

MEEES

RUIMTE & MILIEU





‘Goed gereedschap is het halve werk’

Het versnellen van de woningbouwopgave onder de Omgevingswet



Hogeschool Leiden

Naam:

T.G. (Liv) van Dongen

Studentnummer:

1086750

Opleiding HBO-Rechten

Onderzoeksdocent:

Dhr. G. Kuiper

Onderzoeksbegeleider:

Mw. J. van de Vorstenbosch

Reguliere Kans

Opdrachtgever:

Mees Ruimte & Milieu

Afstudeerbegeleider:

Mw. L. van der Geest

Klas:

Re4A

Modulecode:

HBR-4-AS17-AS

Inleverdatum: 18 juni 2019,
12.00 uur

Geheimhouding: Beroepsproduct

‘Het blijft zo dat als men kijkt naar wetgeving en het realiseren van de woningbouwopgave, dan is het 80% mensenwerk en maar 20% wet- en regelgeving. Dus men kan wet- en regelgeving wel enorm veel sneller maken maar uiteindelijk gaat het niet uitmaken. Het zijn de mensen die het moeten doen.’

—

Mevrouw Monique Arnolds (Ministerie van Binnenlandse Zaken)



Voorwoord

*'I will find my way. I can go the distance.'*¹ Hercules uitte deze wijze woorden toen hij de twaalf moeilijke werken moest uitvoeren in opdracht van koning Eurystheus. Ik voelde een verwantschap met Hercules terwijl ik mijn proefschrift aan het schrijven was. Het afstudeertraject was namelijk mijn eigen strijd van twaalf moeilijke werken.

Hoe zwaar het afstudeertraject ook was, ik heb net zoals Hercules gestreden tot het allerlaatste moment. Ik heb genoten van deze leerzame periode. Het gevoel van voldoening na het proefschrift volledig te hebben geschreven is een moment dat ik nooit ga vergeten. Deze laatste vijf maanden hebben mij tot het uiterste gedreven en het had niet afgerond kunnen worden zonder de volgende personen die ik in het bijzonder nog graag even wil bedanken.

Vanuit de Hogeschool Leiden mijn afstudeerbegeleider Janneke van de Vorstenbosch voor het hebben van vertrouwen in mij, voor alle goede raad, geruststelling en de gezelligheid. Mijn onderzoeksdocent Gerdo Kuiper voor de feedback, motivatie en hulp.

Daarnaast ook grote dank aan mijn afstudeerbegeleider Loesanne van der Geest van Mees Ruimte & Milieu voor alle feedback, kennis, enthousiasme en brainstormsessies tijdens mijn onderzoek. Bedankt voor de interessante en leuke afstudeeropdracht.

Ook alle zes geïnterviewden wil ik graag bedanken. Zonder jullie medewerking was mijn onderzoek niet uitvoerbaar. Grote dank aan allen voor de tijd, interesse, gezelligheid en gedeelde kennis! Ik heb ontzettend veel geleerd van jullie; op meer dan alleen het gebied rondom de Omgevingswet en de woningbouwopgave.

Weliswaar het laatst genoemd, maar niet minder waardevol dan de eerder genoemde personen, mijn ouders en mijn vriend Tom. Mijn moeder voor de mentale steun en het luisterend oor, ook al wonen we ver uit elkaar. Mijn vader voor het meelesen van mijn proefschrift en de feedback zodat ik het leesbaar heb kunnen maken voor iedereen. Mijn vriend Tom voor het hebben van geduld en vertrouwen in mij. Jullie constante aanwezigheid om het afstudeertraject tot een goed einde te brengen heeft mij meer geholpen dan ik ooit in woorden kan uiten!

Liv van Dongen

Leiden, 7 juni 2019

¹ 'Hercules' (animatiefilm), *The Walt Disney Company* 15 juni 1997.

Samenvatting

Vrijstaande huizen, appartementencomplexen, herenhuizen, landhuizen. De lijst is oneindig. Wat hebben deze met elkaar te maken? Het zijn allemaal type woningen die onder de woningbouwopgave vallen. Er is op dit moment veel behoefte aan woningen. Vooral in de randstad vormt de woningbouwopgave een probleem. In de laatste aantal jaren is er een woningtekort ontstaan in Nederland. Juist om die reden moet er een oplossing komen, namelijk het versnellen en vergroten van de bouwproductie oftewel de woningbouwopgave.

De Omgevingswet gaat naar verwachting in 2021 in werking treden. De Omgevingswet brengt veel veranderingen met zich mee voor de wetten en regels omtrent de leefomgeving. De Omgevingswet gaat 26 bestaande wetten – op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur – samenvoegen tot één wet.

Mees Ruimte & Milieu is een adviesbureau op het gebied van omgevingsrecht en houdt zich bezig met het verkrijgen van vergunningen. Mees Ruimte & Milieu adviseert projectontwikkelaars, gemeenten en particulieren tijdens de planologische procedure (= afwijken van het bestemmingsplan). Maar welke planologische procedures zijn straks met de inwerking treding van de Omgevingswet van toepassing bij het realiseren van projecten, waaronder het realiseren en versnellen van woningbouw?

Ter voorbereiding op de Omgevingswet, vraagt Mees Ruimte & Milieu zich daarom af welke planologische procedures onder de Omgevingswet bestaan om de woningbouw te versnellen waardoor projecten binnen een kortere tijd volbracht kunnen worden.

Om bovenstaande vraagstelling te onderzoeken, zijn een doelstelling en centrale vraag opgesteld. Het doel van dit onderzoek is Mees Ruimte & Milieu te adviseren op welke manier de Omgevingswet kan bijdragen aan het versnellen van de woningbouwopgave toegespitst op de dienstverlening door te kijken naar de toekomstige planologische procedures. De centrale vraag die hierbij is opgesteld luidt als volgt: *‘Welk advies kan aan Mees Ruimte & Milieu worden gegeven ter optimalisatie van hun dienstverlening (permissiemanagement) ten behoeve van het bevorderen van de woningbouwopgave onder de Omgevingswet, middels literatuuronderzoek, wetsanalyse en interviews?’*. Er is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden zoals deze staan beschreven in de centrale vraag. Er zijn in totaal zes personen geïnterviewd tijdens vijf interviews. Alle zes personen zijn bekend met de mogelijkheden die de huidige wetgeving en de toekomstige Omgevingswet bieden. De geïnterviewden zijn betrokken bij de Omgevingswet als planoloog, programma manager of beleidsmedewerker op het gebied van wonen en/of ruimte.

Uit het onderzoek is gebleken dat onder de Omgevingswet de woningbouwopgave kan worden versneld middels drie planologische procedures waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan. De woningbouwopgave kan versneld worden door gebruik te maken van: (1) de omgevingsvergunning

buitenplanse omgevingsplanactiviteit, (2) het projectbesluit en (3) de afwijkactiviteit. Geconcludeerd kan worden dat het in dit stadium moeilijk is in te schatten of de bovengenoemde procedures ook de enige mogelijkheden zijn om de woningbouwopgave te versnellen. Het is nog te vroeg om vast te stellen dat dit uiteindelijk dé mogelijkheden zijn. Er kan wel met zekerheid vastgesteld worden dat – tot en met juni 2019 – de bovengenoemde mogelijkheden de woningbouwopgave kunnen versnellen.

De afgenomen interviews dienen als een controle om vast te stellen welke toekomstige planologische procedures onder de Omgevingswet de woningbouwopgave kunnen versnellen. Middels de interviews blijkt dat gebruik moet worden gemaakt van de omgevingsvergunning, het projectbesluit en de afwijkactiviteit. Echter is niet verder ingegaan op de mogelijkheden. Geconcludeerd kan worden dat de instanties nog niet voldoende kennis hebben op het gebied van de afwijkprocedures gecombineerd met versnellingsmogelijkheden onder de Omgevingswet.

Daarnaast blijkt uit interviews dat de Omgevingswet maar een kleine rol speelt bij het versnellen van de woningbouw. De belangrijkste factor om te versnellen ligt namelijk buiten de Omgevingswet; dus niet in de wet- en regelgeving. De grootste rol kan toegeschreven worden aan de mensen zelf omdat zij diegenen zijn die de regels uit de Omgevingswet moeten uitvoeren en toepassen. Geconcludeerd kan worden dat de snelheid om procedures te doorlopen afhankelijk is van de aanvragende partij, de betrokken partijen en de belanghebbenden in een project. Tot slot blijkt dat naast het doorlopen van een planologische procedure niet voldoende is om vertraging te voorkomen. Naast de procedures, is het essentieel om, waar mogelijk, te gaan versnellen met name in het voortraject van de procedure.

Aan de hand van de hierboven genoemde conclusies worden een aantal aanbevelingen gedaan voor Mees Ruimte & Milieu. De aanbevelingen hebben betrekking op het optimaliseren van hun dienstverlening ten behoeve van het bevorderen van de woningbouwopgave onder de Omgevingswet. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in de mogelijkheden binnen en buiten de Omgevingswet. Het nieuwe overzichtsschema kan worden gehanteerd bij het determineren van welke planologische procedure in welke situatie gevolgd kan worden om toekomstige projecten te realiseren, waarbij altijd de wens van de aanvragende partij, de expertise van Mees Ruimte & Milieu en de wet- en regelgeving de doorslaggevende factoren spelen. Daarnaast wordt aanbevolen dat Mees Ruimte & Milieu, indien mogelijk, samenwerkt met gemeentes die experimenteren met flitsvergunningen, op voorhand maatregelen neemt om vertraging te voorkomen in de procedure door te versnellen waar mogelijk (zoals het uitvoeren van onderzoeken) en een lijst met alle belanghebbenden en betrokken partijen opstelt nadat de aanvragende partij dit ter kennis heeft aangegeven. Tot slot, misschien wel de belangrijkste aanbeveling met betrekking tot de mogelijkheden buiten de Omgevingswet; het regelen van vergaderingen en het opstellen van bijeenkomsten zodra de aanvragende partij heeft aangegeven welke belanghebbende partijen betrokken en/of invloed hebben op het te ontwikkelen projecten waarbij dit leidt tot begrip voor elkaars standpunten en de kans op het inzetten van rechtsmiddelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	13
Afkortingen	9
Begrippenlijst	10
Hoofdstuk 1 – Inleiding	11
1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse	11
1.2 Living Lab Zuid-Holland Omgevingswet	14
1.3 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	14
1.4 Operationaliseren van begrippen	15
1.5 Onderzoeksmethoden	15
1.6 Leeswijzer	18
Hoofdstuk 2 – Het bestemmingsplan	19
Hoofdstuk 3 – De planologische procedure	21
3.1. Huidige wet- en regelgeving	21
3.1.1. Kruimelgevallenregeling	21
3.1.2. Binnenplanse afwijkingen	22
3.1.3. Omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan	22
3.1.4. Postzegel Bestemmingsplan	23
3.1.5. Wijzigingsplan	23
3.1.6. Projectuitvoeringsbesluit	24
3.1.7. Uitwerkingsplan	24
3.1.1. Tussenconclusie	25
3.2. De Omgevingswet	25
3.2.1. Omgevingsvergunning	25
3.1.2. Omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan	27
3.1.3. Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit	28
3.1.4. Tussenconclusie	29
Hoofdstuk 4 – De woningbouwopgave	30
4.1. Huidige wet- en regelgeving	30
4.1.1. Crisis- en herstelwet	30
4.1.2. Coördinatieregeling	33
4.1.3. Tussenconclusie	34
4.2. De Omgevingswet	35
4.2.1. Projectbesluit	35
4.2.2. Afwijkactiviteit	37
4.2.3. Tussenconclusie	39
Hoofdstuk 5 – Resultaten interviews	40
5.1. Toekomstige (planologische) procedure onder de Omgevingswet (= afwijken van het omgevingsplan)	41
5.2. Toekomstige mogelijkheden onder de Omgevingswet om de woningbouwopgave te versnellen	42
5.3. Knelpunten en factoren onder de Omgevingswet m.b.t. de woningbouwopgave versnellen	43
5.4. Maatregelen om vertraging te voorkomen	45
Hoofdstuk 6 – Conclusie & Aanbevelingen	48
1.1. Preambule	48
1.2. Conclusie	48
1.3. Aanbevelingen	50
1.3.1. Aanbevelingen met betrekking tot mogelijkheden binnen de Omgevingswet	50
1.3.2. Aanbevelingen met betrekking tot mogelijkheden buiten de Omgevingswet	50
Bronnen- en literatuurlijst	52

Bijlagen	55
Bijlage 1 – Het permissiemanagement format	56
Bijlage 2 – Schema van huidige planologische procedures	57
Bijlage 3 – Beroepsproduct in de vorm van een overzichtsschema en informatieve flyer	58
Bijlage 4 – Verschillen tussen bestemmingsplan en omgevingsplan	62
Bijlage 5 – Toelichting op een goede ruimtelijke ordening	63
Bijlage 6 – Toelichting op de planologische procedure	64
Bijlage 7 – Verdere informatie omtrent de omgevingsvergunning	66
Bijlage 8 – Een overzicht van de omgevingsvergunningprocedure	67
Bijlage 9 – Vergunningverlening voor omgevingsplanactiviteiten	68
Bijlage 10 – Toelichting op wijzigingen binnen de Crisis- en herstelwet	69
Bijlage 11 – Gebruikte vragenlijst voor het afnemen van de interviews	71
Bijlage 12 – Transcripten van de afgenomen interviews	73
Bijlage 13 – Resultatentabel met gekozen topics van de afgenomen interviews	74

Afkortingen

Algemene rijksregels voor activiteiten	AMvB('s)
Algemene wet bestuursrecht	Awb
Besluit bouwwerken leefomgeving	Bbl
Besluit omgevingsrecht	Bor
Besluit ruimtelijke ordening	Bro
Crisis- en herstelwet	Chw
Het college van burgemeester en wethouders	college van B&W
Het Digitaal Stelsel Omgevingswet	DSO
Ministeriële regeling omgevingsrecht	Mor
Omgevingswet	Ow
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Wabo
Wet ruimtelijke ordening	Wro

Begrippenlijst

Aanvrager	Onder het begrip aanvrager vallen ook de synoniemen aanvragende partij en initiatiefnemer.
Afwijkactiviteit	Een activiteit in strijd met in het omgevingsplan gestelde regels of een voorbereidingsbesluit.
Binnenplanse omgevingsplan-activiteit	De binnenplanse omgevingsplanactiviteit omvat alle activiteiten waarvoor de gemeente in het omgevingsplan bepaalt dat het uitvoeren ervan zonder omgevingsvergunning verboden is.
Buitenplanse omgevingsplan-activiteit	De buitenplanse omgevingsplanactiviteit omvat alle activiteiten die in strijd zijn met de regels van het omgevingsplan.
Fysieke leefomgeving	Een opsomming van elementen die in elk geval onder de fysieke leefomgeving vallen: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.
Omgevingsplan	Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied als bedoeld in artikel 2.4 Ow. Per gemeente is er 1 omgevingsplan.
Omgevingsvergunning	Onder omgevingsvergunning wordt verstaan een omgevingsvergunning als bedoeld in afdeling 5.1 Omgevingswet.
Project	Onder project wordt verstaan het bouwen van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken of andere activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, inclusief activiteiten voor de winning van delfstoffen als bedoeld in onderdeel A van de bijlage Omgevingswet.
Projectbesluit	Onder projectbesluit wordt verstaan een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 Omgevingswet.
Uniforme openbare Voorbereidings-procedure	De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is een andere benaming voor de uitgebreide procedure.

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse

Het verschil tussen de vraag en het aanbod van woningen is sinds het einde van de crisis enorm toegenomen. Verschillende factoren hebben deze kloof tweeweggebracht. Het is ontstaan door een combinatie van de snel aantrekkende economie, eerdere maatregelen op de woningmarkt en een inhaalslag van mensen die de crisis afgewacht hebben. Vooral in de randstad overstijgt de vraag het aanbod. Juist om die reden is er een Nationale woonagenda opgesteld door marktpartijen, vertegenwoordigers van bewoners, de koepels van woningcorporaties, waterschappen en het Rijk. De Nationale woonagenda geldt voor de periode 2018-2021 en heeft als één van de onderwerpen waarvoor een oplossing moet komen: het versnellen en vergroten van de bouwproductie oftewel de woningbouwopgave.²

De woningbouwopgave is opgenomen in de provinciale afspraken opgesteld door de provincies waarin het aantal woningen dat per regio gerealiseerd moet worden vermeld. De provinciale afspraken worden door de provincies weer doorgegeven aan de gemeenten. De gemeenten moeten ervoor zorgen dat deze opgave gerealiseerd wordt, maar de vraag hierbij is of ze dat wel kunnen binnen hun gelegen grondgebied en binnen de gegeven tijd.³

In Nederland wordt het woningtekort tegengegaan door, tot 2025, gemiddeld 700 duizend woningen bij te bouwen. Dit houdt in dat er vanaf 2018 een jaarlijkse opgave ligt van gemiddeld 75 duizend woningen. De Nationale woonagenda werkt verder samen met meerdere plannen waarin de verdere uitwerking van de acties zijn opgenomen. Deze samenwerking vindt onder andere met het Rijk en de decentrale overheden plaats met het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).⁴

De Nationale woonagenda heeft concrete plannen opgesteld om de woningbouwopgave te versnellen op zowel korte termijn als lange termijn.

Korte Termijn

Op korte termijn moet er kritisch gekeken worden naar de plancapaciteit voor de nabije toekomst. Het versnellen van de woningbouwopgave wordt – op een regionaal niveau – momenteel gerealiseerd door onder andere gebruik te maken van de Crisis- en herstelwet (Chw), het actief aanbieden van de inzet van expertteams voor complexe en/of vastgelopen projecten, een opgericht lokaal woningmarktoverleg houden waarbij betrokken partijen (= woningcorporaties, ontwikkelaars, beleggers, makelaars) en huurdersorganisaties afspraken maken over de lokale woningbouwopgave en te zoeken naar mogelijkheden om de capaciteit bij gemeenten en de bouwsector op het gewenste niveau te brengen.⁵

² Ollongren 2018, p. 1 (online publiek).

³ Provincie Noord-Holland 2019 (online publiek).

⁴ Ollongren 2018, p. 1-2 (online publiek).

⁵ Ollongren 2018, p. 3 (online publiek).

Lange termijn

Op lange termijn moet naast de plancapaciteit vergroten voor woningbouw, ook de bouwproductie worden versneld. Er moet kritisch worden gekeken in de meest dichtstbevolkte regio's om in de omgeving van die gebieden geschikte nieuwe locaties voor woningbouw aan te wijzen. Het versnellen van de woningbouwopgave wordt momenteel gerealiseerd door onder andere binnen de termijn tot 2025 de mogelijkheden voor nieuwbouwlocaties binnen stedelijke gebieden optimaal te benutten, door te bouwen binnen bestaand bebouwde gebieden en een handreiking gemeentelijk grondbeleid op te stellen door het Rijk die gemeenten inzicht geeft in de sturingsmogelijkheden die zij met het grondbeleid hebben voor het realiseren van nieuwe en bestaande bouwplannen.⁶

De Omgevingswet (Ow) gaat naar verwachting in 2021 in werking treden. De Omgevingswet brengt veel veranderingen met zich mee voor de wetten en regels omtrent de leefomgeving. De Omgevingswet gaat 26 bestaande wetten – op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur – samenvoegen tot één wet. Dit houdt in dat het aantal wetsartikelen drastisch verkleind worden; van 4700 naar 349. Hoewel de hoeveelheid wetsartikelen teruggebracht wordt tot 349, bevat elk wetsartikel vele subleden die tot wel sublid h lopen. Verder bestaan er straks maar vier Algemene Maatregelen van Bestuur en tien ministeriële regelingen.⁷

Er zijn zes instrumenten die de kern van de Omgevingswet vormen, namelijk de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels voor activiteiten (AMvB's), de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Het uitgangspunt van het instrument 'decentrale regelgeving' is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling met als gevolg dat de regelgeving inzichtelijk en samenhangend is. Onder het instrument 'decentrale regelgeving' vallen het Gemeentelijk omgevingsplan, de Provinciale omgevingsverordening en de Waterschapsverordening.⁸ De Omgevingswet bundelt niet alleen tientallen wetten op het gebied van omgevingsrecht, maar beoogt ook de wetgeving te vereenvoudigen. Alle bestemmingsplannen worden omgevormd tot één omgevingsplan.⁹ Voor Mees Ruimte & Milieu is het hierdoor onduidelijk welke planologische procedures van toepassing zijn bij het realiseren van projecten, waaronder woningbouw.

Mees Ruimte & Milieu is een adviesbureau op het gebied van omgevingsrecht. Mees Ruimte & Milieu adviseert projectontwikkelaars, gemeenten en particulieren tijdens de planologische procedure (= afwijken van het bestemmingsplan). In 2021 bundelt de Omgevingswet alle wetten voor de leefomgeving samen tot één wet. Nu is het op dit moment niet duidelijk welke procedure in welke situatie straks moet worden gevolgd om bij te dragen aan het versnellen van woningbouwopgave procedures en hoe dit proces inzichtelijk kan worden overgebracht tegenover de cliënten en Mees Ruimte & Milieu zelf. Dit is van groot belang vanwege het feit dat de wetten, waarvan Mees Ruimte & Milieu nu nog gebruik maakt, straks in 2021 niet meer van toepassing zijn en gaan vervallen.

⁶ Ollongren 2018, p. 3-4 (online publiek).

⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2014, p. 1.

⁸ www.omgevingswetportaal.nl (zoek op kerninstrumenten).

⁹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) 2014, p. 2.

Mees Ruimte & Milieu, noemt haar dienstverlening, ook wel permissiemanagement. Een format van de permissiestrategie is te vinden in bijlage 1. Het begrip 'permissie' zal nader worden toegelicht. Hoewel andere vergelijkbare adviesbureaus de uit te voeren taken eerder als doel op zich zien, ziet Mees Ruimte & Milieu de te nemen stappen eerder als middel om het uiteindelijke doel te behalen: het verkrijgen van de benodigde toestemming(en) om tot realisatie van het project over te gaan. En het liefst op zo snel mogelijk met zo min mogelijk inspanningen, maar wel op een prettige manier. Een goede communicatie is hiervoor van essentieel belang. Mees Ruimte & Milieu houdt zich onder andere bezig met het adviseren van de opdrachtgevers met welke procedure het beste gevolgd kan worden na beoordeling van de voor- en nadelen. Voor de afweging welke procedure gevolgd moet worden, spelen veel factoren een belangrijke rol. Een aantal van deze factoren zijn de kosten van de procedure, de flexibiliteit in het plan, de aan te leveren stukken en de termijnen. Deze en meer factoren zijn opgenomen in bijlage 2 van het voorliggend onderzoeksrapport. Dit proces – het gehele project gedurende het volledige traject begeleiden – wordt door Mees Ruimte & Milieu permissiemanagement genoemd.¹⁰

Projecten dienen binnen de kaders van het bestemmingsplan te worden gerealiseerd. Indien het project niet past binnen het bestemmingsplan, moet een planologische procedure worden gevolgd om het project toch mogelijk te maken. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vormt hier momenteel de basis voor, met name de art. 2.1 en 2.12 zijn erg belangrijk voor Mees Ruimte & Milieu. Mees Ruimte & Milieu houdt zich bezig met het verkrijgen van vergunningen. In een project moeten vaak veel verschillende vergunningen aangevraagd worden, waaronder; de omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan (= de planologische procedure), de omgevingsvergunning milieu en de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een activiteit zoals bouwen, het verbouwen van monumenten of het kappen van bomen. De planologische procedure is grofweg onder te verdelen in zeven procedures: de kruimelgevallenregeling, de binnenplanse afwijking, de postzegel bestemmingsplanprocedure, de omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan (= de uitgebreide procedure, het wijzigingsplan, het projectuitvoeringsbesluit en het uitwerkingsplan.

Door te weten welke planologische procedures mogelijk zijn onder de Omgevingswet, kan Mees Ruimte & Milieu haar dienstverlening aanpassen en voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Het liefst wil Mees Ruimte & Milieu dat er een beeld ontstaat zodat zij weten welke procedure in welke situatie gevolgd moet worden waardoor projecten binnen een kortere tijd volbracht kunnen worden. Dit levert tijdswinst op voor de initiatiefnemer. Ook de cliënten van Mees Ruimte & Milieu worden, door dit onderzoek te verrichten, geholpen. De juristen kunnen namelijk het proces inzichtelijker aan de cliënten overbrengen wat ertoe leidt dat de cliënten beter te woord gestaan kunnen worden en de verwachte uitkomsten van hun dossier te schetsen. De cliënten voelen zich daardoor meer betrokken bij het gehele proces.

