
Werken met het omgevingsplan

ONDER DE OMGEVINGSWET

Met dank aan:

mr. Sakina Kodad (Digitale Checklisten)

drs. Jan B. Kok (Kok Ruimtelijk Onderzoek en Advies)

ir. Ted van der Klaauw (Inholland)

dr. Co Verdaas (Over Morgen/TU-Delft)

Yves de Boer (Gemeente Haaren/ Elba-Rec)

ing. Mark Driessen (Antea Group)

mr. drs. Peter Zandijk (Gemeente Pijnacker-Nootdorp)

ing. Jos Dolstra (Stantec)

mr. Edwin Voogd (Min IenW/RWS)

Ted van de Loo (Gemeente Hilvarenbeek)

Auteur(s): mr. H. Faber

WERKEN MET het omgevingsplan

ONDER DE OMGEVINGSWET

(2e druk)

Berghauser Pont Publishing
Postbus 14580
1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl
Omslagontwerp: Zedline

2e druk, mei 2019
ISBN: 9789492952165
NUR: 823



© 2019 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 enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission

Voorwoord bij de eerste druk

De ontwikkelingen binnen het ruimtelijk domein zijn de laatste jaren nauwelijks bij te houden. Waar voorheen de vakgebieden milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, water en natuur als aparte aandachtsvelden werden beschouwd, wordt nu het werkveld “omgeving” en het bijbehorende omgevingsrecht als een onlosmakelijk geheel gezien: de fysieke leefomgeving.

Naar verwachting worden in 2021 de *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving* van kracht. Deze regels zijn ondertussen beter bekend onder naam: Omgevingswet. Met deze wet wijzigt er veel op het gebied van de fysieke leefomgeving: de ruimtelijke ordening, milieuregels en regels voor water, bodem, luchtkwaliteit en gezondheid. Op gemeentelijk niveau moet een visie ontwikkeld worden: hoe om te gaan met de fysieke leefomgeving, welke ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt of juist als ongewenst beschouwd. Een dergelijke visie dient vertaald te worden naar een Omgevingsplan: één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet op gemeentelijk niveau.

Het ons van oudsher vertrouwde bestemmingsplan maakt plaats voor het “omgevingsplan” met meer afwegingsruimte voor het bevoegd gezag, ruimte voor open normen en een verbrede reikwijdte naar de gehele “fysieke leefomgeving” in plaats van de ruimtelijke ordening, aangevuld met lokale verordeningen. Om te voorkomen dat een omgevingsplan niet meer is dan de optelsom van alle bestaande bestemmingsplannen is een nieuwe benadering meer kansrijk voor het slagen van een Omgevingsplan.

Op 22 december 2017 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over de ontwerp-AMvB's Omgevingswet en het voorstel voor de Invoeringswet. Bij de AMvB's gaat het om het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Dit advies wordt verwerkt door de regering, waarna het voorstel voor de Invoeringswet wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. De AMvB's zullen na verwerking van het advies van de Raad van State worden vastgesteld en in het Staatsblad worden gepubliceerd. Dan zal ook het advies van de Raad van State en de reactie van de regering (nader rapport) worden gepubliceerd en door de minister van BZK aan de Eerste en Tweede Kamer bekend gesteld.

Op 23 januari 2018 heeft het kabinet het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem Omgevingswet (samen met het advies van de Raad van State en het nader rapport) ingediend bij de Tweede Kamer. De Aanvullingswet bodem is één van de vier aanvullingswetten bij de Omgevingswet en de eerste die bij het parlement is ingediend.

Dit vraagt uiteraard om actualisatie van deze publicatie. De actuele stand van zaken kunt u ook volgen op www.omgevingsweb.nl.

Bij uitgeverij Berghauser Pont Publishing loopt een serie publicaties met de titel “*WERKEN MET*” Inmiddels zijn de delen over de Omgevingswet en de Omgevingsvisie verschenen, met daarin

uitgebreide toelichting van de diverse wetsartikelen en hun bedoeling. Deze publicatie beoogt een uitvoering te zijn van een soortgelijke uitgave met als onderwerp het omgevingsplan: **WERKEN MET het omgevingsplan**.

Procedures veranderen, maar ook de processen vragen om een andere houding van iedereen die in de fysieke leefomgeving actief is. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt een andere benadering verwacht. Meer aandacht voor particuliere initiatieven, participatie in plaats van opgelegde gemeentelijke plannen.

Beleidsmedewerkers komen er dus niet meer met alleen kennis van een enkel vakgebied. Het gaat om het grotere geheel en de samenhang tussen de diverse compartimenten van de fysieke leefomgeving. Nog veel belangrijker is het kunnen toepassen in de praktijk. In de dagelijkse werkpraktijk krijgen adviseurs en ambtenaren te maken met omgevingsvraagstukken die vragen om een integrale oplossing en waarbij ze moeten kunnen schakelen met diverse disciplines. De Omgevingswet, die bijna alle wet- en regelgeving binnen het omgevingsrecht zal gaan omvatten, zal deze integrale ontwikkeling alleen maar verder versterken.

“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 en gaat uit van de stand van zaken op basis van de Ontwerpersversies van de diverse voorstellen (eind 2017) en bijdragen van gezaghebbende schrijvers in diverse vaktijdschriften.

