

Van 'ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving'

Roosendaal op weg naar de Omgevingswet



Auteur: D. S. Vonk, 2059591

Afstudeerorganisatie: gemeente Roosendaal

Afstudeerbegeleider: de heer mr. M. A. B. Kools

Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Eerste begeleider: mevrouw mr. M. J. van Loon

Tweede begeleider: de heer mr. drs. R. Ritzen

Plaats: Roosendaal

Verschijning: 9 januari 2018

Van 'ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving'

Roosendaal op weg naar de Omgevingswet

Auteur: D. S. Vonk, 2059591

Afstudeerorganisatie: gemeente Roosendaal

Afstudeerbegeleider: de heer mr. M. A. B. Kools

Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Eerste begeleider: mevrouw mr. M. J. van Loon

Tweede begeleider: de heer mr. drs. R. Ritzen

Plaats: Roosendaal

Verschijning: 9 januari 2018

Dit rapport is het resultaat van vier leuke, leerzame en uitdagende maanden. In het derde jaar van mijn opleiding heb ik onderzoek gedaan naar het waterplan in de Waterwet. Van daaruit was mijn interesse gewekt om nu in het vierde jaar onderzoek te doen naar de Omgevingswet, waar de Waterwet in zal worden opgenomen. Aan het begin van mijn afstudeerstage was het de planning dat de Omgevingswet in 2018 in werking zou treden. In de loop van de vier maanden, die ik aan dit rapport hebt gewerkt, is dit opgeschoven naar 2019 en uiteindelijk zelfs 2021. Ik heb met veel plezier aan dit onderzoek gewerkt, maar het is duidelijk geworden waarom het uitstel van de wet noodzakelijk is. Soms was het moeilijk om (praktische) informatie te vinden over deze wet, waardoor het onderzoek ook uitdagend was. Al met al was het een zeer leuke en leerzame ervaring.

Echter, ik had dit alles niet kunnen doen zonder de hulp van een aantal bijzondere personen. Allereerst wil ik graag René Kools bedanken, mijn stagebegeleider vanuit de gemeente Roosendaal. Zijn geduldige en optimistische persoonlijkheid heeft mij geholpen het beste uit mezelf te halen en vooral ook rustig te blijven. Tevens wil ik Onno Peters en Ebru Irgören bedanken, omdat zij hebben gezorgd voor afleiding en ontspanning, maar ook voor inspiratie, motivatie en hier en daar een kritische blik. Deze lijst zou niet compleet zijn zonder Shumie Loo, die de nodige stress- en paniekaanvallen wist te bedaren, en Mariëlda Gommers, vanwege haar onuitputtelijke steun en aanmoediging.

Verder wil ik ook graag mijn docenten van de Juridische Hogeschool bedanken, Ria van Loon en Ron Ritzen in het bijzonder. Zonder hun begeleiding, zeker in de beginfase van mijn onderzoek, zou ik niet tot het onderzoeksrapport zijn gekomen zoals dat nu voor u ligt. Als laatste gaat mijn dank ook uit naar de personen die ik heb mogen interviewen voor mijn onderzoek: Ger Meerts (gemeente Venlo), Karin Steenbakkers (gemeente Gooise Meren), Jos Oude Avenhuis en Huub van Uum (gemeente Oldenzaal), Hans Koning en Eefje Remijn (gemeente Breda) en als laatste Ton van Snellenberg (gemeente Enschede).

Ik wens u veel leesplezier!

Daphne Vonk

Roosendaal, januari 2018

<u>Samenvatting</u>	8
<u>Lijst met afkortingen</u>	9
<u>Hoofdstuk 1 Inleiding</u>	10
<u>1.1 Opdrachtgever</u>	10
<u>1.2 Aanleiding</u>	11
<u>1.3 Probleembeschrijving</u>	11
<u>1.4 Centrale vraag</u>	12
<u>1.5 Doelstelling</u>	12
<u>1.6 Deelvragen en methoden</u>	12
<u>1.7 Onderzoeksstrategie en verantwoording</u>	13
<u>1.8 Leeswijzer</u>	14
<u>Hoofdstuk 2 Omgevingswet en omgevingsplan</u>	15
<u>2.1 Omgevingswet in het algemeen</u>	15
<u>2.1.1 Doelen</u>	15
2.1.1.1 <i>Maatschappelijke doelen</i>	15
2.1.1.2 <i>Verbeterdoelen</i>	16
<u>2.1.2 Kerninstrumenten</u>	17
<u>2.2 Fysieke leefomgeving</u>	18
<u>2.2.1 Begripsbepaling</u>	18
<u>2.2.2 Algemene zorgplicht</u>	19
<u>2.3 Omgevingsplan</u>	20
<u>2.3.1 Bevoegd gezag</u>	20
<u>2.3.2 Inhoud</u>	20
<u>Hoofdstuk 3 Rechtsbescherming en rechtszekerheid</u>	23
<u>3.1 Procedure</u>	23
<u>3.1.1 Voorbereidingsbesluit</u>	23
<u>3.1.2 Voorbereidingsprocedure</u>	23
<u>3.1.3 Vaststelling en inwerkingtreding</u>	23
<u>3.2 Rechtsbescherming</u>	24
<u>3.2.1 Omgevingsplan</u>	24
<u>3.2.2 Omgevingsvergunning</u>	25
<u>3.2.3 Projectbesluit</u>	26
<u>3.3 Rechtszekerheid</u>	27
<u>3.3.1 Participatie</u>	27
3.3.1.1 <i>Gemeentes</i>	28
3.3.1.2 <i>Initiatiefnemers</i>	28
3.3.1.3 <i>Andere overheden</i>	28
<u>3.3.2 Digitaal Stelsel Omgevingswet</u>	29

Hoofdstuk 4 Binnenstad Roosendaal	30
4.1 Huidige situatie	30
4.1.1 Bestemmingen	30
4.1.2 Bouwregels	31
4.1.3 Gebruiksregels	31
4.1.4 Flexibiliteit	32
4.2 Wensen	33
4.2.1 Structuurvisie	33
4.2.2 Rapport 'Roosendaal: Gezonde stad'	34
4.3 Toekomst	35
4.3.1 Flexibiliteit	35
4.3.2 Omgevingsplan	36
4.3.2.1 Inhoud	36
4.3.2.2 Beleid	38
4.3.2.3 Indeling	39
Hoofdstuk 5 In de praktijk	42
5.1 Gemeente Venlo	42
5.2 Gemeente Gooise Meren	43
5.3 Gemeente Oldenzaal	44
5.4 Gemeente Breda	45
5.5 Gemeente Enschede	46
5.6 Gemeente Roosendaal	48
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	49
6.1 Omgevingswet en omgevingsplan	49
6.1.1 Wettelijke basis	49
6.1.2 Wettelijke eisen	49
6.1.3 Aanbevelingen	51
6.2 Rechtsbescherming en rechtszekerheid	51
6.2.1 Rechtsbescherming	51
6.2.2 Rechtszekerheid	52
6.2.3 Aanbevelingen	52
6.3 Binnenstad Roosendaal	53
6.3.1 Huidige situatie	53
6.3.2 Wensen	53
6.3.3 Toekomst	53
6.3.4 Aanbevelingen	54
6.4 In de praktijk	55
6.4.1 Omgevingswet	55
6.4.2 Participatie en rechtszekerheid	55
6.4.3 Omgevingsplan	55
6.4.4 Advies	56
6.4.5 Aanbevelingen	56
Bronnenlijst	57

Bijlages *aparte oplage*

Bijlage A: Gebiedsindeling omgevingsplan

Bijlage B: Interview met dhr. Meerts, gemeente Venlo, 10 oktober 2017

Bijlage C: Interview met dhr. Koning, gemeente Breda, 11 oktober 2017

Bijlage D: Interview met mw. Steenbakkens, gemeente Gooise Meren, 13 oktober 2017

Bijlage E: Interview met dhr. Oude Avenhuis en dhr. Van Uum, gemeente Oldenzaal, 16 oktober 2017

Bijlage F: Interview met mw. Remijn, gemeente Breda, 27 oktober 2017

Bijlage G: Interview met dhr. Van Snellenberg, gemeente Enschede, 8 november 2017

De Omgevingswet komt eraan en brengt veel veranderingen met zich mee op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Door de wet verandert het instrumentarium van het omgevingsrecht en staat de 'ruimtelijke ordening' niet langer centraal, maar de 'fysieke leefomgeving'. Zodoende moet ook de gemeente Roosendaal zich voorbereiden op de komst van deze nieuwe wet en vraagt zij zich af wat de implementatie van de nieuwe wet betekent voor de uitvoering van haar werkzaamheden. Het team Ruimtelijke Ontwikkeling wil graag weten hoe deze veranderingen zich uiten in een omgevingsplan aan de hand van het vrij recent vastgestelde bestemmingsplan Binnenstad.

Dit heeft geleid tot de centrale vraag: welke aanbevelingen voor de gemeente Roosendaal, specifiek team Ruimtelijke Ontwikkeling, zijn af te leiden uit een analyse van de Omgevingswet, de onderliggende AMvB's en regelingen, parlementaire stukken en het huidige bestemmingsplan 'Binnenstad' op het gebied van rechtsbescherming, rechtszekerheid en het opstellen van een flexibel omgevingsplan? Het doel is om op 9 januari 2018 een onderzoeksrapport af te leveren dat team Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Roosendaal kan gebruiken bij het opstellen van haar omgevingsplan(nen).

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van een literatuur- en rechtsbronnenonderzoek. De huidige en toekomstige wet- en regelgeving is bestudeerd, alsmede verschillende kamerstukken, internetbronnen en literatuur. Ook het geldende bestemmingsplan Binnenstad, de structuurvisie Roosendaal 2025 en het rapport 'Roosendaal: Gezonde Stad' zijn bestudeerd om een beeld te krijgen van de huidige regelingen en de wensen van de gemeente Roosendaal en de verschillende partijen in de binnenstad. Verder zijn vijf gemeentes geïnterviewd die al in de geest van de Omgevingswet werken door te experimenteren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte uit de Crisis- en herstelwet.

De belangrijkste conclusie op het gebied van rechtszekerheid is dat de gemeente Roosendaal nog veel kan verbeteren door middel van haar participatietraject. Zij kan hierbij denken aan de samenwerking, zoals deze heeft plaatsgevonden bij het opstellen van het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad'. Tevens kan het Digitaal Stelsel Omgevingswet worden gebruikt met een vervroegde actualisatieplicht om het omgevingsplan meer inhoudelijke rechtszekerheid te geven. De analyse van de wet- en regelgeving leidt tot de conclusie dat de rechtsbescherming onder de Omgevingswet niet veel zal afwijken van de huidige systematiek.

Na het bestuderen van het huidige bestemmingsplan wordt geconcludeerd dat deze reeds zeer flexibel is. Het bestemmingsplan verwijst echter veel naar onderliggend beleid. De gemeente Roosendaal kan het onderliggende beleid van het bestemmingsplan opnemen in haar omgevingsplan, maar een verdiepende inventaris is nodig. Tevens kunnen meer aspecten worden opgenomen in een omgevingsplan door de verandering van het begrip 'ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving'. Een van deze aspecten is bijvoorbeeld cultuurhistorie. Op deze manier kan de gemeente Roosendaal de gewenste bescherming geven aan haar monumentale panden en het historische lint van de binnenstad door toewijzing van de functie 'monument', terwijl andere locaties bredere functies worden toegewezen.

Tot slot kan worden aangesloten bij het advies van de geïnterviewde gemeentes. De gemeente Roosendaal moet aan de slag. In de De6 is al een algemene koers bepaald, dus het is nu van belang dat de gemeente Roosendaal haar eigen ervaringen opdoet in de praktijk.

Lijst met afkortingen

AMvB – Algemene maatregel van bestuur
APV – Algemene plaatselijke verordening
Awb – Algemene wet bestuursrecht
Chw – Crisis- en herstelwet
Het College – het college van burgemeester en wethouders
Het DSO – het digitaal stelsel Omgevingswet
MvT – Memorie van Toelichting
RvS – Raad van State
Team RO – Team Ruimtelijke Ontwikkeling
Wro – Wet ruimtelijke ordening

Enkel in voetnoten

art. – artikel
jo – juncto
MvA – Memorie van Antwoord
NvT – Nota van Toelichting
Ow – Omgevingswet

Hoofdstuk 1

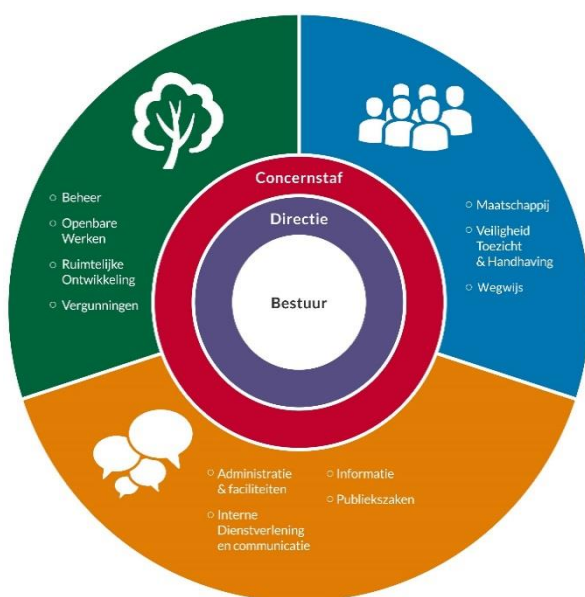
Inleiding

In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet wie de opdrachtgever is en welk handelingsprobleem aanwezig was. Dit is vervolgens omgezet in een praktisch juridisch probleem, namelijk de invloed van de Omgevingswet op het werk van de bestemmingsplanjuristen van de gemeente Roosendaal.

Het probleem van de gemeente Roosendaal wordt duidelijk toegelicht, gevolgd door de centrale vraag die hieruit voortkomt. De doelstelling van dit onderzoeksrapport wordt vermeld, alsmede de deelvragen die zullen leiden tot beantwoording van de centrale vraag. Ook wordt kort beschreven op welke manier dit onderzoek zal plaatsvinden en waarom er voor deze wijze is gekozen. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een leeswijzer voor het gehele rapport.

1.1 Opdrachtgever

Roosendaal is een stad met een rijke geschiedenis, die terug gaat tot 1268 wanneer voor het eerst de naam 'Rosendale' wordt genoemd in een akte.¹ Pas per 1 januari 1997 ontstond de gemeente zoals die we nu kennen na samenvoeging van de gemeentes Wouw, Roosendaal en Nispen. Nu, in 2017, telt de gemeente 77.236 inwoners.² En dat betekent heel wat wensen, belangen, rechten en plichten die allemaal moeten worden gewaarborgd, waar de gemeente Roosendaal, als bestuursorgaan, verantwoordelijk voor is.



Figuur 1. Organisatiestructuur Gemeente Roosendaal

Het bestuur van de gemeente Roosendaal bestaat uit de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (verder: het College). Zij worden ondersteund door een ambtelijke organisatie, die aangestuurd wordt door een directie en concernstaf. De organisatie kan worden onderverdeeld over drie hoofdgroepen, bestaande uit dertien teams, zie ook de afbeelding hiernaast. De eerste groep bestaat uit het team Maatschappij, team Veiligheid, Toezicht & Handhaving en als laatste team Wegwijs. De tweede groep bestaat uit het team Administratie & Faciliteiten, team Interne Dienstverlening & Communicatie, team Informatie en team Publieke zaken. De laatste groep bestaat uit team Beheer, team Openbare werken, team Ruimtelijke Ontwikkeling en team Vergunningen.³

De opdracht voor dit onderzoeksrapport komt van de vakgroep 'Ruimtelijke Plannen'. Samen met de vakgroep 'Projecten & Vastgoed' en 'Ruimte & Economie' vormt deze vakgroep team Ruimtelijke Ontwikkeling (verder: Team RO). De vakgroep 'Ruimtelijke Plannen' is specifiek belast met het opstellen van bestemmingsplannen, herzieningen en eventuele beroepsprocedures. In de toekomst zal de vakgroep hoogstwaarschijnlijk worden belast met het opstellen van het omgevingsplan, vandaar dat de vakgroep meer duidelijkheid wil over de komst van de Omgevingswet.

¹ 'Geschiedenis van Roosendaal', www.roosendaal.nl (klik op: Over Roosendaal > Geschiedenis van Roosendaal).

² Roosendaal.buurtmonitor.nl (zoek op: inwoners totaal).

³ 'Organisatie', gemeenteroosendaal.sharepoint.com (zoek op: Organisatie).

1.2 Aanleiding

In 2011 is het kabinet gestart met het herzien van het omgevingsrecht, omdat het huidige omgevingsrecht onoverzichtelijk is. Een tal van wetten, algemene maatregelen van bestuur (verder; AMvB) en onderliggende regels is samengevoegd en geïntegreerd in de Omgevingswet.⁴ Er is veel veranderd, zo zal niet meer worden gesproken over ‘goede ruimtelijke ordening’, maar over een ‘fysieke leefomgeving’. Tevens gaan de instrumenten van het omgevingsrecht veranderen. Voor gemeentes betekent dit dat het bestemmingsplan zal worden vervangen door het omgevingsplan. De overheid zal geen ‘nee, tenzij...’-instelling meer hebben, maar zal moeten overgaan op een ‘ja, mits...’-gedachte.⁵

In het nieuwe omgevingsrecht moet meer ruimte komen voor de initiatieven van burgers en ondernemingen. De beperkende maatregelen moeten verdwijnen en het ondernemen van projecten zal aantrekkelijker moeten worden. Er zal meer ruimte moeten komen voor mogelijkheden, waarbij uiteraard zal moeten worden voldaan aan randvoorwaarden, zoals door het nieuwe recht voorgeschreven. Het zijn de gemeentes, die in hun omgevingsplan deze randvoorwaarden zullen opnemen voor het gehele gebied dat onder de verantwoording van een gemeente valt. Niet langer zullen meerdere plannen en verordeningen gelden binnen een gemeente, maar één omgevingsplan per gemeente.

1.3 Probleembeschrijving

Het omzetten van alle bestemmingsplannen naar één omgevingsplan is niet iets wat van de één op de andere dag kan gebeuren. De gemeente Roosendaal, specifiek Team RO, is zeer benieuwd naar de mogelijkheden die deze nieuwe wetgeving met zich meebrengt. De gemeente heeft al langer in haar beleid dat ze meer participatie en initiatief wil mogelijk maken in de binnenstad.⁶ Het huidige bestemmingsplan Binnenstad is al ruimer opgesteld, maar kent toch nog veel beperkingen door de vele regels en procedures die er aan vast hangen. Nu met de invoering van de Omgevingswet zou het mogelijk moeten zijn om een duidelijker en verruimender plan op te stellen. Echter, moet de gemeente Roosendaal ook zorg dragen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid of belangen van andere burgers en ondernemingen. Verder moet voldaan blijven worden aan de geldende veiligheids-, milieu-, geluidsnormen en andere normen.

Met de komende wetgeving zal het mogelijk zijn regelgeving op te nemen in het omgevingsplan. Nu is dit geregeld in afzonderlijke bestemmingsplanningen en in verschillende bepalingen en verordeningen. De mogelijkheid ontstaat doordat gebruik wordt gemaakt van het begrip ‘fysieke leefomgeving’, wat een stuk ruimer is dan het voorgaande begrip ‘ruimtelijke ordening’. Het begrip ruimtelijke ordening betekent namelijk leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied, waarbij verder moet worden gekeken dan enkel naar wettelijke voorschriften en waarbij het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel moet worden bevorderd.⁷ Deze definitie komt uit de tijd dat de regering zich boog over het wetsvoorstel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1958, maar is ook tijdens de bespreking van de Wet ruimtelijke ordening (verder: Wro) opnieuw bevestigd.⁸ Het gaat hierbij voornamelijk om de planologische indeling van een gebied, dat wordt vastgelegd in het bestemmingsplan van een gebied.⁹

⁴ Stb. 2016 nr. 156.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 71 (MvT).

⁶ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 21.

⁷ Kamerstukken II 1958/59, 4233, 6, p.2 (MvA).

⁸ Kamerstukken II 2002/03, 28916, 3, p. 9 (MvT).

⁹ Art. 3.1 lid 1 Wro.

Het begrip ‘fysieke leefomgeving’ heeft betrekking op in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.¹⁰ Door middel van het omgevingsplan krijgen gemeentes krijgen meer taken en bevoegdheden om normen en regels te stellen, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, gezondheid en veiligheid. Dit was eerder niet mogelijk, omdat deze onderwerpen niet onder het begrip ‘ruimtelijke ordening’ vielen. Het omgevingsplan zal dus niet enkel een planologische indeling zijn van een gebied, maar ook bestaan uit gedetailleerde regelgeving. Verder zal het omgevingsplan ook zogenaamde uitnodigingsplanologie kennen, waarbij grofweg alleen wordt aangegeven wat absoluut niet mag en welke waarden niet mogen worden overschreden. De gemeentes hebben zelf de mogelijkheid deze waarden per gebied aan te passen naar haar eigen inzicht. Hiermee kunnen de gemeentes sturen in het gedrag van de burgers door bepaalde gebieden aantrekkelijker te maken voor bijvoorbeeld bouwprojecten.

Maar met al deze mogelijkheden en vrijheden voor initiatiefnemers kan natuurlijk de rechtszekerheid in het gedrang komen. Er moet dus een goede balans worden gevonden tussen het geven van vrijheid en het bieden van zekerheid. Zeker in de binnenstad zal dit niet gemakkelijk zijn, omdat hier veel verschillende partijen gebruik van maken, die ieder hun eigen wensen en belangen hebben. Vandaar dat de gemeente Roosendaal benieuwd is hoe het is geregeld met de rechtsbescherming en rechtszekerheid in de Omgevingswet.

1.4 Centrale vraag

In dit onderzoek zal de volgende vraag centraal staan: welke aanbevelingen voor de gemeente Roosendaal, Team RO, zijn af te leiden uit een analyse van de Omgevingswet, de onderliggende AMvB's en regelingen, parlementaire stukken en het huidige bestemmingsplan ‘Binnenstad’ op het gebied van rechtsbescherming, rechtszekerheid en het opstellen van een flexibel omgevingsplan?

1.5 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om 8 januari 2018 een onderzoeksrapport te leveren aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg, alsmede aan de gemeente Roosendaal, specifiek aan de heer René Kools van Team RO. In dit onderzoeksrapport zullen aanbevelingen worden gedaan, aan de hand van een analyse van de nieuwe wetgeving en ervaringen van andere gemeentes, over de rechtsbescherming, de rechtszekerheid en het opstellen van een flexibel omgevingsplan voor het gebied ‘Binnenstad’. Team RO van de gemeente Roosendaal zal dit stuk vervolgens kunnen gebruiken bij het opstellen van het daadwerkelijke omgevingsplan met de waarborging van de rechtszekerheid.

1.6 Deelvragen en methoden

De centrale vraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

Deelvraag 1) Wat zijn de wettelijke basis en eisen voor het omgevingsplan?

