

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte: het integreren van verbeteropgaven en verordeningen in een bestemmingsplan.

Een onderzoek naar het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als voorloper op het omgevingsplan.



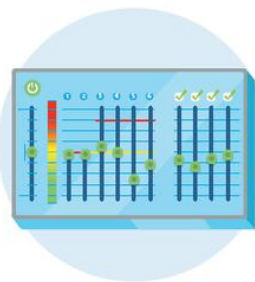
1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Opdrachtgever: Gemeente Leiden
Dhr. Scholten
Onderzoeksbegeleider: Mw. Putz
Onderzoeksdocent: Dhr. Kuiper

S. (Shaunie) de Zanger
S1080425
Hogeschool Leiden
HBO-Rechten
HBR-AS17-AS
Afstuderen oude-stijl

13 juni 2018
Reguliere kans

If we knew what we were doing it would not be called research, would it? Albert Einstein wist aan het begin van de negentiende eeuw al hoe ik mij zou voelen tijdens de eerste weken van het afstudeeronderzoek. Hoewel ik de eerste weken nog zoekende was, ligt er 20 weken later toch een afgerond afstudeeronderzoek voor u.

Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstudeerproces aan de Hogeschool Leiden en in opdracht van de gemeente Leiden. Dit afstudeeronderzoek over het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte maakt onderdeel uit van het LivingLab Zuid-Holland. Het LivingLab Zuid-Holland is een samenwerkingsverband in het kader van de Omgevingswet. Dit samenwerkingsverband bestaat uit de provincie Zuid-Holland, gemeenten Leiden, Alphen aan den Rijn en Bodegraven-Reeuwijk, adviesbureau Mees Ruimte & Milieu en de Hogeschool Leiden. Binnen dit LivingLab zijn studenten, overheden, docenten en marktpartijen aan de slag met vraagstukken uit de Omgevingswet. Het doel van het LivingLab is het delen van kennis en het gezamenlijk voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Het onderzoek dat voor u ligt beoogt hieraan een bijdrage te leveren.

In dit voorwoord wil ik een aantal personen in het bijzonder bedanken. Allereerst wil ik mijn collega's van de gemeente Leiden bedanken voor hun tijd, interesse en belangstelling in mijn onderzoek. Durende het gehele traject ben ik gesteund en gemotiveerd om mijn afstudeeronderzoek tot een goed einde te brengen. In het bijzonder wil ik graag Dirk-Jan Scholten bedanken voor alle vrijgemaakte tijd, waardevolle adviezen en alle steun die ik gehad heb tijdens deze afstudeerperiode.

Daarnaast wil ik alle respondenten van mijn interviews bedanken. Nogmaals bedankt voor de vrijgemaakte tijd, het delen van alle kennis en alle informatie die ik van jullie heb mogen ontvangen.

Ook wil ik graag mevrouw Putz en de heer Kuiper bedanken voor de persoonlijke begeleiding tijdens dit gehele proces. Jullie hebben een grote rol in mijn afstudeeronderzoek gespeeld. De heer Kuiper voornamelijk in de voorfase, mevrouw Putz tijdens het afstuderen zelf. Ik ben jullie erg dankbaar voor de feedback, de persoonlijke gesprekken en de snelle reactietijd over de mail. Dit was erg waardevol voor mij.

Als laatste bedank ik alle LivingLab partners en de mensen in mijn persoonlijke omgeving. Papa, mama, zusje, vrienden en vriendinnen: bedankt voor al jullie steun, vertrouwen en luisterend oor.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Shaunie de Zanger

Kudelstaart, 13 juni 2018

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Een nieuwe wet met nieuwe doelen, nieuwe verbeteropgaven en nieuwe instrumenten. Een van deze nieuwe instrumenten is het omgevingsplan. Op basis van de Crisis- en herstelwet kunnen gemeenten alvast experimenteren met het opstellen van een omgevingsplan middels het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kunnen gemeenten afwijken van de huidige wet- en regelgeving en kunnen er aanvullende regels omtrent de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Omdat er in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte met dertien verschillende onderwerpen geëxperimenteerd kan worden, zijn er oneindig veel mogelijkheden om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in te vullen. De opdrachtgever wil als voorbereiding op de Omgevingswet ook experimenteren met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, genaamd Leiden-Noord. Maar de opdrachtgever loopt bij het opstellen hiervan tegen twee problemen aan: hoe gaan we om met de gemeentelijke verordeningen en hoe krijgen de verbeteropgaven uit de Omgevingswet een plek in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Het doel van dit onderzoek is om uit te vinden hoe de gemeente Leiden om kan gaan met gemeentelijke verordeningen in het licht van de verbeteropgaven van de Omgevingswet in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Hiervoor staat de volgende onderzoeksvraag centraal: welk advies kan aan de gemeente Leiden worden gegeven, op basis van wets- en documentenanalyse en interviews, over hoe de huidige gemeentelijke regelgeving (gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen) aan de hand van de vijf verbeteropgaven uit de Omgevingswet een plek gaat krijgen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is het onderzoek opgedeeld in deelvragen. De theoretische deelvragen zijn beantwoord aan de hand van de onderzoeksmethoden literatuuronderzoek en wetsanalyse. De praktische deelvragen zijn beantwoord aan de hand van de onderzoeksmethode interviews. Voor het beantwoorden van de praktische deelvragen zijn acht verschillende gemeenten geïnterviewd met negen verschillende bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een drietal topics: verbeteropgaven uit de Omgevingswet, gemeentelijke verordeningen en praktijkervaringen.

Het belangrijkste resultaat dat behaald is uit de wetsanalyse en het literatuuronderzoek is dat er vijf verschillende verbeteropgaven zijn, te weten:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht
- Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte

- Het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

- Het vormgeven van participatie

Het vormgeven van participatie vloeit niet rechtstreeks voort uit de wet, maar vloeit wel als een rode draad door de Omgevingswet heen. Hierom is ervoor gekozen om deze in dit onderzoek mee te nemen als vijfde verbeteropgave.

Daarnaast maakt de Crisis en herstelwet het mogelijk om gemeentelijke verordeningen op te nemen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Om te bepalen welke verordeningen er opgenomen mogen of kunnen worden in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte moeten er diverse stappen genomen worden. Deze stappen liggen niet vast en hebben een grote rol gespeeld in het praktijkgedeelte van het onderzoek.

Het belangrijkste resultaat dat behaald is uit de interviews is dat het experimenteren met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een tijdrovende aangelegenheid is. Naast het tijdrovende aspect speelt ook het team waarmee er gewerkt wordt aan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het aanhaken van alle collega's een cruciale rol bij het opstellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De verbeteropgaven kennen allemaal hun eigen definitie en hierom ook hun eigen middelen om geïmplementeerd te kunnen worden in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Ook het aanpakken van de gemeentelijke verordeningen is een tijdrovende aangelegenheid en niet iedere gemeente is hiermee doorgegaan.

De conclusie van dit onderzoek luidt dat de gemeente Leiden moet starten met het opstellen van een omgevings- of gebiedsvisie, zodat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een juridische vertaling wordt van de ambities en beleidsdoelen van de gemeente. Het starten met een groot en breed team, waarbij verschillende afdelingen van de gemeente Leiden zijn aangehaakt, leidt tot een samenhangende benadering van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Daarnaast dient de gemeente Leiden de tijd te nemen voor het integreren van verordeningen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Niet alleen de tijd nemen voor het inventariseren van de verordeningen, maar ook voor het opstellen van criteria om te bepalen aan de hand waarvan verordeningen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte thuis horen of niet.

Uit de hiervoor genoemde eindconclusie vloeien diverse aanbevelingen voort voor het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Deze aanbevelingen zijn gedaan in de vorm van een stappenplan: een chronologische volgorde van stappen die gemaakt kunnen worden om tot de optimale samenstelling van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte te komen. De aanbevelingen hebben betrekking op de vorming van een omgevingsvisie, de teamvorming, een plan van aanpak voor de verbeteropgaven en de verordeningen.

Voorwoord	
Samenvatting	
Inhoudsopgave	
Afkortingenlijst	
1. Inleiding	1
1.1 Probleemanalyse	1
1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	2
1.3 Methoden van onderzoek	3
1.4 Leeswijzer	6
2. Omgevingswet	7
2.1 Stelselherziening	7
2.2 Doelen van de wet	8
2.3 Verbeteropgaven	9
2.3.1 Vergroten van het gebruiksgemak	9
2.3.2 Bewerkstelligen van samenhangende benadering	10
2.3.3 Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte	10
2.3.4 Versnellen en verbeteren van besluitvormingsprocedure	11
2.3.5 Participatie	12
3. Kerninstrumenten	15
3.1 Kerninstrumenten	15
3.2 Omgevingsplan	16
4. Crisis- en herstelwet	19
4.1 Doel en inhoud van de Crisis- en herstelwet	19
4.2 Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	21
4.2.1 Art. 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet	21
4.2.2 Verbrede reikwijdte	23
4.2.3 Opnemen lokale verordeningen	24
4.3 Van Crisis- en herstelwet naar Transitiewet	26
5. BVR Leiden-Noord	27
6. Resultaten uit interviews	29
6.1 Resultaten t.a.v. verbeteropgaven	29
6.1.1. Vergroten van het gebruiksgemak	29
6.1.2 Bewerkstelligen van samenhangende benadering	30
6.1.3 Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte	32

6.1.4 Versnellen en verbeteren van besluitvormingsprocedure	33
6.1.5 Participatie	35
6.2 Resultaten t.a.v. gemeentelijke verordeningen	36
6.2.1 Verordeningen	36
6.2.2 Aanpak en criteria	37
6.2.3 Terugzien van verordeningen	
38	
6.3 Resultaten t.a.v. praktijkervaringen	39
6.3.1 Positieve ervaringen	
39	
6.3.2 Advies van respondenten	39
7. Conclusie	43
8. Aanbevelingen	
45	
Literatuur- en bronnenlijst	49
<u>Bijlagen</u>	
Bijlage 1 – Beschrijving opdrachtgever en LivingLab	53
Bijlage 2 – Interviews	55
2.1 Topkaart en voorbeeldvragen	
55	
2.2 Gemeenteprofielen	56
2.3 Gespreksverslagen interviews	58
2.3.1 Almere Oosterwold	58
2.3.2 Almere Floriade	62
2.3.3 Beverwijk	65
2.3.4 Breda	68
2.3.5 Den-Haag	73
2.3.6 Deventer	77
2.3.7 Dordrecht	81
2.3.8 Rijssen-Holten	85
2.3.9 Venlo	89
2.4 Analysetabellen interviews	93
2.5.1 Analysetabel “verbeteropgaven”	93
2.5.2 Analysetabel “verordeningen en praktijkervaringen”	97
2.5 Gespreksverslag gemeente Leiden, BVR Leiden-Noord	101
Bijlage 3 – Logboek	105

Afkortingenlijst

ABRvS – Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

AMvB – Algemene Maatregel van Bestuur

APV – Algemene Plaatselijke Verordening

Awb – Algemene wet bestuursrecht

Bal – Besluit activiteiten leefomgeving

Bbl – Besluit bouwwerken leefomgeving

Bkl – Besluit kwaliteit leefomgeving

Bro – Besluit ruimtelijke ordening

BVR – Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Chw – Crisis- en herstelwet

MER - Milieueffectrapportage

IOW – Invoeringswet Omgevingswet

OD - Omgevingsdienst

OLO – Omgevingsloket online

Ow – Omgevingswet

Wabo – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wro – Wet ruimtelijke ordening

1. Inleiding

1.1 Probleemanalyse

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Een nieuwe wet die de basis vormt voor een stelselherziening van het gehele omgevingsrecht. 26 Verschillende wetten, 4700 verschillende artikelen, 120 AMvB's en 120 Ministeriële regelingen worden opgenomen in één wet met vier bijbehorende AMvB's. Deze nieuwe wet brengt nieuwe maatschappelijke doelen, nieuwe verbeteropgaven en nieuwe kerninstrumenten met zich mee.

Een van deze instrumenten is het omgevingsplan. Het omgevingsplan strekt verder en gaat dieper dan het huidige bestemmingsplan. In het omgevingsplan kunnen naast een verbeelding, een toelichting en algemene regels ook regels worden opgenomen die gaan over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Om alvast te experimenteren met een omgevingsplan is er een mogelijkheid gecreëerd in de Crisis- en herstelwet. Deze wet is in het leven geroepen om de economische crisis in de bouw tegen te gaan, maar wordt nu gebruikt om experimenten in de trant van de Omgevingswet uit te voeren. De wet biedt verschillende mogelijkheden aan bestuursorganen om te experimenteren met een omgevingsvisie of een omgevingsplan.

De mogelijkheid om als gemeente alvast te gaan experimenteren met een omgevingsplan is opgenomen in art. 7c Besluit uitvoering Chw. Op basis van dit artikel kan een gemeente een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opstellen. Hiermee kan afgeweken worden van de reguliere wet- en regelgeving over het maken van een bestemmingsplan en kunnen er aanvullende regels omtrent de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Er heerst echter nog veel onduidelijkheid over het BVR. Omdat in het BVR met dertien verschillende onderwerpen geëxperimenteerd kunnen worden, zijn er oneindig veel mogelijkheden om een BVR in te vullen. Veel gemeenten zijn al druk aan het experimenteren met BVR's en omgevingsplannen en nog steeds worden er met iedere nieuwe tranche van de Chw nieuwe experimenten toegevoegd.

Een van de gemeenten die wil gaan experimenteren met een BVR is de gemeente Leiden. De gemeente Leiden heeft twee gebieden aangewezen waar geëxperimenteerd zal worden met een BVR, te weten Leiden-Noord en Leiden Rooseveltstraat. Maar juist omdat een BVR zo een breed begrip is en zoveel verschillende mogelijkheden kent, loopt de gemeente Leiden tegen verschillende knelpunten aan.

Allereerst is er onduidelijkheid over de relatie tussen de verbeteropgaven die voortvloeien uit de Omgevingswet en het BVR. De vier verbeteropgaven uit de Ow liggen vast, maar op welke wijze vinden deze hun weg in het BVR? Daarnaast is er een vijfde verbeteropgave geformuleerd vanuit de gemeente Leiden zelf: participatie. Op welke wijze wordt er geparticipeerd met het BVR en hoe geef je dit vorm voor het uiteindelijke omgevingsplan? Het uiteindelijke omgevingsplan zal moeten bijdragen aan deze vijf verbeteropgaven, maar op welke wijze kun je dit vormgeven in het experiment van de Chw?

Daarnaast heeft de gemeente Leiden vragen over het opnemen van verordeningen in het BVR. Het BVR biedt de mogelijkheid om regels over de fysieke leefomgeving op te nemen, regels die nu veelal opgesteld zijn in

gemeentelijke verordeningen. Hoe kunnen verordeningen opgenomen worden in het BVR en wat gebeurt er met de regels?

Met dit onderzoek zal ik proberen antwoord te geven op de vragen van de gemeente Leiden. Dit onderzoek zal gaan over het BVR, maar met toespitsing op het implementeren van de verbeteropgaven en het opnemen van verordeningen. Dit zal ik onderzoeken aan de hand van interviews. Zoals te lezen is in de inspiratiegids bestemmingsplan met verbrede reikwijdte¹, zijn er veel verschillende gemeenten al bezig met een BVR. Een aantal van deze gemeenten zal ik interviewen over hun BVR. Op welke manier hebben zij de verbeteropgaven terug laten komen in het BVR en hoe zijn zij omgegaan met hun verordeningen?

1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is de gemeente Leiden een advies te geven over hoe om te gaan met de gemeentelijke verordeningen in het licht van de verbeteropgaven van de Omgevingswet in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Centrale vraag

Welk advies kan aan de gemeente Leiden worden gegeven, op basis van wets- en documentenanalyse en interviews, over hoe de huidige gemeentelijke regelgeving (gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen) aan de hand van de vijf verbeteropgaven uit de Omgevingswet een plek gaat krijgen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Deelvragen

Theoretische deelvragen t.a.v. Omgevingswet en het BVR algemeen

1a. Welke vijf verbeteropgaven volgen er, op basis van wetsanalyse en literatuuronderzoek, uit de Omgevingswet?

1b. Wat beogen deze vijf verbeteropgaven?

