

# 01-05-2021 – Kroniek Omgevingsplan (2018-2021)

TBR 2021/56

## Kroniek Omgevingsplan (2018-2021)

mr. H.P. Wiersema, mr. J.J. Karens, mr. V.J. Rakovitch, mr. K.M.G. Hamelink<sup>1</sup>

### Samenvatting

In deze bijdrage wordt aan de hand van jurisprudentie en enkele planregelingen een overzicht gegeven van de wijze waarop met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt vooruitgelopen op het omgevingsplan onder de Omgevingswet.

### 1. Inleiding

De Omgevingswet treedt, zoals vooralsnog officieel voorzien, in werking op 1 januari 2022.<sup>2</sup> In de Omgevingswet is een centrale plek gereserveerd voor het omgevingsplan.<sup>3</sup> Het omgevingsplan vervangt onder meer het bestemmingsplan zoals wij dat nu onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kennen. Om tijdig ervaring op te kunnen doen met de mogelijkheden van het omgevingsplan, voorziet de Crisis- en herstelwet (Chw) in de mogelijkheid van experimenten ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. Dit houdt in dat een aantal van de nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet door gemeenten al kunnen worden beproefd, door middel van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en in mindere mate door het bestemmingsplan plus. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geeft de mogelijkheid om op een aantal onderdelen een ten opzichte van de Wro afwijkende planregeling vast te stellen.<sup>4</sup> Het bestemmingsplan-plus biedt mogelijkheden om voor ontwikkelingsgebieden (zoals bedoeld in art. 2.2, eerste lid, Chw) de milieugebruiksruimte te regelen. Ook deze plannen zijn gericht op het experimenteren met onderdelen van het nieuwe omgevingsrecht, bijvoorbeeld locatiegerichte milieukwaliteitsnormstelling. In sommige gevallen wordt een combinatie van bestemmingsplan plus met verbrede reikwijdte gebruikt.<sup>5</sup> Met de inwerkingtreding van de Ow zullen al deze bestaande ruimtelijke plannen van rechtswege onderdeel worden van het omgevingsplan. De Chw zal dan, evenals de Wro, de Wabo en een groot aantal andere wetten, komen te vervallen.

Dit artikel beoogt een update te geven van de stand van zaken aangaande de Chw in algemene zin en meer in het bijzonder een overzicht te geven van de wijze waarop in de periode medio 2018 tot begin 2021 in de praktijk met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (art. 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw)) vooruit is gelopen op het vaststellen van omgevingsplannen.<sup>6</sup> Voor deze periode is gekozen om twee redenen: de experimentele mogelijkheden van art 7c BuChw zijn op hoofdlijnen gelijk gebleven en veel Chw-bestemmingsplannen kennen een langere aanlooptijd waardoor een wat ruimere periode voor een beschrijving van de jurisprudentie noodzakelijk is. Enkele belangwekkende uitspraken van vóór de kroniekperiode

behandelen wij ook nog in deze eerste kroniek indien dat voor de context van het betreffende Chw-experiment zinvol is.

De aandacht gaat uit naar bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte die experimenteren met onderdelen en instrumenten die straks ook in het omgevingsplan kunnen worden ingezet. In veel gevallen gaat dat om een meervoudig experiment, waarbij het bestemmingsplan meerdere experimentele mogelijkheden tegelijkertijd benut.<sup>7</sup> De kroniek bevat niet alleen een bespreking van jurisprudentie van de genoemde periode, maar tevens zullen enkele reeds vastgestelde plannen worden besproken waarmee van de experimenteermogelijkheden gebruik wordt gemaakt, maar welke onderdelen nog niet tot jurisprudentie hebben geleid. Niet elk experimenteel plan wordt in beroep aan de bestuursrechter wordt voorgelegd, en beroepsgronden richten zich niet altijd tegen alle experimentele planonderdelen. De vastgestelde, maar (nog) niet aan de bestuursrechter voorgelegde bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte die hier besproken worden dienen ter illustratie van de verschillende manieren waarop op het omgevingsplan wordt vooruit gelopen. In aanloop naar de Omgevingswet en vervolgens ook wanneer onder de Omgevingswet omgevingsplannen worden vastgesteld zal periodiek een kroniek verschijnen met daarin een overzicht van de wijze waarop nieuwe experimenten worden vormgegeven en hoe de bestuursrechter daarover oordeelt.

In de volgende paragraaf (paragraaf 2) volgt een korte algemene beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot de experimenten in de Chw. Daarna bespreken wij in paragraaf 3 de relevante jurisprudentie aan de hand van de verschillende onderdelen van art. 7c BuChw, zowel de meer procedurele aspecten en als de meer materiële aspecten. In paragraaf 4 volgt een exemplarisch overzicht van enkele experimenten in plannen die (nog) niet aan de bestuursrechter zijn voorgelegd. Afsluitend volgen in paragraaf 5 enkele afsluitende opmerkingen.

## 2. Stand van zaken experimenten Chw

De Chw is gedurende de afgelopen jaren veelvuldig gewijzigd, waarbij steeds meer nieuwe afwijkingen van de wettelijke regelingen zoals opgenomen in art. 2.4 Chw door middel van zogenaamde tranches aan het BuChw zijn toegevoegd. De laatste wijziging van de wet zelf dateert uit 2019, met deze wijziging is mogelijk gemaakt bij ministeriële regeling gebieden aan te wijzen waar van de experimentele mogelijkheden van de wet gebruik mag worden gemaakt (art. 2.4 lid 5 Chw).<sup>8</sup> Dat betekent dat het gemakkelijker wordt gemaakt nieuwe locaties gebruik te laten maken van bestaande experimenten onder de Chw, nu de betreffende ministeriële regeling niet bij de Tweede Kamer moet zijn voorgehangen. Dat levert tijds winst op. Van deze mogelijkheid wordt inmiddels gebruik gemaakt door middel van de Regeling uitvoering Crisis- en herstelwet.

Nieuwe experimenten zijn met de 20e Tranche<sup>9</sup>, en de 21e Tranche<sup>10</sup> aan het BuChw toegevoegd. De experimenten die deze tranches mogelijk maken bespreken wij hierna voor zover relevant voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

De 20e Tranche<sup>11</sup> maakt de volgende experimenten mogelijk.

De splitsing tussen een bouwtechnische en ruimtelijke omgevingsvergunning door niet meer preventief aan de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit 2012 te toetsen (art. 6g BuChw) en nu ook voor bepaalde bouwwerken de planologische en welstandstoets achterwege laten (art. 6r BuChw). Daarnaast worden plannen waar bij de voorbereiding een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van art. 2.8 Wnb, en waarin sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen die geen aanzienlijke milieueffecten hebben, aan een m.e.r.-beoordeling onderworpen. Dat betekent dat voor deze projecten geen m.e.r.-plicht meer nodig is als die enkel volgt uit het feit dat een passende beoordeling moet worden gemaakt. Een vergelijkbare regeling is opgenomen in de Ow.<sup>12</sup>

De 21e Tranche (nog niet in werking getreden) dient volgens de wetgever de volgende experimenten mogelijk maken:

In art. 7ad BuChw is bepaald dat de 83 gemeenten die elk deel uitmaken van één van de woondealgebieden 'Stad Groningen', 'Stedelijk Gebied Eindhoven', 'Zuidelijke Randstad', 'Regio Utrecht' of 'Metropoolregio Amsterdam', kunnen afwijken van de omschrijving van de categorie 'sociale koopwoning' in art. 1.1.1, eerste lid, onder e, van het Bro. In dat artikel is bepaald dat een sociale koopwoning een koopprijs (vrij op naam) heeft van ten hoogste € 200.000,-. Deze bovengrens wordt door gemeenten te laag bevonden om goed gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid die art. 3.1 van de Wro biedt om in bestemmingsplannen regels op te nemen over percentages toegelaten woningbouwcategorieën. In afwijking van art. 62 van de Gaswet en in aanvulling op art. 3.1, eerste lid, van de Wro kunnen in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte gebieden worden aangewezen waarbinnen het verboden is te beschikken over een kookgasaansluiting vanaf een in dat bestemmingsplan gestelde datum.<sup>13</sup> In afwijking van afdeling 6.4 van de Wro en art. 7c, tiende en elfde lid, BuChw kan de raad op grond van artikel 7ah BuChw regels voor kostenverhaal opnemen in het bestemmingsplan. Daarmee kan worden vooruit gelopen op de systematiek van kostenverhaal gebaseerd op de Aanvullingswet Grondeigendom bij de Omgevingswet.

Ten aanzien van bovenstaande opsommingen geldt dat de ontwerp-tranches ten opzichte van de uiteindelijk in het Staatsblad gepubliceerde versie kunnen wijzigen. Inmiddels zijn ook voorontwerpen van de 22e en 23e Tranche gepubliceerd. De 22e Tranche ziet enerzijds op wijziging van bestaande experimenten vanwege een langere looptijd (Architect aan Zet) en tussentijdse wijziging van regelgeving (EPC/BENG-eisen). Daarnaast wordt een experiment met de Leegstandwet voor tijdelijke verhuur (art. 6u) en experimenten met sanitatie, een ondergronds afvaltransportsysteem en collectieve zuivering van afvalwater geregeld.

De 23e Tranche BuChw wijzigt de Chw en vult deze aan ten aanzien van één experiment. Het betreft de mogelijkheid voor Provinciale Staten om een verordening met verbrede reikwijdte vast te stellen. Met dit experiment kunnen de provincies vooruitlopen op de omgevingsverordening uit de Omgevingswet.

