

Plan van aanpak actualisering bestemmingsplannen

voor periode tot inwerkingtreding Omgevingswet

Inleiding

De Omgevingswet is aanstaande. Naar verwachting treedt de wet de tweede helft van 2019 in werking. Halverwege vorig jaar stemde de Tweede Kamer in met de Omgevingswet. Op 22 maart 2016 heeft de Eerste Kamer gestemd over de Omgevingswet en deze met een grote meerderheid aangenomen.

Het Omgevingsplan

De Omgevingswet bepaalt dat er één omgevingsplan moet komen voor het hele grondgebied van een gemeente. Dat betekent dat gemeenten straks beschikken over één (omgevings)plan met een verbeelding (plankaart). Op het moment van inwerkingtreding van de wet worden alle tot dan toe geldende bestemmingsplannen van de gemeente van rechtswege aangemerkt als onderdeel van het omgevingsplan. Vanaf dat moment beschikt de gemeente formeel over één gemeentelijk grondgebied dekkend omgevingsplan.

In het omgevingsplan worden alle regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen.¹ Dit betreft twee soorten regels: algemene regels die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving en regels die een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' inhouden. We kennen nu bijvoorbeeld nog een erfgoedverordening en een kapverordening etc. De bedoeling is dat al die verordeningen in het omgevingsplan terechtkomen.

Hoofddregel is dat het omgevingsplan dient te worden vastgesteld door de raad. Het is echter ook mogelijk om dit geheel of gedeeltelijk te delegeren aan burgemeester en wethouders.² De procedure om tot een omgevingsplan te komen is daarnaast grotendeels gelijklopend aan de huidige bestemmingsplanprocedure.

Hierna wordt ingegaan op de actualisering van bestemmingsplannen tot de periode van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Actualisering bestemmingsplannen en inwerkingtreding Omgevingswet

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er op grond van de huidige wetgeving bestemmingsplannen die in verband met de tienjaarlijkse herzieningstermijn moeten worden geactualiseerd. Naast te actualiseren bestemmingsplannen worden er daarnaast nog "gewoon" nieuwe bestemmingsplannen opgesteld, bijvoorbeeld voor nieuwe woningbouw in De Zuidlanden, nieuwe bedrijvenparken (bijvoorbeeld De Zwette en het Energiepark) en ook in geval van wijzigingen in de (plan)opzet van bedrijventerreinen etc. Al deze plannen worden voorzien van een actueel planologisch regime en worden gedigitaliseerd. Daarnaast heeft ook de aankomende herindeling met de gemeenten Leeuwarderadeel en een deel van de gemeente Littenseradiel invloed op de voorraad te actualiseren bestemmingsplannen.³

Op dit moment speelt bij veel gemeenten, en ook in Leeuwarden, de vraag hoe om te gaan met bestemmingsplannen die op de nominatie staan voor actualisatie vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wat zijn hierbij de mogelijkheden en onmogelijkheden, zowel juridisch als digitaal en wat is in deze wijsheid? Het gaat hierbij om een afweging tussen enerzijds inzet van geld en

¹ Onder regels voor de fysieke leefomgeving vallen in ieder geval regels die betrekking hebben op bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultuur erfgoed.

² Op dit onderdeel wordt in deze notitie nu niet nader ingegaan.

³ Er is in dit kader tevens onderzocht of er bestemmingsplannen van de herindelingspartners zijn die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet opnieuw moeten worden vastgesteld. Het enige bestemmingsplan dat na de herindeling over gaat naar de gemeente Leeuwarden en waarvan de 10 jaren termijn verstrijkt rond de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2019, is het bestemmingsplan 'Baard-Baerdersleat - Herziening Menistefjouwe 2' (vastgesteld 20-04-2009). Het betreft een afzonderlijke herziening voor één woning in het uitbreidingsplan aan de oostkant van Baard. Voor de gemeente Leeuwarderadeel zijn er geen bestemmingsplannen waarvan de tien jaren termijn verstrijkt in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

capaciteit voor het opstellen van een bestemmingsplan en het volgen van de wettelijke procedure versus anderzijds het risico van geen legesinkomsten, mogelijke rechtsongelijkheid tussen verschillende bestemmingsplangebieden en een (mogelijk) extra digitaliseringsopgave bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Overigens vindt er momenteel overleg plaats tussen het ministerie van I&M en de koepels (IPO en VNG) over het eventueel afschaffen van de 10 jaren termijn voor bestemmingsplanherziening. Het is de bedoeling dat de Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt gewijzigd om de actualiseringsplicht te schrappen voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Op 26 januari 2017 heeft Minister Schultz van Haegen een [wetsvoorstel](#) ingediend dat voorziet in de afschaffing van de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen. Gezien de doorlooptijd van wetgeving (advies Raad van State en instemming door beide Kamers) is de verwachting dat afschaffing van de 10 jaren termijn op zijn vroegst begin 2018 een feit zal zijn.