2a. Wat is, op basis van wetsanalyse en literatuuronderzoek, een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

2b. Wat beoogt, op basis van wetsanalyse en literatuuronderzoek, een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

2c. Welke mogelijkheden biedt een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op basis van wetsanalyse en literatuuronderzoek?

Praktische deelvragen t.a.v. BVR Leiden-Noord

3a. Wat behelst, op basis van interviews, het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Leiden-Noord?

3b. Wat zijn praktijkervaringen van de gemeente Leiden met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Leiden-Noord, op grond van interviews?

¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids: bestemmingsplan-met-verbrede-reikwijdte, november 2015.

Praktijkdeelvragen t.a.v. andere gemeenten

5. Welke middelen zetten andere gemeenten in, zodat hun BVR voldoet aan de verbeteropgaven van de Omgevingswet?

6a. Welke gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen worden door andere gemeenten in hun BVR geïmplementeerd?

6b. Welke criteria hanteren gemeenten bij het bepalen welke verordeningen opgenomen moeten worden in het BVR?

6c. Op welke wijze worden deze verordeningen in het BVR geïmplementeerd?

7. Wat zijn de praktijkervaringen van andere gemeenten met het BVR?

1.3 Methoden van onderzoek

Om tot een goede beantwoording van de onderzoeksvragen te komen zijn er diverse methoden van onderzoek gehanteerd. In deze paragraaf volgt een overzicht van de methoden van onderzoek die gebruikt zijn per deelvraag uiteengezet.

Theoretisch deelvragen t.a.v. Omgevingswet en het BVR algemeen (deelvragen 1a, 1b, 1c en 2a, 2b)

Voor de beantwoording van de theoretische deelvragen is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden wetsanalyse en literatuuronderzoek. Deze deelvragen zijn opgedeeld in deelvraag 1 (1a, 1b en 1c) en deelvraag 2 (2a en 2b). Deelvraag 1 spitst zich toe op de verbeteropgaven uit de Ow, deelvraag 2 op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Ik wil niet alleen weten wat de verbeteropgaven inhouden, maar ik wil ook graag weten wat deze verbeteropgaven precies beogen en waar deze te vinden zijn. Zowel nu, in welke wetgeving is het terug te vinden? Als straks, in welk instrument uit de Omgevingswet behoren ze straks te staan? Ik zal bij het beantwoorden van deelvraag 1 ook kort ingaan op de instrumenten uit de Omgevingswet en de relatie met de verbeteropgaven.

Om deelvraag 1 te kunnen beantwoorden heb ik gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode wetsanalyse. Hiervoor heb ik de kamerbrief² van minister Schultz-van Haegen, de Omgevingswet³ en de memorie van toelichting behorende bij de Omgevingswet⁴ gebruikt.

Naast een wetsanalyse heb ik ook een literatuuronderzoek toegepast voor het beantwoorden van deelvraag 1. Hiervoor heb ik diverse bronnen bestudeerd, waaronder een boek over het omgevingsrecht⁵, diverse

² Kamerstukken II 2010/11, 31953, nr. 39

³ Stb. 2016, 156.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 2

⁵ Van den Broek 2015

artikelen van Platform 31⁶ en diverse bronnen van de Rijksoverheid⁷ en het Ministerie van Binnenlandse

Zaken⁸ en Koninkrijksrelaties.

Deelvraag 2 spitst zich toe op het BVR. Ik wil bij deze deelvragen niet alleen een definitie geven van het BVR, maar ook meer informatie geven over het doel van het BVR en de mogelijkheden die een BVR biedt. Wat kunnen gemeenten allemaal in een BVR kwijt en welke experimenten zijn er mogelijk?

Om deelvraag 2 te kunnen beantwoorden heb ik gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode wetsanalyse. Hiervoor heb ik de Crisis- en herstelwet⁹ en het Besluit uitvoering Chw¹⁰ gebruikt.

Ook heb ik verschillende bronnen gebruikt voor het literatuuronderzoek dat heeft plaatsgevonden voor het beantwoorden van deze deelvraag. Ik heb diverse bronnen gebruikt zoals de inspiratiegids bestemmingsplan met verbrede reikwijdte,¹¹ een boek over het bestuursrecht¹² en bronnen van het kenniscentrum Infomil.¹³

Theoretisch en praktische deelvragen t.a.v. BVR-Leiden-Noord (deelvragen 3 en 4)

Deelvragen 3a en 3b zijn beantwoord met behulp van de onderzoeksmethode interviewen.

Ik heb een interview afgenomen met dhr. Visser en mw. Dijkhof, de verantwoordelijke bestemmingsplanjuristen voor het BVR Leiden-Noord.

In dit interview ben ik dieper ingegaan op onderstaande vragen:

- Wat houdt het BVR Leiden-Noord in?
- Waarom is Leiden-Noord gekozen als plangebied?
- In welke fase bevindt BVR Leiden-Noord zich momenteel?
- Zijn er verordeningen opgenomen in het BVR Leiden-Noord?

Praktijkdeelvragen t.a.v. andere gemeenten (deelvragen 5, 6a, 6b, 6c, 7)

Het praktijkgedeelte van mijn onderzoek bestaat uit een drietal deelvragen. Deze deelvragen zal ik beantwoorden aan de hand van één onderzoeksmethode: interviewen.

Ik heb aan de hand van de inspiratiegids bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een lijst opgesteld van interessante gemeenten voor interviews. Deze lijst omvatte twaalf verschillende gemeenten, waarvan ik er

⁶ Platform 31, Kennisdossier Omgevingswet, te vinden via: www.platform31.nl

⁷ Bijvoorbeeld: Rijksoverheid, Informatieblad Omgevingswet in het kort, 12 april 2017

⁸ Bijvoorbeeld: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infoblad participatie Omgevingswet, april 2018

⁹ Stb. 2010, 135.

¹⁰ Stcrt. 2018, 20246.

¹¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids: bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, november 2015.

¹² Konijnenbelt, 2014.

¹³ Bijvoorbeeld: infomil, Chw in het kort, te vinden op www.infomil.nl

uiteindelijk negen heb geïnterviewd. De geïnterviewde gemeenten zijn interessant voor de beantwoording

van mijn deelvraag omdat zij:

- a) Al geruime tijd bezig zijn met het opstellen van een BVR
- b) Zij actief bezig zijn met het opnemen van de verbeteropgaven uit de Ow, of;
- c) Zij actief bezig zijn met het opnemen van gemeentelijke verordeningen in het BVR.

Ik heb verantwoordelijken van onderstaande BVR's geïnterviewd. Een uitgebreidere lijst met gemeenteprofielen is te vinden in bijlage 2.2

	Gemeente	Naam van bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	Contactpersoon
1	Almere	Almere Oosterwold	Dhr. Van den Broek
2	Almere	Almere Floriade	Dhr. Van den Broek
3	Beverwijk	BVR Wijk aan Zee	Dhr. Rensen
4	Breda	Omgevingsplan Breda	Mw. Remijn
5	Den-Haag	Binckhorst	Dhr. Stam Mw. Houtman
6	Deventer	Omgevingsplan Deventer	Dhr. Keim
7	Dordrecht	Dordtse Kil IV	Dhr. Van Beers
8	Rijssen-Holtten	Omgevingsplan buitengebied	Dhr. Luttkhuis
9	Venlo	Omgevingsplan Venlo	Dhr. Meerts

Tabel 1.1 – Overzicht geïnterviewde gemeenten

Omdat de interviews een antwoord geven op mijn praktische deelvragen heb ik een topiclijst opgesteld. In het kort vraag ik naar drie hoofdtokens: verbeteropgaven, verordeningen en praktijkervaringen. In bijlage 2.1 is een topiclijst te vinden met daarin de topics voor het interview en een aantal voorbeeldvragen.

De betrouwbaarheid van mijn onderzoek heb ik gewaarborgd aan de hand van het gebruik van verschillende onderzoeksmethodes per deelvraag. Voornamelijk bij mijn theoretische deelvragen is het belangrijk om toe te zien op de kwaliteit door middel van voetnoten. Ieder stuk informatie dat niet van mijzelf is, is voorzien van een voetnoot.

Alle interviews zijn opgenomen met een dictafoon. Ik heb naderhand de interviews getranscribeerd. Ik heb er bewust voor gekozen om de interviews woordelijk te transcriberen en niet letterlijk. Hierdoor zijn mijn interviews een goedlopend verhaal en daardoor gemakkelijk leesbaar. Omdat mijn transcripten dus niet letterlijk zijn overgenomen heb ik voor ieder transcript een akkoord gevraagd, en gekregen, van desbetreffende gemeente om deze te mogen gebruiken voor mijn afstudeeronderzoek. Dit komt de betrouwbaarheid van mijn onderzoek ten goede. De gespreksverslagen van de interviews zijn te vinden in bijlage 2.3.

Daarnaast heb ik een logboek bijgehouden. Hierin heb ik bijgehouden hoeveel ik uur aan welke werkzaamheden heb besteed en op welke locatie ik deze werkzaamheden heb uitgevoerd. Dit is niet alleen belangrijk voor mijn urenregistratie, maar zo heb ik precies kunnen zien welke onderdelen meer tijd nodig hadden en heb ik een tijdsplanning kunnen maken. Dit logboek is te vinden in bijlage 3. Dit afstudeeronderzoek is uitgevoerd middels het afstuderen “oude stijl”. Hierdoor bestaat dit onderzoek uit 25 ECTS, wat neerkomt op 700 uren onderzoek. In het logboek is een urenverantwoording te vinden.

De validiteit van mijn onderzoek is uiteraard ook van belang. De gemeenten in de tabel in bijlage 1 zijn uitgekozen op basis van hun geschiktheid voor mijn scriptie. Er zijn 100+ gemeenten die experimenteren met het BVR, maar niet al deze gemeenten gebruiken het BVR om met de verbeteropgaven uit de Ow of hun gemeentelijke verordeningen aan de slag te gaan. Ik heb de gemeenten geselecteerd op basis van de onderwerpen die zij in het BVR naar voren laten komen. Ik heb aan alle gemeenten dezelfde vragen gesteld en dezelfde onderwerpen/topics aan bod laten komen, zodat ik de resultaten later met elkaar kan vergelijken.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de Omgevingswet en de daarbij behorende maatschappelijke doelen en verbeteropgaven. Hoofdstuk 3 geeft een uiteenzetting van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet en gaat dieper in op het omgevingsplan. In Hoofdstuk 4 wordt de Crisis- en herstelwet uitgelegd en het daaruit voortvloeiende bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de specifieke bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte Leiden-Noord en Leiden Rooseveltstraat. In hoofdstuk 6 worden de resultaten uit de interviews besproken. In hoofdstuk 7 volgt de conclusie van het onderzoek. Tot slot volgen in hoofdstuk 8 de aanbevelingen aan de gemeente Leiden.

2. Omgevingswet

In dit hoofdstuk wordt de Omgevingswet uiteengezet. Allereerst zal er stil gestaan worden bij de stelselherziening. Daarnaast zullen de maatschappelijke doelen en verbeteropgaven die voortvloeien uit de wet worden besproken.

2.1 Stelselherziening

“Er is een veelvoud aan wetten, AMvB’s en Ministeriële Regelingen op het gebied van het omgevingsrecht. Deze regelgeving is in de tijd versnipperd tot stand gekomen en mist in de praktische toepassing te vaak samenhang, terwijl de projecten steeds vaker gebiedsgericht van aard zijn en er steeds meer samenhang tussen verschillende maatschappelijke opgaven zichtbaar is”. Deze brief¹⁴ van minister Schultz-van Haegen (toentertijd minister van Infrastructuur en Milieu) betekende de start van een volledige stelselherziening van het omgevingsrecht.

In 2014 is het wetsvoorstel voor de Omgevingswet¹⁵ ingediend bij de Tweede Kamer. De Omgevingswet vormt de basis van deze stelselherziening. Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking. De omgevingswet vervangt 26 verschillende wetten, 4700 verschillende artikelen, 120 Algemene Maatregelen van Bestuur en 120 Ministeriële Regelingen.¹⁶

Uiteindelijk zal het stelsel van omgevingsrecht als volgt worden vormgegeven:¹⁷

- Een Omgevingswet
- Vier aanvullende AMvB’s
 - Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

¹⁴ Kamerstukken II 2010/11, 31953, nr. 39

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 2

¹⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Factsheet Omgevingswet, 17 juni 2016

¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infographic: vernieuwing stelsel omgevingsrecht, december 2017

Het Bal bevat algemene regels waar ontwikkelaars zich aan moeten houden als er activiteiten worden uitgevoerd in de fysieke leefomgeving. Gaat over onderwerpen als: milieu, wegen en cultureel erfgoed.

- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Het Bbl bevat algemene regels waar ontwikkelaars zich aan moeten houden als er activiteiten worden uitgevoerd in de fysieke leefomgeving. Gaat over onderwerpen als: veiligheid, gezondheid en duurzaamheid.

- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Het Bkl stelt inhoudelijke normen voor het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen.

- Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit regelt onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een vergunning te verlenen en welke procedures gelden.

- Omgevingsregeling

De regels voor het praktisch uitvoeren van de Ow uit de AMvB's worden uitgewerkt in de Omgevingsregeling.

Tegelijkertijd met de Ow treden er vier aanvullingswetten in werking. Deze aanvullingswetten zijn nog in ontwikkeling en zijn dus, net als de Ow, nog niet in werking getreden.

Deze aanvullingswetten kennen vier verschillende thema's:

1. Aanvullingswet geluid

Hiermee worden regels toegevoegd aan het Ow en het Bkl omtrent belangrijke geluidbronnen.

2. Aanvullingswet bodem

Met deze wet wordt de aanpak van de bodem gekoppeld aan de gebiedsaanpak en het reguleren van activiteiten.

3. Aanvullingswet grondeigendom

Hiermee worden regels toegevoegd aan de Ow voor grondeigendom.

4. Aanvullingswet natuur

Hiermee gaan de huidige regels uit de Wet natuurbescherming over in het stelsel van de Ow.

Wanneer een initiatiefnemer nu iets wil bouwen of verbouwen is er veel diverse regelgeving van toepassing, in plaats van alleen bovenstaande regelgeving. De Rijksoverheid heeft een stappenplan¹⁸ dat nu gevolgd kan worden in het geval van bouwplannen:

1. Check of uw bouwplan past in het bestemmingsplan van de gemeente
2. Check of uw bouwplan past binnen de welstandseisen van de gemeente
3. Check of uw bouwplan voldoet aan de bouwverordening van de gemeente
4. Check of uw bouwplan voldoet aan de bouwvoorschriften
5. Check of u een omgevingsvergunning nodig heeft
6. Check of uw burens bezwaar hebben tegen uw bouwplan

¹⁸ Rijksoverheid, Stappenplan bij bouwen en verbouwen, datum onbekend

Met de komst van de nieuwe Omgevingswet worden onderdeel 1, 2, 3 en 4 opgenomen in het omgevingsplan. De bouwvergunning (4) wordt vervangen door de omgevingsvergunning. Dit is een goed voorbeeld van de praktische gevolgen van de stelselherziening.

2.2 Doelen van de wet

Het motto van de wet is: “ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit”.¹⁹ Dit motto heeft geleid tot twee maatschappelijke doelen, opgenomen in art. 1.3 Ow:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
- En het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

2.3 Verbeteropgaven

Om deze maatschappelijke doelen te behalen, zijn er vier verschillende verbeteropgaven opgesteld:²⁰

- 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.

Naast deze vier verbeteropgaven stuurt de Omgevingswet aan op een participatieve aanpak.²¹ Participatie wordt niet beschreven als een van de vier verbeteropgaven, maar loopt wel als een rode draad door de Omgevingswet heen. Om deze reden heeft de gemeente Leiden ervoor gekozen om participatie mee te nemen in dit onderzoek als een “vijfde verbeteropgave”.

2.3.1 Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is het vergroten van de inzichtelijkheid voor de burger. De gebruikers staan bij de vormgeving van de Omgevingswet voorop. Met gebruikers worden bedoeld: initiatiefnemers en belanghebbenden.