Hiermee zal worden uitgelegd wat de fysieke leefomgeving precies is en wat voor regels kunnen worden opgenomen in een omgevingsplan. Verder zal de procedure die moet worden gevolgd om tot een geldig omgevingsplan te komen, worden uitgewerkt. Om deze vraag te beantwoorden, zal gebruik worden gemaakt van de methode ‘inhoudsanalyse’, waarbij de verschillende bronnen worden geanalyseerd. Hierbij zal vooral worden gekeken naar de Omgevingswet, de Memorie van Toelichting (verder: MvT) op de Omgevingswet en andere kamerstukken. Verder zal gebruik worden gemaakt van een viertal boeken dat is geschreven over de Omgevingswet.

¹⁰ Art. 1.2 Ow.

Deelvraag 2) Hoe is de rechtsbescherming en rechtszekerheid geregeld met het omgevingsplan?

Als constant wordt gewijzigd in het plan, hoe worden de belangen van andere burgers dan nog in het oog gehouden? Kan de burger nog steeds zienswijzen indienen tegen een project van een ander, of in bezwaar gaan hiertegen? Wat gebeurt er als een burger schade ondervindt van een project? Hoe zit het met de nadeelcompensatie en planschade in de Omgevingswet? Hoe blijft het gevoel van rechtszekerheid behouden? Wat houdt de burgerparticipatie precies in? Dat zal hier worden uiteengezet door middel van een 'inhoudsanalyse'. Er zal gebruik worden gemaakt van de Omgevingswet, de MvT van de Omgevingswet en kamerstukken, maar ook het concept Omgevingsbesluit en de bijbehorende Nota van Toelichting. Verder zal informatie worden gehaald uit de boeken, het Tijdschrift voor Omgevingsrecht een bundel over de Omgevingswet van Stibbe en een document over het digitaal stelsel omgevingswet.

Deelvraag 3) Wat zijn de wensen voor een flexibel omgevingsplan Binnenstad Roosendaal?

Met behulp van het huidige bestemmingsplan 'Binnenstad' zal worden gekeken welke waarden, normen, randvoorwaarden en regels de gemeente Roosendaal op dit moment stelt voor het gebied. Verder zal worden gekeken naar de wensen die vanuit de structuurvisie Roosendaal 2025 en het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad' naar voren komen. Ook zal in kaart worden gebracht welke vormen van flexibiliteit mogelijk zijn en welk beleid kan worden opgenomen of nog moet worden opgesteld aan de hand van de nieuwe wetgeving. Deze vraag zal beantwoord worden door middel van 'inhoudsanalyse'. Er wordt voornamelijk gekeken naar het huidige bestemmingsplan 'Binnenstad' in combinatie met de toelichting en regels hiervan, de structuurvisie Roosendaal 2025 en het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad'.

Deelvraag 4) Hoe gaan andere gemeentes om met de komst van de Omgevingswet?

Er zal worden gekeken naar gemeentes die al gebruik maken van het omgevingsplan of door middel van de Crisis- en herstelwet (verder: Chw) werken met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Bij het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt al wel in de geest van de Omgevingswet gewerkt. Door middel van een 'interview' zullen verschillende personen worden ondervraagd over hun bevindingen en ervaringen van het werken met de Omgevingswet of het werken in de geest van de Omgevingswet. Er zal gebruik worden gemaakt van een half gestructureerd interview met vragen naar de burgerparticipatie, rechtsbescherming en de ervaring met het werken met een omgevingsplan of bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De volledige interviews zijn te vinden in Bijlage B tot en met Bijlage G.

1.7 Onderzoeksstrategie en verantwoording

De onderzoeksstrategie, die voor dit onderzoeksrapport zal worden gebruikt, is een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Dit betekent dat bestaande en toekomstige wet- en regelgeving zal worden bestudeerd, alsmede literatuur, internetbronnen en kamerstukken. Er is veel gebruik gemaakt van de internetbron aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Het Programma Aan de slag met de Omgevingswet is opgesteld door een samenwerkingsverband van de gemeentes (Vereniging van Nederlandse Gemeentes), provincies (Interprovinciaal Overleg), waterschappen (Unie van Waterschappen) en het Rijk.¹¹ De 'aandeslagkaart' op deze site is gebruikt als basis voor de interviews die zijn gehouden met andere gemeentes. Via deze site is tevens de *Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024* van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de digitale *Inspiratiegids Participatie* en het project *Handvatten Omgevingsplan* gevonden, die vervolgens bijdrage hebben geleverd aan dit rapport.

¹¹ 'Interbestuurlijke samenwerking', aandeslagmetdeomgevingswet.nl (onderaan de homepage).

Ook is gekeken naar artikelen in tijdschriften, namelijk *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, en *Vastgoedrecht*. Het *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* verschijnt 4 maal per jaar en behandelt omgevingsrechtelijke onderwerpen.¹² Dit tijdschrift wordt geschreven en opgesteld door een team van juridisch specialisten. *Vastgoedrecht* verschijnt zes maal per jaar en richt zich op tien vaste rubrieken waaronder de rubriek ruimtelijke ordening.¹³ Gezien de veranderingen in het omgevingsrecht is ervoor gekozen om enkel artikelen te gebruiken die zijn uitgebracht in de afgelopen drie jaar (januari 2014 tot heden) om op deze manier de betrouwbaarheid te garanderen. Verder is gebruik gemaakt van de bundels '*Terecht Bouwrecht. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk*' en '*Op weg naar de Omgevingswet*'. In *Terecht Bouwrecht* wordt teruggekeken op 50 jaar omgevingsrecht, maar ook wordt vooruitgeblikt op de toekomst.¹⁴ *Op weg naar de Omgevingswet* is een digitale bundel opgesteld door Stibbeblog, waar veel informatie wordt gegeven over onder andere omgevingsrecht en ruimtelijke ordening.¹⁵

De gebruikte rechtsbronnen zijn voornamelijk de Omgevingswet en diens MvT, maar ook andere relevante kamerstukken, zoals het concept Omgevingsbesluit en diens Nota van Toelichting. Tevens is gekeken naar de Structuurvisie Roosendaal 2025, het bestemmingsplan Binnenstad en het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad'. De structuurvisie en het bestemmingsplan zijn beide opgesteld door de gemeente Roosendaal en hebben ter inzage gelegen voor dat zij officieel zijn vastgesteld, na de verwerking van de ingediende zienswijzen.¹⁶ Het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad' is geschreven in opdracht van de gemeente Roosendaal om een duidelijker beeld te krijgen wat de wensen en problemen zijn in de binnenstad. Het rapport is opgesteld door Hart voor de Binnenstad onder leiding van Riek Bakker. Hart voor de Binnenstad is een organisatie waarin verschillende partijen zijn vertegenwoordigd, zoals de horeca, ondernemers, vastgoedeigenaren, de gemeente en bewoners.¹⁷

1.8 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is de inleiding van het onderzoeksrapport, waarin de aanleiding en probleembeschrijving wordt besproken. Tevens komen hier de centrale vraag en onderzoeksmethoden en -strategieën aan bod. Het tweede hoofdstuk zal zich richten op de Omgevingswet in het algemeen. Het zal uiteenzetten hoe de wet tot stand is gekomen en de fysieke leefomgeving zal worden toegelicht. Ook wordt hier kort de inhoud van het omgevingsplan besproken. In het derde hoofdstuk worden de rechtsbescherming en rechtszekerheid belicht. De totstandkomingsprocedure van het omgevingsplan zal ter sprake komen, alsmede de rechtsmiddelen die men hiertegen kan inzetten. Wegens de invloed van het projectbesluit en de omgevingsvergunning op het omgevingsplan worden de mogelijke rechtsmiddelen hiertegen ook besproken. Het tweede deel van dit hoofdstuk richt zich op de rechtszekerheid die de Omgevingswet biedt buiten de rechtsbescherming. Hierbij zullen participatie en het Digitale Stelsel Omgevingswet (verder: het DSO) worden besproken. Het vierde hoofdstuk zal zich richten op de binnenstad van Roosendaal. Hier zal eerste worden gekeken naar de huidige situatie en het bestemmingsplan, vervolgens naar de wensen die naar voren komen uit de structuurvisie en het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad' en als laatste zal een blik op de toekomst worden geworpen en het omgevingsplan. Het vijfde hoofdstuk zal de ervaringen van andere gemeentes die al werking in de geest van de Omgevingswet bespreken. Het onderzoeksrapport zal worden afgesloten met als zesde hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit de voorgaande hoofdstukken.

¹² 'Tijdschrift voor Omgevingsrecht', www.bju.nl (zoek op: *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*).

¹³ 'Vastgoedrecht', www.uitgeverijparis.nl (klik op: *Webshop > Omgevingsrecht > Vastgoedrecht*).

¹⁴ 'Terecht Bouwrecht', www.jongbloed.nl (zoek op: *Terecht Bouwrecht (alles incl uitverkocht)*).

¹⁵ 'Herziene bundel Op weg naar de Omgevingswet beschikbaar', www.stibbe.nl (zoek op: *Bundel Omgevingswet*).

¹⁶ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 9.

¹⁷ 'Organisatie', www.hartvoordebinnenstad.nl (klik op: *Organisatie*).

Hoofdstuk 2

Omgevingswet en omgevingsplan

Allereerst zal de invoering van de Omgevingswet globaal worden besproken. De aanleiding van het wetsvoorstel zal worden genoemd, alsmede de doelen van de Omgevingswet en de zes kerninstrumenten. Verder zal ook uitleg worden gegeven aan het begrip 'fysieke leefomgeving' dat een centrale rol speelt in deze wet. Hierna zal het omgevingsplan worden besproken. De bevoegdheden met betrekking tot het omgevingsplan zullen worden besproken, alsmede de inhoud van het instrument. De verschillende soorten regels die kunnen worden opgenomen in een omgevingsplan worden toegelicht.

2.1 Omgevingswet in het algemeen

De invoering van de Omgevingswet wordt ook wel de grootste wetgevingsoperatie genoemd sinds de invoering van de Grondwet in 1848. In de Omgevingswet zullen veel wetten en regelingen die betrekking hebben op het omgevingsrecht, worden opgenomen of overgenomen, zie figuur 2. Aanleiding voor het wetsvoorstel was de groeiende samenhang tussen de verschillende onderwerpen in het omgevingsrecht en de knelpunten die het huidige omgevingsrecht kent.¹⁸ De belangrijkste knelpunten zijn de complexe en versnipperde regelgeving, de onbalans tussen zekerheid en flexibiliteit en bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering.

Huidige stelsel	Omgevingswet
26 wetten	1 wet
4700 artikelen	349 artikelen
120 AMvB's	4 AMvB's
120 Ministeriële Regelingen	10 Ministeriële Regelingen
Meerdere bestemmingsplannen	1 omgevingsplan

Figuur 2. Schema Omgevingswet

2.1.1 Doelen

De Omgevingswet kent twee maatschappelijke doelen en vier verbeterdoelen. Op gemeentelijke niveau zal met deze doelen worden gewerkt door middel van het omgevingsplan. Dit instrument moet ruimte bieden voor initiatieven van burgers en bedrijven, zonder af te doen aan de bestaande kwaliteit van de omgeving.¹⁹

2.1.1.1 Maatschappelijke doelen

De maatschappelijke doelen zijn opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet en vormen de basis voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden van bestuursorganen. Bij deze doelen moet rekening worden gehouden met de duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De twee maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn:²⁰

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

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 13-14 (MvT).

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 62 (MvT).

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 20 (MvT).

Bij het eerste doel wordt vooral nadruk gelegd op de taak tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In het tweede doel staat het benutten van de fysieke leefomgeving door de mens centraal.²¹ Verder worden ook twee algemene eisen gesteld die beide doelen met elkaar verbindt.²² Allereerst moet rekening worden gehouden met de duurzame ontwikkeling. Dit betekent dat ontwikkelingen ter behoefte van de huidige generatie niet af mag doen aan de mogelijkheden voor de toekomstige generaties. Ten tweede moeten de doelen in onderlinge samenhang worden gezien. Dus er moet worden gekeken naar de onderdelen van de fysieke leefomgeving en de gevolgen van de activiteiten op deze leefomgeving.

2.1.1.2 Verbeterdoelen

Naast de maatschappelijke doelen heeft de Omgevingswet ook nog vier verbeterdoelen:²³

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

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

Het eerste doel houdt vooral in dat het voor de initiatiefnemer gemakkelijker moet zijn om te weten wat kan, wat mag en wanneer hij een vergunning nodig heeft. Ook het aanvragen van een vergunning zal makkelijker worden, omdat er nog maar één loket, één bevoegd gezag en één besluit zal zijn.²⁴ In het huidige rechtssysteem kan het zo zijn dat je meerdere vergunningen nodig hebt op grond van verschillende wetten voor hetzelfde project. Het nieuwe digitale systeem, dat ingevoerd zal worden met de nieuwe wet, zal voorzien in de behoefte aan inzichtelijkheid en gebruiksgemak. Veel informatie is nu al wel digitaal beschikbaar, maar moeilijk te vinden voor de burger of initiatiefnemer.²⁵

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

Om aan het tweede doel te voldoen, zijn de instrumenten van de Omgevingswet erop gericht om vroegtijdig alle relevante belangen te betrekken bij besluitvormingsprocessen. Een voorbeeld hiervan is de omgevingsvisie waarin bestuursorganen integraal beleid zullen voeren voor de fysieke leefomgeving.²⁶ Het omgevingsplan is een ander voorbeeld, want hierin zullen de verschillende bestemmingsplannen en verordeningen van een gemeente worden geïntegreerd tot één plan.²⁷ Dit betekent echter niet dat ieder besluit geheel integraal zal worden afgewogen. Met oog op de rechtszekerheid zal ook gebruik kunnen worden gemaakt van een beperkter beoordelingskader, mits al een integrale afweging op hoofdlijnen heeft plaatsgevonden.²⁸

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 62-64 (MvT).

²² Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 393 (MvT).

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 7 (MvT).

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 31 (MvT).

²⁵ Van den Broek 2015, p. 23.

²⁶ Van den Broek 2015, p. 24.

²⁷ Van den Broek 2015, p. 25.

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 31 (MvT).

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

De uitspraak ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ wordt ook nu weer benadrukt door het derde verbeterdoel van de Omgevingswet. Het is de bedoeling dat door meer beslisruimte aan de lagere bestuursorganen te geven, meer ruimte ontstaat voor ontwikkeling van innovatieve en duurzame projecten.²⁹ Zo hebben gemeentes de vrijheid om eigen invulling te geven aan het te voeren beleid en de instrumenten die zij willen gebruiken. De afweging tussen de bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving zal op lokaal niveau worden gemaakt, waardoor meer ruimte kan worden gecreëerd voor ontwikkelingen met behulp van maatwerk.³⁰

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

Het vierde en laatste verbeterdoel van de Omgevingswet komt erop neer dat een initiatiefnemer bij één loket zijn aanvraag kan doen en zelf kan bepalen of hij de aanvraag in één keer regelt of opsplijst bij grote projecten. Als de toestemming van meerdere bestuursorganen nodig is voor een activiteit zal dit achter de schermen worden behandeld, zodat de overheid als één geheel naar buiten treedt.³¹ Er zal worden geïnvesteerd in een goede voorbereidingsfase, waarbij gebruik wordt gemaakt van doelmatig en onderbouwend onderzoek.³²

2.1.2 Kerninstrumenten

Om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet worden behaald, kent de wet zes kerninstrumenten. Deze kerninstrumenten zijn:

- de omgevingsvisies;
- de programma's;
- de algemene rijksregels over activiteiten;
- de omgevingsvergunning;
- het projectbesluit;
- de decentrale regelgeving, bestaande uit:
 - het omgevingsplan;
 - de waterschapsverordening;
 - de omgevingsverordening.

Bij de omgevingsvisies is de bedoeling dat het Rijk, de provincies en de gemeentes de hoofdlijnen opnemen van het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de voorgenomen ontwikkelingen. Verder geeft de omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdzaken voor het integrale te voeren beleid en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.³³ Programma's worden vastgesteld door de gemeentes, de provincies, de waterschappen en het Rijk.³⁴ Het is de bedoeling dat door middel van de programma's de vastgestelde omgevingswaarden of de beleidsdoelen uit de omgevingsvisie worden behaald. De algemene rijksregels zijn voornamelijk opgenomen in de AMvB's. De omgevingsvergunning zal in veel gevallen onder de bevoegdheid van het College vallen, waarbij toestemming wordt gegeven voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit. Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet, het projectplan uit de Waterwet en de coördinatieregelingen van de voornoemde wetten en de Ontgrondingswet.³⁵

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 2, p. 32 (MvT).

³⁰ Van den Broek 2015, p. 25-26.

³¹ Van den Broek 2015, p. 26.

³² Kamerstukken II 2007/08, 29385, 18, bijlage; Kamerstukken II 2013/2014, 33962, 3, p. 33 (MvT).

³³ Art. 3.2 Ow.

³⁴ Art. 3.4 Ow.

³⁵ Van den Broek 2016, p. 12.

De decentrale regeling bestaat uit het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Het omgevingsplan is een gemeentelijk instrument en kan worden gezien als de vervanger van het bestemmingsplan. De waterschapsverordening zal de huidige keur van het waterschap vervangen. In de verordening worden alle regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen, die het waterschap stelt.³⁶ De omgevingsverordening wordt opgesteld door de Provinciale Staten.³⁷ In de verordening kan worden bepaald dat voor bepaalde activiteiten een vergunningsplicht geldt, alsmede dat een gemeente of waterschap voor een bepaald onderwerp maatregelen mogen opnemen in hun specifieke instrumenten.

2.2 Fysieke leefomgeving

Fysieke leefomgeving is het nieuwe begrip van het omgevingsrecht. Het is de vervanger van het oude begrip 'goede ruimtelijke ordening'. Het begrip benadrukt het integrale karakter van de Omgevingswet, omdat het verder gaat dan enkel de ruimtelijke ordening. Ook milieu, water, bodem, lucht, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed spelen nu een rol in de afweging van bestuursorganen over activiteiten.

2.2.1 Begripsbepaling

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet wordt bepaald door artikel 1.2 van de Omgevingswet, want de wet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Maar wat houdt fysieke leefomgeving nou precies in? In het tweede lid van artikel 1.2 Omgevingswet wordt een opsomming gegeven van aspecten die de fysieke leefomgeving omvat, namelijk;

- a) bouwwerken,
- b) infrastructuur,
- c) watersystemen,
- d) water,
- e) bodem,
- f) lucht,
- g) landschappen,
- h) natuur,
- i) cultureel erfgoed,
- j) werelderfgoed.

Wat bedoeld kan worden met gevolgen voor de fysieke leefomgeving staat beschreven in het derde lid van artikel 1.2 van de Omgevingswet. Onder gevolgen voor de fysieke leefomgeving wordt verstaan;

- a) het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan;
- b) het gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- c) activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt;
- d) het nalaten van activiteiten.

Het laatste lid van artikel 1.2 van de Omgevingswet geeft aan dat gevolgen voor de mens ook onder het bereik van de wet valt. Op deze manier vallen bijvoorbeeld gezondheid en veiligheid ook onder het begrip 'fysieke leefomgeving'.

³⁶ Art. 2.5 Ow jo art. 4.1 Ow.

³⁷ Art. 2.6 Ow.

2.2.2 Algemene zorgplicht

Door de algemene zorgplicht komt het nieuwe 'ja, mits'-denken duidelijk naar voren ten opzichte van het oude 'nee, tenzij'-denken. Dit is vooral te zien aan de manier waarop de zorgplicht is geformuleerd in de wet. Het voorkomen en beperken van negatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden als eerst genoemd, daarna pas het nalaten van deze activiteiten.³⁸ In de huidige wetgeving staat het nalaten van activiteiten met negatieve gevolgen voor bijvoorbeeld het milieu voorop, en daarna het voorkomen en beperken van deze activiteiten.³⁹ Verder ligt de zorgplicht nu bij een ieder en concreet bij degene die een activiteit met negatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving uitvoert.⁴⁰ Het is niet langer enkel de zorg de overheid, maar ook die van burgers, bedrijven en initiatiefnemers.⁴¹

De algemene zorgplicht kent ook de *lex specialis*-regel: specifieke zorgplichten gaan voor op de algemene zorgplicht.⁴² Dit betekent echter niet dat de algemene zorgplicht volledig vervalt als sprake is van een specifieke zorgplicht. Het kan namelijk zo zijn dat een specifieke zorgplicht zich slechts richt op één onderdeel van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld bodemsaneringsmaatregelen. Dit betekent dat de algemene zorgplicht nog steeds in acht moet worden genomen bij de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving.⁴³ Bij specifieke zorgplichten kan worden gedacht aan regels voortkomend uit de AMvB's of maatwerkvoorschriften.

De algemene zorgplicht heeft in principe vier functies.⁴⁴ Allereerst is het bedoeld om de burgers bewust te maken van de eigen verantwoordelijkheid voor de behartiging of het ontzien van bepaalde belangen. Het zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving is niet meer een exclusieve zaak van de overheid, maar ook van burgers, bedrijven en initiatiefnemers moeten hier invulling aan geven. Ten tweede biedt de algemene zorgplicht een leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend zijn. Het neemt niet de plaats in van andere regelgeving, maar geeft een onderliggende standaard. De derde functie is het bieden van een maatstaf voor de beoordeling van gedrag. Het is een open norm waaraan moet worden voldaan. Als laatste heeft de algemene zorgplicht een vangnetfunctie, want het geeft een rechtvaardigingsgrond voor bestuursrechtelijke handhaving in gevallen van onmiskenbare strijd met de zorgplicht. Het is namelijk onmogelijk en onwenselijk om alle in theorie mogelijke activiteiten te reguleren.⁴⁵

Als een algemene zorgplicht wordt vastgesteld, betekent dit dat burgers, bedrijven, initiatiefnemers en overheden zich hieraan moeten houden. Mocht toch in strijd worden gehandeld met de zorgplicht, dan geeft de vangnetfunctie de mogelijkheid om te handhaven. Het is wel van belang om bij de handhaving te kijken naar de aard, zwaarte en oorzaken van de overtreding en welk effect de overheidsinterventie zal hebben.⁴⁶ Het is dan ook de bedoeling dat, wanneer de gevolgen van de overtreding beperkt zijn of voortkomen uit onbewust verkeerd handelen, terughoudend wordt gehandhaafd door middel van een lichte waarschuwing. Dit kan bijvoorbeeld door het vaststellen van extra voorschriften bij een vergunning of projectbesluit. Bij herhaaldelijk of blijvend overtreden zal zwaardere handhaving mogelijk zijn op bestuursrechtelijk en strafrechtelijk niveau.

³⁸ Art. 1.7 Ow.

³⁹ Art. 1.1a Wet milieubeheer.

⁴⁰ Art 1.6 Ow jo art. 1.7 Ow.

⁴¹ Van der Velde 2016, p. 34–35.

⁴² Art. 1.8 Ow.

⁴³ Van den Broek 2015, p. 112.

⁴⁴ Van den Broek 2016, p. 28–29.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 70 (MvT).

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 48 (MvT).

