

## Werken met het omgevingsplan



redactie mr. H. Faber

# **Werken met het omgevingsplan**

derde druk, juli 2022

mr. H. Faber

© 2022, Berghauser Pont Publishing

ISBN: 9789492952714

NUR : 823

[www.berghauserpont.nl](http://www.berghauserpont.nl)



Berghauser Pont  
PUBLISHING

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Door het compileren, redigeren, bewerken en toevoegen van een eigen interpretatie, opbouw en invulling van het omgevingsrecht berust het copyright van deze publicatie bij Berghauser Pont Publishing. Om onderwerpen duidelijker te maken zijn juridische zinsneden vereenvoudigd weergegeven. Soms betreft het ook delen van of uittreksels uit wetteksten en/of parlementaire stukken.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

**Met dank aan:**

Yves de Boer (Elba-Rec)  
ing. Jos Dolstra (Arena Consulting)  
ing. Mark Driessen (Antea Group)  
mr. Annick van der Harten (Catch Legal)  
mr. Sakina Kodad (Digitale Checklisten)  
drs. Jan B. Kok (Kok Ruimtelijk Onderzoek en Advies)  
ir. Ted van der Klaauw (Inholland)  
Ted van de Loo (Gemeente Hilvarenbeek)  
dr. Co Verdaas (Over Morgen/TU-Delft)  
mr. Edwin Voogd (Min IenW/RWS)  
mr. drs. Peter Zandijk (Gemeente Pijnacker-Nootdorp)



# Voorwoord bij de derde druk

Na de tweede druk is er het nodige gebeurd met de Omgevingswet. In beginsel is het hele wetgevende proces afgelopen, maar loopt de praktijk aan tegen het gebruik van het DSO, voor wat betreft de werking, financiering en betrokkenheid van uitvoeringsinstanties.

Eind 2019 was de Omgevingswet inhoudelijk al nagenoeg gereed en alle betrokken partijen bij de fysieke leefomgeving waren zich volop aan het voorbereiden op de komst van de Omgevingswet met de bijbehorende voorzieningen van het Digitaal Stelsel per 1 januari 2021: een behoorlijk aantal gemeenten was al aangesloten op de 'oefenomgeving' van het digitaal stelsel, er werd veel geoefend en deelgenomen aan diverse werkplaatsen.

Helaas is door de diverse tegenslagen bij de invoering van het digitaal stelsel de inwerkingtreding een aantal keer verder uitgesteld.<sup>1</sup> De Eerste Kamer stelde op 12 juli 2022 dat de ingangsdatum voor de Omgevingswet 1 januari 2023 wordt, maar met een ingebouwde noodrem. Als de digitalisering in oktober nog steeds hapert, kan alsnog uitstel volgen. Het zal hoe dan ook binnenkort zover zijn: de Omgevingswet treedt in werking.<sup>2</sup>

Meerdere malen uitstellen van de inwerkingtreding als gevolg van de complexiteit van het digitaal stelsel wat de Omgevingswet moet ondersteunen, hebben uiteindelijk geleid tot wat de Omgevingswet nu is:

## ***één wet voor de gehele fysieke leefomgeving.***

Mogelijk gaat menig wethouder bij inwerktrading snel naar het gemeentehuis waarbij hij of zij voor de kast met ordners vol met bestemmingsplannen, beheersplannen en verordeningen gaat staan met de gedachte 'Welkom omgevingsplan' en daarbij verzucht, 'nu begint het echt...'

Voor nieuwe gemeenteraadsleden en bestuurscolleges na de verkiezingen van maart 2022 is het een zware klus om zich in korte tijd de Omgevingswet en alles wat daarbij hoort eigen te maken. Een uitdaging op zich. Het nieuwe bestuur gaat op zoek naar mooie resultaten voor de samenleving. Denk aan een te realiseren doel op woningbouw of de energietransitie. Datzelfde bestuur heeft de mogelijkheid om keuzes te maken in relatie tot de Omgevingswet die kunnen bijdragen aan een scherpe gemeentelijke rol en het tempo van afwegen, zowel bij de omgevingsvisie als via de invulling van bestuurlijke afwegingsruimte die men wenst om een ruimtelijk initiatief te vergunnen.

Deze bestuurlijke besluiten hebben impact op het te bouwen omgevingsplan en vragen aanpassing van de werkprocessen en procedures. Naarmate men meer met de Omgevingswet werkt en ervaart waar de eigen keuzes liggen, wordt helder wat werkt en wat niet. Dit

1 Kamerbrief inwerkingtreding Omgevingswet, ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) d.d. 24 februari 2022.

2 Zie <https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/omgevingswet-eerste-kamer-blijft-dwarsliggen/>, d.d. 22 juni 2022.

vraagt om een doorlopend reflecteren van de eigen werkwijze op de eigen (gemeentelijke) rol en de gemeentelijke (digitale) dienstverlening.

In deze druk is het overzicht van ondersteunende instrumenten voor de uitvoering van het omgevingsplan uitgebreid met:

- gebodsbepalingen;
- kostenverhaal;
- onteigening;
- gedoogplichten.

Daar waar noodzakelijk of verhelderend zal wel worden teruggegrepen op de diverse memories en nota's van toelichting bij de diverse (voorstellen) aanvullingswetten en aanvullingsbesluiten, aanvullingsregelingen en amendementen.

Vanaf 2023 zal de nodige jurisprudentie ontstaan om de Omgevingswet nog scherper op het netvlies te krijgen, waarbij eerdere arresten en uitspraken onder het oude recht hun waarde nog zullen moeten bewijzen. Daar waar aspecten beleidsneutraal zijn overgenomen in de Omgevingswet lijkt dat in eerste instantie gemakkelijk, maar een nieuwe integrale blik kan hier best eens verandering in gaan brengen, zeker nu terreinen als ruimte, milieu, natuur en gezondheid op andere wijze (integraal) worden gewogen.

Deze derde druk is in tegenstelling tot de eerdere drukken vanwege de omvang, gepubliceerd op dunner papier en daarom in zwart/wit. Omdat de infographics dan niet goed tot hun recht komen, zijn de meeste infographics uit deze druk weggelaten. De lezer kan deze infographics nog steeds benaderen via onderstaande websites:

Scan de QR-code hieronder om de infographics van Aan de slag met de Omgevingswet te bekijken, of ga naar <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/overzicht-downloads-infographics/>:



Scan de QR-code hieronder om de Omgevingsweb infographic transitie Omgevingswet te bekijken, of ga naar <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/infographic-transitie-omgevingswet/>:



Ook zijn nog meer verwijzingen naar interessante bronpublicaties over specialistische onderwerpen opgenomen in de voetnoten. Deze publicatie heeft daarom zowel het karakter van een studieboek als van een naslagwerk voor de gespecialiseerde beroepspraktijk en handreiking voor gemeenteraadsleden bij het omgevingsplan.

*Werken met het omgevingsplan* is vooral bedoeld als handleiding voor (beleids-)medewerkers van gemeenten en omgevingsdiensten en cursisten of studenten van de diverse opleidingen op het vlak van de fysieke leefomgeving. Het boek gaat uit van de stand van zaken eind april 2022 en van bijdragen van gezaghebbende schrijvers in diverse vaktijdschriften.

Deze publicatie is een *collage van informatie* uit diverse kamerstukken (waaronder ook antwoorden op recente Kamervragen), commentaren uit het werkveld, nieuwsbrieven, diverse weblogs, artikelen, bijdragen op [www.omgevingsweb.nl](http://www.omgevingsweb.nl), enz. Diverse collegae hebben voor en achter de schermen gezorgd voor kritische noten, inspiratie, opmerkingen en aanvullingen, waarvoor mijn hartelijke dank.

Aangezien niet alle lezers de tijd hebben om alle artikelen, rapporten en weblogs zelf te raadplegen is gekozen om daar waar noodzakelijk (of gewenst) teksten aan hun oorspronkelijke artikelen te ontfemen met vermelding van de bron. Ook heeft het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0) met de beantwoording van een groot aantal vragen bijgedragen aan de kwaliteit van deze derde geheel herziene uitgave.

Parlementaire, juridische en wetenschappelijke teksten zijn geredigeerd en gelardeerd met praktijkvoorbeelden. De oorspronkelijke (digitale) bron is in een voetnoot aangegeven, voorafgegaan door: ‘Zie uitvoeriger’ of ‘Ontleend aan’. Hiermee blijft de oorspronkelijke bron auteursrechtelijk beschermd en eenvoudig beschikbaar voor de lezer.

Hiermee is het beeld van het omgevingsplan onder de Omgevingswet compleet en kunnen studenten, docenten, gemeenteraden, colleges en adviseurs aan de slag met het volledige instrumentarium.

Voor nieuwe gemeenteraadsleden is het prettig dat ze zich nog een half jaartje langer kunnen voorbereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, met name waar het gaat om de zo belangrijke omgevingsplannen, maar de tijd tot 1 januari 2030 wordt daarmee wel korter...

Ik wens u veel leesplezier en inspiratie om aan de slag te gaan met de omgevingsplannen.

Geldermalsen, 2 juni 2022



# Inhoud

|                                                                       |               |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Voorwoord bij de derde druk</b>                                    | <b>VII</b>    |
| <b>Afkortingen</b>                                                    | <b>XXVIII</b> |
| <b>Introductie</b>                                                    | <b>1</b>      |
| <b>1 Inleiding omgevingsrecht</b>                                     | <b>7</b>      |
| 1.1 Inleiding omgevingsrecht .....                                    | 7             |
| <b>2 De Omgevingswet</b>                                              | <b>13</b>     |
| 2.1 Inleiding .....                                                   | 14            |
| 2.2 Doelen .....                                                      | 16            |
| 2.2.1 Verbeterdoelen .....                                            | 16            |
| 2.2.2 Maatschappelijke doelen.....                                    | 17            |
| 2.2.3 Van specifieke naar algemene regels.....                        | 17            |
| 2.3 Uitgangspunten .....                                              | 17            |
| 2.3.1 Europees recht en internationale verdragen .....                | 18            |
| 2.3.2 Beginselen.....                                                 | 18            |
| 2.3.3 Gelijkwaardige bescherming .....                                | 18            |
| 2.3.4 Flexibiliteit .....                                             | 18            |
| 2.3.5 Aansluiting bij bestaande rollen en verantwoordelijkheden ..... | 19            |
| 2.3.6 Aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling .....    | 19            |
| 2.3.7 Vertrouwen .....                                                | 19            |
| 2.3.8 Duurzame ontwikkeling .....                                     | 19            |
| 2.3.9 De vierde 'P': place .....                                      | 21            |
| 2.3.10 Innovatie .....                                                | 22            |
| 2.3.11 Toezicht en handhaving.....                                    | 22            |
| 2.4 Elementen .....                                                   | 22            |
| 2.4.1 De fysieke leefomgeving .....                                   | 22            |
| 2.4.2 Integrale benadering en samenhang .....                         | 23            |
| 2.4.3 Cultuuromslag .....                                             | 23            |
| 2.4.4 Verbrede reikwijdte .....                                       | 24            |
| 2.4.5 Van centraal naar decentraal.....                               | 28            |
| 2.4.6 Afwegingsruimte .....                                           | 28            |
| 2.4.7 Van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie .....      | 30            |
| 2.4.8 Participatie .....                                              | 30            |
| 2.4.9 Initiatief: ja, tenzij... ..                                    | 33            |
| 2.4.10 Digitalisering .....                                           | 34            |
| 2.5 Kwaliteit van de leefomgeving .....                               | 35            |
| 2.5.1 Zorgplicht.....                                                 | 36            |
| 2.5.2 Van normen naar waarden .....                                   | 37            |
| 2.5.3 Voor een gezonde leefomgeving .....                             | 37            |
| 2.5.4 Naar een veilige omgeving.....                                  | 38            |