De Omgevingswet moet het makkelijker maken om te weten wat kan en mag. Voor het overgrote deel bestaat het nieuwe omgevingsrecht uit algemene regels die bepalen wat voor activiteiten er mogen plaatsvinden. Voor deze activiteiten hoeft dus geen vergunning worden aangevraagd en lange

¹⁹ Rijksoverheid, Informatieblad Omgevingswet in het kort, 12 april 2016

²⁰ Van den Broek 2015, p. XLVII

²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Informatieblad participatie in de omgevingswet, april 2018

vergunningprocedures worden dus voorkomen. Waar wel vergunningen nodig zijn geldt als uitgangspunt:

één loket, één bevoegd gezag en één besluit.²²

Ook het instrumentarium van de Omgevingswet draagt bij aan het gebruiksgemak en de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht. Er zijn in totaal maar zes instrumenten en ieder instrument heeft een heldere beleidsmatige of juridische functie. Deze kerninstrumenten zijn dus voor iedere gemeente hetzelfde. Een vergroting van de inzichtelijkheid is het meest terug te zien bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2021) worden dertien wetten ingetrokken, acht wetten worden bij elkaar gebracht en dertien wetten worden via een latere wetwijziging volledig geïntegreerd in de Omgevingswet. De fysieke leefomgeving bestaat straks dus uit één centrale wet, zes kerninstrumenten en een set aanvullende instrumenten. Het samenvoegen van de verschillende wetten vergroot de leesbaarheid van het omgevingsrecht.²³

Het gebruiksgemak van het omgevingsrecht wordt vooral op digitaal vlak vergroot. Informatie over de fysieke leefomgeving (bestemmingsplannen, verordeningen etc.) is momenteel ook digitaal toegankelijk, maar niet makkelijk vindbaar. De integratie van regelgeving in de verschillende kerninstrumenten (omgevingsplan, omgevingsverordening etc.) leidt tot een grotere inzichtelijkheid van het omgevingsrecht en een vergroting van het gebruiksgemak.²⁴

2.3.2 Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

Naast het vergroten van het gebruiksgemak zal de Omgevingswet ook een integrale benadering van beleid, besluitvorming en regelgeving stimuleren. Een samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen en beleidsvernieuwing. Het uitgangspunt bij deze verbeteropgave is dat besluiten zoveel mogelijk integraal dienen te zijn, zodat alle belangen omtrent de fysieke leefomgeving worden meegewogen.²⁵

De huidige wet- en regelgeving is versnipperd en verspreid over verschillende sectoren. Denk hierbij aan milieu, verkeer, natuur en water. Iedere sector voert zijn eigen beleid en kent zijn eigen besluitvormingsprocessen en regelgeving. Hierdoor is er niet voldoende overzicht en overeenstemming tussen de regels.²⁶

De integrale aanpak die beoogd wordt met de Omgevingswet moet zorgen voor meer samenhang in de regels. Dit levert een viertal voordelen op:²⁷

- Het leidt tot inzichtelijke en voorspelbare regelgeving

²² Van den Broek 2015, p. 23

²³ Van den Broek 2015, p.23

²⁴ Van den Broek 2015, p. 24

²⁵ Oldenziel 2018, p. 4

²⁶ Platform 31, Kennisdossier Omgevingswet > vier verbeterdoelen van de nieuwe Omgevingswet > II: integrale benadering stimuleren, te vinden via: platform31.nl

²⁷ Van den Broek 2015, p. 24

- Alle verschillende afdelingen en belanghebbenden worden betrokken bij de totstandkoming van een besluit
- Het leidt tot een vergroting van het gebruiksgemak van de Omgevingswet
- De fysieke leefomgeving staat centraal

2.3.3 Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

Wanneer taken op een decentraal niveau kunnen worden behartigd, dan moet de Rijksoverheid deze taken overlaten aan decentrale overheden, dit wordt ook wel het beginsel van subsidiariteit genoemd: centraal wat moet, decentraal wat kan. Dit komt vooral naar voren in art. 2.3 lid 1 Ow, waar de uitoefening van de wet altijd overgelaten wordt aan de gemeente, tenzij anders bepaald. De Omgevingswet biedt decentrale overheden meer ruimte om de kwaliteit van de “eigen” fysieke leefomgeving te beheren en te beschermen. Decentrale overheden mogen onder de Omgevingswet dus hun eigen kwaliteitsnormen voor de fysieke leefomgeving stellen.

Momenteel zijn alle regels hetzelfde, ongeacht of het gaat om een poldergebied of een stedelijke binnenstad.

Met de Omgevingswet stelt de Rijksoverheid een aantal kaders vast middels instructieregels en hierbinnen mogen decentrale overheden zelf beslissingen maken over wat zij passend vinden binnen hun werkgebied.²⁸

De ruimte voor decentrale overheden wordt gecreëerd door:²⁹

- De bevoegdheid om strengere aanvullende omgevingswaarden te stellen
- De ruimte die geboden wordt in instructieregels
- De verruiming van ontheffing
- De flexibiliteit van het omgevingsplan
- Een verruiming van de mogelijkheden tot het stellen van decentrale regels

De Omgevingswet stelt alleen grenzen aan activiteiten wanneer dit voor de fysieke leefomgeving noodzakelijk is. Die grenzen zijn helder en eenduidig geformuleerd en hierbinnen wordt flexibiliteit geboden zodat gewenste activiteiten mogelijk kunnen worden gemaakt.³⁰

Decentrale overheden krijgen verschillende instrumenten ter beschikking om actief mee te doen aan het regelen van de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan een omgevingsvisie, omgevingswaarden en een omgevingsplan.

2.3.4 Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

²⁸ Platform 31, Kennisdossier Omgevingswet > vier verbeterdoelen van de nieuwe Omgevingswet > III: meer bestuurlijke afwegingsruimte, te vinden via: platform31.nl

²⁹ Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, Infographic flexibiliteit en afwegingsruimte, 19 januari 2018

³⁰ Van den Broek 2015, p. 25

De Omgevingswet streeft naar een versnelling en een verbetering van de besluitvormingsprocedure. Het is de bedoeling dat voor een project, een besluit nodig is. De aanvrager kan zijn aanvraag doen bij een (elektronisch) loket.

Het aantal vergunningen dat een reguliere procedure van acht weken doorloopt wordt groter. Als hoofdregel geldt dat er uit gegaan moet worden van de reguliere procedure in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit leidt tot een snellere besluitvorming, de reguliere procedure is acht weken, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is 26 weken.

Het huidige stelsel belemmert uitnodigingsplanologie. Dit houdt in dat de gemeente niet langer de regie voert over alle gebiedsontwikkeling, maar dit juist overlaat aan ontwikkelaars. Met de Omgevingswet worden de belemmeringen voor uitnodigingsplanologie weggenomen. Hierdoor dalen de onderzoekslasten en is het voor ontwikkelaars gemakkelijker om een vergunning aan te vragen.

Een andere verbetering van het besluitvormingsproces is het omgevingsloket. Als ontwikkelaar kun je één vergunning aanvragen, bij één loket, met één bevoegd gezag. Een voorbeeld waarin dit naar voren komt is de ketenpilot “steigers in de ringvaart”.³¹ Voor een vergunning voor een steiger in de ringvaart dien je onder het huidige stelsel bij drie verschillende overheden (provincie, waterschap en gemeente) een vergunning aan te vragen. Bij de ketenpilot is geëxperimenteerd met het “één vergunning” principe. Onder het nieuwe stelsel vraag je één vergunning aan en krijg je één besluit van alle bestuursorganen.

In de huidige situatie worden veel meer onderzoeken uitgevoerd dan voor de besluitvorming nodig is. Een vermindering van de onderzoekslasten in het nieuwe stelsel leidt tot eenvoudigere, betere en goedkopere besluitvormingsprocedure. Dit komt de snelheid en kwaliteit van besluitvormingsprocedures ten goede.³²

2.3.5 Participatie

Officieel gezien behoort participatie niet tot de verbeteropgaven zoals ze voortvloeien uit de Omgevingswet. Toch is het een belangrijke pijler onder de Omgevingswet, de Omgevingswet vereist een participatieve aanpak. In de Omgevingswet wordt onder participatieve aanpak verstaan:³³

“Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit”.

Participatie zou leiden tot een vergroot draagvlak voor projecten, betere besluiten en tijdswinst omdat verschillende zienswijzen snel boven water komen.

De wet schrijft niet precies voor hoe participatie moet plaatsvinden. De wet geeft vrijheid aan het bevoegd gezag en de initiatiefnemers om de participatie zelf in te vullen. Alle factoren (locatie, soort besluit, omgeving, betrokkenen) zijn iedere keer verschillend. Ook start de participatie niet steeds op hetzelfde

³¹ Nieuwsbrief Rijnland, Pilot steigers in de Ringvaart, januari 2018

³² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Factsheet Ow Onderzoekslasten, juni 2016

³³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infoblad participatie Omgevingswet, april 2018

moment. De wet biedt dus ruimte voor maatwerk op het gebied van participatie. Hieronder volgt een overzicht met de wettelijke regels voor participatie, gelinkt aan het kerninstrument uit de Omgevingswet:

Instrument	Regels	Verantwoordelijk	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht = het bevoegd gezag geeft aan hoe de participatie wordt vormgegeven bij de voorbereiding van ruimtelijke projecten.	Bevoegd gezag	Art. 8.5 Omgevingsbesluit
Omgevingsprogramma	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag	Art. 8.6 Omgevingsbesluit
Omgevingsplan	Bij kennisgeving van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe de participatie vormgegeven wordt	Bevoegd gezag	Art. 8.1 lid 1 en lid 2 Omgevingsbesluit
Projectbesluit	Er wordt bij de start van de verkenning een kennisgeving participatie gedaan.	Bevoegd gezag	Artt. 5.47, 5.48 en 5.51 Ow Art. 4.2 en 4.4 Omgevingsbesluit
Omgevingsvergunning	Er wordt een aanvraagvereiste participatie gedaan door de initiatiefnemer	Initiatiefnemer	Art. 16.55 Ow Het aanvraagvereiste wordt uitgewerkt in de Omgevingsregeling.

Tabel 2.1 – Regels over participatie³⁴

³⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infoblad participatie Omgevingswet, april 2018, pag. 2

3. Kerninstrumenten

De Omgevingswet biedt (decentrale) overheden een zestal kerninstrumenten aan om de fysieke leefomgeving te beheren en te benutten. Het begrip “fysieke leefomgeving” staat centraal in de Omgevingswet en staat geregeld in art. 1.2 Ow. De fysieke leefomgeving bepaalt waar de Omgevingswet geldt. De Omgevingswet is niet van toepassing als er geen sprake is van fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving bevat onder meer bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.³⁵

3.1 Kerninstrumenten

De Omgevingswet kent zes verschillende kerninstrumenten:

1. De Omgevingsvisie³⁶ (nu - structuurvisie)

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving.³⁷ Zowel het Rijk, de provincie en de gemeente stellen ieder een eigen omgevingsvisie op om op die manier de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te kunnen bereiken.

De gemeente legt in de omgevingsvisie haar ambities en beleidsdoelen vast. Deze omgevingsvisie ligt voor een lange termijn vast en is integraal. Dit houdt in dat de omgevingsvisie alle terreinen van de fysieke leefomgeving omvat. Deze visie geldt voor het hele grondgebied en mag, indien gewenst, opgesteld worden met een andere gemeente of met de provincie.

2. Het omgevingsprogramma³⁸ (nu - bijvoorbeeld Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit)

In een omgevingsprogramma kunnen maatregelen om de fysieke leefomgeving te beschermen, te beheren, te gebruiken of te ontwikkelen worden opgenomen. Een omgevingsprogramma kan worden ingezet om beleidsonderwerpen uit de omgevingsvisie te concretiseren of uit te werken. Het omgevingsprogramma bindt alleen het bestuursorgaan dat het opgesteld heeft.

3. Algemene Rijksregels over activiteiten³⁹ (nu: Activiteitenbesluit, Besluit bodemkwaliteit, Bouwbesluit etc.)

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3

³⁶ Van den Broek 2015, p. 184

³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3

³⁸ Van den Broek 2015, p. 186

³⁹ Van den Broek 2015, p. 216

Wanneer het voor de bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is om nationale regels te stellen, dan stelt het Rijk algemene Rijksregels vast. Deze algemene regels zijn opgenomen in vier verschillende AMvB's:

- Het Omgevingsbesluit
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving
- Het Besluit activiteiten leefomgeving
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving

Deze AMvB's geven de regels voor de praktische uitvoering van de wet. Deze AMvB's zijn nog niet definitief vastgesteld, maar zijn net afgerond in de Eerste Kamer.⁴⁰

4. Decentrale regels⁴¹ (nu: bestemmingsplannen, verordeningen)

Decentrale overheden dienen onder de Omgevingswet alle regels over de fysieke leefomgeving bijeen te brengen in één regeling. Dit bevordert de inzichtelijkheid voor de initiatiefnemer. Decentrale overheden hebben ieder hun eigen decentrale regelgeving:

- Gemeente → Omgevingsplan
- Waterschap → Waterschapsverordening
- Provincie → Omgevingsverordening

Het omgevingsplan van de gemeente bevat de lokale regels voor de fysieke leefomgeving. In het omgevingsplan moeten regels opgenomen worden over functietoedeling en exploitatie, verleende omgevingsvergunningen voor afwijkende activiteiten en monitoring. Daarnaast kan de gemeente er nog meer in regelen, maar dit is niet verplicht. Denk hierbij aan omgevingswaarden, regels over activiteiten en maatwerkregels.

5. Omgevingsvergunning⁴² (nu: bouwvergunning, kapvergunning)

De omgevingsvergunning is het instrument om bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving te toetsen. Wanneer een boer een sloot wil dempen, of een ondernemer zijn of haar bedrijf wil uitbreiden dient er een verandering in de fysieke leefomgeving plaats te vinden. De omgevingsvergunning toetst of dit mag. De vergunningplichtige activiteiten zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving, de provinciale omgevingsverordening, het gemeentelijk omgevingsplan of de waterschapsverordening.

6. Projectbesluit⁴³ (nu: inpassingsplan Wro, tracébesluit, projectplan etc.)

⁴⁰ Rijksoverheid, Behandeling AMvB's Omgevingswet in Eerste Kamer afgerond, 13 juni 2017

⁴¹ Van den Broek 2015, p. 191-195

⁴² Van den Broek 2015, p. 233

⁴³ Van den Broek 2015, p. 288

Met het projectbesluit kan het bevoegd gezag toestemming geven voor complexe projecten in de fysieke leefomgeving. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn: het aanleggen van een hoofdweg of het versterken van de primaire waterkering. Het projectbesluit geldt niet voor de gemeente maar is alleen van toepassing op de provincie, het waterschap en het Rijk. Het verantwoordelijke bestuursorgaan mag het projectbesluit nemen.

3.2 Het Omgevingsplan

Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet. De definitie van het omgevingsplan is te vinden in art. 2.4 Ow en luidt:

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Het Omgevingsplan vervangt het huidige bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is een juridisch document waarin de gebruiks- en bouw mogelijkheden voor een gebied worden vastgelegd. Een bestemmingsplan bestaat uit een drietal onderwerpen op grond van art. 4.4 Wro:⁴⁴

- Toelichting

De toelichting is de ruimtelijke onderbouwing van het bestemmingsplan. Hierin wordt onder andere het doel, het beleid, een beschrijving van het plangebied, de relevante omgevingsaspecten en de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan beschreven.

- Verbeelding

De verbeelding is een digitaal raadpleegbare kaart waarin de bestemmingen staan opgenomen. Deze kaart voldoet aan de landelijke standaarden.

- Regels

In bestemmingsplannen staan regels opgenomen. In deze regels staat het gebruik geregeld voor alle bestemmingen. Ook staan in dit onderdeel de bouw- en sloopvoorwaarden.

Met de komst van de Omgevingswet komt het bestemmingsplan te vervallen en komt daar een nieuw instrument voor in de plaats: het omgevingsplan. Het omgevingsplan strekt echter verder dan het bestemmingsplan.

In art. 4.1 lid 1 Ow wordt een verduidelijking gegeven aan art. 2.4 Ow. In dit artikel wordt bepaald dat in het omgevingsplan, met het oog op de doelen van de wet, regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Art. 4.2 lid 1 Ow geeft aan dat in het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet bevatten die met het oog op de doelen van de wet daarop nodig zijn.⁴⁵

⁴⁴ Infomil, Uitleg bestemmingsplan, te vinden op: www.infomil.nl

⁴⁵ Struikma, TBR 2017/21

In het omgevingsplan moet een toedeling van functies aan locaties worden gegeven. Deze functies geven aan wat er op een locatie mogelijk is. Een functietoekenning heeft ten minste twee essentiële kenmerken.⁴⁶

- **Functiekenmerken**

Functiekenmerken geven een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid aan het desbetreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan functies als “bedrijventerrein” of “monument”.