2.3 Omgevingsplan

Het omgevingsplan is een gebiedsdekkende regeling waarin in ieder geval alle regels worden gesteld die het belang van de fysieke leefomgeving als motief hebben. Bij amendement Dik-Faber is besloten dat er slechts één omgevingsplan komt voor het gehele gemeentelijke grondgebied.⁴⁷ De reden hiervoor is dat deelgebieden van het omgevingsplan kunnen worden aangepast en geactualiseerd, waardoor het niet noodzakelijk is om meerdere omgevingsplannen te hebben binnen een gemeente. In het omgevingsplan dient een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te zijn opgenomen, alsmede regels met het oog op zorg voor de fysieke leefomgeving. Verder kan de gemeente nog andere aspecten opnemen in haar omgevingsplan.⁴⁸

2.3.1 Bevoegd gezag

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de vaststelling van het omgevingsplan.⁴⁹ De regels, die de gemeenteraad aan het omgevingsplan moet of kan stellen, worden bepaald bij of krachtens artikelen uit de Omgevingswet. De bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan kan worden gedelegeerd aan het College.⁵⁰ Dit kan door middel van een delegatiebesluit. In dit besluit wordt bepaald binnen welke grenzen het aangewezen orgaan de toegedeelde bevoegdheid kan of moet uitoefenen.

2.3.2 Inhoud

Het omgevingsplan bestaat uit een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en decentrale regels over activiteiten. Deze evenwichtige toedeling is van belang om een balans te vinden tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. De regels die gesteld kunnen worden in een omgevingsplan dienen te zijn gericht op het bereiken van de maatschappelijke doelen van de wet. Verder geven zij kaders voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De regels die de gemeente opstelt, mogen niet in strijd zijn met instructieregels van het Rijk of de provincie, gezien het subsidiariteitsbeginsel.⁵¹ Door het gebruik van open normen kan meer flexibiliteit worden gecreëerd met het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan. De open normen zorgen namelijk voor meer bestuurlijke afwegingsruimte, waardoor de regels minder strak hoeven worden vastgelegd en ruimte wordt geboden voor het werken met beleidsregels.⁵² Nadeel van het werken met open normen is dat het minder rechtszekerheid biedt voor de burger, omdat het niet altijd direct duidelijk zal zijn wat wel of niet is toegestaan.⁵³

De volgende regels kunnen worden opgenomen in een omgevingsplan:⁵⁴

- regels over activiteiten;
- regels die met het oog op de functies nodig zijn;
- meldingsregels;
- maatwerkvoorschriften;
- maatwerkregels;
- gelijkwaardigheidsregels;
- beoordelingsregels;
- regels grondexploitatie;
- regels verbinden voorschriften aan omgevingsvergunning;
- regels voor aanvraagvereisten;
- regels monitoring.

⁴⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33962, 20.

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 90 (MvT).

⁴⁹ Art. 2.4 Ow.

⁵⁰ Art. 2.8 Ow.

⁵¹ Art. 117 lid 2 Gemeentewet jo art 115 lid 2 Provinciewet.

⁵² Van der Velde 2016, p. 110.

⁵³ Van der Velde 2016, p. 111.

⁵⁴ Van der Velde 2016, p. 109.

Regels over activiteiten

De juridische grondslag voor het maken van deze regels is te vinden in artikel 4.1 van de Omgevingswet. Dit geeft de gemeente de optie om regels op te nemen met betrekking tot activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Welstand zal voortaan in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen, in plaats van een aparte welstandsnota. Ook bepalingen met betrekking tot in- en uitritten, reclame, afval, monumenten of ligplaatsen kunnen bijvoorbeeld in het omgevingsplan worden geregeld.

Regels die met het oog op de functies nodig zijn

In artikel 4.2 van de Omgevingswet staat de juridische grondslag voor het toedelen van functies aan locaties. Met functie wordt bedoeld de status of het gebruiksdoel van een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie. Met locatiemarkers wordt een bepaald punt, perceel, plaats, gebied, bouwwerk of ander object bedoeld. De toedeling van functies aan locaties is niet langer alleen een planologische aangelegenheid, maar kan ook voortkomen uit andere onderdelen die te maken hebben met fysieke leefomgeving. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente een emissieplafond voor een locatie kan vastleggen, mits de rijksregels hiertoe ruimte bieden.⁵⁵ Het gaat dus niet enkel meer om de functies wonen, bedrijven, detailhandel, dienstverlening of agrarisch, maar ook cultuurhistorie, veiligheidszones of leidingenstraten kunnen worden gezien als functie.⁵⁶ Tevens kan ook worden aangegeven welke functies en/of activiteiten juist niet zijn toegestaan op een bepaalde locatie.

Meldingsregels

De gemeente kan in het omgevingsplan opnemen dat het verboden is bepaalde activiteiten zonder melding aan het bevoegde gezag uit te voeren.⁵⁷ De gemeente kan dan kennis nemen van het feit dat een activiteit gaat worden verricht en eventueel beoordelen of een omgevingsvergunning nodig is. Op deze manier wordt ook rechtszekerheid geboden aan de initiatiefnemer, doordat hij zijn bevindingen kan laten toetsen door de gemeente.⁵⁸

Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Het kunnen leveren van maatwerk is een uitgangspunt van de Omgevingswet en de mogelijkheid hiervoor is weggelegd in artikel 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet. De gemeente kan op deze manier in specifieke situaties zeer concrete regels voor dat geval opstellen. Vaak wordt hierbij gebruik gemaakt van een delegatiebesluit en geeft het College invulling aan de regel. Maatwerkregels kunnen afwijken van algemene rijksregels of provinciale verordening, maar enkel als dit binnen de regel is bepaald.⁵⁹ In de algemene regel kan dan ook worden aangegeven voor welke periode deze afwijking mag duren en in welke mate mag worden afgeweken.

Gelijkwaardigheidsregels

De gelijkwaardigheidsregels zijn opgenomen in artikel 4.7 van de Omgevingswet. Het doel van deze regels is om te voorkomen dat nieuwe ontwikkelingen en technologieën worden gefrustreerd. De gemeente kan hierdoor medewerking verlenen aan een activiteit die niet voldoet aan een opgenomen regel, omdat gebruik wordt gemaakt van nieuwe apparatuur. Wel is van belang dat wordt aangetoond dat dezelfde (of betere) resultaten worden behaald door deze alternatieve werkwijze. Dit geldt ook als opeens andere oplossingen mogelijk zijn die de gemeente van te voren niet had kunnen voorzien. Zolang hetzelfde doel wordt bereikt, kunnen deze nieuwe ontwikkelingen en technieken gelijkwaardig worden beschouwd aan de oudere manieren.⁶⁰

⁵⁵ Van den Broek 2015, p. 198.

⁵⁶ Ven der Velde 2016, p. 112.

⁵⁷ Art. 4.4 Ow.

⁵⁸ Van der Velde 2016, p. 112-113.

⁵⁹ Van der Velde 2016, p. 114.

⁶⁰ Van der Velde 2016, p. 115.

Beoordelingsregels

In tegenstelling tot het bestemmingsplan zal het omgevingsplan geen enkele vorm van binnenplannen afwijken kennen. Echter door de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit blijft afwijking van het plan mogelijk. Beoordelingsregels vinden hun juridische basis in artikel 5.19 van de Omgevingswet. Met deze regels kan de gemeenteraad bepalen in welke gevallen van het omgevingsplan kan worden afgeweken. Het is de bedoeling dat beoordelingsregels meer inzichtelijkheid brengen voor de initiatiefnemer. Deze kan namelijk zien waar afwijking van het omgevingsplan mogelijk is en aan welke eisen moet worden voldaan.⁶¹

Regels grondexploitatie

Het huidige grondexploitatieplan uit de Wro zal volledig komen te vervallen met de komst van de Omgevingswet. De bepalingen ten aanzien van het kostenverhaal van grondexploitatie zullen worden opgenomen in de grondexploitatieregels, die onderdeel uitmaken van het omgevingsplan.⁶² Grondexploitatieregels kunnen enkel worden opgenomen als het gaat om een bij AMvB aangewezen bouwactiviteit, tevens geldt dit enkel voor kosten die in de AMvB zijn vermeld als grondexploitatiekosten.⁶³

Regels verbinden voorschriften aan omgevingsvergunning

De gemeente kan door middel van het omgevingsplan regels stellen over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of omgevingsplanactiviteit.⁶⁴ Het zal hierbij voornamelijk gaan om voorschriften voor archeologische monumentenzorg.⁶⁵

Regels voor aanvraagvereisten

De gemeente mag ook bepaalde vereisten stellen bij een vergunningaanvraag.⁶⁶ Dit zal duidelijkheid bij de initiatiefnemer creëren. Op deze manier weet hij welke dingen hij moet aanleveren en wat hij moet kunnen aantonen bij zijn vergunningsaanvraag. Tevens zal hierdoor worden bijgedragen aan het maatschappelijk doel tot het verbeteren en versnellen van de besluitvorming, want het leidt tot een soepelere afhandeling van de aanvraag.⁶⁷

Regels monitoring

In een omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden opgenomen. Als een gemeente hiervan gebruik maakt, dient zij ook in haar omgevingsplan op te nemen hoe zij dit gaat monitoren.⁶⁸ De gemeente kan echter ook haar omgevingswaarden bereiken op andere manieren, zoals subsidieprogramma's, convenanten of voorlichtingscampagnes.⁶⁹

⁶¹ Van der Velde 2016, p. 116.

⁶² Art. 12.3 Ow; Van der Velde 2016, p. 117.

⁶³ Art. 12.1 Ow.

⁶⁴ Art. 5.34 lid 4 Ow.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3 p. 504 (MvT).

⁶⁶ Art. 16.55 Ow.

⁶⁷ Van der Velde 2016, p. 119.

⁶⁸ Art. 20.2 Ow.

⁶⁹ Van der Velde 2016, p. 103-104.

Hoofdstuk 3

Rechtsbescherming en rechtszekerheid

In dit hoofdstuk zal allereerst de procedure voor de totstandkoming van een omgevingsplan worden besproken. Vervolgens zal de rechtsbescherming worden aangekaart en de verschillende rechtsmiddelen die kunnen worden ingezet tegen de besluiten die invloed hebben op het omgevingsplan. Als laatste zal de rechtszekerheid worden toegelicht en hoe deze tot uitdrukking komt in de Omgevingswet. Ook zal kort worden benoemd in hoeverre de gemeente Roosendaal hier al mee werkt en wat zij kan doen om dit te verbeteren.

3.1 Procedures

In de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) worden wettelijke eisen gesteld aan de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van een omgevingsplan. De verschillende procedures worden hieronder uitgewerkt.

3.1.1 Voorbereidingsbesluit

De gemeenteraad kan een voorbereidingsbesluit nemen met oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan.⁷⁰ In dit besluit kan worden opgenomen dat geen bouw-, sloop-, of wijzigingsactiviteiten mogen worden uitgevoerd op de locatie of het gebied, waarvoor het besluit geldt. Tevens kan dit besluit ook worden genomen voor een locatie waar een vergunning voor een bouwactiviteit is aangevraagd om de initiatiefnemer zekerheid te bieden dat het gebied voor hem beschikbaar blijft. Een voorbereidingsbesluit kent een tijdelijke werking van anderhalf jaar of tot het moment dat het omgevingsplan in werking treedt.⁷¹

3.1.2 Voorbereiding

Op grond van artikel 16.30 lid 1 van de Omgevingswet wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard op de voorbereiding van een omgevingsplan.⁷² De gemeenteraad moet het bekend maken als zij een omgevingsplan te gaan vaststellen.⁷³ Deze meldingsplicht is opgenomen om te waarborgen dat burgers op de hoogte zijn van het voornemen en dus kunnen participeren aan de procedure.⁷⁴ Deze melding wordt gepubliceerd in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen, alsmede op andere geschikte wijze, bijvoorbeeld digitaal.⁷⁵ Bij de voorbereidingsprocedure wordt het ontwerp-omgevingsplan ter inzage gelegd gedurende zes weken.⁷⁶ In deze periode kunnen zienswijzen en adviezen worden ingebracht op het ontwerp.⁷⁷

3.1.3 Vaststelling en inwerkingtreding

Nadat de termijn voor het inbrengen van zienswijzen en adviezen is verlopen, zullen deze worden verwerkt in het omgevingsplan. De afweging met betrekking tot de zienswijzen vormt de motivering voor het omgevingsplan.⁷⁸ Na terinzagelegging beslist de gemeenteraad tot vaststelling van het omgevingsplan. Het vaststellingsbesluit zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en online, tevens zal het ter inzage worden gelegd.⁷⁹ Normaal geldt dat een besluit de dag na de bekendmaking in werking treedt, maar het omgevingsplan treedt vier weken na de dag van bekendmaking in werking.⁸⁰

⁷⁰ Art. 4.14 lid 1 Ow.

⁷¹ Art. 4.14 lid 4 Ow.

⁷² Afdeling 3.4 Awb.

⁷³ Art. 16.29 Ow jo art. 3:12 Awb.

⁷⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33962, 93.

⁷⁵ Art. 3:112 lid 1 Awb.

⁷⁶ Art. 3:11 Awb jo art. 3:16 Awb.

⁷⁷ Art. 3:16 Awb.

⁷⁸ Art. 3:47 Awb.

⁷⁹ Art. 3:44 lid 1 Awb jo art. 3:12 lid 2 Awb.

⁸⁰ Art. 16.78 lid 1 Ow.

3.2 Rechtsbescherming

Rechtsbescherming is het geheel van bij de wet geregelde mogelijkheden om op te komen tegen besluiten en handelingen van de overheid.⁸¹ Hieronder vallen zienswijzen, bezwaar bij het bevoegd gezag en de gang naar de rechter, in de vorm van bezwaar, beroep, hoger beroep of het verzoek om een voorlopige voorziening. In de Omgevingswet geldt de systematiek van de Awb.⁸² Hoofregel is dat beroep in eerste aanleg openstaat bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: RvS).⁸³ Met de Invoeringswet Omgevingswet zal ook de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak worden aangepast, waarin wordt opgenomen tegen welke besluiten geen beroep open staat of enkel direct beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS. Wegens de invloed die een omgevingsvergunning of projectbesluit heeft op een omgevingsplan worden deze ook besproken.

3.2.1 Omgevingsplan

Het omgevingsplan neemt een vrij bijzondere positie in. Het omgevingsplan is namelijk in zijn geheel appellabel, ondanks dat het van algemene strekking is met algemeen verbindende voorschriften.⁸⁴ Het is echter ongewenst om een tweedeling te maken in de soorten regels van het omgevingsplan, want dit zou enkel leiden tot meer onduidelijkheid.⁸⁵ Bij het vaststellen van een omgevingsplan of het wijzigen van een omgevingsplan gaat het om een groot gebied met veel verschillende partijen die ieder hun eigen belangen terug willen zien in zo'n plan of wijziging. Vandaar dat hiervoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is, zoals deze in de voorgaande paragraaf is beschreven.⁸⁶

Zienswijzen

Hoofregel is dat alleen belanghebbenden zienswijzen kunnen inbrengen, maar hier wordt door de Omgevingswet van afgeweken met betrekking tot het omgevingsplan.⁸⁷ Dit betekent dat bij het vaststellen of wijzigen van een omgevingsplan een ieder zienswijzen kan indienen. Zienswijzen kunnen zowel schriftelijk als mondeling worden ingebracht.⁸⁸ De termijn om zienswijzen in te brengen is zes weken.⁸⁹ Er geldt echter een uitzondering, want tegen een wijziging die plaatsvindt op grond van een goedkeuring van een omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit kunnen geen zienswijzen worden ingediend.⁹⁰ Op deze manier wordt voorkomen dat een activiteit die eerder was toegestaan opnieuw ter discussie komt.⁹¹

Beroep

Als het omgevingsplan eenmaal is vastgesteld, staat direct beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS.⁹² Gezien het feit dat geen beroepstermijn wordt genoemd in de Omgevingswet, wordt uitgegaan van de termijn genoemd in de Awb. Belanghebbenden kunnen dus gedurende zes weken beroep instellen tegen de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan.⁹³ Als het gaat om een wijziging van het omgevingsplan staat enkel tegen de wijziging beroep open en niet tegen het gehele omgevingsplan.⁹⁴

⁸¹ Damen e.a 2012, p. 24.

⁸² Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 291 (MvT).

⁸³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 299 (MvT).

⁸⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 91 (MvT).

⁸⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 91 (MvT).

⁸⁶ Art. 16.24 Ow jo art. 16.30 Ow.

⁸⁷ Art. 3:15 lid 2 Awb jo art. 16.23 Ow.

⁸⁸ Art. 3:15 Awb.

⁸⁹ Art. 3:11 lid 4 Awb jo art. 3:16 lid 1 Awb.

⁹⁰ Art. 16.31 Ow.

⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 556-557 (MvT).

⁹² Zal worden aangepast in de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

⁹³ Art. 16.30 lid 2 Ow jo art. 3:45 lid 2 Awb jo art. 6:7 Awb.

⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 299 (MvT).

Voorlopige voorziening

Wat belangrijk is om op te merken is dat in tegenstelling tot het huidige recht, het omgevingsplan vier weken na mededeling van het besluit in werking treedt.⁹⁵ Er zal dus geen automatische schorsende werking zijn als een voorlopige voorziening wordt aangevraagd. In de MvT worden hiervoor twee redenen aangedragen.⁹⁶ Ten eerste zal het meer rechtszekerheid bieden met betrekking tot de rechtmatigheid van het omgevingsplan en de daarop volgende besluiten. Ten tweede is een omgevingsplan een veelomvattend besluit en is het dus belangrijk dat de voorzieningenrechter zelf kan bepalen bij welk deel van het plan wel schorsende werking zal intreden.

3.2.2 Omgevingsvergunning

Het verlenen van een omgevingsvergunning kan invloed hebben op een omgevingsplan, zeker als het gaat om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Om de rechtszekerheid te versterken is gekozen om niet langer gebruik te maken van de *lex silencio positivo*, waarbij een vergunning automatisch wordt verleend bij overschrijding van de beslissingstermijn.⁹⁷ Op deze manier hebben aanvragers en derden meer zekerheid over de uitvoering van een activiteit en wat wel of niet is toegestaan.⁹⁸ Als een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit wordt aangegeven, geldt dat na hoogstens vijf jaar de situatie zoals die op dat moment is, moet worden geactualiseerd in het omgevingsplan.⁹⁹

Reguliere procedure

Hoofregel is dat de reguliere procedure zal worden gevolgd, zo ook voor de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Allereerst kan bezwaar worden ingesteld door indiening van een bezwaarschrift bij het bevoegd gezag.¹⁰⁰ In de meeste gevallen zal het College bevoegd gezag zijn, tenzij een andere bestuursorgaan is aangewezen.¹⁰¹ De termijn voor het indienen van bezwaar bedraagt zes weken vanaf de dag van bekendmaking van het besluit op de aanvraag.¹⁰² In het bezwaarschrift wordt omschreven wie bezwaar maakt, waartegen bezwaar wordt gemaakt en wat de gronden van het bezwaar zijn.¹⁰³ Het beslistermijn op bezwaar bedraagt ten hoogste zes weken na verloop van de termijn tot indiening van bezwaar. Als een belanghebbende het oneens is met de beslissing op bezwaar, kan men een beroepschrift indienen bij de bestuursrechter in eerste aanleg, binnen zes weken na besluit op bezwaar.¹⁰⁴ Het bestuursorgaan zal binnen vier weken een verweerschrift moeten indienen.¹⁰⁵ Hierna zal het onderzoek van de bestuursrechter volgen. De bestuursrechter zal uiterlijk zes weken na het onderzoek schriftelijk uitspraak doen.¹⁰⁶ Als laatste kan nog gebruik worden gemaakt van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS.¹⁰⁷ Ook hier geldt een termijn van zes weken om het hoger beroepschrift in te dienen.¹⁰⁸ Net als bij beroep in eerste aanleg zal binnen zes weken een schriftelijk uitspraak worden gedaan.¹⁰⁹ Tegen deze uitspraak staan geen verder rechtsmiddelen meer open.

⁹⁵ Art. 16.78 lid 1 Ow.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 573 (MvT).

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 39962, 3, p. 227 (MvT).

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 39962, 4, p. 10.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 39962, 3, p. 180 (MvT).

¹⁰⁰ Art. 6:4 lid 1 Awb.

¹⁰¹ Art. 5.8 Ow.

¹⁰² Art. 6:7 Awb jo art. 6:8 lid 1 Awb.

¹⁰³ Art. 6:5 Awb.

¹⁰⁴ Art. 6:7 Awb jo art. 6:13 Awb jo art. 7:1 Awb.

¹⁰⁵ Art. 8:42 Awb.

¹⁰⁶ Art. 8:66 Awb.

¹⁰⁷ Art. 8:104 Awb jo art. 8:105 Awb.

¹⁰⁸ Art. 6:7 Awb jo art. 6:24 Awb.

¹⁰⁹ Art. 8:66 Awb jo art. 8:108 Awb.

Uitgebreide procedure

In een beperkt aantal gevallen zal worden gekozen voor de uitgebreide procedure. Deze gevallen zullen in het Omgevingsbesluit worden opgenomen.¹¹⁰ In de MvT is aangegeven dat het voornamelijk zal gaan om activiteiten waarbij het noodzakelijk is dat door een ieder zienswijzen kan worden ingediend op basis van internationale wetgevingen en verplichtingen.¹¹¹ Er zal, zoals gebruikelijk is bij de Awb, sprake zijn van een termijn van zes weken om zienswijzen in te dienen op het ontwerpbesluit. Na vaststelling van het besluit en verwerking van ingebrachte zienswijzen, zal zowel beroep als hoger beroep openstaan.¹¹²

Voorlopige voorziening

Het besluit op een omgevingsvergunning treedt twee weken na bekendmaking of mededeling van het besluit in werking.¹¹³ Als bezwaar of beroep wordt ingesteld, heeft dit geen schorsende werking op de inwerkingtreding van het besluit.¹¹⁴ Als een verzoek tot voorlopige voorziening wordt ingediend voor de inwerkingtreding van het besluit, dus binnen twee weken na bekendmaking of mededeling van het besluit, zal wel sprake zijn van een schorsende werking.¹¹⁵ Op verzoek van belanghebbenden kan de schorsing ook gedeeltelijk worden opgeheven.

Mrs. drs. H. Nijmans stelt in haar stuk dat de rechtsbescherming verloren gaat door het ontbreken van de automatische schorsing bij bezwaar of beroep, omdat initiatiefnemers alsnog hun activiteiten met onomkeerbare gevolgen kunnen uitoefenen.¹¹⁶ In het tweede lid van artikel 16.79 van de Omgevingswet wordt duidelijk aangegeven dat de schorsende werking intreedt als een voorlopige voorziening wordt aangevraagd binnen twee weken na het mededeling of bekendmaking van het besluit. Mits de voorlopige voorziening op tijd wordt verzocht, mag een initiatiefnemer dus niet met zijn activiteiten starten. Dit betekent dat belanghebbenden hun rechtsbescherming behouden, en niet verliezen.

3.2.3 Projectbesluit

Een projectbesluit kan een grote invloed hebben op een omgevingsplan. De regels van het omgevingsplan worden namelijk automatisch gewijzigd als deze in strijd zijn met de regels van het projectbesluit.¹¹⁷ Het projectbesluit is in zekere mate de opvolger van het inpassingsplan op grond van de Wro, het tracébesluit op grond van de Tracéwet en het projectplan uit de Waterwet.¹¹⁸ Een projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van een project van het Rijk, de provincie of een waterschap met een publiek belang. Echter kan het ook een groot complex project zijn van een initiatiefnemer. Voor het projectbesluit geldt een zeer bijzondere uitgebreide procedure. Allereerst dient een voornemen te worden opgesteld, vervolgens zal sprake zijn van een verkenning en eventueel een voorkeursbeslissing. Pas hierna wordt een daadwerkelijk ontwerpprojectbesluit naar buiten gebracht. Vanaf dat moment is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.¹¹⁹ Belangrijk is om op te merken dat de voorkeursbeslissing en het voornemen niet appellabel zullen zijn. De voorkeursbeslissing zal op de negatieve lijst van art 8:5 van de Awb worden geplaatst en het voornemen is geen besluit als bedoeld in art 1:3, eerste lid, van de Awb.¹²⁰

¹¹⁰ Art. 16.65 lid 1 Ow.

¹¹¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 226 (MvT).*

¹¹² De Nijs en Tijssen 2016, p. 100.

¹¹³ Art. 16.79 lid 1 Awb.

¹¹⁴ Art. 6:16 Awb.

¹¹⁵ Art. 16.79 lid 2 Awb; *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 573 (MvT).*

¹¹⁶ Nijman, *TO* maart 2016, nr. 1/2, p. 31–33.

¹¹⁷ Art. 5.52 lid 1 Ow.

¹¹⁸ Stibbe 2015, p. 38.

¹¹⁹ Art. 16.71 Awb.

¹²⁰ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 300 (MvT).*

Zienswijzen

In de Omgevingswet zijn geen afwijkende of aanvullende bepalingen opgenomen voor het projectbesluit ten opzichte van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zoals deze wordt beschreven in de Awb. Dit betekent dat het ontwerp-projectbesluit zes weken ter inzage zal liggen. Gedurende deze zes weken kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen.¹²¹ De zienswijzenprocedure kan belangrijke informatie opleveren voor het bestuursorgaan, waardoor zij tot een kwalitatief goed besluit kan komen.¹²²

Beroep

Na vaststelling van het projectbesluit door het bevoegd gezag kan direct beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS.¹²³ Ten opzichte van beroep op een projectbesluit staat niks vermeldt in de Omgevingswet, dus wordt hiervoor aansluiting gezocht bij de Awb. Dit betekent dat gedurende zes weken een beroepschrift kan worden ingediend.¹²⁴ Beroep kan enkel volgen door degene die eerder zienswijzen heeft ingediend.¹²⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS dient binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift van het bevoegd gezag een besluit te nemen.¹²⁶

Voorlopige voorziening

Het projectbesluit treedt vier weken na mededeling van het besluit in werking.¹²⁷ Er is geen sprake van een automatische schorsing, tenzij binnen vier weken een voorlopige voorziening wordt aangevraagd. In dat geval zal eerst de procedure van de voorlopige voorziening worden afgehandeld, voordat het besluit in werking treedt.¹²⁸

3.3. Rechtszekerheid

Rechtszekerheid houdt in dat een burger weet of kan weten waar hij aan toe is, wat wel of niet is toegestaan en welke regels geldig zijn. Rechtsbescherming is een vorm van rechtszekerheid. Dit geeft namelijk de zekerheid dat een burger (achteraf) kan optreden tegen de overheid. Het is ook van belang om voorafgaand zekerheid te hebben of op enig ander willekeurig moment. De Omgevingswet wil dit op verschillende manieren mogelijk maken, bijvoorbeeld door burgerparticipatie, een nieuwe digitaal systeem en een duidelijke vindplaats voor alle geldende gemeentelijke regelingen.

3.3.1 Participatie

Participatie is het betrekken van burgers en bedrijven bij de besluitvorming van een bestuursorgaan. Bijvoorbeeld als het gaat om het vaststellen of wijzigen van een omgevingsplan. Burgers en bedrijven kunnen op verschillende momenten worden betrokken bij dit proces, namelijk bij de voorbereiding van de besluitvorming, door middel van zienswijzen of bezwaar of door naar de rechter te gaan.¹²⁹ Deze laatste twee momenten worden door middel van rechtsbescherming en een zeer sterke wettelijke regeling geborgd, zie ook de voorgaande paragraaf. Voor burgerparticipatie is echter geen wettelijke regeling of procedure opgenomen in de Omgevingswet.¹³⁰ Wel is een handreiking opgesteld, namelijk de Inspiratiegids Participatie. Deze digitale gids kan gevonden worden op de site aandeslagmetdeomgevingswet.nl en is voornamelijk bedoeld om ideeën, voorbeelden, werkvormen en tips te delen.¹³¹

¹²¹ Art. 3:11 lid 4 Awb jo art. 3:16 lid 1 Awb.

¹²² *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 184-185 (MvT).

¹²³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3 p. 179 (MvT).

¹²⁴ Art. 6:7 Awb.

¹²⁵ Art. 6:13 Awb.

¹²⁶ Art. 16:87 lid 1 Ow.

¹²⁷ Art. 16:78 lid 1 Ow.

¹²⁸ Stibbe 2015, p. 62

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 15, p. 132.

¹³⁰ Van den Broek 2016, p. 674.

¹³¹ *Handelingen I* 2016/17, 29, p. 29.

3.3.1.1 Gemeentes

Het feit dat geen wettelijk voorschrift is opgesteld voor burgerparticipatie betekent dat dit geheel vormvrij is voor gemeentes. Op deze manier kan iedere gemeente bepalen welke manier van participatie het beste werkt voor haar burgers. Dit past geheel binnen de gedachtegang van het decentraal regelen, tenzij niet anders kan. Om te zorgen dat gemeentes het participatietraject niet buiten beschouwing laten, is opgenomen in het Omgevingsbesluit dat bij de kennisgeving om een omgevingsplan vast te stellen ook moet worden beschreven hoe het participatieproces gaat verlopen.¹³² Tevens moeten de resultaten van het participatieproces worden vernoemd in de motivering van de vaststelling van het omgevingsplan.¹³³

Roosendaal

Burgerparticipatie is in feite niks nieuws voor de gemeente Roosendaal. Zij heeft een inspraakverordening, waarvan zij voor de vaststelling van bestemmingsplannen al gebruik maakt. De procedure voor inspraak die is gekozen verschilt niet veel van de zienswijzenprocedure, waardoor het alsnog een vrij statisch en afstandelijk karakter heeft.¹³⁴ Echter kan het participatietraject worden verbeterd. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een meer interactieve manier van burgerparticipatie. De gemeente Roosendaal zou aankondigingen of uitnodigingen tot een inspraakmomenten kunnen opstellen via de social media, zoals facebook of twitter. Het is wellicht ook interessant om de burger zelf te vragen op welke manier zij betrokken wilt worden bij de besluitprocedure en te kijken hoe hier gehoor aan kan worden gegeven.

3.3.1.2 Initiatiefnemers

Ook initiatiefnemers krijgen te maken met het feit dat zij burgers moeten laten participeren. De initiatiefnemers worden, net als gemeentes, vrij gelaten om zelf te bepalen hoe zij belanghebbenden bij het project willen betrekken.¹³⁵ Bij ministeriële regeling zal worden bepaald dat in de vergunningaanvraag moet worden aangegeven hoe belanghebbenden bij het voortraject zijn betrokken en wat de resultaten zijn.¹³⁶

Roosendaal

Gemeente Roosendaal zou in haar omgevingsplan regels kunnen stellen met betrekking tot de voorschriften van een omgevingsvergunning.¹³⁷ Zij kan dus aangeven dat een initiatiefnemer de resultaten van het participatietraject moet overleggen bij de aanvraag. Echter is dit dubbel op met de verplichting uit de ministeriële regeling en zal dit zorgen voor een beperking van de flexibiliteit. In plaats daarvan kan burgerparticipatie worden gezien als een inspanningsverplichting van de initiatiefnemer, waarbij de gemeente een terughoudende houding aanneemt en eventueel faciliteert of meedenkt met de initiatiefnemer.

3.3.1.3 Andere overheden

Een projectbesluit zal in de meeste geval begonnen worden door het Rijk, de provincie of het waterschap. Het gaat hierbij om complexe ruimtelijke projecten waar een zeer uitgebreide procedure aan verbonden is. Voor de participatie zijn dan ook uitdrukkelijk regels opgenomen, zoals het voornemen en de verkenning.¹³⁸ Het is de bedoeling dat op die manier belanghebbenden, zowel burgers, bedrijven als organisaties en andere overheden, in de gelegenheid worden gesteld om oplossingen aan te dragen of hierover mee te denken.¹³⁹

¹³² Kamerstukken II 2016/17, 33118, 30.

¹³³ Art. 8.1 Concept Omgevingsbesluit, versie juni 2017.

¹³⁴ Art. 4 Inspraakverordening Roosendaal.

¹³⁵ Concept Omgevingsbesluit, versie juni 2017, p. 67 (NvT).

¹³⁶ Art. 16.55 lid 6 Ow.

¹³⁷ Art. 16.55 Ow.

¹³⁸ Art. 5.47 Ow en art. 5.48 Ow.

¹³⁹ Art. 5.47 lid 3 Ow.

3.3.2 Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het DSO zal het digitale loket zijn waar straks alle informatie is te vinden over wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving.¹⁴⁰ Het zal verschillende digitale loketten vervangen, zoals het omgevingsloket online, de activiteiten besluit internet module en ruimtelijkeplannen.nl. Dit systeem zal bijdragen aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Zo zal het DSO de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht vergroten, zorgen voor meer gebruiksgemak en zorgen voor een snellere en betere besluitvorming. De inzichtelijkheid en het gebruiksgemak worden vergroot, doordat alle regels over de fysieke leefomgeving op één digitale plaats aanwezig zijn. Via het DSO kan een vergunningaanvraag worden ingediend of een melding worden gedaan.¹⁴¹ Dit digitale systeem zal meer zekerheid geven aan een ieder, omdat het duidelijkheid en inzichtelijkheid biedt in de geldende regels per locatie. Het zal zelfs aangeven welke indieningsvereisten zijn gesteld als een vergunning moet worden aangevraagd of een melding moet worden gemaakt. Maar ook kan digitaal zienswijzen of bezwaar worden ingediend tegen besluiten.¹⁴²

Gemeentes moeten dus omgevingsplannen inbrengen in dit DSO.¹⁴³ Dit is geen grote verandering ten opzichte van het digitaal publiceren van bestemmingsplannen. De verandering zit hem echter in de samenstelling van het omgevingsplan met al de onderliggende regels. In het huidige stelsel gelden veel verordeningen, die niet allemaal even duidelijk zijn opgesteld. Verder is het gemeentelijk beleid voor een burger niet altijd even makkelijk te vinden. Met het DSO zal dit dus duidelijker worden. Op deze manier wordt meer rechtszekerheid aan de burger geboden, doordat duidelijk in kaart wordt gebracht wat wel of niet mag of onder welke voorwaarden een activiteit kan plaatsvinden.

¹⁴⁰ 'Digitaal Stelsel Omgevingswet', www.omgevingswetportaal.nl (klik op: *Wet- en regelgeving* > *Digitaal Stelsel Omgevingswet*).

¹⁴¹ Visie DSO 2016, p. 30.

¹⁴² Visie DSO 2016, p. 15.

¹⁴³ Art. 16.2 Ow.

Hoofdstuk 4

Binnenstad Roosendaal

In dit hoofdstuk zal allereerst worden uiteengezet hoe het huidige bestemmingsplan Binnenstad is opgesteld en welke regels gelden. Er wordt gekeken hoe flexibel het huidige plan van de gemeente is. Vervolgens zullen de wensen die er zijn met betrekking tot de binnenstad worden besproken. Als laatste zal worden uitgelegd welke mogelijkheden er zijn met de Omgevingswet voor het omgevingsplan specifiek binnenstad. Hierbij wordt ook gekeken welke vormen van flexibiliteit mogelijk zijn en welke verordeningen kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan.

4.1 Huidige situatie

Bestemmingsplan Binnenstad is vrij recentelijk vastgesteld, namelijk 8 december 2016.¹⁴⁴ Het plan heeft twee hoofddoelstellingen.¹⁴⁵ Het bestemmingsplan zal ten opzichte van de bestaande omgeving voornamelijk een beheersinstrument zijn. Het tweede doel is kaders stellen voor verdere ontwikkelingen van de binnenstad. Om deze reden is geprobeerd een flexibel en uitnodigend bestemmingsplan op te stellen.

4.1.1 Bestemmingen

Het bestemmingsplan Binnenstad kent twaalf bestemmingen en drie dubbelbestemmingen. Deze bestemmingen hebben ieder hun eigen artikel en dus regels over wat wel of niet is toegestaan. Tevens kent het bestemmingsplan nog een aantal algemene regels die gelden als geen specifieke regels ten aanzien van de bestemmingen gelden.

Centrum 1 en Centrum 2

Dit zijn de twee meest voorkomende bestemmingen in het bestemmingsplan Binnenstad, waar veel verschillende functies mogelijk zijn. Toch kennen deze bestemmingen een aantal beperkingen. Zo is detailhandel toegestaan, maar met uitzondering van een supermarkt. De gerealiseerde supermarkt in de Roselaar wordt wel toegestaan. Binnen Centrum 1 is enkel horeca van categorie 1 toegestaan, de zogenoemde lichte horeca. Dit zijn horecagelegenheden die voornamelijk gedurende de dag en delen van de avond geopend zijn.¹⁴⁶ Bij de bestemming Centrum 2 is ook horeca van categorie 2 toegestaan, omdat een deel van het gebied tegen het uitgaansgebied van Roosendaal aanligt. Dit betekent dat ook horecagelegenheden zijn toegestaan die delen van de nacht open zijn. Ondersteunende horeca wordt toegestaan, maar enkel met strenge gebruiksregels.¹⁴⁷ Bestemming Centrum 1 en 2 staan nog verschillende andere functies toe, zoals dienstverlening, kantoren, maatschappelijke en culturele voorzieningen. Bij dienstverlening moet vooral worden gedacht aan uitzendbureaus, kappersbedrijven, reisbureaus en schoonheidsinstituten die bijdragen aan de diversiteit van de binnenstad.¹⁴⁸ Erotisch gericht voorzieningen en inrichtingen worden echter niet toegestaan en speelautomatenhallen en casino's slechts in zeer beperkte mate. In de Verordening op de speelautomatenhallen is aangegeven dat maximaal één casino of speelautomatenhal mag worden geëxploiteerd per zone.¹⁴⁹ De zones waarin dit is toegestaan zijn 'zone Markt' en 'zone Tongerloplein'.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Gewijzigd vastgesteld bestemmingsplan 'Binnenstad', *Stcrt.* 2017, 5104.

¹⁴⁵ Toelichting Bestemmingsplan Binnenstad, p. 75.

¹⁴⁶ Staat van horeca-activiteiten, bijlage Regels Bestemmingsplan Binnenstad.

¹⁴⁷ Toelichting Bestemmingsplan Binnenstad, p. 102.

¹⁴⁸ Toelichting Bestemmingsplan Binnenstad, p. 103.

¹⁴⁹ Art. 2 lid 2 Verordening speelautomatenhallen gemeente Roosendaal.

¹⁵⁰ Bijlage Zonekaart, Verordenordening speelautomatenhallen gemeente Roosendaal.

Dubbelbestemmingen

Een dubbelbestemming betekent dat buiten de functies van de eerste bestemming, de gronden tevens bestemd zijn voor het behoud van hoge archeologische waarden bij Archeologie 1 en middelhoge archeologische waarden bij Archeologie 2 en cultuurhistorische waarden bij Cultuurhistorie. Voor deze gebieden gelden strengere bouw- en gebruiksregels, om te waarborgen dat deze waarden blijven behouden.

4.1.2 Bouwregels

Bij iedere bestemming wordt aangegeven wat daar gebouwd mag worden. In de meeste gevallen gaat het om hoofdgebouwen en bijbehorende bouwwerken en bouwwerken, geen gebouwen zijnde. Vervolgens wordt per gebouw of object aangegeven wat de maximale toegestane maten zijn. Verder heeft het College ook de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van de vastgestelde maximale hoogtes en de parkeernormen. Specifiek bij de bestemmingen Wonen 2 en Wonen 5 kan zij tevens met een omgevingsvergunning afwijken van de maximale omvang die hoofdgebouwen en bijbehorende gebouwen mogen hebben.

Voor Archeologie 1 en Archeologie 2 is opgenomen welke eisen gelden voor het bouwen van bouwwerken. Dit is namelijk niet toegestaan zonder een omgevingsvergunning van het College en zonder overlegging van een archeologisch rapport. Voor Cultuurhistorie geldt dat alleen mag worden gebouwd aan bestaande bebouwing, mits dit niet zichtbaar is vanaf de openbare wet en zowel de bouwkundige hoofdstructuur als de architectonische verschijningsvorm herkenbaar blijft. Het College kan hiervan afwijken zolang geen sprake is van onevenredige afbreuk van de cultuurhistorische waarde. Dit kan enkel met schriftelijk advies van de Commissie voor Ruimtelijke Kwaliteit waarin wordt bevestigd dat de cultuurhistorische waarden niet onevenredig worden aangetast. Als laatste geldt voor de dubbelbestemmingen tevens een verbod voor het uitvoeren van werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden zonder omgevingsvergunning van het College.

4.1.3 Gebruiksregels

Voor de bestemmingen Groen, Tuin, Verkeer en Water gelden enkel de algemene gebruiksregels. Dit houdt in dat gronden of bouwwerken niet mogen worden gebruikt op een manier die strijdig is met de bestemmingsomschrijving.¹⁵¹ Voor de overige bestemmingen gelden naast deze algemene gebruiksregel ook nog specifieke gebruiksregels:

- geen grow- en smartshops of groothandel in grow- of smartproducten,
- geen belwinkels,
- geen erotische gerichte bedrijven of inrichtingen,
- bijbehorende bouwwerken mogen niet gebruikt worden als zelfstandige of afhankelijke woonruimte,
- bijzondere woonvormen zijn niet toegestaan,
- woning/wooneenheid mag niet anders worden gebruikt dan omschreven,
- wijziging van het gebruik van opstal naar woning betekent de verandering in de parkeernorm in acht dient te worden genomen.

¹⁵¹ Art. 20 Regels Bestemmingsplan Binnenstad.

Hierbij geldt dat met een omgevingsvergunning door het College kan worden afgeweken van het verbod op bijzondere woonvormen, het verbod op strijdig gebruik van een woning/wooneenheid en de geldende parkeernormen. Een bijzondere gebruiksregel is het toegestane gebruik ten behoeve van de uitoefening van aan-huis-gebonden beroeps- en bedrijfsactiviteiten. Echter zijn hier wel strenge regels aan verbonden.¹⁵² Een ander gebruik dat onder strikte voorwaarden wordt toegestaan, is de ondersteunende horeca.¹⁵³ Het is de bedoeling dat het een nevenschikkende functie is en blijft van de hoofdfunctie, ofwel het aanzicht van de hoofdfunctie moet worden behouden. Echter bestaat binnen de bestemmingen Centrum 1 en Centrum 2 geen verbod om de horeca uit te breiden, mits dit gebeurt als zijnde een zelfstandige horecaonderneming en aan de eisen van een reguliere horeca-inrichting wordt voldaan.¹⁵⁴ Een andere bijzondere afwijking van de gebruiksregels die enkel voor deze beide bestemmingen geldt, is de vestiging van een tweede supermarkt. Dit is enkel toegestaan met een omgevingsvergunning van het College en dient te worden voldaan aan de strenge voorwaarden.¹⁵⁵

4.1.4 Flexibiliteit

Het doel van de gemeente Roosendaal met het huidige bestemmingsplan was om een stimulerende en faciliterende rol aan te nemen.¹⁵⁶ De gemeente wil een flexibele en uitnodigend bestemmingsplan opstellen om zo ontwikkelingen in de binnenstad van Roosendaal mogelijk te maken. Zij heeft deze bestemmingen zeer breed opgesteld, waardoor veel functie-uitwisseling mogelijk is. Op deze manier geeft de gemeente Roosendaal ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, maar ook voor bestaande ondernemers om zich te ontwikkelen. Echter wordt deze vrijheid wel beperkt met strenge voorwaarden, zoals het verbod op een tweede supermarkt en geen verdere uitbreiding van de ondersteunende horeca. Wel geeft het bestemmingsplan de mogelijkheid om de ondersteunende horeca uit te breiden naar een zelfstandige horecaonderneming, waardoor de ontwikkeling niet per se wordt tegengehouden. In dat geval moet logischerwijs wel worden voldaan aan de voorwaarden die gelden voor de horeca onder die bestemming. De gemeente Roosendaal regelt ook veel buiten het bestemmingsplan door middel van beleid, programmering en visies. Af en toe wordt in de regels van het bestemmingsplan ook verwezen naar verordeningen of beleid wat de gemeente Roosendaal heeft. Op deze manier worden strengere eisen en voorwaarden verbonden aan iets wat op het eerste gezicht heel flexibel lijkt.

Als laatste maakt het bestemmingsplan afwijken met een omgevingsvergunning zeer gemakkelijk. Bij de gebruiksregels worden verboden opgenomen om vervolgens aan te geven onder welke voorwaarden hiervan mag worden afgeweken. In alle gevallen mag enkel door het College worden afgeweken. In de regels is opgenomen wanneer en in hoeverre mag worden afgeweken, waardoor wel inzichtelijkheid wordt gecreëerd, maar geen rechtszekerheid. Iedereen kan in principe toestemming vragen om af te wijken door middel van een omgevingsvergunning. Pas wanneer een nieuw bestemmingsplan wordt gemaakt, wordt dit geactualiseerd. Dit wordt ook wel de schijnzekerheid van het bestemmingsplan genoemd, omdat men te pas en te onpas kan afwijken door middel van omgevingsvergunningen en ontheffingen van de vastgestelde regels.¹⁵⁷ Wel kan de gemeente op deze manier controle houden over de ontwikkelingen die plaatsvinden en of deze binnen haar beleid passen.

¹⁵² Toelichting Bestemmingsplan Binnenstad, p. 104–105.

¹⁵³ Toelichting Bestemmingsplan Binnenstad, p. 102.

¹⁵⁴ Toelichting bestemmingsplan Binnenstad, p. 102.

¹⁵⁵ Toelichting Bestemmingsplan Binnenstad, p. 100–101.

¹⁵⁶ Toelichting Bestemmingsplan Binnenstad, p. 5.

¹⁵⁷ De Snoo, *Vastgoedrecht* 2016, afl. 1, p. 33.

4.2 Wensen

“Het hart van Roosendaal moet weer kloppen.” Dat is voornamelijk de leus die nu geldt voor de binnenstad.¹⁵⁸ Momenteel heeft de binnenstad te kampen met leegstand en teruglopende bezoekersaantallen, door de economische crisis en de opkomst van het internetshoppen.¹⁵⁹ Het is de bedoeling dat de binnenstad van Roosendaal een aantrekkelijke, groene stad gaat worden, maar mensen graag verblijven.

4.2.1 Structuurvisie

De structuurvisie van Roosendaal is opgesteld op 6 juni 2013. De structuurvisie bestaat uit een toekomstvisie, ambities van de gemeente Roosendaal en een ruimtelijke visie. De ruimtelijke visie neemt het grootste deel van de structuurvisie in beslag. Hierin komt ook weer naar voren dat de gemeente een faciliterende rol moet aannemen, waarbij ontwikkelingen dienen te worden mogelijk gemaakt en ondersteund.¹⁶⁰ De rode draad door de fundamentele uitgangspunten is dat de gemeente Roosendaal gebruik wilt maken van de bestaande kwaliteit en deze wilt optimaliseren.¹⁶¹

Detailhandel en binnenstad

De detailhandelsstructuur is ingedeeld in drie clusters: Binnenstad, Gostores en Rosada.¹⁶² Binnenstad wordt hierbij in de structuurvisie gezien als het belangrijkste. Het is de bedoeling dat met deze clusters de regionale aantrekkingskracht wordt behouden. Als sterke punten van de binnenstad wordt het brede aanbod, het aankoopgemak en de bereikbaarheid aangemerkt. Echter is de concurrentie van het internet te merken en dient de gemeente dus te ondersteunen en te faciliteren om ontwikkelingen uit de markt mogelijk te maken, waaronder dus een compactere binnenstad.¹⁶³ Om de aantrekkingskracht van de binnenstad te vergroten en te stimuleren, worden een aantal maatregelen genoemd, zoals het uitnuttigen van de cultuurhistorische identiteit van de binnenstad, het versterken van de vermaaksfuncties en het verruimen van mogelijkheden voor innovatie in detailhandel.¹⁶⁴ De Kade, de Markt, het Tongerloplein, de Molenstraat en de Raadshuisstraat worden gezien als de cultuurhistorische as en ruggengraat van de binnenstad.¹⁶⁵ Verder zal het Tongerloplein het cultuurplein blijven, maar dient wel te worden gekeken of nieuwe vormen van vermaak in combinatie met detailhandel mogelijk zijn. Met betrekking tot de horeca is een verbreding binnen de bestaande horecaconcentraties wel mogelijk, maar is een spreiding van de horeca niet gewenst.¹⁶⁶

Uitvoeringsstrategie

De structuurvisie geeft enkel weer wat de hoofdlijnen zijn van het ruimtelijk beleid en welke ontwikkelingen de gemeente voorziet.¹⁶⁷ Met betrekking tot de binnenstad is opgenomen dat een ‘Actieplan Binnenstad’ dient te worden opgesteld, waarin de gemeente de rol van regisseur en ontwerper op zich neemt.¹⁶⁸ Als regisseur zorgt de gemeente dat haar eigen belangen worden vervlochten met de doelen van haar maatschappelijke partner, waarbij zij dit als ontwerper ondersteund door het opstellen van bestemmingsplannen.¹⁶⁹ Bij dit genoemde ‘Actieplan Binnenstad’ is het de bedoeling dat de gemeente het initiatief neemt om samen met ondernemers en vastgoedeigenaren de punten die naar voren zijn gekomen uit de structuurvisie en economische visie te verwezenlijken in een duidelijk plan.

¹⁵⁸ Roosendaal: Gezonde stad 2014, p. 4.

¹⁵⁹ Roosendaal: Gezonde stad 2014, p. 29.

¹⁶⁰ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 21.

¹⁶¹ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 22.

¹⁶² Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 29.

¹⁶³ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 29.

¹⁶⁴ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 29.

¹⁶⁵ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 30.

¹⁶⁶ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 30.

¹⁶⁷ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 58.

¹⁶⁸ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 61.

¹⁶⁹ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 59.

4.2.2 Rapport 'Roosendaal: Gezonde stad'

De missie was duidelijk in het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad', dat is geschreven naar aanleiding van de structuurvisie Roosendaal 2025.¹⁷⁰ De meerwaarde van de binnenstad moet naar voren worden gebracht. De belangrijkste pijlers die uit het rapport naar voren komen, zijn:¹⁷¹

- een compacte en verbonden binnenstad,
- een nieuwe centrumring voor goede bereikbaarheid en parkeergelegenheid,
- een gevarieerd (evenementen)programma voor iedere doelgroep,
- een gezond winkelbedrijf met behulp van 'Smart Retail City',
- goede samenwerking tussen de markt (investeren) en de gemeente (ondersteunen),
- verantwoording voor de ontwikkeling en het beheer ligt bij de ondernemers, overheid en bewoners van de binnenstad.

Compacte en verbonden binnenstad

De binnenstad is momenteel gebroken door het grote verschil in het oude en nieuwe gedeelte van de stad. Vergroening is een van de manieren om dit op te lossen. De bewoners geven aan dat het belangrijk is om bestaande, maar verborgen, groene schatten te herstellen, zoals het Emile van Loonpark en de Kloostertuin. Groen kan ook een verbindende factor hebben door (middel)grote laanbomen langs wegen te plaatsen en op deze manier de deelgebieden en knooppunten van de binnenstad op aantrekkelijke wijze met elkaar te verbinden.¹⁷² De openbare groene ruimtes, zoals het park, de kloostertuin en het Tongerloplein, kunnen tevens bezoekers van binnen en buiten Roosendaal trekken met evenementen.¹⁷³ Deze evenementen variëren van antiekmarkten tot spel- of sportactiviteiten, zodat iedere doelgroep van jong tot oud zich kan vermaken. De detailhandel van de binnenstad kan op deze evenementen inspelen met speciale assortimenten of aanbiedingen.

Om de binnenstad te verbinden moeten functionele ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden. De gemeente kan dit ondersteunen door ruimte te creëren in haar bestemmingsplan. In het rapport is zelfs al een concept ontwerpbestemmingsplan opgenomen. Bij het concept ontwerpbestemmingsplan is gewerkt met slecht vijf bestemmingen.¹⁷⁴ De openbare ruimte is voornamelijk opgedeeld in de bestemming Groen en Verkeer. Het hart van de binnenstad wordt bepaald door de bestemming Centrum met een hoge diversiteit aan functies, zodat functie-uitwisseling mogelijk is. De homogene woongebieden hebben de bestemming Wonen gekregen en verder is aan de bestaande maatschappelijke functies de bestemming Maatschappij gekoppeld. In het rapport worden ook verschillende voorkeursscenario's vastgesteld, waarbij de binnenstad is opgedeeld in verschillende projecten. Sommige van deze projecten zijn al op korte termijn realiseerbaar, waarbij andere projecten meer tijd en uitwerking vergen.¹⁷⁵ Deze projecten zouden dan later kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan door middel van postzegelplannen en omgevingsvergunningen. Inmiddels zijn een aantal van deze plannen en projecten achterhaald, om deze reden worden zij niet specifiek besproken in het rapport.

¹⁷⁰ Roosendaal: Gezonde stad 2014, p. 4.

¹⁷¹ Roosendaal: Gezonde stad 2014, p. 10.

¹⁷² Roosendaal: Gezonde stad 2014, p. 55.

¹⁷³ Roosendaal: Gezonde stad 2014, p. 52.

¹⁷⁴ Roosendaal: Gezonde stad 2014, p. 53.

¹⁷⁵ Roosendaal: Gezonde stad 2014, p. 69.

Samenwerking

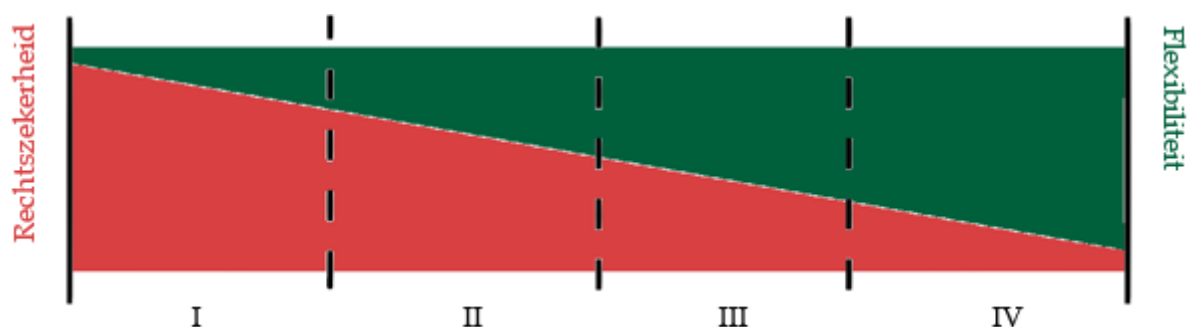
De gemeente en de markt moeten samenwerken.¹⁷⁶ Samen zullen zij zorg dragen dat de pijlers worden behaald en samen moeten zij Roosendaal en haar binnenstad aantrekkelijk maken en houden. De gemeente behoudt hierbij haar wettelijke taken, maar heeft tevens een ondersteunende en faciliterende rol voor de ontwikkeling van de binnenstad. Zij is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het maken van bestemmingsplannen, en in de toekomst omgevingsplannen, waarin de ontwikkelingen dienen te worden mogelijk gemaakt. De markt zal bij deze ontwikkelingen het voortouw nemen. Zij zal investeren in vernieuwing, exploitatie en organisatie van de binnenstad. Dit betekent dat participatie van de markt bij besluitvorming van de gemeente van groot belang is, maar ook dat de gemeente haar beleid opstelt in overleg met de markt. Alleen door met elkaar te blijven communiceren, kan men samenwerken om de binnenstad van Roosendaal tot de beste potentie te brengen. En de wens om samen te werken op zowel formele als informele wijze is sterk aanwezig bij de verschillende partijen vanuit de markt. De bewoners worden graag betrokken bij de planvorming en ondernemers en vastgoedeigenaren kijken graag met de gemeente naar welke kansen en mogelijkheden zij hebben.

4.3 Toekomst

In de structuurvisie en het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad' was de komst van de Omgevingswet niet voorzien. Deze documenten zijn dan ook opgesteld met het oog op de Wro en het bestemmingsplan. De Omgevingswet en het omgevingsplan zullen andere mogelijkheden met zich meebrengen. Om te beginnen zal de basis 'fysieke leefomgeving' meer omvatten dan enkel de huidige basis 'goede ruimtelijke ordening'.

4.3.1 Flexibiliteit

De flexibiliteit van het plan is zeer belangrijk, want een binnenstad zal altijd een dynamisch geheel zijn met veel functionele veranderingen. Dit betekent dat ontwikkelingen zullen plaatsvinden en hiervoor moet ruimte worden gegeven. Echter wordt in de structuurvisie en het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad' ook aangegeven dat het historische lint van Roosendaal zeer belangrijk is en behouden moet blijven. Dat zorgt weer voor de vraag naar strenge regels, hetgeen resulteert in minder flexibiliteit. Het plan moet dus een mate van rechtszekerheid bieden waarbij ontwikkelingen mogelijk zijn, maar niet zomaar van alles te pas en te onpas kan worden aangepast. Volgens Tonnaer, een adviesbureau op het gebied van omgevingsrecht voor zowel overheden als bedrijven en particulieren, zijn vier modellen te onderscheiden in het vinden van de balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.¹⁷⁷



Figuur 3. Modellen Rechtszekerheid – Flexibiliteit

¹⁷⁶ Roosendaal: Gezonde stad 2014, p. 47.

¹⁷⁷ Verkenningdocument Omgevingsplan 'Nieuw Stedelijk Kerngebied' 2015, p. 7.

Model I geeft zeer weinig, eigenlijk geen, flexibiliteit. Dit is het traditionele bestemmingsplan waarin alles geheel is dichtgetimmerd en vastgelegd. Model IV is het geheel tegenovergestelde, waarbij enkel zeer beperkt wordt gestuurd door de gemeente. Daar tussen in liggen model II en model III. Bij Model II zal nog steeds sprake zijn van specifieke regels, maar wordt ook wel ruimte gegeven voor afwijking en wijziging. Model III werkt met ruime normen, waarbij de nodige ruimte wordt gegeven voor afwijking. Voor de binnenstad van Roosendaal kan als beste gebruikt worden gemaakt van een combinatie van Model II en Model III. Op bepaalde gebieden kan met zeer open normen worden gewerkt, maar sommige gebieden moeten beschermd en geborgd worden. Op deze manier kan ruimte worden gegeven voor de ontwikkelingen en veranderingen die beoogd zijn, maar zal het historische lint kunnen blijven gewaarborgd en rechtsbescherming worden gegarandeerd. Het huidige bestemmingsplan Binnenstad is in feite een Model II-plan. Het plan kent strakke gebruiksregels, maar geeft wel ruimte voor functie-uitwisselingen en ontwikkeling. Dus in feite maakt Roosendaal al zeer optimaal gebruik van de flexibiliteit die het bestemmingsplan biedt en biedt het omgevingsplan hierin niet heel veel meer voordelen. Dit komt ook omdat men werkt met een al bestaand en bebouwd gebied, waarin niet zomaar het een of ander kan worden gewijzigd.

4.3.2 Omgevingsplan

Allereerst wordt gekeken naar de inhoud van een omgevingsplan. Hierbij zal worden uitgegaan van de wensen, zoals besproken in de voorgaande paragraaf. Vervolgens zal worden gekeken naar het huidige beleid en de verordening die de gemeente Roosendaal heeft en hoe deze kunnen worden overgenomen in het omgevingsplan. Momenteel zijn nog geen standaarden bekend voor het omgevingsplan, dus wordt gekeken naar verschillende varianten van omgevingsplannen die door andere gemeentes zijn gemaakt.

4.3.2.1 Inhoud

In het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad' is gezegd dat als de definitieve plannen met betrekking tot de projecten zijn uitgewerkt deze in het bestemmingsplan kunnen worden ingepast door middel van een postzegelbestemmingsplan of omgevingsvergunningstraject. Met de komst van het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente zijn postzegelplannen niet mogelijk. Wel kunnen nog steeds omgevingsvergunningen aangevraagd worden om te kunnen afwijken van het bestaande omgevingsplan. Dat dit gebeurt in de toekomst zal niet te voorkomen zijn. De fysieke omgeving is, net als de ruimtelijke ordening, dynamisch, terwijl een omgevingsplan, net als een bestemmingsplan, een statisch document is. Wel zal worden geprobeerd zoveel mogelijk vrijheid te worden gegeven, zodat projecten binnen de gestelde kaders kunnen plaatsvinden. Mocht dan toch een omgevingsvergunning planactiviteit moeten worden verleend, kan de gemeente Roosendaal besluiten dit direct te actualiseren in haar omgevingsplan waardoor de rechtsbescherming geborgen blijft.

Het belangrijkste van een omgevingsplan en wat een gemeente verplicht is om te doen is: functies toedelen aan locaties. Als basis kan gebruik worden gemaakt van de indeling uit het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad'. Echter zal deze iets moeten worden aangepast om volledig dekkend te zijn voor het gebied Binnenstad. Het Mariadal zal iets uitgebreid worden waarbij het noordwestelijke stukje ook nog wordt meegenomen in dit gebied. Tussen de Markten zal naar de plangrens in het westen worden uitgebreid en kan samen met het Roselaarplein, Roselaar Zuid, Nieuwe Markt Midden en Nieuwe Markt Oost als één gebied worden gezien. Het Van Dregtplein zal worden vergroot waardoor het grenst aan de zuidelijke lijn van de Nieuwe Markt en in het westen tegen de Roselaar. De Ster van Roosendaal en het Emile van Loonpark zullen ongewijzigd blijven en dan blijft nog een gebied tussen Mariadal en de Ster van Roosendaal onbepaald. Het gehele binnenstadgebied is op deze manier in zes gebieden ingedeeld, zie ook figuur 4 op de volgende pagina. Een vergrote versie van deze figuur is opgenomen in bijlage A.



Figuur 4. Gebiedsindeling Omgevingsplan

Vervolgens zal aan deze gebieden functies kunnen worden toegekend op basis van de wensen die naar voren komen in het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad'. Het gebied Mariadal zal de functie Maatschappelijk worden toegedeeld. Het Emile van Loonpark zal de functie Groen worden toegedeeld. De Ster van Roosendaal zal de functie Cultureel Centrum krijgen. De samengevoegde locatie Tussen de Markten, de Roselaar en de Nieuwe Markt krijgt de functie Centrum toegedeeld. Van Dregtplein zal de functie Wonen worden toegewezen en voor het onbenoemde gebied zal zowel de functie Centrum als Wonen kunnen worden toegewezen. Dit betekent dat niet veel zal veranderen ten opzichte van de huidige manier waarop is bestemd. Ter bescherming van de monumentale panden en bomen kan de gemeente Roosendaal binnen deze gebieden nog de specifieke functie 'monument' toedelen aan een gebouw of object, waar vervolgens strengere eisen aan kunnen worden gesteld dan de rest van de locaties en functies.

De gemeente Roosendaal kan ook aangeven wat wel of niet is toegestaan binnen een functie. Door het toestaan, of juist niet toestaan, van bepaalde activiteiten wordt een duidelijk verschil gemaakt tussen de verschillende functies die de gebieden hebben toegedeeld gekregen. Dit komt in feite veel overeen met de bestemmingen van het bestemmingsplan. Het verschil ligt hem echter voornamelijk in de regels die aan deze activiteiten kunnen worden gesteld. Zo kunnen welstandbepalingen direct worden meegenomen in de bouwregels en hoeven deze niet in een aparte welstandsnota worden opgenomen. Regels met betrekking tot parkeren en fietsenstallingen kunnen ook opgenomen worden in het omgevingsplan. De gemeente kan hierbij zelf kiezen of zij gebruik maakt van strenge bepalingen of juist open normen en kaders. Zo kan worden gezegd dat het padenstelsel van het Emile van Loonpark goed begaanbaar dient te zijn voor de rolstoel, waarbij wel vrijheid wordt gegeven aan initiatiefnemers om de breedte en materiaal te kiezen. Hierbij wordt zowel flexibiliteit (eigen keuzes initiatiefnemer) als rechtszekerheid (goed begaanbaar padenstelsel) gegeven. Voorheen kon een dergelijke norm niet worden opgenomen, omdat gezondheid geen onderdeel uitmaakte van goede ruimtelijke ordening. In de toekomst zal dit wel kunnen, omdat wandelen en fietsen goed is voor de mens en dus onder het begrip 'fysieke leefomgeving' valt.

Als de gemeente Roosendaal dit wilt, kan zij ook per gebied omgevingswaarden vaststellen, bijvoorbeeld geluidsnormen die bepaalde horecagelegenheden wel of juist niet mogelijk maken of andere milieunormen voor het gebied Roselaar in verband met het daar aanwezige tankstation en busstation. Wel dient de gemeente rekening te houden met het feit dat zij deze waarden ook dient te monitoren en dat een beperking is van de flexibiliteit van het omgevingsplan. Er geldt geen verplichting om omgevingswaarden op te nemen in het omgevingsplan. Omgevingswaarden kunnen ook in beleid worden vastgesteld en op andere manier worden gerealiseerd en gewaarborgd, bijvoorbeeld door programma's of subsidie.¹⁷⁸ Wat de gemeente ook kan doen is het opnemen van gelijkwaardigheidsregels voor de gehele binnenstad. Dit zal het mogelijk maken dan op innovatieve wijze projecten kunnen worden uitgevoerd, zolang wordt aangetoond dat het resultaat niet slechter zal zijn voor het milieu dan de standaardmanieren van uitvoering.

¹⁷⁸ Van der Velde 2016, p. 103-104.

In het omgevingsplan kunnen verschillende soorten regels gesteld worden met betrekkingen tot vergunningverlening voor omgevingsvergunningen. Zo kunnen beoordelingsregels worden opgenomen, regels over de aanvraagvereisten en regels over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning. Hierin zal de gemeente een duidelijke keuze moeten maken tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Echter kan ook worden gekozen voor strengere regels als het gaat om bijvoorbeeld een monument of de functie groen. Hetzelfde geldt voor het opnemen van maatwerkregels en -voorschriften. Eventueel kan dit worden toegepast voor specifieke gebieden of functies om zo extra rechtszekerheid te bieden. De gemeentes moet wel opletten dat zij hierbij dingen niet dubbel gaat regelen, waarbij het plan alsnog dichtgetimmerd wordt.

4.3.2.2 *Beleid*

Meerdere malen is genoemd dat beleid gedeeltelijk kan worden opgenomen in het omgevingsplan. Het zal dan moeten gaan om beleid dat uiteraard te maken heeft met fysieke leefomgeving. Beleid dat de openbare orde regelt of onder de bevoegdheid van de burgemeester valt, zal in geen enkel geval kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan. Het beleid en de verordeningen, waar de gemeente Roosendaal naar verwijst in de regels en toelichting van het bestemmingsplan Binnenstad, zijn;

- Erfgoedverordening, erfgoedkaart en beleidsnota 'Toekomst voor verleden',
- Nota Parkeernormen,
- Detailhandelsbeleid en detailhandelsnota,
- Woonvisie 'Thuis in Roosendaal' en woningbouwprogrammering,
- Gemeentelijk verkeers- en vervoerplan,
- Verbreed gemeentelijk Rioleringsplan,
- Welstandnota,
- Verordening op de speelautomatenhallen.

De regels en normen die hieruit voortkomen, kunnen in principe allemaal worden opgenomen in de verschillende regels van het omgevingsplan. De Welstandnota en erfgoedverordening kunnen worden verwerkt in de bouwregels, al dan niet voor specifieke functies. Het detailhandelsbeleid, de detailhandsnota en verordening op de speelautomatenhallen kunnen worden overgenomen in de gebruiksregels van functies en gebieden. Maar de gemeente kan ook delen van algemeen plaatselijke verordening (verder: APV) overnemen in de omgevingsplan, zolang de bepalingen te maken hebben met fysieke leefomgeving. Ook de kapverordening, reclameverordening, ligplaatsenverordening, marktverordening en standplaatsenverordening kunnen worden verwerkt in het omgevingsplan. Zo kunnen nog veel meer voorbeelden worden genoemd waarbij de bepalingen te maken hebben met de fysieke leefomgeving.

Het is daarom verstandig om een grondige inventarisatie te maken van welk beleid en verordeningen de gemeente Roosendaal heeft en hier kritisch naar te kijken. Het beleid en de verordeningen zijn misschien niet meer up-to-date of worden niet gehandhaafd. Het heeft dan geen zin dit over te nemen in het omgevingsplan en zal enkel zorgen voor een afname van de flexibiliteit die het plan biedt. Ook is niet alles in dezelfde stijl geschreven, waardoor dit voor verwarring en onduidelijkheid kan zorgen. Om deze reden dient de gemeente Roosendaal dan ook haar beleid en verordeningen te inventariseren en aan te passen, voordat deze wordt overgenomen in het omgevingsplan. Wellicht kan dit een interessant vervolgonderzoek zijn waarbij wordt gekeken welk beleid en welke verordeningen kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan en op welke wijze dit kan gebeuren.