Over de uitvoering van de Chw wordt door de Minister van BZK jaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer door middel van een door een begeleidingscommissie opgestelde voortgangsrapportage. De laatste Voortgangsrapportage dateert van begin april 2021, en betreft de periode 2018-20.<sup>14</sup> Van deze rapportage is in dit artikel gebruik gemaakt.

Informatie over de vele verschillende experimenten is tevens te vinden in een speciale database die door het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' is ontwikkeld.<sup>15</sup>

### 3. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte in de jurisprudentie<sup>3.1</sup> Verbrede reikwijdte

Op grond van art. 7c BuChw kunnen bestemmingsplannen worden vastgesteld met een zogeheten verbrede reikwijdte. In een dergelijk bestemmingsplan kan worden geëxperimenteerd met de in de Omgevingswet beoogde verbreding van het bestemmingsplan tot een omgevingsplan, waarin de 'fysieke leefomgeving' centraal staat. Daarbij wordt gebruik gemaakt van art. 7c lid 1 onder a BuChw waar is bepaald dat in aanvulling op art. 3.1 lid 1 Wro in het bestemmingsplan regels kunnen worden gesteld die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Blijkens de parlementaire geschiedenis bij dit artikel wordt met de verbreding van de reikwijdte van het bestemmingsplan onder meer beoogd een bijdrage te leveren aan integrale en meer flexibele bestemmingsplannen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen.

Een voorbeeld van de verbrede reikwijdte geeft het bestemmingsplan 'Groote Haar'<sup>16</sup> van de gemeente Gorinchem waarin onder meer regels neergelegd zijn die zien op de duurzaamheid en de energietransitie, waaronder regels over het duurzaamheidsniveau van de te realiseren gebouwen, het energieverbruik van de bedrijven en de verplichte realisatie van een warmte-koude opslag voor het bedrijventerrein dan wel een energiesysteem met een vergelijkbaar energie-effect. Regels in een bestemmingsplan over innovatieve technieken, zoals toepassing van WKO en biomassa, waarmee invulling wordt gegeven aan de energietransitie en regels omtrent het duurzaamheidsniveau van de te realiseren gebouwen op het bedrijventerrein en het energieverbruik van de bedrijven dragen bij aan de duurzaamheid. Het vereiste dat voldoende aannemelijk is dat de uitvoering van het experiment bijdraagt aan de duurzaamheid betekent niet dat het niet mogelijk is een nieuw bedrijventerrein voor bedrijven in de zwaardere milieucategorieën in een open poldergebied te realiseren. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de planregels vooruitlopen op het regime van de Omgevingswet en daarom al aansluiting moet worden gezocht bij de uitleg van het in de Omgevingswet uitvoerig en breed omschreven begrip duurzaamheid (in de memorie van toelichting: het waarborgen van de bestaansmogelijkheden van alle mensen op aarde, hier en nu, elders en later, het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien, over een schoon milieu en een duurzame energievoorziening<sup>17</sup>).<sup>18</sup>

Een eveneens belangwekkende uitspraak met betrekking tot verbrede reikwijdte is die over het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied 2016' van de gemeente Boekel.<sup>19</sup> In het bestemmingsplan zijn regels gesteld die strekken tot het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Onder meer bevat het bestemmingsplan regels over het vellen van houtopstanden, overgenomen uit de plaatselijke APV. Het is in bepaalde gevallen dan verboden hakhout, een houtwal of een of meer bomen te vellen zonder voorafgaande melding, alsook houtopstanden in bosgebieden die voorkomen op de lijst "Beschermd bomen Boekel 2017". Verder is het in bepaalde gevallen verboden houtopstanden te

vellen tenzij een 'omgevingsvergunning voor afwijkingsactiviteit' wordt verleend met daarin maatwerkvoorschriften. Het betoog van appellant (de Bomenstichting) dat dit artikel onzorgvuldig is voorbereid omdat de term 'maatwerkvoorschriften' onjuist zou zijn toegepast op grond van de definitie van een maatwerkvoorschrift in de Omgevingswet slaagt niet. De Afdeling overweegt dat de raad niet heeft bedoeld aan de definities of mogelijkheden uit de Omgevingswet invulling te geven en dat dit ook niet nodig is.<sup>20</sup> Volgens de Afdeling heeft de raad slechts duidelijk willen maken dat aanvullende voorschriften kunnen worden gesteld in specifieke situaties waarin maatwerk kan worden geleverd. Voor zover de raad de regeling in de APV niet identiek heeft overgenomen in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte, overweegt de Afdeling dat het plan evenals de APV voorziet in een vergunningstelsel en dat het past binnen de beleidsruimte van de raad dit in te vullen op de wijze zoals hij heeft gedaan.

Het opnemen van experimentele planregels over een milieuzone in een bestemmingsplan is mogelijk op grond van artikel 7c lid 1 onder a BuChw. In de uitspraak over het bestemmingsplan 'Wonen Rijssen, Opbroek Noord' gaat het om regels die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. In de planregels is namelijk bepaald dat ter plaatse van de gebiedsaanduiding 'milieuzone - bedrijf' de gronden voorlopig zijn bestemd voor de bescherming van het woon- en leefklimaat in verband met een binnen het plangebied gelegen bedrijf waarvan de milieu-invloed zich uitstrekt binnen de plangrenzen, totdat de bestaande bedrijfsactiviteiten zijn beëindigd. Voor het opnemen van zo een experimentele planregel over een milieuzone is het niet vereist dat een locatiespecifiek onderzoek wordt verricht, zolang de raad maar aansluit bij de algemene vuistregels voor afstanden voor gevoelige functies en de gewenste bedrijvigheid, aldus de Afdeling.<sup>21</sup>

### 3.2 Beleidsregels

In deze paragraaf bespreken we de jurisprudentie over de systematiek van beleidsregels als nadere normstelling van een omgevingsplan. De jurisprudentie over open normen bespreken wij in een aparte paragraaf.

Op basis van art. 7c lid 6 en lid 7 BuChw kan de gemeenteraad in een omgevingsplan regels stellen waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Daarbij kan de raad bepalen dat de beleidsregels worden vastgesteld door de raad zelf of door het college van burgemeester en wethouders. Dit is een aanvulling op de regeling in de Awb over beleidsregels en opent de deur voor de raad in planregels een abstract criterium op te nemen met een dynamische verwijzing naar beleidsregels.<sup>22</sup>

De Afdeling concludeert in haar uitspraak van 19 augustus 2020 dat de wetgever met art. 7c lid 6 BuChw geen beperking heeft willen aanbrengen in de volgens vaste rechtspraak bestaande bevoegdheid tot het vaststellen van wetsinterpreterende beleidsregels. De afweging van belangen van een omgevingsplan mag daarmee plaatsvinden in de beleidsregels. Art. 3.1.2 lid 2 aanhef en onder a Bro verzet zich ook niet tegen een afweging van belangen in de beleidsregels.<sup>23</sup>

Sinds de introductie van art. 7c BuChw op 15 mei 2014 experimenteren veel gemeenten met deze bevoegdheid. Zo nemen veel raden in de planregels open normen op en leggen het uitgewerkte toetsingskader voor vergunningverlening vast in beleidsregels.<sup>24</sup> Voordeel hiervan is dat beleidsregels flexibiliteit bieden, aangezien ze sneller kunnen worden gewijzigd dan planregels. Waarbij ook gesignaleerd kan worden dat beleidsregels een algemeen verbindend voorschrift zijn en daardoor, in tegenstelling tot een omgevingsplan, niet appellabel zijn.

Zoals gezegd bieden beleidsregels flexibiliteit, zij zijn echter niet vrijblijvend. Dit blijkt uit de uitspraak 'Omgevingsplan Rijnhaven Oost' van de Afdeling van 26 september 2018.<sup>25</sup> De gemeenteraad van Alphen aan den Rijn had een Beleidsnota Geurhinder vastgesteld, waarin beleidsregels rond het geurhinderbeleid zijn opgenomen. Op basis van dit geurbeleid stelt de raad bij de vaststelling van het omgevingsplan een acceptabel hinderniveau vast, met de daarvoor noodzakelijke geurcontouren. Voor de vaststelling van een omgevingsplan voor een bedrijventerrein had de raad geen volledige toepassing gegeven aan het geurbeleid, maar sloot zij aan bij de geurcontouren die zijn vastgelegd in de bestaande omgevingsvergunning voor een diervoerdersbedrijf. De raad had hierdoor niet zelfstandig beoordeeld of conform de beleidsregels sprake was van een acceptabel hinderniveau. Dit acht de Afdeling in strijd met art. 4:84 Awb. Hoewel deze uitspraak geen betrekking heeft op bijzondere kenmerken van een omgevingsplan c.q. bestemmingsplan met verbrede reikwijdte stippen wij deze toch aan, omdat het een plan verbrede reikwijdte betreft en deze jurisprudentie over beleidsregels ook onder Omgevingswet relevant blijft.

De Afdeling oordeelt in haar uitspraak 'Omgevingsplan Buitengebied 2016' van 14 augustus 2019, dat bij de uitoefening van een bevoegdheid in het omgevingsplan het toetsingskader ook gedeeltelijk afhankelijk kan worden gesteld van (wetsinterpreterende) beleidsregels.<sup>26</sup> In deze zaak ging het om het omgevingsplan voor het buitengebied van Boekel. In het omgevingsplan zijn regels opgenomen voor het vellen van houtopstanden. De herplantingsplicht, die eerder gezamenlijk met de andere regels in de APV was opgenomen, is niet in de planregels opgenomen. De raad heeft besloten de uitwerking van de herplantingsplicht vast te leggen in een beleidsregel, die van toepassing is op alle gemeentegronnen. De Afdeling oordeelt dat de raad in redelijkheid voor deze systematiek heeft mogen kiezen. De Afdeling weegt hierbij mee dat de raad in een planregel de ruimte openlaat voor maatwerkvoorschriften over herplanting. Er is daarmee sprake van een grondslag voor de beleidsregel.