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet zien wij een vijftal mogelijkheden die hierna zullen worden uitgewerkt:

- A. Verlenging geldigheidstermijn bestemmingsplannen;
- B. Opstellen beheersverordeningen;
- C. Herziening bestemmingsplannen conform huidige wettelijke procedure
- D. Opstellen ‘omgevingsplan’ (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van de Crisis- en Herstelwet (Chw));
- E. Niets doen.

Algemeen

Voor de Leeuwarder bestemmingsplannen, waaronder ook de bestemmingsplannen van de herindelingspartners zoals opgenomen in de bijlage ‘Schematisch overzicht actualisatie bestemmingsplannen’, geldt tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet een herzieningsplicht (waarbij wij er vanuit zijn gegaan dat dit in de tweede helft van 2019 zal zijn):⁴

Ad a) Verlenging geldigheidstermijn bestemmingsplannen

Om tegemoet te komen aan de behoefte van de praktijk aan een eenvoudiger instrument dan herziening van het bestemmingsplan, is in artikel 3.1 lid 3 Wro de mogelijkheid opgenomen dat de raad een verlengingsbesluit kan nemen. Als de raad oordeelt dat nog met het geldende bestemmingsplan kan worden volstaan, kan (in plaats van het nemen van een nieuw besluit tot (geactualiseerde) vaststelling van het bestemmingsplan) worden besloten tot verlenging van een bestemmingsplan met maximaal tien jaar. Voor de totstandkoming van een verlengingsbesluit gelden ‘verlichte’ procedurele eisen. Zo hoeft afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet te worden toegepast (dus geen zes weken als ontwerp ter visie). Tegen het verlengingsbesluit staat na bezwaar beroep bij de Raad van State open.

Een verlengingsbesluit is alleen mogelijk voor bestemmingsplannen die na 1 juli 2008 zijn vastgesteld.⁵ Ook als er geen sprake is van een actueel planologisch kader kan niet van het ‘instrument’ gebruikt worden gemaakt (in deze plannen zijn veelal de omgevingsaspecten zoals archeologie en cultuurhistorie nog niet opgenomen, dit is in strijd met de wet).

Ad b) Opstellen beheersverordeningen

Ook met een door de raad vastgestelde beheersverordening wordt voldaan aan de actualiseringsplicht. Hiermee heeft de raad eerder ervaring opgedaan bij de plannen Spoordok, Blokhuispoort, Tusken Moark en Ie en Prinsentuin. Voordelen van een beheersverordening zijn een snelle procedure (ontwerp hoeft niet ter inzage/mag wel) en een kortere doorlooptijd aangezien er

⁴ Voor deze plannen geldt dat ze momenteel wel als pdf via internet raadpleegbaar zijn, maar niet digitaal zijn gemaakt zoals noodzakelijk op basis van de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012. De plannen zijn allemaal analoog (pdf) zodat een digitaliseringsslag moet worden gemaakt en daarbij tevens aanpassingen zijn vereist om aan de “Leeuwarder systematiek” voor bestemmingsplannen te voldoen.

⁵ Dit volgt uit artikel 9.1.4 Invoeringswet Wro.

geen beroepsmogelijkheden zijn.⁶ Een nadeel is dat er geen nieuwe ontwikkelingen kunnen worden meegenomen.

Ad c) Herziening bestemmingsplannen conform huidige wettelijke procedure

De derde optie is om aan de actualiseringsplicht te voldoen conform de huidige procedure. Voordelen hiervan zijn: actuele, digitale en uniforme bestemmingsplannen op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Als nadelen kunnen worden genoemd: langere proceduretijd (ten opzichte van de onderdelen a en b) door de mogelijkheid van beroep en de noodzakelijke onderzoekskosten (bijvoorbeeld externe veiligheid en ecologie) ten opzichte van de onderdelen a en b.

Ad d) Opstellen ‘omgevingsplan’ (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte⁷ op grond van de Chw)

Het experimenteerartikel in de Chw geeft duurzame en innovatieve ideeën de mogelijkheid om, ondanks knelpunten in wet- en regelgeving, toch tot ontwikkeling te laten komen. Zo kan al worden gewerkt in de geest van de Omgevingswet. Als het idee of project voldoet aan wettelijke criteria dan is het mogelijk om tijdelijk af te wijken van een wettelijk voorschrift.

