgenomen in paragraaf 5.1.4.2 Bkl. Het omgevingsplan bevat op grond van en in overeenstemming met instructieregels waarden voor geluid (immissienormen) die leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

d. Onderzoek

Er is door @@ een akoestisch onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

Aandachtspunten:

In het kader van de motivering zal indien noodzakelijk een akoestisch onderzoek plaatsvinden. Hier wordt beschreven wat is onderzocht en op welke wijze het onderzoek heeft plaatsgevonden. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de situatie zonder het uitvoeren van de activiteit en de situatie als gevolg van de activiteit, waarbij voor de toekomstige situatie wordt uitgegaan van een bepaald referentiejaar. Ook wordt beschreven op grond van welke regels het akoestisch onderzoek is uitgevoerd. Daarbij wordt onder andere toegelicht wat voor het onderzoek de betekenis is van het zogeheten 'geluidaandachtsgebied'. Dit is het gebied waarop de geluidsregels van het Bkl van toepassing zijn.

e. Te treffen maatregelen

In deze paragraaf worden de (eventuele) te treffen maatregelen benoemd naar aanleiding van het onderzoek.

6.3.2 Geluid door activiteiten

In deze paragraaf is onderzoek gedaan naar het geluid van specifieke activiteiten (zoals windturbines e.d.)
<gereserveerd>

6.3.3 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels.

Vanuit het aspect geluid is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

6.4 Kwaliteit van de buitenlucht

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit rekening wordt gehouden met het aspect luchtkwaliteit.

6.4.1 Wettelijk kader

De hoofdlijnen voor regelgeving rondom luchtkwaliteitseisen staan beschreven in de instructieregels opgenomen in het Bkl. Ter bescherming van de gezondheid zijn voor het aspect luchtkwaliteit instructieregels opgenomen in paragraaf 5.1.4.1 Bkl. Volgens deze regels gelden zogeheten omgevingswaarden voor onder andere de in de buitenlucht voorkomende stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀).

Een activiteit is toelaatbaar als aan één van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- er is geen sprake van een feitelijke of dreigende overschrijding van een grenswaarde;
- het project leidt per saldo niet tot een verslechtering van de luchtkwaliteit;
- het project draagt alleen niet in betekende mate bij aan de luchtverontreiniging;

Mede door het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is in de afgelopen jaren in Nederland de luchtkwaliteit aanzienlijk verbeterd. Vanwege deze verbetering komt het NSL na de inwerkingtreding van de Omgevingswet dan ook te vervallen.

De beoordeling van de luchtkwaliteit vindt niet overal plaats. Voor een activiteit die niet in betekende mate (NIBM) bijdraagt aan de luchtverontreiniging, is geen toetsing aan de rijksomge-

vingswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof nodig. Uit artikel 5.53 en 5.54 Bkl volgt dat een project niet in betekende mate bijdraagt aan de luchtkwaliteit als de toename van de concentratie NO₂ en PM₁₀ niet hoger is dan 1,2 µg/m³. Dat is 3% van de omgevingswaarde voor de jaargemiddelde concentraties. Er zijn twee mogelijkheden om aannemelijk te maken dat een project binnen de NIBM-grens blijft:

1. Motiveren dat het project binnen de getalsmatige grenzen van een aangewezen categorie blijft. Onder deze 'standaardgevallen NIBM' vallen kantoren, woonwijken en het telen van gewassen. Dit moet wel onder een bepaalde omvang blijven conform artikel 5.54 Bkl. Valt een project binnen de genoemde categorie, maar niet binnen de gestelde grenzen? Het is dan mogelijk om alsnog via detailberekeningen aannemelijk te maken dat de 3%-grens niet wordt overschreden.³
2. Op een andere manier aannemelijk maken dat een project de 3%-grens niet overschrijdt. Soms kan een kwalitatieve berekening voldoende zijn. Veel mensen bepalen met de NIBM-tool op een eenvoudige en snelle manier of een project in betekende mate bijdraagt aan de luchtverontreiniging. Soms zijn detailberekeningen nodig als aanvulling op de NIBM-tool.⁴

Aandachtsgebieden

Aandachtsgebieden zijn locaties met hogere concentraties stikstofdioxide (NO₂) en/of fijnstof (PM₁₀). De aandachtsgebieden staan in artikel 5.51 lid 2 Bkl. Gemeenten die onder agglomeraties vallen staan in artikel 2.38 Omgevingsregeling. In enkele situaties moet de luchtkwaliteit altijd worden beoordeeld:

- bij een omgevingsvergunning voor een milieubelastende

activiteit'

- bij de aanleg van een tunnel langer dan 100 meter, of als een tunnel wijzigt en daarbij minimaal 100 meter toeneemt;
- bij de aanleg van een autoweg of een autosnelweg.

3. 'Luchtkwaliteit: wat 'niet in betekende mate' betekent', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

4. 'Luchtkwaliteit: wat 'niet in betekende mate' betekent', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

6.4.2 Onderzoek

Er is door @@ een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

6.4.3 Te treffen maatregelen

In deze paragraaf worden de (eventuele) te treffen maatregelen benoemd naar aanleiding van het onderzoek.

6.4.4 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels.

Vanuit het aspect luchtkwaliteit is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

6.5 Geur

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit rekening wordt gehouden met het aspect geur.

6.5.1 Wettelijk kader

Het Rijk stelt voor een aantal gebouwen specifieke regels aan geurbelasting. Een onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan is ook de gemeentelijke geurverordening, hierin kan worden afgeweken van de standaardnorm. Indien van toepassing dient deze te worden meegenomen in de motivering.