Deze publicatie is een *collage van informatie* uit diverse kamerstukken, commentaren uit het werkveld, nieuwsbrieven, diverse weblogs, artikelen, bijdragen op www.omgevingsweb.nl, enz. Diverse collegae hebben voor en achter de schermen gezorgd voor kritische noten, inspiratie, opmerkingen en aanvullingen, waarvoor mijn hartelijke dank.

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.

Deze publicatie is een “levend document” en zal telkens aangepast worden aan de laatste ontwikkelingen op het politieke vlak, (zie www.omgevingswetportaal.nl), adviezen van de Raad van State op de diverse voorstellen van de regering, ontwikkelingen in de praktijk en op een later tijdstip aan de ontstane jurisprudentie.

Ik hoop dat u mij scherp houdt met aanvullingen, vragen en opmerkingen.

Geldermalsen, 30 januari 2018

Voorwoord tweede druk

2018 was een druk jaar voor de wetgever.

Zo zijn de diverse aanvullingswetten, Invoeringswet en het Invoeringsbesluit (internetconsultatie) bekendgemaakt.

Daarnaast is het proces van de ontwikkeling van het gehele omgevingsrecht al weer verder gevorderd met de publicatie van de vier AMvB's in het *Staatsblad* afgelopen zomer. Kort daarna werden de leemten uit de vier AMvB's aangevuld met de voorstellen voor het Invoeringsbesluit.

Een drukke zomer ondanks de warmte.

Naast deze ontwikkelingen die de tweede druk noodzakelijk maakten, ben ik ook geattendeerd op enkele omissies die in deze 2^e druk zijn verbeterd.

Ook is mij gebleken dat de hoeveelheid informatie die nu al beschikbaar is over de Omgevingswet en de daarbij horende toelichtingen wel heel veel is om te bevatten. Daarom heb ik hoofdstuk 2 anders ingedeeld en aangepast.

Ik denk dat het belangrijk is om de diverse gebruikers niet direct in detail met artikelen en moeilijke juridische discussies te confronteren, maar hun interesse te wekken door eerst in te gaan op het karakter van de Omgevingswet: wat is nou de kern, waar gaat het om en wat is gemeenschappelijk denken in die wet en in de uitvoering daarvan. Ik heb dat het "DNA-van de Omgevingswet" genoemd. Daarnaast zijn taalfouten gecorrigeerd en een aantal ontbrekende aspecten opgenomen.

De Gemeenteraadsverkiezingen van 2018 (maart en november) zijn achter de rug en de colleges van Burgemeester en Wethouders zijn gevormd. Deze komende periode van vier jaar wordt cruciaal voor de implementatie van de Omgevingswet door het vormgeven aan de gemeentelijke omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Nieuw gekozen leden van de gemeenteraad krijgen veel informatie te verwerken in de eerste maanden en moeten zich dan gelijk al buigen over de toekomst van de gemeente na 2021: de omgevingsvisie. Aan de ene kant is dit een grote belasting maar tegelijk ook een uitdaging, want nu kan een gemeenteraad juist de kans aangrijpen om de bakens te verzetten voor de toekomst.

Op het "Praktijkfestival Omgevingswet" vorig jaar september zag ik een banner met een prikkelende zin over een omgevingsplan van één regel:

"Alle activiteiten die een bijdrage leveren of geen afbreuk doen aan de ambities, waarden en kwaliteiten van de gemeente Stadskanaal zijn toegestaan"

Toen dacht ik wel even: waarom heb ik dan meer dan 400 bladzijden nodig om het omgevingsplan te beschrijven? Het antwoord lijkt eenvoudig: mensen willen meedenken en participeren om hun

leefomgeving vorm te geven op een bepaalde wijze. Zo'n omgevingsplan van één regel doet hier geen recht aan. Bovendien zal ook bij een dergelijk omgevingsplan ingevuld moeten worden wat de “waarden en kwaliteiten” van de gemeente Stadskanaal zijn.

Inmiddels zijn de eerste “staalkaarten omgevingsplan” gepubliceerd. Een staalkaart is een hulpmiddel voor gemeenten om snel een eerste start met het omgevingsplan te maken. Daarna kan de gemeente al werkende het omgevingsplan gaan vullen en ontstaat geleidelijk aan een omgevingsplan dat voldoet aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

Met haar brief van 25 april 2019 geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voorproefje van de planning van de Omgevingswet voor het komende jaar. Naar het zich laat aanzien, zal ook 2019 een druk jaar worden voor wetgevers, vakgenoten en gebruikers van de toekomstige Omgevingswet, waarin het tijd is voor “verdieping” van de materie.

Naast verdieping is ook uitvoerbaarheid van de regelgeving een belangrijk thema en de vraag of de uitvoeringspraktijk voldoende is voorbereid voor de inwerkingtreding. Ik hoop hieraan met dit boek een bijdrage te leveren, voor zowel het onderwijs als de praktijk.

Net als in de eerste druk wordt bestaande kennis bijeengebracht en geordend. Er wordt naar relevante andere bronnen verwezen in voetnoten, zonder dat van een systematische weergave van alle beschikbare literatuur sprake is. Dat zou te veel omvattend zijn.