- **Locatiekenmerken**

Naast functiekenmerken kent een functietoekenning ook een locatiekenmerk. Een locatiekenmerk duidt een onderdeel van de fysieke leefomgeving aan. Een locatiekenmerk is een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of een ander object.

De opname van deze functies in het omgevingsplan moeten meewerken aan de zorg voor de fysieke leefomgeving en moeten bijdragen aan de maatschappelijke doelen die volgen uit art. 1.3 Ow.⁴⁷

Het omgevingsplan omvat, naast een toedeling van functies, ook decentrale regels over het beschermen, beheren en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit houdt in dat alle gemeentelijke verordeningen die gaan over het beschermen, beheren en benutten van de fysieke leefomgeving opgenomen moeten worden in het omgevingsplan.

Een gemeentelijke verordening is een algemeen verbindend voorschrift, vastgesteld op gemeentelijk niveau. Deze voorschriften gelden voor iedereen binnen de gemeente en bevatten regels om de gemeente netjes en leefbaar te houden.⁴⁸

Het belangrijkste voorbeeld van een gemeentelijke verordening is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Iedere Nederlandse gemeente heeft deze verordening. De APV gaat vooral over de regelgeving rondom openbare orde en veiligheid. Andere verordeningen kunnen regels bevatten over bijvoorbeeld afvalstoffen of het organiseren van evenementen. Per 1 januari 2021 is het de bedoeling dat alle gemeentelijke verordeningen, gaande over de fysieke leefomgeving, in het omgevingsplan belanden.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, op 1 januari 2021, heeft iedere gemeente een omgevingsplan van rechtswege. Het omgevingsplan van rechtswege is opgenomen in art. 11.73 IOw. Het omgevingsplan van rechtswege bestaat uit twee onderdelen:⁴⁹

1. Art. 11.73 lid 1 IOw

De geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten en inpassingsplannen.

2. Art. 22.2 lid 1 Ow

Bepaalde algemene regels die niet terugkomen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

⁴⁶ Van den Broek 2015, p. 193

⁴⁷ Van den Broek 2015, p. 191

⁴⁸ Albers 2013, p. 229

⁴⁹ van Oosten 2017.

De gemeentelijke verordeningen die over de fysieke leefomgeving gaan maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan van rechtswege. Deze moeten echter wel opgenomen worden in het uiteindelijke omgevingsplan.

Met ingang van het omgevingsplan van rechtswege start de overgangsfase. Tijdens deze fase krijgen gemeenten de tijd om hun bestemmingsplannen en verordeningen om te zetten in een omgevingsplan. Dit plan dient te voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving. In deze overgangsfase krijgen gemeenten de tijd om te zien welke regels uit oude plannen en verordeningen behouden blijven, aangepast moeten worden of geüniformeerd moeten worden.

4. Crisis- en herstelwet

De Crisis en herstelwet⁵⁰ is een wet van 18 maart 2010 en houdt regels in omtrent versnelde ontwikkeling van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Waar de Chw eerst een tijdelijke wet zou zijn, is op 25 april 2013 de Chw permanent gemaakt. De kern van de wet houdt in dat met aangepaste procedures het ontwikkelen van ruimtelijke projecten sneller verloopt. Dit hoofdstuk geeft een uitleg over het doel, de inhoud en de opbouw van de wet. Ook zal dit hoofdstuk dieper ingaan op de definitie en de juridische mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

4.1 Doel en inhoud van de Chw

De Chw is in 2010 in het leven geroepen ten tijde van de economische crisis. Deze economische en financiële crisis zorgde voor een stagnatie in de bouw. De gehele bouw lag stil, vanwege het tekort aan bouwprojecten. De Chw is erop gericht om infrastructurele projecten zoals grote bouwprojecten en projecten op het gebied van energie, innovatie en duurzaamheid, te versnellen. Procedures voor deze projecten worden versneld, het aantal benodigde vergunningen wordt verkleind en er wordt meer duidelijkheid gecreëerd over de bestuurlijke verantwoordelijkheden van bestuursorganen. Deze procedurele versnellingen voor aangewezen projecten werken doelgericht mee aan het vergroten van de werkgelegenheid en de duurzaamheid.

De Chw kent twee verschillende categorieën maatregelen:⁵¹

1. Maatregelen voor afgebakende lijsten met projecten en bevoegdheden

Deze maatregelen zijn opgenomen in de Chw en zijn van toepassing op de projecten, zoals zij zijn aangewezen in de Chw.

2. Wijzigingen van bijzondere wetten

Een aantal bijzondere wetten zijn gewijzigd met de komst van de Chw. Deze wijzigingen zijn te vinden in de Chw zelf en zijn ook van toepassing op alle projecten waar deze bijzondere wetten voor gelden.

⁵⁰ Stb 2010, nr. 135

⁵¹ Infomil, Chw in het kort, te vinden op infomil.nl

Horende bij de Chw is het Besluit uitvoering Chw, een AMvB. Middels deze AMvB worden, twee keer per kalenderjaar, nieuwe projecten aan de Chw toegevoegd. Deze toevoeging van projecten gebeurt middels het toevoegen van tranches aan de wet. Tot op heden zijn er 17 tranches toegevoegd aan de Chw.

De Chw is opgebouwd in vijf verschillende hoofdstukken. Hieronder volgt een overzicht van deze hoofdstukken.⁵²

Hoofdstuk 1 – bijzondere bepalingen voor projecten

Het eerste hoofdstuk van de Chw bevat de versnellingen van de bestuursrechtelijke procedures. Deze versnellingen gaan vooral over de beroepsfase: termijnen voor de rechter worden ingekort en decentrale overheden kunnen niet langer in beroep tegen een besluit van de centrale overheid. Deze versnellingen zijn gericht op de aangewezen specifieke projecten die voortvloeien uit bijlagen van de Chw en het Besluit uitvoering Chw.

Hoofdstuk 2 – Bijzondere voorzieningen

In het tweede hoofdstuk worden zes verschillende bijzondere voorzieningen geïntroduceerd en uitgelegd:

- Ontwikkelingsgebieden

Deze afdeling van de Chw maakt het mogelijk om te experimenteren met het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. De ontwikkelingsgebieden waar dit mogelijk is, worden aangewezen bij AMvB.

- Innovatie

Wettelijke grenzen kunnen in deze afdeling opzij gezet worden om tijdelijke experimenten mogelijk te maken. Denk hierbij aan innovaties, crisisbestrijding en bevordering van de duurzaamheid.

- Radarzonering (vervallen sinds oktober 2012)

De minister van Defensie maakt de grenzen van radarverstoringgebieden bekend en laat weten wat in deze gebieden de maximale bouwhoogte is. Gemeenten kunnen tussen deze grenzen vrij bouwen.

- Tijdelijke verhuur te koop staande woningen (vervallen sinds juli 2013)

De mogelijkheden om te koop staande woningen tijdelijk te verhuren is verruimd. Vanaf 1 juli 2013 is dit geregeld in de Leegstandwet.

- Versnelde uitvoering van bouwprojecten

Middels deze afdeling kunnen (kleinschalige) woningbouwprojecten versneld uitgevoerd worden.

- Versnelde uitvoering van lokale projecten met nationale betekenis

Deze afdeling is een aanvulling op de voorgaande afdeling. Hier gaat het om projecten als grootschalige stadsvernieuwing, herontwikkeling van stationsgebieden of grote woningbouwprojecten.

Hoofdstuk 3 – Wijziging van diverse wetten

⁵² Infomil, Chw in het kort, te vinden op infomil.nl

In dit hoofdstuk worden een aantal wetten, waaronder de Wro, Wabo en Wet geluidhinder, permanent aangepast. In dit hoofdstuk is een overzicht te vinden van alle wetten die met de Chw zijn gewijzigd. Sommige wetten zijn ingrijpend gewijzigd, soms betreft het kleine reparaties.

Hoofdstuk 4 – Wijziging van lagere regelgeving

In dit hoofdstuk worden drie verschillende besluiten gewijzigd.

Hoofdstuk 5 – Overgangs- en slotbepalingen

In het laatste hoofdstuk van de Chw worden de overgangs- en procedurele aspecten geregeld. Hier wordt bijvoorbeeld het Besluit uitvoering Chw genoemd, het overgangsrecht en de inwerkingtreding genoemd.

4.2 Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

De komst van de Omgevingswet zal een aantal zaken veranderen. De manier waarop bestuursorganen met ruimte omgaan, de komst van uitnodigingsplanologie en de rol die bestuursorganen spelen zullen veranderen. De Chw biedt gemeenten de kans om alvast aan de slag te gaan in de geest van de Omgevingswet. Een van deze mogelijkheden is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

4.2.1 art. 7c Besluit uitvoering Chw

Op basis van art. 2.4 Chw kan er van wet- en regelgeving worden afgeweken middels een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. In feite is het BVR een voorloper van het omgevingsplan. De uitvoering van art. 2.4 Chw vindt plaats in art. 7c lid 1 Besluit uitvoering Chw. Dit artikel luidt:

In aanvulling op artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening kunnen in het bestemmingsplan ook regels worden gesteld, die strekken ten behoeve van het:

- a. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

In feite houdt dit artikel in dat in een BVR dus de regels uit art. 3.1 lid 1 Wro moeten zitten, maar dat er ook aanvullende regels opgenomen mogen worden, wanneer deze regels de maatschappelijke doelen uit art. 1.3 Ow ten goede komen. Tot begin 2017 zijn er al 152 duurzame innovatieve experimenten onder de Chw gestart die vooruitlopen op het omgevingsplan uit de Ow.⁵³

⁵³ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids: bestemmingsplan-met-verbrede-reikwijdte, november 2015, p. 12.

Art. 7c Besluit uitvoering Chw biedt in ieder lid een nieuwe juridische afwijkingsmogelijkheid om mee te experimenteren. Hieronder volgt een overzicht van alle juridische afwijkingsmogelijkheden per lid van art. 7c Besluit uitvoering Chw.

	Afwijkingsmogelijkheid	Omschrijving
Art. 7c lid 1 Besluit uitvoering Chw	Verbrede reikwijdte	Naast goede ruimtelijke ordening, ook regels t.b.v. veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit.
Art. 7c lid 2 Besluit uitvoering Chw	Looptijd	Looptijd wordt verlengd naar 20 jaar in plaats van de voorgaande 10 jaar.
Art. 7c lid 3 Besluit uitvoering Chw	Voorlopige bestemming	Het toewijzen van een voorlopige bestemming voorafgaand aan definitieve bestemming (looptijd naar 10 jaar in plaats van 5 jaar).
Art. 7c lid 4 Besluit uitvoering Chw	Integreren van verordeningen	Integreren van lokale verordeningen m.b.t. de fysieke leefomgeving in het BVR.
Art. 7c lid 5 Besluit uitvoering Chw	Meldingsplicht	Verbod om zonder melding bepaalde activiteiten te verrichten.
Art. 7c lid 6/7 Besluit uitvoering Chw	Beleidsregels	Mogelijkheid tot het stellen van een open norm, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bevoegdheid afhankelijk is van beleidsregels. Beleidsregels met betrekking tot welstand worden door de gemeenteraad vastgesteld (lid 7).
Art. 7c lid 8 Besluit uitvoering Chw	Planschade	Directe planschade voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen.
Art. 7c lid 9 Besluit uitvoering Chw	RO-standaarden	Mogelijkheid om af te wijken van de standaarden waarvan een bestemmingsplan moet worden ingericht en digitaal ter beschikking moet worden gesteld.

Art. 7c lid 10/11 Besluit uitvoering Chw	Fasere kostenverhaal	Bevoegdheid om te bepalen dat het exploitatieplan wordt vastgesteld bij de omgevingsvergunning voor bouwen i.p.v. bij het plan.
Art. 7c lid 12 Besluit uitvoering Chw	Maatwerkregels	Mogelijkheid tot opname van gebiedsgerichte geluidswaarden.
Art. 7c lid 13/14 Besluit uitvoering Chw	Indieningsvereisten	De indieningsvereisten en beoordelingsregels bij afwijken van het bestemmingsplan zijn verbreed van “goede ruimtelijke ordening” naar “fysieke leefomgeving”.

Tabel 4.1 – afwijkingsmogelijkheden op grond van art. 7c Besluit uitvoering Chw⁵⁴

Omdat in dit onderzoek dieper in wordt gegaan op de verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan en de integratie van verordeningen in het BVR, wordt dit tweetal afwijkingsmogelijkheden in onderstaande paragrafen nader toegelicht.

4.2.2 Verbrede reikwijdte

De verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan duidt voornamelijk op het feit dat de fysieke leefomgeving centraal staat en niet langer de “goede ruimtelijke ordening”. Er kunnen in het BVR ook regels opgenomen worden die te maken hebben met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Concreet houdt dit in dat er regels opgenomen kunnen worden over onder andere deze onderwerpen:⁵⁵

- Het waarborgen van de veiligheid
- Het beschermen van de gezondheid
- Het beschermen van het milieu
- Het beschermen van stedenbouwkundige of landschappelijke waarden
- Welstand
- Duurzaamheid
- Natuurbescherming

In de gemeentelijke praktijk heeft de verbrede reikwijdte een aantal gevolgen:

1. Meer integrale aanpak

⁵⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids: bestemmingsplan-met-verbrede-reikwijdte, november 2015, p. 26, tabel 3.1.

⁵⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids: bestemmingsplan-met-verbrede-reikwijdte, november 2015, p. 27.

Er kan meer worden opgenomen in het plan, wat betekent dat de werkwijze verbreed wordt. Hierdoor neemt het aantal losse besluiten af en is de aanpak, formulering, inhoud en doorwerking van het plan meer integraal dan bij een regulier bestemmingsplan.

2. Opname van lokale verordeningen

Er kunnen in het BVR lokale verordeningen worden opgenomen. Dit dwingt de gemeente tot een goede onderlinge afstemming en zal leiden tot deregulering. Alle regels omtrent de fysieke leefomgeving zijn dan voor de burger op één plek te vinden. Dit scheidt duidelijkheid.

3. Gebiedsgericht werken

Het werken met een BVR vraagt niet alleen om een meer integrale aanpak, maar ook om een gebiedsgerichte aanpak. Het gebied staat centraal en op die wijze kunnen tegenstrijdige belangen vooraf al uit onderhandeld worden. Door inwoners en ontwikkelaars mee te nemen in het maken van het BVR ontstaat er een gezamenlijk resultaat waarbij alle belangen zijn gediend.

Het BVR biedt dus, ruim voordat de Omgevingswet in werking treedt, mogelijkheden om de maatschappelijke doelen van de wet (art. 1.2 Ow) te dienen. Het BVR toont dus een duidelijke link tussen de Chw (en het Besluit uitvoering Chw) en de Omgevingswet. Dit maakt het BVR een goed experiment om alvast aan de slag te gaan met het omgevingsplan.

4.2.3 Opnemen lokale verordeningen

Het Besluit uitvoering Chw maakt het ook mogelijk om gemeentelijke verordeningen op te nemen in het BVR. Dit zal leiden tot minder regels, maar ook tot beter op elkaar afgestemde regels. Inwoners en ontwikkelaars kunnen in één oogopslag zien welke regels er gelden in welk gebied. Om te kunnen bepalen welke verordeningen in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, kunnen onderstaande stappen worden doorlopen:

1. Fysieke leefomgeving

In de Omgevingswet staat de fysieke leefomgeving centraal. Er is een niet-limitatieve opsomming gegeven van onderwerpen die onder dit begrip vallen in art. 1.2 Ow. Middels dit artikel kan er bepaald worden wat er wel en niet onder de fysieke leefomgeving valt. Alle regels die onder de fysieke leefomgeving vallen, kunnen worden opgenomen in het BVR.

2. Rechtskarakter van regelingen

Bestuursorganen kunnen verschillende besluiten nemen. In onderstaand schema is uitgelegd welke besluiten een bestuursorgaan kan nemen.