Deze instructieregels van het Bkl voor geur zijn gericht op aangewezen geurgevoelige gebouwen. In de aanwijzing van geurgevoelige gebouwen is de functie bepalend. Hierbij kan gedacht worden aan wonen, onderwijs of zorg. Voor overige gebouwen of locaties bepaalt de gemeente zelf de mate van geurbescherming. Dat doet de gemeente vanuit haar taak van het evenwichtig toedelen van functies aan locaties.

In artikel 5.91 Bkl worden de geurgevoelige gebouwen aangewezen die in ieder geval beschermd moeten worden. Hieronder vallen ook gebouwen met een woonfunctie, gebouwen voor onderwijs, gezondheidszorg en kinderopvang. Specifieke beoordelingsregels voor geur voor de milieubelastende activiteit staan in artikel 8.20 Bkl.

Op industrie- en bedrijventerreinen kunnen bedrijfsmatige activiteiten voorkomen die geurhinder veroorzaken. Die activiteiten zijn dan zelf een relevante geurbron. Het bevoegd gezag bepaalt echter zelf welke mate van geurhinder ze aanvaardbaar vindt. De vergunningverlener moet dus bij het beoordelen van het aanvaardbaar geurhinderniveau rekening houden met het omgevingsplan.

Aanvullende informatie bij deze paragraaf:

De gemeente stelt een geurnorm vast in het omgevingsplan, waarbij:⁵

- Een waarde moet worden opgenomen voor de toelaatbare geur op een gebouw. Het Rijk geeft daar een standaardwaarde bij aan die een gemeente zonder nadere motivering kan overnemen in het omgevingsplan. De opgenomen waarde in het omgevingsplan wordt ook wel de 'geurnorm' genoemd.
- De gemeente kan in haar omgevingsplan een afwijkende waarde opnemen die hoger of lager is dan de standaardwaarde, zolang deze niet hoger is dan de grenswaarde. In artikel 5.109 Bkl staat naast de standaardwaarde ook de grenswaarde aangegeven. De afwijkende waarde is dan de geldende geurnorm.
- Het omgevingsplan moet de zogenaamde 50%-regeling bevatten.
- Ook moeten in het omgevingsplan minimale afstanden opgenomen worden, waar een stal bij bouw aan moet voldoen.

Veehouderijen

In het omgevingsplan regelt de gemeente de geur van veehouderijen. In paragraaf 5.1.4.6 Bkl staan de instructieregels hiervoor. De instructieregels gelden alleen voor geur van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf op een geurgevoelig gebouw en gaan over:

- Geurnormen in het omgevingsplan
- Rekenen
- Afstandeisen
- Randvoorwaarden

5. 'Geurnorm opnemen in het omgevingsplan', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

6.5.2 Onderzoek

Er is door @@ een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

6.5.3 Te treffen maatregelen

In deze paragraaf worden de (eventuele) te treffen maatregelen benoemd naar aanleiding van het onderzoek.

6.5.4 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels en breng de relevante feiten en belangen in beeld.

Vanuit het aspect geur is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

6.6 Bodemkwaliteit

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit rekening wordt gehouden met het aspect bodem.

6.6.1 Wettelijk kader

Ter bescherming van de gezondheid en het milieu zijn voor het aspect bodem instructieregels in het Bkl opgenomen. De inhoud van deze regels is via het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet opgenomen in paragraaf 5.1.4.5 Bkl. Het aanvullingsbesluit bepaalt voor welke activiteiten kan worden volstaan met een melding. Er worden drie basisvormen van bodemgebruik onderscheiden: landbouw/natuur, wonen en industrie. De kaders zijn gebaseerd op de risicogrenswaarden die voor de betreffende situaties zijn afgeleid.

De algemene doelstelling van het bodembeleid is het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem en het faciliteren van het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem, door in onderlinge samenhang;

- beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigen en aantastingen;
- evenwichtig toedeling van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteiten van de bodem;
- duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen en -aantastingen.

De gemeente stelt de waarde voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem vast. Deze waarde mag niet hoger zijn dan het blootstellingsniveau van het maximaal toelaatbaar risico voor de mens. Dit is opgenomen in bijlage VA van het Bkl. De toelaatbare kwaliteit van de bodem is een voorwaarde voor bouwen op verontreinigde bodem en is geen omgevingswaarde. De beoordeling van de mogelijke aanwezigheid van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid voor bodemgevoelige gebouwen kan met de risicotoolbox bodem met de module Beoordelen van de bodemkwaliteit voor een bodemgevoelig gebouw.

Aanvullende informatie bij deze paragraaf:

Het Rijk stelt instructieregels aan gemeenten voor het toelaten van een bouwactiviteit op een bodemgevoelige locatie. De gemeenten moeten:⁶

- Op grond van artikel 5.89i en artikel 5.89j Bkl de waarde vaststellen waarboven er bij de realisatie van gebouwen op bodemgevoelige locaties maatregelen nodig zijn.
- Op grond van artikel 5.89k Bkl aangeven welke sanerende of andere beschermende maatregelen nodig zijn bij overschrijding van de waarde.
- Op grond van artikel 5.89l Bkl een meldingsplicht instellen voor locaties die op grond van het omgevingsplan niet vergunningplichtig zijn.
- Op grond van artikel 5.89m Bkl een bepaling opnemen over de ingebruikname.

Deze regels zorgen voor zowel een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als het beschermen van de gezondheid en van het milieu, in het bijzonder van de bodemkwaliteit.

6. ⁶ 'Instructieregels van het Rijk voor bodem in het omgevingsplan', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

6.6.2 Onderzoek

Er is door @@ een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

6.6.3 Te treffen maatregelen

In deze paragraaf worden de (eventuele) te treffen maatregelen benoemd naar aanleiding van het onderzoek.

6.6.4 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels.