Ik sta open voor uw suggesties voor een volgende druk.

Geldermalsen, april 2019

Inhoudsopgave

Voorwoord bij de eerste druk / V

Voorwoord tweede druk / VII

Afkortingen / XXIII

HOOFDSTUK 1

Introductie / 1

Aanleiding / 1

Modernisering omgevingsrecht / 1

De Omgevingswet / 2

Het omgevingsplan binnen de Omgevingswet / 3

Mind-map / 4

Werken met ... / 4

Leeswijzer / 6

HOOFDSTUK 2

De Omgevingswet / 9

2.1 Inleiding / 9

2.2 Doelen / 10

2.2.1 Verbeterdoelen / 11

2.2.2 Maatschappelijke doelen / 11

2.2.3 Omgevingswijsheid / 11

2.2.4 Van specifieke naar algemene regels / 12

2.3 Uitgangspunten / 12

2.3.1 Europees recht en internationale verdragen / 13

2.3.2 Beginselen / 13

2.3.3 Gelijkwaardige bescherming / 13

2.3.4 Flexibiliteit / 13

2.3.5 Aansluiting bij bestaande rollen en verantwoordelijkheden / 14

2.3.6 Aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling / 14

2.3.7 Vertrouwen / 14

2.3.8 Duurzame ontwikkeling / 14

2.3.9 Innovatie / 15

2.3.10 Toezicht en handhaving / 15

2.4 Elementen / 15

2.4.1 De fysieke leefomgeving / 15

2.4.2	Integrale benadering en samenhang / 16
2.4.3	Cultuuromslag / 16
2.4.4	Verbrede reikwijdte / 17
2.4.5	Van centraal naar decentraal / 19
2.4.6	Afwegingsruimte / 20
2.4.7	Participatie / 21
2.4.8	Initiatief: Ja, tenzij / 23
2.4.9	Digitalisering / 24
2.5	Kwaliteit van de leefomgeving / 25
2.5.1	Van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie / 26
2.5.2	Van inrichting naar activiteiten / 26
2.5.3	Van technocratie naar maatschappelijke opgave / 28
2.5.4	Van normen naar waarden / 28
2.5.5	Voor een gezonde leefomgeving / 28
2.5.6	Naar een veilige omgeving / 29
2.5.7	Naar een waardevolle omgeving / 30
2.5.8	Realiseren van kwaliteit / 30
2.6	Kerninstrumenten / 31
2.6.1	Omgevingsvisie / 31
2.6.2	Programma / 34
2.6.3	Programmatische aanpak / 35
2.6.4	Algemene rijksregels voor de overheid / 35
2.6.5	Algemene rijksregels voor iedereen / 36
2.6.6	Decentrale regels in de omgevingsverordening / 37
2.6.7	Decentrale regels in de waterschapsverordening / 37
2.6.8	Decentrale regels in het omgevingsplan / 37
2.6.9	De omgevingsvergunning / 38
2.6.10	Het projectbesluit / 40
2.6.11	Samenhang / 40
2.6.12	Instrumenten en procedures / 41
2.6.13	Ondersteunende instrumenten / 41
2.7	Implementatie / 44
2.7.1	Drie sporen / 45
2.7.2	Vier AMvB's / 47
2.7.3	Aanvullingswetten / 48
2.7.4	Aanvullingsbesluiten / 51
2.7.5	De Invoeringswet / 51
2.7.6	Invoeringsbesluit / 52
2.7.7	Invoeringsregeling / 52
2.7.8	Omgevingsregeling / 53
2.7.9	Provinciale- en Waterschapsverordening / 55
2.8	Ontwikkeling Omgevingswet / 55
2.8.1	Implementatie en verandering / 56
2.8.2	Verdere vernieuwing omgevingsrecht / 56
2.8.3	Overgang naar Omgevingswet / 57
2.9	Aan de slag / 57