Tabel 4.2 – Overzicht besluiten van bestuursorganen⁵⁶

In het BVR mogen alleen algemeen verbindende voorschriften worden opgenomen. Beschikkingen en beleidsregels mogen dus niet worden opgenomen in het BVR. Het moet namelijk gaan om regels die alle burgers direct binden of regels waar alle burgers rechten aan kunnen ontlelen. Dit is bij beschikkingen, die niet alle burgers binden maar slechts een persoon of een groep, en beleidsregels, die alleen de gemeente binden en niet de burgers, niet het geval.

3. Motief van de regeling

Verordeningen en andere regelingen worden altijd opgesteld met een bepaalde doelstelling die erachter schuil gaat. Als die doelstelling niet strekt tot de zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving, dan mag deze regeling niet geïntegreerd worden in het BVR. Sommige regelingen (denk hierbij aan de APV of evenementenregelingen) kunnen ook gesplitst worden. Het deel dat gaat over de fysieke leefomgeving zal worden opgenomen in het BVR, de rest van de regeling kan blijven bestaan in de verordening zoals die bedoeld is.

4. Bevoegd gezag

De Omgevingswet erkent op lokaal niveau de raad en het College als bevoegd gezag. Regelingen waarin de burgemeester erkent wordt als bevoegd gezag, kunnen niet opgenomen worden in het BVR.

Hoewel bovenstaande criteria vrij uitgebreid zijn, heeft de werkgroep “reikwijdte omgevingsplan” een notitie reikwijdte omgevingsplan⁵⁷ opgesteld. In deze notitie is een driedeling gemaakt van onderwerpen die

⁵⁶ Konijnenbelt 2014, p. 154

⁵⁷ Werkgroep reikwijdte omgevingsplan, Notitie reikwijdte omgevingsplan, datum onbekend.

moeten, niet mogen of kunnen worden opgenomen in het BVR. Deze niet-limitatieve driedeling ziet er als volgt uit:

Moeten worden opgenomen in omgevingsplan	Mogen niet worden opgenomen in omgevingsplan	Kunnen worden opgenomen in omgevingsplan
Regelingen die voldoen aan het stappenplan zoals hiervoor beschreven is.	Regelingen waarbij de burgemeester aangemerkt wordt als het bevoegd gezag.	Dit zijn de variabele plaatsgebonden regels waarbij de burgemeester niet het bevoegd gezag is en persoonsgebonden regels.
Voorbeelden hiervan zijn de gebiedsaanwijzingen samenhangende met regels over evenementen, markten, prostitutie, vuurwerk, externe veiligheid, geluid, geur. Art. 2.2 Wabo	Voorbeelden hiervan zijn openbare orde en veiligheid bij evenementen, verordening op de kansspelen, delen van de APV.	Voorbeelden hiervan zijn opstelling van marktkraam, toewijzing marktplaats op basis van anciënniteit.

Tabel 4.3 – Driedeling van onderwerpen die moeten, kunnen, of niet mogen worden opgenomen in omgevingsplan.⁵⁸

4.3 Van Chw naar Transitiewet

Eind maart heeft minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kajsa Ollongren, een ontwerpwijziging van de Crisis- en Herstelwet naar de Raad van State gestuurd. Op deze wijze krijgen Overheden meer mogelijkheden om projecten te realiseren en procedures te verkorten. Dit stimuleert de woningbouwproductie.

Het wetsvoorstel is toegezonden aan de Raad van State. De tekst van het wetsvoorstel en het uiteindelijke advies van de Raad van State worden openbaar gemaakt bij indiening bij de Tweede Kamer. Hoewel de tekst van het wetsvoorstel nog niet openbaar is, zijn er uit het persbericht⁵⁹ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal wijzigingen te onderscheiden.⁶⁰

⁵⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids: bestemmingsplan-met-verbrede-reikwijdte, november 2015, p. 42.

⁵⁹ Rijksoverheid, Stimulans voor woningbouwproductie, 29 maart 2018

⁶⁰ de Zeeuw 2018.

Allereerst zal de aanwijzingsprocedure voor Chw-experimenten verkort worden. De doorlooptijd ligt nu tussen de 9 en 14 maanden. Hoogstwaarschijnlijk zal de aanwijzingsprocedure, die nu per AMvB verloopt, een aanwijzingsprocedure bij ministeriële regeling worden. Dit is sneller en procedureel simpeler. Daarnaast zullen ook de criteria waaraan Chw-experimenten moeten voldoen worden gewijzigd. Momenteel zijn de criteria veeleisend en ligt de lat erg hoog. De wijziging van de criteria zal waarschijnlijk beter aansluiten op het kernpunt van de Omgevingswet: “een verbetering van de leefomgeving”.

De kern van de wetwijziging is het openlijk, breder en sneller anticiperen op de Omgevingswet en het bevorderen van de woningbouwproductie. De Transitiewet zal waarschijnlijk beter anticiperen op de doelen van de Omgevingswet. Het is uiteraard nog even afwachten wat er precies zal gebeuren, omdat de tekst van het wetsvoorstel nog niet bekend is en er nog een advies van de Raad van State op de planning staat.

5. BVR Leiden-Noord

In dit hoofdstuk zal dieper ingegaan worden op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Leiden-Noord. Dit hoofdstuk is gebaseerd op het afgenomen interview, te vinden in bijlage 2.4.

Op basis van de Crisis- en herstelwet kunnen gemeenten experimenteren met een omgevingsplan, middels een zogenaamd bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Ook de gemeente Leiden gaat experimenteren met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dit BVR heet Leiden-Noord.

Op grond van de actualisatieplicht voor bestemmingsplannen, voortvloeiende uit art. 3.1 lid 2 Wro, dient ieder bestemmingsplan iedere tien jaar opnieuw vastgesteld te worden. Volgens deze wet moet er uiterlijk 30 september 2019 een nieuw, geactualiseerd bestemmingsplan worden vastgesteld voor Leiden-Noord.

Echter komt binnenkort deze actualiseringsplicht te vervallen⁶¹, zodat gemeenten zich kunnen focussen op het (experimenteren met het) omgevingsplan.

Het plangebied Leiden-Noord leent zich goed voor een experiment als het BVR. Het is een gebied met veel verschillende functies. Daarnaast kent het gebied weinig dynamiek, bijvoorbeeld niet veel transformaties van het gebied. Het is een conserverend bestemmingsplan: de geldende regels moeten er gewoon in worden verwerkt. De opdracht voor dit plangebied is in ieder geval het opnemen van de bestaande regels en constateren welke problemen je tegenkomt wanneer je verder wil dan dat. Het plan is expliciet niet bedoeld om deze problemen ook op te lossen.

Het plan is door de aanmeldfase heen. Het viel mee hoelang deze fase duurde voor dit plan, omdat de aanmelding op het juiste moment binnenkwam. Er werd twee maanden voor het sluiten van de aanmeldprocedure gestart met het plan en de aanmeldnotitie, waardoor er nog net genoeg tijd was om te handelen naar de aanmeldprocedure. Het plan is nog niet opgenomen in het Besluit uitvoering Chw. Het plan zit nog in de concept-tranche 17 Besluit uitvoering Chw.⁶²

Het plan is bedoeld om alvast te oefenen in het kader van de Omgevingswet. Het plan kent vijf hoofddoelen:

1. Een plan opstellen in de geest van de Omgevingswet
2. Ervaring opdoen hoe zo'n plan er inhoudelijk uit ziet
3. Uitvinden welke processen er nodig zijn om dit plan op te stellen
4. Signaleren van knelpunten en duiden hoe en waar/wie deze moet oplossen
5. Een actueel juridisch-planologisch kader opstellen voor het bestemmingsplangebied Leiden-Noord, met als uitgangspunt het huidige sectorale beleid

Hierbij dient natuurlijk rekening gehouden te worden met de maatschappelijke doelen die uit de wet voortvloeien en de daarbij behorende verbeteropgaven. Dit zijn niet alleen de vier verbeteropgaven die in de Omgevingswet worden beschreven, maar ook de door de gemeente Leiden zelfbenoemde verbeteropgave "participatie".

Deze vloeien voort uit een drietal ambities:

1. Een plan waarin de toegankelijkheid en leesbaarheid voor burgers, bedrijven centraal staan
2. Regels en beleid die te maken hebben met de fysieke leefomgeving integreren in een plan
3. Nog nader te bepalen ambities vooruitlopend op de doelstelling en de verbeterdoelen van de Omgevingswet, inclusief participatie.

Het is dus de bedoeling dat in het BVR diverse verordeningen opgenomen gaan worden. Dit onderdeel wordt gezien als losse factor in het BVR. Het is handig als het onderdeel "verordeningen" straks een los spoor wordt, naast het BVR zelf. De werkgroep die zich hiermee bezig gaat houden, houden zich dan alleen bezig met verordeningen, niet met de rest van het BVR. Op deze wijze is er straks, wanneer de Ow in werking

⁶¹ Rijksoverheid, Gemeenten kunnen focussen op omgevingsplan, 14 april 2018

⁶² Ontwerpbesluit uitvoering Crisis- en herstelwet (17^e tranche), 19 maart 2018

treedt, een plan over hoe en welke verordeningen opgenomen moeten worden. Dit voorkomt dat dit straks, als de Ow in werking is getreden, allemaal nog uitgezocht moet worden.

In Leiden-Noord is er een keuze gemaakt om alvast vijf verordeningen op te nemen:

- Erfgoedverordening
- Bomenverordening
- Ligplaatsenverordening
- APV, deels (honden-uitlaatplaatsen)
- Parkeerverordening

6. Resultaten uit interviews

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de afgenomen interviews besproken. De interviews zijn te kwalificeren als semigestructureerde interviews, er is vooraf een interviewschema opgesteld, maar hier is soms vanaf geweken. De interviews zijn afgenomen aan de hand van de topiclijst die is opgenomen in Bijlage 3.1. Deze topics zijn gericht op de twee onderwerpen die centraal staan in dit afstudeeronderzoek: de verbeteropgaven en de gemeentelijke verordeningen. Ook is er in de interviews gevraagd naar de praktijkervaringen met het opstellen van het BVR.

In totaal zijn er negen verschillende gemeenten geïnterviewd. De gemeenteprofielen zijn opgenomen in Bijlage 2.2 van dit afstudeeronderzoek. De gespreksverslagen van de interviews zijn te vinden in Bijlage 2.3.

6.1 Resultaten t.a.v. de verbeteropgaven

In deze paragraaf worden de resultaten uit de interviews besproken omtrent het topic “verbeteropgaven”. Er is in de interviews gevraagd naar de vijf verschillende verbeteropgaven. De verschillende verbeteropgaven worden hieronder besproken.

6.1.1 Vergroten van het gebruiksgemak

Deze verbeteropgave strekt verder dan alleen het verhogen van het gebruiksgemak. Het gaat namelijk ook over een vergroting van de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het omgevingsrecht.

Twee van de ondervraagde gemeenten geeft aan dat het BVR niet per se heeft bijgedragen aan een verbetering van deze verbeteropgave, maar geeft ook aan dat er geen verslechtering heeft plaatsgevonden. Met name de gemeente Almere geeft in beide plannen aan dat het gebruiksgemak hetzelfde is gebleven als bij de “gewone” bestemmingsplannen.

Gemeenten geven herhaaldelijk aan dat een winst voor het verhogen van het gebruiksgemak te behalen is bij het experimenteren met een nieuwe viewer. Een viewer is een softwareprogramma waarmee bepaalde bestanden bekeken kunnen worden die een normale browser niet kan laten zien. Gemeenten gebruiken viewers met name om hun bestemmingsplannen te laten zien. Ruimtelijkeplannen.nl is een voorbeeld van een viewer, op deze website staan alle huidige bestemmingsplannen van alle gemeenten in Nederland.

Gemeenten geven aan dat ruimtelijkeplannen.nl niet genoeg mogelijkheden biedt en dat zij daarom aan het experimenteren zijn met een nieuwe viewer. De gemeente Deventer en de gemeente Den-Haag zijn nog niet lang bezig met het experimenteren met een nieuwe viewer, maar ook zij verwachten dat een viewer de inzichtelijkheid van gemeentelijke regels ten goede komt.

Gemeente Rijssen-Holtten is erg ver bij het ontwikkelen van een eigen viewer. Middels deze viewer (een Dezza RO Viewer) kan er meer mogelijk gemaakt worden richting de burger. Er kan verschillende informatie in deze viewer gezet worden, welke direct zichtbaar is voor de burger. Ook is er een koppeling gemaakt met het OLO. Met één klik op de kaart kan een burger zien wat er mogelijk is op het gebied. De koppeling met het OLO zorgt dat de burger direct een vergunning kan aanvragen. Dit soort koppelingen maken het omgevingsrecht voor de burger inzichtelijker. Het gemakkelijk en snel vinden van de juiste informatie zal het gebruiksgemak voor de burger verhogen.

Om het gebruiksgemak van het BVR of omgevingsplan te vergroten zijn er bij sommige gemeenten toelichtingen op de juridische regels opgenomen. In de gemeente Breda ligt het plan om met toelichtingen te gaan experimenteren. Dit houdt in dat er regels opgenomen worden in het plan, maar ook toelichtingen. Deze toelichtingen zijn het wat, waarom en het doel van de regel. Op deze manier hoopt de gemeente Breda het plan toegankelijker te maken voor burgers.

De gemeente Beverwijk heeft ook met toelichtingen gewerkt. Het plan is gemakkelijk en prettig leesbaar geworden dankzij deze toelichtingen. De juridische regels zijn toch het lastigst te lezen in het plan, maar de

toelichtingen (het wat, waarom, doel) maken het juist minder moeizaam. De gemeente Beverwijk stelt zelfs

dat hun plan digitaal beter leesbaar is dan analoog, omdat de burger digitaal door de verschillende lagen van kaarten door kan kijken en analoog de samenhang van de verschillende lagen niet zichtbaar is.

Er zijn ook twee gemeenten aan het experimenteren met de één-loket-gedachte van de Omgevingswet.

Straks, als de Ow in werking treedt, dan kunnen ontwikkelaars bij één loket zijn voor hun project in plaats van bij allerlei verschillende loketten. De gemeente Venlo en de gemeente Dordrecht hebben alle regelgeving op een plaats ondergebracht. Bij de gemeente Venlo gaat het om alle gemeentelijke regels en de bestemmingsplannen. De gemeente Dordrecht gaat echter verder, zij hebben ook de regelgeving van de Veiligheidsregio, de OD en het Waterschap opgenomen in hun plan. Dit vergroot de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht.

Echter zijn er ook gemeenten die aangeven dat het gebruiksgemak verslechterd is. Dit kan soms ook niet anders, want de materie blijft voor buitenstaanders erg lastig. De gemeente Deventer geeft aan dat de ingewikkeldheid van diverse regels niet bijdragen aan een verbetering van het gebruiksgemak.

Bij de gemeente Den-Haag is geprobeerd om de onnodige onderzoekskosten voor de gemeente terug te dringen door deze aan de ontwikkelaars te laten. De gemeente heeft hierdoor minder kosten aan onnodige onderzoeken, maar de ontwikkelaar moet meer regelen. Hierdoor is het plan moeilijk leesbaar en zijn de regels niet altijd even makkelijk.

De gemeente Dordrecht geeft zelfs aan dat het plan averechts werkt en juist voor een verkleining van het gebruiksgemak zorgt. De gemeente verplicht met dit plan ontwikkelaars om zelf bepaalde onderwerpen te gaan regelen (duurzaamheid, waterveiligheid etc.). De gebruiksvriendelijkheid van het plan wordt dus verlaagd, omdat het aantal regels waar de ontwikkelaar zich aan moet houden flink verhoogd wordt.

Gemeenten zijn dus verdeeld over deze verbeteropgave. Veel van hen zijn van mening dat het experimenteren met een eigen viewer, het toelichten van de juridische regels en de één-loket-gedachte bij zullen dragen aan een vergroting van de inzichtelijkheid, toegankelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Echter geven gemeenten ook aan dat het BVR niet per se bijdraagt aan deze verbeteropgave en in enkele gevallen werkt het BVR juist averechts.

6.1.2 Bewerkstelligen van samenhangende benadering

Deze verbeteropgave gaat over het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.