Vanuit het aspect bodem is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

6.7 Wegen, verkeer en parkeren

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit rekening wordt gehouden met het aspect verkeer en parkeren.

6.7.1 Wettelijk kader

De toename aan functies zorgen voor verkeer. Bij het toelaten van een nieuwe functie moet daarom worden aangetoond wat het effect is op de bereikbaarheid en verkeersafwikkeling. Daarbij dient in beeld te worden gebracht of er sprake is van een (extra) parkeerbehoefte voor auto's, fietsen en/of scooters. Er mag geen onaanvaardbaar effect zijn. Dit geldt ook bij buitenplanse omgevingsvergunningen.⁷

De gemeente stelt parkeerbeleid op met daarin parkeernormen waaraan nieuwe ontwikkelingen moeten voldoen. De activiteit dient dus aan het gemeentelijk beleid getoetst te worden.

6.7.2 Onderzoek

Er is door @@ een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

Aandachtspunten

- Beschrijving van welke CROW publicatie is uitgegaan (nr. en digitaal/analoog)
- Opnemen met welke stedelijkheidsgraad en stedelijke zone gerekend is, zodat de berekening gecontroleerd kan worden.
- Beschrijving verkeersgeneratie (licht en zwaar verkeer)
- Beschrijving parkeren evt. parkeerdrukmeting.
- Beschrijving van de wegenstructuur en capaciteit van de weg evt. kruispuntberekening etc.
- Fietsparkeren
- Verkeersveiligheid

Op basis van het parkeerbeleid van de gemeente of de kencijfers van CROW kan berekend worden hoeveel parkeerplaatsen er nodig zijn. Op deze wijze kan worden aangetoond dat er voldoende parkeergelegenheid aanwezig is of gerealiseerd kan worden. De kencijfers van het CROW zijn algemeen erkend. Het zijn richtlijnen, waarvan afgeweken kan worden.

6.7.3 Te treffen maatregelen

In deze paragraaf worden de (eventuele) te treffen maatregelen benoemd naar aanleiding van het onderzoek.

6.7.4 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels.

Vanuit het aspect verkeer en parkeren is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

7. 'Mobiliteit en parkeren', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

6.8 Omgevingsveiligheid

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit de veiligheid gewaarborgd wordt. Gedoeld wordt op het waarborgen van de veiligheid ter voorkoming van een branden, rampen of crises.

De Omgevingswet vult het groepsrisico anders in dan onder de Wro, Wet milieubeheer. Bij risicovolle activiteiten uit het Bal wijst het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aandachtsgebieden aan. De gemeente moet binnen de aandachtsgebieden bij de vergunningverlening rekening houden met het groepsrisico (rekening houden met het risico van brand, explosies of gifwolken; dan gelden aanvullende bouwkundige eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De norm van het plaatsgebonden risico (PR) blijft gelijk en daarmee ook het basisbeschermingsniveau. Het Bkl geeft in de bijlagen ook aan wat de PR-contouren en aandachtsgebieden zijn.

6.8.1 Wettelijk kader

De hoofdlijnen van het wettelijk kader omtrent de externe veiligheid zijn opgenomen in instructieregels in afdeling 5.1.2 Bkl. In bijlage VII van het Bkl zijn activiteiten aangewezen als risicobronnen. Deze risicobronnen zijn van belang voor de regels over het plaatsgebonden risico en aandachtsgebieden. Het betreft de volgende activiteiten:⁸

- Activiteiten met gevaarlijke stoffen bij bedrijven. Dit zijn verschillende milieubelastende activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Het basisnet vervoer gevaarlijke stoffen (weg, water en spoor).
- Buisleidingen met gevaarlijke stoffen die zijn aangewezen als milieubelastende activiteit in het Besluit activiteiten leefomgeving.

8. 'Risicobronnen genoemd in bijlage VII van het Bkl', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

9. 'Andere activiteiten die risicobronnen zijn', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

- Windturbines die zijn aangewezen als milieubelastende activiteit in het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Het werken met aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's is een nieuwe manier van omgaan met het groepsrisico (artikel 5.12 t/m 5.15 Bkl). Een aandachtsgebied geldt van rechtswege. Deze worden vastgelegd in het Register Externe Veiligheid en zijn digitaal raadpleegbaar. In het deelplan moet binnen deze aandachtsgebieden rekening worden gehouden met het groepsrisico. Hier wordt aan voldaan door in het aandachtsgebied geen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen toe te laten en ook geen beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties. Deze gebouwen en locaties zijn wel toelaatbaar als er daarvoor extra maatregelen worden genomen. Dat dient te geschieden met voorschriftengebieden. In een deelplan dient in principe een aandachtsgebied als voorschriftengebied te worden aangewezen als er met het deelplan kwetsbare gebouwen zijn toegestaan. In een voorschriftengebieden gelden de extra bouwweisen van paragraaf 4.2.14 Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl)

Daarnaast staan in het Bkl ook instructieregels voor de volgende risicobronnen die zijn aangewezen als milieubelastende activiteit in het Besluit activiteiten leefomgeving:⁹

- Opslaan, bewerken en herverpakken van vuurwerk (afdeling 5.1.2.4 Bkl).
- Opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik (afdeling 5.1.2.5 Bkl).
- Exploiteren van een IPPC-installatie voor het maken van explosieven (afdeling 5.1.2.5 Bkl).
- Opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen voor militair gebruik (afdeling 5.1.2.5 Bkl)

6.8.2 Onderzoek

Er is door @@ een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen

van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

Aandachtspunten:

Hier wordt beschreven op welke wijze vanwege het basisnet onderzoek is uitgevoerd en wat daarvan de resultaten zijn. Van belang is dat wordt aangetoond dat bij de aanleg of wijziging van een rijksweg of binnenwater wordt gebleven binnen de daarvoor vastgestelde risicoplafonds. Met deze plafonds wordt het risico van het vervoer van gevaarlijke stoffen begrensd.