Beleidsregels moeten herleidbaar zijn tot ter zake in de planregels opgenomen (open) normen. Enkel het verwijzen in de planregels naar beleidsregels is niet toegestaan. De raad dient dus ten minste een (open) norm in de planregels op te nemen, waarin vervolgens met dynamische verwijzing wordt verwezen naar beleidsregels, die op hun beurt een concrete normering van de regel vormen. De raad van Maastricht had in een aantal planregels in het bestemmingsplan 'Retailpark Belvédère' verwezen naar de 'Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère'.<sup>27</sup> Zo stond in artikel 4.2.2 (gebouwen) van de planregels:



“e. het maximum aantal bouwlagen mag niet meer bedragen dan bepaald in de beleidsregel 'Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère”

De Afdeling stelt vast dat in de planregel geen open norm is vermeld. De planregel verwijst naar een beleidsregel zonder een normering te geven waarvoor de beleidsregel een concretiserende uitwerking zou zijn. Het is daarmee onduidelijk voor welke (open) norm de beleidsregel een concretisering is. Enkel een verwijzing naar de beleidsregel is daarvoor onvoldoende. Wat nu feitelijk gebeurt is dat een planregel (deels) wordt verplaatst van het omgevingsplan naar een wetsinterpreterende beleidsregel. Dit is niet de bedoeling van een dynamische verwijzing. De norm zelf moet worden vastgelegd in het omgevingsplan. Het (gedeeltelijk) vastleggen van deze norm in een wetsinterpreterende beleidsregel levert strijd op met art. 7 lid 6 BuChw, aldus de Afdeling.

Beleidsregels ter invulling van een open norm moeten voldoende rechtszekerheid bieden. In dezelfde uitspraak van de Afdeling van 19 augustus 2020 kwam dit uitgangspunt duidelijk tot uitdrukking. De raad heeft voor de uitoefening van de bevoegdheid voor verlening van een omgevingsvergunning voor het aspect parkeren in de planregel een open norm opgenomen met daarin een dynamische verwijzing naar de 'Beleidsregel Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht 2019'. Deze beleidsregel verwijst zelf naar 'de normen van CROW', zonder daarbij een concrete publicatie van de CROW-normen te noemen. Daarnaast is een tabel met daarin concrete parkeernormen voor functies (abusievelijk) niet als bijlage bij de Beleidsregel opgenomen. Hierdoor is onvoldoende zeker gesteld dat bij de verlening van een omgevingsvergunning wordt voorzien in voldoende parkeervoorzieningen. Immers, met deze verwijzing naar CROW-normen is niet duidelijk aan welke parkeernormen het college daadwerkelijk toetst. De Afdeling acht dit onvoldoende rechtszeker.<sup>28</sup>

### 3.3 Planperiode

Het BuChw voorziet in een afwijking van de verplichting in de Wro<sup>29</sup> dat de bestemming van gronden binnen een periode van tien jaar telkens opnieuw wordt vastgesteld. In afwijking daarvan wordt, op grond van art. 7c lid 2 BuChw, de bestemming van gronden binnen een periode van twintig jaar opnieuw vastgesteld.

Deze afwijking is getoetst door de Afdeling in onder meer eerder genoemde uitspraak 'Bedrijventerrein en windturbinepark Groote Haar', waarin zij nader ingaat op de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan verbrede reikwijdte in relatie tot de verlengde planperiode van 20 jaar.<sup>30</sup> Het betreffende bedrijventerrein moet plaats bieden voor bedrijven in zwaardere milieucategorieën om te voorzien in een toekomstige regionale behoefte. Aanleiding voor dit bestemmingsplan is onder meer de vernietiging van een eerder bestemmingsplan 'Gorinchem-Noord' op de grond dat ten tijde van de vaststelling onvoldoende zeker was of een tijdelijke dan wel definitieve ontsluiting van het bedrijventerrein op de A27 binnen de planperiode van tien jaar kon worden gerealiseerd. Volgens een van de appellanten is nu uitsluitend gekozen voor de toepassing van art. 7c BuChw om te voorkomen dat moet worden aangetoond dat het bestemmingsplan binnen de planperiode van tien jaar uitvoerbaar is, en daarvoor zou een bestemmingsplan verbrede reikwijdte niet zijn bedoeld. De Afdeling gaat hier niet in mee. De nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit BuChw waarmee dit project is

aangewezen (twaalfde tranche), vermeldt dat gebruik zal worden gemaakt van innovatieve technieken als zonne-energie, biomassa, warmte- en koudeopslag en warmteterugwinning uit asfalt, alsook het plaatsen van windturbines en gebruik van de waterinfrastructuur als helofytenfilter.<sup>31</sup> De Afdeling overweegt dat het verruimen van de planperiode een afwijking is waarvan aannemelijk is dat die bijdraagt aan de duurzaamheid, omdat de mogelijkheid ontstaat een toekomstbestendig bedrijventerrein gefaseerd tot ontwikkeling te brengen dat voor langere tijd vestigingsmogelijkheden biedt voor moeilijk inpasbare milieubelastende bedrijvigheid. Daarbij betreft de Afdeling dat de met de aanleg van het bedrijventerrein benodigde investeringen slechts lonend zijn als een bedrijventerrein met een omvang als in het plan voorzien kan worden ontwikkeld en min of meer ook zeker is dat dat mogelijk is. Een dergelijke zekerheid bestaat volgens de Afdeling in het bijzonder als het plan de aanleg van het gehele bedrijventerrein bij recht mogelijk maakt, welke aanleg gefaseerd ook na ommekomst van de planperiode van in beginsel tien jaar plaatsvindt. Ook betreft de Afdeling dat de raad van Gorinchem ter zitting heeft verklaard dat de duurzaamheidsmaatregelen die zijn genoemd in de nota van toelichting maar niet in de planregels een regeling hebben gevonden, in het kader van de uitgifte van gronden door de gemeente een regeling zullen vinden en in dat verband ook zullen worden geborgd. Tot slot is in de nota van toelichting vermeld dat met de aanleg van het bedrijventerrein naar verwachting een economische groei kan worden gerealiseerd die 2,5 keer zo hoog is als het Nederlandse gemiddelde en circa 5.700 banen met zich meebrengt. De Afdeling overweegt dat de verruimde planperiode, die het mogelijk maakt het bedrijventerrein volledig te ontwikkelen, bijdraagt aan de versterking van de economische structuur.<sup>32</sup>

De planperiode van 20 jaar kwam ook terug in een bijzondere uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland over leges.<sup>33</sup> In deze zaak heft de heffingsambtenaar van Belastingen Samenwerking Gemeenten & Hoogheemraadschap Utrecht leges bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en aanleggen of wijzigen uitrit. Op dat moment geldt nog onverkort de 'actualiseringsplicht' van art. 3.1 lid 4 Wro en de regel dat indien een bestemmingsplan niet binnen tien jaar geactualiseerd is de bevoegdheid ontvalt tot legesheffing (bij invoering van art. 3.1a Wro op 1 juli 2018 is deze consequentie komen te vervallen voor elektronisch raadpleegbare bestemmingsplannen, het gros dus). In deze zaak is de vraag of voor het betreffende bestemmingsplan inmiddels de planperiode van 20 jaar is komen te gelden. De heffingsambtenaar stelt dat door toepassing van art. 7g lid 1 en 4 BuChw, alle vastgestelde bestemmingsplannen voor het grondgebied van de gemeente Utrecht gelden als één bestemmingsplan. Het betreffende bestemmingsplan behoort daarom ook tot hét bestemmingsplan voor het grondgebied van de gemeente Utrecht, waardoor op grond van art. 7g lid 2 BuChw de langere planperiode van art. 7c lid 2 BuChw van toepassing is. De appellant betoogt dat die langere termijn niet van toepassing is omdat op grond van art. 7g lid 2 BuChw artikel 7c alleen van toepassing is op nieuwe bestemmingsplannen, als een vaststelling van een bestemmingsplan of een herziening van een bestemmingsplan heeft plaatsgevonden. Dit bestemmingsplan is na de inwerkingtreding van het BuChw niet herzien en opnieuw vastgesteld, zodat de termijn van twintig jaar niet zou gelden. De rechtbank overweegt evenwel dat dit bestemmingsplan op het moment van inwerkingtreding van de veertiende tranche van het BuChw op 28 oktober 2016 al was vastgesteld, en dat dit bestemmingsplan daardoor



vanaf deze datum is gaan behoren tot het bestemmingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente Utrecht. De heffingsambtenaar heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat voor het actualiseren van dit bestemmingsplan een termijn van twintig jaar geldt. Op het moment van in behandeling nemen van de vergunningaanvraag was deze termijn nog niet verstreken, zodat terecht leges zijn geheven. De uitspraak is in hoger beroep bekrachtigd.<sup>34</sup>

In de uitspraak over het bestemmingsplan 'Wijk aan Zee/Beverwijk'<sup>35</sup> overweegt de Afdeling dat de enkele omstandigheid dat de raad met toepassing van art. 7c van het BuChw een bestemmingsplan vaststelt tot gevolg heeft dat het desbetreffende bestemmingsplan een planperiode heeft van 20 jaar en niet tien jaar (onder vergelijking van de uitspraak van de Afdeling van 17 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1304](#), onder 6.5) en dat per 1 juli 2018 de planperiode van tien jaar niet meer geldt. Dit oordeel volgde op de op zichzelf interessante stelling van een appellant dat onduidelijk is op welke wijze de termijn van tien jaar als bedoeld in art. 2.2 van de Chw zich verhoudt tot de looptijd van het plan van 20 jaar. Appellant stelt dat het plan niet uitvoerbaar is, omdat tien jaar na vaststelling van het plan geen gebruik meer kan worden gemaakt van de mogelijkheid die de Chw biedt om extra milieugebruiksruimte te gebruiken. Op die vraag geeft de Afdeling geen expliciet antwoord, maar uit het oordeel over de planperiode van 20 jaar leiden wij af dat de Afdeling, ons inziens terecht, concludeert dat art. 2.2 Chw en de planperiode van art. 7c lid 2 BuChw zich gewoonweg niet tot elkaar verhouden. Immers, de grondslag voor art. 7c lid 2 BuChw is niet art. 2.2 Chw maar art. 2.4 Chw.