|        |                                                           |    |
|--------|-----------------------------------------------------------|----|
| 2.5.5  | Naar een waardevolle omgeving .....                       | 39 |
| 2.5.6  | Van technocratie naar maatschappelijke opgave .....       | 40 |
| 2.5.7  | Realiseren van kwaliteit .....                            | 40 |
| 2.5.8  | Bijdragen aan kwaliteit .....                             | 41 |
| 2.5.9  | Gebodsbepalingen .....                                    | 41 |
| 2.5.10 | Omgevingswaarden .....                                    | 42 |
| 2.6    | Kerninstrumenten .....                                    | 43 |
| 2.6.1  | Omgevingsvisie.....                                       | 45 |
| 2.6.2  | Programma .....                                           | 52 |
| 2.6.3  | Programmatistische aanpak.....                            | 53 |
| 2.6.4  | Algemene rijksregels voor de overheid .....               | 53 |
| 2.6.5  | Algemene rijksregels voor iedereen .....                  | 54 |
| 2.6.6  | Decentrale regels in de omgevingsverordening.....         | 55 |
| 2.6.7  | Decentrale regels in de waterschapsverordening.....       | 55 |
| 2.6.8  | Decentrale regels in het omgevingsplan .....              | 55 |
| 2.6.9  | De omgevingsvergunning.....                               | 57 |
| 2.6.10 | Het projectbesluit .....                                  | 59 |
| 2.6.11 | Samenhang .....                                           | 59 |
| 2.7    | Aanvullende instrumenten.....                             | 60 |
| 2.7.1  | Omgevingswaarde .....                                     | 61 |
| 2.7.2  | Instructie .....                                          | 62 |
| 2.7.3  | Instructieregel .....                                     | 62 |
| 2.7.4  | Maatwerk.....                                             | 63 |
| 2.8    | Ondersteunende instrumenten.....                          | 63 |
| 2.8.1  | Voorkeursrecht .....                                      | 64 |
| 2.8.2  | Onteigening.....                                          | 64 |
| 2.8.3  | Landinrichting .....                                      | 66 |
| 2.8.4  | Gebiedsaanwijzing .....                                   | 66 |
| 2.8.5  | Stedelijke kavelruil.....                                 | 66 |
| 2.8.6  | Kostenverhaal.....                                        | 67 |
| 2.8.7  | Financiële bijdragen voor ontwikkeling van gebieden ..... | 68 |
| 2.9    | Implementatie .....                                       | 68 |
| 2.9.1  | Hiërarchie van regels.....                                | 68 |
| 2.9.2  | Vier AMvB's.....                                          | 69 |
| 2.9.3  | Bruidsschat .....                                         | 70 |
| 2.9.4  | Omgevingsregeling .....                                   | 70 |
| 2.9.5  | Provinciale- en Waterschapsverordening .....              | 73 |
| 2.9.6  | Publicatie omgevingsdocumenten .....                      | 73 |
| 2.10   | Het pakket omgevingsrecht onder de Omgevingswet.....      | 74 |
| 2.11   | Overgang omgevingsplan .....                              | 74 |
| 2.12   | Rol omgevingsdiensten .....                               | 76 |
| 2.13   | Aan de slag .....                                         | 76 |

### **3 Algemene kenmerken van het omgevingsplan 79**

|       |                            |    |
|-------|----------------------------|----|
| 3.1   | Inleiding.....             | 80 |
| 3.2   | Doelen .....               | 81 |
| 3.2.1 | Reikwijdte: locaties ..... | 81 |

|        |                                                                           |     |
|--------|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.2  | Reikwijdte: activiteiten .....                                            | 83  |
| 3.2.3  | Integraal plan.....                                                       | 83  |
| 3.2.4  | Inhoud omgevingsplan .....                                                | 84  |
| 3.2.5  | Reikwijdte: kostenverhaal.....                                            | 84  |
| 3.3    | Funcities aan locaties .....                                              | 85  |
| 3.3.1  | Maatschappelijke doelen van funcities.....                                | 88  |
| 3.3.2  | Hoofdfunctie: gebruiksdoel.....                                           | 88  |
| 3.3.3  | Nevenfunctie: status.....                                                 | 88  |
| 3.3.4  | Subfunctie.....                                                           | 88  |
| 3.3.5  | Actieve funcities .....                                                   | 88  |
| 3.3.6  | Passieve funcities .....                                                  | 89  |
| 3.3.7  | Informatie over funcities .....                                           | 90  |
| 3.3.8  | Van juridische regels naar toepasbare regels.....                         | 91  |
| 3.4    | Dimensies .....                                                           | 91  |
| 3.5    | Vormgeving .....                                                          | 92  |
| 3.5.1  | Geometrische plaatsbepaling.....                                          | 92  |
| 3.5.2  | Regelset.....                                                             | 93  |
| 3.5.3  | Vaststellingsbesluit.....                                                 | 94  |
| 3.5.4  | Bestanddelen omgevingsplan .....                                          | 94  |
| 3.5.5  | Verbeelding van het omgevingsplan .....                                   | 95  |
| 3.5.6  | Geen toelichting bij omgevingsplan .....                                  | 95  |
| 3.6    | Onderwerpen omgevingsplan .....                                           | 96  |
| 3.6.1  | Regels.....                                                               | 96  |
| 3.6.2  | Functietoedelingsregels .....                                             | 97  |
| 3.6.3  | Omgevingsvergunningen.....                                                | 97  |
| 3.6.4  | Exploitatie nieuwe stijl.....                                             | 98  |
| 3.6.5  | Regels voor (mogelijk milieubelastende) bedrijfsmatige activiteiten ..... | 100 |
| 3.6.6  | Aanwijzen methode en bestuursorgaan monitoring .....                      | 100 |
| 3.6.7  | Omgevingswaarden in het omgevingsplan .....                               | 100 |
| 3.6.8  | Kwaliteiten.....                                                          | 106 |
| 3.6.9  | Kostenverhaal en financiële bijdrage.....                                 | 106 |
| 3.6.10 | Open normen .....                                                         | 107 |
| 3.6.11 | Flexibiliteit binnen omgevingsplan .....                                  | 108 |
| 3.6.12 | Afwijken van omgevingsplan .....                                          | 109 |
| 3.6.13 | Kruimellijst .....                                                        | 109 |
| 3.6.14 | Maatwerk.....                                                             | 109 |
| 3.6.15 | Aspecten van openbare orde .....                                          | 110 |
| 3.6.16 | Algemene Plaatselijke Verordening (APV) .....                             | 110 |
| 3.6.17 | Samenvatting.....                                                         | 111 |
| 3.7    | Reikwijdte omgevingsplan .....                                            | 111 |
| 3.8    | Kwaliteit van de fysieke leefomgeving.....                                | 112 |
| 3.9    | Integrale belangenafweging .....                                          | 113 |
| 3.9.1  | Integrale regels voor de leefomgeving.....                                | 113 |
| 3.9.2  | Belangenafweging .....                                                    | 114 |
| 3.9.3  | Organische ontwikkeling.....                                              | 115 |
| 3.9.4  | Uitnodigingsplanologie .....                                              | 115 |

|        |                                                                    |     |
|--------|--------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.9.5  | Kwalitatieve afweging .....                                        | 116 |
| 3.10   | De nieuwe rol van de (decentrale) overheid .....                   | 116 |
| 3.10.1 | Openbaar bestuur .....                                             | 116 |
| 3.10.2 | Invoering Omgevingswet is onconventioneel .....                    | 117 |
| 3.10.3 | Impact voor gemeenten .....                                        | 117 |
| 3.10.4 | De 'ambtenaar 3.0' als adviseur .....                              | 118 |
| 3.10.5 | Participatieorganisatie .....                                      | 120 |
| 3.11   | Flexibel karakter .....                                            | 122 |
| 3.11.1 | Onderzoekslasten .....                                             | 123 |
| 3.12   | Initiatiefnemer .....                                              | 123 |
| 3.13   | Reikwijdte .....                                                   | 124 |
| 3.13.1 | Van een crisiswet tot een transitiewet Omgevingswet .....          | 124 |
| 3.13.2 | Uitnodigingsplanologie centraal .....                              | 124 |
| 3.13.3 | Dynamische opzet .....                                             | 125 |
| 3.13.4 | Initiatief .....                                                   | 126 |
| 3.14   | Karakter .....                                                     | 126 |
| 3.14.1 | Conserverend .....                                                 | 127 |
| 3.14.2 | Herstructurering .....                                             | 127 |
| 3.14.3 | Transformatie .....                                                | 128 |
| 3.14.4 | Gewenste ontwikkelingen sneller realiseerbaar .....                | 129 |
| 3.14.5 | Positie 'oude' bestemmingsplan .....                               | 129 |
| 3.14.6 | Bruidsschat .....                                                  | 130 |
| 3.14.7 | Omgevingsplan meer dan ruimte .....                                | 130 |
| 3.14.8 | Overgangsrecht omgevingsplan .....                                 | 131 |
| 3.15   | Doorwerking aanwijzingen hoger gezag .....                         | 131 |
| 3.15.1 | Instructieregels .....                                             | 131 |
| 3.15.2 | Instructie .....                                                   | 135 |
| 3.16   | Monitoring .....                                                   | 135 |
| 3.17   | Eén omgevingsplan .....                                            | 136 |
| 3.17.1 | Vorbereidingsbesluit .....                                         | 136 |
| 3.17.2 | Vaststelling omgevingsplan .....                                   | 136 |
| 3.17.3 | Wijziging omgevingsplan .....                                      | 136 |
| 3.17.4 | Consolidatie .....                                                 | 137 |
| 3.18   | Transitie omgevingsplan .....                                      | 137 |
| 3.18.1 | Toewerken naar één omgevingsplan per gemeente .....                | 137 |
| 3.18.2 | Van juridische regels naar toepasbare regels .....                 | 138 |
| 3.18.3 | Tijdelijk deel omgevingsplan .....                                 | 138 |
| 3.18.4 | Overgangstermijn .....                                             | 138 |
| 3.18.5 | Strijdigheid .....                                                 | 138 |
| 3.18.6 | Implementatie bruidsschat .....                                    | 139 |
| 3.19   | Kostenverhaal in omgevingsplan: grondbeleid .....                  | 139 |
| 3.20   | Actualiteit van het omgevingsplan .....                            | 140 |
| 3.20.1 | Doorlopende actualiteit .....                                      | 140 |
| 3.20.2 | Houdbaarheid omgevingsplan .....                                   | 141 |
| 3.20.3 | Inpassingsplicht voor omgevingsvergunningen voor afwijkingen. .... | 141 |
| 3.20.4 | Uitvoeren van instructieregels en instructies .....                | 142 |
| 3.21   | Omgevingsplanactiviteit .....                                      | 142 |

|        |                                               |     |
|--------|-----------------------------------------------|-----|
| 3.22   | Digitale ontsluiting .....                    | 143 |
| 3.22.1 | Raadpleegbaarheid omgevingsplan .....         | 143 |
| 3.22.2 | Raadpleegbaarheid achtergrondinformatie ..... | 143 |
| 3.23   | Tijdelijke alternatieve maatregelen .....     | 144 |
| 3.24   | Staalkaarten omgevingsplan.....               | 144 |
| 3.25   | Informatiepunt leefomgeving .....             | 145 |

## **4 Bevoegd gezag en bestuurlijke aspecten 147**

|        |                                              |     |
|--------|----------------------------------------------|-----|
| 4.1    | Inleiding .....                              | 147 |
| 4.2    | Beleidscyclus .....                          | 148 |
| 4.2.1  | Beleidsontwikkeling .....                    | 149 |
| 4.2.2  | Beleidsdoorwerking.....                      | 150 |
| 4.2.3  | Uitvoering .....                             | 150 |
| 4.2.4  | Terugkoppeling .....                         | 151 |
| 4.3    | Invulling bevoegd gezag .....                | 151 |
| 4.3.1  | Rol gemeenteraad .....                       | 151 |
| 4.3.2  | Delegatiemogelijkheden .....                 | 153 |
| 4.3.3  | Regels bevoegd gezag .....                   | 154 |
| 4.3.4  | Rollen bevoegd gezag.....                    | 154 |
| 4.3.5  | Maatwerk door bevoegd gezag .....            | 155 |
| 4.4    | Bestuurlijke afwegingsruimte .....           | 156 |
| 4.5    | Grenzen aan bevoegdheid .....                | 159 |
| 4.6    | Ontwikkelen omgevingsplan .....              | 161 |
| 4.7    | Bestuurlijke planinstrumenten.....           | 162 |
| 4.7.1  | Instrumenten .....                           | 162 |
| 4.7.2  | Toedelen functies aan locaties .....         | 163 |
| 4.7.3  | Gebruiksruimte per locatie stellen.....      | 163 |
| 4.7.4  | Omgevingswaarden .....                       | 163 |
| 4.7.5  | Algemene regels.....                         | 164 |
| 4.7.6  | Zakelijke regels .....                       | 164 |
| 4.7.7  | Informatieplicht.....                        | 165 |
| 4.7.8  | Meldingsplicht .....                         | 165 |
| 4.7.9  | Vergunningplicht .....                       | 166 |
| 4.7.10 | Praktijk vergunningverlening .....           | 166 |
| 4.7.11 | Beoordelingsregels vergunning.....           | 167 |
| 4.7.12 | Voorbereidingsbescherming .....              | 167 |
| 4.7.13 | Stedelijke kavelruil .....                   | 168 |
| 4.7.14 | Welstand .....                               | 171 |
| 4.8    | Voorkeursrecht .....                         | 171 |
| 4.8.1  | Voorkeursrecht en bevoegd gezag.....         | 172 |
| 4.8.2  | Reikwijdte voorkeursrecht .....              | 172 |
| 4.8.3  | Grondslagen voor voorkeursrecht.....         | 174 |
| 4.8.4  | Verschil voorkeursrecht en onteigening ..... | 174 |
| 4.9    | Onteigening.....                             | 174 |
| 4.9.1  | Onteigeningsbelang 2021 .....                | 175 |
| 4.9.2  | Reikwijdte en eisenonteigening .....         | 176 |
| 4.9.3  | Onteigeningsbelang concreet uitgewerkt ..... | 176 |

|         |                                                                                 |     |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.9.4   | Kerninstrumenten als grondslag voor onteigeningsbelang .....                    | 176 |
| 4.9.5   | Noodzaak: ultimum remedium en zelfrealisatie.....                               | 178 |
| 4.9.6   | Urgentie: start ontwikkeling binnen drie jaar .....                             | 178 |
| 4.9.7   | Grondslag voor onteigening .....                                                | 178 |
| 4.9.8   | Bevoegd gezag voor onteigeningen .....                                          | 178 |
| 4.9.9   | Onteigening op naam van de onteigenaar .....                                    | 179 |
| 4.9.10  | Onteigeningsprocedure .....                                                     | 180 |
| 4.10    | Kostenverhaal.....                                                              | 181 |
| 4.10.1  | Regeling kostenverhaal .....                                                    | 182 |
| 4.10.2  | Kostenverhaalsgebied in plaats van exploitatiegebied .....                      | 186 |
| 4.11    | Financiële bijdragen aan een gebiedsontwikkeling.....                           | 188 |
| 4.11.1  | Kostenverhaal en financiële bijdragen.....                                      | 188 |
| 4.11.2  | Bijdragen kwaliteit fysieke leefomgeving .....                                  | 190 |
| 4.12    | Relatie flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszeker-<br>heid ..... | 195 |
| 4.12.1  | Flexibiliteit .....                                                             | 196 |
| 4.12.2  | Open normen .....                                                               | 196 |
| 4.12.3  | Gesloten normen.....                                                            | 198 |
| 4.12.4  | Beleidsregels.....                                                              | 198 |
| 4.12.5  | Rechtszekerheid .....                                                           | 199 |
| 4.13    | Afwijken van het omgevingsplan .....                                            | 199 |
| 4.13.1  | Omgevingsplanactiviteit .....                                                   | 202 |
| 4.13.2  | Omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit .....                          | 202 |
| 4.14    | Milieueffectrapportage en het omgevingsplan .....                               | 204 |
| 4.14.1  | Algemeen .....                                                                  | 205 |
| 4.14.2  | Omgevingsplan-mer-plicht .....                                                  | 206 |
| 4.14.3  | Omgevingsplan-mer-beoordeling.....                                              | 207 |
| 4.14.4  | Mer voor projecten.....                                                         | 208 |
| 4.14.5  | Besluitvorming .....                                                            | 209 |
| 4.14.6  | Evaluatie .....                                                                 | 210 |
| 4.15    | Schade en nadeelcompensatie .....                                               | 210 |
| 4.15.1  | Reikwijdte nadeelcompensatie .....                                              | 210 |
| 4.15.2  | Regeling Nadeelcompensatie aanvulling op Awb .....                              | 211 |
| 4.15.3  | Directe en indirecte schade .....                                               | 212 |
| 4.15.4  | De schadeveroorzakende besluiten .....                                          | 212 |
| 4.15.5  | Binnenplanse omgevingsvergunning als schadeveroorzakend<br>besluit .....        | 212 |
| 4.15.6  | Verleggen schademoment voor indirecte schade.....                               | 213 |
| 4.15.7  | Tijdstip bepalen hoogte van de indirecte schade .....                           | 213 |
| 4.15.8  | Vergoeding voor gerealiseerde planologische mogelijkheden.....                  | 213 |
| 4.15.9  | Normaal maatschappelijk risico.....                                             | 213 |
| 4.15.10 | Verjaring .....                                                                 | 214 |
| 4.15.11 | Voorzienbaarheid van de schade.....                                             | 214 |
| 4.15.12 | Geen specifieke regeling voor procedureverordening .....                        | 215 |
| 4.15.13 | Overgangsrecht schadeveroorzakende besluiten of handelingen..                   | 215 |
| 4.15.14 | Uitzondering voor besluit gestart voor inwerkingtreding.....                    | 215 |
| 4.16    | Participatie bij het omgevingsplan .....                                        | 215 |

|        |                                                               |     |
|--------|---------------------------------------------------------------|-----|
| 4.17   | Omgevingsvergunning voor bouwwerken .....                     | 220 |
| 4.17.1 | Twee vergunningen .....                                       | 220 |
| 4.17.2 | Technische bouwactiviteit .....                               | 220 |
| 4.17.3 | Omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit..... | 221 |
| 4.17.4 | Vergunningvrij bouwen .....                                   | 222 |
| 4.17.5 | Limitatief-imperatief stelsel.....                            | 223 |
| 4.17.6 | Gebonden beschikkingsbevoegdheid.....                         | 224 |
| 4.18   | Toezicht en handhaving.....                                   | 225 |
| 4.18.1 | Bestuursrechtelijke handhaving .....                          | 225 |
| 4.18.2 | Strafrechtelijke handhaving.....                              | 227 |
| 4.18.3 | Kwalitatieve én kwantitatieve toetsingsregels.....            | 227 |
| 4.19   | Advisering omgevingsplan .....                                | 227 |
| 4.19.1 | Gemeentelijke adviescommissie .....                           | 228 |
| 4.19.2 | Adviesfunctie gemeenteraad.....                               | 228 |
| 4.19.3 | Rol overige adviesorganen .....                               | 229 |
| 4.20   | Rol van de omgevingsdiensten .....                            | 229 |
| 4.20.1 | Basistakenpakket .....                                        | 229 |
| 4.20.2 | Adviseur en ondersteuner .....                                | 230 |
| 4.20.3 | Kennismakelaar.....                                           | 230 |
| 4.20.4 | Vergunningverlener en toezichthouder .....                    | 230 |
| 4.20.5 | Omgevingsregeling en de omgevingsdienst.....                  | 231 |
| 4.21   | Versterken functioneren omgevingsdiensten.....                | 232 |
| 4.22   | Rol van de veiligheidsregio.....                              | 232 |
| 4.23   | Rol van de GGD .....                                          | 234 |
| 4.23.1 | Gezondheidsbescherming .....                                  | 234 |
| 4.23.2 | Gezondheidsbescherming en -bevordering.....                   | 235 |
| 4.23.3 | Kernwaarden gezondheid.....                                   | 235 |
| 4.23.4 | Samenvatting.....                                             | 235 |

|          |                                     |            |
|----------|-------------------------------------|------------|
| <b>5</b> | <b>Regels</b>                       | <b>237</b> |
| 5.1      | Inleiding .....                     | 237        |
| 5.2      | Algemene regels.....                | 238        |
| 5.3      | Regels over activiteiten .....      | 239        |
| 5.3.1    | Activiteiten .....                  | 239        |
| 5.3.2    | Ontwikkelingen .....                | 240        |
| 5.3.3    | Regels over bouwactiviteiten .....  | 240        |
| 5.4      | Toestemmingsregels.....             | 241        |
| 5.4.1    | Vergunningen.....                   | 241        |
| 5.4.2    | Meldingsregels.....                 | 242        |
| 5.4.3    | Toepasbare regels .....             | 242        |
| 5.5      | Maatwerk.....                       | 242        |
| 5.5.1    | Maatwerkvoorschriften.....          | 242        |
| 5.5.2    | Maatwerkregels .....                | 243        |
| 5.5.3    | Maatwerkregels over meldingen ..... | 243        |
| 5.6      | Gelijkwaardigheidsregels.....       | 243        |
| 5.7      | Beoordelingsregels .....            | 244        |
| 5.7.1    | Regels moderniseringslocaties.....  | 244        |

|        |                                                        |     |
|--------|--------------------------------------------------------|-----|
| 5.7.2  | Voorschriften aan omgevingsvergunning .....            | 244 |
| 5.7.3  | Regels inwinnen advies .....                           | 245 |
| 5.8    | Waarborgen in het omgevingsplan .....                  | 245 |
| 5.8.1  | Voorwaardelijke verplichting .....                     | 245 |
| 5.8.2  | Onvoorwaardelijke verplichting .....                   | 246 |
| 5.8.3  | GedooGPLichten .....                                   | 248 |
| 5.8.4  | Onteigening .....                                      | 248 |
| 5.8.5  | Beperkingen .....                                      | 249 |
| 5.8.6  | Regels die met het oog op de functies nodig zijn ..... | 249 |
| 5.8.7  | Aanvraagvereisten .....                                | 250 |
| 5.9    | Milieugebruiksruimte .....                             | 250 |
| 5.9.1  | Regels in de vorm van omgevingswaarden .....           | 252 |
| 5.9.2  | Regels als emissie- en immissienormen .....            | 253 |
| 5.9.3  | Regels in de vorm van 'beperkingen' .....              | 254 |
| 5.9.4  | Regels in de maatwerkvoorschriften .....               | 258 |
| 5.10   | VerschiJningsvormen van regels .....                   | 258 |
| 5.10.1 | Verboden .....                                         | 258 |
| 5.10.2 | Geboden .....                                          | 258 |
| 5.10.3 | Meldings- en vergunningplichten .....                  | 259 |
| 5.10.4 | Voorwaardelijke verplichtingen .....                   | 260 |
| 5.10.5 | Aanwijzing tot modernisering .....                     | 260 |

## **6 Doorwerkingsaspecten naar het omgevingsplan 261**

|        |                                                                                      |     |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1    | Inleiding .....                                                                      | 261 |
| 6.2    | Maatschappelijke opgaven .....                                                       | 262 |
| 6.3    | Instructieregels .....                                                               | 262 |
| 6.4    | Instructieregels en het omgevingsplan .....                                          | 262 |
| 6.4.1  | Algemeen .....                                                                       | 263 |
| 6.4.2  | Doorwerking .....                                                                    | 264 |
| 6.4.3  | Instructies .....                                                                    | 265 |
| 6.4.4  | Effecten van instructieregels .....                                                  | 265 |
| 6.4.5  | Flexibiliteit van instructieregels .....                                             | 266 |
| 6.4.6  | Belangen bij toedeling van functies .....                                            | 267 |
| 6.4.7  | Instructieregels Rijk over evenwichtige toedeling van functies<br>aan locaties ..... | 268 |
| 6.5    | Nationaal beleid: omgevingsveiligheid .....                                          | 270 |
| 6.5.1  | Speerpunt veiligheid .....                                                           | 271 |
| 6.5.2  | Omgevingsveiligheid .....                                                            | 271 |
| 6.5.3  | Activiteiten met risico's .....                                                      | 274 |
| 6.5.4  | Kwetsbaarheid .....                                                                  | 274 |
| 6.5.5  | Veiligheidsafstanden .....                                                           | 277 |
| 6.5.6  | Aandachtsgebieden .....                                                              | 277 |
| 6.5.7  | Voorschriftengebied .....                                                            | 278 |
| 6.5.8  | Veiligheidsrisicogebieden .....                                                      | 278 |
| 6.5.9  | Ontwerp veilige omgeving in stappen .....                                            | 280 |
| 6.5.10 | Integrale aanpak omgevingsveiligheid .....                                           | 281 |
| 6.6    | Nationaal beleid: milieu .....                                                       | 281 |

|        |                                                                                          |     |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.6.1  | Luchtkwaliteit .....                                                                     | 281 |
| 6.6.2  | Geluid .....                                                                             | 282 |
| 6.6.3  | Trillingen .....                                                                         | 284 |
| 6.6.4  | Geluid luchthavens .....                                                                 | 285 |
| 6.6.5  | Bodem .....                                                                              | 285 |
| 6.6.6  | Geur .....                                                                               | 286 |
| 6.7    | Nationaal beleid: natuur .....                                                           | 287 |
| 6.7.1  | Natuurvisie .....                                                                        | 289 |
| 6.7.2  | Soortenbescherming .....                                                                 | 289 |
| 6.7.3  | Gebiedsbescherming .....                                                                 | 290 |
| 6.7.4  | Natuur in het omgevingsplan .....                                                        | 292 |
| 6.7.5  | Vergunningverlening natuuractiviteiten .....                                             | 294 |
| 6.8    | Nationaal beleid: gezondheid .....                                                       | 294 |
| 6.8.1  | Kernwaarden .....                                                                        | 295 |
| 6.8.2  | Gezondheid en de fysieke leefomgeving .....                                              | 295 |
| 6.8.3  | Definitie gezondheid .....                                                               | 295 |
| 6.8.4  | Instructieregels bescherming van de gezondheid .....                                     | 296 |
| 6.8.5  | Toegang voor personen met een beperking .....                                            | 297 |
| 6.9    | Nationaal beleid: water .....                                                            | 298 |
| 6.9.1  | Waterveiligheid .....                                                                    | 299 |
| 6.9.2  | Waterkwaliteit .....                                                                     | 300 |
| 6.9.3  | Instructieregels wateroverlast .....                                                     | 301 |
| 6.9.4  | Bescherming van primaire waterkeringen .....                                             | 301 |
| 6.9.5  | Behoud waterveiligheid kust .....                                                        | 302 |
| 6.9.6  | Meren .....                                                                              | 302 |
| 6.9.7  | Grote rivieren .....                                                                     | 302 |
| 6.10   | Nationaal beleid: ruimte .....                                                           | 303 |
| 6.10.1 | Instructieregels infrastructuur of voorzieningen .....                                   | 303 |
| 6.10.2 | Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buiten-<br>ruimte voor personen ..... | 303 |
| 6.10.3 | Landschappelijke of stedenbouwkundige waarden .....                                      | 304 |
| 6.10.4 | Cultureel erfgoed .....                                                                  | 305 |
| 6.10.5 | Reservering ruimtelijke (toekomstige) functies .....                                     | 307 |
| 6.10.6 | Luchthavens .....                                                                        | 308 |
| 6.11   | Nationaal beleid: vliegveiligheid luchtvaart .....                                       | 310 |
| 6.11.1 | Luchtruim rond luchthavens .....                                                         | 310 |
| 6.11.2 | Vogelbeheersgebied .....                                                                 | 311 |
| 6.11.3 | Radarverstoring .....                                                                    | 311 |
| 6.12   | Nationaal beleid: defensie .....                                                         | 313 |
| 6.12.1 | Essentieel terrein .....                                                                 | 313 |
| 6.12.2 | Gevolgen beleid .....                                                                    | 313 |
| 6.13   | Nationaal beleid: energietransitie .....                                                 | 314 |
| 6.13.1 | Nationale energieverkenning .....                                                        | 315 |
| 6.13.2 | Energie en ruimte .....                                                                  | 316 |
| 6.13.3 | Windmolens op zee .....                                                                  | 317 |
| 6.13.4 | Windmolens op land .....                                                                 | 318 |
| 6.13.5 | Rol gemeente .....                                                                       | 319 |

|        |                                                   |     |
|--------|---------------------------------------------------|-----|
| 6.14   | Nationaal beleid: cultureel erfgoed .....         | 320 |
| 6.14.1 | Erfgoedwet en Omgevingswet .....                  | 321 |
| 6.14.2 | Overgangsrecht Erfgoedwet .....                   | 322 |
| 6.14.3 | Nieuw in de Omgevingswet .....                    | 322 |
| 6.15   | Nationaal beleid: gevolgen van activiteiten ..... | 322 |
| 6.16   | Provinciaal beleid .....                          | 323 |
| 6.16.1 | Omgevingsverordening .....                        | 323 |
| 6.17   | Water(schaps)beleid .....                         | 324 |
| 6.17.1 | Waterschapsverordening .....                      | 324 |
| 6.17.2 | Peilbesluit .....                                 | 324 |
| 6.17.3 | Bergings- en retentiegebieden.....                | 325 |
| 6.17.4 | Noodoverloopgebieden.....                         | 325 |
| 6.18   | Gemeentelijk beleid .....                         | 325 |
| 6.18.1 | Duurzaamheidsdoelstellingen .....                 | 326 |
| 6.18.2 | Duurzaamheidsprofiel van een locatie .....        | 326 |
| 6.19   | Doorwerking projectbesluit .....                  | 328 |
| 6.19.1 | Het projectbesluit .....                          | 328 |
| 6.19.2 | Projectbesluit en omgevingsplan .....             | 329 |
| 6.19.3 | Wijziging omgevingsplan .....                     | 329 |
| 6.20   | Ontheffing van instructieregels .....             | 329 |

## **7 Doorontwikkeling van het omgevingsplan 331**

|       |                                             |     |
|-------|---------------------------------------------|-----|
| 7.1   | Inleiding .....                             | 332 |
| 7.2   | Vorbereiding .....                          | 333 |
| 7.2.1 | Vorbereidingsprocedure .....                | 334 |
| 7.2.2 | Kennisgeving .....                          | 334 |
| 7.2.3 | Participatie .....                          | 334 |
| 7.3   | Relatie met omgevingswetsinstrumenten ..... | 335 |
| 7.4   | Rol van de omgevingsvisie.....              | 336 |
| 7.5   | Transitiefase tot 2030.....                 | 338 |
| 7.5.1 | Omgevingsplan van rechtswege .....          | 338 |
| 7.5.2 | Wijzigen omgevingsplan.....                 | 338 |
| 7.5.3 | Transitie.....                              | 338 |
| 7.5.4 | Overwegingen .....                          | 339 |
| 7.5.5 | Plan van aanpak transitie .....             | 340 |
| 7.5.6 | Lopende projecten .....                     | 340 |
| 7.6   | Gebiedsontwikkeling.....                    | 340 |
| 7.6.1 | Integraal.....                              | 340 |
| 7.6.2 | Burgerparticipatie .....                    | 341 |
| 7.6.3 | Ondernemersparticipatie .....               | 342 |
| 7.6.4 | Netwerk zonder schotten .....               | 342 |
| 7.6.5 | Meekoppelkansen.....                        | 343 |
| 7.6.6 | Milieugebruiksruimte.....                   | 343 |
| 7.7   | Gebiedsprocessen .....                      | 343 |
| 7.7.1 | Consolideren .....                          | 344 |
| 7.7.2 | Herstructureren.....                        | 344 |
| 7.7.3 | Transformeren .....                         | 344 |