Voor bepaalde trajecten binnen het basisnet dient niet alleen gekeken te worden naar risicoplafonds, maar ook naar zogenoemde plasbrandaandachtsgebieden.

6.8.3 Te treffen maatregelen

In deze paragraaf worden de (eventuele) te treffen maatregelen benoemd naar aanleiding van het onderzoek.

Mogelijk moeten wel (veiligheids-)maatregelen getroffen worden in het kader van het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis. Dit kan bijvoorbeeld een maatregel zijn waarmee de bereikbaarheid voor hulp- en nooddiensten is gewaarborgd. In dat geval wordt hier toegelicht wat de maatregel is en hoe tot de keuze daarvoor is gekomen. Deze keuze kan mede zijn gebaseerd op een daarover door de betreffende veiligheidsregio uitgebracht advies.

6.8.4 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels.

Vanuit het aspect externe veiligheid is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

6.9 Natuur

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit rekening wordt gehouden met het aspect natuur en de gevolgen voor de natuur door stikstofdepositie.

6.9.1 Wettelijk kader

Ter bescherming van de natuur zijn in het Bkl diverse regels opgenomen. Deze regels komen grotendeels overeen met de regels die zijn opgenomen in de huidige Wet natuurbescherming. Het gaat hierbij in de eerste plaats om regels voor de gebiedsbescherming van aangewezen Natura 2000-gebieden, regels voor de soortenbescherming van te beschermen planten diersoorten (waaronder vogels) en regels ter bescherming van houtopstanden.

Het gebieds- en soortenbeschermingsregime vloeit voor een belangrijk deel voort uit twee Europese richtlijnen, te weten de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG).

Gebiedsbescherming

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn beschermt Natura 2000-gebieden. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wijst de Natura 2000-gebieden aan. Op grond van artikel 2.43 Omgevingswet legt hij ook de instandhoudingsdoelstellingen vast. Dit gebeurt in een aanwijzingsbesluit.

Als er naar aanleiding van projecten, plannen en activiteiten, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, mogelijk significant effecten optreden, dienen deze bij de voorbereiding van een omgevingsplan in kaart te worden gebracht en beoordeeld. Natura 2000-gebieden hebben een externe werking, zodat ook ingrepen die buiten deze gebieden plaatsvinden en verstoring kunnen veroorzaken, moeten worden getoetst op het effect van de ingreep op soorten en habitats. Een ruimtelijk plan dat significant gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied kan alleen worden vastgesteld indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen

10. 'Vergunningplicht Natura 2000-activiteit', aandeslagmetdeomgevingswet.nl

dat het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Indien deze zekerheid niet is verkregen, kan het plan worden vastgesteld, indien wordt voldaan aan de volgende drie voorwaarden:

1. Alternatieve oplossingen zijn niet voorhanden;
2. Het plan is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard; en
3. De noodzakelijke compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft.

In afdeling 8.6 Bkl staat het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteiten. Dit is door middel van het aanvullingsspoor Natuur gebeurd.¹⁰

Soortenbescherming

Onder de Omgevingswet zijn veel dier- en plantsoorten beschermd. De bescherming richt zich op soorten van Europees belang, die onder de reikwijdte van de Vogel- en Habitatrichtlijn vallen, als om bepaalde soorten van nationaal belang. Soortenbescherming vindt plaats binnen en buiten het natuurnetwerk Nederland. Het kan de vorm hebben van wet- en regelgeving, maar ook van fysieke maatregelen die bescherming, vestiging of uitbreiding van een soortenpopulatie stimuleren. Op grond van artikel 2.18 lid 1 sub f Omgevingswet zijn in beginsel de provincies hiervoor verantwoordelijk. Echter, ook decentrale overheden kunnen hierover actief beleid voeren. Hierbij kan worden gedacht aan het vaststellen van bijvoorbeeld een programma voor soortenbescherming.

Door strikte formulering van een flora- en fauna-activiteit moet bij vrijwel alle activiteiten in de fysieke leefomgeving nagegaan worden of:

- er soorten aanwezig zijn; en
- welke soorten dat zijn.

In hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt bepaald wanneer een vergunning nodig is.

Aandachtspunten:

Beschrijf, indien relevant, wat in de provincie van toepassing is: voor een aantal zoogdieren, amfibieën en reptielen geldt per provincie een vrijstelling onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit verschilt per provincie. Daarnaast is het mogelijk dat sommige provincies ook 'eigen' beschermde soorten hanteren, als aanvulling op het landelijke.

6.9.2 Onderzoek

Er is door @@ een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving en de gevolgen voor de natuur door stikstofdepositie. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

6.9.3 Te treffen maatregelen

In deze paragraaf worden de (eventuele) te treffen maatregelen benoemd naar aanleiding van het onderzoek. Het gaat hierbij vaak om het treffen van mitigerende of compenserende maatregelen. Deze kunnen tegelijkertijd ook andere belangen dienen. Een voorbeeld hiervan is het realiseren van natuurcompensatie. De wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven kan ook bijdragen aan de goede inspanning van het project binnen de fysieke leefomgeving.

6.9.4 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels.

Vanuit het aspect natuur is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

6.10 Water en watersystemen

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit rekening wordt gehouden met het aspect water en watersystemen.

6.10.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader is gericht op het verkrijgen van inzicht in de gevolgen voor de waterhuishouding die samenhangen met de ruimtelijke ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt. Het wettelijk kader is afhankelijk van zowel gemeentelijk beleid als het beleid van het waterschap.

Voor het inventariseren van de wateraspecten van een project wordt vaak een plan voor de waterhuishouding opgesteld of een plan met een andere benaming. In dit plan worden de wateraspecten niet alleen beschreven, maar ook wordt aangegeven welke waterhuishoudkundige maatregelen voor het project getroffen moeten worden. Hierbij vindt een toets plaats aan de waterkwaliteitsdoelstellingen uit de Kaderrichtlijn water.

De beschrijving van wateraspecten kan onderverdeeld worden in verschillende subparagrafen. In deze paragrafen wordt achtereenvolgens een beschrijving gegeven van de relevante wetgeving en beleid, het opgestelde plan voor de waterhuishouding en volgens dat plan te treffen maatregelen. Hierbij worden de resultaten voorkomend uit het watertoetsproces betrokken. In het kader van de watertoets wordt over het plan advies gevraagd bij de betrokken waterbeheerder(-s). Hoe met dit advies is omgegaan wordt in deze paragraaf toegelicht. Indien het advies niet wordt opgevolgd, dient de afwijking daarvan gemotiveerd te worden.

6.10.2 Onderzoek

Er is door @@ een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

6.10.3 Te treffen maatregelen

In deze paragraaf worden de (eventuele) te treffen maatregelen benoemd naar aanleiding van het onderzoek.

6.10.4 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels.

Vanuit het aspect water en watersystemen is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

6.11 Cultureel erfgoed, landschap en stedenbouw

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze bij de activiteit rekening is gehouden met binnen of buiten de locatie van de activiteit aanwezig cultureel erfgoed en werelderfgoed. Daarnaast wordt besproken op welke wijze het project landschappelijk of stedenbouwkundig wordt ingepast. Gezien de aspecten landschap, stedenbouw en cultureel erfgoed vaak met elkaar verwezen zijn, kunnen deze het beste gezamenlijk besproken worden. Een andere redactionele aanpak is natuurlijk ook mogelijk.

6.11.1 Wettelijk kader

Wat onder cultureel erfgoed wordt verstaan is opgenomen in bijlage A (begrippen) van de Omgevingswet. Het gaat hierbij om monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten, cultuurlandschappen en, voor zover dat voorwerp is of kan zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan, ander cultureel erfgoed als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet. De Erfgoedwet bevat de wet- en regelgeving voor behoud en beheer van het cultureel erfgoed en archeologie in Nederland. Het is op basis hiervan verplicht om de facetten historische (steden)bouwkunde en historische geografie mee te nemen in de belangenafweging. Hierbij gaat het om zowel beschermde als niet formeel beschermde objecten en structuren.

Voor de bescherming van het landschap geldt voor Nederland het Europees landschapsverdrag. Dit verdrag erkent dat landschappen een onderdeel zijn van de fysieke leefomgeving. In artikel 1.2 lid 1 sub g Omgevingswet worden 'landschappen' als onderdeel van de fysieke leefomgeving aangemerkt. Het landschapsbeleid kan door Rijk, provincie of

gemeente in een omgevingsvisie zijn vastgelegd. Deels zijn landschapswaarden in instructieregels van het Bkl verankerd. Artikel 5.129 Bkl bevat bijvoorbeeld een instructieregel over het behoud van uitzicht op de vrije horizon van de zee. Een ander voorbeeld is de instructieregel over het cultureel erfgoed over onder andere bescherming van cultuurlandschappen.

Aanvullende informatie bij deze paragraaf:

Bij het beschermen van cultureel erfgoed in het omgevingsplan moet de gemeente rekening houden met bepaalde uitgangspunten. In artikel 5.130 lid 2 Bkl staan de instructieregels gesteld door het Rijk. Deze gaan over:¹¹

- ontsiering, beschadiging of sloop van beschermde monumenten of archeologische monumenten;
- verplaatsing van beschermde monumenten;
- gebruik van monumenten ter voorkoming van leegstand;
- aantasting van de omgeving van een beschermend monument;
- aantasting van karakteristieke stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen;
- conserveren en in stand houden van archeologische monumenten.

6.11.2 Onderzoek

Er is door @@ een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

Aandachtspunten:

In deze paragraaf wordt beschreven welke onderzoeken zijn verricht. Onderzoeken kunnen zijn verricht naar verschillende zaken die binnen het cultureel erfgoed zijn te onderscheiden. Hierbij kan gedacht worden aan archeologisch onderzoek of onderzoek naar de mogelijke effecten van nabijheid het projectgebied gelegen werelderfgoed.

Voor de landschappelijke of stedenbouwkundige inpassing van het project wordt vaak een landschaps- of inpassingsplan opgesteld. Op basis van vooraf geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden wordt in dat plan de inpassing van het project binnen de fysieke leefomgeving uitgewerkt. Daarbij wordt rekening gehouden met resultaten afkomstig uit andere onderzoeken die voor dit project zijn verricht. Hierbij kan worden gedacht aan onderzoeken op het terrein van geluid, natuur en water.

6.11.3 Te treffen maatregelen

De voor de landschappelijke of stedenbouwkundige inpassing te treffen maatregelen worden hier toegelicht. Dit betreft eventueel ook maatregelen die voortvloeien uit regels die zien op het behoud van cultureel- of werelderfgoed.

6.11.4 Conclusie

Motiveer @@.

Verwijs hierbij ook naar de borging in de regels.