HOOFDSTUK 3

Algemene kenmerken van het omgevingsplan / 61

- 3.1 Inleiding / 61
- 3.2 Doelen / 62
 - 3.2.1 Verbrede reikwijdte: locaties / 62
 - 3.2.2 Verbrede reikwijdte: activiteiten / 63
 - 3.2.3 Integraal plan / 64
 - 3.2.4 Inhoud omgevingsplan / 64
- 3.3 Functies aan locaties / 65
 - 3.3.1 Maatschappelijke doelen van functies / 68
 - 3.3.2 Hoofdfunctie: gebruiksdoel / 68
 - 3.3.3 Nevenfunctie: status / 68
 - 3.3.4 Subfuncties / 69
 - 3.3.5 Actieve functies / 69
 - 3.3.6 Passieve functies / 69
 - 3.3.7 Informatie over functies / 70
- 3.4 Dimensies / 71
- 3.5 Vormgeving / 71
 - 3.5.1 Geometrische plaatsbepaling / 71
 - 3.5.2 Regelset / 72
 - 3.5.3 Vaststellingsbesluit / 72
 - 3.5.4 Bestanddelen omgevingsplan / 72
 - 3.5.5 Verbeelding van het omgevingsplan / 73
 - 3.5.6 Geen toelichting bij omgevingsplan / 73
- 3.6 Onderwerpen omgevingsplan / 73
 - 3.6.1 Regels / 74
 - 3.6.2 Functietoedelingsregels / 74
 - 3.6.3 Omgevingsvergunningen / 75
 - 3.6.4 Exploitatieregels en exploitatievoorschriften / 75
 - 3.6.5 Regels voor (mogelijk milieubelastende) bedrijfsmatige activiteiten / 75
 - 3.6.6 Aanwijzen methode en bestuursorgaan monitoring / 76
 - 3.6.7 Omgevingswaarden / 76
 - 3.6.8 Kwaliteiten / 78
 - 3.6.9 Open normen / 78
 - 3.6.10 Afwijken van omgevingsplan / 79
 - 3.6.11 Maatwerk / 79
 - 3.6.12 Aspecten van openbare orde / 80
 - 3.6.13 APV / 80
 - 3.6.14 Samenvatting / 80
- 3.7 Reikwijdte omgevingsplan / 81
- 3.8 Kwaliteit van de fysieke leefomgeving / 81
- 3.9 Integrale belangenafweging / 81
 - 3.9.1 Integrale regels voor de leefomgeving / 82
 - 3.9.2 Belangenafweging / 82
 - 3.9.3 Organische ontwikkeling / 83
 - 3.9.4 Uitnodigingsplanologie / 83

3.9.5	Kwalitatieve afweging / 84
3.10	De nieuwe rol van de (decentrale) overheid / 84
3.10.1	Openbaar bestuur / 84
3.10.2	Voordelen / 85
3.10.3	Invoering Omgevingswet is onconventioneel / 85
3.10.4	Impact voor gemeenten / 85
3.10.5	De “ambtenaar 3.0” als adviseur / 85
3.11	Flexibel karakter / 88
3.11.1	Onderzoekslasten / 89
3.12	Initiatiefnemer / 89
3.13	Verbrede reikwijdte / 90
3.13.1	Van een crisiswet tot een transitiewet Omgevingswet / 90
3.13.2	Uitnodigingsplanologie centraal / 90
3.13.3	Dynamische opzet / 91
3.13.4	Initiatief / 92
3.13.5	Pilot: proces en participatie / 92
3.14	Karakter / 93
3.14.1	Conserverend / 93
3.14.2	Herstructurering / 93
3.14.3	Transformatie / 94
3.14.4	Gewenste ontwikkelingen sneller realiseerbaar / 95
3.14.5	Positie “oude” bestemmingsplan / 95
3.14.6	Bruidsschat / 96
3.14.7	Omgevingsplan meer dan ruimte / 96
3.15	Doorwerking aanwijzingen hoger gezag / 96
3.15.1	Instructieregels / 97
3.15.2	Instructie / 99
3.16	Monitoring / 100
3.17	Eén omgevingsplan / 100
3.17.1	Vorbereidingsbesluit / 100
3.17.2	Vaststelling omgevingsplan / 101
3.17.3	Wijziging omgevingsplan / 101
3.17.4	Consolidatie / 101
3.18	Actualiteit van het omgevingsplan / 101
3.18.1	Toewerken naar één omgevingsplan per gemeente / 101
3.18.2	Actualiteit / 102
3.18.3	Houdbaarheid omgevingsplan / 103
3.18.4	Overgangstermijn / 103
3.18.5	Inpassingsplicht voor omgevingsvergunningen voor afwijkingen / 103
3.18.6	Uitvoeren van instructieregels en instructies / 104
3.19	Omgevingsplanactiviteit / 104
3.20	Digitale ontsluiting / 105
3.20.1	Raadpleegbaarheid omgevingsplan / 105
3.20.2	Raadpleegbaarheid achtergrondinformatie / 105
3.21	Staalkaarten omgevingsplan / 106

HOOFDSTUK 4

Bestuurlijke aspecten / 107

- 4.1 Inleiding / 107
- 4.2 Beleidscyclus / 107
 - 4.2.1 Beleidsontwikkeling / 108
 - 4.2.2 Beleidsdoorwerking / 109
 - 4.2.3 Uitvoering / 109
 - 4.2.4 Terugkoppeling / 109
- 4.3 Bevoegd gezag / 109
 - 4.3.1 Delegatiemogelijkheden / 110
 - 4.3.2 Regels bevoegd gezag / 111
 - 4.3.3 Rollen bevoegd gezag / 111
 - 4.3.4 Maatwerk door bevoegd gezag / 112
- 4.4 Bestuurlijke afwegingsruimte / 113
- 4.5 Ontwikkelen omgevingsplan / 114
- 4.6 Bestuurlijke instrumenten / 115
 - 4.6.1 Instrumenten / 115
 - 4.6.2 Toedelen functies aan locaties / 115
 - 4.6.3 Gebruiksruimte per locatie stellen / 116
 - 4.6.4 Algemene regels / 116
 - 4.6.5 Zakelijke regels / 116
 - 4.6.6 Informatieplicht / 117
 - 4.6.7 Meldingsplicht / 117
 - 4.6.8 Vergunningplicht / 118
 - 4.6.9 Praktijk vergunningverlening / 118
 - 4.6.10 Beoordelingsregels vergunning / 118
 - 4.6.11 Voorkeursrecht / 119
 - 4.6.12 Voorbereidingsbescherming / 119
 - 4.6.13 Stedelijke kavelruil / 120
 - 4.6.14 Welstand / 123
- 4.7 Exploitatie / 123
 - 4.7.1 Exploitatiegebied / 123
 - 4.7.2 Kostenverhaal / 123
 - 4.7.3 Bovenwijkse voorzieningen / 124
- 4.8 Relatie flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid / 124
 - 4.8.1 Flexibiliteit / 124
 - 4.8.2 Open normen / 125
 - 4.8.3 Gesloten normen / 126
 - 4.8.4 Beleidsregels / 126
 - 4.8.5 Rechtszekerheid / 127
- 4.9 Gemeentelijke adviescommissie / 127
- 4.10 Afwijken van het omgevingsplan / 128
- 4.11 Adviesfunctie gemeenteraad / 128
- 4.12 Milieueffectrapportage en het omgevingsplan / 129
 - 4.12.1 Algemeen / 130
 - 4.12.2 Omgevingsplan-mer-plicht / 132