Een voorbeeld van een innovatief experiment onder de Chw is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (hierna: ‘omgevingsplan’). Op deze manier kunnen organisatie en bestuur ervaring opdoen en nu al met de systematiek van de Omgevingswet aan de slag gaan. Voor het bestemmingsplan Buitengebied Boarnsterhim wordt, zoals bij u bekend, een pilot worden doorlopen om te komen tot een ‘omgevingsplan’. Deze pilot is een uitstekende mogelijkheid om de verschillende regelgeving en beleidsvelden in één plan te integreren en daarmee een kans om nu al ervaring op te doen met de Omgevingswet. Reden waarom het plangebied is aangemeld voor de 15e tranche van de Chw. De verbrede reikwijdte kan gebruikt worden om meer zaken in het plan op te nemen dan onder de reguliere wetgeving mogelijk is, zoals: veiligheid, gezondheid, milieu, landschappelijke of stedenbouwkundige waarden, het uiterlijk van bouwwerken, duurzaamheid en natuurbescherming.

Het ‘omgevingsplan’ kent o.a. de volgende (extra) mogelijkheden:

- Een looptijd van 20 jaar in plaats van 10 jaar;
- Toevoegen lokale verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld APV, geurverordening en de gemeentelijke monumentenverordening);
- Opnemen meldingsplicht (verbod om zonder melding bepaalde activiteiten te verrichten, te denken valt hierbij aan onderdelen uit de APV en milieumeldingen);
- Mogelijkheid tot het stellen van open normen ten aanzien van milieuaspecten waarvan de uitleg afhankelijk is van een beleidsregel;⁸
- Planschade voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen;⁹
- Afwijken van RO-standaarden (SVBP/ IMRO);
- Mogelijkheid tot het faseren van onderzoek tot het moment van aanvraag omgevingsvergunning (globaal bij plan, in detail bij vergunning);
- Mogelijkheid tot het vaststellen van een exploitatieplan bij omgevingsvergunning (fasering exploitatieplan);
- Maatwerkregels mogelijk (opname van gebiedsgerichte geluidswaarden (hogere of lagere dan het Activiteitenbesluit voorschrijft)).

Deze methode is niet geschikt voor alle genoemde bestemmingsplannen, omdat per plan toestemming van het ministerie benodigd (middels opname in Chw) is en tevens dient te worden

⁶ Wel is tegen een specifieke omgevingsvergunning gebaseerd op een beheersverordening bezwaar en beroep mogelijk (extensieve toetsing).

⁷ Naast een goede ruimtelijke ordening kunnen ook regels t.b.v. een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit worden opgenomen in het plan.

⁸ Bijvoorbeeld de open norm ‘streven naar een goede luchtkwaliteit’ met in de gemeentelijke beleidsregel de specifieke luchtkwaliteitseisen voor de gemeente.

⁹ Denk hierbij bijvoorbeeld aan het beleidsvoornemen om middels een planologische procedure de leegstand van kantoren terug te dringen, dus de kantoorbestemming wijzigen zoals op dit moment in de provincie Utrecht gebeurt.

gemotiveerd op welke punten dit plan afwijking rechtvaardigt van de huidige wetgeving. Dit vergt overleg en instemming met en van het ministerie.

Ad e) Niets doen

Zoals eerder aangegeven moeten er sinds de inwerkingtreding per 1 juli 2008 van de Wro voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen worden vastgesteld. De bestemmingsplannen moeten hierbij binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling, opnieuw worden vastgesteld. In geval van overschrijding van de tien jaren termijn moet dit bekend worden gemaakt. Een en ander kan anders zijn indien besloten wordt om de 10 jaren termijn voor actualisatie te schrappen en de wetgeving hiervoor in werking is getreden (zie ook pagina 3).

Wordt niet binnen de periode van tien jaar voldaan aan de actualiseringsverplichting, dan is op dit moment nog de consequentie dat er geen leges mogen worden geheven. Daarnaast gelden de nadelen van de beheersverordening en het verlengingsbesluit onverkort voor deze optie.

Samenvattend

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen op basis van de huidige wetgeving verschillende bestemmingsplannen moeten worden geactualiseerd. Per bestemmingsplan is een voorstel gemaakt (zie bijlage 'Schematisch overzicht actualisatie bestemmingsplannen') hoe om te gaan met deze bestemmingsplannen tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet.