

De overstap van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen

mr. dr. D. Korsse

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet doet de figuur van het omgevingsplan zijn intrede. Deze planfiguur vervangt (onder meer) het bestemmingsplan. Gemeenten werken momenteel hard aan deze overgang, waarbij de geldende bestemmingsplannen worden omgezet naar een omgevingsplanregeling.¹ Hoe die regeling er precies uit moet zien, is niet geheel duidelijk. De omgevingsplanwetgever heeft veel vrijheid om keuzes te maken over de vormgeving van het plan. Maar uit een beschouwing van de systematiek van het omgevingsplan die is neergelegd in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving blijkt wel dat de overgang in potentie tot zeer grote veranderingen zal leiden ten opzichte van het bestemmingsplan. In deze bijdrage zal een aantal van die mogelijke veranderingen worden geschetst op basis van drie belangrijke elementen van het omgevingsplan, te weten de nieuwe digitale standaard (onder 2), de overstap van bestemmingen naar regels over activiteiten (onder 3) en de nieuwe ordening van de regels die in het omgevingsplan worden opgenomen (onder 4).

2. Een nieuwe digitale standaard

Een eerste belangrijke verandering waar momenteel veel over te doen is, is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), dat ontwikkeld wordt om (onder meer) het omgevingsplan te ontsluiten.²

Binnen het DSO worden drie deelketens onderscheiden. Dit zijn (i) de planketen (waarin een wijziging van een plan wordt vormgegeven en gepubliceerd), (ii) de VTH-keten³ (waarin een initiatief voor een activiteit in de leefomgeving wordt vormgegeven en de besluitvorming daarover wordt afgehandeld) en (iii) de oriëntatieketen (waarin naar aanleiding van een vraag de relevante juridische informatie wordt verzameld). De oriëntatieketen voorziet onder meer in de mogelijkheid om via het Omgevingsloket een vergunningencheck te verrichten, waarbij private partijen kunnen nagaan of voor een bepaald initiatief een vergunning moet worden aangevraagd of een melding moet worden gedaan.

Het DSO kan alleen plannen verwerken die zijn opgesteld volgens de nieuwe digitale Standaard officiële publicaties (STOP) die voor de Omgevingswet is uitgewerkt in het Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten (TPOD). Voor het omgevingsplan bestaat een specifieke standaard in de vorm van het Toepassingsprofiel Omgevingsplan (TPOP). TPOP vervangt de huidige IMRO-standaard voor bestemmingsplannen.

TPOP komt er in de kern op neer dat de planwetgever de inhoud van het omgevingsplan moet onderverdelen in 'Juridische regels'.⁴ Die kwalificatie is niet bedoeld voor gebruikers, maar maakt het DSO duidelijk uit welke afzonderlijke juridische elementen het omgevingsplan is opgebouwd. Aan iedere Juridische regel koppelt de planwetgever een of meerdere Locaties waar die regel geldt.⁵ Deze Locaties zijn vervat in een geografisch informatieobject

1 Gemeenten hebben tot eind 2031 de tijd om het tijdelijke deel van het omgevingsplan, dat van rechtswege ontstaat en waar de thans geldende bestemmingsplannen onderdeel van uitmaken, om te zetten naar het nieuwe format, dat zijn intrede doet met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

2 Zie hierover uitgebreid ook J. Struiksma, 'Van bestemmingen naar werkingsgebieden, bevalt dat?', *TBR* 2020/129, p. 855-862; J. Struiksma, 'The devil is in the detail. Waarom de eenheidsambitie van DSO faalt', *TBR* 2021/104, p. 820-833 en D. Korsse, 'Eisen aan het DSO voor een goede ontsluiting van het omgevingsplan', *TBR* 2023/14, p. 115-125.

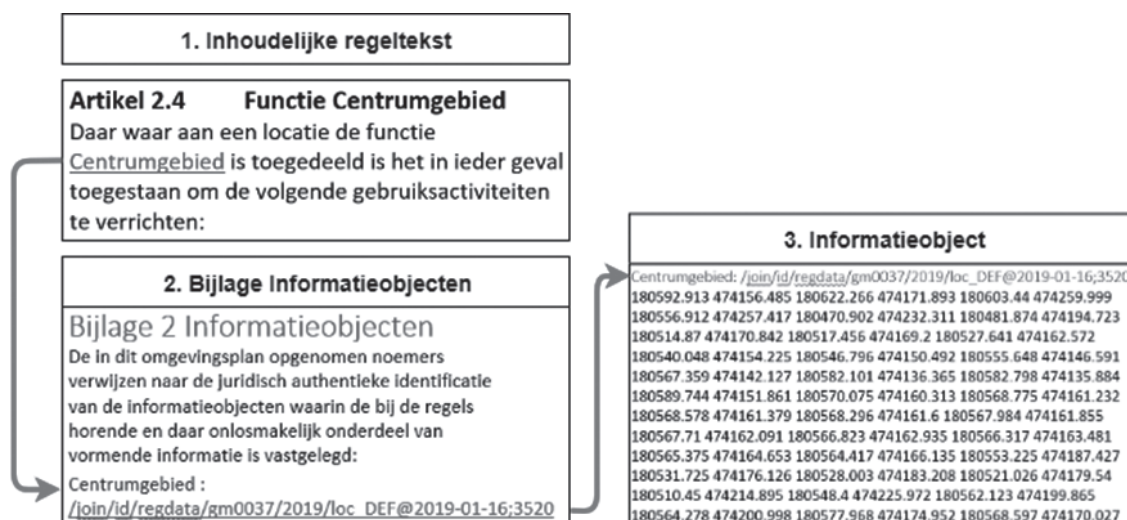
3 'VTH' staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

4 In TPOP (p. 81) gedefinieerd als 'een abstract concept waarmee een regel met juridische werkingskracht wordt geschreven'.

5 TPOP, p. 82-85.

(GIO), waarin op een voor de mens onbegrijpelijke manier in tekst wordt beschreven wat de geometrische begrenzing van de betrokken Locaties is. Een Locatie kan bestaan uit het gehele grondgebied van de gemeente, maar ook uit een of meerdere deelgebieden, punten of lijnen. De verschillende Locaties waar een Juridische regel geldt, worden in

TPOP gezamenlijk het ‘werkingsgebied’ genoemd.⁶ De STOP/TPOP-standaard maakt het mogelijk dat de planwetgever zich beperkt tot het formuleren van regels waaraan een werkingsgebied wordt toegekend door een koppeling met een GIO.⁷ De regel uit het hieronder weergegeven voorbeeld is dus voldoende om aan TPOP te voldoen.⁸



Hierbij is van belang dat onder de Omgevingswet slechts sprake zal zijn van één omgevingsplan per gemeente. Iedere verandering die in dat plan wordt aangebracht, zal daarom de vorm aannemen van een partiële wijziging. Die wijzigingen moeten volgens TPOP als renvooiweergave in het wijzigingsbesluit worden weergegeven, oftewel in ‘was-wordt’.⁹ In het wijzigingsbesluit wordt opgesomd welke artikelen, leden en/of GIO’s geheel of gedeeltelijk aan de planregeling worden toegevoegd, vervangen, gewijzigd of verwijderd. De renvooiweergave houdt in dat met visuele middelen wordt duidelijk gemaakt wat wordt toegevoegd of geschrapt. Onderdelen van het omgevingsplan die niet worden gewijzigd, worden niet genoemd in het wijzigingsbesluit.¹⁰

Het wijzigingsbesluit wordt na vaststelling door de planwetgever aangeleverd bij de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB, oftewel [overheid.nl](#)). De LVBB verzorgt de publicatie van het wijzigingsbesluit op [officieelbekendmakingen.nl](#) in het Gemeenteblad en consolideert de bestaande omgevingsplanregeling automatisch.¹¹ De geconsolideerde tekst kan vervolgens via [overheid.nl](#) worden teruggevonden.

Het nieuwe digitale stelsel is vooral onder de motor- kap van belang. Juristen zullen zich richten op de inhoud van de planregels die op het computerscherm verschijnen en weinig te maken hebben met de manier waarop de computer het omgevingsplan verwerkt. Dat neemt niet weg dat de digitale standaard een reflexwerking zal hebben op de juridische inhoud die (wijzigingen van) omgevingsplannen zullen krijgen. Zo kan de vergunningencheck in het Omgevingsloket alleen functioneren als de planregels worden gekoppeld aan vragenbomen. Het opstellen van dergelijke vragenbomen wordt gemakkelijker als de formulering van de regels daarop wordt toegesneden, bijvoorbeeld door in de regels een duidelijk onderscheid te maken tussen het type activiteit, de kwalificatie daarvan (verbod, vergunningplichtig, meldingsplichtig, vergunningvrij) en de voorwaarden waaronder de activiteit mag plaatsvinden.

Ook wijzigingsbesluiten krijgen een wezenlijk ander karakter. Onder de Omgevingswet kan in een nieuwe ontwikkeling worden voorzien door GIO’s van bestaande regels te wijzigen en daarmee het

6 TPOP, p. 82.

7 TPOP, p. 86.

8 Dit schema is als figuur 21 opgenomen in TPOP op p. 85.

9 TPOP, p. 47.

10 TPOP, p. 51.

11 TPOP, p. 41.

werkingsgebied van die regels uit te breiden of juist te beperken. Zo kan in woningbouw worden voorzien door het betrokken perceel toe te voegen aan het GIO van een planregel die toestaat dat een woning wordt gerealiseerd. Het wijzigingsbesluit houdt niet meer in dan dat de geografische aanduiding van die locatie aan het desbetreffende GIO wordt toegevoegd.

3. Van bestemmingen naar regels over activiteiten

De kern van het omgevingsplan is neergelegd in art. 4.1 en 4.2 Ow. Art. 4.1 Ow biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om regels te stellen over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leef-omgeving. Art. 4.2 Ow voegt daaraan toe dat het omgevingsplan in ieder geval de regels moet bevatten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daaruit volgt direct dat art. 4.2 Ow geen bijzondere grondslag meer biedt voor een specifieke manier van regulering in de vorm van het toekennen van gebruiksdoeleinden (zoals thans gebeurt in art. 3.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)), maar nog slechts een resultaat voorschrijft dat met het totaal van regels in het omgevingsplan moet worden bereikt (namelijk: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties). In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet wordt dit uitdrukkelijk onderstreept.¹² Samengevat wordt daarin het volgende opgemerkt:¹³

“De nieuwe redactie [van art. 4.2 Ow – DK] beoogt te verduidelijken dat artikel 4.2 niet aangemerkt moet worden als een afzonderlijke grondslag om regels in een omgevingsplan te stellen. Artikel 4.2 moet beschouwd worden als een taak waar het omgevingsplan, met de daarin gestelde regels, voor moet zorgen. (...) Met de wijziging die in artikel 4.2 wordt voorgesteld, wordt beoogd duidelijk te maken dat het omgevingsplan in ieder geval moet zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zonder daarbij een onderscheid te maken met welke regels dat doel moet worden bereikt. Het veronderstelde juridisch relevante onderscheid tussen 4.1-regels en 4.2 regels komt te vervallen. (...) Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt

in het omgevingsplan bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren. (...) Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet, zoals vermeld, als resultante worden beschouwd van alle regels in het omgevingsplan. Binnen een aantal basale uitgangspunten voor het opstellen en indelen van regelgeving, geldt bij het vaststellen van het omgevingsplan een hoge mate van vrijheid. Een gemeente heeft daarbij in beginsel een vrije keuze om regels te stellen en met coördinaten aan locaties te koppelen. Daarbij kan het gaan om regels die gekoppeld worden aan het gehele gemeentelijke grondgebied of regels die alleen een deel van het grondgebied als werkingsgebied hebben, tot het niveau van een perceel of gedeelte daarvan. Om tot een locatiegerichte ordening van de regels te komen, kan er voor gekozen worden om in het omgevingsplan te werken met regels waarmee functie-aanduidingen met coördinaten gekoppeld worden aan locaties. Door deze manier van werken, kunnen locaties met een functie-aanduiding worden «geëtiketteerd». In de huidige redactie blijkt artikel 4.2 zo gelezen te worden dat deze werkwijze de enige toegelaten werkwijze is, terwijl dat niet beoogd is. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan ook worden bereikt zonder dat in het omgevingsplan gewerkt wordt met uitdrukkelijk toegedeelde functie-aanduidingen. Artikel 4.2 moet dan ook niet worden uitgelegd als een opdracht om locaties evenwichtig te etiketteren met functie-aanduidingen. Het staat de bevoegde bestuursorganen wel vrij om in het omgevingsplan te werken met functie-aanduidingen. Het vastleggen van functie-aanduidingen in een omgevingsplan biedt een basis om de regels voor activiteiten te kunnen indelen. Dit vormt een hulpmiddel om de regels over activiteiten, waarmee het vereiste evenwicht wordt bereikt, te kunnen ordenen. Een kapstok waaraan in het omgevingsplan regels over activiteiten kunnen worden opgehangen. Het omgevingsplan kan zo worden ingericht dat in het omgevingsplan aan een functie-aanduiding een bundeltje van toegelaten activiteiten wordt gekoppeld.”¹⁴

Kortom, het begrip ‘functie’ in art. 4.2 lid 1 Ow duidt niet op een juridische plansystematiek, zoals het begrip bestemming in art. 3.1 lid 1 Wro dat wel doet, maar op een inhoudelijke doelstelling die moet worden bereikt met de regels over activiteiten die

¹² Kamerstukken I 2017/18. 34986, nr. 3, p. 58-61.

¹³ Het bestuderen van de volledige passage is zeer de moeite waard.

¹⁴ Vgl. VNG, *Handboek opstellen omgevingsplan*, aangepaste versie 10 augustus 2022, p. 47: “Er wordt wel gedacht dat de functie in het nieuwe stelsel de opvolger is van de bestemming, maar een functie heeft niet dezelfde waarde als een bestemming. De Wet ruimtelijke ordening bevat een verbod om te handelen in strijd met een bestemming, maar de Omgevingswet bevat geen verbod om te handelen in strijd met een functie. Een functie is niets meer dan een categorisering van het werkingsgebied van bepaalde regels.”

in het omgevingsplan worden opgenomen. Wat die doelstelling betreft, brengt de verschuiving van ‘een goede ruimtelijke ordening’ naar ‘een evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ tot uitdrukking dat de rol van de planwetgever van een actieve verandert naar een passieve. De opdracht om binnen de gemeente een goede ruimtelijke ordening tot stand te brengen, impliceert immers dat de gemeenteraad zich inzet om het ruimtegebruik te structureren. De Omgevingswet bevat niet langer een taak voor de raad om een ordening aan te brengen. Wat resteert, is een verplichting om te voorkomen dat zich onevenwichtigheden zullen voordoen.

Het verdwijnen van de bestemming als verplichte vorm van juridische regulering heeft tot gevolg dat het niet langer verplicht is om in een omgevingsplan in positieve zin aan te geven welke activiteiten op een bepaalde locatie mogen plaatsvinden. Om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te bereiken, kan het voldoende zijn om bepaalde activiteiten of effecten op de omgeving te verbieden.¹⁵ Met dergelijke kaders wordt voorkomen dat onevenwichtigheden ontstaan, bestaande uit effecten van de ene functie die leiden tot beperkingen van een andere functie. Zo kan met een geurimmissienorm worden voorkomen dat een woonfunctie wordt aangetast, zonder dat het omgevingsplan vastlegt waar de agrarische functie mag plaatsvinden en waar die functie uit mag bestaan.¹⁶

Evenmin is het nodig om in een omgevingsplan een uitdrukkelijke grondslag te bieden voor bestaand gebruik, waarmee bestaande rechten in het plan worden verankerd. In een bestemmingsplan is dat nodig, omdat iedere afwijking van het bestemmingsplan in beginsel verboden is op grond van art. 2.1 lid 1 onder c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Onder de Omgevingswet bestaat dit algemene gebruiksverbod niet meer, zodat iedere activiteit is toegestaan zolang die niet door het omgevingsplan wordt uitgesloten. De omgevingsplanwetgever heeft de vrijheid om te kiezen voor een systematiek waarin een aantal benoemde activiteiten binnen een gebied wordt toegestaan en alle andere activiteiten verboden zijn, of voor een systematiek waarin alle activiteiten

zijn toegestaan met uitzondering van een aantal verboden activiteiten.¹⁷ In ieder geval in theorie is het dus mogelijk om in het omgevingsplan een algemene bepaling op te nemen op grond waarvan bestaand legaal gebruik zonder beperkingen mag worden voortgezet en alleen veranderingen van activiteiten, zoals een wijziging van de bedrijfsvoering of het bouwen van bouwwerk, worden gereguleerd.

Een planregeling waarin geen gebruiksdoeleinden zijn opgenomen en bestaande rechten niet bevestigd worden, is uit het perspectief van de rechtszekerheid voor private partijen niet aantrekkelijk. Voor de planwetgever kan dit echter wel een aantrekkelijke optie zijn, omdat het plan daarmee niet voorziet in specifieke ontwikkelingen en het onderzoek naar de gevolgen beperkt van omvang kan zijn. Voor zover een private partij geen specifieke rechten aan een plan kan ontleen om activiteiten te ontplooiën, ligt het immers niet in de rede om onderzoek te verrichten naar de potentiële gevolgen van die activiteiten. Dat gegeven is op zichzelf reden om te verwachten dat omgevingsplannen op den duur een wezenlijk andere inhoud zullen krijgen dan de huidige bestemmingsplannen.

4. Naar een nieuwe plansystematiek

Het verdwijnen van de figuur van de bestemming gaat gepaard met een wijziging van de juridische structuur van het omgevingsplan. Het intekenen van een bestemming op de verbeelding is in wezen het aanwijzen van de locatie waarop de planregels in die bestemming van toepassing zijn. In het bestemmingsplan wordt dus per locatie bepaald welke vooraf samengestelde verzameling regels daar geldt. Het uitgangspunt van het omgevingsplan is dat iedere regel een eigen werkingsgebied heeft. Dat werkingsgebied wordt niet ingetekend op een verbeelding, maar vastgelegd in een geografisch informatieobject (GIO) dat door DSO-LV kan worden uitgelezen en op een kaart kan worden getoond. Van vooraf samengestelde regelsets is in principe geen sprake, tenzij de planwetgever daar zelf voor kiest. Dergelijke regelsets kunnen zijn ingegeven

15 In D. Korsse, ‘Plannen met zekerheid. De gevolgen van het verdwijnen van de ruimtelijke ordening onder de Omgevingswet’, in: H.C.W.M. Moesker en W.M.J.M. Heijltjes, *Veranderend Bouwrecht. 25 jaar VBR-A*, Den Haag: IBR 2022, p. 235-248, ga ik hier uitgebreider op in.

16 Aldus ook VNG, *Handboek opstellen omgevingsplan*, aangepaste versie 10 augustus 2022, p. 47: “Artikel 2.4 *Ow* bepaalt in combinatie met de artikelen 4.1 en 4.2 *Ow* dat voor het hele grondgebied één omgevingsplan moet worden opgesteld, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen die voldoen aan de maatschappelijke doelen van de wet. Bij het voldoen aan de maatschappelijke doelen van de wet moet het geheel aan regels in ieder geval zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Kortom: er is geen verplichting om het gebruiksdoel (= bestemming) van een locatie vast te leggen.”

17 In VNG, *Handboek opstellen omgevingsplan*, aangepaste versie 10 augustus 2022, p. 50 wordt gesproken van respectievelijk ‘insluiten’ en ‘uitsluiten’.

door een locatie, maar kunnen ook een thematische achtergrond hebben (zoals de bescherming van natuurlijke of landschappelijke waarden) of worden gekoppeld aan een fysieke activiteit (bijvoorbeeld het bouwen van een hoofdgebouw).

Tot welke resultaten dit precies gaat leiden, is nog onbekend en in algemene zin niet te zeggen. De Omgevingswet laat de gemeenten bewust veel ruimte om een eigen structurering van de planregels te kiezen. ‘Best practices’ zijn er vanzelfsprekend nog niet. Wel is een casco omgevingsplan beschikbaar, dat is ontwikkeld door het programma Aan de slag met de Omgevingswet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.¹⁸ Het casco bevat een voorbeeldstructuur voor het omgevingsplan die gemeenten kunnen gebruiken om hun eigen plan vorm te geven. Bij het casco hoort een handboek voor de omgevingsplanmaker, getiteld ‘Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen’.¹⁹

In het Handboek worden enkele vingerwijzingen gegeven over de manier waarop een omgevingsplan gestructureerd kan worden. Daarbij worden verschillende opties onderscheiden om de regels in het plan te ordenen. Het Handboek maakt hierbij een onderscheid tussen een groepering per inhoudelijk oogmerk (ofte wel de doelen) van de regels, zoals cultureel erfgoed, activiteiten met betrekking tot natuur of activiteiten met betrekking tot infrastructuur, en een groepering per activiteit, zoals wonen of het exploiteren van een restaurant. Volgens het Handboek leidt een ordening per oogmerk tot compacte regels, omdat niet alle oogmerken die bij één activiteit van belang zijn ook op één plek in het omgevingsplan geregeld hoeven te worden. Het nadeel van een dergelijke ordening is volgens het Handboek dat de regels over een bepaalde activiteit door het omgevingsplan verspreid raken. Dat hoeft echter niet ten koste te gaan van de inzichtelijkheid van de regels, omdat het DSO-LV kan worden gebruikt om de regels alsnog per activiteit te tonen.²⁰ In het Handboek wordt hierover opgemerkt:

“Bij het nadenken over de ‘ideale’ indeling is het goed om te bedenken dat het omgevingsplan een digitaal instrument is. Via het DSO-LV kunnen verschillende sets regels uit het omgevingsplan worden gefilterd. Eigenlijk is de structuur van het omgevingsplan dus maar ten dele relevant voor de gebruikers van het omgevingsplan. Via het DSO-LV ziet een gebruiker

*immers niet de ‘van a tot z uitgeschreven tekst’, maar een selectie van de regeling waar hij of zij naar zoekt. De standaard werkwijze in het DSO is dat de regeling wordt gefilterd op basis van de gekozen locatie en de gekozen activiteit. Daarnaast is ook een selectie op thema mogelijk.”*²¹

Het voorgaande kan worden geïllustreerd op basis van de planregels in het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ van de gemeente Oisterwijk over agrarisch grondgebruik. In dit bestemmingsplan wordt een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende agrarische bestemmingen, te weten ‘Agrarisch’, ‘Agrarisch met waarden – Landschap, natuur en cultuurhistorie – 1’ en ‘Agrarisch met waarden – Landschap, natuur en cultuurhistorie – 2’. Al deze bestemmingen hebben gemeen dat zij voorzien in de uitoefening van grondgebonden agrarische bedrijven. De laatste twee bestemmingen zijn echter ook gericht op het behoud, de versterking en de ontwikkeling van aanwezige landschaps-, natuur- en cultuurhistorische waarden. Wat betreft de regels voor het bouwen binnen het bouwvlak zijn de eerste twee bestemmingen vrijwel gelijk. Beide voorzien in het bouwen van gebouwen, kassen, teeltondersteunende voorzieningen en voorzieningen voor opslag, alsmede overige bouwwerken, geen gebouw zijnde. Binnen de bestemming ‘Agrarisch met waarden – Landschap, natuur en cultuurhistorie – 2’ zijn echter geen gebouwen toegestaan, maar uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

In dit bestemmingsplan is dus sprake van een opzet waarin een gewenste variatie op perceelsniveau (wel of geen bescherming van landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden, wel of geen gebouwen toegestaan) leidt tot een onderverdeling in verschillende bestemmingen. De bestemming fungeert als een haakje waaraan een tas wordt gehangen waarin de regels verzameld zijn die voor de betrokken locatie hebben te gelden. De inhoud van de verschillende tassen kan grotendeels gelijk zijn, maar er is variatie aangebracht door specifieke regels weg te laten of juist extra regels in de tas te stoppen.

Voor de bestemmingsplanfiguur is dit een logische structurering. Die figuur gaat er namelijk van uit dat de gebruiker zich oriënteert op een verbeelding en via de legenda naar de juiste verzameling regels wordt geleid. Omdat de verbeelding het vertrekpunt vormt voor de ontsluiting van de planregels, moet

18 Zie <https://vng.nl/artikelen/de-geintegreerde-versie-van-de-staalkaarten>. Het casco is ook te raadplegen via het Omgevingsloket: <https://dmo.omgevingswet.overheid.nl/orienteren/viewer?regelsbeleid=regels>.

19 https://vng.nl/sites/default/files/2022-09/Handboek-opstellen-omgevingsplan_1.pdf

20 Handboek, p. 43-44.

21 Handboek, p. 45.

deze een overzichtelijk karakter hebben. En omdat de verbeelding een statisch (en geen interactief) karakter heeft, bestaat er slechts een beperkte mogelijkheid om daarop overlappende kleuren, symbolen of arceringen aan te brengen waarmee op verschillende regelsets gewezen wordt. Kortom, de kapstok van het bestemmingsplan biedt slechts ruimte voor een beperkt aantal haakjes voor één locatie. Dat heeft tot gevolg dat de verzameling regels in iedere tas die daaraan wordt opgehangen zo compleet mogelijk moet zijn en bovendien dat de tas zwaarder wordt gevuld naarmate de planwetgever meer wil regelen.

Met de digitale opzet van het omgevingsplan wordt dit anders. Er bestaat geen authentieke verbeelding van de planregels meer en dus ook geen noodzaak om de regels op een locatie alvast te bundelen in een tas en op te hangen aan een bestemming. In plaats daarvan wordt de mogelijkheid geboden om de regels digitaal te doorzoeken en te selecteren. Op die manier kan de gebruiker met behulp van het DSO een eigen verzameling regels samenstellen die is toegesneden op de activiteit die de gebruiker wil verrichten. In deze opzet is de figuur van de bestemming in veel gevallen overbodig geworden. Die figuur kan zelfs hinderlijk zijn. Met die bestemming wordt immers een standaard verzameling regels aangeboden die de gebruiker mogelijkerwijs niet allemaal nodig heeft. Iemand die wil weten of een perceel mag worden gebruikt voor het beweiden van paarden, is bijvoorbeeld niet direct geïnteresseerd in de regel dat kassen alleen in het bouwvlak mogen worden gebouwd. In zoverre is een ordening van regels per bestemming (in de woorden van het Handboek: per activiteit) minder efficiënt.

De digitale opzet van het omgevingsplan zal daarom naar verwachting leiden tot een andere juridische structurering van locatiegebonden regels. De zakken van de agrarische bestemmingen uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' van de gemeente Oisterwijk kunnen worden leeggehaald en de inhoud daarvan kan opnieuw worden geordend. Het is niet langer nodig om in het omgevingsplan drie verschillende bepalingen op te nemen waarmee wordt voorzien in grondgebonden agrarische bedrijven. Dit kan één regel worden met één werkingsgebied. Datzelfde geldt voor de bescherming van landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden en de mogelijkheid om gebouwen te realiseren.