¹⁰ www.meesruimteenmilieu.nl (zoek op permissiemanagement).

1.2 Living Lab Zuid-Holland Omgevingswet

Deze afstudeerscriptie maakt onderdeel uit van het LivingLab Zuid-Holland omtrent de Omgevingswet. De partijen die hierbij zijn aangesloten zijn de provincie Zuid-Holland, gemeenten Leiden, Alphen aan den Rijn en Bodegraven-Reeuwijk, adviesbureau Mees Ruimte & Milieu, de Hogeschool Leiden, het Hoogheemraadschap van Rijnland en de Omgevingsdiensten. In het afstudeertraject – februari tot juni 2019 – zijn er twaalf studenten (waaronder twee van de Erasmus Universiteit) die onderzoek doen naar de verschillende aspecten binnen de Omgevingswet. Het LivingLab is opgericht om met de betreffende partijen kennis te delen en samen voorbereidingen te treffen op de grote impact van de Omgevingswet.

1.3 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

Het doel van dit onderzoek is Mees Ruimte & Milieu te adviseren op welke manier de Omgevingswet kan bijdragen aan het versnellen van de woningbouwopgave toegespitst op de dienstverlening (permissiemanagement) van Mees Ruimte & Milieu door te kijken naar de planologische procedures onder de Omgevingswet.

Dit advies zal uiteindelijk vorm krijgen in een overzichtsschema en een informatieve flyer op basis van wetsanalyse en door het houden van interviews waarbij gebruikt wordt gemaakt van Legal Design. Dit overzichtsschema en de informatieve flyer is alleen bedoeld voor Mees Ruimte & Milieu. Het wordt niet gepubliceerd in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnemen, of enige andere manier. Het is uitsluitend bedoeld voor intern gebruik bij Mees Ruimte & Milieu.

Mees Ruimte & Milieu wil graag weten hoe hun dienstverlening (permissiemanagement) geoptimaliseerd kan worden toegespitst op het versnellen van de woningbouwopgave onder de Omgevingswet. De centrale vraag die hieruit volgt is:

Welk advies kan aan Mees Ruimte & Milieu worden gegeven ter optimalisatie van hun dienstverlening (permissiemanagement) ten behoeve van het bevorderen van de woningbouwopgave onder de Omgevingswet, middels literatuuronderzoek, wetsanalyse en interviews?

Om tot beantwoording van de centrale vraag te komen, is de centrale vraag onderverdeeld in deelvragen. De resultaten van de deelvragen vormen als een geheel het antwoord op de centrale vraag. De praktijkgerichte deelvraag omvat alle belangrijke elementen van de theoretische deelvragen. De volgende deelvragen komen aan bod:

Theoretische deelvragen

- Welke planologische procedures zijn er voor woningbouw mogelijk onder de huidige wet- en regelgeving?
- Welke mogelijkheden zijn er onder de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van het versnellen van de woningbouwopgave?

- Welke planologische procedures zijn er voor woningbouw mogelijk onder de Omgevingswet?
- Welke mogelijkheden zijn er onder de Omgevingswet ten aanzien van het versnellen van de woningbouwopgave?

Praktijkgericht onderzoeksdeelvraag

- Welke toegevoegde waarden leveren de procedures onder de Omgevingswet op voor de woningbouwopgave op basis van interviews?

1.4 Operationaliseren van begrippen

Er zijn twee begrippen in de centrale vraag die uitgelegd dienen te worden, of geoperationaliseerd dienen te worden.

▪ *Permissiemanagement*

Permissiemanagement betekent de dienstverlening van Mees Ruimte & Milieu. Onder permissie-management wordt het volgende verstaan:

1. Het adviseren van de opdrachtgevers;
2. Door de voor- en nadelen van elke planologische procedure te beoordelen;
3. Om tot een uiteindelijk advies te komen waaruit blijkt welke procedure het beste gevolgd kan worden;
4. Met als uitgangspunt om het gehele project gedurende het volledige traject te begeleiden d.m.v. niet alleen het leveren van diensten om vergunningen te verkrijgen, maar door er verantwoordelijk voor te zorgen dat elk initiatief soepel wordt afgehandeld ongeacht de omvang.

▪ *Optimalisatie*

Optimaliseren is het proces waarbij de dienstverlening van Mees Ruimte & Milieu verbeterd wordt tot een beter proces met betrekking tot het versnellen van de woningbouwopgave.

De drie elementen die voor Mees Ruimte & Milieu van belang zijn en vallen onder het begrip 'optimalisatie' zijn:

1. De dienstverlening sluit goed aan bij de vragen die de klanten (opdrachtgevers) stellen;
2. De dienstverlening leidt tot snelle reacties op de vragen die de klanten (opdrachtgevers) stellen;
3. De dienstverlening bestaat uit het paraat hebben van kennis op het gebied van de Omgevingswet en de woningbouwopgave.

1.5 Onderzoeksmethoden

Hieronder worden de onderzoeksmethoden per categorie behandeld. Er zijn twee categorieën: (1) theoretisch-juridische deelvragen en (2) praktijkgerichte onderzoeksdeelvraag. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de betrouwbaarheid en de kwaliteit van dit onderzoek wordt gewaarborgd en hoe de gebruikte literatuur, wet- en regelgeving en interviews geanalyseerd zijn.

- *Theoretisch-juridische deelvragen*

De theoretisch-juridische deelvragen zijn beantwoord door gebruik te hebben gemaakt van de onderzoeksmethoden wetsanalyse en literatuuronderzoek. Voor de methode wetsanalyse zijn onder andere de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Crisis- en herstelwet (Chw), de Omgevingswet (Ow) de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) geraadpleegd. Verder is gebruik gemaakt van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro). Het concept voorstel van de Omgevingswet¹¹ is ook extensief gebruikt. Voor de methode literatuuronderzoek zijn betrouwbare websites, blogs en boeken geanalyseerd. Door de twee methodes van wetsanalyse en literatuuronderzoek te combineren, is het mogelijk de theoretisch-juridische deelvragen te beantwoorden.

De kwaliteit, validiteit en betrouwbaarheid van de theoretisch-juridische deelvragen wordt behouden door verschillende bronnen te raadplegen en deze bronnen zorgvuldig te controleren. Met het begrip controleren wordt bedoeld dat er wordt gecontroleerd of er sprake is van een originele bron. Alle gebruikte bronnen worden opgenomen in zowel de literatuur- en bronnenlijst als in de voetnoten. De kwaliteit van het onderzoeksrapport blijft verder hoog omdat de resultaten telkens met afstudeerbegeleidster mevrouw Janneke van de Vorstenbosch en mevrouw Loesanne van der Geest (Mees Ruimte & Milieu) worden doorgenomen.

- *Praktijkgerichte onderzoeksdeelvraag*

De praktijkgerichte onderzoeksdeelvraag wordt beantwoord door gebruik te maken van de methode interviewen. Door interviews te houden wordt er antwoord gegeven op welke toevoegde waarde de procedures onder de Omgevingswet opleveren voor het versnellen van de woningbouwopgave. Er wordt hierbij gekeken of er samenhang is tussen de theorie en de praktijkervaring.

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met vijf verschillende organisaties waarbij personen met een bepaalde functie op planologisch gebied zijn geïnterviewd. Alle medewerkers krijgen te maken met de Omgevingswet en hebben kennis op het gebied van planologische procedures of zijn betrokken bij de woningbouwopgave. Aan iedere medewerker zijn dezelfde onderwerpen voorgelegd en is zoveel mogelijk doorgevraagd. Het eerste interview vond in het begin van april 2019 plaats. De rest van de interviews vonden aan het eind van april 2019 plaats. Tijdens het eerste interview is niet vaak doorgevraagd op de onderwerpen, omdat nog niet voldoende verdieping van de onderwerpen plaats had gevonden. De andere interviews hadden meer diepgang omdat deze aan het einde van april 2019 plaatsvonden.

De interviews vonden plaats bij drie gemeentes, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en een anoniem bedrijf. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken was gekozen, omdat daar de wetgeving van de Omgevingswet wordt gecreëerd en er veel kennis ligt rondom de huidige procedures en de Omgevingswet. De gemeentes werden gekozen als partijen voor de interviews omdat zij de huidige procedures moeten

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, 3.

uitvoeren en op de Omgevingswet moeten voorbereiden. Uiteindelijk werden de volgende drie gemeentes gekozen: Tilburg, Waddinxveen en Zevenaar. Een bedrijf gespecialiseerd in bodemonderzoek en bodemsanering was gekozen omdat de medewerker veel gewerkt heeft met de Omgevingswet en omdat bodemonderzoek en bodemsanering vaak belangrijke rollen spelen in de huidige procedures (zoals bij het aspect van gezondheid en milieu).

De volgende onderdelen werden middels de interviews beantwoord:

- De frequentie voor het gebruik van de huidige planologische procedure mogelijkheden bij het realiseren van woningen (= afwijken van het bestemmingsplan)
- De frequentie voor de toepassing van de coördinatieregeling
- De frequentie voor de toepassing van de Crisis- en herstelwet bij het versnellen van de woningbouwopgave
- De huidige mogelijkheden om de woningbouwopgave te versnellen
- De toekomstige mogelijkheden onder de Omgevingswet om de woningbouwopgave te versnellen
- De toekomstige mogelijkheden onder de Omgevingswet om af te wijken van het omgevingsplan
- De verandering van de coördinatieregeling onder de Omgevingswet
- De knelpunten en factoren onder de huidige wetgeving m.b.t. de woningbouwopgave versnellen
- De knelpunten en factoren onder de Omgevingswet m.b.t. de woningbouwopgave versnellen

De kwaliteit, validiteit en betrouwbaarheid van de praktijkgerichte deelvraag wordt behouden door de verschillende partijen te interviewen. Deze partijen zijn allemaal professionals in hun werkveld en hebben veel kennis op het gebied van planologie, huidige wetgeving en de Omgevingswet.

De kwaliteit van het onderzoeksrapport blijft verder hoog omdat de resultaten afkomstig uit de interviews met afstudeerbegeleidster mevrouw Janneke van de Vorstenbosch en mevrouw Loesanne van der Geest (Mees Ruimte & Milieu) worden doorgenomen.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is opgedeeld in 6 hoofdstukken. Hoofdstuk 1 betreft de inleiding. Hoofdstuk 2 tot 4 hebben betrekking op de theoretisch-juridische deelvragen. Hoofdstuk 2 geeft achtergrond informatie weer over het bestemmingsplan. In hoofdstuk 3 gaat het over de planologische procedure. Hierin worden deelvraag 1 en deelvraag 3 beantwoord. Er wordt eerst uitgelegd welke planologische procedures van toepassing zijn op de woningbouwopgave op basis van de huidige wet- en regelgeving (deelvraag 1). Vervolgens wordt er toegelicht welke planologische procedures van toepassing gaan zijn op de woningbouwopgave op basis van de Omgevingswet (deelvraag 3). Daarna wordt in hoofdstuk 4 de woningbouwopgave behandeld waarbij deelvraag 2 en 4 aan bod komen. Eerst komen de mogelijkheden onder de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van het versnellen van de woningbouwopgave aan bod (deelvraag 2). Dit wordt gevolgd door de mogelijkheden onder de Omgevingswet ten aanzien van het versnellen van de woningbouwopgave (deelvraag 4). Het praktijk gedeelte wordt vanaf hoofdstuk 5 behandeld; deelvraag 5 wordt hierbij beantwoord. Hoofdstuk 5 bestaat uit resultaten die volgen uit de afgenomen interviews. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport wordt afgesloten met een bronnen- en literatuurlijst en bijlagen.

In bijlage 3 is het beroepsproduct (het overzichtsschema met de mogelijkheden onder de toekomstige planologische procedure en de informatieve flyer) opgenomen. Dit beroepsproduct is alleen bestemd voor intern gebruik bij Mees Ruimte & Milieu.

Hoofdstuk 2 – Het bestemmingsplan

In dit hoofdstuk wordt achtergrond informatie gegeven over het bestemmingsplan. Deze achtergrond informatie geeft de lezer meer kennis over wat het bestemmingsplan inhoudt en waarom het zo'n belangrijk onderdeel is in dit onderzoek. Deze kennis is van belang omdat met de planologische procedure afgeweken wordt van het bestemmingsplan, en later het omgevingsplan.

Op gemeentelijk niveau leidt de stelselherziening tot een bundeling van regels in het omgevingsplan. Deze regels bevinden zich op dit moment nog in bestemmingsplannen.¹² De belangrijkste verschillen tussen een bestemmingsplan en omgevingsplan zijn opgenomen in bijlage 4.

Het bestemmingsplan is één van de instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft staan om de ruimtelijke ordening te weergeven.¹³ Het bestemmingsplan is een door de gemeenteraad vastgesteld plan waarin voor een bepaald gebied de bestemming van de in het plan begrepen grond of water wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, regels worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan inbegrepen grond en de zich daarop bevindende bouwwerken.¹⁴

Een bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen:

- Bestemmingen en regels (= de planregels)
- Beschrijving van de bestemmingen waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven (= de plantoelichting)
- Geometrische plaatsbepaling (= de verbeelding)

Daarnaast moet het bestemmingsplan, volgens artikel 3.1.6 van het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) ook een toelichting bevatten.¹⁵

Een bestemmingsplan heeft een vaste opbouw, waarbij het belangrijkste onderdeel de bestemmingen zijn. Aan de gronden in het bestemmingsplangebied worden ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bestemmingen toegewezen. Het is mogelijk de gronden een dubbelbestemming toe te wijzen. Bij een dubbelbestemming komen op een stuk grond twee of meer onafhankelijk van elkaar staande bestemmingen, functies en/of bouw- en/of gebruiksmogelijkheden voor. Er geldt hierbij wel een rangorde.¹⁶

Bouwregels zijn een nadere uitwerking van de regels omtrent bebouwing, inrichting en gebruik (beheer), die terug te vinden zijn in de bestemmingsomschrijving. Bouwregels geven aan welke bebouwing binnen de aangegeven bestemming is toegestaan. De bouwregels hebben betrekking op de maatvoering van de

¹² Oldenziel & De Vos 2018, p. 85-86.

¹³ Bouterse & Van Der Meulen 2010, p. 33.

¹⁴ Bouterse & Van Der Meulen 2010, p. 37.

¹⁵ Bouterse & Van Der Meulen 2010, p. 38.

¹⁶ Bouterse & Van Der Meulen 2010, p. 39.

bouwwerken. De maatvoering omvat de hoogte, de oppervlakte, de inhoud en de situering. De situering duidt bijvoorbeeld alleen op binnen het op de plankaart aangegeven bouwvlak.¹⁷

Er wordt steeds gesproken over een goede ruimtelijke ordening. Het opstellen van bestemmingsplannen waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bestemmingen worden gegeven houdt in dat de bestemmingen die aan de gronden worden gegeven gemotiveerd moeten worden, waaruit moet blijken dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In de planologische maatregelen mag geen verplichting tot bouwen worden opgenomen; in het bestemmingsplan mogen namelijk alleen bepalingen worden opgenomen die aangeven welke bebouwing is toegestaan.¹⁸ In artikel 5.20 van de Besluit ruimtelijke ordening (Bro) staan de eisen vermeld waaraan een goede ruimtelijke onderbouwing moet voldoen, waarbij wordt verwezen naar artikel 3.1.6 Bro.¹⁹ In bijlage 5 wordt een goede ruimtelijke ordening verder toegelicht.

¹⁷ Bouterse & Van Der Meulen 2010, p. 50.

¹⁸ Bouterse & Van Der Meulen 2010, p. 52.

¹⁹ Van Zundert 2008, p. 44.

Hoofdstuk 3 – De planologische procedure

Bestemmingsplannen vormen de basis voor de planologische procedure. Elk stuk grond en gebouw in een regio heeft een bepaalde bestemming gekregen. Voor het verkrijgen van vergunningen (bijvoorbeeld een bouwvergunning) wordt, in het algemeen, de reguliere procedure gevolgd waarbij een belanghebbende tegen een genomen besluit bezwaar en beroep kan indienen, zoals ook is vastgelegd in artikel 7.1 jo 8.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Echter, als een stuk grond of gebouw niet de juiste bestemming heeft, moet er afgeweken worden van het bestemmingsplan. Dit betekent dat er een planologische procedure gevolgd moet worden.

3.1. Huidige wet- en regelgeving

De huidige wet- en regelgeving biedt verschillende mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan. Onder huidige wet- en regelgeving zijn zeven verschillende planologische procedures te onderscheiden. Deelvraag 1 wordt hieronder beantwoord.

Mees Ruimte & Milieu is bekend met de zeven verschillende planologische procedures. De zeven planologische procedures worden hieronder kort behandeld. Voor verdere informatie omtrent de planologische procedures, zie bijlage 6.

3.1.1. Kruimelgevallenregeling

Een korte en relatief goedkope procedure is de *kruimelgevallenregeling*. De kruimelgevallenregeling wordt gevolgd in gevallen van beperkte planologische betekenis.²⁰ Op grond van artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 2 Wabo kan voor gevallen die per algemene maatregel van bestuur (AMvB) zijn aangewezen met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan.²¹ De grondslag voor deze procedure ligt in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Hierin zijn de lijst en voorwaarden opgenomen voor vergunningsvrije activiteiten. Er moet daarbij alleen gekeken worden naar de lijst en voorwaarden betreffende planologische gebruiksactiviteiten. Artikel 4 van Bijlage II Bor is gaat over het gebruik en de functie van de gronden. De kruimelgevallen staan daarom ook opgesomd in artikel 4 van Bijlage II Bor. Dit zijn bijvoorbeeld bepaalde bijgebouwen, dakkapellen, dakopbouw, transformaties, nutsvoorzieningen en antenne-installaties.²²

De reguliere procedure is bij de kruimelgevallenregeling van toepassing. Dit is vanwege het feit dat voor afwijkingen van het bestemmingsplan die vallen onder de kruimelgevallen, de reguliere procedure onder de Wabo geldt. Volgens de reguliere procedure is de beslistermijn acht weken waarbij bezwaar, beroep en hoger beroep mogelijk zijn. Hoewel er geen terinzagelegging mogelijk is, kunnen artikel 4:7 en 4:8 Awb wel toegepast worden binnen de acht weken termijn. Verder kan een eventuele verlenging van zes weken

²⁰ www.planruimte.nl (zoek op kruimelgevallenregeling).

²¹ www.infomil.nl (zoek op kruimellijst).

²² Idem.

plaatsvinden. Indien het bevoegd gezag na acht weken nog steeds geen besluit heeft genomen, is de vergunning van rechtswege verleend.²³

3.1.2. Binnenplanse afwijkingen

Het woord 'binnenplans' betekent dat er binnen het bestemmingsplan kan worden afgeweken. Op grond van artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 1 Wabo kan er via de omgevingsvergunning een toepassing in het leven worden geroepen aan de in het bestemmingsplan opgenomen bevoegdheid voor het College van Burgemeester & Wethouders (college van B&W) inzake het afwijken van dat plan. Met andere woorden; de bevoegdheid om binnen het bestemmingsplan af te wijken is opgenomen in het bestemmingsplan zelf.²⁴

De reguliere procedure is ook bij deze procedure van toepassing, maar waar het zich in onderscheid vergeleken met de kruimelgevallenregeling is dat de bevoegdheid en wanneer er afgeweken mag worden, in het bestemmingsplan zelf zijn opgenomen in plaats van in de bestemde wet- en regelgeving. Een binnenplanse afwijking moet passen binnen de afwijkingsregels in het moederplan. Uit de aanvraag om gebruik te maken van het binnenplans afwijken moet duidelijk naar voren komen waarop de aanvraag betrekking heeft. De aanvraag bevat verder situatietekeningen van de huidige en toekomstige situatie en gegevens over het huidige en toekomstige gebruik. Verder moet er sprake zijn van een motivering waarin de gevolgen voor de ruimtelijke ordening worden benoemd. Een welbekende afwijkingsregel is de 10%-regeling. De 10%-regeling houdt in dat er met een omgevingsvergunning 10% afgeweken mag worden van de maten die zijn opgenomen in het plan.²⁵

3.1.3. Omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan

Het gaat hier om een omgevingsvergunning op basis van de uitgebreide procedure uit de Wabo. Op grond van artikel 2.12, lid 1 onder a, sub 3 Wabo wordt er in overige gevallen een omgevingsvergunning verleend terwijl er wordt afgeweken van het bestemmingsplan, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. In de ruimtelijke onderbouwing moeten twee onderdelen terugkomen, namelijk het beleid van de gemeente en de ruimtelijke aspecten onder andere planologie, verkeer, archeologie, externe veiligheid, geluid en ecologie.²⁶

De uitgebreide procedure houdt in dat de beslistermijn binnen zes maanden moet plaatsvinden. Hierbij is het belangrijk te benoemen dat er binnen de eerste acht weken beslist moet worden of de termijn verlengd gaat worden met zes weken. Er vindt een terinzagelegging van het ontwerpbesluit met zienswijzengelegenheid van zes weken plaats. Vervolgens kan beroep en hoger beroep ingesteld worden. De terinzageleggingstermijn van het besluit is geen onderdeel van de zes maanden beslistermijn. Verder is er een publicatie eis; het besluit moet gepubliceerd worden in zowel de Staatscourant als een digitale bron.²⁷

²³ www.infomil.nl (zoek op kruimellijst).

²⁴ www.infomil.nl (zoek op binnenplans afwijken).

²⁵ Idem.

²⁶ www.infomil.nl (zoek op buitenplans afwijken).

²⁷ Idem.

Volgens artikel 3.10, lid 1, sub a Wabo is afdeling 3.4 Wabo van toepassing op de omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan. Op grond van artikel 2.10, lid 1, sub c Wabo wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan tenzij er sprake is van artikel 2.12 Wabo. Gelukkig is er in dit geval sprake van artikel 2.12 Wabo, maar er moet altijd naar het andere artikel verwezen worden door middel van een juncto vanwege het feit dat dit artikel eerder in de wet voorkomt.²⁸

3.1.4. Postzegel Bestemmingsplan

De naam 'postzegel bestemmingsplan' is niet formeel opgenomen in de wet. Het is niet afkomstig uit de Wro, de Wabo, de Awb of de Bor. Het is de benaming voor een bestemmingsplan van een (zeer) klein plangebied.²⁹ Een postzegel bestemmingsplan is in principe bedoeld om van een zeer klein gebied het bestaande bestemmingsplan te veranderen. Het kan echter ook voor een groter gebied gebruikt worden; het is een nieuw bestemmingsplan voor de gekozen locatie waarbij het kan gaan om één woning of één wijk. Deze procedure wordt vaak gebruikt in gevallen waarbij de aanvrager nog niet heel ver is met het bouwplan. Het postzegel bestemmingsplan is flexibel; dit betekent dat er vele functies toegevoegd kunnen worden aan het plan en de procedure in een vroeg stadium gevolgd kan worden.³⁰

Er zijn ook andere gevallen waarin een postzegel bestemmingsplan procedure wordt gevolgd. Deze procedure is alleen bedoeld om de bestemming van één of een aantal percelen te wijzigen, om concrete bouwplannen mogelijk te maken of om ongewenste ontwikkelingen ter plaatse te kunnen tegengaan.³¹

Hoewel bij de procedure de eerste aanleg, bezwaar, overgeslagen kan worden en er direct bij de Raad van State beroep ingesteld kan worden doordat de zienswijzeperiode in de procedure zit en er sprake is van meer flexibiliteit, moeten er meer stukken aangeleverd worden en zijn er hogere kosten aan verbonden vergeleken met andere procedures. De last voor de aanvrager ligt hoog, maar daartegenover staat dat de aanvrager minder tijd kwijt is dan bij de omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan.³²

3.1.5. Wijzigingsplan

Een wijzigingsplan is een andere variant van een specifiek plan. Het wijzigingsplan is ontstaan uit een wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan, ook wel het moederplan. Met andere woorden: de bevoegdheid is neergelegd in het bestemmingsplan zelf.³³ De grondslag van een wijzigingsbevoegdheid is neergelegd in artikel 3.6 lid 1 onder a Wro. Door het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan, is het college van B&W bevoegd de bestemming van specifieke (en vaak kleinschalige) ontwikkelingen te wijzigen. Belangrijk hierbij op te merken is dat in een wijzigingsbevoegdheid precies is vastgelegd wat er gewijzigd mag worden en wat de aanvrager moet aantonen in zijn wijzigingsplan.³⁴

²⁸ www.infomil.nl (zoek op buitenplans afwijken).

²⁹ www.infomil.nl (zoek op uitleg bestemmingsplan).

³⁰ www.mkb servicedesk.nl (zoek op postzegelplan).

