

Omgevingsplan door de juridische mangel

Twee experts doorgronden het belangrijkste instrument van de Omgevingswet

De komst van de Omgevingswet heeft ingrijpende gevolgen; voor overheden, burgers en bedrijven. Jurist Jan Reinier van Angeren, Partner Stibbe Advocaten, en Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling (en jurist) Friso de Zeeuw van de TU Delft en tevens directeur Nieuwe Markten BPD bespreken niet de hele wet maar gaan de diepte in. Zij nemen één van de belangrijkste instrumenten van de nieuwe Omgevingswet onder loep: het omgevingsplan, de opvolger van het bestemmingsplan.

Het idee is dat de Omgevingswet in 2018 in werking moet treden. “Maar wij weten: dat wordt 2019. Of misschien nog wel iets later”, stellen beide heren eendrachtig. Aan de andere kant zijn er steeds meer gemeenten die vooruit lopen en willen oefenen met de nieuwe wet (voor zover dat juridische mogelijk is). Er zijn inmiddels 60 gemeenten die op basis van de Crisis- en herstelwet aan het oefenen zijn met het omgevingsplan. Jan Reinier van Angeren houdt zich als jurist al vele jaren bezig met ruimtelijke ordeningsrecht, bestemmingsplannen, bouwvergunningen en gebiedsontwikkeling. Friso de Zeeuw volgt als specialist op het terrein van gebiedsontwikkeling alle veranderingen rond de komst van de Omgevingswet nauwgezet en adviseert daarover zowel de Rijksoverheid, de VNG, de G32 en ontwikkelende en bouwende partijen.

Van ‘omgevingsverordening’ naar ‘omgevingsplan’

Halverwege vorig jaar stemde de Tweede Kamer in met de invoering van de Omgevingswet. Een wet die nog moet worden ingevuld: vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) zullen voor de zomer voor een internetconsultatie beschikbaar komen. Ook de concept-Invoeringswet zal dan openbaar worden.

Aanvankelijk zou er één verordening komen waarin alle regels over de fysieke leefomgeving zouden zijn opgenomen: een radicale breuk met de verschillende bestemmingsplannen die elke gemeente nu kent. De VNG vond dit een stap in het duister. Vervolgens hebben de VNG en de Minister van I en M een compromis gesloten en besloten dat er een ‘omgevingsplan’ komt, als opvolger van het bestemmingsplan. “De gemeenten vinden het een belangrijk sturend instrument”, zegt Van Angeren. Hij vertelt dat het de bedoeling is dat alle algemene regels over de fysieke leefomgeving in dat plan terecht komen. “We kennen nu bijvoorbeeld een standplaatsverordening, een erfgoedverordening, kapverordening etc.; alle gemeenten hebben een groot aantal verordeningen. De bedoeling is dat al die verordeningen in het omgevingsplan terecht komen.” De Omgevingswet bepaalt dat er één omgevingsplan moet komen voor het hele grondgebied van een gemeente. Dat betekent dat gemeenten straks enerzijds beschikken over één (omgevings-)plan met een kaart, maar dat anderzijds dit plan ook het karakter zal krijgen van een verordening.

Alle regels over leefomgeving in omgevingsplan

In het omgevingsplan komen twee soorten regels te staan: algemene regels die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving (bouwwerken, infrastructuur, bodem, lucht en dergelijke) en regels die: ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ inhouden. Alle regels die over de fysieke leefomgeving gaan moeten in het omgevingsplan worden geregeld. Maar de vraag is vervolgens waar ligt de scheidslijn? Van Angeren noemt het een afbakeningsvraag en komt met een voorbeeld. “Stel dat de gemeente zegt: ik heb hier een

verordening voor de regulering van fietsenstandplaatsen: waar mag je wel en waar mag je geen fiets neerzetten. Je kunt zeggen: dat heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. Maar je kan net zo goed zeggen: dat is openbare orde. Als de rechter oordeelt dat de fietsenstallingsregeling betrekking heeft op de fysieke leefomgeving en niet op de openbare orde, dan heeft die verordening geen rechtskracht als die niet is opgenomen in het omgevingsplan.