### 3.4 Uitvoerbaarheid

Voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein en windturbinepark Groote Haar', is het ontwerp-tracébesluit 'A27 Houten – Hooipolder' ter inzage gelegd waarin de aansluiting op dit bedrijventerrein is opgenomen. De gemeente en de Staat hebben een bestuurlijke overeenkomst gesloten over de realisatie van die aansluiting. Daarom kon de raad zich bij de vaststelling van het bestemmingsplan op het standpunt stellen dat op voorhand geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het bestemmingsplan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van twintig jaar.<sup>36</sup> De kosten voor de aanleg van de verbindingsweg zijn meegenomen in de grondexploitatiekosten van het bedrijventerrein. Hoewel de grondexploitatie een negatief saldo kent, is voor dit saldo door de gemeente een voorziening getroffen waarmee het bestemmingsplan financieel uitvoerbaar is. De Afdeling oordeelt dan ook dat niet aannemelijk is dat het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein niet (financieel) uitvoerbaar is binnen de planperiode van twintig jaar.

### 3.5 Kameleonbestemming

De kameleonbestemming, art. 7c lid 3 BuChw, maakt het mogelijk om in afwijking van artikel 3.2 Wro een voorlopige bestemming voor een termijn van ten hoogste tien jaar aan een gebied toe te wijzen. Deze bepaling kan een goede uitkomst bieden voor gebieden die in transitie zijn of waarbij transitie gewenst is.

Het voorbeeld in deze kroniek van een gebied waar de gemeente de transitie van bedrijventerrein naar woongebied wenselijk achtte, is Soesterberg-Noord.<sup>37</sup> Tussen het

dorp Soesterberg en de gelijknamige vliegbasis lag jarenlang een zone waarin, vanwege de geluidcontour van de vliegbasis, geen woningbouw mogelijk was. Die 'leegte' is in de loop van de jaren opgevuld met bedrijven tot en met hindercategorie 4, verdeeld over de drie 'kamers' (deelgebieden met een cultuurhistorische-landschappelijke oorsprong) van het bedrijventerrein Soesterberg-Noord. De hinder van de bedrijven viel min of meer weg tegen het geluid van de luchthaven. De beperkt aanwezige woningen hebben vanwege het geluid van de vliegbasis extra geluidisolatie. Met de sluiting van het militair vliegveld in 2008 zijn de hindercontouren komen te vervallen. Hiermee is plotsklaps de geluidcontour van de bedrijven maatgevend voor het woon-en leefklimaat in Soesterberg-Noord. De zone tussen het bedrijventerrein en de voormalige vliegbasis is in potentie een aantrekkelijk woongebied: dicht bij de kern van Soesterberg én aan de rand van een prachtig natuurgebied. Alleen zit het bedrijventerrein met zijn geluidcontouren in de weg.<sup>38</sup> De gemeente heeft een masterplan opgesteld met een duidelijke transitie van het bedrijventerrein naar woongebied: in de oostelijke kamer volledig, de middelste kamer met een gemengde opzet en in de westelijke kamer vooralsnog met voortzetting van bedrijven met vermindering van de milieu hygiënische impact. Het masterplan werd uitgewerkt in het bestemmingsplan 'Chw bestemmingsplan-plus met verbrede reikwijdte Soesterberg-Noord'.

Een kameleonbestemming die op termijn automatisch "verkleurt" naar een woonbestemming biedt kansen, mits bij de vaststelling de juiste feiten tot uitgangspunt worden genomen. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Chw bestemmingsplan-plus met verbrede reikwijdte Soesterberg-Noord' heeft de raad een regeling opgenomen op grond waarvan bedrijf X haar bedrijfsactiviteiten mag voortzetten tot en met 31 juli 2024, het moment waarop haar huurovereenkomst eindigt. Bedrijf X stelt echter dat haar bedrijfsactiviteiten bestaand legaal gebruik betreffen en dat dit ten onrechte is weggestemd met ingang van 1 augustus 2024.<sup>39</sup> Gelet op alle feiten overweegt de Afdeling dat de raad in zijn afweging tot uitgangspunt had moeten nemen dat de bedrijfsactiviteiten van bedrijf X bestaand legaal gebruik betreffen. Het lag dan ook op de weg van de raad te onderzoeken of met het plaatsen van een geluidscherm aan alle betrokken belangen tegemoet kon worden gekomen. Een geluidscherm kan immers een maatregel zijn waarmee tegemoet kan worden gekomen aan zowel de belangen van bedrijf X als aan de belangen die zijn gemoeid met het realiseren van woningbouw op het terrein van de voormalige vliegbasis. Kortom, de Afdeling sanctioneert de toepassing van een kameleonbestemming op grond van art. 7c lid 3 BuChw, maar daarbij geldt wel dat de raad bij de toepassing de juiste feiten in acht moet nemen.

### 3.6 Doorschuiven exploitatieplan

Art. 7c lid 10 BuChw biedt de raad de mogelijkheid geen exploitatieplan bij het omgevingsplan vast te stellen door deze verplichting door te leggen aan het college van burgemeester en wethouders bij de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen. Daarmee kan worden afgeweken van het uitgangspunt onder de Wro dat indien er geen anterieure overeenstemming bereikt is, het kostenverhaal bij vaststelling van het bestemmingsplan moet zijn geregeld.

In de uitspraak 'Retailpark Belvédère' had de raad toepassing gegeven aan deze bevoegdheid. Hiervoor is in de plantoelichting vermeld dat het omgevingsplan is opgedeeld in vijf exploitatiegebieden. Voorts zijn op basis van deze indicatieve indeling

voor de onderscheidene exploitatiegebieden de verhaalbare kosten en het maximum aan te verhalen kosten in de plantoelichting opgenomen. De Afdeling concludeert dat de raad niet ten onrechte toepassing heeft gegeven aan deze bepaling. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat indien in een procedure voor een omgevingsvergunning voor bouwen blijkt dat het exploitatieplan een tekort bevat dat niet is gedekt, art. 7c lid 11 onder d BuChw voorziet in een weigeringsgrond in aanvulling op de weigeringsgronden van artikel 2.10 Wabo. Hiermee heeft de raad voldoende inzicht gegeven in de financiële uitvoerbaarheid van het omgevingsplan.<sup>40</sup>

### 3.7 Vergunning afhankelijk van beeldkwaliteitsplan

Toepassing van een beeldkwaliteitsplan kan gepaard gaan met beleidsregels. Zoals eerder in deze kroniek aan bod gekomen in paragraaf 3.2. kunnen op grond van art. 7c lid 6 BuChw in een bestemmingsplan regels worden gesteld, waarvan de uitleg bij de uitoefening van die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Indien een planregel verwijst naar een beleidsregel, en die beleidsregel op zijn beurt verwijst naar een concreet beeldkwaliteitsplan, is dat afdoende voor de toepasselijkheid van het beeldkwaliteitsplan.<sup>41</sup>

### 3.8 Open normen

In eerder genoemde belangwekkende uitspraak over het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied 2016' van de gemeente Boekel, toetst de Afdeling zogenaamde 'open normen'.<sup>42</sup> Hier staan wij iets uitgebreider bij stil. Voor de binnenplanse afwijking van een bestemming zijn algemeen geldende beoordelingsregels opgenomen. Op basis van de beoordelingsregels heeft het college van B en W een omgevingsvergunning te verlenen voor een 'bestemmingsplanactiviteit'. Bijvoorbeeld voor verblijfsrecreatieve nevenfuncties en bedrijven, horeca-activiteiten en nieuwe paardenhouderijen als hoofd- en nevenactiviteit: "ab. er vindt geen onevenredige aantasting van de openheid plaats; (...) ag. de inrichting op perceelsniveau is afgestemd op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat;". En voor bedrijven, horeca-activiteiten en nieuwe paardenhouderijen, als hoofd- of nevenactiviteit: "w. de bodemkwaliteit is geschikt voor de beoogde functie;". Ter discussie staat of de genoemde beoordelingsregels voldoende duidelijk zijn en daardoor voldoende rechtszekerheid bieden. De gemeente Boekel heeft de 'Notitie Omgevingswaarden' als bijlage 23 gevoegd bij het Omgevingsplan. Met (deze) omgevingswaarden kunnen open beoordelingsregels nader worden uitgewerkt. Het college van B en W heeft voor onder meer verblijfsrecreatieve functies, bedrijven en horeca-activiteiten door de 'open normen' in de beoordelingsregels een ruime marge van beoordeling. De raad van Boekel stelt dat dergelijke open normen aanvaardbaar zijn omdat artikel 7c BuChw de raad juist uitnodigt gebruik te maken van een planregeling die voldoende flexibiliteit biedt. De Afdeling gaat mee in de stelling van de raad dat op basis van het BuChw geëxperimenteerd kan worden met open normen. Met gebruik van de open normen kan een belangenafweging plaatsvinden of wordt beoordelingsruimte gecreëerd voor het bevoegd gezag dan wel een combinatie van beide. De Afdeling gaat niet mee in de stelling dat de raad de open normen niet had mogen vaststellen. Ten eerste omdat de open normen passen bij de flexibiliteit die wordt beoogd met het plan. Ten tweede worden de planregels nader ingevuld bij de beoordeling van een omgevingsvergunning. De Afdeling merkt ook op dat haar

rechtspraak omtrent reguliere bestemmingsplannen bij een vergunningstelsel in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte niet van toepassing is.<sup>43</sup>