4.3.2.3 Indeling

Momenteel bestaan nog geen standaarden voor het omgevingsplan, maar één van de doelen van het project 'Handvatten Omgevingsplan' is het zorgen voor voorbeelden en modellen voor concrete inhoud van een omgevingsplan.¹⁷⁹ De gemeente Roosendaal is uiteraard niet de enige gemeente die bezig is met de Omgevingswet. Verschillende gemeentes hebben al een omgevingsplan of bestemmingsplan verbrede reikwijdte opgesteld door middel van de Chw. De gemeente Roosendaal hoeft dus het wiel niet uit te vinden en kan gebruik maken van de verschillende varianten die al gemaakt zijn. In dit onderzoeksrapport zullen vier verschillende varianten worden besproken:

- de thema-indeling van de gemeente Gooise Meren voor Bussum,
- de beleidsindeling van de gemeente Alphen aan de Rijn voor Rijnhaven-Oost,
- de functie-indeling van de gemeente Den Haag voor Binckhorst,
- de gebiedsindeling van de gemeente Maassluis voor de Kade.
-

Thema-indeling

Bij het concept omgevingsplan Bussum zijn thema's gekoppeld aan ofwel het gehele plangebied, ofwel aan percelen of gebieden binnen het plangebied.¹⁸⁰ Met de thema-indeling is het de bedoeling dat binnen een thema alle regels met betrekking tot dat thema worden opgenomen.¹⁸¹ Dat kunnen onder andere ook regels zijn uit verordeningen of beleid. Tevens worden de regels in tabellen weergegeven in plaats van volzinnen, zodat voorwaarden duidelijker worden weergegeven.¹⁸² De regels bij het omgevingsplan heeft een indeling in drie hoofdstukken met als eerste hoofdstuk inleidende regels, als tweede hoofdstuk de thema's en als derde hoofdstuk algemene regels. Het tweede hoofdstuk bestaat echter uit meer dan 40 artikelen, waarbij de aangehouden thema's veel gelijkenis vertonen met het bestemmingsplan. Per artikel (dus thema) wordt aangegeven wat de toegestane functies en gebruiken zijn, ook hier wordt weer zeer sterk vastgehouden aan de indelingen die bekend is van het bestemmingsplan. Zo wordt het thema Bouwen – Centrum onderverdeeld in de leden, hoofdgebouw, objecten, bijbehorende bouwwerken en overige bouwwerken geen gebouw zijnde. Voor het thema Horeca geldt een indeling in de verschillende categorieën die men kent vanuit het bestemmingsplan. Al met al geeft dit concept zeer sterk het gevoel van een bestemmingsplan met zeer beperkte vrijheid, ofwel een Model I-plan. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat door de fusie tot gemeente Gooise Meren de voorbereidingen op de Omgevingswet zijn gestagneerd.¹⁸³ Dit zou reden kunnen zijn dat het concept nog niet tot zijn volledige potentie is uitgewerkt. De duidelijke weergave van bouwvoorwaarden in een tabelvorm is echter wel iets dat kan bijdragen aan overzichtelijkheid van het plan.

¹⁷⁹ 'Handvatten omgevingsplan', aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *Thema's > Werken met de kerninstrumenten > omgevingsplan > Handvatten Omgevingsplan*).

¹⁸⁰ Concept omgevingsplan Gooise Meren, www.tercera.nl (klik op: *Omgevingsplanviewer (CHW) > omgevingsplan Gooise Meren*).

¹⁸¹ 'Voorbeelden van het omgevingsplan', www.tonnaer.nl (zoek op: *voorbeelden omgevingsplan*).

¹⁸² 'Hoe maak je een omgevingsplan?', www.omgevingsweb.nl (zoek op: *hoe maak je een omgevingsplan*).

¹⁸³ Bijlage C: Interview met mevr. Steenbakkers, gemeente Gooise Meren, 13 oktober 2017.

Beleidsindeling

Gemeente Alphen aan de Rijn had voor het gebied Rijnhaven-Oost een omgevingsplan vastgesteld.¹⁸⁴ Dit plan is door de Raad van State vernietigd, omdat de gemeente zich niet aan het zorgvuldigheidsvereiste heeft gehouden.¹⁸⁵ De regels van dit omgevingsplan bestaan uit drie hoofdstukken, inleidende regels, functies en activiteiten en algemene regels. De gemeente Alphen aan de Rijn heeft het gehele gebied Rijnhaven-Oost één functie gegeven, namelijk transformatie. Tevens heeft zij voor het gehele gebied emissienormen ingesteld. Het artikel 'Functie Transformatie' is verder onderverdeeld in activiteiten, vergunnings- en meldingsplicht, randvoorwaarden vergunningplicht bouwactiviteit, randvoorwaarden vergunningplicht omgevingsplanactiviteit en randvoorwaarden meldingsplicht. Daarnaast heeft de gemeente ook een gebiedsbeleid vastgesteld. Hierin is het gehele gebied ingedeeld in functionele gebieden, waarbij door middel van een activiteitentabel is aangegeven welke activiteiten zijn toegestaan binnen deze gebieden. Hiermee worden de ruime regels nog enigszins ingeperkt, maar het blijven vrij grove kaders en dus een duidelijk Model III-plan. Voor een industrie- of transformatiegebied, zoals Rijnhaven-Oost, is dit zeer geschikt, maar voor de binnenstad van Roosendaal zal dit vrijwel onmogelijk zijn. Toch is de activiteitentabel een goed onderdeel om eventueel over te nemen.

Functie-indeling

Binckhorst is opgesteld als ontwerp-omgevingsplan van de gemeente Den Haag door middel van de Chw.¹⁸⁶ De regels zijn ingedeeld in negen hoofdstukken. Allereerst de inleidende bepalingen, gevolgd door beoordelingsregels, inhoudelijke regels, algemene regels, procedureregels, saldering, monitoring, hogere waarden en overgangsrecht en slotregels. Ook gemeente Den Haag maakt gebruik van de transformatie-functie voor haar gebieden, naast de functie Railverkeer, Verkeer, Water, Groen en specifiek Victory Boogie Woogietunnel. Per functie wordt aangegeven wat de toegestane activiteiten zijn en welke randvoorwaarden gelden. Dit begint met algemene randvoorwaarden gevolgd door bepalingen voor specifieke activiteiten. Toch blijft het een flexibel Model III-plan, doordat veel gebruik wordt gemaakt van open normen in de regels. Door de indeling in gebieden en duidelijke randvoorwaarden zou dit een geschikte opmaak kunnen zijn voor de binnenstad van Roosendaal. Ook bij dit plan wordt weer gebruik gemaakt van het weergeven van waarden en maten in tabellen in plaats van volzinnen. Ook wordt gebruikt gemaakt van een bijlage met bestaande activiteiten die worden toegelaten ondanks het feit dat ze in strijd zijn met het huidige omgevingsplan, hetgeen bijdraagt aan de duidelijkheid en rechtszekerheid.

¹⁸⁴ Omgevingsplan Rijnhaven-Oost, www.tercera.nl (klik op: *Omgevingsplanviewer (CHW) > omgevingsplan Alphen aan de Rijn*).

¹⁸⁵ RVS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2346.

¹⁸⁶ Omgevingsplan Binckhorst, www.ruimtelijkeplannen.nl (zoek op: *Een plan bekijken > bestemmingsplannen > naam > chw omgevingsplan binckhorst*).

Gebiedsindeling

Gemeente Maassluis heeft met behulp van de Chw een ontwerp-omgevingsplan opgesteld.¹⁸⁷ Zij maakt in haar regels gebruik van zeven hoofdstukken, beginnend met inleidende regels, daarna gebiedsbeschrijving, de toedeling van functies, regels voor bouwactiviteiten, regels voor overige activiteiten, algemene regels en afsluitend met overgangs- en slotregels. Ook de gemeente Maassluis maakt voornamelijk gebruik van de functie ontwikkelgebied, met daarnaast de functies Groen, Verkeer, Water en Waterstaat – waterkering. De indeling per gebied komt duidelijk naar voren in haar regels voor bouwactiviteiten. Naast algemene regels heeft zij voor veel gebieden nog afwijkende regels opgenomen. Daarna volgen bouwregels per object (hoofdgebouw, bijbehorende bouwwerken, overige bouwwerken). Ook dit plan geeft weer een bestemmingsplan gevoel, maar het is wel ruimer opgesteld dan het plan van Bussum, waardoor het kan worden gecategoriseerd als een Model II-plan. Ook wordt bij dit plan gebruik gemaakt van duidelijke tabellen in plaats van volzinnen, waarin duidelijke normen worden gesteld over wat wel en niet is toegestaan. De gemeente Roosendaal zou dit kunnen overnemen om zo op duidelijke wijze eisen te stellen direct in haar omgevingsplan en niet in onderliggend beleid en verordeningen.

Gemeente Roosendaal

Zoals eerder aangegeven zou een combinatie tussen een Model II en Model III-plan het beste werken voor de binnenstad van Roosendaal. Dit leidt dan ook tot een combinatie van de varianten functie-indeling en gebiedsindeling. Beleidsindeling wordt hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat deze toch naar te veel vrijheid neigt dan wenselijk is in de binnenstad. Gemeente Roosendaal zou hier echter gebruik kunnen maken van meer gebieden en ook volgens deze gebieden haar regels voor bouwactiviteiten en overige activiteiten kunnen indeling. Het opnemen van een wenselijke situatie in het omgevingsplan, waarbij huidig (strijdig) gebruik wordt opgenomen als toegestane activiteiten, zal zorgen dat het plan zowel flexibiliteit als rechtszekerheid behoudt. Als laatste wordt opgemerkt dat gemeente Roosendaal uiteindelijk voor haar gehele grondgebied één gezamenlijk omgevingsplan zal moeten opstellen. Dit kan overzichtelijk worden ingedeeld door de huidige bestemmingsplangebieden te gebruiken als deelgebieden van het omgevingsplan. De regels van de deelgebieden kunnen dan opgenomen worden als hoofdstukken van het gehele plan.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Omgevingsplan De Kade, www.ruimtelijkeplannen.nl (zoek op: *Een plan bekijken > bestemmingsplannen > naam > omgevingsplan de Kade*).

¹⁸⁸ Van Angeren, *TO* maart 2016, nr. 1/2, p. 6.

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen van medewerkers van andere gemeentes worden besproken. Het begint met de Omgevingswet in het algemeen. Vervolgens komt het onderwerp participatie aanbod, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan de rechtszekerheid. Daarna wordt gekeken naar het omgevingsplan en welke knelpunten en goede punten werden ondervonden. Hierbij is ook gekeken welke keuzes zijn gemaakt om beleid en verordeningen wel of juist niet in het omgevingsplan op te nemen. Als laatste is gevraagd om de gemeente Roosendaal advies te geven over hoe zij het beste kan omgaan met de omgevingswet en specifiek het opstellen van haar eigen omgevingsplan.

5.1 Gemeente Venlo

Voor de gemeente Venlo is de heer Meerts geïnterviewd over zijn bevindingen met het werken aan een omgevingsplan. De heer Meerts is beleidsadviseur Planologisch Juridisch. Het interview is opgenomen in bijlage B. De gemeente Venlo werkt momenteel aan een bestemmingsplan verbrede reikwijdte in het kader van de Chw, zodat zij ervaring op kan doen voor de toekomst en invoering van de Omgevingswet.¹⁸⁹

Omgevingswet

De gemeente Venlo is blij dat zij op tijd is begonnen met het implementeren van de Omgevingswet. Hierbij maakt zij gebruik van de ervaringen die op worden gedaan met het opstellen van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Verder wordt de Omgevingswet als een prima ontwikkeling gezien. De hoop is vooral dat de Omgevingswet inderdaad gaat helpen met het mogelijk maken van initiatieven en dat de praktijk ook de uitwerking heeft zoals bedoeld in de opgestelde doelen van de wet.

Participatie en rechtszekerheid

De gemeente Venlo is vooral nog intern met het omgevingsplan bezig. Wel heeft zij een stakeholders analyse gemaakt om in beeld te krijgen waar de belangen liggen en welke partijen uiteindelijk inspraak zullen willen. Tevens is bij de analyse in beeld gebracht op welk punt in het proces de verschillende partijen het beste zouden kunnen worden benaderd. Bilateraal worden al overlegt met verschillende partijen. De gemeente Venlo wil, waar mogelijk, vooral met kaders gaan werken, zodat initiatieven zo veel mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Wel wil zij in die kaders initiatiefnemers ook verplichten om het gesprek met de omgeving aan te gaan, voordat het initiatief wordt aangedragen bij de gemeente.

Omgevingsplan

Vooraf het opstellen en formuleren van de kaders wordt door de gemeente Venlo als een uitdaging gezien. Zij wil proberen ruime en omvangrijke kaders op te stellen. De gemeente Venlo zoekt nog naar de juiste afstelling tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, waarbij ze hoopt sowieso meer flexibiliteit te geven dan het bestemmingsplan. Deze flexibiliteit wil de gemeente Venlo vooral bereiken door niet meer op perceelniveau alles te benoemen, maar gebiedsgericht te werken. Ze wil hierdoor uitwisseling van functies mogelijk maken. Verder is de gemeente Venlo ontwikkellocaties aan het inventariseren waar ze vervolgens kan werken met uitnodigende kaders. Om gebruik te kunnen maken van de verbrede werking met het begrip fysieke leefomgeving heeft de gemeente Venlo al een inventarisatie gemaakt van haar verordeningen en beleid. Nu wil zij hierin nog een verdieping aan brengen door te kijken welke verordeningen en stukken direct kunnen worden overgenomen in het omgevingsplan en naar welke stukken nogmaals moet worden gekeken. Het is de bedoeling om zoveel mogelijk over te nemen, zodat het integrale karakter van het omgevingsplan naar voren komt.

¹⁸⁹ 'Venlo: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied', aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: aandeslagkaart > Venlo).

Advies

Het advies voor de gemeente Roosendaal is vooral: ga aan de slag. Verder wordt meegegeven om goed na te denken over hoe de gemeente het proces wil vorm geven en welke partijen zij daarbij wil betrekken. Hierbij wordt eerlijk aangegeven dat gemeente Venlo het proces misschien te veel intern heeft gericht. Als laatste wordt geadviseerd om ook de gemeenteraad vroeg te betrekken bij het proces, want de gemeenteraad neemt uiteraard de uiteindelijke beslissing.

5.2 Gemeente Gooise Meren

De gemeente Bussum wilde haar bestemmingsplannen gaan actualiseren en flexibiliseren, daarbij is de mogelijkheid om dit te doen via de Chw snel opgepakt.¹⁹⁰ Echter is de gemeente Bussum samen met de gemeente Naarden en de gemeente Muiden gefuseerd tot de gemeente Gooise Meren. Hierdoor is het werken aan een omgevingsplan een beetje op een zijspoor komen te staan. Toch heeft de gemeente een concept omgevingsplan als demonstratie online staan.¹⁹¹ Voor deze gemeente is een interview afgenomen met mevrouw Steenbakkers, beleidsadviseur Omgevingsrecht, afdeling Mens en Omgeving. Dit interview is te vinden in bijlage C.

Omgevingswet

Participatie staat hoog in het vaandel bij de gemeente Gooise Meren en het op gelijke voet samenwerken tussen burger en overheid wordt daarom als iets zeer positiefs gezien. Het is iets wat voortvloeit uit de ontwikkelingen in de maatschappij. Gezien de fusie, waardoor de gemeente Gooise Meren is ontstaan, wordt de uitstel van de Omgevingswet ook niet als iets verkeers gezien. Al hoewel de opleveringsdatum voor het omgevingsplan Bussum daarmee niet is verplaatst. Verder wordt het zoekproces naar een goedwerkend digitaal systeem wel gezien als een groot minpunt van de nieuwe wet.

Participatie en rechtszekerheid

Dit is nog niet gedaan bij de gemeente Gooise Meren, maar het idee is om met een kernpanel te werken. Op deze manier wil ze al heel vroeg haar plannen bij de burgers neerleggen en in subgroepen hierover in gesprek gaan. Daarbij wordt ook gekeken naar de kennis en ideeën die er zijn in de maatschappij. De gemeente Gooise Meren hoopt op deze manier de inspraak intensiever te maken en het formele proces van zienswijzen na een ontwerpplan om te draaien. De gemeente Gooise Meren wil tevens per locatie kijken of het mogelijk is om flexibiliteit en vrijheid te bieden, maar zij heeft ook veel gebieden die beschermd zijn. Deze wil zij zoveel mogelijk beschermen en in standhouden. De gemeente Gooise Meren wil vooral door de vroege participatie rechtszekerheid bieden door open te zijn over de vrijheid en flexibiliteit in een plan.

Omgevingsplan

Omdat de gemeente Gooise Meren door de fusering hiermee niet heeft kunnen starten, valt nog weinig te zeggen over het omgevingsplan. Ze is vooral nog bezig met kijken wat de mogelijkheden zijn. Verder is het opstellen van een omgevingsvisie prioriteit geworden na de fusie. De gemeente Gooise Meren wil gebruik maken van het verbrede begrip fysieke leefomgeving door ook onderwerpen, zoals gezondheid en delen van de algemene plaatselijke verordening mee te nemen in het omgevingsplan. Om dit mogelijk te maken, wil gemeente Gooise Meren ook breder overleggen plegen met meer partijen, zoals de brandweer, omgevingsdienst en gemeentelijke gezondheidsdienst.

¹⁹⁰ 'Bussum: Bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied', aandeslagmetdeomgevingwet.nl (klik op: *aandeslagkaart > Bussum*).

¹⁹¹ Concept omgevingsplan Gooise Meren, www.tercera.nl (klik op: *Omgevingsplanviewer (CHW) > omgevingsplan Gooise Meren*).

Advies

Het advies van de gemeente Gooise Meren is kort maar krachtig. Zorg dat de mogelijkheden voor flexibiliseren zijn geïnventariseerd en zorg dat je burgers een stem krijgen bij de ontwikkelingen.

5.3 Gemeente Oldenzaal

De gemeente Oldenzaal is al heel vroeg begonnen met de Omgevingswet. Bij het opstellen van haar structuurvisie in 2010 had de gemeente het idee dat dit op een andere manier moest, een vernieuwende manier. Deze structuurvisie is uiteindelijk in 2014 vastgesteld en daarmee is snel besloten om de manier van werken voort te zetten door gebruik te maken van de mogelijkheden van de Chw in aanloop op de Omgevingswet.¹⁹² De trekkers van deze kar waren de heer Van Uum en de heer Oude Avenhuis. Deze heren zijn in een gezamenlijk interview gevraagd naar de ervaring van het werken in de geest van de Omgevingswet. Beide heren zijn werkzaam in het domein Ruimte, team Ontwikkeling van de gemeente Oldenzaal. Zie voor het interview ook de bijlage D.

Omgevingswet

De Omgevingswet zal ervoor zorgen dat alles integraal kan worden afgewogen met kwalitatieve omschrijving, echter heb je hier wel meer tekst voor nodig. Als je vervolgens (digitaal) kan inzoomen op de onderwerpen die je nodig hebt, zou dit wel een verbetering kunnen zijn van het huidige systeem. Ook het anders werken en anders denken wordt door de gemeente Oldenzaal heel erg aangemoedigd. Zij merkte al in haar omgeving dat hierom werd gevraagd, dus zij is blij met aansluiting van de wetgeving hierop.

Participatie en rechtszekerheid

Bij het maken van de nieuwe structuurvisie heeft de gemeente Oldenzaal al gebruik gemaakt van een uitgebreid participatieproces. Daarom is besloten om bij het maken van het concept omgevingsplan dit eerst goed binnen de eigen organisatie af te stemmen. Wel merkt de gemeente Oldenzaal dat initiatiefnemers heel alert zijn op de veranderingen en de open houding van de gemeente, maar niet door iedere burger wordt dit aangejuicht. In sommige gevallen verwacht men toch nog dat de gemeente het besluit en de verantwoording neemt. De gemeente Oldenzaal verwacht ook dat meer begrip wordt gecreëerd doordat verschillende partijen met elkaar in gesprek zijn. Op deze manier denk zij dat meer duidelijkheid, en dus een ander soort rechtszekerheid, wordt bereikt. Niet langer zal sprake zijn van de schijnzekerheid van het bestemmingsplan. Toch zegt zij dat er altijd mensen zullen zijn die het niet eens zijn met een besluit, initiatief of plan, maar als het participatie- en vaststellingproces goed verlopen is, dan heeft de gemeente zich nergens druk over te maken.

Omgevingsplan

Bij het opstellen van het omgevingsplan liep de gemeente Oldenzaal niet echt tegen directe problemen aan. Wel merkten de heren op dat een hele andere rol van de overheid wordt verwacht, waar veel ambtenaren nog aan moeten wennen. Gelukkig zijn de meeste collega's zeer enthousiast over de nieuwe manier van werken. Dus langzaam maar zeker merken de heren dat de gehele gemeente Oldenzaal langzaam in de veranderpositie terecht komt.

¹⁹² 'Oldenzaal: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied', aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: [aandeslagkaart](#) > [Oldenzaal](#)).

Advies

De heer Van Uum en de heer Oude Avenhuis adviseren om vooral een bureau in de arm te nemen, zoals zij dat ook hebben gedaan. Verder zeggen zij dat het verstandig is om een adviesgroep binnenstad op te richten, waarin verschillende partijen zijn vertegenwoordigd. Wat verder volgens hun heel belangrijk is om te zorgen voor een duidelijk einddoel, bijvoorbeeld door middel van een verkenningsdocument. Maar als allerbelangrijkste: vooral doen en durf fouten te maken.

5.4 Gemeente Breda

Voor de gemeente Breda zijn twee afzonderlijke interviews gehouden met de heer Koning en mevrouw Remijn. Deze zijn beide opgenomen in bijlage E en bijlage F van dit rapport. De heer Koning is projectleider Omgevingswet (integraal beleid) bij de afdeling Ruimte en Vastgoed Ontwikkeling. Mevrouw Remijn is planologisch jurist voor de afdeling Ruimte. De gemeente Breda is begonnen met het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte onder de Chw om te kunnen werken in de geest van de Omgevingswet.¹⁹³ Ten tijde van beiden interviews was de gemeente nog bezig met het opstellen van het concept omgevingsplan Breda Zuidwest. Inmiddels is dit 12 december 2017 ter inzage gelegd.¹⁹⁴

Omgevingswet

De bestuurlijke afwegingsruimte die de Omgevingswet geeft wordt als een groot pluspunt gezien. Op deze manier kunnen normen en eisen op een zeer specifiek lokaal niveau worden afgesteld. Ook de samenwerking die de Omgevingswet afdwingt wordt als een positief ervaren. Niet alleen intern, maar ook externe samenwerking met verschillende partijen is zeer van belang. Als minpunt wordt gezien dat er nog veel onduidelijkheid is. De wet is er al wel, maar er moet nog veel aanvullende wetgeving komen en dat geeft onrust. Veel meer moet op gemeentelijk niveau worden geregeld en men kan minder naar het Rijk kijken. Ondanks de uitstel zal gemeente Breda vooral gewoon door gaan met haar experimenten en de tijd gebruiken om nog meer uit te proberen.