Dus als de gemeente twijfelt of het nu wel of geen betrekking heeft op de leefomgeving, dan is het beter om het zekerheidshalve in het omgevingsplan te zetten, want als je dat niet doet – en het blijkt later wel betrekking te hebben op de fysieke leefomgeving - dan is die verordening onverbindend.”

Een ander voorbeeld is een evenement als de Sinterklaasoptocht. Deels heeft dit te maken hebben met de fysieke leefomgeving. Hoe hard mag de geluidsinstallatie aanstaan en waar komt het podium van Sinterklaas te staan? Maar deels ook openbare orde aspecten. Waar en wanneer vindt de optocht plaats? Wordt de evenementenregeling nu wel of niet in het omgevingsplan opgenomen?

Regels van de fysieke leefomgeving

- Bouwwerken
- Infrastructuur
- Watersystemen
- Water
- Bodem
- Lucht
- Landschappen
- Natuur
- Cultuur erfgoed (Werelderfgoed is na behandeling in de Tweede Kamer aan de lijst toegevoegd)

Volgens De Zeeuw en Van Angeren kan er een leuke discussie ontstaan als een gemeenteraad bijvoorbeeld aangeeft dat het onderwerp ‘evenementen’ in het omgevingsplan thuis hoort. “Dan zegt de burgemeester: helemaal niet, dat is mijn bevoegdheid. Dan krijg je een dispuut tussen de burgemeester en de gemeenteraad.”

De Omgevingswet zegt bij AMvB (daar wordt voor de zomer meer over duidelijk) wat wel en wat niet tot de fysieke leefomgeving zal behoren. Van Angeren: “Maar, dan kan de burgemeester zeggen: mijn bevoegdheid voor de openbare orde volgt uit de gemeentewet. Dat heeft een hogere status dan een Algemene Maatregel van Bestuur. Dan zou de AMvB op dat punt ontbindend zijn.” Hij verwacht dat er in de Invoeringswet bepalingen zullen worden opgenomen die duidelijk zullen maken welke onderwerpen in ieder geval tot de fysieke leefomgeving behoren.

Overgangsregeling: van bestemmingsplannen naar omgevingsplan

Er komt een Invoeringswet waarin overgangsrecht zal komen te staan. In die Invoeringswet zal komen te staan dat alle geldende huidige bestemmingsplannen (binnen een gemeente) in één omgevingsplan terecht komen. In een later stadium zal de gemeente daar verordeningen aan toe moeten voegen.

Volgens De Zeeuw wil de Tweede Kamer niet meer dan één omgevingsplan per gemeente en ook dat dat ene omgevingsplan er zo snel mogelijk komt. De Tweede Kamer ziet hier het liefst een harde deadline, maar het is de vraag of die er komt. Het is overigens zo dat de

hoofregel is dat het omgevingsplan zal worden vastgesteld door de Gemeenteraad. Maar het is mogelijk om dit geheel of gedeeltelijk te delegeren aan burgemeester en wethouders.

Procedure om tot omgevingsplan te komen:

- Gemeenteraad moet kennisgeving doen van voornemen om omgevingsplan vast te stellen
- Ontwerp omgevingsplan
- Zienswijze door eenieder
- Besluit tot vaststelling omgevingsplan
- Beroep door belanghebbenden // Raad van State
- Inwerkingtreding binnen vier weken na mededeling

Relatie omgevingsvisie en omgevingsplan

Naast het omgevingsplan moet de gemeenteraad een omgevingsvisie vaststellen. Het is een document dat de ambities van gemeente voor toekomst weergeeft. De visie wijst in globale zin functies toe: voor centrumvoorzieningen, wonen, bedrijvigheid, etc. De gemeente geeft op hoofdlijnen aan wat zij zelf wil veranderen, bijvoorbeeld op het terrein van mobiliteit. En welke veranderingen zij wil aanmoedigen of toelaten. En wat zij wil beschermen. Het is vergelijkbaar met de huidige gemeentelijke structuurvisie op basis van de Wro.