4.12.3	Omgevingsplan-mer-beoordeling / 132
4.12.4	Mer voor projecten / 133
4.12.5	Besluitvorming / 133
4.12.6	Monitoring / 135
4.12.7	Evaluatie / 135
4.13	Effecten van de aanvullingswetten / 135
4.13.1	Aanvullingswet bodem / 135
4.13.2	Aanvullingswet geluid / 137
4.13.3	Aanvullingswet grondeigendom / 138
4.13.4	Aanvullingswet natuur / 140
4.14	Toezicht en handhaving / 141
4.14.1	Bestuursrechtelijke handhaving / 142
4.14.2	Strafrechtelijke handhaving / 143
4.14.3	Kwalitatieve én kwantitatieve toetsingsregels / 144
4.15	Participatie bij het omgevingsplan / 144
4.16	Kosten omgevingsplan / 146
4.16.1	Kostenverhaal / 147
4.17	Omgevingsvergunning voor bouwwerken / 147
4.17.1	Twee vergunningen / 148
4.17.2	Technische bouwactiviteit / 148
4.17.3	Omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit / 148
4.17.4	Vergunningvrij bouwen / 149
4.17.5	Limitatief-imperatief stelsel / 149
4.17.6	Gebonden beschikkingsbevoegdheid / 150
4.18	Rol Omgevingsdiensten / 151
4.18.1	Adviseur en ondersteuner / 151
4.18.2	Kennismakelaar / 151
4.18.3	Vergunningverlener en toezichthouder / 152
4.19	Rol Veiligheidsregio / 152
4.20	Pilots voor een omgevingsplan / 152
4.20.1	Communicatie / 153
4.20.2	Gevolgen voor organisatie / 153
4.20.3	Andere manier van werken / 153
4.20.4	Werkprocessen / 153
4.20.5	Beleidsvorming en voorbereiding / 153
4.20.6	Living labs / 153

HOOFDSTUK 5

Regels / 155

5.1	Inleiding / 155
5.2	Algemene regels / 156
5.2.1	Verplichtingen en verboden / 156
5.2.2	Beperkingen / 157
5.2.3	Regels die met het oog op de functies nodig zijn / 158
5.2.4	Aanvraagvereisten / 158
5.3	Regels over activiteiten / 158

5.3.1	Activiteiten / 159
5.3.2	Ontwikkelingen / 159
5.3.3	Regels over bouwactiviteiten / 159
5.4	Toestemmingsregels / 160
5.4.1	Vergunningen / 160
5.4.2	Meldingsregels / 160
5.5	Maatwerk / 161
5.5.1	Maatwerkvoorschriften / 161
5.5.2	Maatwerkregels / 161
5.5.3	Maatwerkregels over meldingen / 162
5.6	Gelijkwaardigheidsregels / 162
5.7	Beoordelingsregels / 162
5.7.1	Regels moderniseringslocaties / 163
5.7.2	Voorschriften aan omgevingsvergunning / 163
5.7.3	Regels inwinnen advies / 163
5.8	Milieugebruiksruimte / 163
5.8.1	Regels in de vorm van omgevingswaarden / 165
5.8.2	Regels in de vorm van “beperkingen” / 165
5.8.3	Regels monitoring / 169
5.9	Verschijningsvormen van regels / 169
5.9.1	Verboden / 169
5.9.2	Geboden / 169
5.9.3	Meldings-en vergunningplichten / 170
5.9.4	Voorwaardelijke verplichtingen / 170
5.9.5	Aanwijzing tot modernisering / 170

HOOFDSTUK 6

Doorwerkingsaspecten naar het omgevingsplan / 173

6.1	Inleiding / 173
6.2	Maatschappelijke opgaven / 173
6.3	Instructieregels en het omgevingsplan / 174
6.3.1	Algemeen / 174
6.3.2	Doorwerking / 175
6.3.3	Instructieregels / 175
6.3.4	Instructies / 176
6.3.5	Effecten van instructieregels / 176
6.3.6	Flexibiliteit van instructieregels / 177
6.3.7	Belangen bij toedeling van functies / 178
6.4	Nationaal beleid: omgevingsveiligheid / 179
6.4.1	Speerpunt veiligheid / 180
6.4.2	Omgevingsveiligheid / 180
6.4.3	Activiteiten met risico's / 182
6.4.4	Kwetsbaarheid / 183
6.4.5	Veiligheidsafstanden / 185
6.4.6	Aandachtsgebieden / 185
6.4.7	Veiligheidsrisicogebieden / 185