De nieuwe structuur van het omgevingsplan is van invloed op latere wijzigingen die in het plan worden doorgevoerd. Voor de planwetgever is dat van direct belang, omdat deze het overzicht moet houden op

de dwarsverbanden en onderlinge afhankelijkheden die tussen de planregels bestaan. Het veranderen van een definitie heeft bijvoorbeeld gevolgen voor alle regels waarin die definitie voorkomt en het toevoegen van een artikel kan ertoe leiden dat interne verwijzingen in de planregels niet langer sluitend zijn. Hier komt een belangrijk spanningsveld naar voren waarvan sprake is bij de structurering van een omgevingsplan. Enerzijds is het met het oog op de overzichtelijkheid raadzaam om de planregels zo compact mogelijk te houden door de inhoud van de regels zo veel mogelijk te uniformeren, die regels een zo ruim mogelijk werkingsgebied te geven en dubbele bepalingen waar mogelijk te schrappen. Anderzijds leidt een compactere regelset tot een groter aantal interne verwijzingen en onderlinge afhankelijkheden, die het overzicht juist belemmeren. Het is aan de planwetgever om hierin een balans te vinden.

De doorwerking van de gekozen structuur in de latere wijzigingsbesluiten is indirect ook van belang voor private initiatiefnemers. In de huidige bestemmingsplansystematiek kan degene die een ontwikkeling wil realiseren een (postzegel)bestemmingsplan laten opstellen door een planbureau en een aanvraag indienen bij de gemeenteraad om dat plan vast te stellen. Met een dergelijk bestemmingsplan komt de bestaande planologische regeling voor de betrokken locatie te vervallen en gaat een integrale nieuwe regeling gelden. Omdat het bestemmingsplan een zelfstandig leesbaar document is, is het niet direct van belang hoe de formulering en de structuur van de planregels zich verhouden tot andere bestemmingsplannen van dezelfde gemeente. Het planbureau kan die formulering en structuur dus naar eigen inzicht bepalen, zolang het plan maar waarborgt dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening en geen innerlijke tegenstrijdigheden vertoont. Het is bijvoorbeeld niet bezwaarlijk dat het plan nieuwe begrippen en definities introduceert die niet voorkomen in andere bestemmingsplannen.

In theorie kan deze werkwijze ook worden gehanteerd onder de Omgevingswet. Het omgevingsplan zou dan worden voorzien van een aanvullend, zelfstandig functionerend hoofdstuk, waarin regels zijn vervat die slechts op één specifieke locatie van toepassing zijn. In het licht van de hierboven beschreven exercitie, waarbij gemeenten hun omgevingsplannen opnieuw structureren en daarbij weloverwogen keuzes maken over de plaats en de strekking van de afzonderlijke planregels binnen het grotere geheel, ligt dat echter niet in de rede. Om de gekozen structuur van het omgevingsplan zo veel mogelijk intact te houden en het overzicht daarop

te behouden, is het waarschijnlijker dat wijzigingen van het omgevingsplan de vorm aannemen van veranderingen in de werkingsgebieden van bestaande regels, die daardoor van toepassing worden op de betrokken locatie of juist niet langer van toepassing zijn. Het wijzigingsbesluit is dan niet meer dan een opsomming van veranderingen die in de GIO's van de desbetreffende regels worden aangebracht.

Een voorbeeld is een bestaand agrarisch perceel dat wordt herontwikkeld tot woongebied, bijvoorbeeld om financiële middelen te genereren om een verplaatsing van het agrarisch bedrijf te bekostigen. Op dit moment kan in die woningbouw worden voorzien met een postzegelbestemmingsplan, waarin een woonbestemming wordt toegekend met een daarin opgenomen mogelijkheid om een aantal woningen te realiseren. De woonbestemming wordt ingetekend op een verbeelding en gekoppeld aan specifiek voor die woonbestemming geschreven set planregels waarin bijvoorbeeld wordt bepaald om hoeveel woningen het gaat, waar ze precies gesitueerd mogen worden en hoe groot ze mogen zijn. Onder de Omgevingswet kan de wijziging de vorm aannemen van een aanwijzing van de bestaande regels uit het omgevingsplan die voorzien in woningbouw en dus op het betrokken perceel van toepassing moeten zijn, alsmede van de geldende regels over het agrarisch grondgebruik die de woningbouw kunnen belemmeren en waarvan de toepassing dus juist moet worden uitgesloten. Het toevoegen van een nieuwe regel kan weerstand oproepen bij de gemeente, omdat dit kan leiden tot dubbele bepalingen, innerlijke tegenstrijdigheden of een verstoring van de planstructuur.