De Zeeuw: “De omgevingsvisie bindt alleen het gemeentebestuur zelf. Het primair is een politiek-bestuurlijk instrument. Er is geen bezwaar of beroep tegen mogelijk. En je hoeft in beginsel ook niet veel aan onderzoek te doen; het is vormvrij. Maar het kan indirect toch doorwerking hebben naar het omgevingsplan. Het wordt spannend hoe zo'n omgevingsvisie uitpakt. Het kan een super abstract document zijn, met een vaag verhaal en een prachtig toekomstvisioen. Dan wordt het lastig om de relatie met het omgevingsplan te leggen. Maar als je serieus functies gaat toedelen aan gebieden, dan kan het echt dienen als houvast voor de beoordeling van initiatieven die afwijken van het omgevingsplan.

Zo kan een gemeentebestuur er voor kiezen om een investeringsvoorstel dat in strijd is met het omgevingsplan maar strookt met de omgevingsvisie in beginsel positief te bejegenen. Met dat uitgangspunt kan dan het overleg met - onder meer - omwonenden worden gevoerd.”

Van Angeren oppert een andere casus om de status van de omgevingsvisie te duiden. “De gemeenteraad kent in de omgevingsvisie voor een bepaald gebied de functie-aanduiding ‘wonen’ toe. In een later stadium echter, stelt de gemeenteraad in het omgevingsplan voor datzelfde gebied de functie ‘recreatie’ vast. Stel dat een ontwikkelaar zich had voorgenomen om op die plek woningen te bouwen en al grond heeft gekocht en plannen heeft laten maken. Hij stapt naar de Raad van State. Die kan dan uitspreken dat het plan dat is vastgesteld door de gemeenteraad in strijd is met de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een overkoepelend document; daar moet het plan inpassen. Het plan moet dan worden vernietigd. Dat vind ik geen gekke conclusie. Je zou ook kunnen redeneren: met de instemming van de gemeenteraad van de wijziging van het omgevingsplan, is ook impliciet ingestemd met wijziging van de omgevingsvisie.”

Verschil tussen bestemmen en functie-toedeling

“Straks wordt het niet ‘bestemmen’, maar een ‘toedeling van functies aan locaties’. Hoe anders is dat?”, vroeg De Zeeuw. Van Angeren stelt dat het begrip ‘functie’ misschien wat ruimer is dan ‘bestemming’. “Maar verder heb ik het idee dat met de toedeling van functies aan locaties eigenlijk weinig anders bedoeld wordt dan bestemmen; het is toch een beetje hetzelfde. Op de vraag waarom deze verandering dan toch is doorgevoerd? “De wetgever wil

globaler bestemmen dan nu het geval is. Nu zegt de Raad van State: als u een gebied voor woningbouw heeft bestemd, dan moet wel aangetoond zijn dat het binnen een jaar of tien uitvoerbaar is. Wat nu niet kan (en straks wel) is dat pas gekeken wordt naar de uitvoerbaarheid als de bouwaanvraag wordt gedaan.”

Het huidige systeem zegt: als een bouwplan past in het bestemmingsplan, dan moet het gemeentebestuur de bouwvergunning verlenen. En als die er niet in past dan moet de vergunningaanvraag geweigerd (of het gemeentebestuur moet het plan willen aanpassen). Het enige aspect dat nog ruimte biedt voor een ‘vrij’ oordeel is de welstand. Van Angeren: “Het gekke is dat dit zogenaamde limitatieve imperatieve stelsel (lis) opnieuw in de Omgevingswet is verankerd.

Dan moet die bouwvergunning - straks de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit - dus worden verleend als die in overeenstemming is met het omgevingsplan. Maar dat kan niet zo maar, als er nog allerlei onderzoek moet worden gedaan.”

Verder is in de toelichting op de Omgevingswet door de wetgever gezegd dat bestemmingen ook door middel van beleidsregels zouden mogen worden uitgewerkt. Voor investeerders heeft dat voordelen, omdat een bestemming in het omgevingsplan dan ruimer zal zijn geformuleerd dan in het huidige bestemmingplan. Maar anderzijds neemt de onzekerheid toe omdat je niet weet welke eisen de gemeente nog zal formuleren in de beleidsregels.

Met deze eendrachtige conclusie sluiten Van Angeren en De Zeeuw hun beschouwingen af.