Participatie en rechtszekerheid

Voor de participatie heeft gemeente Breda gebruik gemaakt van het proces Design Thinking. Design Thinking is een methodiek om complexe problemen op te lossen met frisse innovatieve oplossing, samen met de klant.¹⁹⁵ In dit geval was de klant een groep stakeholders, die verschillende belangen vertegenwoordigden, zowel van overheden, als burgers, winkeliers, horeca en ondernemers. Deze stakeholders zaten direct bij de ambtenaren aan tafel om mee te praten over welke thema's en wat zij belangrijk vonden in hun wijk, Breda Zuidwest. Door deze methodiek is meer begrip voor elkaar gecreëerd en zijn samenhangende belangen gevonden. Op die manier konden conflicten worden opgelost of voorkomen of samen worden nagedacht over oplossingen. Als tweede is ook een website opgesteld, zodat iedereen vanuit het plangebied, ook online kon reageren. Deze website is tevens opgesteld samen met de burgers en iedereen kon hierop stellingen plaatsen of op geplaatste stellingen stemmen en reageren. Echter leidde dit tot het probleem dat weliswaar veel reacties werden opgehaald, maar ook reacties waar niks mee kon worden gedaan. Enerzijds omdat het dingen waren die niet in het omgevingsplan worden geregeld, anderzijds omdat het ging om een bestaand gebied. Verder had de gemeente Breda gekozen om geen plannen van te voren op te stellen en alles te doen in samenwerking met de stakeholders.

¹⁹³ Breda: Bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: [aandeslagkaart > Breda](#)).

¹⁹⁴ Inspraak Omgevingsplan Breda Zuidwest, *Stcrt.* 2017, 71954.

¹⁹⁵ 'Design Thinking', www.de-innovator.nl (klik op: *Expertise > Design Thinking*).

De gemeente Breda wil ook haar werkprocessen aanpassen als een initiatief wordt aangedragen, zodat eerst naar de buurt wordt gekeken en het een dus een gedragen plan is als het bij de gemeente wordt aangedragen. Echter levert dit wel vragen op, want afvinklijstjes kunnen niet meer worden gebruikt. Momenteel is ook nog niet sprake van een eenduidige regel wanneer wel of geen sprake is van voldoende participatie door een initiatiefnemer. Tevens zal flexibiliteit tegenover rechtszekerheid altijd een spanningsveld blijven en in sommige gevallen moet de gemeente gewoon een besluit moet nemen. Als het goed gemotiveerd is, zal het bij de RvS standhouden. Daarbij wordt ook gewezen op de schijnzekerheid van het bestemmingsplan, waarbij vaak genoeg wordt afgeweken van de regelingen.

Omgevingsplan

De gemeente Breda heeft bij haar experiment omgevingsplan Breda Zuidwest verschillende doelen gesteld waarmee zij wilde oefenen. Een van die doelen was om alle verordeningen en regelingen over de fysieke leefomgeving te bundelen en samen te brengen in het omgevingsplan. Vooral de verschillende schrijfstijlen en bedoelingen van de documenten leverden heel wat problemen op. Daarom is besloten om zoveel mogelijk beleidsneutraal over te gaan en op een later moment nogmaals kritisch naar de verschillende verordeningen en beleidsstukken te kijken. Een geheel ander probleem met het opstellen van het omgevingsplan was het digitale systeem. De gemeente Breda wilde haar omgevingsplan op een bepaalde manier weergeven hetgeen helaas nog niet mogelijk is met ruimtelijkeplannen.nl. Dit betekent dat zij hierin heel erg heeft moeten schipperen met wat wel en niet mogelijk was. Een tijd lang heeft de gemeente wel de ambitie gehad om een eigen viewer op te stellen, maar hier is toch vanaf gezien omdat dit te duur zou worden voor de tijdelijkheid van het programma. In het volgende plan, bedrijventerrein Krogten, wil de gemeente Breda hierin gaan verbeteren door op leuke en innovatieve manieren nadenken over hoe ruimtelijkeplannen.nl kan worden gebruikt.

Advies

Het advies is vooral om te gaan experimenteren. In de werkprocessen en samenwerking intern zal het nodige veranderen, dus probeer daar alvast mee te oefenen. Verder is het goed om kritisch te kijken naar welk beleid en verordeningen de gemeente Roosendaal heeft en deze te inventariseren als voorbereiding op de Omgevingswet en het omgevingsplan. Om flexibiliteit te winnen, is het belangrijk om te focussen op de bestuurlijke afwegingsruimte. Echter is het wel belangrijk om dit in samenspraak te doen met de omgeving.

5.5 Gemeente Enschede

De heer Van Snellenberg had vooral een zeer kritische houding naar de Omgevingswet toe in het interview naar de ervaringen van de gemeente Enschede. De heer Van Snellenberg is programmamanager Omgevingswet bij de gemeente Enschede. Het volledige interview is opgenomen als Bijlage G. De gemeente Enschede was gestart met twee projecten in het kader van de Chw. Het eerste project is het Binnensingelgebied, ofwel het centrum van Enschede.¹⁹⁶ Het andere project was ontwikkelingsgebied Luchthaven Twente, waarbij de voormalige luchtmachtbasis moest worden omgevormd tot een aantrekkelijk gebied met natuur, bedrijven, wonen en vermaak.¹⁹⁷ Echter, beide projecten zijn helaas vroegtijdig beëindigd.

¹⁹⁶ 'Enschede: Binnensingelgebied', aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *aandeslagkaart* > *Enschede*).

¹⁹⁷ 'Enschede: Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.', aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *aandeslagkaart* > *Enschede*).

Omgevingswet

De Omgevingswet verandert maar weinig qua regelgeving. Het is vooral een verandering in houding en gedrag. De Omgevingswet geeft maar weinig extra ruimte en nieuwe regels, volgens de heer Van Snellenberg. Dit is ook de reden dat is gestopt met de beiden projecten, al hoewel bij het luchthavengebied ook de politiekgevoeligheid een rol speelde. Echter betekent het stoppen van de projecten met de Chw niet dat gemeente Enschede niet langer nadenkt over de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengen. Alhoewel de heer Van Snellenberg wijst op het feit dat veel met de huidige regels ook al mogelijk is, zolang sprake is van voldoende belang en urgentie. Zo haalt hij de wijk Roombeek aan. Een wederopbouwwijk na de vuurwerkramp in Enschede die geheel tot stand is gekomen door participatie en flexibiliteit met de huidige regelgeving.

Participatie en rechtszekerheid

Participatie is niet altijd mogelijk. Bij sommige besluiten is het beter om heel duidelijk aan te geven dat participatie niet kan plaatsvinden. De heer Van Snellenberg geeft aan dat het belangrijk is dat niet alsof wordt gedaan over de mogelijkheid tot participatie. In sommige gevallen moet volgens de participatieladder worden gekozen voor een gesloten autoritaire stijl, bijvoorbeeld als een asielzoekerscentrum moet worden opgericht. Verder vraagt hij zich ook af of mensen echt wel interesse hebben om overal over mee te praten. Binnen de gemeente Enschede moet ook nog worden gekeken hoe de participatie het beste kan worden aangepakt, maar ook naar hoe initiatieven moeten worden beoordeeld. Participatie hierbij is namelijk verplicht, maar het hebben van een draagvlak is niet verplicht. Dus dat zijn zeker dingen waar de gemeente Enschede nog verder aandacht aan wilt besteden.

Omgevingsplan

Zoals eerder genoemd, de projecten van de Chw zijn stilgelegd, maar de gemeente Enschede is wel nog aan het experimenteren. De gemeente probeert te kijken op welke manier zij ruimte kan bieden voor mooie projecten, zonder dat ongewenste projecten tot stand kunnen komen. De gemeente zal hierbij vooral gebruik maken van maatwerk. Echter is het geven van ruimte maar voor een beperkt aantal gebieden mogelijk. Veel bestaande woongebieden worden toch overgenomen in een voornamelijk conserverend omgevingsplan. Tevens wordt gezegd dat als veel generieke regels worden opgesteld, alleen maar meer wordt afgeweken. Dat is nu al het geval en als men meer regels gaat maken, zal dat enkel toenemen. Daarom probeert gemeente Enschede het beleid en de verordeningen die ze nu heeft te comprimeren. Op die manier zal het beleid duidelijker worden. Hierna wil zij nogmaals een kritische blik werken op de bepalingen die overblijven. De vraag is verder nog of dit direct aan ieder kavel in het plan gaat worden gekoppeld, of dat de gemeente dit op een andere manier gaat indelen.

Advies

Het advies van de heer Van Snellenberg is driedig. Ten eerste wordt gezegd dat de gemeente Roosendaal vooral moet gaan doen wat de gemeente belangrijk vindt om te doen. Niet omdat de Omgevingswet het zegt, maar omdat de eigen ambities zo zijn. Ten tweede zal de gemeente Roosendaal haar manier van participatie moeten vormgeven en daarbij te kijken wat de mensen zelf nu eigenlijk aan participatie verwachten. Als laatste wordt aangegeven dat het verstandig is om bij projecten en initiatieven vooral een faciliterende en ondersteunende rol aan te nemen, in plaats van een project of initiatief gelijk over te nemen.

5.6 Gemeente Roosendaal

De gemeente Roosendaal is één van de zes gemeentes van de samenwerkingsvorm De6. De andere gemeentes zijn Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Rucphen en Zundert. Deze samenwerking was in eerste instantie opgezet om te voldoen aan de kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving. In maart 2015 is echter besloten om ook een werkgroep Omgevingswet op te starten om samen te werken aan de implementatie van de Omgevingswet. Inmiddels heeft de werkgroep op 1 maart 2017 het document 'Implementatie Omgevingswet. Een dynamisch plan van aanpak voor de De6' uitgebracht. In dit plan van aanpak wordt nog uitgegaan van de invoeringsdatum 1 juli 2019. Verder wordt in dit plan van aanpak de hoofdlijnen aangegeven van hoe de gemeentes uit de De6 zich gaan voorbereiden op de invoering van de Omgevingswet. Met betrekking tot het omgevingsplan is dit nog vrij summier.¹⁹⁸ Het document wordt echter niet voor niets dynamisch genoemd, want het is de bedoeling dat het verder wordt aangevuld en bijgesteld aan de hand van de ontwikkelingen.

Volgens de planning uit het Plan van Aanpak zal eerste een omgevingsvisie worden opgesteld en in het tweede kwartaal van 2018 zal worden begonnen aan het traject omgevingsplan.¹⁹⁹ Hierin volgt de gemeente Roosendaal dus min of meer hetzelfde traject als gemeente Oldenzaal en de gemeente Gooise Meren. Bij het traject omgevingsplan zal eerst het huidige beleid worden geïnventariseerd en worden aangepast, zodat het kan worden opgenomen in het omgevingsplan. Vervolgens wordt een specifiek plan van aanpak voor het omgevingsplan opgesteld, daarna zal gefaseerd worden begonnen met het opstellen en vaststellen van het omgevingsplan.²⁰⁰ Dit is dus ook weer consistent met wat de gemeente Oldenzaal doet, waarbij het plan van aanpak dus kan worden gezien als een verkenningsdocument.

Op het gebied van participatie wordt echter niks gezegd in het plan van aanpak van de De6. Een uitgebreid participatieproject, zoals Breda heeft gedaan, is misschien wel interessant, maar niet geschikt voor de binnenstad. De binnenstad is een bestaand gebied, waardoor men beperkt is in de ruimte die kan worden gegeven. De kans dat hierdoor veel onbruikbare reacties worden opgehaald, zoals in Breda, is groot. Het werken met een kernpanel, zoals de gemeente Gooise Meren van plan is, zou een betere optie zijn. In principe kan hiervoor gebruik worden gemaakt van de organisatie 'Hart voor de Binnenstad' waarin veel verschillende partijen al zijn vertegenwoordigd. Het opstellen van een website is eveneens een mogelijkheid, maar ook hier moet goed worden gekeken naar de bruikbaarheid van de reacties die het zal leveren.

¹⁹⁸ Plan van Aanpak De6 2017, p. 12.

¹⁹⁹ Plan van Aanpak De6 2017, p. 12.

²⁰⁰ Plan van Aanpak De6 2017, Bijlage I, p. 19.

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de centrale vraag van dit onderzoeksrapport: welke aanbevelingen voor gemeente Roosendaal, Team RO, zijn er af te leiden uit een analyse van de Omgevingswet, de onderliggende AMvB's en regelingen, parlementaire stukken en het huidige bestemmingsplan 'Binnenstad' op het gebied van rechtsbescherming en rechtszekerheid en voor het opstellen van een flexibel omgevingsplan? Allereerst zal worden besproken wat de wettelijke basis en eisen zijn voor een omgevingsplan. Hierna komen de onderwerpen rechtszekerheid en rechtsbescherming met betrekking tot het omgevingsplan aan bod. Vervolgens worden de wensen van de gemeente Roosendaal voor specifiek haar binnenstad besproken. Het laatste deel van dit hoofdstuk is gericht op de ervaringen van andere gemeentes met de Omgevingswet.

6.1 Omgevingswet en omgevingsplan

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving.²⁰¹ In deze wet zullen verschillende wetten van het huidige omgevingsrecht worden opgenomen en samengevoegd. Het omgevingsplan is één van de zes kerninstrumenten uit deze wet.

6.1.1 Wettelijke basis

De gemeenteraad wordt aangewezen om één omgevingsplan vast te stellen voor het gehele grondgebied met daarin regels over de fysieke leefomgeving.²⁰² Bestuursorganen dienen bij hun taken en bevoegdheden rekening te houden met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.²⁰³ Een gemeente moet dus de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarborgen, maar wel ruimte geven tot het benutten van deze fysieke leefomgeving. Deze beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, waarbij rekening wordt gehouden met de duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

De fysieke leefomgeving bepaalt dus niet alleen de reikwijdte van de wet, maar ook voor welke aspecten gemeentes regels kunnen opstellen in het omgevingsplan.²⁰⁴ Verder geldt een algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving voor een ieder.²⁰⁵ De gemeentes kunnen op deze manier burgers, bedrijven en initiatiefnemers aanspreken op de plicht om negatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, te beperken of te compenseren.²⁰⁶ Echter, de gemeente zal hierbij terughoudend moeten handhaven met eerst een waarschuwing en eventuele aanwijzingen, afspraken of voorschriften, voordat zwaardere sancties worden opgelegd op bestuursrechtelijk of strafrechtelijk niveau.²⁰⁷

6.1.2 Wettelijke eisen

Iedere gemeente moet één omgevingsplan voor het gehele gebied opstellen waarin alle gemeentelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden opgenomen.²⁰⁸ Door het subsidiariteitsbeginsel mogen deze regels niet in strijd zijn met de regels van het Rijk of de provincie.²⁰⁹

²⁰¹ Art. 1.2 Ow.

²⁰² Art. 2.4 Ow.

²⁰³ Art 2.1 Ow jo art. 1.3 Ow.

²⁰⁴ Art. 1.2 lid 2 Ow.

²⁰⁵ Art. 1.6 Ow.

²⁰⁶ Art. 1.7 Ow.

²⁰⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 48 (MvT).

²⁰⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33962, 20.

²⁰⁹ Art. 117 lid 2 Gemeentewet jo art. 115 lid 2 Provinciewet.

Bevoegd gezag

Het vaststellen van een omgevingsplan is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad.²¹⁰ Bij delegatiebesluit kan tevens het College de bevoegdheid worden toebedeeld om regels vast te stellen voor delen van het omgevingsplan.²¹¹

Procedure

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing op het vaststellen en/of wijzigen van een omgevingsplan.²¹² Voor zover geen specifieke bepalingen zijn opgenomen in de Omgevingswet, dient de procedure van de Awb te worden gevolgd. De gemeenteraad moet allereerst bekend maken dat zij van plan is een omgevingsplan vast te stellen of wijzigen.²¹³ Vervolgens wordt het ontwerp-omgevingsplan zes weken ter inzage gelegd, zodat zienswijzen en adviezen kunnen worden ingebracht.²¹⁴ Na de verwerking van de ingebrachte zienswijzen wordt het omgevingsplan vastgesteld door de gemeenteraad. Het vaststellingsbesluit moet worden gepubliceerd in de Staatscourant en online, waarbij het nogmaals ter inzage wordt gelegd.²¹⁵ Vier weken na de dag van bekendmaking treedt het omgevingsplan, of de wijziging, in werking.²¹⁶

Inhoud

In een omgevingsplan moet minimaal een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zijn opgenomen.²¹⁷ De gemeenteraad moet dus zorgen dat ieder object in de fysieke leefomgeving van haar grondgebied een gebruiksdoel of status krijgt toegedeeld. Tevens kan ook worden aangegeven welke functies juist niet zijn toegestaan op een bepaalde locatie. Buiten de verplichting tot het toedelen van functies aan locaties voor haar gehele grondgebied heeft de gemeenteraad nog de mogelijkheid verschillende andere regels op te nemen in het omgevingsplan.²¹⁸ Zo kan worden bepaald dat een meldingsplicht geldt voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten.²¹⁹ In het omgevingsplan kan de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften of -regels worden opgenomen, zodat in specifieke situatie concrete regels kunnen worden opgesteld.²²⁰ Om te voorkomen dat nieuwe ontwikkelingen en het gebruik van nieuwe technieken niet worden gefrustreerd, kan door de gemeente worden bepaald om gelijkwaardigheidsregels op te nemen.²²¹

In het omgevingsplan kunnen beoordelingsregels, aanvraagvereisten en de mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften worden opgenomen voor omgevingsvergunning bouw- en omgevingsplanactiviteiten.²²² Als een gemeente regels wilt stellen voor het verhalen van kosten in geval van grondexploitatie, dan moet dit worden opgenomen in het omgevingsplan.²²³ Dit kan enkel voor bij AMvB aangewezen bouwactiviteiten en kosten.²²⁴ Verder kan een gemeente kiezen om omgevingswaarden op te nemen in haar omgevingsplan.²²⁵ Als een gemeente hiervoor kiest, is zij verplicht om in haar omgevingsplan op te nemen hoe zij dit gaat monitoren.²²⁶

²¹⁰ Art. 2.4 Ow.

²¹¹ Art. 2.8 Ow.

²¹² Art. 16.30 lid 1 Ow.

²¹³ Art. 16.29 Ow jo art. 3:12 Awb.

²¹⁴ Art. 3:11 Awb jo art. 3:16 Awb.

²¹⁵ Art. 3:44 lid 1 Awb jo art 3:12 lid 2 Awb.

²¹⁶ Art. 16.78 Ow.

²¹⁷ Art. 4.2 Ow.

²¹⁸ Van der Velde 2016, p. 109.

²¹⁹ Art. 4.4 Ow.

²²⁰ Art. 4.5 Ow en art. 4.6 Ow.

²²¹ Art. 4.7 Ow.

²²² Art. 5.19 lid 1 Ow; art. 16.55 Ow; art. 5.34 lid 4 Ow.

²²³ Art. 12.3 Ow.

²²⁴ Art 12.1 Ow.

²²⁵ Art. 2.11 Ow.

²²⁶ Art 20.2 Ow.

6.1.3 Aanbevelingen

De gemeente Roosendaal kan vooral veel gebruik maken van de functie ‘monument’ om zo het historische lint te beschermen en toch flexibiliteit voor de rest van het omgevingsplan te bieden. Verder wordt aangeraden om met een brede functieaanwijzing te werken. Ook is het opnemen van gelijkwaardigheidsregels een goed idee voor de binnenstad, zodat innovatieve manieren om projecten te realiseren worden ondersteund. Om monumentale panden te beschermen is het opnemen van regels om voorschriften te kunnen verbinden aan de omgevingsvergunning aan te raden. Met betrekking tot het opnemen van omgevingswaarden en exploitatieregels wordt de gemeente Roosendaal erop gewezen om goed af te wegen of dit wenselijk is in verband met de beperking van de flexibiliteit van het plan.

6.2 Rechtsbescherming en rechtszekerheid

Het bieden van rechtsbescherming en rechtszekerheid is zeer belangrijk. Het is belangrijk dat een burger weet waar hij aan toe is, maar ook wat hij kan doen als hij het niet eens is met een besluit van de overheid.

6.2.1 Rechtsbescherming

Net als bij de procedures tot vaststelling van het omgevingsplan zal met betrekking tot de rechtsbescherming aansluiting worden gezocht bij de systematiek van de Awb.

Hoofddregel is dat beroep in eerste aanleg openstaat bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS.²²⁷

Omgevingsplan

De eerste vorm van rechtsbescherming is het indienen van zienswijzen door een ieder tijdens de terinzagelegging van het ontwerp-omgevingsplan.²²⁸ Na vaststelling van het omgevingsplan kan direct beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS. Beroep kan gedurende zes weken worden ingesteld door belanghebbenden.²²⁹ Het omgevingsplan kent geen automatische schorsende werking als er een voorlopige voorziening wordt aangevraagd, om zo de rechtszekerheid te garanderen.²³⁰ Tegen de wijziging van een omgevingsplan na goedkeuring van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit staat echter geen zienswijzen open.²³¹ Dit om te voorkomen dat een toegestane situatie opnieuw wordt beoordeeld.

Omgevingsvergunning

Tegen het verlenen en weigeren van de omgevingsvergunning staat bezwaar en vervolgens beroep bij twee instanties open. Verder is de *lex silencio positivo* afgeschaft om de rechtszekerheid te versterken.²³² In geval van de omgevingsvergunning geldt geen automatische schorsende werking als bezwaar of beroep wordt ingesteld, tenzij een verzoek tot voorlopige voorziening is ingediend vóór de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning. Voor ieder omgevingsbesluit geldt dat de vergunning twee weken na bekendmaking of mededeling in werking treedt.²³³ In sommige gevallen is de openbare uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing op de omgevingsvergunning, maar de specifieke gevallen zullen worden aangegeven in de AMvB.²³⁴

²²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 299 (MvT).

²²⁸ Art. 16.23 Ow.

²²⁹ Art 16.30 lid 2 Ow jo art. 3:45 lid 2 Awb jo art. 6:7 Awb.

²³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 573 (MvT).

²³¹ Art. 16.31 Ow.

²³² Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 227 (MvT).

²³³ Art. 16.79 Ow.

²³⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 226 (MvT).

Projectbesluit

Als een projectbesluit wordt genomen dat in strijd is met de regels van een omgevingsplan, betekent dit dat de strijdige regels van het omgevingsplan van rechtswege wijzigen.²³⁵ Tegen deze wijziging staat geen extra rechtsbescherming open. Het projectbesluit wordt voorbereid door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.²³⁶ Dit geeft de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen en het instellen van direct beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS. Ook voor het projectbesluit geldt enkel een schorsende werking als de voorlopige voorziening wordt verzocht voor de inwerkingtreding van het besluit.²³⁷

6.2.2 Rechtszekerheid

Het omgevingsplan geeft vooral veel procedurele zekerheid. Inhoudelijk worden niet veel regels of voorschriften gesteld door de Omgevingswet. Dit is duidelijk te zien bij het onderwerp participatie. Het DSO draagt wel bij aan de inhoudelijke rechtszekerheid van het omgevingsplan, gezien de actualisatieplichten, inzichtelijkheid en het gebruiksgemak.