Een aantal gemeenten zijn gestart met het maken van een plan met een klein kernteam. Bij Almere Floriade was het kernteam van de gemeente klein. Het is gestart bij de afdeling ROM (Ruimtelijke ordening en mobiliteit) en later uitgebreid naar een groter en breder team. Ook bij het andere plan van de gemeente Almere, Oosterwold, was er een klein kernteam met mensen van de afdeling ROM, ook dit is later uitgebreid. Bij de gemeente Beverwijk is het team klein begonnen en ook klein gebleven. Het team bestond uit een beleidsadviseur RO, stedenbouwkundige met af en toe een kleine bijdrage vanuit het team. Bij de gemeente Beverwijk is dit kleine team nooit uitgebouwd naar een groot team. Het gebrek aan capaciteit is in deze gemeente opgevangen door samenwerking met een extern bureau: Rho adviseurs.

Andere gemeenten zijn juist gestart met een groot en breed kernteam. Bij de gemeente Deventer bestaat het kernteam uit alle juridisch planologen die bij de gemeente Deventer werken. Daarnaast is er een projectgroep waar een milieuadviseur, iemand van vergunningen, juridisch planologen, geodatamensen, iemand van participatie en communicatie en stedenbouwers in zitten. Hier hoeft dus alleen het sociaal domein nog aangehaakt te worden.

Bij de gemeente Dordrecht zijn voornamelijk verkeer, economie, stedenbouw en beheer met het plan bezig geweest. Voorafgaand aan het plan is er een stedenbouwkundig masterplan opgesteld. Dit stedenbouwkundig masterplan is opgesteld door alle disciplines van de gemeente. Dit is ook duidelijk terug te lezen in het plan in het hoofdstuk “beeldkwaliteitsplan”.

Ook bij de gemeente Venlo is het plan breed opgepakt. Het team bestond uit beleidsbepalers: bestemmingsplanjuristen, stedenbouwkundigen en planologen, en beleidsuitvoerders: vergunningverleners, collega’s van ICT, toezicht en handhaving etc.. Wanneer het omgevingsplan afgerond is wordt dit niet alleen besproken met de inhoudelijke vakmensen, maar ook met de medewerkers van dienstverlening en de cultuur- en verandermanagers. In de gemeente Venlo zijn veel dwarsverbanden tussen veel afdelingen gelegd.

Het werken met een groot kernteam is positief bevonden in deze gemeenten, omdat op die manier alle afdelingen en collega’s kunnen zeggen wat zij willen zeggen. De regelgeving en besluitvorming komt op die manier vanzelf samenhangend tot stand.

Ook zijn er gemeenten die een samenhangende benadering hebben bewerkstelligd middels het werken vanuit een beleidsinventarisatie. Bij de gemeente Deventer heeft er een beleidsinventarisatie plaatsgevonden waarbij 60 verschillende collega’s bij betrokken waren. Aan de hand van deze beleidsinventarisatie is gekozen voor een bepaalde richting van de pilot.

Bij de gemeente Den-Haag was een van de uitgangspunten: laten we het beleid dat door de raad is vastgesteld als uitgangspunt nemen. Er is in Den-Haag geen integrale visie opgesteld, anders zou je deze visie kunnen gebruiken voor het uitwerken van je omgevingsplan. De tegenstrijdigheden zijn uit het beleid gehaald.

Ook bij de gemeente Rijssen-Holtten heeft er een grote inventarisatie plaatsgevonden van alle beleidsstukken. De beleidsstukken die van toepassing zijn op de fysieke leefomgeving heeft de gemeente laten ontsluiten, zodat ze straks klaar zijn om in de viewer opgenomen te worden.

De beleidsinventarisatie heeft dus geleid tot een samenhangende benadering van het beleid, omdat er in het omgevingsplan geredeneerd wordt vanuit het beleid dat al aanwezig was in de gemeente.

De gemeente Breda heeft geëxperimenteerd vanuit een gebiedsgerichte of kaartgerichte benadering. Een gebiedsgerichte benadering houdt in dat de benadering van een gebied echt vanuit het gebied gebeurt. Het ene gebied heeft een andere aanpak en bijvoorbeeld meer regels nodig dan een ander gebied. Het plangebied van de gemeente Breda is erg groot en vraagt om andere regels. Al het beleid en regels die er nu zijn, zijn niet gebiedsgericht geschreven. Hierom is gekozen voor een samenwerking met de afdeling wijkzaken. Zij gebruiken al een wijkgerichte aanpak.

Het is belangrijk om te starten met een groot en breed kernteam. Dit hebben een aantal gemeenten ook gedaan. De gemeenten die gestart zijn met een klein kernteam zijn in een later proces een bredere aanpak gaan hanteren of hebben dit opgelost met samenwerking met een extern bureau. Daarnaast werken gemeenten vanuit een beleidsinventarisatie aan het omgevingsplan of werken zij gebiedsgericht. Al met al wordt er wel flink gewerkt met deze verbeteropgave.

6.1.3 Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte

Deze verbeteropgave gaat over een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte door het mogelijk maken een actieve en flexibele aanpak van de doelen voor de fysieke leefomgeving.

Een drietal gemeenten geven aan hier niet mee bezig te zijn geweest voor het opstellen van het BVR/omgevingsplan. De gemeente Venlo geeft aan dat het eerste concept van het omgevingsplan niet zozeer bijdraagt aan een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte, omdat de focus daar niet ligt in het plan. Ook de gemeente Almere geeft aan dat zij bij het BVR Floriade niet per se gebruik hebben gemaakt van een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte. Er zijn in dit plan ook geen grenzen opgezocht en hiermee is de bestuurlijke afwegingsruimte dus niet gegroeid t.o.v. reguliere bestemmingsplannen. Ook de gemeente Dordrecht heeft bij het plan niet expliciet rekening gehouden met deze verbeteropgave. Zij vragen zich dan ook af of hen de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot wordt met het BVR.

Bij de gemeente Beverwijk moet een ontwikkelaar met het plan naar het gemeentebestuur om hen ervan te overtuigen dat het plan voldoet aan alle richtlijnen uit het BVR. Hierdoor heeft de gemeente dus altijd het laatste woord over ieder project. De afwegingsruimte bij deze projecten is dus voor de raad aanzienlijk vergroot.

Bij de gemeente Venlo en de gemeente Breda wordt expliciet aangegeven dat niet met deze verbeteropgave is gewerkt omdat de Ow nog onduidelijk is over hoe deze vergroting van de afwegingsruimte in te vullen is. Het Rijk laat veel regels los met de nieuwe Ow en laat veel over aan decentrale overheden. Eerst moet er een beeld geschetst worden van de plaatsen waar de decentrale overheden meer afwegingsruimte krijgen en hoe deze kunnen worden ingevuld. Daarna kan deze ruimte pas ingevuld worden.

Bij de gemeente Almere is de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot. Bij het plan Oosterwold is er met name op het gebied van milieu veel afgeweken van regelgeving en is er veel meer aan ontwikkelaars overgelaten. Mensen die een kavel kopen in het gebied moeten alles zelf doen (riolering aanleggen, uitwegen aanleggen etc.). Hierdoor is er voor ontwikkelaars dus veel meer mogelijk. Milieuhindercontouren moeten door bedrijven zelf opgelost worden. De grenzen van de bestuurlijke afwegingsruimte zijn dus vooral op het gebied van milieu opgezocht.

Bij de gemeente Rijssen-Holtten is het plan erg flexibel. Er is veel meer mogelijk dan voorheen, hierdoor ontstaat er veel meer ruimte. De Nota van Uitgangspunten die is vastgesteld door de raad biedt veel mogelijkheden. Projecten kunnen ingestoken worden op de manier zoals in de Nota van Uitgangspunten bedoeld wordt. Ook worden ontwikkelaars gestimuleerd om te checken of de burens in het gebied akkoord zijn met de plannen. Wanneer dit niet gebeurt is, staat de ontwikkelaar met 1-0 achter. Door regels te stellen in het BVR over zaken als dit, draagt het plan bij aan een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte.

In de zevende tranche van de Chw zijn een aantal vrijstellingen geformuleerd voor de nieuwe projecten die zijn toegevoegd aan de Chw. Een van deze projecten was de gemeente Den-Haag met hun BVR Binckhorst. Zij hebben bijna alle vrijstellingen benut en zij maken gebruik van alle mogelijkheden die de gemeente heeft. De vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte zit met name in de verbrede reikwijdte van het plan. Een aantal gemeenten heeft niets gedaan met deze verbeteropgave. Soms wegens onduidelijkheden, soms omdat er niet bij deze verbeteropgave is stil gestaan. Ondanks dat pakken allerlei gemeenten het allemaal anders aan en is de insteek bij alle gemeenten op een andere wijze vormgegeven.

6.1.4 Snellere en verbeterde besluitvorming

Deze verbeteropgave houdt in dat de procedure van besluitvorming sneller moet verlopen en moet verbeteren. Het is de bedoeling dat voor één project, één besluit nodig is.

Veel van de geïnterviewde gemeenten verwachten dat het besluitvormingsproces sneller zal gaan. Een aantal gemeenten laten het onderzoek los en laten dit door de ontwikkelaar doen. In Almere bij het BVR Oosterwold moet de ontwikkelaar in de voorfase van de aanvraag alle onderzoeken zelf doen. De gemeente laat hierbij zijn leidende rol los en stapt over op een faciliterende rol. De winst op de snelheid van de besluitvorming ligt hier dus juist in de voorfase. Hierbij hebben de vergunningverleners wel een andere rol gekregen: de toetsende rol is veel groter geworden. De lijntjes binnen de gemeente worden op deze manier korter en als dit straks soepel verloopt wordt hier ook tijd gewonnen.

In de gemeente Beverwijk zijn nog geen officiële aanvragen gedaan, dus daar moet officieel nog blijken of de besluitvorming sneller gaat of niet. Er wordt verwacht van wel, want ook hier zijn de onderzoekslasten verplaatst van de gemeente naar de ontwikkelaar. De gemeente adviseert ontwikkelaars om eerst alle onderzoeken te doen en hierna pas een plan in te dienen. Dit is de verstandigste keuze om vertraging van de besluitvormingsprocedure te voorkomen.

Naast de gemeente Beverwijk en de gemeente Almere schuift ook de gemeente Den-Haag de onderzoekslasten naar de ontwikkelaar. Ook hier zal de voorfase dus flink inlopen op de procedures van nu. Wanneer het plan er officieel ligt is het de bedoeling dat er binnen acht weken een omgevingsvergunning verleend kan worden.

Hoewel de gemeente Almere de onderzoekslasten bij het BVR Oosterwold doorschuift naar de ontwikkelaar hebben zij er bij het BVR Floriade voor gekozen om de onderzoekslasten bij zichzelf te houden. De onderzoeken zijn op hoofdlijnen door de gemeente zelf gedaan, waar dus tijd is bespaard voor de ontwikkelaars. Het milieuonderzoek moet wel door ontwikkelaars zelf gedaan gaan worden. Er zijn bij dit BVR nog geen echte aanvragen geweest, terwijl dit bij BVR Oosterwold wel het geval was. De initiatieven behorende bij dit BVR zitten nog in de voorfase van de besluitvormingsprocedure. Een echte toetsing van het bestemmingsplan en de besluitvormingsprocedure moet dus nog komen.

De gemeente Rijssen-Holtten werkt met een geheel andere manier om het besluitvormingsproces te versnellen: het principeverzoek. Een principeverzoek is een soort conceptaanvraag waar de ontwikkelaar in grote lijnen uitlegt wat de plannen zijn en welke voordelen dit oplevert voor de gemeente. Hierdoor kan de gemeente voorafgaande aan een “echte” procedure al aangeven of het plan kans van slagen heeft of niet. Dit

werkt mee aan een snellere besluitvormingsprocedure; de procedure kan na het principeverzoek sneller verlopen, omdat de gemeente op de hoogte is van de plannen. Daarnaast komt dit ook de verbetering van het besluitvormingsproces ten goede. Er worden geen plannen ingediend die geen kans van slagen hebben of die niet interessant genoeg zijn voor de gemeente.

De gemeente Breda maakt zich zorgen om de versnelling van de besluitvormingsprocedure. Sneller is volgens hen niet altijd beter. Mede hierom hebben zij in een brief aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu opgemerkt dat de verkorte besluitvormingstijd zorgelijk is.

Wel wordt er in de gemeente Breda geprobeerd om de versnelling mogelijk te maken. Er wordt gewerkt met een intakeproces en aan een verandering van houding en cultuur van de medewerkers van de gemeente Breda. Zij zijn van een regelende overheid naar een faciliterende overheid gegaan, zij willen niet langer meer alles regelen. Dit komt de besluitvorming ten goede omdat er, uit ervaring, acht tot twaalf weken over de besluitvorming wordt gedaan in plaats van de 26 weken die er eerst voor stonden.

Ook de gemeente Deventer is actief bezig met het versnellen van de besluitvormingsprocedure. Hier wordt juist vooral aangestuurd op verbeteropgave 1 – het verbeteren van het gebruiksgemak. Het verhogen van het gebruiksgemak zal leiden tot een snellere besluitvormingsprocedure. Wanneer de inwoner het begrijpt, zal het gemakkelijker gaan. Ook is de gemeente Deventer bezig met de begeleiding van ruimtelijke initiatieven. Het zogenaamde “carrousel” is een groep personen die de initiatieven snel kan beoordelen en meedenkt over hoe ontwikkelingen vormgegeven kunnen worden.

De gemeente Dordrecht is de enige gemeente die van mening is dat het BVR Dordtse Kil IV niet bijdraagt aan een versnelling of verbetering van de besluitvormingsprocedure. Om iets te ontwikkelen is nog steeds een omgevingsvergunning nodig en deze procedure is hetzelfde als de procedure zoals deze was. Op het plan komen alleen professionele ontwikkelaars af, dus zij weten precies hoe het werkt. Voor hen zal de procedure dus niet per se versnellen.

Een verschuiving van de onderzoekslasten van de gemeente naar de ontwikkelaar is bij een aantal gemeenten de manier om de besluitvormingsprocedure te versnellen. Een enkele gemeente kiest ervoor om de onderzoeken zelf in de hand te houden. Ook begeleiden de gemeenten de ontwikkelaars meer. Of dit nu een principeverzoek (gemeente Rijssen-Holten), een intakeproces (gemeente Breda) of een Carrousel (gemeente Deventer) heet, de insteek is hetzelfde: het begeleiden van de ontwikkelaar in de wereld van vergunningen en ruimtelijke ontwikkeling.

6.1.5 Participatie

Hoewel participatie niet behoort tot de verbeteropgaven uit de Omgevingswet, loopt het toch als rode draad door de wet heen. Omdat de participatie vormvrij is, is het een interessant onderwerp om mee te nemen in de interviews.

Verschillende gemeenten organiseren hun participatie aan de hand van informatieavonden. In de gemeente Beverwijk en Almere zijn er informatieavonden georganiseerd voor iedereen. In Beverwijk twee verschillende

informatieavonden waarin uitleg wordt gegeven over het BVR, de Ov en andere belangrijke onderwerpen.

Tegelijkertijd was het een inspraakavond: inwoners konden hun zienswijze indienen over het BVR indienen. In Almere vond de participatie vooral in de voorfase plaats. De participatie is met omwonenden breed opgepakt. Bij Oosterwold is er een uitnodiging voor participatie gepubliceerd in de krant, net als bij het BVR Floriade. Bij het BVR Floriade zijn extra inspraakavonden gehouden, meer als bij Almere Oosterwold. Tijdens deze informatieavonden zijn vooral de voor- en tegenargumenten voor het hebben van een floriade besproken. De avonden begonnen, net als bij Oosterwold, met een korte presentatie over de inhoud van de avond. Vervolgens konden de mensen zelf hun informatie halen bij de informatiestands in de zaal. De gemeente Den-Haag koos voor rondetafelgesprekken in plaats van voor openbare informatieavonden. Iedereen kon zich voor deze rondetafelgesprekken aanmelden. De gemeente heeft deze informatieavonden niet zelf georganiseerd, maar gefaciliteerd. Deze rondetafelgesprekken hebben later ook plaatsgevonden met de ontwikkelaars, investeerders, ondernemers en bewoners van het gebied. De mensen die een zienswijze hebben ingediend zijn op een later moment nog uitgenodigd om hun zienswijze toe te lichten en te bespreken met elkaar en met de gemeente.