³¹ Idem.

³² www.infomil.nl (zoek op uitleg bestemmingsplan).

³³ Idem.

³⁴ www.bureauverkuyl.nl (zoek op wijzigingsplan).

Een wijzigingsplan kan omschreven worden als een bestemmingsplan, maar dan op een kleinere schaal met een korter beleid. Een wijzigingsplan bevat een kort beleid omdat in het moederplan al is opgenomen welke wijzigingen zijn toegestaan. Dit betekent dat de afweging al is gemaakt omdat het in het bestemmingsplan is opgenomen. Het wijzigingsplan kan opgemaakt worden voor alle bestemmingen die in het bestemmingsplan zijn opgenomen of heeft betrekking op de bouwregels, mits er is benoemd welke bestemmingen gewijzigd kunnen worden. Een wijziging leidt niet alleen tot een verandering van een bestemming; het kan ook gebruikt worden voor het toevoegen van woning of voor het uitbreiden van een agrarisch bouwvlak. Evenals een bestemmingsplan, bestaat een wijzigingsplan uit drie onderdelen: de toelichting, de regels en de verbeelding. Afdeling 3.4 Awb en de uitgebreide procedure is van toepassing bij een wijzigingsbevoegdheid.³⁵

3.1.6. Projectuitvoeringsbesluit

Vroeger had de betekenis van het projectuitvoeringsbesluit een andere benaming: de uitgebreide procedure. Het projectuitvoeringsbesluit was vroeger dus de uitgebreide procedure.³⁶ Tegenwoordig wordt de procedure van het projectuitvoeringsbesluit zelden door Mees Ruimte & Milieu toegepast.

De procedure voor het projectuitvoeringsbesluit wordt gebruikt in gevallen waarbij projecten niet meer in de ontwikkelingsfase zitten en waarvoor het duidelijk is toegelicht welke toetsingskaders moeten worden toegepast waarvoor de impact hiervan al is onderzocht.³⁷

Het projectuitvoeringsbesluit vindt haar grondslag in artikel 1.1. sub c jo artikel 2.10 lid 1 jo artikel 2.9 van de Crisis- en herstelwet (Chw). Volgens artikel 2.10 lid 1 Chw kan de gemeenteraad de bevoegdheid delegeren aan het college van B&W bij een projectuitvoeringsbesluit. Indien deze delegatie plaatsvindt, zijn alle voorschriften vereist voor de ontwikkeling en verwezenlijking van het project niet van toepassing (lid 2).³⁸

Bij het projectuitvoeringsbesluit gaat het om het verkrijgen van één integraal besluit dat meerdere toestemmingen voor het verwezenlijken van een woningbouwproject omvat. Een projectuitvoeringsbesluit kan allerlei verschillende toestemmingen bevatten zoals toestemmingen ter vervanging van bouwvergunningen en vervanging van kap- en sloopvergunningen.³⁹

3.1.7. Uitwerkingsplan

Soms is het nog niet duidelijk welke ontwikkeling een stuk grondgebied moet krijgen, zoals het bouwen van een woonwijk. Het zijn bijvoorbeeld de onbekende details rondom de woonwijk; de locaties van de speeltuin, de vijver, het park en de huizen staan nog niet vast. Het is namelijk alleen maar een globaal overzichtelijk nader uit te werken plan. Door in het bestemmingsplan de bestemming 'uit te werken' op te nemen, kan het op een later moment door een ontwikkelaar verder uitgewerkt worden. In deze uit te

³⁵ www.bureauverkuylen.nl (zoek op wijzigingsplan).

³⁶ www.infomil.nl (zoek op versnelde uitvoering bouwprojecten).

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

werken bestemmingen moeten wel een aantal uitwerkingsregels zijn opgenomen. Dit betekent dat een ontwikkelaar een bestemming niet kan wijzigen, maar alleen de bestemming tot een gedetailleerd plan kan uitwerken.⁴⁰

Een uitwerkingsplan heeft veel overeenkomsten met een wijzigingsplan. Een uitwerkingsplan is ontstaan uit een uitwerkingsplicht afkomstig uit een bestemmingsplan. Het college van B&W is het orgaan die een uitwerkingsplan opstelt in plaats van de Raad. Volgens artikel 3.6 Wro is het mogelijk een uitwerkingsplan opstellen voor een bestemmingsplan. Het voordeel van een uitwerkingsplan is dat de procedure die gevolgd moet worden in het bestemmingsplan staat beschreven en korter is dan die voor een herziening van het bestemmingsplan. De procedure is korter vanwege het feit dat de uitwerkingsregels al de procedure bij het opstellen van het bestemmingsplan hebben doorlopen.⁴¹

3.1.1. Tussenconclusie

Onder huidige wet- en regelgeving zijn grofweg zeven planologische procedures te onderscheiden. Hiervan komt het projectuitvoeringsbesluit zelden voor. Drie van de zeven procedures zijn een specifiek soort plan dat is afgeleid van het bestemmingsplan, oftewel het moederplan. Het zijn de volgende drie procedures: binnenplanse afwijking, wijzigingsplan en uitwerkingsplan. Uit deze zeven procedures blijkt dat één procedure – projectuitvoeringsbesluit – toegepast kan worden om woningbouwprojecten te versnellen. De planologische procedure vindt haar grondslag in verschillende wetten, namelijk de Crisis- en herstelwet, de Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Algemene wet bestuursrecht.

3.2. De Omgevingswet

Het idee van de Omgevingswet is dat alle bestemmingsplannen in een gemeente samengevoegd gaan worden tot één omgevingsplan. Dit betekent dat in 2021 een complete omvorming gaat plaatsvinden waardoor de gemeente uiteindelijk alleen nog een omgevingsplan kan gaan opstellen voor de gehele gemeente, zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven.

De Omgevingswet zorgt voor vele veranderingen, ook op het gebied van de planologische procedure. Voor onder andere woningbouw is, onder de Omgevingswet, de planologische procedure onder te verdelen in twee procedures. Belangrijk hierbij te vermelden is dat de omgevingsvergunning altijd aangevraagd moet worden, maar niet valt onder de planologische procedure. Deelvraag 3 wordt hieronder beantwoord.

3.2.1. Omgevingsvergunning

Er moet altijd een omgevingsvergunning⁴² worden aangevraagd; het is eigenlijk een soort standaardvergunning. De omgevingsvergunning is wat onder de huidige wet- en regelgeving wordt

⁴⁰ www.goes.nl (zoek op afwijken van het bestemmingsplan).

⁴¹ www.infomil.nl (zoek op versnelde uitvoering bouwprojecten).

⁴² Verdere informatie over de omgevingsvergunning is te vinden in bijlage 7.

verstaan als de bouwvergunning.^{43 44} Voor het nemen van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning zijn er twee voorbereidingsprocedures mogelijk, waarvan deze in bijlage 8 in een overzichtsdiagram te zien zijn. In principe geldt dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast. Deze procedure is nagenoeg gelijk aan de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Wabo. De procedure is gebaseerd op de standaardregeling voor het afhandelen van aanvragen tot het geven van een beschikking uit de Awb. De beslistermijn hierbij bedraagt acht weken. Door gebruik te maken van de reguliere voorbereidingsprocedure kunnen aanvragen om een omgevingsvergunning relatief snel worden afgewikkeld. Dit draagt weer bij aan snellere besluitvorming. Voor een aantal activiteiten wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb⁴⁵ voorgeschreven. Het gaat hier om activiteiten vanuit Europese richtlijnen, zoals de omgevingsvergunning voor activiteiten met gevolgen voor het milieu.⁴⁶

Reguliere voorbereidingsprocedure

Op grond van artikel 16.62 Ow is de reguliere procedure van paragraaf 15.5.2 van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 van toepassing is. Uit artikel 16.65 Ow blijkt wanneer paragraaf 16.5.3 van toepassing wordt verklaard. Het is namelijk van toepassing indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit die tot een categorie behoort van algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten.⁴⁷ Het gaat hier om het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) omdat het Bbl een algemene maatregel van bestuur is op grond van de Omgevingswet. In het Bbl staat onder andere voor welke activiteiten een omgevingsvergunning verplicht is.⁴⁸

Volgens artikel 16.64 lid 1 Ow geldt er een beslistermijn van acht weken. Indien de voorgenomen beslissing op de desbetreffende aanvraag instemming door het college van B&W als bedoeld in artikel 16.16 Ow behoeft, dan bedraagt de beslistermijn twaalf weken. Het gaat dan om een verlenging van vier weken. Er wordt hierin benadrukt dat de termijn van twaalf weken een maximale termijn is en dat uiteraard niets het bevoegd gezag in de weg staat om al eerder een beslissing te nemen, maar langer dan twaalf weken is niet toegestaan. De beslistermijnen van acht en twaalf weken, kunnen nog één keer worden verlengd met ten hoogste zes weken, volgens het tweede lid van hetzelfde artikel.⁴⁹

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb)

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure afkomstig van afdeling 3.4 Awb is in een aantal gevallen van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Volgens artikel 16.65 Ow is deze voorbereidingsprocedure van toepassing als de aanvraag geheel of een gedeelte daarvan betrekking heeft op een activiteit die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen.

⁴³ www.juridischloket.nl (zoek op wanneer is een omgevingsvergunning nodig).

⁴⁴ De bouwvergunning wordt tijdens dit onderzoek niet behandeld.

⁴⁵ De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb wordt ook wel de uitgebreide procedure genoemd.

⁴⁶ Van Angeren 2016, p. 379.

⁴⁷ Van Angeren 2016, p. 388.

⁴⁸ www.infomil.nl (zoek op beschrijving besluit).

⁴⁹ Van Angeren 2016, p. 389.

Het gaat hierbij om activiteiten die belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving met zich meebrengen.⁵⁰

Op grond van artikel 16.70 Ow kan afdeling 3.4 Awb toegepast worden op de voorkeursbeslissing. Een voorkeursbeslissing gaat bijvoorbeeld over een projectbesluit.⁵¹ Bepaalde complexe projecten hebben soms vele verschillende belangen. Bij de voorbereiding van een projectbesluit wordt eerst een voorkeursbeslissing uitgevoerd. Dit betekent dat er een probleemanalyse wordt opgesteld en een integrale afweging met ruimte voor serieuze publieksparticipatie plaatsvindt.⁵² Op grond van artikel 4.14 lid 1 Ow kan de gemeenteraad voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan. In lid 5 van hetzelfde artikel staat dat de gemeenteraad deze bevoegdheid kan delegeren aan het college van B&W. Om te voorkomen dat bepaalde ontwikkelingen plaatsvinden op locaties voordat het omgevingsplan is gewijzigd, kan op grond van lid 2 van dit artikel het voorbereidingsbesluit bepalen welke ontwikkelingen verboden zijn.

3.1.2. Omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan

Voor de realisatie van projecten beschikken gemeenten over de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan. Gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan worden mogelijk gemaakt, moeten een andere procedure volgen dan het Rijk en de provincies.⁵³ De Omgevingswet voorziet namelijk niet in een projectbesluit op gemeentelijk niveau. Gemeenten kunnen projecten realiseren door hun omgevingsplan aan te passen. Bij de voorbereiding van het wijzigen van het omgevingsplan wordt gebruik gemaakt van de sneller en beter-aanpak.⁵⁴ Daarmee beschikken gemeenten over een aan het projectbesluit gelijkwaardig instrument; alleen de benaming is anders.⁵⁵ Op grond van artikel 2.8 Ow kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van B&W. Hieronder valt het wijzigen en uitwerken van onderdelen van het omgevingsplan.⁵⁶ Op grond van artikel 5.55 Ow is de gemeenteraad het bevoegd gezag bij gemeentelijke projecten met publiek belang. Door de toepassing van de sneller en beter-aanpak, is artikel 16.87 Ow ook van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat de rechterlijke beslistermijn bij beroep tegen het opnemen van de regels in het omgevingsplan zes maanden bedraagt en zorgt voor een versnelde behandeling van het beroep door de rechter.⁵⁷

⁵⁰ Van Angeren 2016, p. 390.

⁵¹ Het projectbesluit wordt in hoofdstuk 4 behandeld.

⁵² Van Angeren 2016, p. 393.

⁵³ Van Angeren 2016, p. 394.

⁵⁴ De sneller en beter-aanpak wordt in hoofdstuk 4 behandeld.

⁵⁵ Van Den Broek 2015, p. 7.

⁵⁶ www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op omgevingsplan op hoofdlijnen).

⁵⁷ Van den Broek 2018, p. 202

3.1.3. Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit

De buitenplanse omgevingsplanactiviteit omvat alle activiteiten die in strijd zijn met de regels van het omgevingsplan. Dit betekent dat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ontwikkelingen mogelijk maakt die afwijken van de regels van het omgevingsplan. Deze soort omgevingsvergunning geldt voor enkel twee bepaalde activiteiten:⁵⁸

- Het in stand houden van een bouwwerk^{59 60}, of
- Een activiteit die niet in overeenstemming is met de functie die aan de gekozen locatie is toegedeeld

Op grond van artikel 4.17 Ow geldt er een verplichting voor de gemeente om het omgevingsplan binnen vijf jaar aan te passen na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Indien de omgevingsvergunning voor een bepaalde tijd is verleend, geldt deze verplichting niet.⁶¹

Voorbeeld – Het toepassen van een omgevingsvergunning

Stel, de gemeente heeft een omgevingsvergunning verleend aan een aanvrager die een woning wil gaan bouwen op een plek die in het omgevingsplan aanwezen is als een plek met een agrarische functie. In de regels van het omgevingsplan is de functie wonen voor deze plek niet opgenomen. Wat kan de gemeente nu doen?

De gemeente moet door verlening van een omgevingsvergunning, het omgevingsplan zodanig gaan aanpassen dat de functie wonen en het gebruik van die te bouwen woning is toegestaan.⁶²

Artikel 16.15 Ow geeft de gemeente de bevoegdheid om voor de procedure voor de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit één of meer adviseurs aan te stellen. Indien de gemeente adviseurs aanwijst, moet zij dit ook opnemen in het omgevingsplan en daarbij moet er ook aangegeven worden bij welke gevallen de adviseurs betrokken gaan zijn. Voor de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsactiviteit is de gemeenteraad het bevoegd gezag; dit blijkt uit artikel 5.55 Ow.⁶³

In bijlage 9 is de werking van de vergunningverlening voor omgevingsplanactiviteiten schematisch weergegeven.

⁵⁸ www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

⁵⁹ Het in stand houden van een bouwwerk betekent het mogen hebben van een bouwwerk op een locatie.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, 3, p. 72.

⁶¹ www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

⁶² Idem.

⁶³ Idem.

3.1.4. Tussenconclusie

Onder de Omgevingswet is de planologische procedure onder te verdelen in twee procedures, namelijk de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan en de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De omgevingsvergunning is de vergunning die in principe altijd aangevraagd moet worden, waarbij aanvragen snel behandeld kunnen worden door gebruik te maken van de reguliere voorbereidingsprocedure. De omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan is alleen van toepassing bij gemeentelijke projecten die een publiek belang hebben. Hierbij kan er gebruik worden gemaakt van de sneller en beter-aanpak en dit heeft veel gelijkenissen met het projectbesluit (projectprocedure). Voor Mees Ruimte & Milieu wordt in de toekomst wellicht het meest gebruik gemaakt van de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsactiviteit. Deze geldt voor alle activiteiten die in strijd zijn met de regels van het omgevingsplan. Deze vergunning is van belang voor Mees Ruimte & Milieu omdat opdrachtgevers ontwikkelingen mogelijk willen maken die niet in overeenstemming zijn met de functie die aan de gekozen locatie is toegedeeld.

Hoofdstuk 4 – De woningbouwopgave

Er is momenteel veel behoefte aan woningen. Dit zorgt ervoor dat de druk op de woningmarkt steeds groter wordt. Voornamelijk in de randstad is de behoefte aan woningen het grootst. Tegenwoordig bestaat er zo'n groot verschil ontstaan tussen de vraag en het aanbod aan woningen, dat de bouwproductie van woningen versneld moet worden om aan de woningbehoefte te voldoen.

4.1. Huidige wet- en regelgeving

Onder de huidige wet- en regelgeving bestaat de mogelijkheid tot het versnellen van de woningbouwopgave. Op grond van huidige wet- en regelgeving kan de woningbouwopgave namelijk versneld worden door gebruik te maken van de Crisis- en herstelwet of de coördinatieregeling. Deelvraag 2 wordt hieronder beantwoord.

4.1.1. Crisis- en herstelwet

In de Crisis- en herstelwet (Chw)⁶⁴ zijn een aantal procedurele versnellingen geregeld. Deze procedurele versnellingen zorgen ervoor dat gemeentes of provincies sneller besluiten kunnen nemen over ruimtelijke plannen.⁶⁵ In bijlage I van de Chw zijn de categorieën van projecten opgenomen. Bijlage II van de Chw bevat de individuele projecten waar de versnellingen voor gelden.

Volgens artikel 2.9 lid 1 onder a Chw kan een bouwproject versneld uitgevoerd worden indien een project geheel of hoofdzakelijk ten minste 12 woningen en ten hoogste 2000 woningen gaat voorzien. Dit betekent dat bij 11 woningen of minder dit project niet versneld kan worden.⁶⁶

Er zijn twee procedurele versnellingen: (1) Bestemmingsplan Procedurele versnellingen Chw en (2) Omgevingsvergunning Procedurele versnellingen Chw.

1. *Bestemmingsplan Procedurele versnellingen Chw*

Een bestemmingsplan procedurele versnelling Chw is in vier fasen op te delen: voorbereiding, ontwerp, vaststelling en beroep. In de voorbereidingsfase bereiden het college van B&W een bestemmingsplan voor. Dit bestemmingsplan wordt vervolgens gepubliceerd, ook op elektronische wijze. Het voorbereiden van een bestemmingsplan wordt ook wel een voorbereidingsbesluit genoemd. In artikel 3.7 Wro is deze procedure geregeld.⁶⁷

Tijdens de ontwerpfase vinden er vijf stappen plaats. Ten eerste het vooroverleg. Hierin overleggen het college van B&W met andere bestuursorganen over het bestemmingsplan. Het resultaat hiervan wordt in de toelichting geplaatst. Hierna volgt de inhoud en onderbouwing waarin het college van B&W de relevante

⁶⁴ In bijlage 10 wordt het wetsvoorstel wijziging van de Crisis- en herstelwet (Transitiewet Omgevingswet) behandeld.

⁶⁵ www.infomil.nl (zoek op Chw in het kort).

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ www.infomil.nl (zoek op overzicht procedure bestemmingsplan met procedurele versnellingen Chw).

feiten en belangen tegen elkaar afwegen, en bestemmingen, regels en toelichting opstellen. De kennisgevingstap houdt in dat het college van B&W de relevante partijen inlichten, de kennisgeving publiceren in de Staatscourant en elektronisch. Belangrijk hierbij op te merken is dat het college van B&W ook moet vermelden dat de Chw van toepassing is. De terinzagelegging stap betekent dat het college van B&W het ontwerpbesluit ter inzage leggen. Artikel 7.32 lid 5 Chw geldt bij toepassing van de Chw. De laatste stap is de zienswijzen waarbij iedereen binnen een termijn van 6 weken zienswijzen kan indienen tegen het ontwerpbesluit.⁶⁸

De vaststellingsfase bevat een beslistermijn van 12 weken. Binnen deze 12 weken (na de termijn van terinzagelegging van het ontwerpbesluit) moet het college van B&W beslissen over de vaststelling van het bestemmingsplan. Ook hier moet de kennisgeving van het vaststellingsbesluit gepubliceerd worden in de Staatscourant en op elektronische wijze. De toepassing van de Chw moet vermeld worden en welke gevolgen dit heeft.⁶⁹

Het belangrijkste onderdeel is de laatste fase: hoger beroep. Hoger beroep in eerste aanleg is tevens de enige aanleg bij de Raad van State. Het bedraagt een termijn van 6 weken vanaf de dag na terinzagelegging van het besluit voor het indienen van een beroepschrift door belanghebbenden bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Indien het beroepschrift geen beroepsgronden bevat, is het beroepschrift niet-ontvankelijk. Indien een belanghebbende ook een verzoek om voorlopige voorziening indient, kan het besluit nog niet in werking treden als het binnen de beroepstermijn van 6 weken is gedaan. De rechter moet op het beroep (bij toepassing van Chw) binnen 6 maanden na ontvangst van het beroepschrift beslissen. In deze periode vindt er ook een zitting plaats waarbij de uitspraak ten hoogste 6 weken na de zitting wordt gepubliceerd. Dit is in principe de uitgebreide procedure waarbij de Chw van toepassing is.⁷⁰

2. *Omgevingsvergunning Procedurele versnelling Chw*

De Chw is op vele manieren verbonden met de Wabo waardoor de Chw vaak van toepassing is op omgevingsvergunningen. Het eerste hoofdstuk Chw gaat over het stroomlijnen van procedures voor besluiten van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Op grond van de Wabo kan het voorkomen dat voor deze projecten omgevingsvergunningen nodig zijn. Volgens artikel 1.1 lid 1 Chw zijn de procedurele versnellingen voor deze omgevingsvergunningen van toepassing op drie type projecten:

1. Projecten die in Bijlage I genoemd staan; categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten
2. Projecten die in Bijlage II genoemd staan
3. Projecten die in Bijzondere voorzieningen uit hoofdstuk 2 Chw genoemd staan; ontwikkelingsgebieden en lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis⁷¹

⁶⁸ www.infomil.nl (zoek op overzicht procedure bestemmingsplan met procedurele versnellingen Chw).

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ www.infomil.nl (zoek op procedurele versnellingen en omgevingsvergunning).

Bijlage I van de Chw omvat de opgenomen categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten. Het zijn bijvoorbeeld projecten voor duurzame energie, gebiedsontwikkeling, infrastructurele werken en voorzieningen van duurzame mobiliteit. Indien een project onder één van de categorieën van bijlage I van de Chw valt of indien het project is opgenomen in bijlage II, geldt de vereenvoudiging en versnelling van de beroepsprocedure. Dit geldt overigens ook voor projectuitvoeringsbesluiten en bij de AMvB aangewezen ontwikkelingsbieden en de lokale en (boven) regionale projecten met nationale betekenis. Deze regels zijn van rechtswege van toepassing.⁷²

Bijlage II van de Chw omvat een aantal projecten waarvoor niet alleen de stroomlijning van procedures geldt, maar ook de vermindering van de verplichtingen in relatie tot de milieueffectrapportage gelden. Het zijn bijvoorbeeld projecten van binnenstedelijke herstructurering. De procedurele versnelling van de Chw gelden voor alle ruimtelijke en uitvoeringsbesluiten van deze projecten.⁷³

Bijzondere voorzieningen zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van de Chw. Niet alle bijzondere voorzieningen hebben een verbintenis met de Wabo. In dit onderzoek zijn de meest relevante bijzondere voorzieningen behandeld die een verbintenis met de Wabo kunnen hebben. Het zijn de volgende vier afdelingen uit de Chw:

1. Afdeling 1 – Ontwikkelingsgebieden
2. Afdeling 2 – Innovatie
3. Afdeling 6 – Versnelde uitvoering van bouwprojecten
4. Afdeling 7 – Versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis⁷⁴

Ontwikkelingsgebieden zijn gebieden die (per AMvB) aangewezen kunnen worden als ontwikkelingsgebied waarbij deze aanwijzing voor een termijn van 10 jaar duurt. Belangrijk hierbij op te merken is dat gemeentes binnen deze termijn kunnen afwijken van nader aangegeven regelgeving. De gemeenteraad stelt voor het aangewezen ontwikkelingsgebied een bestemmingsplan op. Volgens artikel 1.1 lid 1 onder b Chw zijn de procedurele versnellingen (Hoofdstuk 1, afdeling 2) van toepassing op de vaststelling van het bestemmingsplan en op alle benodigde uitvoeringsbesluiten.⁷⁵

De afdeling omtrent innovatie houdt in dat projecten die bijdragen aan duurzaamheid, via een AMvB aangewezen kunnen worden als experiment. Dit heeft als gevolg dat er afgeweken mag worden van bepaalde regelgeving. De besluiten waarbij er gebruik is gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid per AMvB vallen niet onder de procedurele versnellingen van hoofdstuk 1 Chw.⁷⁶

⁷² www.infomil.nl (zoek op procedurele versnellingen en omgevingsvergunning).

⁷³ Idem.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem.