6.4.8	Ontwerp veilige omgeving / 186
6.4.9	Stappenplan ontwerp veilige omgeving / 186
6.4.10	Integrale aanpak omgevingsveiligheid / 187
6.5	Nationaal beleid: milieu / 187
6.5.1	Luchtkwaliteit / 187
6.5.2	Geluid / 188
6.5.3	Trillingen / 189
6.5.4	Geluid luchthavens / 190
6.5.5	Bodem / 190
6.5.6	Geur / 190
6.6	Nationaal beleid: natuur / 191
6.6.1	Natuurvisie / 192
6.6.2	Soortenbescherming / 193
6.6.3	Gebiedsbescherming / 193
6.6.4	Vergunningverlening / 194
6.7	Nationaal beleid: gezondheid / 194
6.7.1	Kernwaarden / 194
6.7.2	Gezondheid en de fysieke leefomgeving / 195
6.7.3	Definitie gezondheid / 196
6.7.4	Instructieregels bescherming van de gezondheid / 196
6.7.5	Toegang voor personen met een beperking / 197
6.8	Nationaal beleid: water / 198
6.8.1	Waterkwaliteit / 198
6.8.2	Ruimte voor waterveiligheid / 198
6.8.3	Instructieregels wateroverlast / 199
6.8.4	Bescherming van primaire waterkeringen / 199
6.8.5	Behoud waterveiligheid kust / 200
6.8.6	Meren / 200
6.8.7	Grote rivieren / 201
6.9	Nationaal beleid: ruimte / 201
6.9.1	Instructieregels infrastructuur of voorzieningen / 201
6.9.2	Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen / 201
6.9.3	Landschappelijke of stedenbouwkundige waarden / 202
6.9.4	Cultureel erfgoed / 203
6.9.5	Reservering ruimtelijke (toekomstige) functies / 205
6.9.6	Luchthavens / 206
6.10	Nationaal beleid: vliegveiligheid luchtvaart / 207
6.10.1	Luchtruim rond luchthavens / 207
6.10.2	Vogelbeheersgebied / 208
6.10.3	Radarverstoring / 208
6.11	Nationaal beleid: defensie / 209
6.11.1	Essentieel terrein / 209
6.11.2	Gevolgen beleid / 210
6.12	Nationaal beleid: energietransitie / 211
6.12.1	Nationale energieverkenning / 211
6.12.2	Energie en ruimte / 212
6.12.3	Windmolens op zee / 213

- 6.12.4 Windmolens op land / 213
- 6.12.5 Rol gemeente / 214
- 6.13 Nationaal beleid: cultureel erfgoed / 215
- 6.13.1 Erfgoedwet en Omgevingswet / 216
- 6.13.2 Overgangsrecht Erfgoedwet / 216
- 6.13.3 Nieuw in de Omgevingswet / 216
- 6.14 Nationaal beleid: gevolgen van activiteiten / 217
- 6.15 Provinciaal beleid / 218
- 6.15.1 Omgevingsverordening / 218
- 6.16 Water(schaps)beleid / 218
- 6.16.1 Waterschapsverordening / 218
- 6.16.2 Peilbesluit / 219
- 6.16.3 Bergings-/retentiegebieden / 219
- 6.16.4 Noodoverloopgebieden / 220
- 6.17 Gemeentelijk beleid / 220
- 6.17.1 Duurzaamheidsdoelstellingen / 220
- 6.17.2 Duurzaamheidsprofiel van een locatie / 221
- 6.18 Doorwerking projectbesluit / 222
- 6.18.1 Het projectbesluit / 223
- 6.18.2 Projectbesluit en omgevingsplan / 223
- 6.18.3 Wijziging omgevingsplan / 223
- 6.19 Ontheffing van instructieregels / 224

HOOFDSTUK 7

Ontwikkeling van een omgevingsplan / 225

- 7.1 Inleiding / 225
- 7.2 Relatie met omgevingswetsinstrumenten / 225
- 7.3 Rol van de omgevingsvisie / 226
- 7.4 Gebiedsontwikkeling / 228
- 7.4.1 Integraal / 228
- 7.4.2 Burgerparticipatie / 229
- 7.4.3 Netwerk zonder schotten / 230
- 7.4.4 Meekoppelkansen / 230
- 7.5 Gebiedsprocessen / 230
- 7.5.1 Consolideren / 230
- 7.5.2 Herstructureren / 231
- 7.5.2 Transformeren / 231
- 7.5.3 Vertaalslag / 231
- 7.5.4 Omgevingskwaliteit / 232
- 7.6 Rol van gemeente / 232
- 7.6.1 Visie op rolverdeling overheid en samenleving / 232
- 7.7 Stijl van de gemeente / 235
- 7.7.1 Actoren / 236
- 7.8 Handvatten omgevingsplan / 237
- 7.8.1 Project “Staalkaarten” / 237
- 7.8.2 Staalkaarten / 237