|        |                                                                                     |     |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.7.4  | Vertaalslag .....                                                                   | 344 |
| 7.7.5  | Omgevingskwaliteit.....                                                             | 345 |
| 7.8.1  | Visie op rolverdeling overheid en samenleving .....                                 | 347 |
| 7.8.2  | Voorkeursrecht .....                                                                | 349 |
| 7.8.3  | Onteigening.....                                                                    | 351 |
| 7.9    | Stijl van de gemeente.....                                                          | 354 |
| 7.9.1  | Actoren.....                                                                        | 356 |
| 7.9.2  | Private regie.....                                                                  | 357 |
| 7.10   | Handvatten omgevingsplan .....                                                      | 357 |
| 7.10.1 | Project 'Staalkaarten' .....                                                        | 357 |
| 7.10.2 | Staalkaarten .....                                                                  | 358 |
| 7.10.3 | Bestanddelen staalkaarten.....                                                      | 359 |
| 7.10.4 | Ervaringen omgevingsplan en monitoring.....                                         | 360 |
| 7.10.5 | Monitoring.....                                                                     | 361 |
| 7.11   | Wijziging omgevingsplan .....                                                       | 362 |
| 7.12   | Inwerkingtreding omgevingsplan .....                                                | 364 |
| 7.13   | Toepassingsregels.....                                                              | 365 |
| 7.14   | Toelichting omgevingsplan .....                                                     | 365 |
| 7.15   | Stappenplan doorontwikkeling omgevingsplan .....                                    | 366 |
| 7.15.1 | Stap 1: uitgangspositie.....                                                        | 367 |
| 7.15.2 | Stap 2: ambities.....                                                               | 368 |
| 7.15.3 | Stap 3: gewenste rol van de gemeente.....                                           | 369 |
| 7.15.4 | Stap 4: geldende kaders .....                                                       | 370 |
| 7.15.5 | Stap 5: keuzes die leiden tot integrale gebiedsbeschrijving .....                   | 371 |
| 7.15.6 | Stap 6: werkingsgebied regels .....                                                 | 371 |
| 7.15.7 | Stap 7: keuzemenu regels .....                                                      | 372 |
| 7.15.8 | Stap 8: opstellen regels omgevingsplan: regels, waarde en wer-<br>kingsgebied ..... | 373 |
| 7.15.9 | Extra stap: toepasbare regels .....                                                 | 374 |
| 7.16   | Structuur omgevingsplan .....                                                       | 374 |
| 7.16.1 | Opbouw omgevingsplan .....                                                          | 375 |
| 7.16.2 | Gebiedstype en wijktype .....                                                       | 375 |
| 7.16.3 | Kaartbeelden .....                                                                  | 375 |
| 7.16.4 | Regels en informatie op de kaart in het Omgevingsloket .....                        | 376 |
| 7.17   | Inhoud .....                                                                        | 376 |
| 7.18   | Rechtsbescherming .....                                                             | 377 |
| 7.19   | Doorzending omgevingsplan .....                                                     | 377 |

|          |                                                              |            |
|----------|--------------------------------------------------------------|------------|
| <b>8</b> | <b>Inhoud van het omgevingsplan</b>                          | <b>379</b> |
| 8.1      | Inleiding .....                                              | 379        |
| 8.2      | Functietoedeling.....                                        | 380        |
| 8.2.1    | Ontwikkelingen .....                                         | 381        |
| 8.2.2    | Kwaliteit.....                                               | 382        |
| 8.2.3    | Ecosysteemdiensten.....                                      | 384        |
| 8.3      | Omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit ..... | 384        |
| 8.4      | Exploitatieregels en exploitatievoorschriften .....          | 384        |
| 8.5      | Milieubelastende (bedrijfsmatige) activiteiten .....         | 385        |

|        |                                                      |     |
|--------|------------------------------------------------------|-----|
| 8.6    | Aanwijzen methode en bestuursorgaan monitoring ..... | 385 |
| 8.7    | Lagenbenadering .....                                | 386 |
| 8.7.1  | Achtergrond lagenbenadering.....                     | 387 |
| 8.7.2  | Occupatie .....                                      | 388 |
| 8.7.3  | Ondergrond.....                                      | 390 |
| 8.7.4  | Netwerken.....                                       | 392 |
| 8.7.5  | Tijd .....                                           | 394 |
| 8.8    | Occupatie: gebiedstype.....                          | 395 |
| 8.8.1  | Ontwikkeling staalkaarten.....                       | 395 |
| 8.8.2  | Indeling gebiedstype .....                           | 395 |
| 8.8.3  | Centrum Stedelijk.....                               | 395 |
| 8.8.4  | Buiten Centrum.....                                  | 397 |
| 8.8.5  | Groen-stedelijk .....                                | 398 |
| 8.8.6  | Centrum Dorps.....                                   | 398 |
| 8.8.7  | Industrie en bedrijven .....                         | 398 |
| 8.8.8  | Kantoren .....                                       | 400 |
| 8.8.9  | Publieksintensief.....                               | 400 |
| 8.8.10 | Landelijk Gebied Stedelijk uitloopgebied .....       | 400 |
| 8.8.11 | LG Agrarisch .....                                   | 400 |
| 8.8.12 | LG Verweving van functies .....                      | 400 |
| 8.8.13 | LG Hoofdfunctie natuur.....                          | 401 |
| 8.8.14 | Overige gebiedstypes.....                            | 401 |
| 8.9    | Occupatie: wijktype .....                            | 402 |
| 8.9.1  | Grote steden.....                                    | 403 |
| 8.9.2  | Kleine steden .....                                  | 404 |
| 8.9.3  | Dorpen .....                                         | 404 |
| 8.10   | Aders .....                                          | 405 |
| 8.10.1 | Rode aders.....                                      | 405 |
| 8.10.2 | Groene aders .....                                   | 406 |
| 8.10.3 | Blauwe aders.....                                    | 407 |
| 8.10.4 | Kennisaders .....                                    | 408 |
| 8.10.5 | Andere aders .....                                   | 408 |
| 8.11   | Ondergrond .....                                     | 408 |
| 8.11.1 | Goederen en diensten .....                           | 408 |
| 8.11.2 | Bodem en bodemkwaliteit.....                         | 410 |
| 8.11.3 | Bodemenergie .....                                   | 410 |
| 8.11.4 | Buisleidingen .....                                  | 411 |
| 8.11.5 | Tunnels .....                                        | 412 |
| 8.11.6 | Kabels en leidingen.....                             | 413 |
| 8.11.7 | Riolering.....                                       | 413 |
| 8.11.8 | Overig.....                                          | 413 |
| 8.12   | Netwerken.....                                       | 413 |
| 8.12.1 | Gezondheid .....                                     | 414 |
| 8.12.2 | Mobiliteit .....                                     | 415 |
| 8.12.3 | Klimaat- en ruimtelijke adaptatie .....              | 415 |
| 8.12.4 | Energietransitie.....                                | 419 |
| 8.12.5 | Smart city.....                                      | 420 |

|         |                                               |     |
|---------|-----------------------------------------------|-----|
| 8.12.6  | Hittestress .....                             | 420 |
| 8.12.7  | Luchtruim .....                               | 421 |
| 8.13    | Normering.....                                | 422 |
| 8.13.1  | Open normen .....                             | 422 |
| 8.13.2  | Gesloten normen.....                          | 423 |
| 8.14    | Regels.....                                   | 423 |
| 8.14.1  | Verboden .....                                | 423 |
| 8.14.2  | Geboden .....                                 | 423 |
| 8.14.3  | Gedoogplichten.....                           | 424 |
| 8.14.4  | Maatwerkregels .....                          | 425 |
| 8.14.5  | Instructieregels.....                         | 425 |
| 8.14.6  | Meldingseisen.....                            | 425 |
| 8.14.7  | Vergunningseisen .....                        | 425 |
| 8.14.8  | Programma's .....                             | 425 |
| 8.14.9  | Projecten .....                               | 426 |
| 8.14.10 | Initiatieven .....                            | 426 |
| 8.14.11 | Omgevingswaarden .....                        | 426 |
| 8.14.12 | Toepasbare regels.....                        | 427 |
| 8.15    | Gezondheidsaspecten in het omgevingsplan..... | 427 |

|          |                                                       |            |
|----------|-------------------------------------------------------|------------|
| <b>9</b> | <b>Omgevingsplanactiviteit</b>                        | <b>431</b> |
| 9.1      | Inleiding .....                                       | 431        |
| 9.2      | Omgevingsplanactiviteit .....                         | 432        |
| 9.2.1    | Activiteiten onder het omgevingsplan .....            | 432        |
| 9.2.2    | Locaties onder het omgevingsplan.....                 | 432        |
| 9.2.3    | Doorwerking OPA in omgevingsplan.....                 | 433        |
| 9.3      | Reikwijdte omgevingsplanactiviteit .....              | 434        |
| 9.3.1    | Vergunningstelsel in omgevingsplan .....              | 435        |
| 9.3.2    | Praktijk vergunningverlening .....                    | 435        |
| 9.4      | Omgevingsplanactiviteiten .....                       | 436        |
| 9.4.1    | Definitie omgevingsplanactiviteit.....                | 436        |
| 9.4.2    | Reikwijdte afwijken.....                              | 438        |
| 9.4.3    | Toetsing.....                                         | 438        |
| 9.4.4    | Beoordeling.....                                      | 439        |
| 9.4.5    | M.e.r. voor omgevingsplanactiviteit.....              | 439        |
| 9.5      | Omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit..... | 439        |
| 9.5.1    | Vergunning binnenplanse omgevingsplanactiviteit.....  | 441        |
| 9.5.2    | Vergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit.....  | 441        |
| 9.5.3    | Vergunning verlenen .....                             | 442        |
| 9.5.4    | Beslissing op aanvraag .....                          | 442        |
| 9.5.5    | Aanvullende regels .....                              | 443        |
| 9.6      | Adviesfunctie gemeenteraad OPA .....                  | 443        |
| 9.6.1    | Rol van de gemeenteraad.....                          | 444        |
| 9.6.2    | Afbakening rol .....                                  | 445        |
| 9.7      | Bevoegd gezag OPA complexe bedrijven .....            | 446        |