Versnelde uitvoering van bouwprojecten geeft eigenlijk al aan wat in deze afdeling is opgenomen. Afdeling 6 gaat over het projectuitvoeringsbesluit. De procedure hiervan zorgt ervoor dat er tijdelijk een versnelling wordt aangebracht in de besluitvorming in onder andere woningbouwprojecten. Op grond van artikel 1.1 lid 1 onder c Chw zijn de procedurele versnellingen (Hoofdstuk 1, afdeling 2) van toepassing.⁷⁷

Afdeling 7 gaat in essentie over dat alle betrokken overheden zich in de initiatief fase expliciet committeren aan een gemeentelijke structuurvisie. Een projectcommissie wordt ingesteld, waarin de overheden vertegenwoordigd zijn en met elkaar samenwerken op grond van de coördinatieregeling uit de Wro. Dit betekent dat de besluitvorming (en eventuele omgevingsvergunningen) via de verplichte coördinatieregeling van artikel 3.30 Wro verlopen. De procedurele versnellingen zijn van toepassing op afdeling 7 op grond van Bijlage I, categorie 2.3.⁷⁸

4.1.2. Coördinatieregeling

Voor een ruimtelijk project of ontwikkeling zijn vaak verschillende besluiten en vergunningen nodig. Elk van deze vergunningen en besluiten hebben hun eigen procedure en termijn(en). Er bestaat de mogelijkheid om diverse besluiten en vergunningen samen te bundelen. Dit wordt gedaan door het coördineren van besluiten en vergunningen, ofwel de coördinatieregeling.⁷⁹

De coördinatieregeling is opgenomen in afdeling 3.6 van de Wro. Afdeling 3.6 bevat de gemeentelijke, de provinciale en de rijkscoördinatieregeling. In dit onderzoek wordt er alleen naar de Gemeentelijke coördinatieregeling gekeken. De coördinatieregeling houdt in dat ontwikkelingen en projecten gerealiseerd kunnen worden door ze samen in één voorbereidingstraject te bundelen. Dit betekent dat het mogelijk is om de benodigde uitvoeringsbesluiten, zoals omgevingsvergunningen Wabo, te coördineren met het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan.⁸⁰

De gemeenteraad of provinciale staten moet een coördinatiebesluit nemen voor een specifiek besluit of over een categorie van besluiten. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is bij de coördinatieregeling van toepassing. De besluiten worden gezamenlijk met deze procedure voorbereid. De ontwerpbesluiten worden gezamenlijk ter inzage gelegd waardoor er in één keer op alle gecoördineerde besluiten zienswijzen worden ingebracht.⁸¹

Beroepsfase

Volgens artikel 8.3 lid 1 Wro worden de gecoördineerde besluiten voor de mogelijkheid van beroep aangemerkt als één besluit.⁸² Nadat de besluiten zijn vastgesteld, kan de aanvrager en andere belanghebbenden die zienswijzen hebben ingediend, in beroep gaan tegen het genomen besluit. Indien de coördinatieregeling toegepast wordt, dan is beroep mogelijk bij één instantie. Indien de coördinatieregeling

⁷⁷ www.infomil.nl (zoek op procedurele versnellingen en omgevingsvergunning).

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Van der Noord 2013.

⁸⁰ www.ruimtelijkeprocedures.nl (zoek op coördinatieregeling).

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

niet toegepast wordt, dan is beroep namelijk mogelijk bij meerdere instanties (als gevolg van de verschillende besluiten). Het beroep wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; dit is neergelegd in artikel 8.2 Wro. De Afdeling bestuursrechtspraak behandelt de besluiten als één besluit en dient binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift een besluit te nemen. Dit heet de gecoördineerde besluitvorming.⁸³

De coördinatieregeling zorgt voor het behalen van een aanzienlijke tijdswinst ten opzichte van de reguliere procedures.⁸⁴ De coördinatieregeling kan een behoorlijke versnelling van een project teweegbrengen. Het kan bijvoorbeeld toegepast worden wanneer een bestemmingsplan en een bouwvergunning tegelijkertijd klaar zijn om ter inzage te worden ingelegd.⁸⁵

Gebruik

Niet alle mogelijke besluiten, die voor een project nodig zijn, kunnen gecoördineerd worden. De te coördineren besluiten en vergunningen moeten namelijk wel een bepaalde samenhang hebben ten behoeve van het ruimtelijk project. Hierbij wordt er vaak gesproken over 'uitvoeringsbesluiten'.⁸⁶

Voorbeeld – Gemeentelijk beschermd stadsgezicht

Stel, de gemeente wil een vaststellingsbesluit van een bestemmingsplan met een aanwijzingsbesluit voor een gemeentelijk beschermd stadsgezicht coördineren. Een aanwijzingsbesluit voor een beschermd stadsgesicht is helaas geen uitvoeringsbesluit ter uitvoering van een ruimtelijk project.

Zo'n aanwijzingsbesluit heeft een te zelfstandig inhoudelijk cultuurhistorisch karakter en staat los van het ruimtelijke besluit.⁸⁷

4.1.3. Tussenconclusie

Onder huidige wet- en regelgeving kan de woningbouwopgave versneld worden door gebruik te maken van de Crisis- en herstelwet en de coördinatieregeling. De Crisis- en herstelwet bevat meerdere mogelijkheden die leiden tot versnelling van de procedure; namelijk het Bestemmingsplan Procedurele versnellingen Chw en Omgevingsvergunning Procedurele versnellingen Chw. De procedurele versnellingen voor omgevingsvergunningen zijn van toepassing op drie type projecten vergeleken met één type project bij bestemmingsplan procedurele versnellingen. Als laatste biedt het projectuitvoeringsbesluit en de aanwijzingsprocedure een mogelijkheid tot versnelling van de woningbouw. De coördinatieregeling is ook een handige tool die toegepast kan worden bij projecten. De enige voorwaarde is dat de te coördineren besluiten en vergunningen een samenhang hebben ten behoeve van het ruimtelijk project.

⁸³ www.infomil.nl (zoek op coördinatieregeling).

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Van der Noord 2013.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Idem.

4.2. De Omgevingswet

De behoefte aan woningen wordt steeds groter, vooral in de randstad. Door de komst van de Omgevingswet veranderen straks de planologische procedures voor Mees Ruimte & Milieu om ruimtelijke projecten mogelijk te maken. Er staan – vergeleken met huidige wetgeving – in 2021 andere instrumenten tot hun beschikking. Zowel de Crisis- en herstelwet als de coördinatieregeling kunnen niet onder de Omgevingswet gebruikt worden.

Onder de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid tot het versnellen van de woningbouwopgave. Op basis van de meest recente versie van het concept voorstel van de Omgevingswet kan de woningbouwopgave versneld worden door gebruik te maken van het projectbesluit of de afwijkactiviteit. Deelvraag 4 wordt hieronder beantwoord.

4.2.1. Projectbesluit

Projectbesluiten voor projecten met een publiek belang worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de bevoegdheid van het Rijk, een provincie of een waterschap. Het gaat hierbij om projecten zoals het aanleggen van een weg, een windmolenpark of een natuurgebied. Het projectbesluit is niet bedoeld voor gemeentelijke projecten waar Mees Ruimte & Milieu vaak mee te maken krijgt, maar volgt wel een aan het projectbesluit gelijkwaardig instrument.⁸⁸ Het projectbesluit vervangt onder andere de coördinatieregeling van de Wro.⁸⁹

Het projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Vervolgens staat, net als bij de coördinatieregeling, beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Om vertraging te voorkomen op de omvang, het maatschappelijk belang van het project en de rechtszekerheid bij het nemen van vervolgbesluiten ter uitvoering van het projectbesluit, wordt er beroep gedaan bij één instantie.⁹⁰ Het projectbesluit kan alle toestemmingen bevatten die nodig zijn voor het project, maar het is praktisch om meer technische omgevingsvergunningen, zoals vergunningen voor bouwen, pas in een later stadium aan te vragen. De projectprocedure voorziet er daarom in dat zogenoemde uitvoeringsbesluiten na het projectbesluit kunnen worden genomen, met toepassing van de coördinatieregeling zodat beroep in één instantie open staat. De coördinatieregeling wordt geregeld in de nog aan te passen afdeling 3.5 Awb (nieuw). Voor bepaalde projecten kan het gewenst zijn dat de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit gecoördineerd worden.⁹¹ Het bevoegd gezag bepaalt of de coördinatieregeling van toepassing is, volgens artikel 5.45 Ow.

⁸⁸ Op gemeentelijk niveau wordt gebruik gemaakt van de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan waarbij de sneller en beter-aanpak van toepassing is. De sneller en beter-aanpak valt onder het projectbesluit. Vandaar dat het in deze paragraaf wordt behandeld. Voor meer informatie over de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan, zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2.

⁸⁹ Van Angeren 2016, p. 260.

⁹⁰ Van Angeren 2016, p. 261.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 157.

Het projectbesluit laat een initiatiefnemer zelf bepalen voor welke activiteiten hij een vergunning voor wil aanvragen en wanneer hij dat doet. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de gestelde regels voor de activiteiten.⁹² Dit houdt in dat de aanvrager voor meerdere vergunningplichtige activiteiten tegelijk één aanvraag kan indienen of ervoor kan kiezen om de aanvragen los en gespreid over bijvoorbeeld een periode van maanden in te dienen. In de huidige wetgeving beperkt de Wabo in artikel 2.7 lid 1 de aanvrager in de flexibiliteit van het vereiste van onlosmakelijke samenhang. De onlosmakelijke activiteiten onder de Wabo houdt in dat deze tegelijk in één aanvraag aangevraagd moeten worden. Onlosmakelijke activiteiten hebben een speciaal karakter. Het gaat hier om één fysieke handeling die gelijktijdig onder twee of meer activiteitsomschrijvingen valt. Dit betekent dat de handeling onder verschillende categorieën vergunningplichtige activiteiten valt, zoals bijvoorbeeld het verbouwen en wijzigen van een rijksmonument. Het grootste voordeel van het gelijktijdig indienen van twee of meer activiteiten is dat er een samenhangende beoordeling van de betrokken activiteiten mogelijk is en dat de vergunningsvoorschriften inhoudelijk goed op elkaar afgestemd kunnen worden.⁹³ Het gevolg hiervan is dat de aanvrager maar één besluit van één bestuursorgaan, dat ook integraal bevoegd gezag is voor toezicht en handhaving omgevingsvergunning, ontvangt.⁹⁴

Soms kan de aanvrager ervoor kiezen om de aanvragen los en gespreid in de tijd aan te vragen, indien gekoppeld met “een goede redenen behoefte”. Een goede redenen behoefte is bijvoorbeeld het beperken van kosten; de aanvrager wil eerst controleren of een onherroepelijke vergunning verkregen kan worden voor de afwijking van het omgevingsplan, voordat er verder geïnvesteerd wordt in het ontwikkelen en opstellen van een aanvraag voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit. Een financiële reden wordt veelal door aanvragers benut. Aanvragers die de vergunningverlening voor verschillende activiteiten willen faseren, willen zekerheid over de financiering voor het bouwproject en het optimaal aansluiten van het proces van vergunningverlening op de voortgang van de projectontwikkeling en realisering daarvan. In andere gevallen wordt een aanvraag voor een activiteit pas opgesteld nadat een vergunning voor een andere activiteit is verleend.⁹⁵

Het rechtskarakter van het projectbesluit is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb. Op grond van artikel 5.52 lid 2 onder a Ow kan het projectbesluit het karakter hebben van een (omgevings)vergunning. Het projectbesluit kan gelden als een bepaalde vergunning indien dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is aangegeven. Dit betekent dat het projectbesluit als die betreffende vergunning geldt waardoor geen aparte vergunning meer vereist is.⁹⁶ Het gaat dan om bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een omgevingsvergunning die betrekking heeft op natuurwaarden. Voor vergunningplichtige activiteiten die niet in het projectbesluit zijn meegenomen, blijft de mogelijkheid bestaan om voor die activiteiten een aparte vergunning te verlenen. Op grond van artikel 5.45 lid 1 en lid 2

⁹² *Kamerstukken II* 2014/15 33 962, 12, p. 193.

⁹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 160.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 161.

⁹⁵ Van Angeren 2016, p. 219.

⁹⁶ Van Angeren 2016, p. 275.

Ow, de coördinatieregeling van toepassing is, vallen deze separate omgevingsvergunningen in beginsel onder die regeling.⁹⁷

De sneller en beter-aanpak

Voor de realisatie van projecten beschikken gemeenten over (het aanpassen van) het omgevingsplan en over de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan. Indien er voor gekozen wordt om grootschalige projecten op grond van artikel 5.55 Ow voor te bereiden, zijn de artikelen 5.45 lid 1 en lid 3, 5.47, 5.48, 5.49 en 5.51 Ow inzake de projectprocedure van overeenkomstige toepassing. Hierbij geldt de sneller en beter-voorbereiding.⁹⁸

De sneller en beter-aanpak houdt in dat er geïnvesteerd wordt in een breed proces met betrokkenen en in het benoemen van een politiek gedragen (voorkeurs)alternatief bij de afronding van de verkenningsfase na trechtering van alternatieven. Andere basisprincipes van de sneller en beter- aanpak zijn zo weinig mogelijk geïnstitutionaliseerde procedures, het durven nemen van goed onderbouwde besluiten en alleen beginnen aan de voorbereiding van projecten indien er zicht is op financiering. Het gaat in principe om vroegtijdige participatie van de omgeving bij besluitvorming over beleid en projecten, zeker voor grotere en complexe projecten. De sneller en beter-aanpak vergroot de betrokkenheid van de omgeving en het draagvlak van het uiteindelijke besluit.⁹⁹

Hierbij bedraagt de rechterlijke beslistermijn bij beroep tegen het opnemen van de regels in het omgevingsplan zes maanden– te rekenen vanaf de ontvangst van het verweerschrift. Bijzondere omstandigheden kunnen deze termijn met ten hoogste drie maanden verlengen op grond van artikel 16.87 Ow. Hierdoor ontstaat ook voor gemeentelijke projecten het procedurele voordeel van een versnelde behandeling van het beroep door de rechter. De coördinatieregeling kan ook van toepassing verklaard worden door de bestuursorganen (die bevoegd zijn de te coördineren besluiten te nemen). Artikel 16.87 Ow is in dat geval echter niet van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat daarvoor geen verkorte beslistermijn bij de bestuursrechter mogelijk is en besluiten ter uitvoering van het omgevingsplan ook niet automatisch voor beroep open staan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁰⁰

4.2.2. Afwijkactiviteit

De afwijkactiviteit is afkomstig uit artikel 5.1, lid 1, onder b Omgevingswet (hierna te noemen: Ow). Dit is de nieuwe naam voor wat onder de Wabo de omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan of andere planologische regels wordt genoemd, zoals staat vermeld in artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo. Dit is in het huidige rechtssysteem de binnenplanse afwijkingsprocedure. De afwijkactiviteit is onder de Omgevingswet ruimer van omvang omdat het omgevingsplan een ruimere reikwijdte kent dan het bestemmingsplan. Dit betekent dat er meer onderwerpen op het gebied van de fysieke leefomgeving gereguleerd worden. Hieronder vallen bijvoorbeeld activiteiten die al via de werking van artikel 2.2 lid 1

⁹⁷ Van Angeren 2016, p. 276.

⁹⁸ Van Angeren 2016, p. 278.

⁹⁹ Van Den Broek 2015, p. 40-41.

¹⁰⁰ Van Angeren 2016, p. 278.

Wabo onder omgevingsvergunningplicht zijn gebracht. Deze regulering van onderwerpen komt terug in het omgevingsplan.¹⁰¹

Voor alle regels in het omgevingsplan is volstaan met de buitenplanse grondslag om met een omgevingsvergunning van de regels af te wijken. De Omgevingswet rondom de afwijkactiviteit zorgt ervoor dat er niet langer gewerkt hoeft te worden met binnenplanse vergunningstelsels en ontheffingsmogelijkheden. Dit leidt tot een wetstechnische en procedurele vereenvoudiging. Deze vereenvoudiging houdt in dat binnen- en buitenplanse vergunningstelsels niet langer op elkaar gestapeld kunnen worden. Op basis van de huidige wetgeving, kan in de Wabo deze stapeling er toe leiden dat een binnenplanse vergunning of ontheffing voor een bepaalde activiteit op grond van een in het bestemmingsplan zelf opgenomen beoordelingsregel zou moeten worden geweigerd, terwijl de activiteit via de buitenplanse omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan toch kan worden toegestaan.¹⁰² De stapeling van binnenplans vergunningstelsel en ontheffingsmogelijkheden worden vervangen door de vergunning voor de afwijkactiviteit. Daarbij vallen straks ook de vergunningplichtige activiteiten afkomstig uit artikel 2.1 lid 1 onder b (aanlegactiviteiten) en onder g (sloopactiviteiten) en de activiteiten uit artikel 2.2. lid 1 Wabo onder de Ow.¹⁰³

Het omgevingsplan bevat regels die leiden tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, indien voldaan wordt aan de opgestelde regels. De opgestelde regels leiden tot een soortgelijk resultaat als met een binnenplanse afwijking vergunning en ontheffingsmogelijkheden, met de daarbij opgenomen toetsingskaders. Deze regels vormen het primaire afwegingskader waarmee beoordeeld wordt of de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit verleend kan worden. Indien aan de regels wordt voldaan, kan de omgevingsvergunning worden verleend. Indien op grond van deze regels een vergunning voor een afwijkactiviteit niet kan worden verleend, betekent het niet dat de omgevingsvergunning automatisch wordt geweigerd. In dat soort situaties maakt het bevoegd gezag een belangafweging tussen het belang van de aanvrager en het oogmerk waarmee de regel – waarvan de afwijking wordt gevraagd – is ingesteld. Een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels, die gesteld worden volgens artikel 4.2 lid 1 om volgens de evenwichtige toedeling van functies aan locaties te toetsen, heeft als gevolg dat het bevoegd gezag een brede belangenafweging moet maken. Deze belangenafweging is vergelijkbaar met de huidige binnenplanse omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan.¹⁰⁴

In principe gaat een afwijkactiviteit over activiteiten met fysieke gevolgen voor de leefomgeving die blijvend in strijd zijn met de in het omgevingsplan gestelde regels. Het gaat hierbij om activiteiten met een zodanig blijvende inbreuk op het omgevingsplan, dat het noodzakelijk is dat de regels met het oog op de aan de locatie toegedeelde functie worden gewijzigd. Het gaat hierbij dus niet om tijdelijke activiteiten die afwijken

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 159.

¹⁰² Van Angeren 2016, p. 211.

¹⁰³ Van Angeren 2016, p. 212.

¹⁰⁴ *Idem.*

van het omgevingsplan. De verplichting geldt evenmin voor activiteiten die geen blijvende inbreuk tot gevolg hebben.¹⁰⁵

Voorbeeld – Het kappen van bomen

Stel, in het omgevingsplan is er aangegeven dat het verboden is om bomen te kappen. Indien er via een omgevingsvergunning voor zo'n afwijkactiviteit van deze regel wordt afgeweken, ontstaat er in principe geen blijvende strijd met de regels uit het omgevingsplan. Er is met andere woorden geen wijziging van het bestemmingsplan nodig. De kap van één boom maakt namelijk geen blijvende inbreuk op het omgevingsplan. Deze activiteit hoeft dan ook niet ingepast te worden. Het verbod om bomen te kappen kan immers gewoon van toepassing blijven.¹⁰⁶

Het college van B&W is het bevoegd gezag bij omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, waarbij de gemeenteraad instemmingsbevoegdheid krijgt. Dit laatste gedeelte moet nog worden opgenomen in de Omgevingswet onder artikel 16.14 lid 1 onder b.¹⁰⁷

Aanpassing afwijkactiviteit

Onlangs is met het concept voorstel voor de Omgevingswet (artikel 1.1, onderdeel AK) het begrip afwijkactiviteit aangepast. Dit is gedaan omdat de gemeente de bevoegdheid krijgt tot het opnemen van een vergunningstelsel in het omgevingsplan. Daaronder vallen activiteiten onder die door het omgevingsplan wel worden toegelaten onder een vergunning, waardoor het begrip afwijkactiviteit er niet meer bij past. Het begrip afwijkactiviteit is veranderd naar het begrip 'omgevingsplanactiviteit'.¹⁰⁸ De uitwerking is nog niet doorgevoerd in de parlementaire behandeling van het concept voorstel van de Omgevingswet.¹⁰⁹

4.2.3. Tussenconclusie

Onder de Omgevingswet kan de woningbouwopgave versneld worden door gebruik te maken van het projectbesluit of de afwijkingsactiviteit. Het projectbesluit vervangt de huidige coördinatieregeling van de Wro en er wordt beroep gedaan bij één instantie om vertraging te voorkomen. Verder creëert het projectbesluit onder de Omgevingswet meer flexibiliteit voor de aanvrager, kan het projectbesluit gelden als een bepaalde vergunning waardoor geen aparte vergunning meer is vereist en indien de projectprocedure van toepassing is, geldt de sneller en beter-voorbereiding. De afwijkactiviteit is de nieuwe naam voor wat onder de Wabo de omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan of andere planologische regels wordt genoemd. De afwijkactiviteit onder de Omgevingswet leidt tot een procedurele vereenvoudiging en bevat regels die leiden tot een soortgelijk resultaat als met een binnenplanse afwijking vergunning (volgens het huidige recht).

¹⁰⁵ Van Den Broek 2015, p. 207.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33962, 44, p.1-2.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2015/16, 33 962, 185, p. 9.

¹⁰⁹ www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op afwijkactiviteit).

Hoofdstuk 5 – Resultaten interviews

Het praktijkonderzoek bestaat uit vijf afgelegde interviews met partijen die veel kennis hebben rondom de huidige wetgeving m.b.t. de woningbouwopgave en de Omgevingswet. De resultaten afkomstig uit de interviews worden in dit hoofdstuk behandeld.

De interviews zijn met behulp van een vragenlijst afgenomen, en zijn opgenomen in bijlage 11 en 12. De vragenlijst bestaat uit de volgende onderdelen:

- Huidige planologische procedure mogelijkheden (= afwijken van het bestemmingsplan);
- Toepassing van de Crisis- en herstelwet (Chw) bij versnellingen van procedures;
- Toekomstige (planologische) procedures onder de Omgevingswet (= afwijken van het omgevingsplan);
- Toekomstige mogelijkheden onder de Omgevingswet om de woningbouwopgave te versnellen;
- Knelpunten en factoren in huidige wetgeving en onder de Omgevingswet m.b.t. het versnellen van de woningbouwopgave;
- De coördinatieregeling.

De interviews houden een bepaalde structuur aan omdat de bovengenoemde onderdelen als een rode draad fungeren tijdens het gesprek. In ieder interview is er verder doorgevraagd op de onderwerpen en is er de diepte ingegaan. Tijdens de interviews zijn niet altijd alle vragen gesteld. Dit komt door verschillende factoren, zoals het verloop van de interviews, de tijdsduur en de richting die het gesprek opging. De uitgewerkte resultaten afkomstig uit de transcripten van de interviews zijn opgenomen in een tabel welke is opgenomen als bijlage 13. Er zijn in totaal vijf interviews afgenomen met zes verschillende personen. De gekozen personen zijn allemaal bekend met de mogelijkheden die de huidige wetgeving en de Omgevingswet biedt. De personen hebben allemaal een rol op het gebied van planologie, zijn programmamanager onder de Omgevingswet en/of hebben een rol op het gebied van wonen en ruimte. De interviews zijn afgenomen met de volgende personen:

- | | |
|-----------------------|--|
| ▪ Anoniem | Bedrijf X |
| ▪ Mw. M. Arnolds | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| ▪ Dhr. J.W. Heijsteeg | Gemeente Zevenaar |
| ▪ Mw. E. Etty | Gemeente Tilburg |
| ▪ Dhr. W. Tijssen | Gemeente Tilburg |
| ▪ Mw. J. Versteeg | Gemeente Waddinxveen |

Elk interview is getranscribeerd en geanalyseerd. Uit elk transcript zijn relevante onderwerpen in een resultatentabel opgenomen. De relevante onderwerpen, die zijn geanalyseerd uit de gehouden interviews, zijn gekozen om de volgende deelvraag te beantwoorden:

- *Welke toegevoegde waarden leveren de procedures onder de Omgevingswet op voor de woningbouwopgave op basis van interviews?*

Deze deelvraag is breed en geeft antwoord op de zes onderdelen die centraal stonden tijdens de interviews. Alle theoretisch-juridische deelvragen zijn hier in één deelvraag opgenomen. Niet alle zes onderdelen uit de vragenlijst zijn van belang om de deelvraag te beantwoorden. Daarom is er gekozen om alleen de onderdelen die over de Omgevingswet gaan voor deze deelvraag op te nemen in de resultaten tabel.

Deze deelvraag is van belang omdat de praktijk en de theorie omtrent de woningbouwopgave met elkaar vergeleken kunnen worden om te bepalen of daartussen discrepanties in de uitvoering van de wetgeving zijn. Om tot beantwoording van de bovenstaande deelvraag te komen, is de deelvraag opgedeeld in de volgende vier onderdelen, waarvan de resultaten hiervan worden hieronder behandeld.

Opdeling van de deelvraag in vier onderdelen

- A. Toekomstige (planologische) procedure onder de Omgevingswet (= afwijken van het bestemmingsplan)
- B. Toekomstige mogelijkheden onder de Omgevingswet om de woningbouwopgave te versnellen
- C. Knelpunten en factoren onder de Omgevingswet m.b.t. de woningbouwopgave versnellen
- D. Maatregelen om vertraging te voorkomen

In ieder onderdeel worden alleen de belangrijkste overeenkomsten uit de resultatentabel besproken. Voor een overzicht van alle onderdelen afkomstig uit de resultatentabel, zie bijlage 13.

5.1. Toekomstige (planologische) procedure onder de Omgevingswet (= afwijken van het omgevingsplan)

Uit vier van de vijf interviews is gebleken dat onder de Omgevingswet steeds vaker afgeweken gaat worden van het omgevingsplan. In de huidige wet- en regelgeving wordt vaker gebruik gemaakt van de uitgebreide procedure. Er is in principe sprake van het volgende uitgangspunt: 'ja, tenzij (...)'. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt er juist meer gebruik gemaakt van de reguliere procedure. Dit houdt in dat straks een verandering in het toepassen van procedures gaat plaatsvinden, namelijk van uitgebreid naar regulier.

Uit één van de vijf interviews is gebleken dat onder de Omgevingswet er veel minder gebruik gaat worden gemaakt van de uitgebreide procedure en dit geldt voor heel veel besluiten. Er wordt voorspeld dat er meer vergunningsaanvragen ingediend gaan worden die afwijken van het omgevingsplan. Twee van de vijf interviews hebben gesteld dat in het huidige rechtssysteem, maar in 20% van de gevallen afgeweken wordt van het bestemmingsplan. Dit percentage is onderverdeeld aan verschillende gemeentes en hierbij is gedetermineerd in welk tijdvak deze gevallen gelden; jaarlijks, maandelijks of wekelijks.

Tussenconclusie Topic 1

Uit alle vijf interviews is gebleken dat de verschillende instanties nog niet beschikken over de benodigde kennis omtrent de planologische procedure mogelijkheden. De instanties weten op dit moment nog niet welke planologische procedure mogelijkheden er straks onder de Omgevingswet bestaan. Er kan hierbij geconcludeerd worden dat de gekozen instanties nog in een voorbereidingsstadium zitten waarbij het voor hen nog te vroeg is om zich te richten op het aspect van afwijkingen op het omgevingsplan. Verder kan er geconcludeerd worden dat er na inwerkingtreding van de Omgevingswet, er hoogst waarschijnlijk afgeweken gaat worden van het omgevingsplan waarbij de reguliere procedure de standaard procedure wordt.

5.2. Toekomstige mogelijkheden onder de Omgevingswet om de woningbouwopgave te versnellen

In vier van de vijf interviews komt één belangrijke factor steeds terug: *de mensen* zelf. Uit de interviews is gebleken dat de Omgevingswet niet een grote bijdrage levert aan het versnellen van de procedures rondom de woningbouwopgave. Er kan gedetermineerd worden dat de regels omtrent de Omgevingswet maar een gedeelte van de versnelling kunnen bepalen, maar dat het uiteindelijk bepaald wordt door de mensen. Onder mensen worden de gemeentes, andere instanties, derde partijen, de aanvrager en belanghebbenden verstaan. De mensen bepalen de snelheid van de procedure. Eén interview heeft aangegeven dat de wet- en regelgeving maar 20% bijdraagt aan het versnellen van de woningbouwopgave en dat 80% onder mensenwerk valt. Onder mensenwerk vallen verschillende taken, onder andere: het maken van verschillende keuzes op bepaalde momenten, het nemen van een beslissing, het verrichten van onderzoek, het op tijd voltooien van onderzoek en het maken van politieke keuzes. De Omgevingswet creëert een andere denkwijze dan hoe mensen het nu gewend zijn waardoor er meer keuzemomenten, flexibiliteit en afwegingsruimte ontstaan bij het opstellen van een omgevingsvisie.

Uit twee van de vijf interviews is gebleken dat één van de doelen van de Omgevingswet gericht is op *de gehele volgorde van de procedure te veranderen*. Onder de Omgevingswet worden de gesprekken met de betrokken partijen en belanghebbenden in het voortraject aangegaan. Dit betekent dat de procedure pas van start gaat nadat deze gesprekken plaats hebben gevonden. De procedure komt dus kort gezegd op de tweede plaats. Door in een vroeg stadium contact te hebben met de betrokken partijen is het veel waarschijnlijker dat partijen elkaar begrijpen en minder snel in bezwaar of beroep gaan tegen het project.

Twee van de vijf interviews gaven mogelijkheden afkomstig uit wet- en regelgeving, namelijk door gebruik te maken van *de omgevingsvergunning, het projectbesluit* (= vernieuwde coördinatieregeling), *de afwijkactiviteit en de koepelvergunning* ¹¹⁰ (indien er sprake is van een milieuvergunning). Verder werd ook *de Crisis- en herstelwet* benoemd als een mogelijkheid omdat deze wet een voorloper is op de Omgevingswet. Er werd hierbij aangegeven dat de Crisis- en herstelwet echter alleen op een aantal

¹¹⁰ Tijdens dit onderzoek is niet gekeken naar milieuvergunningen. De koepelvergunning is tijdens dit onderzoek niet aan bod gekomen en wordt niet behandeld.

aspecten versnelling regelt zoals op procedures en de onderzoeken. De onderzoekslasten kunnen door de Omgevingswet zelf ook verminderd worden omdat deze al in de procedures zijn opgenomen. Daarnaast is tijdens één interview een andere mogelijkheid benoemd, namelijk *de gebodsbepaling*. De gebodsbepaling is de voorwaardelijke verplichting uit het bestemmingsplan. Binnen het recht van de ruimtelijke ordening bestaat namelijk het systeem van toelatingsplanologie. Dit betekent dat een eigenaar (of grondgebruiker) niet kan worden verplicht om een aangewezen bestemming ook daadwerkelijk te verwezenlijken.¹¹¹ De gebodsbepaling is een goede mogelijkheid, echter kan de gebodsbepaling alleen op individuele projecten afgedwongen worden en niet op grootschalige woningbouw.

Tussenconclusie Topic 2

Uit alle vijf interviews kan geconcludeerd worden dat de Omgevingswet een goed middel is om te versnellen. De instrumenten uit de Omgevingswet spelen hierbij echter maar een kleine rol. De belangrijkste factor om te versnellen ligt buiten de Omgevingswet, namelijk de mensen zelf. De Omgevingswet geeft meerdere mogelijkheden om de procedures korter te maken en het proces sneller te doorlopen, maar uiteindelijk worden de regels uit de Omgevingswet door de medewerkers en burgers toegepast. De snelheid van de procedures ligt in de handen van de mensen zelf en legt veel verantwoordelijkheid bij hen neer. Indien mensen de procedure op de opgelegde manier volgen door alle partijen in een vroeg stadium bij het project te betrekken, en door de aanvraag zo duidelijk en overzichtelijk in te dienen, kan het een versnelling van de te realiseren woningbouw opleveren.

5.3. Knelpunten en factoren onder de Omgevingswet m.b.t. de woningbouwopgave versnellen

Knelpunten onder de Omgevingswet

Eén knelpunt onder de Omgevingswet, dat in elk interview naar voren is gekomen, is *het verval van de vergunning van rechtswege*. De vergunning van rechtswege betekent dat de ontwikkelaar die een vergunningaanvraag heeft ingediend automatisch de vergunning ontvangt, indien de gemeente niet binnen een redelijke termijn een besluit heeft genomen op de vergunningaanvraag. Door het verval van de vergunning van rechtswege verliest de ontwikkelaar dit recht. Dit betekent dat de ontwikkelaar straks alleen nog maar een boetesom van de gemeente kan ontvangen.

Uit vier van de vijf interviews is gebleken dat de *cultuuromslag* een groot knelpunt onder de Omgevingswet oplevert. Het knelpunt cultuuromslag kan in dit onderzoek als volgt worden omschreven: 'Alle medewerkers van verschillende organisaties, zoals gemeentes, hebben hun eigen invalshoek, instrumenten, denk- en werkwijze en dit verandert door de komst van de Omgevingswet omdat deze wet ervoor zorgt dat er straks maar één of twee manieren van werken mogelijk zijn. Dit veroorzaakt een cultuuromslag voor iedereen en vergt oefening om hieraan te gaan aanpassen'. De gemeentelijke medewerkers zijn niet gewend om hun

¹¹¹ Scheltens 2017.

werkwijze aan te passen; zij moeten zich aanpassen aan de snelheid van de vernieuwde procedures en veel keuzes daarbij gaan maken. Hierbij hoort ook het onderdeel van controle. Uit dezelfde vier interviews is gebleken dat gemeentes op allerlei onderdelen willen gaan sturen en regelen waardoor een omgevingsplan materieel gezien nog steeds een bestemmingsplan is. Dit betekent dat er in principe niets gaat veranderen vergeleken met de huidige situatie.

Drie van de vijf geïnterviewden hebben gesteld dat de Omgevingswet niet daadwerkelijk voor *vereenvoudiging rondom het omgevingsrecht* gaat zorgen. Er zijn hier verschillende redenen voor gegeven; zo bestaat de kans dat de omgevingsplannen straks te veel regels bevatten, wat leidt tot onoverzichtelijkheid, of het voortraject kan onder de Omgevingswet alleen maar moeilijker worden vanwege de hoeveel tijd die in de procedure gestoken moet worden en de initiatiefnemer moet de omgeving en de buurt meer betrekken bij het project. De Omgevingswet legt te veel verantwoordelijkheid neer bij de burger. Het gaat in essentie om het feit dat de Omgevingswet straks veel te veel regels gaat opnemen waardoor de procedures niet korter en effectiever worden.

Factoren die vertraging veroorzaken

Uit vier van de vijf interviews is gebleken dat er één factor is die een belangrijke rol speelt bij het veroorzaken van vertraging. Het betreft dat *bouwmaterialen voor de goedgekeurde projecten te duur zijn* en dat deze kosten steeds stijgen. Tijdens één interview is dit aangestipt als de belangrijkste vertragende factor.

Een andere belangrijke factor, die uit vier van de vijf interviews is gebleken, is *de mens*. De mens heeft betrekking op een hele verschillende aspecten, namelijk het aanleveren van onduidelijke gegevens, ontwikkelaars stellen prioriteiten aan één project over de andere, een tekort aan vakmensen, een tekort aan ervaren personeel dat beschikbaar is voor een project (zoals bouwvakkers) en een te kleine capaciteit aan medewerkers bij gemeentes. Al deze aspecten, die veroorzaakt worden door de mens, leveren vertraging op.

Verder spelen de *algemene bekende factoren rondom de fysieke leefomgeving* een rol bij het veroorzaken van vertraging. Vier van de vijf interviews hebben de volgende algemene bekende factoren benoemd: geluidsoverlast, bodem en milieu. Verder zijn de factoren locatie, monumenten, archeologie, locatie, dieren, mobiliteit, infrastructuur, verkeersstromen, klimaat, duurzaamheid en gezondheid benoemd die mogelijk een vertraging opleveren. In één interview is het aspect gezondheid grondig besproken. De geïnterviewde verstaat onder gezondheid: het aanleggen van fietspaden en voetpaden om mensen in beweging te krijgen of bewust geen parkeergelegenheid opnemen in het omgevingsplan zodat mensen eerder geneigd zijn om te gaan wandelen indien zij ergens naartoe moeten. De factor ecologie is afhankelijk van de locatie van de gekozen instantie. De gemeente Waddinxveen heeft aangegeven dat er sprake is van vleermuizen, rugstreeppadden en modderkruipers, terwijl het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft aangegeven dat vleermuizen het grootste dierenprobleem zijn. De factor locatie houdt in dat in bepaalde regio's er minder strenge of bepaalde regels opgenomen zijn rondom het bouwen.

Als laatste was er nog één factor die bijna alle instanties hebben benoemd als een factor die bijdraagt aan de vertraging, namelijk *de politiek*. Vier van de vijf geïnterviewden hebben gesteld dat de politiek, met name politieke discussies over ingediende aanvragen en de politieke keuzes, grote vertraging kan opleveren. De reden dat de politiek vertraging kan veroorzaken is omdat de politiek in de meeste gevallen niet zo snel beslissingen neemt. Beslissingen worden niet snel genomen omdat de politici de aanvraag niet wil goedkeuren vanwege de aard van de aanvraag, de ontwikkeling is niet gewenst in de betrokken buurt of de politici weet niet precies wat de mogelijkheden rondom de aanvraag zijn waardoor er veel uitgezocht moet worden voordat er een besluit genomen kan worden. Als een belanghebbende tegen het besluit of de ontwikkeling is, dan stelt deze belanghebbende beroep in en dit levert ook vertraging op; zoals is gebleken uit twee van de vijf interviews.

Tussenconclusie Topic 3 & 4

Er kan geconcludeerd worden dat de werkwijze van de gemeentes aangepast moet worden met de komst van de Omgevingswet. De cultuuromslag is op dit moment het grootste knelpunt als het gaat het versnellen van de woningbouwopgave onder de Omgevingswet. De gemeentelijke medewerkers moeten zich gaan aanpassen aan de nieuwe werkprocessen en dit gaat tijd kosten. De mens speelt daarom ook de grootste rol bij het veroorzaken van vertraging. Verder kan er geconcludeerd worden dat het omgevingsrecht, zelfs met de Omgevingswet, nooit daadwerkelijk vereenvoudigd kan worden. Het is en blijft een ingewikkeld rechtsgebied, dat vele uitzonderingen en regels bevat.

5.4. Maatregelen om vertraging te voorkomen

Uit alle vijf interviews is dezelfde belangrijke maatregel naar voren gekomen: *in het voortraject van de procedure contact leggen met de verschillende belanghebbende partijen*. Deze maatregel is ontzettend belangrijk. Door in het beginstadium van de procedure alvast gesprekken te voeren met de belanghebbende partijen, zorgt de ontwikkelaar ervoor dat alle partijen elkaars standpunten, visies en belangen begrijpen. Dit zorgt voor een goede coöperatie tussen de onderlinge partijen en vermindert de kans dat een partij in bezwaar of beroep gaat tegen het project. Indien een ontwikkelaar de belanghebbende partijen informeert en betreft bij het project, wordt de kans om vertraging op te lopen aanzienlijk kleiner.

Vervolgens is door drie van de vijf geïnterviewden een belangrijke maatregel vastgesteld: *waar het mogelijk is, alvast voorbereidingen treffen*. Dit is een belangrijke maatregel omdat er op verschillende manieren voorbereidingen getroffen kunnen worden. Er kan alvast aangenomen worden dat bepaalde factoren, zoals parkeernormen, geluidshinder en gezondheid, vertraging gaan opleveren waardoor onderzoeken van tevoren opgestart worden. Voor de factor dieren, zoals vleermuizen, kan in de voorbereidingsfase al een vleermuizenplan voor de gehele gemeente opgesteld worden zodat toekomstige ontwikkelingen in de bouwsector geen vertragingen ondervinden. Verder kunnen vooroverleggen plaatsvinden en keuzemomenten gemaakt worden door gemeentes om te bepalen welke ingediende aanvragen behandeld gaan worden. Als laatste kunnen voorbereidingen ook getroffen worden door ruim op tijd benodigde

informatie beschikbaar te stellen en alle relevante aspecten te bundelen tot één goed voorbereid document.

Daarnaast constateren drie van de vijf geïnterviewden dat *het opstellen en aanhouden van bepaalde documenten* een belangrijke maatregel is om vertraging te voorkomen. Er wordt aangegeven dat het opstellen van spelregels kan helpen bij de omgang van bepaalde vraagstukken. Bij het beoordelen van aanvragen is het aanhouden van een opgesteld stappenplan erg effectief. In één van deze interviews is aangegeven dat het opstellen van een realisatieovereenkomst, waarbij afspraken gemaakt worden met de betrokken partijen om binnen een vastgelegd jaartal over te gaan tot het daadwerkelijke bouwaspect van het project, kan helpen om vertraging te voorkomen. Belangrijk hierbij op te merken is dat de gemeenten dan de afspraken uit de realisatieovereenkomst streng moeten naleven. Als laatste kwam uit één van de drie interviews de maatregel om een lijst op te stellen en deze op te nemen in de Omgevingswet. De lijst geeft bepaalde situaties weer waarbij de uitgebreide procedure van toepassing is.

Uit twee van de vijf interviews is gebleken dat *experimenteren met de wet- en regelgeving* kan helpen bij het voorkomen van vertraging. Zo werd de optie van experimenteren van snel-service formules of flitsvergunningen gegeven. Dit is een nieuwe optie die al door bepaalde gemeentes, zoals Den Haag, wordt gebruikt. Het doel van deze experimenten is om sneller vergunningen te verlenen. Het is een soort 'klaar terwijl u wacht'- vergunning. De aanvrager kan alle gegevens digitaal aanleveren en hoeft alleen nog een digitale handtekening te zetten bij de gemeente zelf. Indien alle gegevens correct zijn ingevoerd en kloppen volgens de relevante wet- en regelgeving, wordt de vergunning diezelfde dag nog verleend. Belangrijk hierbij op te merken is dat deze optie alleen mogelijk is indien er geen sprake is van een afwijking van het bestemmingsplan en later van het omgevingsplan. Het moet namelijk binnen het bestemmingsplan of omgevingsplan passen. Het is verder mogelijk om met kleine afwijkingen, zoals het vergroten of vervangen van een dakkapel, ook gebruik te maken van deze optie. Eén van de twee interviews heeft hierbij ook aangegeven dat het invoeren van Lean-processen versnelling kan opleveren. Lean-processen betekenen dat een ingediende aanvraag binnen een week geagendeerd wordt en vervolgens integraal beoordeeld wordt door alle disciplines.

Verder is in twee van de vijf interviews aangegeven dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een belangrijke maatregel kan zijn om vertraging te voorkomen. Er wordt gesteld dat het DSO goed werkbaar en overzichtelijk door de burger gebruikt kan worden indien er gebruik wordt gemaakt van beslisbomen. De beslisbomen stellen bepaalde vragen in een bepaalde volgorde die de burger kan beantwoorden. Door gebruik te maken van beslisbomen kan een aanvrager sneller een procedure doorlopen om een vergunning verleend te krijgen.

Als laatste geven twee van de vijf interviews aan dat *het betrekken en meenemen van de buurt* waar de ontwikkeling plaatsvindt kan zorgen dat minder mensen in bezwaar of beroep gaan tegen de ontwikkeling. Het betrekken van de buurt zorgt ervoor dat mensen zich gehoord voelen en realiseren dat hun mening niet alleen invloed heeft, maar ook gewaardeerd wordt. Het gevolg hiervan is dat de vertragingfactor afneemt of wellicht volledig verdwijnt.

Tussenconclusie Topic 5

Er kan geconcludeerd worden dat belanghebbende partijen in de beginfase van de procedure alvast met elkaar in gesprek moeten gaan om elkaars posities en standpunten te begrijpen. Daarnaast is het van belang dat gemeentes waar mogelijk voorbereidingen treffen. Dit kan in verschillende vormen geuit worden, namelijk door het opstellen van goed voorbereide documenten, stappenplannen of onderzoeken te starten. Dit zijn de belangrijkste maatregelen om vertraging te voorkomen en ervoor te zorgen dat versnelling van de procedure plaatsvindt. Eventueel kan het DSO, het betrekken van de buurt en de experimenteer optie helpen, maar op lange termijn gaan deze mogelijkheden waarschijnlijk niet veel bijdragen aan de versnelling.

Hoofdstuk 6 – Conclusie & Aanbevelingen

1.1. Preamble

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven die zijn getrokken uit dit onderzoeksrapport. In paragraaf 6.2. worden de conclusies die voortvloeien uit het theoretisch-juridisch onderzoek en het praktijkonderzoek behandeld. Paragraaf 6.3. geeft de aanbevelingen weer; voortgekomen uit de conclusies.

1.2. Conclusie

De centrale vraag die beantwoord moet worden aan de hand van het theoretisch-juridisch onderzoek en het praktijkonderzoek luidt als volgt: *‘Welk advies kan aan Mees Ruimte & Milieu worden gegeven ter optimalisatie van hun dienstverlening (permissiemanagement) ten behoeve van het bevorderen van de woningbouwopgave onder de Omgevingswet, middels literatuuronderzoek, wetsanalyse en interviews?’*

Onder de Omgevingswet kan de woningbouwopgave versneld worden middels de procedures: (1) de omgevingsvergunning, (2) de omgevingsvergunningsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit, (3) de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan en (4) de afwijkactiviteit.

- I. De *omgevingsvergunning* is de standaardvergunning die aangevraagd moet worden. Er zijn hierbij twee voorbereidingsprocedures mogelijk maar in principe geldt dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast. De uitgebreide procedure is van toepassing indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen. Het gaat hier om het Bbl. Het Bbl is een algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet. Het gaat hier om activiteiten die belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving met zich meebrengen.
- II. De *omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit* omvat alle activiteiten die in strijd zijn met de regels van het omgevingsplan. Indien deze vergunning wordt verleend, kan de aanvrager ontwikkelingen mogelijk maken die afwijken van de regels van het omgevingsplan.
- III. Het *projectbesluit* vervangt de coördinatieregeling uit de Wro. Onder de Omgevingswet kunnen grootschalige projecten voorbereid worden met de sneller en beter-aanpak. Het projectbesluit kan ook als een bepaalde vergunning gelden indien dit nadrukkelijk in het projectbesluit is aangegeven. Dit betekent dat het projectbesluit als die betreffende vergunning geldt waardoor geen aparte vergunning meer vereist is. Op gemeentelijk niveau bestaat de *omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan* procedure waarbij de sneller en beter-aanpak van toepassing is. Dit is een gelijkwaardig instrument vergelijkbaar met het projectbesluit dat alleen voor het rijk en de provincies beschikbaar is.
- IV. De *afwijkactiviteit* is de nieuwe naam voor de omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan. Dit is de huidige binnenplanse afwijkingsprocedure. De afwijkactiviteit gaat over activiteiten met fysieke gevolgen voor de leefomgeving die blijvend in strijd zijn met de in het omgevingsplan gestelde regels.

Het is in dit stadium nog moeilijk in te schatten of de bovengenoemde procedures ook de enige mogelijkheden zijn om de woningbouwopgave te versnellen. Het is nog te vroeg om vast te stellen dat dit

dé mogelijkheden zijn: er vinden continu wijzigingen plaats met betrekking tot de (uitvoeringsbesluiten van de) Omgevingswet.

Door het afnemen van interviews zijn de bovengenoemde mogelijkheden als het ware gecontroleerd en gevalideerd als kwalitatieve en betrouwbare opties om de woningbouwopgave te versnellen. Er werd onderzocht welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt om de woningbouwopgave te versnellen. Uit interviews blijkt dat er gebruik moet worden gemaakt van de omgevingsvergunning, het projectbesluit en de afwijkactiviteit. Wat opgevallen is gedurende de interviews is dat niemand verder in kon gaan op deze mogelijkheden. Alleen de basis rondom de mogelijkheden was bekend. De details zoals hoe de procedure doorlopen moet worden, de vereisten en de veranderingen met het huidige rechtssysteem, zijn onbekend.

De Omgevingswet is een goed middel om de woningbouw te versnellen maar deze wet speelt hierbij maar een kleine rol. De belangrijkste factor om te versnellen, zoals is gebleken uit de interviews, ligt namelijk buiten de Omgevingswet. De grootste rol kan toegeschreven worden aan de mensen zelf. Medewerkers van gemeenten en burgers zijn diegenen die de regels uit de Omgevingswet toepassen en uitvoeren. Mensen kunnen voor zowel versnelling als vertraging van de procedure veroorzaken. De snelheid om procedures te doorlopen ligt in het tempo van afhandeling van taken door de belanghebbenden, de aanvrager, de betrokkenen en de gemeentes. Burgers krijgen meer verantwoordelijkheid met het aanleveren van stukken. Medewerkers van gemeentes moeten hun werkwijze gaan aanpassen en dat vergt oefening. Er vindt een verandering van aspecten plaats en deze omslag gaat wellicht niet door iedereen even makkelijk geaccepteerd worden. Niet alleen taken binnen de gemeente zoals het uitvoeren van onderzoeken en het maken van keuzes, ondervinden een verandering. De aanvragers, dit zijn meestal burgers, moeten de omgeving meer betrekken bij het te ondernemen project. Dit kan tot gevolg leiden dat er minder belanghebbenden in bezwaar of beroep gaan. Tot slot is het belangrijk om de omgeving, belanghebbenden en alle betrokken partijen in het beginstadium bij het te ondernemen project te betrekken. Door gesprekken met de onderlinge partijen aan te gaan, is er meer begrip voor elkaars positie.