7.8.3	Bestanddelen staalkaarten / 239
7.8.4	Ervaringen omgevingsplan en monitoring / 240
7.8.5	Monitoring / 240
7.9	Stappenplan opzet omgevingsplan / 241
7.9.1	Stap 1: uitgangspositie / 242
7.9.2	Stap 2: ambities / 243
7.9.3	Stap 3: gewenste rol van de gemeente / 244
7.9.4	Stap 4: geldende kaders / 244
7.9.5	Stap 5: keuzes die leiden tot integrale gebiedsbeschrijving / 245
7.9.6	Stap 6: werkingsgebied regels / 246
7.9.7	Stap 7: keuzemenu regels / 247
7.9.8	Stap 8: opstellen regels omgevingsplan: regels, waarde en werkingsgebied / 247
7.10	Structuur omgevingsplan / 248
7.10.1	Opbouw omgevingsplan / 248
7.10.2	Gebiedstype en wijktype / 248
7.10.3	Kaartbeelden / 249
7.11	Inhoud / 249

HOOFDSTUK 8

Inhoud van het omgevingsplan / 251

8.1	Inleiding / 251
8.2	Functietoedeling / 252
8.2.1	Ontwikkelingen / 253
8.2.2	Kwaliteit / 253
8.3	Omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit / 255
8.4	Exploitatieregels en exploitatievoorschriften / 255
8.5	Milieubelastende (bedrijfsmatige) activiteiten / 255
8.6	Aanwijzen methode en bestuursorgaan monitoring / 256
8.7	Lagenbenadering / 256
8.7.1	Achtergrond lagenbenadering / 257
8.7.2	Occupatie / 258
8.7.3	Ondergrond / 259
8.7.4	Netwerken / 261
8.7.5	Tijd / 262
8.8	Occupatie: gebiedstype / 263
8.8.1	Ontwikkeling staalkaarten / 263
8.8.2	Centrum Stedelijk / 264
8.8.3	Buiten Centrum / 264
8.8.4	Groen stedelijk / 265
8.8.5	Centrum Dorps / 265
8.8.6	Industrie en bedrijven / 265
8.8.7	Kantoren / 266
8.8.8	Publieksintensief / 267
8.8.9	Landelijk Gebied Stedelijk uitloopgebied / 267
8.8.10	LG Agrarisch / 267
8.8.11	LG Verweving van functies / 267

8.8.12	LG Hoofdfunctie natuur / 267
8.8.13	Overige gebiedstypes / 268
8.9	Occupatie: wijktype / 268
8.9.1	Grote steden / 269
8.9.2	Kleine steden / 270
8.9.3	Dorpen / 270
8.10	Aders / 271
8.10.1	Rode Aders / 271
8.10.2	Groene aders / 271
8.10.3	Blauwe aders / 273
8.10.4	Kennisader / 274
8.10.5	Andere aders / 274
8.11	Ondergrond / 274
8.11.1	Goederen en diensten ondergrond / 274
8.11.2	Bodem en bodemkwaliteit / 275
8.11.3	Bodemenergie / 276
8.11.4	Buisleidingen / 276
8.11.5	Tunnels / 276
8.11.6	Kabels en leidingen / 277
8.11.7	Riolering / 277
8.11.8	Overig / 278
8.12	Netwerken / 278
8.12.1	Gezondheid / 278
8.12.2	Mobiliteit / 279
8.12.3	Klimaatadaptatie / 279
8.12.4	Energietransitie / 281
8.12.5	Smart city / 282
8.12.6	Hittestress / 282
8.12.7	Luchtruim / 283
8.13	Normering / 284
8.13.1	Open normen / 284
8.13.2	Gesloten normen / 284
8.14	Regels / 285
8.14.1	Geboden / 285
8.14.2	Verboden / 285
8.14.3	Gedoogplichten / 285
8.14.4	Maatwerkregels / 286
8.14.5	Instructieregels / 286
8.14.6	Meldingseisen / 286
8.14.7	Vergunningseisen / 287
8.14.8	Programma's / 287
8.14.9	Projecten / 287
8.14.10	Initiatieven / 287
8.14.11	Omgevingswaarden / 287
8.15	Gezondheidsaspecten in het omgevingsplan / 288

HOOFDSTUK 9

Procedure totstandkoming omgevingsplan / 291

- 9.1 Inleiding / 291
- 9.2 Voorbereiding / 291
- 9.3 Kennisgeving / 292
- 9.4 Participatie / 292
- 9.5 Voorbereidingsprocedure / 293
- 9.6 Vaststelling omgevingsplan / 294
- 9.7 Inwerkingtreding omgevingsplan / 295
- 9.8 Toelichting omgevingsplan / 296
- 9.9 Doorzending omgevingsplan / 297