|           |                                                                                 |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>10</b> | <b>Kostenverhaal en financiële bijdragen</b>                                    | <b>447</b> |
| 10.1      | Financiële bepalingen.....                                                      | 448        |
| 10.2      | Grondbeleid .....                                                               | 450        |
| 10.3      | Achtergrond kostenverhaal.....                                                  | 453        |
| 10.3.1    | Uitgangspunten kostenverhaal .....                                              | 453        |
| 10.3.2    | Samenhang .....                                                                 | 454        |
| 10.3.3    | Integrale en organische gebiedsontwikkeling .....                               | 454        |
| 10.3.4    | Kostenverhaal en financiële bijdrage.....                                       | 454        |
| 10.4      | Reikwijdte kostenverhaal.....                                                   | 456        |
| 10.4.1    | Verplicht kostenverhaal .....                                                   | 457        |
| 10.4.2    | Publiekrechtelijke regeling.....                                                | 457        |
| 10.4.3    | Twee systemen van kostenverhaal .....                                           | 457        |
| 10.4.4    | Beschikking bestuursrechtelijke geldschuld (kostenverhaalbe-<br>schikking)..... | 458        |
| 10.4.5    | Regeling plankosten .....                                                       | 458        |
| 10.4.6    | Bevoegdheid kostenverhaal .....                                                 | 459        |
| 10.4.7    | Eindafrekening .....                                                            | 459        |
| 10.5      | Reikwijdte financiële bijdragen .....                                           | 460        |
| 10.5.1    | Financiële bijdragen .....                                                      | 460        |
| 10.5.2    | Bijdragen kwaliteit fysieke leefomgeving .....                                  | 461        |
| 10.5.3    | Privaatrechtelijke bijdrage aan ontwikkelingen van een gebied... 462            |            |
| 10.5.4    | Publiekrechtelijke bijdrage aan ontwikkelingen van een gebied .. 462            |            |
| 10.5.5    | Grondslagen publiekrechtelijke bijdrage.....                                    | 464        |
| 10.6      | Kostenverhaal en financiële bijdragen in het omgevingsplan.....                 | 465        |
| 10.6.1    | Eisen kostenverhaal omgevingsplan.....                                          | 465        |
| 10.6.2    | Kostenverhaalsgebied .....                                                      | 465        |
| 10.6.3    | Kostenverhaal met tijdvak .....                                                 | 465        |
| 10.6.4    | Kostenverhaal zonder tijdvak .....                                              | 466        |
| 10.6.5    | Verschillende wijzen kostenverhaal .....                                        | 466        |
| 10.6.6    | PPT-criteria voor te verhalen kosten .....                                      | 467        |
| 10.7      | Kostenverhaal via omgevingsvergunning en projectbesluit .....                   | 467        |
| 10.8      | Uitvoering kostenverhaal.....                                                   | 468        |
| 10.8.1    | Kostensoortenlijst .....                                                        | 468        |
| 10.8.2    | Overeenkomst tot privaat kostenverhaal .....                                    | 468        |
| 10.8.3    | Aangewezen activiteiten .....                                                   | 469        |
| 10.8.4    | Kostensoorten.....                                                              | 470        |
| 10.8.5    | Leges .....                                                                     | 472        |
| 10.8.6    | Categorieën kostenverhaal.....                                                  | 473        |
| 10.8.7    | Begrenzing van het kostenverhaal .....                                          | 473        |
| 10.8.8    | Functionele samenhang .....                                                     | 473        |
| 10.8.9    | Reikwijdte functionele samenhang.....                                           | 474        |
| 10.8.10   | Concretisering .....                                                            | 474        |
| 10.8.11   | Financiële verantwoording .....                                                 | 475        |
| 10.8.12   | Beschikking.....                                                                | 475        |
| 10.9      | Categorieën ontwikkelingen .....                                                | 476        |
| 10.9.1    | Wijziging van de inrichting van het landelijk gebied .....                      | 476        |
| 10.9.2    | Aanleg of wijziging van gebieden .....                                          | 476        |

|         |                                                                   |     |
|---------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.9.3  | Aanleg van infrastructuur .....                                   | 477 |
| 10.9.4  | Aanleg van recreatievoorzieningen.....                            | 477 |
| 10.9.5  | Evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad .....            | 477 |
| 10.9.6  | Stedelijke herstructurering .....                                 | 477 |
| 10.10   | Kostenverevening.....                                             | 478 |
| 10.11   | Eindafrekening .....                                              | 479 |
| 10.11.1 | Eindafrekening bij kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg ... | 479 |
| 10.11.2 | Clustering.....                                                   | 479 |
| 10.11.3 | Macroaftopping .....                                              | 480 |
| 10.11.4 | Geen terugbetaling .....                                          | 480 |
| 10.12   | Samenvatting.....                                                 | 481 |

## **11 Juridische aspecten 485**

|         |                                                      |     |
|---------|------------------------------------------------------|-----|
| 11.1    | Inleiding .....                                      | 485 |
| 11.2    | Juridische reikwijdte van het omgevingsplan .....    | 487 |
| 11.2.1  | Algemeen verbindend voorschrift.....                 | 488 |
| 11.2.2  | Verbrede reikwijdte van het omgevingsplan .....      | 489 |
| 11.2.3  | Verordeningen in het omgevingsplan .....             | 490 |
| 11.2.4  | Reikwijdte van regels.....                           | 491 |
| 11.3    | Rechtskarakter .....                                 | 494 |
| 11.3.1  | Evenwichtige toedeling .....                         | 494 |
| 11.3.2  | Actualisering.....                                   | 495 |
| 11.3.3  | Uitvoerbaarheid van het omgevingsplan .....          | 496 |
| 11.3.4  | Open normen en beleidsregels .....                   | 497 |
| 11.3.5  | Geen uitvoerbaarheidstoets.....                      | 497 |
| 11.3.6  | Functies van locaties .....                          | 499 |
| 11.3.7  | Vergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit..... | 500 |
| 11.3.8  | Omgevingsplan van rechtswege .....                   | 500 |
| 11.3.9  | Zakelijke rechten .....                              | 501 |
| 11.3.10 | Ondersteunende instrumenten.....                     | 502 |
| 11.3.11 | Geboden .....                                        | 502 |
| 11.3.12 | Gedoogplichten.....                                  | 503 |
| 11.3.13 | Omgevingswaarden .....                               | 505 |
| 11.3.14 | Reactieve aanwijzing.....                            | 506 |
| 11.4    | Voorbescherming voor het omgevingsplan .....         | 506 |
| 11.4.1  | Voorbescherming.....                                 | 507 |
| 11.4.2  | Voorbereidingsbesluit .....                          | 507 |
| 11.4.3  | Wijziging omgevingsplan met voorbescherming .....    | 508 |
| 11.5    | Onderzoek.....                                       | 508 |
| 11.5.1  | Precisering en verschuiving van onderzoek.....       | 509 |
| 11.5.2  | Mer-plicht en het omgevingsplan.....                 | 511 |
| 11.6    | Activiteiten .....                                   | 511 |
| 11.6.1  | Activiteiten onder het omgevingsplan .....           | 511 |
| 11.6.2  | Afwijken van het omgevingsplan .....                 | 511 |
| 11.7    | Afwijkactiviteiten .....                             | 512 |
| 11.7.1  | Afwijken omgevingsplan .....                         | 512 |
| 11.7.2  | Reikwijdte afwijkactiviteiten .....                  | 513 |

|          |                                                                                            |     |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.7.3   | Omgevingsvergunning.....                                                                   | 513 |
| 11.7.4   | Vergunningplichten en de bruidsschat .....                                                 | 514 |
| 11.7.5   | Omgevingsplanactiviteit .....                                                              | 515 |
| 11.7.6   | Beoordelingsregels .....                                                                   | 517 |
| 11.8     | Maatwerk.....                                                                              | 518 |
| 11.8.1   | Maatwerkvoorschrift.....                                                                   | 518 |
| 11.8.2   | Maatwerkregels .....                                                                       | 519 |
| 11.8.3   | Waarborgen maatwerk .....                                                                  | 520 |
| 11.9     | Voorkeursrecht .....                                                                       | 521 |
| 11.9.1   | Grondslagen voor voorkeursrecht.....                                                       | 522 |
| 11.9.2   | Volgorde grondslagen .....                                                                 | 522 |
| 11.9.3   | Vorbereiding, bekendmaking, mededeling en registratie voor-<br>keursrechtbeschikking ..... | 523 |
| 11.10    | Onteigening.....                                                                           | 524 |
| 11.10.1  | Onteigeningsbelang .....                                                                   | 525 |
| 11.10.2  | Bevoegd gezag voor onteigeningen .....                                                     | 525 |
| 11.10.3  | Onteigeningsprocedure .....                                                                | 526 |
| 11.10.4  | Procedure onteigeningsbeschikking.....                                                     | 527 |
| 11.10.5  | Rechtsgevolg onteigening.....                                                              | 529 |
| 11.10.6  | Scherpere scheiding tussen de onteigenings- en schadeloosstel-<br>lingsprocedure .....     | 530 |
| 11.10.7  | Eigendom gaat over door inschrijving in openbare registers .....                           | 530 |
| 11.10.8  | Onteigeningsakte.....                                                                      | 531 |
| 11.10.9  | Onteigeningsbekrachtiging.....                                                             | 532 |
| 11.10.10 | Schadeloosstelling.....                                                                    | 534 |
| 11.11    | Gebodsbepalingen .....                                                                     | 535 |
| 11.11.1  | Grenzen aan de gebodsbepalingen.....                                                       | 537 |
| 11.11.2  | Legaliteitsbeginsel.....                                                                   | 540 |
| 11.11.3  | Proportionaliteit.....                                                                     | 541 |
| 11.11.4  | Praktijk instrument gebodsbepaling.....                                                    | 542 |
| 11.11.5  | Uitvoeringsfasering en realisatieplicht .....                                              | 542 |
| 11.11.6  | Nadeelcompensatie .....                                                                    | 542 |
| 11.12    | Gedoogplichten.....                                                                        | 543 |
| 11.12.1  | Definities .....                                                                           | 544 |
| 11.12.2  | Rechtsbescherming .....                                                                    | 544 |
| 11.12.3  | Beschikking.....                                                                           | 545 |
| 11.12.4  | Gebruiksvergoeding .....                                                                   | 546 |
| 11.13    | Kostenverhaal.....                                                                         | 546 |
| 11.13.1  | Kostenverhaal bij bouwactiviteiten .....                                                   | 547 |
| 11.13.2  | Bijdrage voor ontwikkeling van een gebied .....                                            | 548 |
| 11.14    | Schade en nadeelcompensatie .....                                                          | 549 |
| 11.14.1  | Directe schade .....                                                                       | 550 |
| 11.14.2  | Indirecte schade.....                                                                      | 550 |
| 11.14.3  | Nadeelcompensatie .....                                                                    | 553 |
| 11.14.4  | Schadeveroorzakende besluiten .....                                                        | 553 |
| 11.15    | Rechtsbescherming .....                                                                    | 555 |
| 11.15.1  | Beroepsmogelijkheid.....                                                                   | 556 |

|         |                                                                        |     |
|---------|------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.15.2 | Activiteiten .....                                                     | 556 |
| 11.16   | Overgangsrecht voor het omgevingsplan.....                             | 557 |
| 11.16.1 | Overgangsrecht op maat.....                                            | 558 |
| 11.16.2 | Rechtszekerheid overgangsrecht .....                                   | 560 |
| 11.16.3 | Overgangsrecht vergunningen onder het omgevingsplan.....               | 560 |
| 11.16.4 | Bruidsschat .....                                                      | 561 |
| 11.16.5 | Tijdelijk en nieuw deel.....                                           | 562 |
| 11.16.6 | Besluitvorming nieuwe ontwikkelingen .....                             | 563 |
| 11.16.7 | Het omgevingsplan na de inwerkingtreding van de Omgevings-<br>wet..... | 563 |
| 11.16.8 | Postzegel-omgevingsplan.....                                           | 564 |
| 11.17   | Toezicht en handhaving.....                                            | 565 |
| 11.17.1 | Toezicht.....                                                          | 565 |
| 11.17.2 | Strafrechtelijke handhaving.....                                       | 567 |
| 11.17.3 | Bestuursrechtelijke handhaving .....                                   | 567 |
| 11.17.4 | Twee nieuwe handhavinginstrumenten.....                                | 567 |
| 11.18   | Publicatie omgevingsdocumenten .....                                   | 568 |
| 11.18.1 | Landelijke Voorziening Bekend maken en Beschikbaar stellen ....        | 568 |
| 11.18.2 | Regels in het DSO/Omgevingsloket.....                                  | 568 |
| 11.18.3 | Digitale eisen opstellen omgevingsdocumenten .....                     | 569 |
| 11.19   | Toepasbare regels.....                                                 | 569 |
| 11.19.1 | Bronnen voor toepasbare regels.....                                    | 569 |
| 11.19.2 | Beschikbare toepasbare regels.....                                     | 570 |
| 11.19.3 | Toepasbare regels en vragenbomen maken .....                           | 571 |
| 11.19.4 | Kwaliteitscontrole: toepasbare regels testen .....                     | 572 |
| 11.20   | Effect op de rechtspraak.....                                          | 572 |