Dit roept de vervolgvraag op in hoeverre initiatiefnemers nog de regie kunnen voeren over de inhoud van de wijzigingen die zij in het omgevingsplan willen doorvoeren. Het belang dat de planwetgever de wijzigingen van het omgevingsplan coördineert om de structuur en de eenheid daarvan te bewaken, kan ertoe leiden dat die wijzigingen onder strikte regie van de gemeente moeten worden geformuleerd. In dat licht is het begrijpelijk dat veel gemeenten nu al een sterke voorkeur uitspreken voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit om in nieuwe ontwikkelingen te voorzien. De planwetgever kan die vergunningen vervolgens op eigen gelegenheid en naar eigen inzicht in het omgevingsplan verwerken.

Het aanvragen van een omgevingsvergunning zal echter niet in alle gevallen een werkbaar alternatief zijn voor een wijziging van het omgevingsplan. Een

omgevingsvergunning wordt namelijk verleend voor een concreet project. Er kunnen geen regels in worden opgenomen die voor herhaalde toepassing vatbaar zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in dit verband het volgende overwogen over de figuur van het projectbesluit uit de Wro (de opvolger van de art. 19-vrijstelling onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de voorloper van de omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan uit de Wabo):

“(...) de bevoegdheid een projectbesluit vast te stellen [kan] niet (...) worden aangewend om, vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, een toetsingskader vast te stellen voor een groot aantal nog niet geconcretiseerde bouwplannen dat het geldende plan vervangt. Een projectbesluit kan slechts voorzien in de behoefte om, vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, een concreet bouwvoornemen te verwezenlijken dat, gelet op artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, wijzigingen aanbrengt in de fysieke leefomgeving. Weliswaar kunnen krachtens artikel 3.10, derde lid, van de Wro voorschriften en beperkingen aan een projectbesluit worden verbonden, maar die dienen op het project te zijn toegesneden. Artikel 3.10, eerste lid, gelezen in verband met het derde lid, van de Wro voorziet niet in de mogelijkheid om bij een projectbesluit algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Gelet op het vorenstaande zal een projectbesluit dat ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, betrekking heeft op een project zich in de mate van concreetheid moeten onderscheiden van de normering neergelegd in een bestemmingsplan die in het algemeen betrekking heeft op een groot aantal mogelijke projecten.”²²

In het voorbeeld van de agrarische bedrijfsverplaatsing betekent dit dat de beoogde woningbouw concreet zou moeten worden uitgewerkt om daarvoor een omgevingsvergunning te kunnen aanvragen, hetgeen vanzelfsprekend de nodige investeringen vergt. Een globale planregeling bevat algemeen verbindende voorschriften en is dus wél voor herhaalde toepassing vatbaar. De bouwplannen hoeven niet concreet te worden uitgewerkt en er kunnen ruimere mogelijkheden voor woningbouw worden geboden, die voldoende rechtszekerheid bieden om het perceel bijvoorbeeld aan een ontwikkelaar te verkopen. Zo'n globale planregeling is zelfs praktisch, omdat het flexibiliteit biedt om de bouwplannen in te vullen en aan te passen zonder dat daarvoor nieuwe besluitvorming nodig is.

22 ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5725, r.o. 2.5.

5. Conclusie

Hoewel nog veel onduidelijkheden bestaan over de inhoud van het omgevingsplan, blijkt uit de regeling in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelingen dat het in potentie om een wezenlijk ander planfiguur gaat dan een bestemmingsplan. Dat komt in de eerste plaats door het onderliggende digitale stelsel, dat specifieke eisen stelt aan de juridische inhoud en de formulering van de planregels. Hierbij springt het meest in het oog dat het werkingsgebied van de regels niet langer wordt bepaald door een aanwijzing van een locatie op een verbeelding, maar door het vastleggen van geografische informatie die alleen door een computer kan worden uitgelezen. In de tweede plaats wordt afstand gedaan van de vormgeving van de regeling langs de lijnen van een bestemming, waarin aan ieder perceel een gebruiksdoeleinde wordt toegekend dat is gekoppeld aan een algemeen gebruiksverbod. De enige eis die aan het omgevingsplan wordt gesteld, is dat

een evenwichtige toedeling van functies aan locaties gewaarborgd is. Dat biedt de planwetgever ruimte om af te zien van het toekennen van gebruiksdoeleinden en het uitdrukkelijk bevestigen van bestaande rechten in de planregels. In de derde plaats is sprake van één omgevingsplan per gemeente. Dat noopt tot een herstructurering van de regels om het overzicht te kunnen bewaren en wijzigingen van het omgevingsplan te kunnen coördineren.

Het zal enige tijd duren voordat gemeenten de noodzakelijke stappen hebben gezet en het omgevingsplan zijn definitieve vorm heeft aangenomen. Maar het is zeer de vraag wat er daarna nog over is van de bestemmingsplanregelingen die nu nog gangbaar zijn.

Over de auteur

Daan Korsse is advocaat bij Soppe Gundelach advocaten.