De Omgevingswet biedt een aantal mogelijkheden om de woningbouwopgave te bevorderen. Echter moet er buiten de Omgevingswet gekeken worden naar de grootste versnelling; de mens. Concluderend kan daarom het volgende advies aan Mees Ruimte & Milieu meegegeven worden om de woningbouwopgave te bevorderen onder de Omgevingswet: Bij het afwijken van het omgevingsplan kan er gebruik worden gemaakt van de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit, het projectbesluit en de afwijkactiviteit. Door alleen gebruik te maken van één van deze drie mogelijkheden is niet voldoende. Naast de procedures, is het essentieel om, waar mogelijk, te gaan versnellen met name in het voortraject van de procedure. Om de dienstverlening (permissiemanagement) van Mees Ruimte & Milieu te optimaliseren is het noodzakelijk om zowel bijeenkomsten of overleggen tussen de betrokken partijen te regelen waarbij iedereen kan aangeven wat er gevonden wordt van het te ontwikkelen project, als genoeg tijd te steken in de voorbereiding van de aanvraag waarbij gegevens duidelijk worden aangeleverd en er genoeg personeel beschikbaar is voor het project. Dit is een stap die niet overgeslagen moet worden. Zoals het spreekwoord gaat: 'om een ladder te beklimmen begin je met de onderste sport'.

1.3. Aanbevelingen

Aan de hand van de getrokken conclusies uit de voorgaande paragraaf, kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan aan Mees Ruimte & Milieu met betrekking tot het optimaliseren van hun dienstverlening ten behoeve van het bevorderen van de woningbouwopgave onder de Omgevingswet. Er wordt onderscheid gemaakt in de aanbevelingen die betrekking hebben op de mogelijkheden binnen de Omgevingswet en de aanbevelingen die die betrekking hebben op de mogelijkheden buiten de Omgevingswet.

1.3.1. Aanbevelingen met betrekking tot mogelijkheden binnen de Omgevingswet

- Maak gebruik van het opgestelde overzichtsschema en eventueel de informatieve flyer ¹¹² om te bepalen welke procedure in welke situatie gevolgd kan worden, waarbij altijd de wens van de aanvragende partij, de expertise van Mees Ruimte & Milieu en de wet- en regelgeving de doorslaggevende factoren spelen.
- De omgevingsvergunning kan aangevraagd worden wanneer er sprake is van een project waarbij een bouwvergunning vereist is. Dit is de standaard vergunning.
- Gebruik de afwijkactiviteit procedure indien het gaat om project waarbij er binnenplannen afgeweken kan worden van het omgevingsplan.
- Volg de omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit procedure indien het gaat om een project waarbij er buitenplannen afgeweken moet worden van het omgevingsplan.
- Indien de gemeente de aanvragende partij is en het een project met een publiek belang bedraagt, kan de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan aangevraagd worden waarbij de sneller en beter-aanpak van toepassing is. Dit is een gelijkwaardig instrument vergelijkbaar met het projectbesluit dat alleen voor het Rijk en de provincies beschikbaar is.

1.3.2. Aanbevelingen met betrekking tot mogelijkheden buiten de Omgevingswet

- Werk, indien mogelijk, samen met gemeentes die inmiddels al experimenteren met flitsvergunningen mits er sprake is van een binnenplanse afwijking. In overige gevallen gaat dit geen versnelling van de woningbouwopgave opleveren omdat er sprake is van een te grote afwijking.
- Stel een lijst op met alle belanghebbenden en betrokken partijen zo snel mogelijk nadat de aanvragende partij Mees Ruimte & Milieu heeft ontmoet voor een (kennismakings)gesprek. Dit geeft overzicht en bepaalt hoe snel de volgende aanbeveling uitgevoerd kan worden.
- Regel vergaderingen en stel bijeenkomsten op zodra de aanvrager kan aangeven welke belanghebbende partijen betrokken zijn en/of invloed hebben op het te ontwikkelen project. Deze vergaderingen en bijeenkomsten leiden tot versnelling omdat de partijen elkaars standpunten

¹¹² Het opgestelde overzichtsschema met de informatieve flyer is het beroepsproduct. Het beroepsproduct is opgenomen in bijlage 3.

kunnen inzien waarbij (hopelijk) geen rechtsmiddel (zoals bezwaar of beroep) tegen het project wordt ingesteld.

- Maak een stappenplan en hanteer deze bij het volgen van een procedure. Dit stappenplan omvat de gehele procedure vanaf het moment dat de aanvragende partij Mees Ruimte & Milieu benadert tot het uiteindelijk ontvangen van de betreffende vergunning(en). Op deze manier weet zowel de aanvragende partij als Mees Ruimte & Milieu wat er op een bepaald moment nodig is om vertraging te voorkomen. Veel voorkomende onderdelen van het stappenplan kunnen zijn: het verrichten van onderzoek, het aanleveren van informatie en het opstellen van documenten.
- Neem van tevoren al maatregelen om vertraging te voorkomen in de procedure door te versnellen waar mogelijk. Een maatregel hierbij zou kunnen zijn het uitvoeren van onderzoeken op het gebied van ecologie, geluid of bodem. Deze factoren zorgen vaak voor vertraging en door ervan uit te gaan dat het vertraging gaat opleveren, voorkomt Mees Ruimte & Milieu vertraging op dat aspect.
- Onderzoek welke (reeds voltooide) projecten geen vertraging hebben ondervonden en wellicht zelfs een versnelling hebben ondervonden. Door dit te onderzoeken kunnen die factoren meegenomen worden in toekomstige projecten.
- Stel contracten op met de instanties die onderzoeken uitvoeren voor Mees Ruimte & Milieu zodat zij altijd beschikbaar zijn voor opdrachten.
- Leg tijdens het (kennismakings)gesprek met de aanvragende partij uit, met behulp van het overzichtsschema en de informatieve flyer, welke verantwoordelijkheid de aanvrager heeft omtrent het verkrijgen van de betreffende vergunning(en). Dit geeft de aanvrager een duidelijk beeld hoeveel van hem / haar verwacht wordt en speelt een rol bij zowel versnelling als vertraging.

Bronnen- en literatuurlijst

Literatuurlijst

Boeken

Bouterse & Van Der Meulen 2010

P.J. Bouterse, R. J. van der Meulen, *Inleiding Recht en Ruimte*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2010.

Oldenziel & De Vos 2018

H.A. Oldenziel, H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet*, Zoetermeer/Den Haag: Wolters Kluwer 2018.

Van Angeren 2016

J.R. van Angeren, *Parlementaire Geschiedenis Omgevingswet. Een artikelsgewijze toelichting*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht en Stibbe 2016.

Van Den Broek 2015

J.H.G. van den Broek, *De Omgevingswet in de praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Van Den Broek 2018

J.H.G. van den Broek, *Omgevingswet compleet*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2018

Van Zundert 2008

J.W. van Zundert, *Wegwijzer Wro en Besluit ruimtelijke ordening*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2008.

Rapporten, scripties en niet uitgegeven teksten

Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2014

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Factsheet *Omgevingswet. Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2014.

Ollongren 2018

K.H. Ollongren, *Nationale woonagenda 2018-2021*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

Provincie Noord-Holland 2019

Provincie Noord-Holland, *Handreiking wonen. Regionale afspraken maken over woningbouw*, Haarlem: Provincie Noord-Holland 2019.

Internetbronnen

Aan de slag met de Omgevingswet

Afwijkactiviteit, aandeslagmetdeomgevingswet.nl, geraadpleegd op 27 mei 2019.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit, aandeslagmetdeomgevingswet.nl, geraadpleegd op 28 mei 2019.

Omgevingsplan op hoofdlijnen, aandeslagmetdeomgevingswet.nl, geraadpleegd op 27 mei 2019.

Bureau Verkuyl

Wat is een wijzigingsplan?, bureauverkuyl.nl, geraadpleegd op 15 mei 2019.

Gemeente Goes

Afwijken van het bestemmingsplan, goes.nl, geraadpleegd op 3 juni 2019.

Kenniscentrum InfoMil

Afwijken bestemmingsplan en toetsen milieuregelgeving, infomil.nl, geraadpleegd op 31 mei 2019.

Beschrijving besluit, infomil.nl, geraadpleegd op 16 mei 2019.

Binnenplans afwijken, infomil.nl, geraadpleegd op 21 mei 2019.

Buitenplans afwijken, infomil.nl, geraadpleegd op 21 mei 2019.

Chw in het kort, infomil.nl, geraadpleegd op 16 mei 2019.

Coördinatieregeling, infomil.nl, geraadpleegd op 30 mei 2019.

Kruimellijst, infomil.nl, geraadpleegd op 20 mei 2019.

Overzicht procedure bestemmingsplan met procedurele versnellingen, infomil.nl, geraadpleegd op 20 mei 2019.

Procedurele versnellingen en omgevingsvergunningen, infomil.nl, geraadpleegd op 26 mei 2019.

Uitleg bestemmingsplan, infomil.nl, geraadpleegd op 18 mei 2019.

Versnelde uitvoering bouwprojecten, infomil.nl, geraadpleegd op 17 mei 2019.

Mees ruimte en milieu

Permissiemanagement, meesruimteenmilieu.nl, geraadpleegd op 4 juni 2019.

MKB Nederland

Wat is een postzegelplan?, mkbservicedesk.nl, 26 juni 2013.

Omgevingsweb

H. van der Noord, *Gemeentelijke Coördinatieregeling in de Wro. Onbekend maakt Onbemind*, omgevingsweb.nl, 3 april 2013.

J. Scheltens, *Is het opnemen van een gebodsbepaling in het bestemmingsplan toegestaan?*, omgevingsweb.nl, 17 mei 2017.

Omgevingswet portaal

Kerninstrumenten, omgevingswetportaal.nl, geraadpleegd op 4 juni 2019.

Planruimte

Kruimelgevallenregeling, planruimte.nl, 20 november 2015.

Roconnect

Wat is een goede ruimtelijke onderbouwing?, roconnect.nl, 22 augustus 2013.

Ruimtelijke procedures

Beroep coördinatieregeling Wro, ruimtelijkeprocedures.nl, geraadpleegd op 4 juni 2019.

Regelgeving en parlementaire stukken

Verdragen, wetten en besluiten

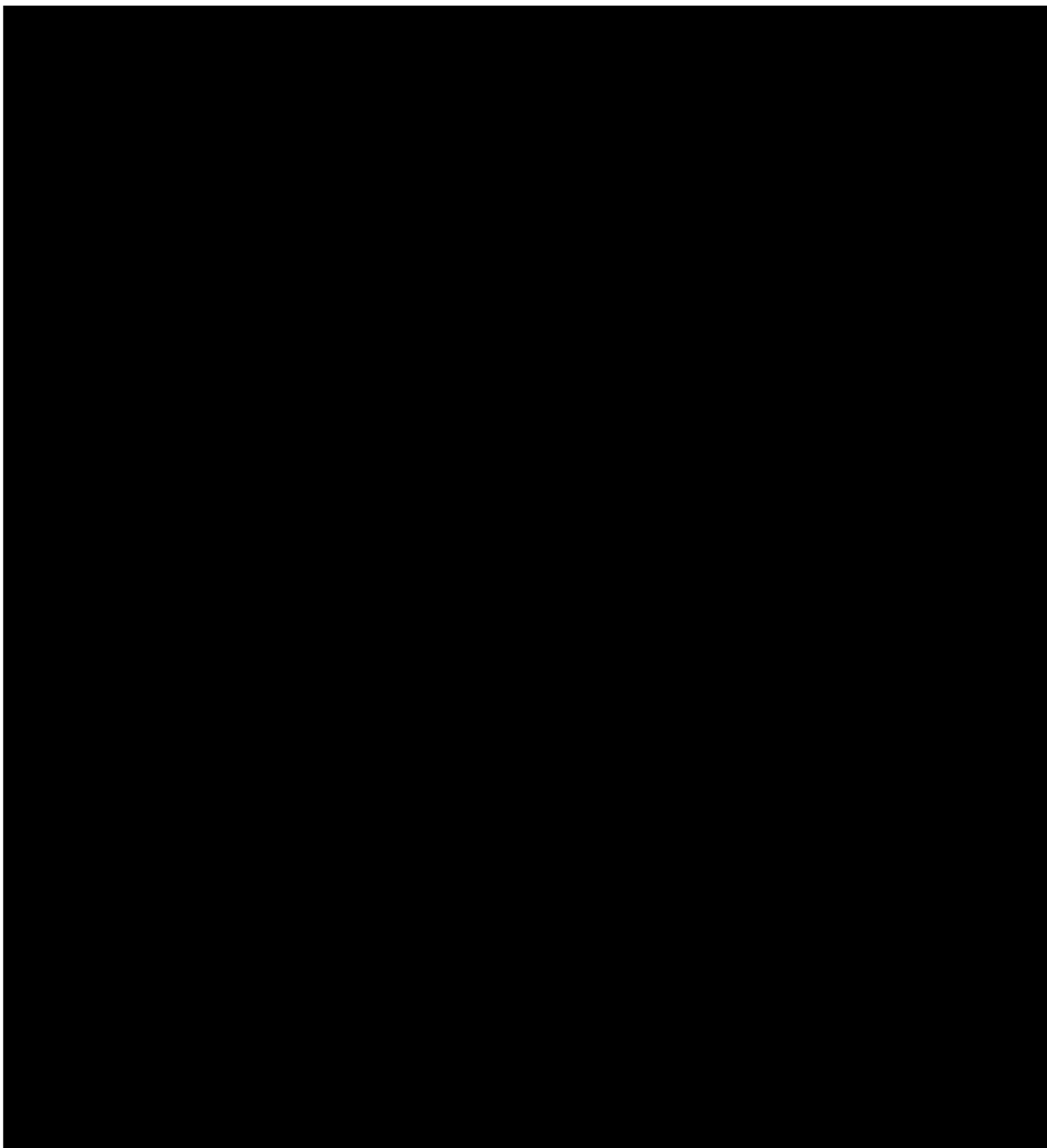
Algemene wet bestuursrecht (Awb).
Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).
Besluit omgevingsrecht (Bor).
Besluit ruimtelijke ordening (Bro).
Crisis- en herstelwet (Chw).
Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).
Omgevingswet (Ow).
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
Wet ruimtelijke ordening (Wro).

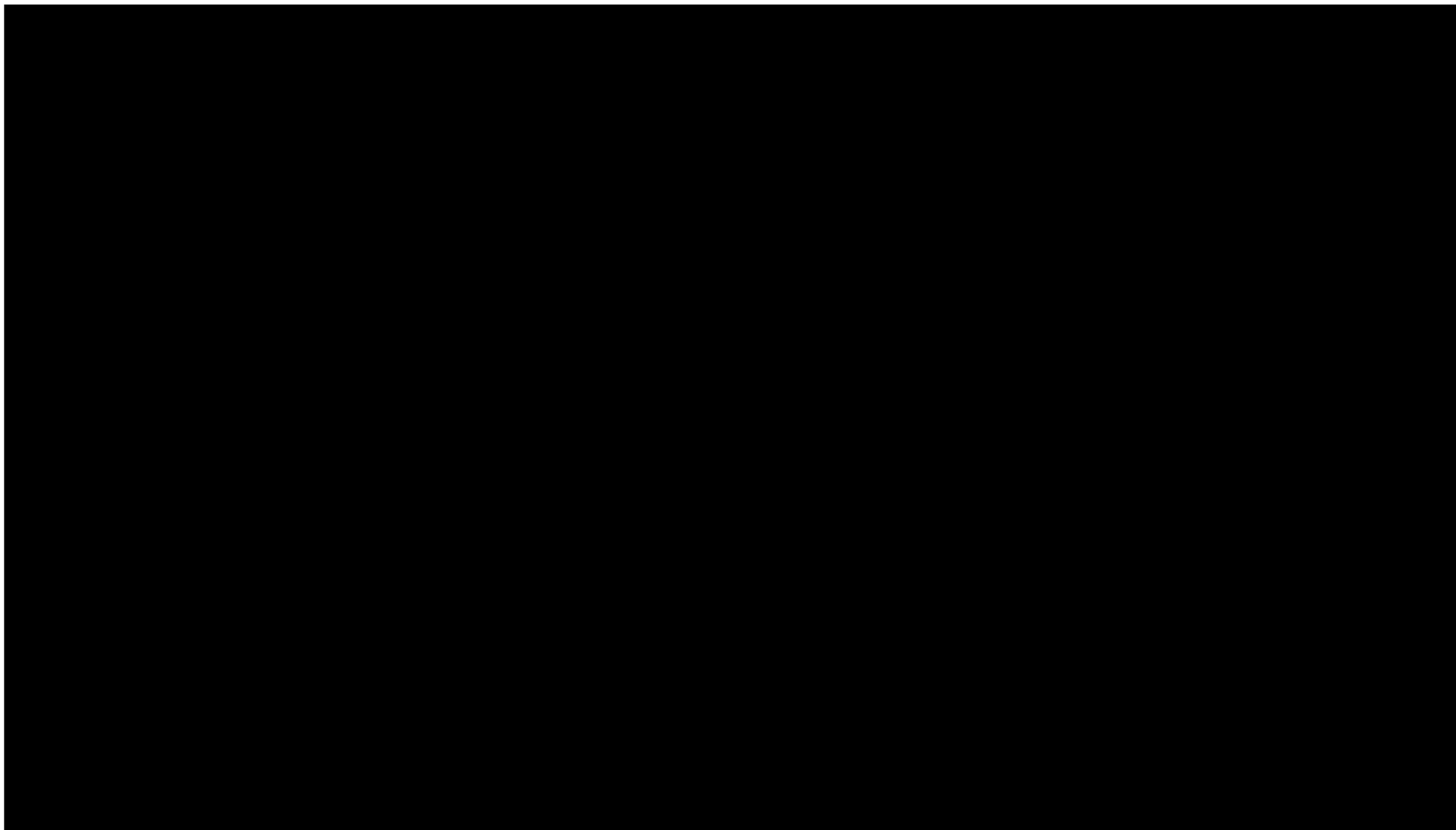
Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3.
Kamerstukken II 2014/15, 33962, 12.
Kamerstukken II 2014/15, 33962, 44.
Kamerstukken II 2015/16, 33962, 185.
Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3.
Kamerstukken II 2017/18, 35013, 1-3.

Bijlagen

1. Het permissiemanagement format
2. Schema van huidige planologische procedures
3. Beroepsproduct – Overzichtsschema van de toekomstige planologische procedure mogelijkheden en informatieve flyer
4. Verschillen tussen bestemmingsplan en omgevingsplan
5. Een goede ruimtelijke ordening
6. Toelichting op planologische procedures
7. Toelichting op omgevingsvergunning
8. Schema voorbereidingsprocedures omgevingsvergunning
9. Vergunningverlening voor omgevingsplanactiviteiten
10. Wetsvoorstel wijziging op de Crisis- en herstelwet
11. Gebruikte vragenlijst voor interviews
12. Transcripten van de afgenomen interviews
13. Resultatentabel met gekozen topics van de afgenomen interviews

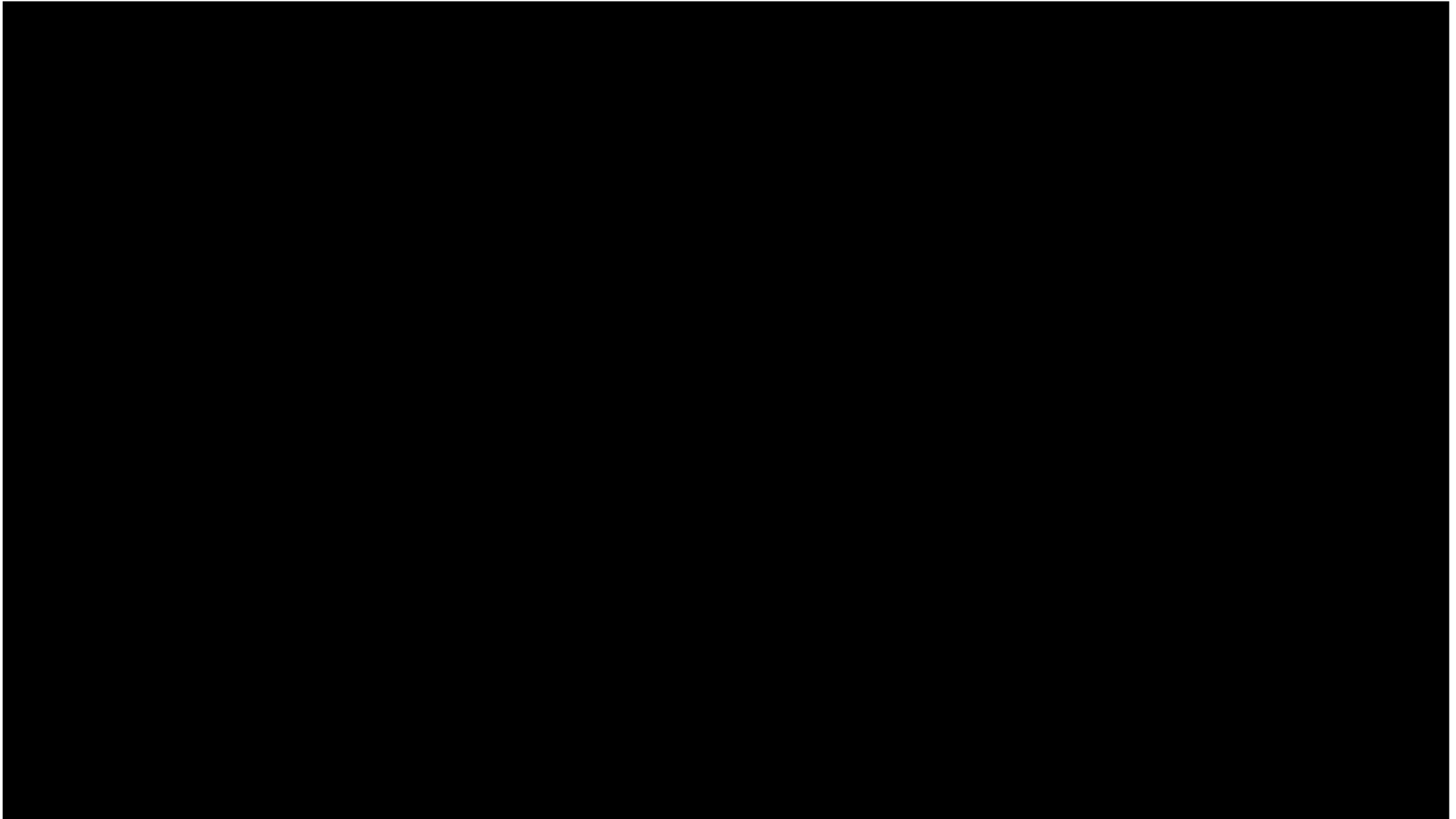




Bijlage 3 – Beroepsproduct in de vorm van een overzichtsschema en informatieve flyer

Hieronder is een overzichtsschema opgesteld waarbij de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende mogelijkheden van de toekomstige planologische procedure te zien zijn .

Tabel 1 – De toekomstige mogelijkheden onder de planologische procedure.

The content of this table is completely redacted, appearing as a solid black rectangle. It is intended to contain the data for 'Tabel 1 – De toekomstige mogelijkheden onder de planologische procedure'.

Hieronder is de informatieve flyer te zien. De flyer is een toevoeging op het overzichtsschema.

M E E S

RUIMTE & MILIEU

PROCEDURES

01

**STANDAARD
OMGEVINGSVERGUNNING
DE BOUWVERGUNNING**

Er zijn drie planologische procedures mogelijk onder de Omgevingswet.

Er wordt bij de omgevingsvergunning niet afgeweken van het omgevingsplan.

02

**OMGEVINGSVERGUNNING
BUITENPLANSE OMGEVINGSPLAN-
ACTIVITEIT
BUITENPLANSE AFWIJKING VAN HET
OMGEVINGSPLAN**

03

**OMGEVINGSVERGUNNING
VOOR AFWIJKING VAN HET
OMGEVINGSPLAN
GEMEENTELIJK NIVEAU**

04

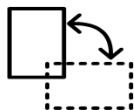
**AFWIJKACTIVITEIT
BINNENPLANSE AFWIJKING VAN HET
OMGEVINGSPLAN**

.....