Naast informatieavonden of rondetafelgesprekken kiezen gemeenten er soms ook voor om bewonersgroepen uit te nodigen voor gerichte participatie.

Bij de gemeente Rijssen-Holtten ging het om klankbordgroepen. In het begin ging het over brede onderwerpen, maar naarmate het concreetiseerde, werden de klankbordgroepen steeds geconcentreerder. De groepen zijn later opgesplitst en uitgenodigd voor de onderwerpen die voor hen interessant zijn. Deze klankbordgroepen vertegenwoordigden een groep uit de samenleving. Denk hierbij aan agrariërs, horeca, natuur etc.

Ook in Almere zijn er zoveel mogelijk bewonersgroepen uitgenodigd. De gemeente heeft de informatieavonden ingevuld, maar later bleek dat de bewonersgroepen hier zelf ook een mening over hadden en andere informatie nodig hadden. De informatieavonden zijn later in meer samenspraak met de bewonersgroepen georganiseerd.

Voor een aantal gemeenten is participatie georganiseerd als maatwerk. Niet iedere inwoner is hetzelfde en ook niet ieder gebied is hetzelfde. In de gemeente Beverwijk staat per locatie aangegeven op welke wijze in welk gebied geparticipeerd moet worden. In enkele gevallen is de gemeente zelfs op bezoek geweest bij inwoners thuis. In Breda wordt participatie ook als maatwerk gezien. Het is belangrijk om nieuwe kanalen te gebruiken voor je participatie, bijvoorbeeld sociale media.

Ook in de gemeente Deventer is participatie maatwerk. Door rond de tafel te gaan zitten met verschillende groepen uit de samenleving, het liefst gemixt, halen veel meer informatie op dan het organiseren van een informatieavond. In het begin is er een grote bijeenkomst georganiseerd in het Go Ahead Eagles stadion waar zoveel mogelijk stakeholders zijn uitgenodigd.

De samenwerking met externe partijen is in een aantal gemeenten ook erg belangrijk gebleken. Zo is er veel samengewerkt met externe partijen als het Waterschap, de Provincie, de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst in Dordrecht en Beverwijk. Verschillende gemeenten hebben ook samengewerkt met een

externe partij aan het project, zoals bijvoorbeeld de gemeente Beverwijk. In Den Haag is samengewerkt met iBinck, de ondernemersvereniging van het gebied.

Participatie is volgens de wet vormvrij en dat is aan de geïnterviewde gemeenten ook duidelijk te zien. Iedere gemeente participeert anders. Of het nu middels informatieavonden is, met gerichte bewonersgroepen of via rondetafelgesprekken, dat maakt geen verschil. De participatie hangt ook af van ieder gebied en het hangt van het gebied en de inwoners af hoe deze ingevuld kan worden.

6.2 Resultaten t.a.v. gemeentelijke verordeningen

In deze paragraaf worden de resultaten uit de interviews besproken omtrent het topic “verordeningen”. Er is in de interviews naar drie verschillende dingen gevraagd:

1. Zijn er verordeningen opgenomen in het BVR?
2. Zo ja, hoe is dit aangepakt en welke criteria zijn gehanteerd?
3. Op welke wijze zien we de verordeningen terug in het BVR?

Deze verschillende onderwerpen worden hieronder besproken.

6.2.1 Verordeningen

Op de vraag of er verordeningen zijn opgenomen in het BVR is verdeeld gereageerd. Vijf gemeenten hebben dit wel gedaan, een viertal van de geïnterviewde gemeenten niet. Hieronder volgt een overzicht van de gemeenten die wel verordeningen hebben opgenomen in het BVR en welke verordeningen in welke gemeente zijn geïmplementeerd.

	Almere BVR Floriade	Beverwijk	Breda	Rijssen-Holten	Venlo
Afvalstoffen- verordening					
APV, deels					
Brandveilig- heidsverordening					
Bouwverordening					
Erfgoedverordening					
Inritten-verordening					
Marktverordening					
Monumenten- verordening					
Parkeerverordening					
Reclameverordening					

Telecommuni- catieverordening					
Terrassen- verordening					
Verordeningen expliciet geldend voor buitengebied					

Tabel 6.1 – Verordeningenoverzicht

Aan dit overzicht is duidelijk te zien dat sommige gemeenten verder zijn met het implementeren dan andere gemeenten. De verordeningen die zijn opgenomen in de verschillende gemeenten vertonen ook een overlap met de voorbeelden die genoemd zijn in de tabel⁶³ van de inspiratiegids bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

De gemeenten die ervoor hebben gekozen om geen verordeningen op te nemen in het BVR hebben hier bewust voor gekozen. De gemeente Almere heeft bij het BVR Oosterwold bewust gekozen om geen verordeningen in het plan op te nemen vanwege de tijd die hiervoor vrijgemaakt moet worden. Ook de gemeente Den-Haag geeft aan geen verordeningen opgenomen te hebben in verband met de grootte van de gemeente en het tekort aan tijd.

De gemeente Deventer geeft hiervoor een andere reden: verordeningen zijn heel andere regels dan bestemmingsplanregels. En ook is de Ow volgens hen nog te vaag over de eisen die er zijn voor het opnemen van verordeningen. Hierom is ervoor gekozen om nog geen verordeningen op te nemen, maar wel alvast te starten met het maken van één verordening fysieke leefomgeving.

6.2.2 Aanpak en criteria

De aanpak van het opnemen van verordeningen is bij zeven gemeenten hetzelfde. Het start met het maken van een grote lijst waarbij de gemeenten aan de hand van verschillende criteria bepalen welke verordening opgenomen, aangepast of niet opgenomen moet worden.

De lijst die wordt opgesteld van alle gemeentelijke verordeningen is vrij lang. In deze lijst staan, in de meeste gevallen, het onderwerp van de verordening, de contactpersoon en een datum. Aan de hand van deze lijst wordt bepaald welke verordeningen opgenomen kunnen worden en welke niet.

Van deze gemeenten starten bijna alle hierna met het aanpakken van de verschillende definities. In veel verordeningen wordt er over dezelfde begrippen gesproken, maar wordt er een andere definitie gebruikt. Voor het opnemen van verordeningen is het de meest logische stap om verordeningen met dezelfde definities op te nemen óf om de definities te uniformeren.

De gemeente Deventer kent een geheel andere aanpak van de verordeningen. Zij willen bij de invoering van de Omgevingswet drie eindproducten hebben: een omgevingsplan voor het stedelijk gebied, een

⁶³ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids: bestemmingsplan-met-verbrede-reikwijdte, november 2015, blz. 41

omgevingsplan voor het buitengebied en een omgevingsverordening. Qua inventarisatie en opschonen ben je klaar om door te stromen in het omgevingsplan. Deze verordening omvat de gehele fysieke leefomgeving. Hiermee wordt dus al gedereguleerd, opgeschoond en er wordt er naar de structuren van de verordeningen gekeken.

Voor het opnemen van de verordeningen worden verschillende criteria gebruikt. De gemeenten Almere (zowel BVR Oosterwold als Floriade) en Venlo hebben ervoor gekozen om hun verordeningen te beoordelen op basis van het begrip “fysieke leefomgeving”. De verordeningen zijn dus gescheiden op grond van dit begrip en er is dus een splitsing van verordeningen die wel onder dit begrip vallen en van verordeningen die hier niet onder vallen. De regels die overbleven na deze eerste scheiding op basis van het begrip “fysieke leefomgeving” zijn bekeken en besproken of deze inpasbaar zijn in het BVR. Wanneer niet met zekerheid gezegd kon worden dat deze regels inpasbaar zijn, dan is ervoor gekozen om de verordening voorlopig achterwege te laten.

Andere gemeenten kiezen juist voor meer criteria. De gemeente Den-Haag heeft naast een toetsing van het begrip “fysieke leefomgeving” ook gebiedsgericht gekeken. Welke verordeningen gelden nu specifiek in de Binckhorst? En ook is in de verordeningen gekeken welk orgaan het bevoegd gezag is. Aan de hand van deze drie criteria is de lijst met verordeningen opgeschoond.

De gemeente Breda en de gemeente Rijssen-Holtten hebben hun verordeningen geïnventariseerd op basis van de lijsten uit de inspiratiegids bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De gemeente Rijssen-Holtten heeft de lijst met “ja, misschien, niet” verordeningen⁶⁴ bekeken en gebruikt.

De gemeente Breda heeft hun gemeentelijke verordeningen geïnventariseerd aan de hand van de lijst met criteria⁶⁵ voor het opnemen van verordeningen uit de inspiratiegids. Daar hebben zij nog twee criteria aan toegevoegd. Allereerst is er gekeken of de regeling raakvlak heeft met de Omgevingswet. Daarnaast is er gekeken binnen welke gemeentelijke gebieden de verordening geldt. Hierdoor hebben zij dus een lijst met criteria opgesteld, speciaal voor de gemeente Breda, die herbruikbaar is voor andere plannen en experimenten.

6.2.3 Terugzien van verordeningen

De gemeenten die verordeningen hebben opgenomen hebben ervoor gekozen om deze in een apart hoofdstuk of een aparte bijlage. Dit geldt voor de gemeente Almere (BVR Floriade), Beverwijk en Venlo. De opgenomen verordeningen zijn in een apart hoofdstuk van het BVR opgenomen. Hierdoor is de verordening gemakkelijk vindbaar en raadpleegbaar. In Almere zijn ze opgenomen in de bijlage. Deze bijlage is opgeknipt in hoofdstukken en ieder hoofdstuk kent een eigen verordening.

⁶⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids: bestemmingsplan-met-verbrede-reikwijdte, november 2015, blz. 41

⁶⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspiratiegids: bestemmingsplan-met-verbrede-reikwijdte, november 2015, blz. 58

Bij de gemeente Breda is er geen apart hoofdstuk opgesteld waarin de opgenomen verordeningen te vinden zijn. Het kost te veel tijd om de verordeningen aan de plannen per gebied te koppelen. Het plangebied van het BVR is daar te groot voor. Voor nu is het nog het makkelijkst om de verordeningen in het gehele plan door te laten werken en door het gebied niet op te knippen.

6.3 Resultaten t.a.v. praktijkervaringen

In deze paragraaf worden de resultaten uit de interviews besproken omtrent het topic “verordeningen”. Er is in de interviews naar twee verschillende onderwerpen gevraagd, kort omschreven als positieve en negatieve ervaringen. Hierbij zijn negatieve ervaringen niet per se altijd negatief, hiermee wordt bedoeld op hobbels die wellicht voorkomen hadden kunnen worden of tips voor de gemeente Leiden.

6.3.1 Positieve ervaringen

De positieve ervaringen die gehoord zijn tijdens de interviews spitsen zich met name toe op het uitdagende karakter van het experiment en de vele samenwerkingen. Ook komt een aantal keren de cultuurverandering naar voren uit de interviews.

Allereerst geven een drietal gemeenten aan dat het een leuk, maar ook uitdagend experiment is. De gemeente Beverwijk geeft aan dat het een leuk experiment is omdat het nieuw is. De nieuwigheid van het experiment en het opzoeken van de grenzen maakt dat het BVR een leuk en interessant project is om aan te werken.

Ook de gemeente Venlo geeft aan dat het een leuk experiment is. De gemeente Venlo krijgt veel vrijheid van het bestuur om aan het project te werken en zij merken ook dat collega’s volledig achter het experiment staan. Het is leuk om aan de slag te zijn met zoveel enthousiaste collega’s.

Daarnaast geeft ook de gemeente dat het een leuk en uitdagend experiment is. Steeds meer collega’s krijgen gaande wat de Omgevingswet te bieden heeft middels het experiment. Omdat je als gemeente de vrijheid krijgt om te experimenteren met onderwerpen waar nog nooit iets mee gedaan is, is een uitdaging.

Daarnaast worden de samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan als een positief punt ervaren. Bij de gemeente Beverwijk wordt hiermee bedoeld op de samenwerking met Rho adviseurs, bij de gemeente Dordrecht op de samenwerking met andere bestuursorganen en bij de gemeente Breda op de samenwerkingsverbanden binnen de gemeente zelf. Ook de gemeente Venlo en de gemeente Rijssen-Holtén geven aan dat de lijntjes binnen de gemeente nu veel korter zijn dan voorheen. Het BVR heeft dus een positief effect gehad op samenwerkingsverbanden met externe partijen en binnen gemeenten zelf.

De gemeente Rijssen-Holtén en de gemeente Venlo geven aan dat het experiment ertoe heeft bijgedragen dat er langzaam een cultuurverandering plaatsvindt binnen de gemeenten. Veel collega’s beginnen door te krijgen wat de Omgevingswet inhoudt en wat er moet gebeuren. Dit experiment zorgt ervoor dat medewerkers van de gemeenten doorhebben wat de koersverandering precies inhoudt.

6.3.2 Advies van respondenten

Na een analyse van de interviews komen er twee onderwerpen duidelijk naar voren bij het topic “advies van respondenten”. Allereerst is dit het “team” en daarnaast ook het onderwerp “tijdtekort”.

Als eerste geven de gemeenten Almere, Beverwijk, Breda en Rijssen-Holtén aan dat het verstandig is om te starten met een groot en breed team. Dus niet alleen groot qua aantal collega’s, maar ook breed qua type collega’s. Het is een tijdrovend project, dus het is belangrijk dat er een groot team is met een genoeg tijd om mee te werken aan het project. Kijk hierbij niet alleen naar de rollen van mensen, maar ook naar de talenten en capaciteiten van collega’s. Het is belangrijk om vanuit verschillende gezichtspunten te zien hoe een experiment als dit aangepakt kan worden. Door een project als dit op te starten met alleen de afdeling RO zorgt voor een tunnelvisie en op deze manier blijft de afdeling RO doen wat de afdeling RO altijd al deed. Om echt voor verandering in cultuur en houding te zorgen is het dus belangrijk om een breed team te hebben. Ook zou er eventueel een fulltime projectleider op het experiment gezet kunnen worden. Hierdoor is er altijd iemand die bezig is met het project en dus het overzicht houdt op alle projecten in het experiment. Naast het opstarten met een breed en groot team is het ook belangrijk om alle andere collega’s, die niet in het team zitten, mee te nemen in wat je aan het doen bent. Door je collega’s te laten weten dat je gaat beginnen. Wanneer zij dan willen aanhaken is het belangrijk om hen ook die ruimte te bieden. Dit zorgt voor een breed gezichtsveld en wordt het experiment dus opgepikt door allerlei afdelingen tegelijk.

Naast het team is ook tijd een veelgenoemd topic. Het opstellen van een BVR kost veel tijd en energie. Volgens Rijssen-Holtén kost het pionieren al heel veel tijd. Het onderwerp is nog onbekend en er worden soms dingen voor niets gedaan.

Bij de gemeente Dordrecht heeft bijvoorbeeld de voorfase erg lang geduurd. Hier is tijd verloren omdat er pas op een later moment gekozen is om voor een BVR te gaan in plaats van voor een regulier bestemmingsplan. Maak dus een uitgebreide voorbereiding en besluit op tijd wat je wilt doen met een gebied. Is een BVR de juiste keuze en zo ja, meld je dan direct aan en start met de voorbereidingen. Die zijn tijdrovend, maar belangrijk om grondig te doen.

Den-Haag geeft aan dat het tijdrovende ook in de planning zit. Er moeten veel producten geleverd worden tussendoor. Maar naast het leveren van tussenproducten worden er ook nog zienswijzen, reacties en vragen doorgegeven. Overal moet serieus op gereageerd worden. Dit kost niet alleen tijd, maar ook inspanning. Iedere reactie, vraag of zienswijze moet serieus behandeld worden.

Volgens de gemeente Deventer kost ook de discussie veel tijd. Er ontstaan ook tijdens het proces verschillende discussies. Deze moeten gewoon beslecht worden, anders kun je niet door met het plan. Je kunt niet te lang in de discussies blijven hangen, anders vertraagt het proces te veel.

De gemeenten Almere, Deventer en Rijssen-Holtén geven aan dat het belangrijk is om open te staan voor input. Geen collega’s de ruimte om met producten of ideeën te komen en sta hier ook voor open. Het is van belang om open te staan voor discussie. Het is geen project, maar een proces. Sta open voor creativiteit van collega’s, maar durf ook de discussie aan te gaan. Op die manier voelt de gehele gemeente zich gehoord en

wordt het plan niet alleen een product van een of meerdere afdeling, maar een product van de hele gemeente.

De gemeenten Deventer en Den-Haag geven aan: start met een visie. Zo kun je eerst een beleidsinventarisatie uitvoeren voor het maken van je visie en een visie opstellen. Op die manier wordt het plan een juridische vertaling van de omgevingsvisie. Als de visie vastligt in een door de raad goedgekeurd stuk, dan kun je hier altijd op terugvallen.

De gemeente Den-Haag en Deventer benadrukken ook het belang van het experimenteren. Niets aan het plan ligt nog vast, alle kansen kunnen benut worden, maar het hoeft niet. Fouten mogen gemaakt worden, dus het is belangrijk dat mensen niet afgerekend worden op de foutjes die gemaakt zijn. Daarnaast leer je tien keer zoveel van een fout dan wanneer je er alles aan doet om een fout te voorkomen. De risico's moeten wel beperkt worden, maar er mogen best risico's gemaakt worden. Het is een experiment: de inhoud is belangrijk, maar het proces is minstens zo belangrijk.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraagstelling die centraal staat in het rapport. De antwoorden op de geformuleerde deelvragen zijn te lezen in voorgaande hoofdstukken. In onderstaand kader wordt de centrale vraag nogmaals herhaald.

Welk advies kan aan de gemeente Leiden worden gegeven, op basis van wets- en documentenanalyse en interviews, over hoe de huidige gemeentelijke regelgeving (gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen) aan de hand van de vijf verbeteropgaven uit de Omgevingswet een plek gaat krijgen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Conclusies ten aanzien van de verbeteropgaven

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

De Omgevingswet scheidt algemene regels die bepalen welke activiteiten er mogen plaatsvinden en moet het dus makkelijker maken voor de burger of ontwikkelaar om te weten wat er kan en mag in de fysieke leefomgeving. Gemeenten werken aan deze verbeteropgave middels het experimenteren met een eigen viewer, het opnemen van toelichtingen op de juridische regels en het faciliteren van één omgevingsloket.

2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving
Deze verbeteropgave strekt ertoe dat gemeenten besluiten zoveel mogelijk integraal gaan nemen. Alle belangen dienen hierbij te moeten zijn meegewogen. Gemeenten denken dit te kunnen bewerkstelligen door middel van het werken met een breed kernteam, bestaande uit collega's van verschillende afdelingen.

3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

Met de komst van de Omgevingswet wordt het subsidiariteitsbeginsel uitgebreid. De uitoefening van de wet wordt overgelaten aan de gemeente, tenzij de wet anders bepaalt. Gemeenten laten het ontwikkelen van het plangebied over aan de ontwikkelaar en laten zelf los. Zij laten de ontwikkelaar de raad overtuigen van het project. Hierdoor blijft het laatste woord aan het gemeentebestuur, zonder dat zij overal de regie over hoeven te voeren.

4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet beoogt een versnelling van de besluitvorming. De besluitvormingsprocedure wordt verkort van 26 naar 8 weken. Gemeenten schuiven hierom de onderzoekslasten naar de ontwikkelaar om het proces sneller te laten verlopen en proberen ontwikkelaars zoveel mogelijk te begeleiden tijdens de aanvraagperiode. Hierdoor duurt de voorfase iets langer, maar verloopt het besluitvormingsproces sneller en soepeler.

5. Participatie

Participatie in het omgevingsrecht houdt in dat gemeenten belanghebbenden in een vroeg stadium

betrekken bij het besluitvormingsproces. Door deze vormvrijheid vult ook iedere gemeente het anders in. Wel worden er bij vrijwel iedere gemeente inspraak- en informatieavonden georganiseerd.

Conclusies ten aanzien van verordeningen

Art. 7c lid 4 van het Besluit uitvoering Chw biedt de mogelijkheid voor gemeenten om te experimenteren met het opnemen van verordeningen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het gaat om verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Het opnemen van verordeningen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zal leiden tot minder en beter op elkaar afgestemde regels. Om te kunnen bepalen welke verordeningen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte moeten worden opgenomen, biedt de inspiratiegids een viertal criteria aan.

Gemeenten wijken in de praktijk echter dikwijls af van deze vier criteria. Het opnemen van verordeningen kost veel tijd geven zij aan, daardoor is er in veel gemeenten na een korte inventarisatie gekozen om niet verder te gaan met het integreren van verordeningen. Deze gemeenten toetsen de verordening aan het begrip “fysieke leefomgeving” en verder niets.

De gemeente Breda heeft er wel bewust voor gekozen om verordeningen op te nemen aan de hand van de vooraf opgestelde criteria uit de inspiratiegids. Zij hebben wel nog een tweetal criteria aan deze lijst toegevoegd: kunnen er regels gecombineerd worden? En welke verordeningen gelden binnen het gebied?

Conclusies ten aanzien van praktijkervaringen

Gemeenten geven in de interviews aan dat het experimenteren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte een tijdrovende activiteit is. Dit blijkt ook wel uit het feit dat de Chw wellicht verandert in een Transitiewet. Dit idee heeft als doel om de aanwijzingsprocedure te verkorten en de criteria waar Chw experimenten aan moeten voldoen te versoepelen.

De gemeente Den-Haag en Deventer geven aan dat het verstandig is om te starten met het opstellen van een omgevingsvisie of een gebiedsvisie. Op die wijze kan er een beleidsinventarisatie plaatsvinden. Aan de hand van deze omgevings- of gebiedsvisie, die is vastgesteld door de raad, kun je een juridische vertaling maken in je bestemmingsplan met verbrede reikwijdte of omgevingsplan. En omdat deze omgevings- of gebiedsvisie is vastgesteld door de raad, kun je hier tijdens het gehele proces op terugvallen.

Beantwoording centrale vraag

Op de vraag welk advies aan de gemeente Leiden gegeven kan worden inzake het opnemen van verordeningen aan de hand van de vijf verbeteropgaven uit de Omgevingswet kan het volgende antwoord worden geformuleerd: start met het vormen van een omgevings- of gebiedsvisie. Aan de hand hiervan kun je een juridische vertaling maken van de beleidsdoelen en ambities van de gemeente Leiden in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Daarnaast adviseer ik de gemeente Leiden om te starten met het opstellen van een breed team, waarbij diverse afdelingen bij aangehaakt zijn.

Ook adviseer ik de gemeente om de tijd te nemen voor het integreren van verordeningen in het

bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Neem de tijd om alle verordeningen te inventariseren en neem ook de tijd om te criteria te bepalen aan de hand waarvan bepaald kan worden welke verordeningen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte thuis horen en welke niet.

8. Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de conclusies die verkregen zijn uit het theoretisch-juridische onderzoek en het praktijkonderzoek (interviews). De hieronder genoemde aanbevelingen zijn vormgegeven in een stappenplan.

Aanbeveling 1: Visievorming

Deze aanbeveling heeft betrekking op het opstellen van een omgevings- of gebiedsvisie voordat er gestart wordt met het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Alvorens je start met het maken van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is het verstandig om een omgevings- of gebiedsvisie op te stellen. In een omgevings- of gebiedsvisie worden de ambities en beleidsdoelen van de gemeente of van een gebied vastgelegd. Om een sterk plan te kunnen opstellen is het belangrijk om eerst te weten wat de ambities en de beleidsdoelen van de gemeente Leiden zijn.

Wanneer deze omgevings- of gebiedsvisie is vastgesteld door de gemeenteraad kunnen de vastgelegde ambities en beleidsdoelen van het gebied worden uitgewerkt in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt op deze wijze een juridische vertaling van de omgevings- of gebiedsvisie.

Aanbeveling 2: Teamvorming

Deze aanbeveling heeft betrekking op het samenstellen van een team.

Om een goede start te maken met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is het goed om voordat er een begin wordt gemaakt aan het opstellen hiervan na te denken over de teamvorming. Uit de interviews komt meerdere malen naar voren dat het werken met een groot en breed team de samenhangende benadering van het bestemmingsplan ten goede komt.

Een groot team houdt in: start met zoveel mogelijk mensen. Om weerstand tegen het experiment tegen te gaan en om tunnelvisie te voorkomen is het belangrijk dat zoveel mogelijk mensen op de hoogte zijn van wat er komen gaat en wat de Omgevingswet precies inhoudt.

Een breed team houdt in: start met zoveel mogelijk verschillende mensen van verschillende afdelingen. Uit de interviews blijkt een goed team ten minste te bestaan uit: bestemmingsplanjuristen, stedenbouwkundigen, gebiedsontwikkelaars en collega's van de afdeling beheer en de afdeling vergunningen. Afhankelijk van de keuze voor een viewer kun je ook collega's met verstand van geodata en communicatie toevoegen.

Aanbeveling 3: Plan van aanpak verbeteropgaven

Om de verbeteropgaven aan te pakken is het verstandig om, nadat het team is gevormd, een plan van aanpak op te stellen. In dit plan van aanpak dient iedere verbeteropgave apart te worden bekeken.

Hieronder volgt een overzicht van de aanbevelingen per verbeteropgave:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Start met het maken van een eigen viewer. De eigen viewer kan worden ingericht zoals de gemeente Leiden dat zelf wil en de gemeente Leiden is niet langer gebonden aan de kaders die ruimtelijkeplannen.nl biedt.

- Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving

Hiervoor verwijs ik terug naar aanbeveling 2: teamvorming.

- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte

Doe onderzoek naar deze verbeteropgave en bepaal, in een plan van aanpak, hoe deze aan te pakken is.

- Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

De gemeente Leiden moet ontwikkelaars begeleiden bij het aanvragen van een vergunning. De besluitvormingsprocedure zal sneller verlopen omdat vooraf zichtbaar wordt welk plan haalbaar is. Ook zal het de inzichtelijkheid van de besluitvormingsprocedure ten goede komen.

- Participatie

Hiervoor verwijs ik door naar aanbeveling 5: participatie.

Het is goed om vooraf te bekijken op welke verbeteropgaven gefocust gaat worden en op welke wijze deze aangepakt gaan worden. Het is verstandig om dit vooraf in een plan van aanpak vast te leggen, zodat de gehele organisatie weet waar de gemeente Leiden mee bezig is.

Aanbeveling 4: Verordeningen

Als aanbeveling omtrent de verordeningen heb ik een stappenplan opgesteld:

1. Vorm een team

Voor er gestart wordt met de verordeningen is het belangrijk om helder te hebben wie dit gaat doen. Haak ook hier diverse collega's aan en zoek op wie de verantwoordelijke collega is bij welke verordening.

2. Stel criteria op

Stel criteria op aan de hand waarvan je de verordeningen wel of niet gaat opnemen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Ik stel voor om deze criteria te hanteren:

- Fysieke leefomgeving
- Rechtskarakter van regelingen
- Motief van regelingen
- Bevoegd gezag
- Kunnen er regels gecombineerd worden?
- Welke verordeningen gelden specifiek voor Leiden-Noord?

3. Inventariseer

Maak een volledige inventarisatie van alle gemeentelijke verordeningen. Ook de verordeningen die in eerste instantie buiten de fysieke leefomgeving lijken te vallen. Toets de verordeningen in de volgende stap pas aan de geformuleerde criteria.

4. Neem op

Bepaal aan de hand van de geformuleerde criteria welke verordeningen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte thuishoren en welke niet.

Aanbeveling 5: Participatie

Participatie is volgens de Omgevingswet vormvrij. De gemeente Leiden kan met deze vormvrijheid zijn voordeel doen door het stappenplan voor burgerparticipatie⁶⁶ te volgen. Dit stappenplan geeft aan welke stappen doorlopen moeten worden voordat er met burgerparticipatie gestart kan worden.

Stap 1 – Vragen aan burgers

De gemeente moet zich afvragen wat de voordelen zijn van de participatie.

Stap 2 – Beleidsruimte

Zoek van tevoren uit hoeveel beleidsruimte er is om iets met de inbreng van burgers te doen.

Stap 3 – Beleidsfase

In welke fase van de beleidscyclus bevindt het onderwerp zich?

Stap 4 – Methodes

Kies een methode van participatie die is afgestemd op de doelgroep en de doelstellingen van het project.

Stap 5 – Capaciteit

Bedenk hoeveel capaciteit er vrijgemaakt kan worden voor burgerparticipatie.

Als dit stappenplan gevolgd wordt, kan er een concreet plan van aanpak geschreven worden. Ik raad de gemeente aan om dit stappenplan te gebruiken voor alle ruimtelijke projecten en om voor het BVR Leiden-Noord een gebiedsgerichte aanpak omtrent participatie vorm te geven.

⁶⁶ Ministerie VROM, Stappenplan voor burgerparticipatie, 2010.

Literatuur

C.L.G.F.H. Albers, Bestuursrecht begrepen, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2013.

H. Oldenziel, W. de Vos, Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet, 's Hertogenbosch, Wolters Kluwer, 18 maart 2018

J.H.G. van den Broek, De Omgevingswet in de praktijk, 's Hertogenbosch, Wolters Kluwer, 10 november 2015

W. Konijnenbelt, Hoofdstukken van Bestuursrecht, Deventer, Kluwer, 2014.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 39

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

Websites/publicaties van het internet met auteur

F. de Zeeuw, J. R. van Angeren, Verander Crisis- en herstelwet in ruimhartige transitiewet, 8 mei 2018, geraadpleegd via: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/verander-crisis-en-herstelwet-ruimhartige-transitiewet/>

J. van Oosten, Consultatieversie Invoeringswet Omgevingswet: van bestemmingsplan naar omgevingsplan, de overgangsfase en het overgangsrecht, 10 januari 2017, geraadpleegd via:

<http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/consultatieversie-invoeringswet-omgevingswet-van-bestemmingsplan-naar-omgevingsplan-de-overgangsfase-en-het-overgangsrecht/>

J. Struiksma, 'Verordeningsbepalingen in het omgevingsplan', TBR 2017/21, afl. 2

Websites/publicaties van het internet zonder auteur

Dirkzwager advocatuur, Behandeling AMvB's Omgevingswet in Eerste Kamer afgerond, 19 juni 2017, geraadpleegd via:

<https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/behandeling-van-amvb-s-van-de-omgevingswet-in-de-eerste-kamer-is-afgerond/>

Kenniscentrum infomil, Bestemmingsplan, datum onbekend, geraadpleegd via:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/>

Kenniscentrum infomil, Chw in het kort, datum onbekend, geraadpleegd via:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/chw-kort/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infoblad participatie Omgevingswet, april 2018, geraadpleegd via: <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuws/2017/09/29/nieuw-infoblad-wat-regelt-de-omgevingswet-over-participatie>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infographic flexibiliteit en afwegingsruimte, 19 januari 2018, geraadpleegd via: <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2018/01/19/infographic-flexibiliteit-en-afwegingsruimte>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Stimulans voor woningbouwproductie, 29 maart 2018, geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/29/stimulans-voor-woningbouwproductie>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Factsheet Ow Onderzoekslasten, juni 2016, geraadpleegd via: <https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/infographics>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Informatieblad Omgevingswet in het kort, 12 april 2016, geraadpleegd via: <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-omgevingswet-in-het-kort>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Informatieblad participatie in de Omgevingswet, april 2018, geraadpleegd via: <http://www.kenniscentrumomgevingswet.nl/kennisbank/informatieblad-participatie-beschikbaar/>

Ministerie van VROM, Stappenplan voor burgerparticipatie, 2010. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2010/11/26/stappenplan-voor-burgerparticipatie>

Nieuwsbrief Rijnland, januari 2018, geraadpleegd via: <http://niewsbrief.rijnland.net/januari-2018#!/steigers-ringvaart>

Platform 31, Kennisdossier Omgevingswet, datum onbekend, geraadpleegd via: <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-omgevingswet>

Rijksoverheid, Factsheet Omgevingswet, 17 juni 2016. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/06/17/ienm-factsheet-omgevingswet>

Rijksoverheid, Stappenplan bij bouwen en verbouwen, datum onbekend. Geraadpleegd via:

Rijksoverheid, Stimulans voor woningbouwproductie, 29 maart 2018. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/29/stimulans-voor-woningbouwproductie>

Werkgroep reikwijdte omgevingsplan, Notitie reikwijdte omgevingsplan, datum onbekend. Geraadpleegd via: <https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2017-11/inspiratiegids.pdf>