## **12      Digitaal Stelsel Omgevingswet      575**

|        |                                                    |     |
|--------|----------------------------------------------------|-----|
| 12.1   | Inleiding .....                                    | 575 |
| 12.2   | Nederlandse Overheid Referentie Architectuur ..... | 576 |
| 12.3   | Nederlandse niet-overheidsdata .....               | 577 |
| 12.4   | Ontwikkeling DSO.....                              | 578 |
| 12.4.1 | Werking DSO.....                                   | 578 |
| 12.4.2 | Digitale opzet .....                               | 579 |
| 12.4.3 | Werkprocessen .....                                | 580 |
| 12.4.4 | Automatische besluitneming .....                   | 580 |
| 12.5   | Omgevingsloket .....                               | 581 |
| 12.5.1 | Toepasbare regels.....                             | 581 |
| 12.5.2 | Vragenbomen in het DSO.....                        | 582 |
| 12.5.3 | Vragenbomen implementatie bruidsschat.....         | 582 |
| 12.6   | Stand van zaken DSO.....                           | 582 |

## **Slot      583**

## **Literatuurlijst      587**

## **Trefwoordenregister      595**

# Afkorting

|       |                                                          |
|-------|----------------------------------------------------------|
| ABRvS | Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State       |
| Afl   | aflevering                                               |
| AIM   | Activiteiten Internet Module                             |
| AMvB  | algemene maatregel van bestuur                           |
| APV   | Algemene Plaatselijke Verordening                        |
| avv   | algemeen verbindend voorschrift                          |
| Awb   | Algemene wet bestuursrecht                               |
| B&W   | college van burgemeester en wethouders                   |
| Bal   | Besluit activiteiten leefomgeving                        |
| BAG   | Basisregistraties Adressen en Gebouwen                   |
| Barro | Besluit bouwwerken leefomgeving                          |
| Bkl   | Besluit kwaliteit leefomgeving                           |
| Bml   | Besluit militaire luchthavens                            |
| BMD   | BMD Advies Rijndelta B.V.                                |
| BP    | Belemmeringenwet privaatrecht                            |
| BR    | bouwrecht                                                |
| BVO   | bruto-vloeroppervlakte                                   |
| BZK   | ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| Chw   | Crisis- en herstelwet                                    |
| CVL   | Commissie Vogelaanvaringen Luchtvaartuigen               |
| DEF   | ministerie van Defensie                                  |
| DPRA  | Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie                          |
| DSO   | Digitaal Stelsel Omgevingswet                            |
| DUO   | Dienst Uitvoering Onderwijs                              |
| EP    | Eerste Protocol bij het EVRM                             |
| ESD   | ecosysteemdiensten                                       |
| EU    | Europese Unie                                            |
| EVRM  | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens             |
| EV    | Externe Veiligheid                                       |
| EZ    | ministerie van Economische Zaken (tot eind 2017)         |
| EZK   | ministerie van Economische Zaken en Klimaat              |
| Ffw   | Flora- en faunawet (oud)                                 |
| GBA   | Gemeentelijke basisadministratie                         |
| GHOR  | Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio      |
| GRP   | Gemeentelijk rioleringsplan                              |
| GS    | Gedeputeerde Staten                                      |
| hbo   | Hoger Beroeps Onderwijs                                  |

|                  |                                                          |
|------------------|----------------------------------------------------------|
| HOV              | hoogwaardig openbaar vervoer                             |
| IAK              | Integraal afwegingskader wet- en regelgeving             |
| ICT              | informatie- en telecommunicatietechniek                  |
| IenM             | ministerie van Infrastructuur en Milieu (tot eind 2017)  |
| IenW             | ministerie van Infrastructuur en Waterstaat              |
| INSPIRE          | infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de EU      |
| IPO              | Interprovinciaal Overleg                                 |
| jrg              | jaargang                                                 |
| Ke               | kosteneenheid                                            |
| KING             | Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten                |
| KLIC             | Kabel en Leidingen Informatie Centrum                    |
| L <sub>den</sub> | geluidbelasting overdag, avond en nacht                  |
| LG               | landelijk gebied (gebiedstypologie)                      |
| LIB              | Luchthavenindelingsbesluit                               |
| LNV              | ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit      |
| LV               | Landelijke voorziening (DSO)                             |
| LVBB             | Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen |
| LVNL             | Luchtverkeersleiding Nederland                           |
| mba              | milieubelastende activiteit                              |
| m.e.r.           | milieueffectrapportage (procedure)                       |
| MenR             | Milieu en Recht (Tijdschrift voor Milieurecht)           |
| MER              | milieueffectrapport (document)                           |
| MRT              | Militair Rechtelijk Tijdschrift                          |
| MvT              | memorie van toelichting (bij een wetsvoorstel)           |
| NAS              | Nationale klimaatadaptatie strategie                     |
| NAVO             | Noord Atlantische Verdragsorganisatie                    |
| Nbw (1998)       | Natuurbeschermingswet1998 (oud)                          |
| NNN              | Natuurnetwerk Nederland                                  |
| NORA             | NORA                                                     |
| NSL              | Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit          |
| NvT              | nota van toelichting (bij een voorstel tot AMvB)         |
| Ob               | Omgevingsbesluit                                         |
| OCW              | ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen       |
| OBM              | Omgevingsvergunning beperkte milieutoets                 |
| OLO              | Omgevingsloket online                                    |
| OPA              | omgevingsplanactiviteit                                  |
| Ow               | Omgevingswet                                             |
| PAS              | Programmatische Aanpak Stikstof                          |
| PPT              | profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid           |
| PS               | Provinciale Staten                                       |

|           |                                                                                  |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------|
| RCE       | RCE                                                                              |
| RIE       | Richtlijn Industriële Emissies                                                   |
| RIVM      | Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu                                         |
| Rli       | Raad voor de leefomgeving en infrastructuur                                      |
| ROD       | Register Omgevingsdocumenten                                                     |
| ROm       | Magazine voor ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en milieu                 |
| RWS       | Rijkswaterstaat                                                                  |
| STAM      | Standaard aanvragen en meldingenc                                                |
| STOP-TPOD | Standaard officiële publicaties en het Toepassingsprofiel omgevingsdocument      |
| STTR      | Standaard toepasbare regels                                                      |
| SVIR      | Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte                                          |
| TBR       | Tijdschrift voor Bouwrecht                                                       |
| TNO       | Instituut voor Toegepast Natuurkundig Onderzoek                                  |
| TO        | Tijdschrift voor Omgevingsrecht                                                  |
| UNESCO    | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization                 |
| uov       | uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure                                     |
| VNG       | Vereniging van Nederlandse Gemeenten                                             |
| VROM      | ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (tot 2010)       |
| VRO       | ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (vanaf 10 januari 2022) |
| VTH       | vergunningverlening, toezicht en handhaving                                      |
| vvgb      | verklaring van geen bedenkingen                                                  |
| Wabo      | Wet algemene bepalingen omgevingsrecht                                           |
| WED       | Wet op de economische delicten                                                   |
| Wep       | Wet elektronische publicaties                                                    |
| Wgw       | Wet gemeentelijke watertaken                                                     |
| WIBON     | Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken     |
| Wm        | Wet milieubeheer                                                                 |
| Wnb       | Wet natuurbescherming                                                            |
| wo        | wetenschappelijk onderwijs                                                       |
| WRO       | Wet op de Ruimtelijke Ordening (tot 1 juli 2008)                                 |
| Wro       | Wet ruimtelijke ordening                                                         |
| Wtw       | Waterwet                                                                         |
| WUR       | Wageningen University & Research                                                 |

# Introductie

De Omgevingswet is één van de grootste wetswijzigingsoperaties in de geschiedenis van de Nederlandse wet- en regelgeving en maakt een einde aan tegenstrijdige, onduidelijke en overbodige regels op het gebied van de fysieke leefomgeving.<sup>1</sup> Aanleiding voor de Omgevingswet is dat het voormalige omgevingsrecht verbrokkeld en verdeeld was over tientallen wetten. Tot nu toe bestaan aparte (sectorale) wetten voor onder andere, bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.<sup>2</sup> Dus werd het tijd voor een stelselherziening: de Omgevingswet.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is bedoeld als meer dan een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. De regering beoogt nadrukkelijk een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Hiermee is het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving.

Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uiting komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving komen.

Dit vraagt erom dat partijen meer oog krijgen voor de samenhang van relevante aspecten van de fysieke leefomgeving.<sup>3</sup> Deze benadering sluit aan bij de veranderende rol van de overheid, waarin de overheid steeds minder centraal bepalend is. Hierbij past een bestuurscultuur die meer gericht is op samenwerking met alle spelers in het veld.

Zo is een beweging ontstaan van 'projecteren van centraal beleid op projecten' naar 'het voorop stellen van ontwikkelingen'. Het wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet moet deze gewenste uitvoeringspraktijk faciliteren.<sup>4</sup> Daarom zijn onder de Omgevingswet de ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving meer dan voorheen centraal gesteld.

Bij de ontwikkeling van de Omgevingswet is ook nadrukkelijk bekeken welke bevoegdheden bij welke overheden belegd moeten zijn. Doel hiervan is de overheidslaag die het beste bepaalde problemen op kan lossen, ook de bevoegdheden heeft dat te doen.

1 Brief minister IenM aan Tweede Kamer, Voortgang Omgevingswet, d.d. 6 oktober 2017, <https://www.rijks-overheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/10/06/herplanning-stelselherziening-omgevingsrecht-en-reactie-op-bit-advies>.

2 MvT Wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 986, nr. 3, d.d. 29 juni 2018.

3 MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 18-19.

4 MvT Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2018-2019, 35 133, nr. 3, p. 187.

In de memorie van toelichting (MvT) bij de Omgevingswet is aangegeven dat de beoogde stelselwijziging van het omgevingsrecht moet leiden tot:<sup>5</sup>

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Het begrip fysieke leefomgeving staat centraal in de Omgevingswet. Dit dient zo breed mogelijk te worden uitgelegd om echte integratie van beleid en uitvoering te realiseren. De Omgevingswet is daarmee een goed middel om met een frisse blik te discussiëren over het beleid van de gemeente. Hierin ligt een belangrijke rol voor de gemeenteraad, zowel om gemeentelijk beleid te maken, maar ook om af te stemmen met het college van B&W over het delegeren van bevoegdheden omtrent het omgevingsbeleid.

Juist door te spreken over de ‘fysieke leefomgeving’ en niet meer alleen over de ruimtelijke ordening, is dit de uitgelezen kans om beleidsvelden te integreren. Dan kan het nodig blijken om het beleid op te schudden, omdat doelen van verschillende beleidsvelden kunnen schuren: groenbeleid versus parkeerbeleid, cultuurhistorisch beleid versus economisch beleid, sociaal-maatschappelijk beleid versus ruimtelijk beleid.