HOOFDSTUK 10

Juridische aspecten / 299

- 10.1 Inleiding / 299
- 10.2 Het omgevingsplan / 300
- 10.3 Algemeen verbindend voorschrift / 301
- 10.4 Actualisering / 301
- 10.5 Uitvoerbaarheid van het omgevingsplan / 302
- 10.5.1 Evenwichtige toedeling / 303
- 10.5.2 Geen uitvoerbaarheidstoets / 303
- 10.6 Rechtskarakter omgevingsplan / 304
- 10.6.1 Functies van locaties / 305
- 10.6.2 Reikwijdte van het omgevingsplan / 306
- 10.6.3 Reikwijdte van regels / 307
- 10.6.4 Afwijken omgevingsplan / 307
- 10.6.5 Vergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit / 308
- 10.6.6 Omgevingsplan van rechtswege / 308
- 10.6.7 Zakelijke rechten / 311
- 10.6.8 Gedoogplichten / 311
- 10.6.9 Onteigening / 311
- 10.6.10 Reactieve aanwijzing / 311
- 10.6.11 Precisering en verschuiving van onderzoek / 312
- 10.6.12 Mer-plicht en het omgevingsplan / 314
- 10.7 Afwijkactiviteiten / 314
- 10.7.1 Reikwijdte afwijkactiviteiten / 314
- 10.7.2 Activiteiten onder het omgevingsplan / 315
- 10.7.3 Omgevingsvergunning / 315
- 10.7.4 Vergunningplichten en de "bruidsschat" / 316
- 10.7.5 Omgevingsplanactiviteit / 317
- 10.7.6 Beoordelingsregels / 319
- 10.8 Voorbescherming voor het omgevingsplan / 319
- 10.8.1 Voorbescherming / 319
- 10.8.2 Voorbereidingsbesluit / 320
- 10.8.3 Voorbeschermingsregels / 320

10.8.4	Wijziging omgevingsplan met voorbescherming / 320
10.9	Maatwerk / 321
10.9.1	Maatwerkvoorschrift / 321
10.9.2	Maatwerkregels / 322
10.9.3	Waarborgen maatwerk / 322
10.10	Schade en nadeelcompensatie / 323
10.10.1	Directe schade / 324
10.10.2	Indirecte schade / 324
10.10.3	Nadeelcompensatie / 325
10.10.4	Uitvoeringsfasering / 326
10.11	Rechtsbescherming / 327
10.11.1	Beroepsmogelijkheid / 327
10.11.2	Activiteiten / 328
10.11.3	Realisatieplicht / 329
10.12	Overgangsrecht voor het omgevingsplan / 329
10.12.1	Overgangsrecht op maat / 330
10.12.2	Rechtszekerheid overgangsrecht / 331
10.12.3	Bruidsschat / 332
10.12.4	Tijdelijk en nieuw deel / 332
10.12.5	Besluitvorming nieuwe ontwikkelingen / 333
10.13	Toezicht en handhaving / 333
10.13.1	Toezicht / 333
10.13.2	Strafrechtelijke handhaving / 334
10.13.3	Bestuursrechtelijke handhaving / 335
10.13.4	Twee nieuwe handhavinginstrumenten / 335
10.14	Effect op de rechtspraak / 336

HOOFDSTUK 11

Digitaal Stelsel Omgevingswet / 337

11.1	Inleiding / 337
11.2	Nederlandse Overheid Referentie Architectuur / 338
11.3	Nederlandse niet-overheidsdata / 339
11.4	Toekomst DSO / 339

Slot / 341

Literatuurlijst / 343

Publicaties / 347

Nuttige links / 351

Trefwoordenregister / 353

Afkortingen

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 algemene regels ruimtelijke ordening
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BMD	BMD Advies Rijndelta B.V.
BR	Bouwrecht
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Chw	Crisis- en herstelwet
CVL	Commissie Vogelaanvaringen Luchtvaartuigen
DEF	Ministerie van Defensie
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EU	Europese Unie
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
GS	Gedeputeerde Staten
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs
HOV	Hoogwaardig Openbaar Vervoer
IAK	Integraal Afwegingskader wet- en regelgeving
ICT	Informatie en telecommunicatie techniek
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	Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten
KLIC	Kabel en Leidingen Informatie Centrum
Lden	Geluidbelasting over dag, 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 Beschikbaar stellen
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 adaptatie strategie
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
Nbw(1998)	Natuurbeschermingswet1998 (oud)
NNN	Natuurnetwerk Nederland
Nora	Nationale overheidsreferentie architectuur
NSL	Nationaal Salderingsprogramma Lucht
NvT	Nota van Toelichting (bij een voorstel tot AMvB)
Ob	Omgevingsbesluit
OBM	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
OLO	Omgevingsloket On-Line
opa	omgevingsplanactiviteit
Ow	Omgevingswet
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
PS	Provinciale Staten
RCE	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
RIE	EU-Richtlijn Industriële Emissies
RIVM	Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu
ROD	Register Omgevingsdocumenten
ROm	Magazine voor Ruimtelijke Ontwikkeling, infrastructuur en Milieu
RWS	Rijkswaterstaat
STOP-	Standaard Officiële Publicaties en het Toepassingsprofiel omgevingsdocument
TPOD	
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
TNO	Instituut voor Toegepast Natuurkundig Onderzoek
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
UNESCO	VN-verdrag (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
uov	uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
vvgb	verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Afkortingen

WED	Wet Economische Delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wnb	Wet natuurbescherming
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wtw	Waterwet
WUR	Wageningen University & Research