De uitspraak ‘Omgevingsplan Monnickendam - Galgeriet 2019’ bevat een ander voorbeeld van open normen.<sup>44</sup> Binnen de bestemming ‘Gemengd - 1’ zijn bepaalde activiteiten en functies toegestaan die moeten voldoen aan de voorwaarde: “functies en activiteiten zijn slechts toegestaan mits deze passen bij het beoogde karakter en de stedenbouwkundige kwaliteit, zoals bepaald in de beleidsregel 'stedenbouwkundige kwaliteiten Galgeriet 2019’”. In die beleidsregel staat: "Beeldkwaliteit plan (BKP) 1. Voor de architectonische en beeld kwalitatieve eisen aan bebouwing, inrichting openbare ruimte en inrichting van de haven wordt verwezen naar het BKP.” De Afdeling oordeelt zonder al teveel motivering dat met deze planregels, de beleidsregel en de verwijzing daarin naar het Beeldkwaliteitsplan, duidelijk is geregeld wat er is toegestaan.

### 3.9 Milieuvorschriften/Ontwikkelingsgebieden

Ontwikkelingsgebieden worden op grond van artikel 2.2 Chw aangewezen in het BuChw, en die aanwijzing geldt voor 10 jaar. Dit heeft als doel bijvoorbeeld ruimte te creëren voor nieuwe bedrijven of voor nieuwe functies zoals wonen. Bij gegeven milieunormen betekent dit dat het bestuur bijvoorbeeld kan eisen dat bestaande activiteiten hun milieubelasting terugdringen of dat een veroorzaker van milieubelasting maatregelen moet treffen waardoor de effecten van de milieubelasting worden verminderd (bijvoorbeeld door plaatsing van een geluidsscherm).<sup>45</sup> De gedachte is dat bestuurders ten eerste prioriteiten kunnen stellen voor activiteiten op een locatie en ten tweede strengere normen kunnen vaststellen voor bepaalde andere gebieden. Volgens art. 2.3 lid 1 Chw dient een bestemmingsplan voor gronden in een ontwikkelingsgebied gericht te zijn op de optimalisering van de milieugebruiksruimte. Lid 3 en 4 van deze bepaling bieden de mogelijkheid om in het belang van de optimalisering van de milieugebruiksruimte binnen het ontwikkelingsgebied bestaande rechten te beperken die worden ontleend aan een omgevingsvergunning of aan regel die gelden volgens artikel 8.40 Wet milieubeheer. Het gaat hier dus een speciaal soort bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Om een ontwikkelingsgebied aan te kunnen wijzen, moet sprake zijn van (i) een bestaand stedelijk gebied, een bestaand bedrijventerrein of een gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam en (ii) het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling.

De hiervoor al aangehaalde uitspraak ‘Wijk aan Zee/Beverwijk’ gaat over de aanwijzing van het dorp Wijk aan Zee tot ontwikkelingsgebied op grond van artikel 2 onder gg BuCHw.<sup>46</sup> Volgens appellanten zou het plan niet bijdragen aan innovatieve ontwikkelingen en zou Wijk aan Zee weliswaar zijn aangewezen als ontwikkelingsgebied, maar de raad zou niet afwijken van geldende milieukwaliteitsnormen. Nu van de mogelijkheid tot het scheppen van milieugebruiksruimte geen gebruik wordt gemaakt, zijn ook de maatregelen als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Chw niet genomen. Dit had gelet op de dwingende formulering van deze bepaling wel moeten, aldus appellanten. De Afdeling overweegt dat het plangebied is aangewezen als ontwikkelingsgebied en dat uit het systeem van de Chw volgt dat de verplichtingen uit het tweede lid van artikel 2.3 Chw zien op een bestemmingsplan waarin gebruik wordt gemaakt van de verruimde mogelijkheden uit die afdeling van de Chw. In de memorie van toelichting bij de

wijziging van de Chw staat verder dat als blijkt dat voor de optimalisatie van de milieugebruiksruimte afwijking van milieukwaliteitsnormen nodig is of anderszins regels moeten worden gesteld en maatregelen of werken nodig zijn, in een nieuw bestemmingsplan daarvoor de onderbouwing moet worden gegeven. Hieruit volgt volgens de Afdeling dat de raad beleidsruimte heeft om al dan niet gebruik te maken van de verruimde mogelijkheden uit afdeling 1 van hoofdstuk 2 van de Chw. Nu de raad geen gebruik heeft gemaakt van de verruimde mogelijkheden die de Chw voor ontwikkelingsgebieden biedt, is artikel 2.3 lid 2 Chw niet op het plan van toepassing. Het niet toepassen van deze mogelijkheid is volgens de Afdeling door de raad voldoende gemotiveerd. Over de stelling dat het plan niet zou bijdragen aan innovatieve ontwikkelingen overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#), onder 77.5, dat het permanent maken van de Chw aanleiding geeft het criterium bestrijden van de economische crisis ruimer uit te leggen. De bepaling wordt nu zo uitgelegd dat het experiment bijdraagt aan de versterking van de economische structuur. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in de plantoelichting voldoende gemotiveerd dat het plan daaraan bijdraagt.

In de hiervoor reeds besproken uitspraak over de voormalige vliegbasis en het bedrijventerrein Soesterberg-Noord heeft de raad in de planregels geluidsnormen neergelegd die voor een aantal bedrijven de bestaande overtollige geluidsruimte beperken, met het doel om woningbouw mogelijk te maken.<sup>47</sup> Bedrijf Y meent dat door deze planregels haar ontwikkelings- en uitbreidingsmogelijkheden ten onrechte zijn ingeperkt. Dat bedrijf Y in de huidige situatie beschikt over onbenutte geluidsruimte en dat haar bestaande activiteiten met de planregels niet worden beperkt, staat niet ter discussie. Volgens de raad wordt de geluidsruimte van bedrijf Y niet onevenredig ingeperkt, omdat uitbreidingsmogelijkheden van bedrijf Y nu al worden beperkt door de bouwmogelijkheden voor nieuwe woningen van een ander onherroepelijk bestemmingsplan, waartegen bedrijf Y destijds niet is opgekomen. De Afdeling gaat hierin mee. Eén specifieke planregel stelt echter wel extra beperkingen aan de uitbreidingsmogelijkheden van bedrijf Y, omdat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid van een gedeeltelijke uitvoering van de uitbreidingsvoornemens. Nu de raad dit buiten beschouwing heeft gelaten, heeft de raad de belangen van bedrijf Y bij het behoud van uitbreidingsmogelijkheden, waarover bedrijf Y al concrete voornemens aan de raad kenbaar heeft gemaakt, onvoldoende in zijn belangenafweging betrokken.

### 3.10 Hogere geluidswaarden

Bij vaststelling van een bestemmingsplan moeten de ten hoogste toelaatbare waarden van de Wet geluidhinder (Wgh) in acht genomen worden. Een besluit hogere waarden moet daarom in beginsel genomen zijn vóór de vaststelling van een bestemmingsplan. Art. 7c lid 9 sub c onder 1 BuChw biedt echter de mogelijkheid een besluit hogere waarden deel te laten uitmaken van het bestemmingsplan.

Die mogelijkheid kan nader worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. Op grond van artikel 60 van de Wgh kunnen hogere waarden worden vastgesteld tot maximaal 60 dB(A) voor woningen waarvan de geluidbelasting in hoofdzaak wordt bepaald door zeehavengebonden activiteiten, indien deze woningen

worden gebouwd in het kader van een herstructurering of planmatige verdichting van een bestaand woongebied, of wanneer de woningen worden gebouwd aansluitend aan het bestaande woongebied en slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van het bestaande woongebied. In de uitspraak over het bestemmingsplan 'Chw Hembrug e.o.' heeft de raad van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.<sup>48</sup> Eén van de vragen die voorligt is of de "zeehavennorm" terecht is toegepast. Als dit niet het geval is, is het plan in strijd met de Wgh vastgesteld omdat zonder toepassing van die norm waarden hoger dan 55 dB(A) niet toelaatbaar zijn. Meer concreet is in deze zaak de vraag of gelet op de feiten en omstandigheden sprake is van een beperkte uitbreiding van bestaand woongebied. Hiervoor moet de schaal van de nieuwbouw worden afgezet tegen de schaal van het aansluitende woongebied. Volgens de Afdeling kan de 120.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak aan woningen waarin dit plan voorziet, gelet op de ruimte die de bestaande woningen ten westen van het kanaal waarop het plangebied aansluit innemen, niet worden aangemerkt als beperkte uitbreiding. De raad heeft daarmee in strijd met artikel 59 en artikel 60 van de Wgh de zeehavennorm toegepast en waarden vastgesteld die de 55 dB(A) te boven gaan.