BUITENPLANSE

OMGEVINGSPLAN ACTIVITEIT



- Alle activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan
 - Afwijken van de regels van het omgevingsplan
 - Wordt verleend indien voldaan aan een evenwichtige functietoedeling, instructieregels en instructies
-

BELANGRIJK!

De gemeenteraad is het bevoegd gezag op grond van artikel 5.55 Ow



2 ACTIVITEITEN

- Het in stand houden van een bouwwerk, of
- Een activiteit die niet in overeenstemming is met de functie die aan de gekozen locatie is toegedeeld



SNELLER EN BETER

AANPAK PROJECTBESLUIT

- Vroegtijdige participatie van de omgeving bij besluitvorming over beleid en projecten
- Projectbesluit op gemeentelijk niveau
- Rechterlijke beslistermijn bij beroep bedraagt 6 maanden

BELANGRIJK!

De gemeenteraad is het bevoegd gezag op grond van artikel 2.8 Ow



Het college van B&W is bevoegd mits gedelegeerd

.....



OMGEVINGSVERGUNNING

VOOR AFWIJING VAN HET OMGEVINGSPLAN



- Van toepassing op gemeentelijke projecten met een publiek belang
 - Uitgebreide procedure van toepassing
 - De aanvrager kan zelf bepalen voor welke activiteiten hij een vergunning wil aanvragen
 - Aanvragen kunnen gespreid en los aangevraagd worden, mits gekoppeld met 'een goede redenen behoefte'
 - Het vervangt de coördinatieregeling Wro
-



AFWIJKACTIVITEIT

BINNENPLANSE AFWIJING
VAN HET OMGEVINGSPLAN



- Activiteiten met fysieke gevolgen die in strijd blijven met het omgevingsplan opgestelde regels
- Sprake van blijvende inbreuk op het omgevingsplan
- Aan de locatie toegedeelde functie moet worden gewijzigd

BELANGRIJK!

Het college van B&W is het bevoegd gezag

De gemeenteraad heeft instemmingsbevoegdheid



Afdeling 8.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bepaald dat voor deze activiteiten de vergunning kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

.....

AAN DE SLAG MET DE OMGEVINGSWET

"Wij vinden dat elk initiatief een soepele afhandeling verdient en geen enkel goed ontwikkelplan mag stranden of onnodig vertragen. Daar staan wij voor."

MEES
RUIMTE & MILIEU

Mees Ruimte & Milieu,
Dorpsstraat 50, 2712 AM Zoetermeer
Postbus 854 2700 AW Zoetermeer

Deze flyer is gemaakt door Liv van Dongen © 2019

Bestemmingsplan	Omgevingsplan
Een goede ruimtelijke ordening.	De doelen van de Omgevingswet (beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving), waaronder een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
Ruimtelijk relevante onderwerpen.	Alle onderwerpen over de fysieke leefomgeving (bodem, water, lucht, natuur, etc.).
Bestemming.	Functie (breder, bijvoorbeeld ook de aanwijzing als gemeentelijk monument).
Bevoegd gezag is de gemeenteraad. Wijzigen of uitwerken kan worden gedelegeerd aan het college van B&W.	Bevoegd gezag is de gemeenteraad. Vaststellen van delen van het omgevingsplan kan worden gedelegeerd aan het college van B&W.
Delegatiebesluit (wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsbevoegdheid) is onderdeel van het bestemmingsplan.	Delegatiebesluit is geen onderdeel van het omgevingsplan (en niet voor beroep vatbaar).
Voorbescherming via voorbereidingsbesluit van de gemeenteraad.	Voorbescherming via voorbereidingsbesluit dat voorbeschermingsregels aan het omgevingsplan toevoegt. De gemeenteraad kan delegeren aan het college van B&W.
In het bestemmingsplan kan een vergunningstelsel worden opgenomen voor aanleg- en sloopactiviteiten.	In het omgevingsplan kan een vergunningstelsel worden opgenomen voor diverse activiteiten, ook voor het gebruik van gronden en bouwwerken of het bouwen en in stand houden van bouwwerken.
Geen gebodsbepalingen mogelijk.	Gebodsbepalingen mogelijk.
Standaard overgangsrecht.	Geen standaard eerbiedigend overgangsrecht, per geval kan een afweging worden gemaakt.
Regels over de toelichting van het bestemmingsplan.	Geen regels over de toelichting van het omgevingsplan.
Eis uit de jurisprudentie dat aannemelijk moet worden gemaakt dat een bestemmingsplan binnen tien jaar moet worden verwezenlijkt.	Bij vaststelling moet aannemelijk zijn dat de functie kan worden verwezenlijkt (geen evidente belemmeringen); dit volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er is geen specifieke bepaling opgenomen in de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet.
Inwerkingtreding met ingang van de dag na het verstrijken van de beroepstermijn – zes weken.	Inwerkingtreding met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds het besluit is bekend gemaakt, tenzij in het omgevingsplan een later tijdstip is bepaald.
Verzoek om voorlopige voorziening binnen de beroepstermijn heeft automatisch schorsende werking.	Verzoek om voorlopige voorziening heeft niet automatisch schorsende werking.
Rechter beslist binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn.	Rechterlijke beslistermijn van zes maanden na ontvangst van het verweerschrift bij omgevingsplannen voor projecten die de procedure voor gemeentelijke projecten van publiek belang hebben gevolgd. In overige gevallen geen rechterlijke beslistermijn.

¹¹³ Oldenziel & De Vos 2018, p. 85-86.

Goede ruimtelijke onderbouwing

In een ruimtelijke onderbouwing moeten er onder andere een aantal aspecten behandeld worden. Er moet aangetoond worden dat het plan van de aanvrager:

- Past in het (ruimtelijk) beleid van rijk, provincie en gemeente
- In overeenstemming is met milieuwetgeving op het gebied van geluidshinder, luchtkwaliteit, bedrijven en milieuzonering, bodemkwaliteit en externe veiligheid
- Geen verstoring betekent van archeologische waarden of voor de leefomgeving van planten en dieren
- Voldoet aan de regels m.b.t. de waterhuishouding en wateraspecten ¹¹⁴

Een ruimtelijke onderbouwing is vergelijkbaar met de toelichting van een bestemmingsplan. Volgens artikel 3.1.6 Bro moet er ingegaan worden op onder andere:

- De gevolgen van de ontwikkeling voor de waterhuishouding
- De cultuurhistorie
- De relatie met de kwaliteitseisen uit hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer¹¹⁵

Ook aan de onderzoeksverplichtingen afkomstig uit de Awb moet voldaan worden. Indien er sprake is van een stedelijke ontwikkeling, moet de behoefte van de ontwikkeling en de locatiekeuze onderbouwd worden. Het verschil tussen een ruimtelijke onderbouwing en een toelichting bij een bestemmingsplan is dat de onderbouwing in het algemeen korter is omdat het hierbij gaat om een specifieke en concrete ontwikkeling.¹¹⁶

Uiteindelijk bepaalt de omvang en de impact van het project hoe uitgebreid de bovengenoemde aspecten aan bod moeten komen.

¹¹⁴ www.roconnect.nl (zoek op goede ruimtelijke onderbouwing).

¹¹⁵ www.infomil.nl (zoek op buitenplannen afwijken).

¹¹⁶ Idem.

6.1. Kruimelgevallenregeling

De inhoudelijke beoordeling van de aanvraag wordt gedaan aan de hand van drie onderdelen: (1) gemeentelijk beleid, (2) goede ruimte ordening en (3) verplichtingen (milieu)wetgeving. Het onderdeel 'gemeentelijk beleid' is gebaseerd op artikel 2.12 lid 1 Wabo: de 'kan'-bepaling. Dit houdt in dat het bevoegd gezag in principe beleidsvrijheid heeft om wel of niet mee te werken aan een aanvraag die afwijkt van het bestemmingsplan voor aangewezen gevallen. Deze beleidsvrijheid is afhankelijk van de casuïstiek.¹¹⁷ Het onderdeel 'goede ruimtelijke ordening' betekent dat er sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.¹¹⁸ Verplichtingen in (milieu)wetgeving omvat de afwegingskaders die bij bepaalde ruimtelijke toestemmingen een rol gaan spelen en komen dus niet altijd aan de orde.¹¹⁹ De algemene indieningsvereisten staan vermeld in artikel 1.3 en 3.2 van de Ministeriële regeling Omgevingsrecht (Mor).

6.2. Binnenplanse afwijkingen

De aanvraag wordt getoetst op basis van drie aspecten, waarvan één hetzelfde is als bij de kruimelgevallenregeling, namelijk een goede ruimtelijke ordening. De andere twee zijn: de afwijkingsregels in het moederplan en de Awb (zorgvuldige belangenafweging). Onder 'de afwijkingsregels in het moederplan' valt het bevoegd gezag. In de afwijkingsregels in het bestemmingsplan is door de gemeenteraad reeds aangegeven wat er mogelijk is. Het bevoegd gezag heeft hierbij geen beleidsvrijheid. In principe betekent dit dat als de aanvraag aan de afwijkingsregels voldoet en niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, de omgevingsvergunning verleend moet worden. De 'zorgvuldige belangenafweging' houdt in dat het bevoegd gezag een zorgvuldige belangenafweging moet maken in het kader van de Awb. In het moederplan heeft de afweging in principe al plaatsgevonden, maar het kan voorkomen dat er sprake is van veranderende omstandigheden die mogelijk leiden tot een andere afweging.¹²⁰

6.3. Omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan

De aanvraag voor een omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan wordt ook soms een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking genoemd. De aanvraag wordt d.m.v. drie aspecten getoetst: (1) goede ruimtelijke ordening / zorgvuldige belangenafweging, (2) verplichtingen (milieu)wetgeving en (3) verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad. Het eerste aspect heeft betrekking op het bevoegd gezag. Zij hebben beleidsvrijheid om af te wegen of de omgevingsvergunning wordt verleend. Indien de aanvraag past binnen het geldende beleid en voldoet aan een goede ruimtelijke ordening, moet de omgevingsvergunning in principe worden verleend. Het tweede aspect houdt in dat er een onderzoek moet plaatsvinden waarbij er getoetst wordt aan relevante beleid en regelgeving zoals geluid, luchtkwaliteit en water. Het derde aspect betekent dat een omgevingsvergunning pas verleend mag worden als de raad een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) heeft afgegeven. Dit lijkt wellicht tegenstrijdig omdat het verlenen van een omgevingsvergunning een bevoegdheid van het college van B&W is, maar het vaststellen van bestemmingsplannen is een bevoegdheid van de raad. De vvgb kan per categorie van gevallen afgegeven worden.¹²¹

6.4. Postzegel Bestemmingsplan

De procedure is als volgt; allereerst wordt er een voorontwerp van een bestemmingsplan opgesteld waarbij het ontwerp aan overlegpartners wordt voorgelegd. Dit heet ook wel het bestuurlijk vooroverleg. In sommige gevallen vinden er inspraakrondes over het voorontwerp plaats, maar dit is niet een onderdeel

¹¹⁷ www.infomil.nl (zoek op kruimellijst).

¹¹⁸ Barnhoorn & Mannekes, 2018.

¹¹⁹ www.infomil.nl (zoek op afwijken bestemmingsplan en toetsen milieuregelgeving).

¹²⁰ www.infomil.nl (zoek op binnenplans afwijken).

¹²¹ www.infomil.nl (zoek op buitenplans afwijken).

van de voorgeschreven procedure afkomstig uit de Wro. Nadat het ontwerpplan de officiële voorbereidingsprocedure is ingegaan en het is vastgesteld door de gemeenteraad, krijgt het de naam: vastgesteld plan. Het vastgesteld bestemmingsplan treedt na afloop van de beroepstermijn in werking, tenzij een schorsingsverzoek is ingediend bij de Raad van State. Mits er geen beroep is ingesteld bij de Raad van State, wordt een bestemmingsplan onherroepelijk de dag na afloop van de ter inzagelegging van het vastgestelde plan. Op het moment dat een bestemmingsplan rechtskracht heeft, wordt het een vigerend bestemmingsplan genoemd. Vanaf die periode is het een juridisch bindend bestemmingsplan.¹²²

Een groot verschil met de omgevingsvergunning ter afwijking van het bestemmingsplan is dat er bij de omgevingsvergunning procedure het oorspronkelijke bestemmingsplan blijft gelden; alleen de afwijking op het bestemmingsplan wordt toegestaan. Een postzegel bestemmingsplan procedure daarentegen zorgt ervoor dat het oorspronkelijke bestemmingsplan komt te vervallen en vervangen wordt door een heel nieuw bestemmingsplan. Het oorspronkelijke bestemmingsplan is op het moment dat het vervalt, niet meer rechtsgeldig.¹²³

6.5. Wijzigingsplan

Het wijzigingsplan bevat voordelen; het is korter vanwege het feit dat het college van B&W bevoegd is om het besluit te nemen waardoor het niet meer vastgesteld hoeft te worden door de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft namelijk reeds in het moederplan vastgesteld waarmee zij akkoord gaan wat betreft een wijzigingsbevoegdheid. Dit zorgt ervoor dat de procedure maar 20 weken lang is. Verder is er minder sprake van overleg vergeleken met het opstellen van een bestemmingsplan. Bij het opstellen van een bestemmingsplan is veel overleg nodig tussen allerlei betrokken partijen terwijl een wijzigingsplan op een gemeentelijk niveau wordt opgesteld en minder partijen een belang hebben. Hoewel het wijzigingsplan voordelen met zich meebrengt, zit er ook een groot nadeel aan vast. Het betreft de afhankelijkheid van de gemeente. De aanvrager is zeer afhankelijk van wat de gemeente heeft vastgelegd in een wijzigingsbevoegdheid. De wijzigingsbevoegdheid is vaak specifiek geformuleerd. Indien niet voldaan kan worden aan de voorwaarden, kan geen gebruik worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid.¹²⁴

6.6. Projectuitvoeringsbesluit

Op grond van artikel 2.14 Chw treedt een projectuitvoeringsbesluit in werking na afloop van de beroepstermijn. Indien er beroep wordt ingesteld, wordt de inwerkingtreding opschort tot de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State een beslissing heeft genomen op het beroep. Volgens artikel 2.10 lid 1 Chw kan deze bevoegdheid tot vaststelling ook gedelegeerd worden aan het college van B&W. Er kan tegen een projectuitvoeringsbesluit alleen door belanghebbenden beroep ingesteld worden.¹²⁵

Vanwege het feit dat een projectuitvoeringsbesluit ingrijpende en onomkeerbare gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is er in artikel 2.15 neergelegd dat een aantal aspecten van de Wro van toepassing zijn op een projectuitvoeringsbesluit. Deze aspecten zijn: (1) de provincie en/of het Rijk kunnen een reactieve aanwijzing geven, (2) de regeling tegemoetkoming in schade en (3) de grondexploitatiewet.¹²⁶

¹²² www.infomil.nl (zoek op uitleg bestemmingsplan).

¹²³ Idem.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ www.infomil.nl (zoek op versnelde uitvoering bouwprojecten).

¹²⁶ Idem.

Tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure kan, indien een bevoegd gezag dit wenselijk acht, actief de mogelijkheid worden gegeven tot het indienen van zienswijzen naar aanleiding van de aanvraag of een ontwerpbesluit. Een ander voorbeeld van een effectief moment van inspraak in een vroeg stadium is een benadering waarin de initiatiefnemer zijn plannen ontvouwt voordat hij zijn plan definitief in een aanvraag vastlegt. Het kan nuttig zijn om in een vroeg stadium belanghebbenden te betrekken om zo het draagvlak te verkrijgen voor projecten die in strijd zijn met het omgevingsplan. De reguliere voorbereidingsprocedure biedt hierbij, in overleg met de aanvrager, flexibele en snelle mogelijkheden voor inspraak door belanghebbenden.¹²⁷

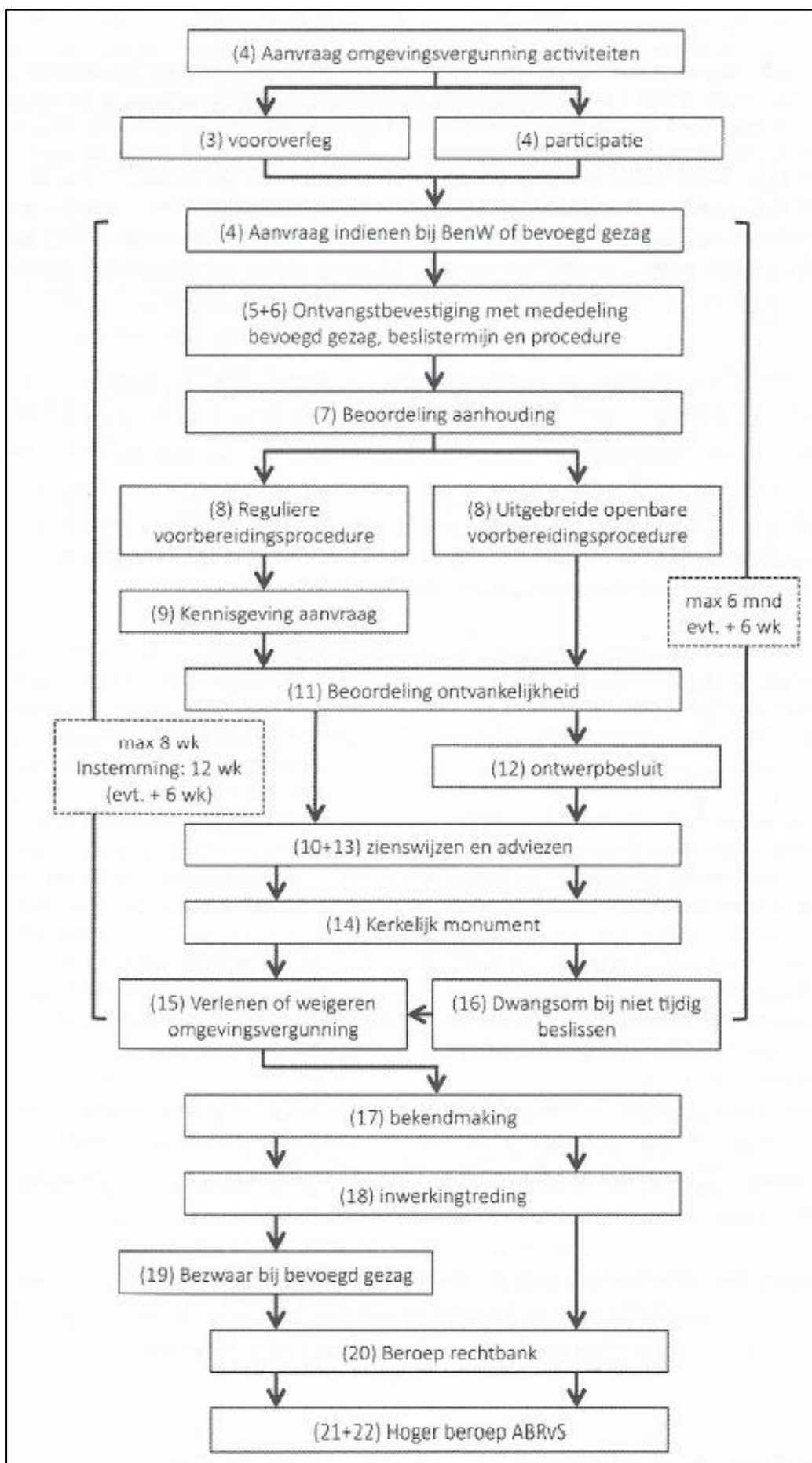
De wettelijke voorbereidingsprocedures starten altijd met het indienen van een aanvraag. Op grond van artikel 16.54 Ow wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning altijd ingediend bij het college van B&W van de gemeente waar de activiteit(en) in hoofdzaak verricht zal worden. Het bevoegd gezag informeert de aanvrager over welke procedure er gevolgd gaat worden. Onder de mededelingen vermeldt het bevoegd gezag dat het bevoegd is om een beslissing te nemen over de aanvraag, welke voorbereidingsprocedure met bijbehorende beslistermijn van toepassing is en welke rechtsmiddelen er openstaan tegen het uiteindelijk genomen besluit van de aanvraag.¹²⁸

Voor beide procedures – regulier en uitgebreid – geldt dat bij overschrijding van de beslistermijn de regeling van de dwangsom bij niet tijdig beslissen, afkomstig uit de Awb, van toepassing is. Dit betekent dat het bestuursorgaan, nadat deze in gebreke is gesteld voor veertien dagen – een dwangsom moet betalen aan de aanvrager. Dit verschilt niet met de huidige wetgeving. Echter, wordt onder de Omgevingswet de vergunning van rechtswege afgeschaft. Dit betekent dat de vergunning van rechtswege (= *lex silencio positivo*) afgeschaft wordt voor de omgevingsvergunning en daarom ook bij de reguliere procedure in de Omgevingswet niet langer de regeling voor de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen geldt.¹²⁹

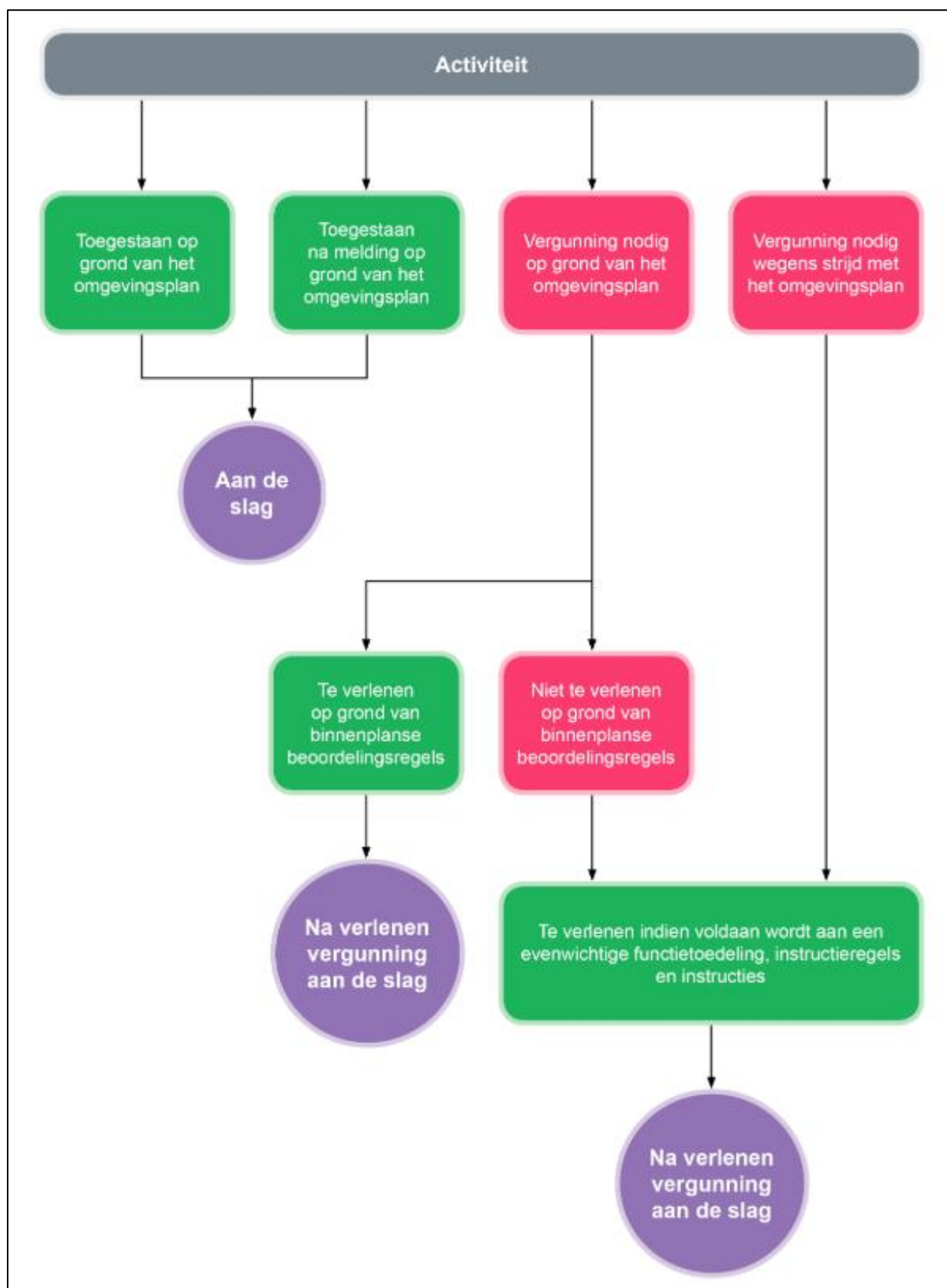
¹²⁷ Van Angeren 2016, p. 380.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Van Angeren 2016, p. 381.



¹³⁰ Van Den Broek 2015, p. 273.



¹³¹ Oldenziel & De Vos 2018, p. 129.

Wetsvoorstel wijziging Crisis- en herstelwet (Transitiewet Omgevingswet)

De regering heeft op 5 september 2018 het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet (Chw) ingediend bij de Tweede Kamer en is vanaf 1 januari 2019 geldend geworden. Het wetsvoorstel was ingediend om meer te voorzien in snellere en gemakkelijker procedures om de woningbouw te versnellen. Het wetsvoorstel wordt ook wel beschouwd als een transitiewet naar de Omgevingswet. Verder dient het wetsvoorstel om de gebruiksmogelijkheden van de Chw te verbeteren en de procedures te verkorten. In het wetsvoorstel komen een aantal procedurele en inhoudelijke aanpassingen voor. Dit wetsvoorstel valt in een aantal onderdelen uiteen:

- Uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit
- Technische wijziging van artikel 2.3 Chw om procedures te versnellen
- Versnelling van de aanwijzingsprocedure voor de experimenten (= ontwikkelingsgebieden en duurzame innovatieve experimenten) en lokale projecten met nationale betekenis
- Wijziging van de aanwijzingsprocedure voor duurzame innovatieve experimenten door de wettelijk gestelde criteria aan te passen
- Verbreden van de reikwijdte van de Chw door meer wetten aan de Chw toe te voegen waarvan kan worden afgeweken¹³²

Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de experimenteermogelijkheden van de Chw verbeterd worden. Dit betekent dat er gemakkelijker en uitgebreider geëxperimenteerd kan worden met de instrumenten uit de Omgevingswet waardoor maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave, eenvoudiger gerealiseerd kunnen worden.¹³³

Hieronder volgt een nadere toelichting op de uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit en de technische wijziging van artikel 2.3 Chw om procedures te versnellen. Het gaat hierbij niet om de eerder behandelde mogelijkheden, namelijk een wijziging van een bestemmingsplan procedurele versnelling en een omgevingsvergunning procedurele versnelling.¹³⁴

I. Uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van het projectuitvoeringsbesluit

Een onderdeel dat een mogelijkheid biedt tot het versnellen van de woningbouwopgave is het projectuitvoeringsbesluit. Het projectuitvoeringsbesluit is een snelle manier om een besluit te nemen over het uitvoeren van woningbouwprojecten (van 12 tot 2000 woningen). Het projectuitvoeringsbesluit levert versnelling op als het gewenste bouwproject niet past binnen het bestemmingsplan en wanneer vergunningen en toestemmingen verleend moeten worden om het project te realiseren. De versnelling vindt plaats doordat het projectuitvoeringsbesluit de planologische toestemming en de benodigde uitvoeringsbesluiten combineert in één besluit. De procedure wordt vooral versnelt vanwege het feit dat bij het projectuitvoeringsbesluit slechts beroep bij één instantie mogelijk is. Op grond van artikel 3.4 van de Awb doorloopt het projectuitvoeringsbesluit de uitgebreide procedure. Dit houdt in dat iedere belanghebbende vanaf het begin van de proces juridisch geborgd is.¹³⁵

Op dit moment is de gemeenteraad bevoegd tot het nemen van een projectbesluit. In de praktijk levert deze keuze voor het bevoegd gezag vertraging op. Het levert vertraging op omdat de gemeenteraad vaak beperkte vergaderfrequenties heeft en dit zorgt voor trage besluitvorming. In het huidige wettelijke stelsel worden vergunning echter niet verleend door de gemeenteraad maar door het college van B&W. Het wetsvoorstel heeft aan artikel 2.12 Chw toegevoegd dat indien het projectuitvoeringsbesluit voorziet in een afwijking van het bestemmingsplan, een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist is. Een verklaring van geen bedenkingen is volgens artikel 6.5 Bor noodzakelijk. De bevoegdheid voor de afwijking van het bestemmingsplan is opgenomen in de Wabo. Deze toevoeging zorgt ervoor dat de bevoegdheidsverdeling weer in overeenstemming is gebracht met het wettelijk stelsel van de Wabo en de

¹³² Kamerstukken II 2017/18, 35 013, 1-3. p. 1.

¹³³ Idem.

¹³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 35 013, 1-3, p. 6.

¹³⁵ Idem.

Wro. Door gebruik te maken van het projectuitvoeringsbesluit kan er een versnelling van een jaar optreden bij de procedure.¹³⁶

II. Technische wijziging van artikel 2.3 Chw om procedures te versnellen

In het huidige wettelijke stelsel van artikel 2.3 lid 3 onder b Chw is voor de ontwikkelingsgebieden geregeld dat een omgevingsvergunning waarvoor een ander bestuursorgaan dan het college van B&W bevoegd gezag is, niet kan worden verleend voordat het college van B&W heeft verklaard daartegen geen bedenkingen te hebben. Het gevolg van deze bepaling is dat te allen tijde de uitgebreide procedure voor vergunningverlening moet worden gevolgd. Dit is opgenomen in artikel 3.10 Wabo jo. Artikel 2.27 Wabo. Het wetsvoorstel heeft ervoor gezorgd dat aan artikel 2.3 Chw het volgende is opgenomen. Het college van B&W kan in te bepalen gevallen op voorhand afzien van het moeten verlenen van een verklaring van geen bedenkingen. Deze toevoeging zorgt ervoor dat in de gebieden die aangewezen zijn als ontwikkelingsgebied, de reguliere procedure kan worden gevolgd.¹³⁷

Als laatste biedt het onderdeel omtrent de aanwijzingsprocedure een mogelijkheid tot het versnellen van de woningbouwopgave. Op dit moment moeten nieuwe experimenten en toevoegingen van projecten of gebieden aan bestaande experimenten altijd bij AMvB worden aangewezen, waarbij het gemiddeld ruim tien maanden duurt voordat zij zijn toegevoegd. In de praktijk wordt dit proces vaak als te tijdrovend ervaren omdat overheden graag snel aan de slag willen met het experiment. In dit wetsvoorstel kan de procedure een versnelling van ten minste zeven maanden opleveren indien bij ministeriële regeling alleen nieuwe gebieden worden aangewezen waarin ook mag worden geëxperimenteerd met de instrumenten van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ten opzichte van het inhoudelijke beoordelen van de experimenten op basis van wettelijke criteria.¹³⁸

¹³⁶ Kamerstukken II 2017/18, 35 013, 1-3, p. 7.

¹³⁷ Kamerstukken II 2017/18, 35 013, 1-3, p. 8.

¹³⁸ Idem.

Bijlage 11 – Gebruikte vragenlijst voor het afnemen van de interviews

Het Interview – De Introductie

1. Introductie interviewer

- Voorstellen
- LivingLab Zuid-Holland
- Inleiding (bedanken, tijdsduur, doel, voorkeur u of jij)

2. Introductie interview

- Indeling interview
- Belang van het interview

Het Interview – De Kern

1. Huidige planologische procedure

- A. Van welke planologische procedures maken jullie gebruik van als het gaat om het realiseren van woningen? Kunnen jullie mij uitleggen wat het proces is?
- B. Hoe vaak wordt de coördinatieregeling door jullie toegepast?

2. Het gebruik van de Crisis- en herstelwet (Chw) bij versnellingen van procedures

- A. Wat is de bijdrage van Chw als het gaat om de planologische procedures?
 - Is het effectief?
 - Scheelt het veel tijd in de gehele procedure?
- B. In hoeverre worden de mogelijkheden van de Chw toegepast bij het versnellen van de woningbouwopgave?
- C. Welke mogelijkheden zijn er nu om de woningbouwopgave te versnellen?

3. Toekomstige procedures (Omgevingswet)

- A. Welke procedures komen er te vervallen?
- B. In hoeverre is het volgens jullie effectief dat er procedures zijn die gaan vervallen? (vergunning van rechtswege vervalt)
 - Wat voor voordelen en nadelen zien jullie in het nieuwe systeem van de Omgevingswet?
 - Onder de Omgevingswet is het uitgangspunt dat de vergunning een korte procedure doorloopt in plaats van nu een lange procedure; het levert tijdswinst op maar is dit doel wel haalbaar?
 - Vergunning van rechtswege vervalt dus wat is dan nog je stok achter de deur? Je krijgt wellicht een boete maar gaat dit ook uitmaken?
- C. In hoeverre zijn de procedures uit de Omgevingswet vergelijkbaar met de planologische procedures onder de huidige wet- en regelgeving?
 - Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen? Voor- en nadelen?
- D. Zie jij nog andere mogelijkheden onder de Omgevingswet om de planologische procedure te versnellen?
- E. Hoe ziet de coördinatieregeling er uit onder de Omgevingswet?
 - Koepelvergunning?

4. Knelpunten en obstakels woningbouwopgave

- A. Welke factoren spelen een (belangrijke) rol bij de woningbouwopgave die kunnen leiden tot vertraging? (Klimaat, duurzaamheid of gezondheid)
 - Spelen deze aspecten een grotere rol onder de Omgevingswet dan nu (vergelijken)?
 - Deze onderwerpen komen aan bod in de omgevingsvisie en dat is de taak van de gemeente maar gezondheid gaat steeds een grotere rol spelen in een bestemmingsplan. Je moet nu vaak ook een gezondheidsparagraaf opnemen. Dit kan natuurlijk ook tot vertraging leiden als de GGD advies gaat geven. Mijn vraag hierbij is: *Op welk niveau en in welke fase (provinciaal niveau, gemeentelijk niveau of op projectniveau dus de procedure zelf) leidt dit tot vertraging?*
- B. Welke problemen voorzie jij onder de Omgevingswet met betrekking tot de woningbouwopgave?
 - Milieubelemmeringen, bodem kwaliteit, dieren?
 - Verschillende partijen omgaan en betrekken?

C. Hoe zou jij dit aanpakken?

5. De bijdrage van de Omgevingswet bij de woningbouwopgave

A. Hoe kan de Omgevingswet de woningbouwopgave versnellen?

B. Hoe ziet het proces er dan uit?

- Woningbouwopgave kan versneld worden door (...), wat is dan het proces hierbij?
- Kun jij het stappenplan benoemen?

Het Interview – De Afsluiting

- Vragen allemaal beantwoord en hoe het interview is gegaan (de mening)
- Samenvatten kernpunten
- Dingen vergeten, vragen of opmerkingen?
- Kopie transcript or scriptie?
- Anoniem in transcript?
- Geïnterviewde bedanken

Volgorde van transcripten op alfabetische locatie volgorde

- I. Den Haag
- II. Tilburg
- III. Locatie X
- IV. Waddinxveen
- V. Zevenaar

Legenda

- De kleur van de rijen hebben geen betekenis. Ze dienen enkel voor een duidelijk overzicht.
- De afkorting 'DSO' staat voor het begrip Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Uitleg van de gekozen topics

1. *Frequentie van het afwijken van het bestemmingsplan en later van het omgevingsplan*

Er wordt aan de gekozen partij gevraagd hoe vaak er volgens hij huidige recht binnen hun instantie wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Vervolgens wordt aan de gekozen partij gevraagd om in te schatten hoe vaak er afgeweken gaat worden van het omgevingsplan na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

2. *Mogelijkheden (onder de Omgevingswet) om de woningbouwopgave te versnellen*

Er wordt aan de gekozen partij gevraagd welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt om de woningbouwopgave te versnellen indien er sprake is van een afwijking op het omgevingsplan. Hierbij wordt gekeken of de instanties beschikken over de benodigde kennis omtrent de toekomstige planologische procedure en hoe goed er tot op heden aandacht aan besteed is.

3. *Knelpunten onder de Omgevingswet*

Er wordt aan de gekozen partij gevraagd welke knelpunten er volgens hij of zij in de Omgevingswet zitten m.b.t. de woningbouwopgave en het afwijken van het bestemmingsplan.

4. *Factoren die een rol spelen bij het veroorzaken van vertraging*

Er wordt aan de gekozen partij gevraagd met welke factoren hij of zij te maken heeft gekregen rondom de woningbouwopgave en het afwijken van het bestemmingsplan die vertraging opleveren.

5. *Maatregelen om vertraging te voorkomen*

Er wordt aan de gekozen partij gevraagd welke maatregelen hij of zij hebben getroffen hebben om vertraging van de procedure rondom de woningbouwopgave en bij het afwijken van het bestemmingsplan te minimaliseren. Hieronder vallen ook maatregelen die nog niet zijn uitgevoerd binnen de instantie maar wel waar de gekozen partij mogelijkheden ziet.

	Gemeente Tilburg	Gemeente Waddinxveen	Gemeente Zevenaar	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Bedrijf X
Topic 1 Frequentie van het afwijken van het bestemmingsplan en later van het omgevingsplan	- Dit komt straks met de Omgevingswet steeds vaker voor, waarbij de reguliere procedure de standaard procedure wordt i.p.v. de uitgebreide procedure - Er is sprake van het uitgangspunt: ja, tenzij (...)	- Nu in het huidige recht komt het gemiddeld zo'n 20% voor - Onder de Omgevingswet kan het wel steeds vaker gaan voorkomen	- Het komt nu regelmatig voor dat er afgeweken wordt van het bestemmingsplan - Het komt straks met de komst van de Omgevingswet mogelijk steeds vaker voor dat er afgeweken wordt van het omgevingsplan	- Het is gemiddeld gezien 20 keer gebruikt door verschillende gemeentes - De uitgebreide procedure is nu de standaard procedure - In de toekomst wordt reguliere procedure die standaard procedure - Straks wordt er veel minder gebruik gemaakt van de uitgebreide procedure - Heel veel gebruik gemaakt voor heel veel besluiten	- Op dit moment wordt er best wel vaak afgeweken - Het komt vaak voor dat een ontwikkeling of een project niet past binnen het bestemmingsplan - In de toekomst met de Omgevingswet wordt het aantal afwijkingen nog meer
Topic 2 Mogelijkheden (onder de Omgevingswet) om de woningbouwopgave te versnellen	- In het kader van het omgevingsplan kan er gewerkt worden met de gebodsbepaling waarbij geen grootschalige woningbouw afgedwongen kan worden - De Crisis- en herstelwet als een voorloper op de Omgevingswet maar het regelt het maar op een aantal aspecten zoals procedures en onderzoeken - Het ligt meer aan de mensen zelf en het maken van keuzes op bepaalde momenten dan aan	- In een omgevingsplan en omgevingsvisie al duidelijk hebben neergezet welke kant het in een gebied uitgaat - Meer afwegingsruimte om beter om te gaan met de vertragende factoren - Het digitaliseren van alle documenten leidt tot meer overzicht in het algemeen - Door het verminderen van de onderzoekslasten omdat die in de procedures zelf al zijn opgenomen - Het ligt meer aan factoren buiten de wet- en regelgeving	- Het aangaan van goede gesprekken in het voortraject, dat is het doel van de Omgevingswet – de beginfase de gesprekken en later pas de procedures - De regels omtrent de Omgevingswet kunnen maar een gedeelte bepalen, maar uiteindelijk komt het neer op de houding van mensen; zij bepalen hoe snel de procedure doorlopen kan worden - Dit geldt zowel voor de kant van de gemeente als voor de kant van belanghebbenden	- Gebruik te maken van de omgevingsvergunning of het projectbesluit - Maak verder gebruik van de afwijkactiviteit - De wet- en regelgeving draagt maar 20% bij het versnellen van de woningbouwopgave 80% komt van mensenwerk (politieke keuzes maken, zorgen dat het onderzoek voltooid, het nemen van een beslissing, etc.) - De vernieuwde coördinatieregeling onder de Omgevingswet (= projectbesluit) - Gebruik maken van de koepelvergunning indien er sprake is van een milieuvergunning	- Er bestaat meer samenhang tussen de verschillende wetten en aspecten door de Omgevingswet - Door de Omgevingswet worden mensen gedwongen om anders te denken over de regels die een gemeente stelt en de manier waarop de regels worden gesteld en dit zorgt voor meer flexibiliteit - Het contact hebben met verschillende partijen in een vroeg stadium - Het ligt aan de verschillende mensen om de snelheid te bepalen

	de regels uit de Omgevingswet				
<u>Topic 3</u> Knelpunten onder de Omgevingswet	▪ Het verval van de vergunning van rechtswege ▪ Er te veel situaties zijn die gebruik moeten maken van de uitgebreide procedure waardoor de procedures niet korter en effectiever zijn geworden ▪ Organisaties willen op allerlei onderdelen gaan sturen waardoor een omgevingsplan materieel gezien eigenlijk nog steeds een bestemmingsplan is ▪ De cultuuromslag; iedereen heeft een andere manier van denken en werken waarbij de komst van de Omgevingswet ervoor zorgt dat er straks maar één of twee manieren mogelijk zijn	▪ Het voortraject om een plan op te stellen ▪ Het verval van de vergunning van rechtswege ▪ Het voortraject wordt onder de Omgevingswet alleen maar moeilijk omdat het meer tijd gaat kosten en de initiatiefnemer ook veel meer draagvlak moet gaan vragen bij de omgeving	▪ De omgevingsplannen zijn straks zo strak geregeld waardoor er minder snel van afgeweken kan worden en een plek gewijzigd kan worden ▪ Er bestaat de kans dat de omgevingsplannen straks toch weer veel te veel regels bevatten en dat er dan weer sprake is van onoverzichtelijkheid ▪ De DSO omdat het een risico is dat het zo complex is dat dat moeilijk op een goede manier werkend te krijgen is ▪ Een lange overgangperiode waarbij bestemmingsplannen naar omgevingsplannen worden gemaakt, waarbij een lange periode van richting de tien jaar ontstaat waarin het overal net even iets anders is met wat is opgenomen ▪ Aanvragen vaker niet in behandeling worden genomen indien de aanvraag niet perfect is ingediend door de korte periode eisen ▪ De vergunning van rechtswege ▪ Veel gemeentes willen zoveel mogelijk aspecten weer regelen waardoor er uiteindelijk niet zoveel veranderd	▪ Het verkorten van de verschillende procedures is een uitdaging ▪ Gemeentes zijn niet gewend om in de verkorte snelheid van een procedure te werken en moeten daarom eerst hun werkproces anders gaan inrichten ▪ De Omgevingswet zorgt niet voor daadwerkelijke vereenvoudiging rondom omgevingsrecht ▪ Te veel flexibiliteit; het geeft te veel vrijheid waardoor de burger veel zelf moet gaan uitzoeken ▪ Het vraagt nog steeds veel denk, tijd en keuzes ▪ Het verval van de vergunning van rechtswege	▪ Het verval van de vergunning van rechtswege ▪ Alle medewerkers van verschillende organisaties hebben hun eigen invalshoek, instrumenten, denkwijze en werkwijze; dit veranderd allemaal door de Omgevingswet omdat het alle aspecten bij elkaar brengt en dit vergt oefening

Topic 4 Factoren die een rol spelen bij het veroorzaken van vertraging	▪ Geluidsoverlast ▪ Stofproductie ▪ Bodem ▪ Locatie ▪ Monumenten ▪ Archeologie ▪ Het beleid van de gemeente ▪ Het beleid van de provincie ▪ Het beleid van het Rijk ▪ De politiek ▪ De bouwkosten zijn te hoog ▪ De mensen die betrokken zijn bij het project (zowel bij de aanvrager als bij de gemeente) ▪ Aanwezigheid bepaalde regels in gebieden voor het bouwen	▪ Weinig sturingsmogelijkheden ▪ Ontwikkelaar heeft meerdere plannen en stelt prioriteiten rondom één plan ▪ Te hoge kosten en stijging van bouwmaterialen ▪ Te kort aan vakmensen ▪ Te veel sectoraal naar een plan gekeken ▪ Ontwikkelaars dienen een slecht plan in ▪ De duurzaamheidsregels zijn te streng ▪ Bodem ▪ Milieu ▪ Wegverkeerslawaaï ▪ Dieren (vleermuizen, rugstreeppadden en modderkruipers)	▪ Gegevens van de aanvrager zijn onduidelijk ▪ Politieke discussie over een aanvraag ▪ Participatiebijeenkomsten om de buurt mee te nemen ▪ Het bezwaar maken tegen een plan door een belanghebbende ▪ Bodem ▪ Bouwmaterialen kosten te veel voor de aanvrager	▪ De politiek ▪ Ambtenaren ▪ Het uitzoekwerk omtrent ruimtelijke ontwikkelingen zoals projecten ▪ Te weinig ervaren personeel beschikbaar voor het project (bouwwerkers) ▪ Gezondheid ▪ Bodem ▪ Milieu ▪ Geluidshinder ▪ Infrastructuur ▪ Mobiliteit ▪ Verkeersstromen ▪ Niet genoeg capaciteit van medewerkers bij gemeentes ▪ Dieren ▪ Beroep ingesteld wordt tegen een besluit	▪ Bodem ▪ Milieu ▪ Klimaat ▪ Duurzaamheid ▪ Politieke keuzes ▪ Dieren
Topic 5 Maatregelen om vertraging te voorkomen	▪ In de voorbereiding van de procedure alvast contact hebben met de verschillende partijen en belanghebbenden ▪ De DSO goed werkbaar en overzichtelijk hebben met een beslisboom die de juiste vooraf stelt aan de aanvrager ▪ Een aantal keuzemomenten aanbieden tijdens het traject	▪ In het voortraject – de gesprekken en de overeenkomst – al beginnen met contact leggen tussen de verschillende partijen ▪ Zoveel mogelijk verantwoordelijkheid neerleggen bij de ontwikkelaar waardoor de snelheid van het traject door hem wordt bepaald ▪ Het invoeren van Lean-processen (binnen één week het verzoek agenderen en daarna integraal	▪ Minder vastzitten in een tot in de centimeter vastgelegd plan ▪ In het begin van de procedure al gesprekken voeren met de belanghebbende partijen zodat ze allemaal op één lijn zitten ▪ Het meenemen van de buurt in een procedure ▪ Het opstellen van spelregels om te bepalen hoe er met bepaalde vraagstukken omgegaan moet worden ▪ Afspraken te maken met partijen dat zij binnen x-jaar	▪ Van tevoren al een onderzoek uitvoeren ▪ Op tijd informatie beschikbaar stellen ▪ Voor dieren zoals vleermuizen een vleermuizenplan voor de gehele gemeente opstellen zodat het geen vertraging oplevert als je ergens wilt gaan bouwen ▪ In de beginfase, de voorbereidingsfase voordat je de procedure begint, alvast alle belanghebbenden, partijen en de buurt	▪ Meerdere aanvragen combineren tot één procedure zodat er sneller een besluit volgt ▪ Kritisch kijken naar de inrichting van jouw proces (zowel gemeentes als aanvrager) ▪ Werkprocessen van de gemeentes anders inrichten voor een snellere verlening van vergunningen ▪ Het goed inplannen en regelen van je proces voordat je het indient

	▪ Een lijst op te stellen in de wet waarbij aangegeven wordt in welke situatie de uitgebreide procedure van toepassing is	beoordelen door alle disciplines) ▪ Het aanhouden van een stappenplan bij het beoordelen van een aanvraag ▪ Het betrekken van de buurt in een procedure ▪ Het aannemen dat er bepaalde factoren vertraging gaan opleveren en daarom alvast een onderzoek opstarten om dit te voorkomen ▪ Experimenteren met snel-service formules (= een soort 'klaar terwijl u wacht' vergunning) indien er geen afwijking plaatsvindt ▪ DSO systeem gebruik laten maken van vragenbomen om overzichtelijk voor de aanvrager te maken zodat er sneller een vergunning verleend kan worden	over moeten gaan tot realisatie van woningen ▪ Het creëren van genoeg voorzienbaarheid ▪ Het opstellen van een realisatieovereenkomst	betrekken en informeren wat de aanvrager van plan is te ontwikkelen ▪ Van tevoren alvast maatregelen nemen door na te denken wat al gedaan kan worden met bijvoorbeeld parkeernormen, geluidshinder en gezondheid	▪ Kritisch kijken naar (oude) plannen die een aanvrager al heeft en deze alvast omschakelen naar de huidige standaarden ▪ Aan de voorkant van de procedure alvast beginnen met alle aspecten bij elkaar brengen; het goed voorbereiden ▪ Alle partijen in het beginstadium al betrekken en discussie voeren over het project zodat iedereen op één lijn zit ▪ Van tevoren keuzes maken door de gemeentes om te bepalen hoe zij aanvragen gaan behandelen ▪ Experimenteer met flitsvergunningen ▪ Maak gebruik van vooroverleggen
--	---	---	---	--	---