Vanuit het aspect cultureel erfgoed, landschap en stedenbouw is er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

11. 'Instructieregels voor bescherming van cultureel erfgoed', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

6.12 Bedrijfsmatige activiteiten

Een goede omgevingskwaliteit en de integratie van milieu en ruimte betekent het integreren van (vaak technische) milieunormen in het omgevingsplan/vergunning. In deze paragraaf is duidelijk gemaakt:

- Op welke manier gemeente een keuze heeft gemaakt in de na te streven omgevingskwaliteit binnen het gemeentelijk grondgebied vanuit het thema milieubelastende (bedrijfs)activiteiten.
- Op welke manier aan het reguleren van de omgevingskwaliteit vanuit het thema milieubelastende (bedrijfs) activiteiten in een omgevingsplan vorm zou kunnen worden gegeven dan wel via een omgevingsvergunning kan worden geregeld.

6.13 Toetsing Besluit m.e.r./ m.e.r.-beoordeling

6.13.1 Wettelijk kader

Onderdeel van de beoordeling of een aanvraag om een Bopa volledig is, is een toets aan de regels over een milieueffectrapportage. Dit gebeurt overeenkomstig paragraaf 16.4.2 van de Omgevingswet en afdeling 11.2 van het Omgevingsbesluit.

6.13.2 Project-mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig

Of een besluit over een project-mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig is, kan worden afgeleid uit bijlage V bij het Omgevingsbesluit, in samenhang met de artikelen 11.6 en 11.8 van het Omgevingsbesluit.

Bijlage V heeft als ingang (eerste kolom) de omschrijving van het project van de initiatiefnemer. In kolom 4 staan de besluiten genoemd waarvoor dan de mer-verplichtingen gelden. Het gaat dan om besluiten waarmee de toestemming voor het project wordt verleend. In dit geval is dat de omgevingsvergunning. Het betreft dan overigens altijd een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (of een ontgrondingsactiviteit, wateractiviteit e.d.).

Daarnaast kunnen de mer-verplichtingen nog gelden voor enkele bijzondere besluiten uit andere wetten, zoals de vergunning op basis van de Kernenergiewet.

Of er voor het besluit een mer-plicht of een mer-beoordelingsplicht geldt, volgt uit de tweede en derde kolom. Als het project voldoet aan de voorwaarden van kolom 2, geldt een mer-plicht. Anders geldt een mer-beoordelingsplicht, tenzij ook in kolom 3 nog voorwaarden staan.

Er wordt onder de Omgevingswet geen onderscheid meer

gemaakt tussen een formele en vormvrije m.e.r.-beoordeling op grond van aangewezen drempelwaarden. We kennen straks dus nog maar één mer-beoordelingsprocedure.

6.13.3 6.13.3 Project-mer-beoordeling

- Artikel Omgevingswet: 16.43 en 16.88 (eerste lid, onder h).
- Artikel Omgevingsbesluit: 11.11. Nadere regels project-mer-beoordeling.

Het bevoegd gezag neemt het resultaat van de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, van de wet, met de bijbehorende motivering op in het besluit en, voor zover hier sprake van is, in het ontwerp van het besluit (artikel 11.11, lid 2 Omgevingsbesluit)

Motivering van de beslissing (art. 11.11 lid 3 Omgevingsbesluit)

In de motivering van de beslissing wordt in ieder geval verwezen naar:

- a. de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn; en
- b. als is beslist dat geen milieueffectrapport moet worden gemaakt:
 - 1°. de kenmerken en maatregelen, bedoeld in artikel 11.10, derde lid, als degene die voornemens is het project uit te voeren deze heeft voorgesteld; en
 - 2°. het moment waarop die maatregelen moeten zijn gerealiseerd.

Kenmerken en maatregelen als bedoeld in artikel 11.10, lid 3 Ob.

Bij een mededeling als bedoeld in artikel 16.45, eerste lid, van de wet, verstrekt degene die voornemens is het project uit te voeren in ieder geval een beschrijving van:

- a. het project, met in ieder geval een beschrijving van:
 - 1°. de fysieke kenmerken van het gehele project en, als dat van toepassing is, van sloopactiviteiten;
 - 2°. de locatie van het project, met bijzondere aandacht voor de kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop het project van invloed kan zijn;
- b. de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van het project; en
- c. voor zover er informatie over deze effecten beschikbaar is: de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van het project ten gevolge van:
 - 1°. de verwachte residuen en emissies en de productie van afvalstoffen; en
 - 2°. het gebruik van natuurlijke bronnen, waaronder bodem, land, water en biodiversiteit.

Tip

De motivering van de milieueffecten in het besluit kan worden gebaseerd op deze GoFlo.

Aandachtspunt: overgangsrecht

Belangrijk is overigens om ook in dit kader van de rekening te houden met het overgangsrecht dat is opgenomen in Afdeling 4.1 van de Invoeringswet Omgevingswet.

Op grond van dit overgangsrecht blijft het oude recht in sommige gevallen – namelijk wanneer vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag is ingediend, een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd, een ambtshalve besluit is bekendgemaakt dan wel belanghebbenden al in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijzen te geven – nog van toepassing. Een eerste stap in het mer-proces is dan ook te allen tijde om na te gaan welk stelsel op een besluit van toepassing is.

6.13.4 Onderzoek

Er is door @@ een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving. In deze motivering worden de belangrijkste conclusies vermeld: voor het gehele onderzoek wordt verwezen naar bijlage @.

6.13.5 Te treffen maatregelen

In deze paragraaf worden de (eventuele) te treffen maatregelen benoemd naar aanleiding van het onderzoek.

6.13.6 Conclusie

Motiveer @@.

Uit de mer-beoordeling is gebleken dat de gevolgen van het uitvoeren van de activiteit op de fysieke leefomgeving geen aanleiding geven tot het opstellen van een mer-rapportage en dat er sprake van een evenwichtige toedeling van functies.

7 Beperkingengebieden

7.1 Beperkingengebieden

Een beperkingengebied is een breed verzamelbegrip en wordt in de Omgevingswet gedefinieerd als een gebied dat bij of krachtens de wet (door Rijk of provincie) is aangewezen, waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object, regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object.

De Omgevingswet verplicht Rijk en provincie om beperkingengebieden aan te wijzen, zoals zones rond wegen, hoofdspoorwegen, waterkeringen, rijkswegen en vaarwegen. Binnen deze beperkingengebieden stelt de provincie eisen aan aanduidingen, informatieborden en uitwegen.

Kortgezegd zijn dit de gebieden rondom wegen en waterstaatswerken waar beperkingen gelden. Dit betekent dat er beperkingen gelden voor activiteiten van derden, ter plaatse van de weg of het waterstaatswerk als ook in de daaraan grenzende (beschermings)zones. Een beperkingengebied is in feite wat nu de (beschermings)zones onder de huidige wetgeving zijn en in veel gevallen omvat het beperkingengebied ook de locatie van de weg of het waterstaatswerk of object zelf.

Een concreet voorbeeld van een beperkingengebied is een oppervlaktewaterlichaam (bijvoorbeeld een primaire watergang of een A-watergang) inclusief de (beschermings)zones (onderhoudsstroken en eventueel natuurvriendelijke oevers). Op onderstaande afbeelding is een A-watergang weergegeven inclusief bijbehorende zones. Het geheel vormt samen een beperkingengebied.

<.....>

8 Uitvoerbaarheid

De bepaling over de uitvoerbaarheid uit het Besluit ruimtelijke ordening komt onder de Omgevingswet niet terug. De gemeente hoeft niet meer aannemelijk te maken dat een toegedeelde functie er ook zal komen. De gemeente geeft in haar omgevingsplan aan dat een functie op een zekere locatie 'kan' komen. Dat is minder verstrekkend. Nu moet de gemeente veel mogelijkheden onderzoeken die feitelijk nooit gerealiseerd zullen worden. De Omgevingswet maakt het mogelijk dat dit onderzoek gefaseerd kan worden. Pas als zich een concreet, binnen de toegedeelde functie passend, initiatief aandient wordt onderzocht 'hoe' dat op een aanvaardbare wijze gerealiseerd kan worden. Dit heeft als voordeel dat de onderzoekslasten omlaag kunnen. De gemeente moet wel onderzoeken of ontwikkeling op de betrokken locatie in beginsel mogelijk is.

Bij een Bopa die voldoende concreet is, moet dus de uitvoerbaarheid wel worden aangetoond.

8.1 Economische uitvoerbaarheid

8.1.1 Financieel economische haalbaarheid

Als op voorhand duidelijk is dat de toegedachte functie om financiële redenen op langere termijn niet zal worden gerealiseerd, behoort de functie niet mogelijk te worden gemaakt. In plaats van een uitvoerbaarheidstoets zal het omgevingsplan een onuitvoerbaarheidstoets bevatten. Het omgevingsplan mag namelijk geen regels bevatten die op voorhand onuitvoerbaar zijn. Conform de memorie van toelichting zal in gevallen waarin een activiteit alleen kan worden gerealiseerd wanneer de gemeente belangrijke voorinvesteringen doet, de toelichting bij het omgevingsplan passages moeten bevatten over de dekking van deze investeringen en de opzet van het eventuele kostenverhaal.

Ten eerste zal worden beoordeeld of een ontwikkeling binnen een redelijke termijn uitvoerbaar is, gelet op de aard en omvang van de voorziene ontwikkeling en het gebied waar deze ontwikkeling is voorzien. Ten tweede zal worden beoordeeld of deze ontwikkeling binnen die redelijke termijn financieel haalbaar is, en zo ja, hoe de gemeenteraad dat inzichtelijk heeft gemaakt. De nieuwe onuitvoerbaarheidstoets leidt tot minder mogelijkheden voor het gemeentebestuur om een bestemming te weigeren, omdat deze niet uitvoerbaar zou zijn.

8.1.2 Kostenverhaal

Zijn er kosten verbonden aan de exploitatie van locaties die door de gemeente moeten worden verhaald (zie kostensoortenlijst)? Zo ja, verantwoording van de wijze waarop de kosten worden verhaald.

Publiekrechtelijk kostenverhaal vindt in het concrete geval niet langer plaats via de omgevingsvergunning, maar door middel van een kostenverhaalsbeschikking (artikel 13.18 Ow). Ook wel de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld genoemd.

Kostenverhaal geldt voor kostenverhaalplichtige activiteiten. Dat zijn:

- aangewezen bouwactiviteiten
- aangewezen activiteiten vanwege gebruikswijzigingen

Het Omgevingsbesluit bevat relevante regels over (verplicht) kostenverhaal (zie artikel 8.13 Ob voor aangewezen activiteiten waarvoor kostenverhaal verplicht is, artikel 8.14 Ob voor de mogelijkheden om af te zien van kostenverhaal en artikel 8.15 Ob voor de kostensoortenlijst). Pas nadat is betaald, is het toegestaan de activiteiten uit te voeren (zie artikel 13.12 Ow). Eén van de bouwactiviteiten waarvoor kosten verhaald worden is de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie (zie artikel 8.13 aanhef en sub a Ob). Er zijn bij

de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen activiteiten vanwege gebruikswijzigingen aangewezen.

Aandachtspunten

Indien initiatiefnemer geen anterieure overeenkomst wil sluiten dan kan dat betekenen dat de gemeente niet meewerkt tenzij het kostenverhaal publiekrechtelijk kan worden afgedwongen. Kennis over de wettelijke mogelijkheden is dus vereist in de verkenningsfase! Dit leidt er ofwel toe dat een anterieure overeenkomst wordt afgesloten ofwel dat het omgevingsplan ook regels over kostenverhaal bevat.