#### 4. Experimentele onderdelen van bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte

##### 4.1 Inleiding

De reeds vastgestelde bestemmingsplannen verbrede reikwijdte bevatten veel verschillende onderdelen waarmee vooruit wordt gelopen op omgevingsplannen zoals die onder de Omgevingswet zullen worden vastgesteld. Het is niet mogelijk om een uitputtend overzicht te geven, zodat in deze paragraaf een aantal plannen die de afgelopen twee jaar zijn vastgesteld ter illustratie wordt besproken.<sup>49</sup> Het betreft het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 'Overschild' dat op 28 mei 2020 door de raad van Midden Groningen is vastgesteld, het plan 'Transformatiegebied Noordpoort' dat op 18 juni 2020 door de raad van Meppel is vastgesteld, en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 'Zandzoom 2019' dat op 2 maart 2020 door de raad van Heiloo is vastgesteld.<sup>50</sup> In deze paragraaf wordt derhalve niet de jurisprudentie, maar enkel recent vastgestelde plannen waarbij van de in de Chw opgenomen experimenten gebruik wordt gemaakt, besproken. Gelet op het recente vaststellingsbesluit en eventuele lopende beroepsprocedures kan nadien nog jurisprudentie volgen op deze onderdelen.<sup>51</sup>

##### 4.2 Globale bestemming, nadere eisen en afwegingsmoment en onderzoekslasten

Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte maken een beschrijving op hoofdlijnen van de gewenste ontwikkelrichting mogelijk, waarbij de uitwerking bij vaststelling van het plan nog niet volledig duidelijk hoeft te zijn en de uiteindelijke ontwikkeling van een gebied meer overgelaten wordt aan initiatieven uit de markt. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Zandzoom 2019 is een voorbeeld van het werken met globale bestemmingen, het mogelijk maken van nadere normstelling en het doorschuiven van onderzoekslasten.

Het plangebied is opgedeeld in verschillende zogenaamde 'kamers'. Dat zijn deelgebieden waarbinnen een specifiek aantal woningen zal worden gerealiseerd (art. 19 Planregels). De planregels doen zich op onderdelen lezen als de 'oude' beschrijving op hoofdlijnen. Zo is onder andere het maximum aantal woningen per kamer, het



maximum bebouwingspercentage per kamer/bouwperceel, de maximum goot- en bouwhoogte, de minimale afstand tot de zijdelingse perceelgrens en de hoofdonthutningen geregeld in artikel 19. De planregels, bijvoorbeeld de artikelen 19.3 en 20.3, geven het college ruime bevoegdheden om nadere eisen te stellen in een zogenaamd verkavelingsplan.<sup>52</sup> Het verkavelingsplan is een nadere uitwerking van de ruimtelijke uitgangspunten en criteria die te vinden zijn in zowel de algemene regels in het bestemmingsplan als het gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgestelde exploitatieplan Zandzoom 2019. Deze plannen bepalen waar het verkavelingsplan aan moet voldoen. Het vereiste om vergunningaanvragen te toetsen aan het verkavelingsplan is opgenomen in het exploitatieplan, hoewel er ook een koppeling is gelegd in het bestemmingsplan.<sup>53</sup> Er is ruimte voor een nadere afweging bij toepassing van deze normen in een concreet geval. Een voorbeeld van een nader afwegingsmoment is te vinden in art. 20.4.1. van de planregels, op grond waarvan het college bij omgevingsvergunning kan afwijken van het bouwverbod ten einde hoofdgebouwen binnen het aanduidingsvlak 'wonen uitgesloten' mogelijk te maken onder voorwaarde dat de bedrijfsvoering ten behoeve waarvan de zone die woningbouw uitsluit is opgenomen volledig is beëindigd, en (a) uit nader onderzoek blijkt dat de aanwezige bedrijfsvoering als gevolg van woningbouw niet in zijn mogelijkheden wordt beperkt bij de te realiseren woningen, en (b) er sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Ten aanzien van de criteria onder a en b is nader onderzoek nodig om duidelijkheid te scheppen of een bepaalde activiteit, namelijk woningbouw op de betreffende locatie is toegestaan.

Op hoofdlijnen is de uitvoerbaarheid voor alle relevante aspecten onderzocht dan wel beschouwd, maar bij de daadwerkelijke aanvraag van de omgevingsvergunning en toetsing aan het verkavelingsplan zal nader onderzoek naar bijvoorbeeld bodem, archeologie en geluidhinder moeten plaatsvinden. Ook vermeldt de plantoelichting dat een QuickScan naar beschermde soorten heeft plaatsgevonden en dat nader onderzoek naar soorten die beschermd zijn op grond van de Wnb zal plaatsvinden wanneer concrete initiatieven zich aandienen (namelijk wanneer een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend).

In het kader van de nog op te stellen verkavelingsplannen, zal een haalbaarheidsparaagraaf worden opgenomen die getoetst wordt in de herzieningen van het exploitatieplan. In het verlengde hiervan wordt daarmee ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid de uitvoerbaarheid van het plan meer op hoofdlijnen te onderbouwen.

#### 4.3 Bouwen: welstandseisen, vergunningvrij bouwen, meldplicht

Het omgevingsplan brengt nieuwe mogelijkheden met zich mee met betrekking tot het reguleren van de bouwactiviteit, zoals het vergunningvrij maken, aan een meldplicht onderwerpen of een omgevingsplanactiviteit verbinden van bouwactiviteiten.<sup>54</sup>

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Overschild is mede gericht op de versterkingsopgave als gevolg van aardbevingsschade in Noordoost-Groningen. Ten aanzien van het onderdeel bouwen, experimenteert het plan met aspecten die ook onder de Omgevingswet generiek zullen worden toegepast. Zo maakt het plan het mogelijk de stedenbouwkundige toetsing en de welstandstoetsing samen te brengen in het bestemmingsplan. Het bestaan van separate welstandseisen in een welstandnota en

welstandsadviesing zoals geregeld in de gemeentelijke bouwverordening vervallen daarmee.

Daarnaast is in het plan, vooruitlopend op de Omgevingswet, voor bepaalde bouwplannen een vorm van vergunningvrij bouwen ingevoerd. Dit is geregeld in art. 4.3 van de planregels, waar het verbod om te bouwen behoudens een omgevingsvergunning in de Wabo en de bruidsschat bij de Omgevingswet niet van toepassing is voor de in art. 4.2 opgesomde gevallen. Het gaat hier om bouwen binnen de bouwregels van het bestemmingsplan, maar waarvoor op grond van art. 2 Bijlage II Bor niet geldt dat deze vergunningvrij zijn. Voor woningen en hoofdgebouwen geldt dat, indien deze vergunningvrij zijn, deze wel aan een meldplicht moeten voldoen. Gelet op art. 4.2 komt dat erop neer dat het bouwen van bouwwerken binnen de bestemming 'Dorpsgebied' in grote mate meldplichtig zal zijn. Voor bijgebouwen geldt geen meldplicht als er een positief advies is verkregen van de dorpsbouwmeester over welstand (uiterlijk van bouwwerken) en de bouwtechnische toets aan het Bouwbesluit 2012. Het college van B en W kan op advies van de dorpsbouwmeester maatwerkvoorschriften opleggen bij de reactie op de melding. Uit art. 4.3.1 onder c van de planregels volgt dat bij de melding wel een aantal vereisten geldt die grotendeels te vergelijken zijn met de vereisten voor het indienen van een omgevingsvergunningaanvraag.

Opvallend is de positie van de dorpsbouwmeester in deze planregeling. Hoewel de bevoegdheden zoals het toetsen van de aanvraag, het beslissen daarop en het opleggen van maatwerkvoorschriften toekomen aan het college van B en W, heeft de dorpsbouwmeester een andere positie dan bijvoorbeeld de welstandscommissie. De plantoelichting noemt hem een spin in het web die zowel betrokken is bij de voorbereiding als bij de toetsing van bouwplannen. Datzelfde geldt voor het gebiedsteam dat bij het bestemmingsplan Noordpoort betrokken is bij onder andere besluiten op vergunningaanvragen.<sup>55</sup> Nu de dorpsbouwmeester noch het gebiedsteam een bestuursorgaan in de zin van de Awb zijn, en bevoegdheden van het college niet gedelegeerd kunnen worden, is het de vraag wat de status is van deze organen, en welke status kan worden ontleend aan hun handelingen bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning of het doen van een melding.

#### 4.4 Bestemmingsplanactiviteit

Een gemeente kan kiezen om activiteiten in het plangebied aan algemene regels te onderwerpen, of te reguleren door een vergunningplicht. De bestemmingsplanactiviteit is bedoeld voor initiatieven die in beginsel passen in het bestemmingsplan (en dus passen in de genoemde functies), maar waarvoor een nadere afweging wenselijk is op het moment dat het initiatief concreet is. Daarnaast kan de bestemmingsplanactiviteit gebruikt worden voor initiatieven die niet passen binnen de regels van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Zo maakt het plan Overschild het mogelijk af te wijken van alle bouwregels met een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit (zie art. 4.2 planregels). Net als bij het vergunningvrij of meldplichtig bouwen is een schriftelijk advies door de dorpsbouwmeester nodig, die daarbij volgens het plan ook de omwonenden moet betrekken.

Dat de toetsingskaders bij een omgevingsplanactiviteit soms zeer globaal zijn geformuleerd bewijst het bestemmingsplan Noordpoort. Art. 28.5.2 van dat plan regelt dat afwijkingen met een vergunning voor een bestemmingsplanactiviteit slechts kunnen worden toegepast, indien geen onevenredige aantasting plaatsvindt van onder andere de woon- en milieusituatie en sociale veiligheid. Op andere plaatsen wordt de toetsing verder ingevuld door beleidsregels (zie art. 4.5 planregels).

#### 4.5 Verhouding gemeenteraad en college

In het bestemmingsplan Overschild is de bevoegdheid aan het college gedelegeerd om direct op basis van een buitenplanse omgevingsvergunning het bestemmingsplan aan te passen (art. 4.6.4 planregels). Ook het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Noordpoort bevat een ruime delegatiegrondslag voor wijzigingen van dat plan door het college. Daarin is een parallel te zien met de ruime delegatiemogelijkheid ten aanzien van het omgevingsplan in de Omgevingswet (art. 2.8 Omgevingswet).