Participatie

Ondanks de verplichting tot participatie bestaat geen wettelijke invulling van dit proces. De enige wettelijke eis is dat bij de kennisgeven tot vaststelling van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe de gemeente de participatie gaat vormgeven en dat de resultaten van het participatieproject deel uitmaken van de motivering van het vaststellingsbesluit.²³⁸ Voor omgevingsvergunningen geldt in principe hetzelfde. Hier zijn initiatiefnemers ook vrij om zelf te bepalen hoe zij het participatieproces indelen.²³⁹ Dit in tegenstelling tot het projectbesluit dat juist een zeer duidelijk participatietraject heeft.²⁴⁰

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het DSO zorgt ervoor dat de meest actuele versie van het omgevingsplan beschikbaar is voor een ieder. Dit geeft toch enige inhoudelijke zekerheid. Gemeentes zijn verplicht om hun omgevingsplannen op te nemen in het DSO.²⁴¹ Op deze manier zal het duidelijk zijn voor de burgers, bedrijven en initiatiefnemers welke regels gelden op welke locatie.²⁴² Zienswijzen en bezwaar kunnen tevens via het DSO worden afgehandeld, waardoor de rechtsbescherming en -zekerheid worden versterkt.²⁴³

6.2.3 Aanbevelingen

Zeker met betrekking tot participatie kan de gemeente Roosendaal nog heel wat verbeteren. Zij voldoet weliswaar door haar inspraakverordening aan de minimale eis om een participatietraject te hebben. De gemeente wordt daarom aangeraden dit traject verder aan te passen en te verbeteren. Dit kan een interessant vervolgonderzoek zijn, waarbij wordt gekeken naar de opties van social media, websites, interactieve inspraakmomenten of het gezamenlijk opstellen van een ontwerp-omgevingsplan. De samenwerking die tot stand is gekomen voor het opstellen van het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad' werd door de betrokken partijen als zeer prettig ervaren en kan wellicht worden voortgezet. Met betrekking tot participatie bij de omgevingsvergunningen wordt aangeraden om initiatiefnemers te wijzen op hun participatieplicht. Hierbij kan de gemeente Roosendaal aanbieden om te faciliteren of te ondersteunen.

²³⁵ Art. 5.52 Ow.

²³⁶ Art. 16.71 Ow.

²³⁷ Stibbe 2015, p. 62.

²³⁸ Art. 8.1 Concept Omgevingsbesluit, versie juni 2017.

²³⁹ Concept Omgevingsbesluit, versie juni 2017, p. 67 (NvT).

²⁴⁰ Art. 5.47 Ow en art. 5.48 Ow.

²⁴¹ Art. 16.2 Ow.

²⁴² Visie DSO 2016, p. 30.

²⁴³ Visie DSO 2016, p. 15.

Verder wordt de gemeente Roosendaal geadviseerd om het DSO te gebruiken om meer rechtszekerheid te geven aan haar omgevingsplan. Zeker in dynamische gebieden, zoals de binnenstad, kan dit systeem veel bieden. Bij omgevingsvergunningen planactiviteit is de regel dat ten hoogste na vijf jaar het omgevingsplan dient te worden geactualiseerd naar de op dat moment bestaande situatie.²⁴⁴ Het aannemen van een vervroegde actualisatieplicht bij omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit wordt ten eerste aangeraden om optimale rechtszekerheid te bieden.

6.3 Binnenstad Roosendaal

De binnenstad van Roosendaal bestaat deels uit historische linten en ondanks vele ontwikkelingen is de breuklijn tussen oud en nieuw blijven bestaan. De binnenstad van Roosendaal komt verbrokkeld over. De wens is voornamelijk om oud en nieuw te verbinden en het historische hart te behouden.

6.3.1 Huidige situatie

De bedoeling van de gemeente Roosendaal was om met haar huidige bestemmingsplan een flexibele en uitnodigende planologische regeling voor de binnenstad op te stellen.²⁴⁵ Zij wilde daarbij een faciliterende en stimulerende rol aannemen ten opzichte van nieuwe ontwikkelingen. Het huidige bestemmingsplan Binnenstad maakt gebruik van twaalf bestemmingen en drie dubbelbestemming. De bestemmingen zijn zeer breed opgesteld, waardoor uitwisseling van functies binnen de bestemmingen mogelijk is. Op deze manier is ruimte gecreëerd voor ontwikkelingen en veranderingen in de binnenstad. Dus het is zeker een flexibel bestemmingsplan. Echter moeten deze ontwikkelingen wel voldoen aan de eisen van het beleid van de gemeente Roosendaal. Ook kent het plan een bepaalde mate van schijnzekerheid. Van veel verbodsbepalingen wordt toch de mogelijkheid gegeven af te wijken door middel van een omgevingsvergunning van het College.

6.3.2 Wensen

In de structuurvisie Roosendaal 2025 wordt wel aandacht aan de binnenstad gewijd, maar dit is niet specifiek. De belangrijkste punt is het behoud van het historische lint van Roosendaal.²⁴⁶ Daarnaast is aangegeven dat de stad compacter moet worden gemaakt en dat meer mogelijkheden moeten komen voor vermaak en ontspanning door bijvoorbeeld parken.²⁴⁷ In de structuurvisie wordt verder aangegeven dat de gemeente geen uitbreiding wil van de bestaande detailhandel en horeca.²⁴⁸ In het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad' is een voorkeursscenario opgenomen en daarbij is een concept voorontwerpbestemmingsplan gemaakt. Dit is vrijwel al één op één overgenomen in het huidige bestemmingsplan. Hierbij ging het voornamelijk om te behouden wat er is en meer groen te creëren. Ook was het verbeteren van de bereikbaarheid van de binnenstad en het verbinden van de verschillende delen van de binnenstad een belangrijk punt. Verder komt de wens voor samenwerking tussen gemeente en ondernemers sterk naar voren, zowel door middel van overleggen wat de mogelijkheden zijn, maar ook door middel van participatie in de besluitvorming.

6.3.3 Toekomst

Er is al een duidelijke visie wat men wilt bereiken in de binnenstad van Roosendaal. Echter met de komst van de Omgevingswet zal het instrumentarium veranderen van het bestemmingsplan naar het omgevingsplan. Dus deze wensen zullen moeten vertaald worden naar het omgevingsplan.

²⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 180 (MvT).

²⁴⁵ Toelichting Bestemmingsplan Binnenstad, p. 5.

²⁴⁶ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 29.

²⁴⁷ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 31.

²⁴⁸ Structuurvisie Roosendaal 2025, p. 30–32.

Flexibiliteit

Het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit kan worden ingedeeld naar vier verschillende modellen.²⁴⁹ Deze modellen variëren van veel rechtszekerheid en weinig flexibiliteit naar weinig rechtszekerheid en veel flexibiliteit. Het is duidelijk dat voor de gemeente Roosendaal geldt dat zij flexibiliteit wil bieden, maar niet zonder rechtszekerheid op te geven. Vandaar dat voor de binnenstad een combinatie van model II en Model III het beste zou werken. Het geeft de mogelijkheid de historische waarden en monumenten te beschermen met specifieke gebruiks- en bouwregels, terwijl ruime gebruiks- en bouwregels kunnen worden opgesteld voor andere locaties om nieuwe initiatieven mogelijk te maken. Globale functieomschrijvingen en de opname van gemengde activiteiten zal ruimte geven voor ontwikkeling en functie-uitwisseling.

Beleid

In het huidige bestemmingsplan maakt de gemeente Roosendaal veel gebruik van onderliggend beleid. Bij het omgevingsplan zou dit beleid kunnen worden overgenomen in de regels. De bepalingen uit de APV op het gebied van fysieke leefomgeving kunnen worden opgenomen, alsmede welstandbepalingen en bepalingen met betrekking tot monumenten.

Indeling

Momenteel bestaan nog geen standaarden voor het omgevingsplan, maar verschillende varianten zijn ontstaan door de Chw – bestemmingsplan verbrede reikwijdte. De eerste variant, thema-indeling, lijkt sterk op het huidige bestemmingsplan. Het kent veel artikelen en regels, waarbij weinig vrijheid wordt gegeven en het dus onder Model I valt. Dit is een onwenselijke variant voor de gemeente Roosendaal. De tweede variant, beleidsindeling, is een Model III-plan. Deze variant kent veel vrijheden en open normen waar slechts enkele randvoorwaarden bij worden genoemd. Hoewel hier zeker elementen in zitten die de gemeente Roosendaal kan gebruiken is dit geen geschikte variant voor de Binnenstad. Het geeft te veel vrijheid en te weinig rechtszekerheid. De derde variant, functie-indeling, is ook een model III-plan. In deze variant worden veel activiteiten toegelaten binnen één functie, waardoor functie-uitwisseling mogelijk is. Verder geeft het een mooie overgang van de huidige situatie naar de wenselijke situatie van een gebied. Dit zou dus een goede variant kunnen zijn voor de binnenstad van Roosendaal. De laatste variant, gebiedsindeling, geeft meer mogelijkheden tot strakke beperkingen en is een Model II-plan. Het kent een indeling in algemene en zeer specifieke regels, wat overzichtelijk is opgesteld. Met betrekking tot de beschermende factoren die de gemeente Roosendaal wil opnemen in haar toekomstplan zou dit een zeer geschikte variant zijn.

6.3.4 Aanbevelingen

Voor het opstellen van een omgevingsplan voor de binnenstad wordt aanbevolen om gebruik te maken van een combinatie van de varianten functie-indeling en gebiedsindeling. Hierbij kan de indeling vanuit het rapport 'Roosendaal: Gezonde stad' de basis zijn voor de indeling van het gebied, waarbij tevens aan bepaalde objecten en locaties specifieke functies worden gegeven, zoals 'monument'. Specifieke regels kunnen worden opgenomen met betrekking tot bepaalde functies of gebieden. Zo kunnen voor de functie 'monument' specifieke gebruiks- en bouwregels gelden. Beide varianten zijn overzichtelijk en zullen daarom ook bijdragen aan de rechtszekerheid. Een element vanuit de variant beleidsindeling dat kan worden overgenomen, is de activiteitenmatrix. Dit geeft een snel en duidelijk overzicht welke activiteiten wel of niet mogelijk zijn in welk gebied. Tevens wordt de gemeente Roosendaal geadviseerd om duidelijk te inventariseren welk beleid en welke verordeningen te maken hebben met de fysieke leefomgevingen en op welke manier deze het beste kunnen worden meegenomen in het omgevingsplan.

²⁴⁹ Verkenningdocument Omgevingsplan 'Nieuwe Stedelijk Kerngebied' 2015, p. 7.

6.4 In de praktijk

De gemeente Roosendaal is uiteraard niet de enige gemeente die te maken krijgt met de Omgevingswet. Verschillende gemeentes zijn al begonnen met werken met de Omgevingswet door middel van experimenten of het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte van de Chw. Via de 'aandeslagkaart' is gekeken welke van deze gemeentes werken aan een omgevingsplan voor hun binnenstad.²⁵⁰

6.4.1 Omgevingswet

Over het algemeen wordt de Omgevingswet als iets zeer positiefs bevonden. Het sluit aan bij wat de maatschappij wilt en waar de maatschappij om vraagt. De Omgevingswet brengt meer inzichtelijkheid en duidelijkheid met zich mee voor de processen. Verdere zorgt het integrale karakter van de wet voor een betere samenwerking intern, maar ook met externe partijen, waardoor meer begrip en nieuwe inzichten worden behaald. Een groot minpunt is dat de wet nog veel inhoudelijke onduidelijkheid met zich meebrengt. Het geeft nog geen duidelijke blauwdrukken, zoals men vanuit het huidige omgevingsrecht is gewend. Het zorgt ervoor dat de cultuur en houding binnen een gemeente moet veranderen en dat is best veel werk. Verder wordt het nog niet werkende DSO ook als een groot minpunt ervaren.

6.4.2 Participatie en rechtszekerheid

De participatie wordt op veel verschillende manieren aangepakt. De gemeentes hebben ieder hun eigen aanpak afgestemd op hun burgers. Sommige gemeentes hebben de keuze gemaakt om eerst alles intern af te stemmen en nog te wachten met de participatie. Andere gemeentes zijn gelijk, zonder plannen, naar buiten getreden. Wat wel duidelijk naar voren kwam was dat het soms moeilijk is om mensen betrokken te houden over een langere periode en om de precieze wensen allemaal om te zetten naar iets wat past binnen het omgevingsplan. De gemeentes die al gebruik hebben gemaakt van participatie geven aan dat het interessant is en je op een andere manier leert kijken naar bepaalde dingen.

Met betrekking tot de rechtszekerheid wordt veel aangegeven dat in het huidige systeem eigenlijk sprake is van een schijnzekerheid. Omgevingsplannen zullen meer inzichtelijk zijn, dan de huidige bestemmingsplannen. Om de haverklap wordt afgeweken van het bestemmingsplan of een ontheffing of vrijstelling verleend, wat met de Omgevingswet niet meer mogelijk zal zijn. Qua rechtsbescherming wordt aangegeven dat dit niet veel zal wijzigen tegen over het huidige systeem. Als mensen het oneens zijn met beslissingen van de gemeente zal uiteindelijk de rechter toch moeten oordelen. Wel wordt hierbij weer teruggekoppeld naar de participatie, waarbij wordt aangegeven dat participatie het begrip vergroot. Hierdoor wordt minder weerstand tegen initiatieven verwacht, ook doordat initiatiefnemers op een vroeg moment hun idee kunnen aanpassen.

6.4.3 Omgevingsplan

De bestuurlijke afwegingsruimte die ontstaat wordt als iets heel goeds ervaren. Gemeentes kunnen hierdoor hun plannen echt afstemmen op hun gebied en de wensen die daar zijn. De mogelijkheid om meer aspecten dan alleen ruimtelijke ordening in de plannen mee te nemen wordt als positief ervaren, al brengt dit ook wat problemen met zich mee. Het is namelijk moeilijk om de verschillende schrijfstijlen op elkaar af te stemmen. Niet alleen van de verschillende afdelingen, maar ook van de verschillende beleidstukken. Regels zijn niet altijd even duidelijk geformuleerd, het ene stuk kent enkel verboden, terwijl het andere stuk spreekt over geboden. Dus het wordt als moeilijk ervaren om dit tot een geheel te krijgen en inzichtelijk te krijgen voor de burger. Ook hier komt het probleem met betrekking tot het DSO weer naar voren. Gemeentes hebben het geld niet om een eigen viewer te (laten) maken en met ruimtelijkeplannen.nl kan net niet wat men juist wel verwacht van een omgevingsplan.

²⁵⁰ 'Aandeslagkaart', aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

6.4.4 Advies

De rode draad door het advies van de verschillende gemeentes is om vooral aan de slag te gaan. Echter wordt hierbij vermeld dat een goed plan van aanpak zeer belangrijk is. Het is belangrijk dat duidelijk is wat gaat gebeuren en hoe dat gaat gebeuren. Verder wordt ook geadviseerd om te zorgen voor goede inventarisaties, zowel van de wensen die er zijn in de binnenstad, als welke verordeningen de gemeente Roosendaal al heeft. Een goede basis is van belang. Tot slot geven andere gemeentes ook aan dat dit juist het moment is om te proberen en te experimenteren. Fouten mogen gemaakt worden, juist daarvan kan worden geleerd, en niet alleen door de gemeente Roosendaal.

6.4.5 Aanbevelingen

De gemeente Roosendaal kan veel inspiratie halen uit de projecten van andere gemeentes. Echter is het ook belangrijk dat zij zelf ervaringen opdoet. Iedere gemeente en iedere gemeentelijke organisatie is anders en zal dus ook tegen andere dingen en problemen aanlopen. De gemeente Roosendaal heeft door middel van het plan van aanpak dat is gemaakt in de De6 al een algemene koers gesteld. Dus nu is juist het moment aangebroken om te kijken naar de mogelijkheden van deze nieuwe wet en te onderzoeken wat het beste zal werken voor de binnenstad en andere gebieden van de gemeente Roosendaal.

Literatuur

Van den Broek 2015

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

Van den Broek 2016

J. H. G. van den Broek, *Omgevingswet: Parlementaire geschiedenis, deel III – Staatsbladversie Omgevingswet (Stb. 2016, 156)*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016.

Damen e.a. 2012

Damen e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid. Bestuursprocesrecht*, Den Bosch: Boom Juridische Uitgevers 2012.

De Nijs en Tijssen 2016

P. de Nijs & W. Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2016.

Van der Velde 2016

J. van der Velde, *Werken met de Omgevingswet: Praktische handleiding met tips voor implementatie*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016.

Tijdschriftartikelen

Nijman, TO maart 2016, nr. 1/2

H. Nijman, 'Rechtsbescherming onder de Omgevingswet: op gelijkwaardig niveau?', *TO* maart 2016, nr. 1/2, p. 27–44.

Nijmeijer 2014

A.G.A. Nijmeijer, *Van bestemmingsplan naar omgevingsplan. Een uitnodigende ontwikkeling?*, in: R.C.J. Cremers e.a. (red.), *Terecht Bouwrecht. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2014.

De Snoo, Vastgoedrecht 2016, afl. 1

A. de Snoo, 'Omgevingsplan to the future', *Vastgoedrecht* 2016, aflevering 1, p. 33–35.

Van Angeren, TO maart 2016, nr. 1/2

J. R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO* maart 2016, nr. 1/2, p. 4–26.

Parlementaire stukken

Handelingen I 2016/17, 29.

Kamerstukken II 1958/59, 4233, 6, (MvA).

Kamerstukken II 2002/03, 28916, 3 (MvT).

Kamerstukken II 2007/08, 29385, 18.

Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3 (MvT).

Kamerstukken II 2013/14, 33962, 4.

Kamerstukken II 2014/15, 33962, 15.

Kamerstukken II 2014/15, 33962, 20.

Kamerstukken II 2014/15, 33962, 93.

Kamerstukken II 2016/17, 33118, 30.

Concept Omgevingsbesluit, versie juni 2017 (NvT).

Gewijzigd vastgesteld bestemmingsplan 'Binnenstad', *Stcrt.* 2017, 5104.

Inspraak Omgevingsplan Breda Zuidwest, *Stcrt.* 2017, 71954.

Jurisprudentie

RVS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2346.

Elektronische bronnen

Aandeslagmetdeomgevingswet.nl

‘Aandeslagkaart’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

‘Breda: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *aandeslagkaart > Breda*).

‘Bussum: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *aandeslagkaart > Bussum*).

‘Enschede: Binnensingelgebied’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *aandeslagkaart > Enschede*).

‘Enschede: Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *aandeslagkaart > Enschede*).

‘Interbestuurlijke samenwerking’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (*onderaan de homepage*).

‘Handvatten omgevingsplan’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *Thema's > Werken met de instrumenten > Omgevingsplan > Handvatten omgevingsplan*).

‘Oldenzaal: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *aandeslagkaart > Oldenzaal*).

‘Venlo: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl (klik op: *aandeslagkaart > Venlo*).

Bju.nl

‘Tijdschrift voor Omgevingsrecht’, www.bju.nl (zoek op: *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*).

De-innovator.nl

‘Design Thinking’, www.de-innovator.nl (klik op: *Expertise > Design Thinking*).

Gemeenteroosendaal.sharepoint.com

‘Organisatie’, gemeenteroosendaal.sharepoint.com (zoek op: *Organisatie*).

Hartvoordebinnenstad.nl

‘Organisatie’, www.hartvoordebinnenstad.nl (klik op: *Organisatie*).

Jongbloed.nl

‘Terecht Bouwrecht’, www.jongbloed.nl (zoek op: *Terecht Bouwrecht (alles incl uitverkocht)*).

Omgevingsweb.nl

‘Hoe maak je een omgevingsplan?’, www.omgevingsweb.nl (zoek op: *hoe maak je een omgevingsplan*).

Omgevingswetportaal.nl

‘Digitaal Stelsel Omgevingswet’, www.omgevingswetportaal.nl (klik op: *Wet- en regelgeving > Digitaal Stelsel Omgevingswet*).

Roosendaal.nl

‘Geschiedenis van Roosendaal’, www.roosendaal.nl (klik op: *Over Roosendaal > Geschiedenis van Roosendaal*).

Roosendaal.buurtmonitor.nl

Inwonerstotaal, roosendaal.buurtmonitor.nl (zoek op: *inwonerstotaal*).

Ruimtelijkeplannen.nl

‘Omgevingsplan Binckhorst’, www.ruimtelijkeplannen.nl (klik op: *Plan bekijken* > *Bestemmingsplannen* > *Naam* > *Chw omgevingsplan Binckhorst*)
‘Omgevingsplan de Kade’, www.ruimtelijkeplannen.nl (klik op: *Plan bekijken* > *Bestemmingsplannen* > *Naam* > *Omgevingsplan de Kade*).

Stibbe.nl

‘Herziene bundel Op weg naar de Omgevingswet’, www.stibbe.nl (zoek op: *Bundel Omgevingswet*).

Tercera.nl

‘Concept omgevingsplan Gooise Meren’, www.tercera.nl (klik op: *Omgevingsplanviewer (CHW)* > *Omgevingsplan Gooise Meren*).
‘Omgevingsplan Rijnhaven-Oost’, www.tercera.nl (klik op: *Omgevingsplanviewer (CHW)* > *Omgevingsplan Alphen aan de Rijn*).

Tonnaer.nl

‘Voorbeelden van het omgevingsplan’, www.tonnaer.nl (zoek op: *Voorbeelden omgevingsplan*).

Uitgeverparis.nl

‘Vastgoedrecht’, www.uitgeverparis.nl (klik op: *Webshop* > *Omgevingsrecht* > *Vastgoedrecht*).

Overige bronnen

Plan van Aanpak De6 2017

De De6, *Implementatie Omgevingswet. Een dynamisch plan van aanpak voor de De6*, 1 maart 2017.

Regels Bestemmingsplan Binnenstad

Gemeenteraad Roosendaal, *Regels* NL.IMRO.1674.2079BINNENSTAD-0401, 10 oktober 2016.

Roosendaal: Gezonde stad 2014

Hart voor de binnenstad o.l.v. Riet Bakker e.a., *Roosendaal: Gezonde stad*, februari 2014.

Stibbe 2015

J. R. van Angeren e. a. (red.), *Op weg naar de Omgevingswet*, herziende versie – november 2015.

Structuurvisie Roosendaal 2025

Gemeenteraad Roosendaal, *Structuurvisie Roosendaal 2025*, 6 juni 2013.

Toelichting Bestemmingsplan Binnenstad

Gemeenteraad Roosendaal, *Toelichting* NL.IMRO.1674.2079BINNENSTAD-0401, 10 oktober 2016.

Verkenningdocument Omgevingsplan ‘Nieuw Stedelijk Kerngebied’ 2015

Tonnaer & Gemeente Oldenzaal, *Verkenningdocument Omgevingsplan ‘Nieuw Stedelijk Kerngebied’*, 11 september 2015.

Visie DSO 2016

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet2024*, versie 1.0 – 10 november 2016.