Maar het is ook de tijd om naar nieuwe opgaven en thema's te kijken. Duurzaamheid, gezondheid, klimaatadaptatie zijn drie onderwerpen die steeds hoger op de gemeentelijke agenda komen te staan en waaraan nog niet altijd aandacht is besteed in visies of in (oude bestemmings-)plannen. Of klimaatmaatregelen in een omgevingsplan kunnen worden getroffen komt in feite neer op de vraag wat nu wel en niet onder de fysieke leefomgeving kan worden gerekend.

Een frisse blik kan ook helpen door meer gebiedsgericht te kijken naar een gemeente. De Omgevingswet stimuleert gebiedsgericht werken en stimuleert om verschillen te maken tussen gebieden. Dat kan tot nieuwe inzichten leiden door juist verschillende gebieden voor verschillende doelgroepen aantrekkelijk te maken. In deze ontwikkeling is meer ruimte voor het ontplooiën van maatschappelijke initiatieven en meer ruimte voor lokale afwegingen voor het lokaal bestuur.

### ***Dé Omgevingswet***

De Omgevingswet heeft onder meer als doel een gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit in stand houden en bereiken. De Omgevingswet is gericht op een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

5 MvT Wetsvoorstel Omgevingswet; *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 962, nr. 3.

In de kern is dat niet anders dan voorheen, waar in het ruimtelijk domein op grond van het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ en het in de jurisprudentie ontwikkelde criterium ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ ook al een dergelijke balans werd gezocht.

Wat echter verschilt is dat de sectoren verdwijnen waarin het oude omgevingsrecht was opgedeeld. Onderwerpen op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen, wonen en milieu waren in de praktijk al nauw met elkaar vervlochten, maar waren gereguleerd met verschillende stelsels met historisch gegroeide grenzen. Bijvoorbeeld het criterium ‘ruimtelijk relevant’ kon in de weg staan aan het opnemen van klimaatregels in het oude bestemmingsplan. De verkokerde regelgeving stond soms in de weg van de samenhang die in de praktijk werd ervaren en tevergeefs werd gezocht.

De Omgevingswet faciliteert en stimuleert de beweging dat overheden in samenhang en gezamenlijkheid denken over opgaven in de fysieke leefomgeving. En dat is juist wat nodig is om de grote maatschappelijke transitie en opgaven vorm te kunnen geven.<sup>6</sup>

#### **Van een sectorale naar een integrale aanpak**

Bij de start van de stelselherziening speelden vooral de vier verbeterdoelen een rol. Sinds de implementatie van de wet loopt, is de vraag opgekomen wat de wet kan betekenen bij de grote maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw, klimaatadaptatie en energietransitie. Zo wordt op talloze manieren – pilots, staalkaarten, werkplaatsen – beproefd hoe het nieuwe instrumentarium het beste werkt in de praktijk om de beleidsdoelen te behalen. Daarbij komen natuurlijk vragen en knelpunten naar boven. Maar het leidt ook tot enthousiasme, innovatieve ideeën en nieuwe vormen van samenwerking.

Bij deze gezamenlijke zoektocht zijn drie kernelementen van de Omgevingswet steeds pregnanter naar voren gekomen: integrale aanpak, participatie en bestuurlijke samenwerking. Anders gezegd: een sectorale aanpak, zonder betrokkenheid van de omgeving en met een versnipperde inzet van de overheid, is niet meer van deze tijd. De Omgevingswet wijst nadrukkelijk de andere kant op.

Bron: Interview A. Nijenhuis, d.d. 29 april 2022, Omgevingsweb.<sup>7</sup>

Met de voormalige wetgeving liepen gemeenten, inwoners en bedrijven tegen regels aan die ingewikkeld waren, onvoldoende rekening hielden met de kenmerken van een gebied of zelfs strijdig waren met elkaar. Ze lopen aan tegen tijdrovende procedures, lange doorlooptijden, hoge kosten en onvoorspelbaarheid van bestuurlijke en juridische procedures.<sup>8</sup> De focus lag lange tijd op het beschermen van de fysieke leefomgeving en niet op het benutten ervan. De Crisis- en herstelwet heeft al voor meer ruimte gezorgd en is eigenlijk

6 Ontleend aan beantwoording EK Kamervragen 26 januari 2022 n.a.v. de invoering van de Omgevingswet, d.d. 2 februari 2022, p.68.

7 Zie A. Nijenhuis, 'Arjan Nijenhuis: "De Omgevingswet in hard nodig"', *Omgevingsweb*, 29 april 2022, <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/arjan-nijenhuis-de-omgevingswet-is-hard-nodig>

8 Bij het ministerie van IenM is destijds een lezenswaardige brochure verschenen (update 2013) met de naam *Waarom een Omgevingswet, schets van omgevingsrechtelijke problemen*, <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2013/03/waarom-een-omgevingswet/waarom-een-omgevingswet>.

een voorloper van de Omgevingswet, samen met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.<sup>9</sup>

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is al in 2016 aangenomen door de Eerste Kamer.<sup>10</sup> Het bestaande omgevingsrecht was in de loop der jaren te complex en te versnipperd geraakt. Velen popelen dan ook al lange tijd om met de Omgevingswet aan de slag te gaan en het instrument van het omgevingsplan te gaan benutten. Duidelijk is dat het omgevingsplan meer kansen en mogelijkheden biedt. Tegelijkertijd zal sprake zijn van nieuwe vragen die door de bestuursorganen en door de rechter beantwoord moeten worden. De uitdaging daarbij is enerzijds de kansen van het nieuwe stelsel te benutten en anderzijds de rechten en belangen van burgers en bedrijven voldoende tot gelding te laten komen.<sup>11</sup>

Inmiddels zijn de laatste onderdelen van het wetgevingstraject gepubliceerd, waaronder de geconsolideerde wettekst van de Omgevingswet met de wijzigingen door de Invoeringswet Omgevingswet,<sup>12</sup> de geactualiseerde vier bijbehorende algemene maatregelen van bestuur (AMvB) zoals gewijzigd door het Invoeringsbesluit Omgevingswet,<sup>13</sup> een Verzamel AMvB-2022<sup>14</sup> en de Omgevingsregeling,<sup>15</sup> zodat de Omgevingswet in 2023 in haar geheel in werking kan treden.<sup>16</sup>

### ***Uitstel 2023***

Op 24 februari 2022 is door de nieuwe minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) het Koninklijk Besluit<sup>17</sup> voorgehangen waarin de inwerkingtreding van de Omgevingswet vooralsnog op 1 januari 2023 zal plaatsvinden.<sup>18</sup> De Eerste Kamer stelde op 21 juni 2022 echter in meerderheid dat de Omgevingswet nog niet klaar is voor de praktijk vanwege de digitalisering. Naar verwachting zal de Eerste Kamer pas in oktober of november een besluit over de inwerkingtreding van de Omgevingswet nemen.<sup>19</sup>

9 Ontleend aan VNG-publicatie *Nut, noodzaak en impact van de Omgevingswet*, <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/20170828-nut-noodzaak-en-impact.pdf>.

10 Op <https://www.overheid.nl> zijn alle Kamerstukken te raadplegen via dossiernummer 33 962, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33-962-3.html>.

11 N.S.J. Koeman, 'Het omgevingsplan in de nieuwe Omgevingswet', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, juli 2016, nr. 4. Op 17 juni 2014 is het wetsvoorstel voor de Omgevingswet bij de Tweede Kamer ingediend, waar het op 1 juli 2015 met een ruime meerderheid is aangenomen. Op 22 maart 2016 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen; *Stb.* 2016, 156.

12 Invoeringswet Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 986, d.d. 29 juni 2018, aangenomen door de Tweede Kamer op 7 maart 2019.

13 Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, d.d. 28 oktober 2020.

14 De Verzamel-AMvB Omgevingswet 2022 d.d. 15 oktober 2021, bevat technische wijzigingen in de vier AMvB's van de Omgevingswet: het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Daarnaast worden met deze Verzamel-AMvB kleine onvolkomenheden in de bruidsschat gecorrigeerd. De bruidsschat zorgt ervoor dat rijksregels over activiteiten in de leefomgeving naar omgevingsplannen van gemeenten of verordeningen van waterschappen worden verplaatst. Op het moment van afsluiten van deze publicatie was de Verzamel-AMvB nog niet vastgesteld.

15 Omgevingsregeling; *Stcrt.* 2019 56288.

16 H.A.J. Gierveld, 'De stand van zaken van de stelselherziening: een nieuw regeerakkoord', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2017, nr. 4. Zie ook brief min IenW inzake Voortgang stelselherziening omgevingsrecht, d.d. 21 december 2018.

17 Voorhang KB Inwerkingtreding Omgevingswet 24 februari 2022.

18 Bij het afsluiten van de informatie voor dit boek was het KB nog niet bekend.

19 Zie <https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/omgevingswet-eerste-kamer-blijft-dwarsliggen>, d.d. 21 juni 2022.



**Let op:** de ingangsdatum van 1 januari 2023 is daarmee nog niet van de baan.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is een belangrijk startmoment. Vanaf dat moment wordt de wet in de praktijk toegepast. Ook daarna is er nog veel werk aan de winkel. Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) worden ook na inwerkingtreding verder ontwikkeld en gemonitord om de doelen van de wet te halen en de beoogde veranderingen door te voeren.

De Omgevingswet is in de plaats gekomen van de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Onteigeningswet, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterstaatswet 1900, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet natuurbescherming, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wrakkenwet. Verder komen delen van de Erfgoedwet en de Woningwet in de Omgevingswet, evenals bepalingen uit wetgeving voor energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die een rol spelen bij besluiten over ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

### ***Bij algemene maatregel van bestuur...***

In de Omgevingswet wordt ongeveer 190 keer verwezen naar de bepalingen in de diverse algemene maatregelen van bestuur (AMvB). Voor de Omgevingswet zijn dat:

- het Omgevingsbesluit (Ob);
- het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
- het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
- het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

In deze uitgave is de inhoud van de artikelen uit die AMvB's waarnaar wordt verwezen zoveel mogelijk uitgeschreven en het betreffende artikel in de voetnoten aangegeven, zodat de lezer zo weinig mogelijk hoeft te bladeren in de diverse (behoorlijk dikke) besluiten.<sup>20</sup>

Eén wet, die alle wetten op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt, vier AMvB's en één Omgevingsregeling.<sup>21</sup> De Omgevingswet wil dat het 'initiatief' meer centraal komt te staan. Daar hoort bij dat meer geredeneerd wordt vanuit de doelen die een gemeente zichzelf stelt in haar omgevingsvisie dan vanuit de (bestaande) regels. Met name bij de transformatie van gebieden blijkt dat de Omgevingswet meer mogelijk maakt. Regels kunnen flexibeler worden gemaakt; de uitvoerbaarheid hoeft minder rigide te worden aangetoond.

<sup>20</sup> Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verschijnt nog een overzicht met alle verwijzingen.

<sup>21</sup> C.D. Palm-van Heest en M. van der Vliet, 'De stand van de stelselherziening: de regelgeving weer een stap verder', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, juni 2017, nr. 3.