#### 4.6 Locatiegerichte milieunormen in beleidsregels

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Noordpoort heeft betrekking op een zogenaamd transformatiegebied. In het bestemmingsplan is onderzocht of het noodzakelijk is om tijdelijk af te wijken van milieukwaliteitsnormen. Dit is aan de orde als er gevoelige functies, zoals wonen, in de nabijheid van bestaande (zware) bedrijven, in het geval van het plangebied onder meer een scheepswerf, worden gerealiseerd. In het plan worden primair de kwantitatieve en kwalitatieve uitgangspunten (zoals ambities en eisen voor participatie) voor de transformatie benoemd als toetsingskader, waarbij het plan een omgevingsvergunningplicht voor een bestemmingsplanactiviteit introduceert. Artikel 38.4.2 van de planregels bevat de verwijzing naar een beleidsregel op grond waarvan getoetst wordt of wordt bijgedragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. In de beleidsregel is een kwalitatief beoordelingskader geïntroduceerd in de vorm van een mengpaneel met een puntensysteem en een ruimtelijk afwegingskader. Een afwijking van het plan dient dus getoetst te worden aan het mengpaneel dat daarmee een toetsingskader is dat buiten de planregeling zelf ligt. De betreffende beleidsregel is door de raad vastgesteld en heeft tegelijkertijd met het plan ter inzage gelegen.

De regels van het bestemmingsplan vormen het kwalitatief kader waaraan een initiatief eerst getoetst wordt. Vervolgens wordt voor het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning voor de bestemmingsplanactiviteit aan het mengpaneel getoetst. Het mengpaneel gaat hierbij uit van verschillende aspecten waaraan initiatieven worden getoetst, en waarop punten kunnen worden gescoord, variërend van uitstekend tot basis en standaard. Het betreft de aspecten industrie- en weglawaai, leefbaarheid, groen en water, natuurwaarde, duurzame werkgelegenheid en duurzaamheid. Elk initiatief moet -voor alle aspecten samen- tenminste op het niveau nul (het standaardniveau) uitkomen. Een schuifje scoort een 'min' als een initiatief voor dat aspect niet verder komt dan een ondergrens, die nog net acceptabel is. Dat moet dan gecompenseerd worden met een plus (uitstekend) voor een ander schuifje, zodat het totaal weer neutraal scoort. Een bedrijf wordt daarbij aan andere aspecten getoetst als een woning. De toetsing vindt ten aanzien van de categorieën verschillend plaats. Zo

worden bijvoorbeeld ten aanzien van geluid vaste dB-waarden gehanteerd voor verschillende scoreniveaus.<sup>56</sup> Andere categorieën worden op ambitieniveau aan beleidsdoelstellingen getoetst. Indien de score ten aanzien van de toepasselijke categorieën op het basisniveau uitkomt dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd, al volgt dat dan weer niet uit de planregels zelf.

De locatiegerichte milieukwaliteitsnormen waarmee het plan experimenteert komen ook in de Omgevingswet terug. De instructieregels in het paragraaf 5.1.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bieden ruimte voor bestuurlijke afwegingsruimte ten aanzien van bepaalde milieucomponenten, zodat milieuregelgeving optimaal kan worden afgestemd op locatiespecifieke kenmerken.<sup>57</sup>

#### 4.7 Participatie

Participatie, onder andere in de vorm van betrokkenheid van omwonenden bij bouwplannen krijgt onder de Omgevingswet bijzondere aandacht<sup>58</sup>, zodat het onderwerp participatie ook in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte terugkomt. Het gaat dan in veel gevallen niet om een expliciet experiment, maar eerder om een procedureel voorschrift in het kader van aanvragen voor omgevingsvergunningen of meldplicht zonder expliciete wettelijke basis.

Eerdergenoemd plan Overschild legt eveneens de nadruk op het voorleggen van bouwplannen aan omwonenden. Enerzijds wordt instemming van omwonenden als een belangrijke voorwaarde gezien, maar het is ook aan de dorpsbouwmeester om dat aspect te betrekken in zijn beoordeling van de melding of vergunningaanvraag. In zoverre is het onduidelijk wat het gevolg is als een bouwplan op onvoldoende instemming van omwonenden kan rekenen, en hoe dit zich verhoudt tot het limitatief-imperatief stelsel bij de beoordeling van vergunningaanvragen op grond van de Wabo.<sup>59</sup> Dat speelt ook bij andere bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, waar bijvoorbeeld bewoners onderdeel vormen van een zogenaamd kwaliteitsteam dat behelst is met de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit van een ontwikkeling. Daarin zijn vormen van participatie, in de vorm van betrokkenheid en medezeggenschap geïntegreerd in de welstandstoetsing.<sup>60</sup>

#### 4.8 Kostenverhaal

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Overschild maakt gebruik van het eerder genoemde experiment met kostenverhaal. Art. 4.6.1 van de planregels bevat een kostenverhaalregel. Indien in het plangebied een bouwplan in de zin van art. 6.2.1 Bro wordt gerealiseerd, niet zijnde herbouw van het bestaande aantal woningen of gebouwen op het bestaande bouwperceel, dan dienen over deze kosten sluitende afspraken met de aanvrager van een omgevingsvergunning over het betalen van kosten van voorzieningen en infrastructuur te zijn gemaakt voordat een omgevingsvergunning wordt verleend. Daarmee is in feite de vaststellingsplicht van het exploitatieplan 'doorgeschoven' van de vaststelling van het bestemmingsplan naar de eerste initiatiefnemer, waarmee geen anterieure overeenkomst gesloten is. In het plan Noordpoort wordt gewerkt met het zogenaamde kostenverhaal zonder tijdvak zoals dat ook zal fungeren onder de Omgevingswet.<sup>61</sup> Dat houdt onder andere in dat het mogelijk is te volstaan met het maximum van de globaal te verhalen kosten per

kostenverhaalgebied (kostenplafond), en dat kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor niet-uitgeefbare gronden moeten worden verhaald. De vergelijking tussen kosten en opbrengsten binnen het kostenverhaalgebied vindt plaats bij de aanvraag van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld.<sup>62</sup>

Het plan Zandzoom 2019 betreft eveneens een experiment met kostenverhaal. De toetsing aan het in paragraaf 5.2 genoemde verkavelingsplan vindt plaats via het exploitatieplan. In artikel 2, vijfde lid, van het exploitatieplan is immers geborgd dat geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kan worden verleend en dat niet mag worden gestart met het bouwrijp maken van de gronden, voordat er een verkavelingsplan is ingediend en is goedgekeurd door het college. Daarnaast is het verkavelingsplan de basis voor het uiteindelijke kostenverhaal en de jaarlijkse herziening van het exploitatieplan. De verkavelingsplannen, het bestemmingsplan en het exploitatieplan moeten ten aanzien van de financieel-economische uitvoerbaarheid dan ook in onderlinge samenhang gezien worden.

#### 4.9 Regeling planschade

Met het bestemmingsplan Noordpoort wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden uit art. 7w BuChw voor wat betreft het experiment met planschade. Nu het plan door de daarin opgenomen flexibiliteit een groter onderscheid doet ontstaan tussen wat maximaal mogelijk is en wat daadwerkelijk wordt gerealiseerd dan bij een regulier bestemmingsplan, wordt het schadeveroorzakend besluit doorgeschoven naar de verlening van de omgevingsvergunning. Indien dat niet het geval zou zijn, zou het begroten en het vooraf verzekeren van de planschade bij nog onbekende initiatiefnemers erg complex zijn. Bovendien valt de schade op basis van de maximale invulling van het bestemmingsplan hoger uit dan de schade die daadwerkelijk ontstaat door gerealiseerde initiatieven. Bovendien zorgt de regeling uit artikel 7w BuChw ervoor dat een aanvrager om tegemoetkoming in planschade niet tegengeworpen kan krijgen dat een initiatief voorzienbaar is geworpen in de periode tussen vaststelling bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en de verlening van een omgevingsvergunning voor een concreet initiatief. Daarmee wordt beoogd de zogenaamde schaduwshade enigszins beperkt te houden.

#### 5. Conclusie

Deze kroniek geeft een overzicht van verschillende experimenten die een plaats kunnen krijgen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, vooruitlopend op de vaststelling van het omgevingsplan onder de Omgevingswet, en de beoordeling daarvan door de bestuursrechter voor zover deze daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Er wordt inmiddels volop geëxperimenteerd met de Chw in het algemeen en met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte in het bijzonder.<sup>63</sup> Zeker de periode 2019-2020 heeft voor een grote groei in aantal bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en verschillende soorten toepassingen geleid, vaak ingestoken vanuit heel verschillende gemeentelijke motieven en maatschappelijke doelen. Daarbij dient wel te worden vermeld dat een deel van de opgestarte experimenten met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte een langere aanlooptijd kent dan reguliere bestemmingsplannen en dat het uiteindelijk in een aanzienlijk aantal gevallen niet tot een daadwerkelijk vastgesteld plan leidt.<sup>64</sup> Daarvoor is geen eenduidige reden te geven, maar gewezen

kan worden op bijvoorbeeld het vervallen van de noodzaak om het instrumentarium alsnog in te zetten of gewijzigde bestuurlijke inzichten of ambtelijke capaciteit.<sup>65</sup> De toename van bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte laat zien dat de komst van de Omgevingswet kennelijk serieus wordt genomen door betrokkenen, en gemeenten tonen durf en visie door daarop vooruit te lopen.