8.1.3 Nadeelcompensatie

Wordt een omgevingsvergunning verleend op grond waarvan schade wordt veroorzaakt? Zo ja, in dat geval is art. 4.5 Awb van toepassing. Verantwoording van de kosten. Maken van een nadeelcompensatierisicoanalyse.

8.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

8.2.1 Participatie

Artikel 7.4 Or bevat aanvraagvereisten over participatie. Het aanvraagvereiste participatie geldt voor alle omgevingsvergunningen. Dus zowel voor:

- de van rijkswege aangewezen vergunningplichtige activiteiten; en voor
- de decentraal aangewezen vergunningplichtige activiteiten zoals opgenomen in een omgevingsplan (omgevingsplanactiviteitvergunningen).

Eventuele participatie bij omgevingsvergunningen wordt door de aanvrager gedaan voorafgaand aan de aanvraag. Geef hier aan of belanghebbenden bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en zo ja, wat zijn de resultaten daarvan. De resultaten worden opgenomen in bijlage @@. Geef vervolgens aan wat de gemeente met deze resultaten heeft gedaan ofwel op welke wijze zijn de resultaten meegenomen in de besluitvorming.

Gemeenteraad moet voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een lijst opstellen waarin de gevallen zijn aangegeven waarvoor participatie verplicht wordt gesteld; met daarbij aandacht voor de rol/ het doel van participatie.

Geef hierbij aan of dit het geval is op motiveer op de hierboven beschreven wijze.

8.2.2 Advies en instemming

Gemeenteraad moet voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een lijst opstellen waarin de gevallen zijn aangegeven waarvoor (bindend) advies/instemming moet worden gevraagd; met daarbij aandacht voor de wijze waarop deze advisering kan worden ingepast in het besluitvormingsproces bij Bopa's

Op basis van het artikel 16.15a Omgevingswet heeft de

gemeenteraad de mogelijkheid om zichzelf als adviseur aan te wijzen met recht van instemming. Indien gebruik wordt gemaakt van het advies-/ instemmingsrecht bedraagt de beslistermijn twaalf weken. Indien advies is uitgebracht ofwel instemming is gegeven motiveer welke aspecten zijn meegenomen.

8.2.3 Vaststellingsprocedure

De aanvraag om de omgevingsvergunning heeft onder andere betrekking op het toestaan van een gebruik in afwijking van het geldend omgevingsplan. Op de onderhavige aanvraag is conform artikel 16.62 Omgevingswet de reguliere procedure van titel 4.1 Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De beslistermijn is acht weken. In sommige gevallen kan het college echter wel bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten de uitgebreide procedure op basis van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaren. In deze paragraaf wordt de procedure rondom de omgevingsvergunning toegelicht.

Indien er zienswijzen kenbaar zijn gemaakt:

In de 'naam nota' bijgevoegd in bijlage @@ van deze motivering, zijn de ingekomen zienswijzen samengevat en voorzien van commentaar. Voorliggende motivering is, waar nodig, aangepast naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen.

8.2.4 Bezwaar/ Beroep

De mogelijkheid van bezwaar komt alleen in de reguliere procedure voor. Het bezwaar dient ingediend te worden bij het bevoegd gezag dat het besluit heeft genomen. Wanneer iemand het niet eens is met het besluit op dat bezwaar, kan hij of zij nog in beroep gaan. In de uitgebreide procedure is bezwaar niet nodig. Daar bestaat namelijk de mogelijkheid om zienswijzen tegen het ontwerpbesluit in te dienen.

In een beroepsprocedure geeft de rechter een oordeel

over een besluit van het bevoegd gezag. In beginsel zal de rechtbank zich hierover buigen. Daarna kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In bijlage 2 artikel 2 van de Algemene wet bestuursrecht staan besluiten opgenomen waarbij er geen beroepsmogelijkheid is. Belanghebbenden kunnen eventueel ook een voorlopige voorziening vragen tegen de omgevingsvergunning.

9 Belangenafweging en conclusie

9.1 Is sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties?

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt de omgevingsvergunning alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (Etfal, artikel 8.0a, lid 2 Bkl)

Naast de regel dat omgevingsvergunningen slechts kunnen worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, gelden de beoordelingsregels in artikel 8.0b tot en met 8.0e van het Bkl (zie ook 'beleidskader Rijk en provincie', hoofdstuk 4).

De vraag bij de vergunningverlening is of het initiatief – de gevraagde activiteit - leidt tot een situatie, waarbij er sprake is van een evenwichtige toedeling (van functies aan locaties). Anders gezegd: is er – na een zorgvuldige belangenafweging - met het toestaan van de activiteit nog steeds of weer sprake van een evenwichtige toedeling?

Om dit te kunnen beoordelen zijn alle voor de fysieke leefomgeving relevante aspecten (voor zover betrekking hebbend op de gevraagde activiteit) nader onderzocht en afgewogen (zie de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7). Hoe te draaien aan de knoppen in het mengpaneel om die afweging te kunnen maken? Welke knoppen staan aan en welke staan uit?

9.2 Conclusie

In deze paragraaf wordt een algehele conclusie getrokken waarin gemotiveerd wordt dat gezien de nut/noodzaak gelet op het beleidskader en de effecten op de fysieke leefomgeving er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Hierin moet de afweging van alle betrokken belangen tot uitdrukking komen.

De conclusie: alles overwegende is de ontwikkeling wel / niet aanvaardbaar.

www.bro.nl | info@bro.nl

Hoofdvestiging Boxtel

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400

Vestiging Amsterdam

Rhijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
T +31 (0)20 506 19 99

Vestiging Venlo

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
T +31 (0)77 373 06 01