<sup>1</sup>Harald Wiersema, Viktoria Rakovitch en Ko Hamelink zijn advocaat bij Holla Advocaten te 's-Hertogenbosch. Jacco Karens is wetenschappelijk medewerker bij het Instituut voor Bouwrecht. De auteurs kijken ernaar uit de lezer te blijven informeren over het onderwerp. Indien u suggesties hebt voor onderwerpen, uitspraken of thema's voor in de volgende kroniek, laat het ons weten. Het artikel is afgesloten op 23 april.<sup>2</sup>Zie Kamerstukken II 2020/21 33118, nr. 160, van de leden Terpstra en Regterschot die de regering verzoekt de inwerkingtreding per 1-1-2022 definitief te maken. Vervolgens heeft de Minister van BZK een ontwerp van het invoerings-KB op 17-12 aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden. De beraadslaging van de Eerste Kamer ten aanzien van het invoerings-KB is op woensdag 13-1 aangehouden, zodat op het moment van schrijven nog geen finale zekerheid is verkregen over de inwerkingtredingsdatum van de Ow. Wel heeft de Minister van BZK eind februari in een brief een aantal criteria geformuleerd waaraan met name het DSO dient te voldoen op het moment van inwerkingtreding van de wet (Kenmerk 2021-0000107082). Op 23-4 heeft zij de Kamer geïnformeerd over het proces van 'verantwoorde inwerkingtreding' en zijn een tweetal alternatieve inwerkingtredingsdata geopperd (1 april 2022 en 1 juli 2022). In mei zal hierover duidelijkheid worden verkregen.<sup>3</sup>Formeel behandelen wij bespreekt in deze kroniek enkel bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte zoals die onder de Chw worden vastgesteld. Deze plannen worden nadrukkelijk gezien als vooruitlopend op de Omgevingswet en worden in veel gevallen ook omgevingsplan genoemd, hoewel zij dat formeel nog niet zijn. Aangezien deze kroniek ook onder de Omgevingswet in deze opzet zal verschijnen is in de titel nu al voor de term omgevingsplan gekozen.<sup>4</sup>A.G. Bregman, J.J. Karens, A.Z.R. Koning, 'De proeftuin van het omgevingsplan. Met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte anticiperen op de Omgevingswet', TBR 2019/45.<sup>5</sup>Voortgangsrapportage 2018-20, p. 23.<sup>6</sup>Zie tevens ook de Brief van de Minister van BZK van 8-4-2021 waarin de ervaringen met de Chw nadrukkelijk in het perspectief van de implementatie van de Omgevingswet worden gesteld (Kamerstukken II 2020/21, 33118/34986, nr. CB, Bijlage I, p. 3).<sup>7</sup>Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet Voortgangsrapportage 2018-20, p. 5.<sup>8</sup>J.J. Karens, A.G. Bregman en C.P. Hageman, 'Transitiewet: doelmatige aanpassingen in de Crisis- en herstelwet', TBR 2018/185.<sup>9</sup>Stcrt. 2019, nr. 64808.<sup>10</sup>Stcrt. 2020, nr. 7147.<sup>11</sup>Stb. 2020, 528.<sup>12</sup>Art. 16.43 lid 1 Ow.<sup>13</sup>Zie ook J.J. Karens, 'Experiment afbouw aardgaslevering met de Crisis- en herstelwet. De contouren van energietransitie in het omgevingsplan?', TBR 2020/47. De Tweede Kamer heeft vervolgens een motie aangenomen om dit experiment te schrappen (Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 467), maar de Minister van BZK heeft bij brief van 21-12-2020 (kenmerk 2020-0000678912) aan dat onder strikte voorwaarden het experiment toch kan worden uitgevoerd.<sup>14</sup><<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/20-crisis-en-herstelwet-2018-2020/voortgangsrapportage-crisis-en-herstelwet-2018-2020.pdf>>.<sup>15</sup><<https://chw.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>>.<sup>16</sup>ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:139817.<sup>17</sup>Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 12.<sup>18</sup>ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1398, r.o. 19.4.<sup>19</sup>ABRvS 4 december 2020,



[ECLI:NL:RVS:2019:2772.20](#)ABRvS 4 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2019:2772](#), nr. 7.21ABRvS 22 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1768.22](#)Stb. 2014, 168, p. 13.23ABRvS 19 augustus 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2004](#), r.o. 19.2.24Zie bijvoorbeeld 14 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2772](#) en ABRvS 19 augustus 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2004.25](#)ABRvS 29 september 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3126](#), r.o. 6.5.26ABRvS 14 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2772](#), r.o. 7.8 en 7.9.27ABRvS 19 augustus 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2004](#), r.o.. 21 en 21.1.28ABRvS 19 augustus 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2004](#), r.o. 19.5.29Artikel 3.1 lid 2 Wro.30ABRvS 25 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1398](#), r.o. 19, 42 en 59.31Stb. 2016, 337, p. 3932ABRvS 25 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1398](#), r.o. 19.33Rb. Midden-Nederland 19 april 2018, [ECLI:NL:RBMNE:2018:1636.34](#)Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2019, [ECLI:NL:GHARL:2019:3987.35](#)ABRvS 4 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:683](#), r.o.14.36ABRvS 25 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1398](#), r.o. 42.37Formeel is deze uitspraak buiten de kroniekperiode geweest, maar gelet op de (nog) schaarse jurisprudentie over dit onderwerp en het belang ervan in het licht van de komende Omgevingswet hebben wij ervoor gekozen om deze uitspraak hier toch op te nemen.38Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet Voortgangsrapportage 2017-2018', p. 1539ABRvS 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1709.40](#)ABRvS 14 augustus 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2004](#), r.o. 23.1.41ABRvS 16 juni 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1402.42](#)ABRvS 4 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2019:2772](#), r.o. 16.43In een annotatie in [TBR 2020/5](#) bepleiten twee van de auteurs van deze kroniek dat de Afdeling meer rechtszekerheid zou kunnen bieden door toetsing van beoordelingsregels aan de vraag of sprake is van een 'redelijke mate van zekerheid' dat een vergunning kan worden verleend of een bepaald voorgenomen gebruik in overeenstemming met het plan kan worden geacht.44ABRvS 16 juni 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1402](#), r.o. 6.45Kamerstukken II 2009/10, 32127, nr. 3, p. 12.46ABRvS 4 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:683.47](#)ABRvS 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1709.48](#)ABRvS 30 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1398.49](#)Deze plannen zijn respectievelijk een gebied met een bijzondere maatschappelijke opgave (Midden-Groningen), op onderdelen een herstructurering en een combinatie van ontwikkelingsgebied en verbrede reikwijdte (Meppel) en een zogenaamde organische gebiedsontwikkeling (Heiloo). Deze plannen zijn vaak ook weer een meervoudig experiment. Zie bijvoorbeeld Bijlage 21 bij bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Noordpoort.50Tegen het plan Zandzoom is beroep aangetekend en om een voorlopige voorziening gevraagd. Deze is bij uitspraak van 23 oktober 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2501](#)) door de Afdeling afgewezen. Het oordeel in de bodemprocedure dient op het moment van afronden van deze publicatie nog te worden afgewacht.51Zie ook de voorgaande voetnoot.52Zo dient de situering van bouwwerken conform het verkavelingsplan te zijn op grond van art. 20.3.3 van de planregels.53Artikel 20 sub c planregels.54Zie bijvoorbeeld: P.M.J. de Haan en H.C.W.M. Moesker, 'Vergunningvrij bouwen onder de Omgevingswet', [TBR 2020/115.55](#)Beleidsregel Kwalitatief beoordelingskader Transformatiegebied Noordpoort, p. 7.56Beleidsregel Kwalitatief beoordelingskader Transformatiegebied Noordpoort, p. 15.57Zie hierover verder o.a.: M. Buitenhuis, 'De schuifruimte voor geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving', [TBR 2019/166.58](#)Zie daarvoor onder meer het tweeluik van S.W. Derksen en H.W. Dekker, 'Participatie onder de Omgevingswet: niet nieuw, wel anders geregeld (Deel I en II)', [TBR 2020/104](#) en 2020/114.59Wellicht dat

hier de parallel getrokken kan worden met de jurisprudentie ten aanzien van participatie bij grote duurzame energieprojecten en de inspanningsverplichting die daarin voor initiatiefnemers wordt aangenomen (zie bv. Rb. Noord-Nederland, 15-4-2020, [ECLI:NL:RBNNE:2020:1650](#) (Zonnepark Fluitenberg), r.o. 9.3.)<sup>60</sup>Een voorbeeld daarvan is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 'Betondak Arkel' dat op 12 maart 2020 door de raad van Molenlanden is vastgesteld. De plantoelichting meldt dat 'alle initiatieven moeten passen binnen het dorps karakter. Vanwege het organische karakter kiest de gemeente niet voor het opstellen van diverse (welstands-)regels, maar geeft een adviserende rol met betrekking tot het dorps karakter mede aan de bewoners en de buurt zelf (een zorgplicht).'<sup>61</sup>Zie over dit en de andere experimentele plandelen van het Bp met verbrede reikwijdte Noordpoort ook de Voortgangsrapportage 2018-20, p. 29.<sup>62</sup>Zie artikel 13.15 van de Aanvullingswet grondeigendom (Stb. 2020, 112)<sup>63</sup>Volgens de Voortgangsrapportage 2018-20 gaat het om 339 projecten waarbij de helft (182) van de Nederlandse gemeenten en zeven provincies in tenminste één Chw-project ervaring opdoen met een andere manier van werken en aangepaste juridische instrumenten. (p. 6)<sup>64</sup>Zie overzicht Voortgangsrapportage, p. 6.<sup>65</sup>Zie op dit punt ook de analyses die in de Voortgangsrapportage worden gemaakt op p. 46.