

## **Memo Vraaggericht ontwikkelen in perspectief Omgevingswet; wijzigingsbevoegdheid bestemmingsplan vervalt en oplossingsrichting Heesch West**

**Van: Gemeenschappelijke regeling Heesch West**

**Aan: Regionale Kopgroep Economie**

---

**19 april 2021**

### **Aanleiding**

- Het ontwerp bestemmingsplan Heesch West gaat begin juni 2021 ter inzage;
- Eerder werd in het voorontwerp bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid onder voorwaarden (onder meer de regionale afstemming) opgenomen voor fase 2. In de Omgevingswet vervalt de wijzigingsbevoegdheid;
- Het plan wordt volgens planning nog onder WRO vastgesteld maar het is gewenst het vraaggericht ontwikkelen voor fase 2 toekomstgericht te regelen. Wanneer de wijzigingsbevoegdheid wordt opgenomen kan die na 1 januari 2022 niet meer worden gebruikt;
- Een alternatief is verkend, mede met de provincie. In uitwerking met de Chw-status die Heesch West heeft kan, in een bredere verkenning van mogelijkheden, de zogenaamde 'bestemmingplanactiviteit' met vergelijkbare voorwaarden als gesteld aan de eerdere wijzigingsbevoegdheid passen;
- In de afstemming is geconstateerd dat het vervallen van de wijzigingsbevoegdheid voor fase 2 Heesch West gezien planning planprocedure en invoering Omgevingswet specifiek aandacht vraagt. Meer algemeen is in regioverband afstemming gewenst op de werkwijze/borging vraaggericht ontwikkelen onder de nieuwe Omgevingswet.

Deze memo is ter informatie. De planprocedure Heesch West is qua planning/oplossingsrichting de aanleiding voor agendering maar behoeft geen besluit. Geagendeerd wordt aandacht voor vraaggericht ontwikkelen in perspectief van de Omgevingswet (met aanleiding casus Heesch West).

### **Vraaggericht ontwikkelen in relatie tot Omgevingswet**

Deze memo gaat eerst in op deze nieuwe wettelijke situatie in relatie tot vraaggericht ontwikkelen en schetst daarna deze oplossingen voor Heesch West. De in deze memo beschreven casus werpt de vraag op: wat betekent de geschetste nieuwe situatie met de Omgevingswet voor het regionale uitgangspunt van vraaggericht ontwikkelen? Waar voorheen de wijzigingsbevoegdheid een zinvol instrument was voor vraaggericht ontwikkelen, moeten straks andere instrumenten onder de Omgevingswet worden benut.

Opgemerkt wordt dat de casus Heesch West een wat meer unieke situatie is, doordat nu rekening gehouden moet worden met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar er juridisch nog geen gebruik van kan worden gemaakt. Na 1 januari 2022, is er geen keuze, en moet gekozen worden voor een wijziging van het omgevingsplan (met daarin eventueel binnenplanse omgevingsplanactiviteiten) of buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Het juridisch regime van het omgevingsplan is natuurlijk van een ander karakter dan het huidige bestemmingsplan, met name wat betreft het kunnen regelen of borgen van bepaalde aspecten. Hierin kunnen mogelijk ook direct of indirect mogelijkheden onder voorwaarden worden opgenomen voor vraaggericht ontwikkelen.

## **Vier oplossingen**

In de verkenning met projectgroep Heesch West en provincie zijn vier mogelijk oplossingen besproken voor de situatie van Heesch West:

- Direct bestemmen van de volledige 80 hectare
- Voorwaardelijke verplichting opnemen voor de laatste 30 hectare
- Bestemmingsplanactiviteit opnemen voor de laatste 30 hectare (instrument CH-wet)
- Niet opnemen van een instrument, afwijking omgevingsplan

### **1. Direct bestemmen**

Voor de omgeving en betrokkenen en zo ook alle ontwerpen/onderzoeken/communicatie is het uitgangspunt een uiteindelijke ontwikkeling van het volledige plan. Wel is hierin duidelijk gemaakt dat de 2<sup>e</sup> fase (30 ha) in eerste instantie niet direct wordt bestemd. Op grond van het Masterplan en regionale afstemming en het principe van vraaggericht ontwikkelen is in 2019 gekozen voor een wijzigingsbevoegdheid voor de laatste 30 hectare.

Het direct bestemmen van het volledige plan, 80 hectare, is mogelijk op grond van de onderzoeken van de MER. Het zou echter wel een aanzienlijke wijziging zijn in het plan, waardoor bij vaststelling van het bestemmingsplan dus al de volledige behoefte van 80 hectare definitief moet worden aangetoond (maar ook niet onmogelijk). Gelet op de uitgangspunten uit het Masterplan en het vraaggericht ontwikkelen, is het wenselijker een nader afwegingsmoment te behouden voor het aantonen van de behoefte aan de laatste 30 hectare.

### **2. Voorwaardelijke verplichting**

De optie van een voorwaardelijke verplichting, houdt in dat de laatste 30 hectare in beginsel bij vaststelling van het bestemmingsplan onder voorwaarden wordt toegestaan. Hier zit dan de voorwaarde aan vast dat bij de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen moet worden aangetoond dat de behoefte er daadwerkelijk is en hierover regionaal is afgestemd. Als hieraan niet kan worden voldaan, is er sprake van strijdig gebruik met het bestemmingsplan. Een voorbeeld hiervan zijn de inmiddels gebruikelijke planregels voor landschappelijke inpassing in ruimtelijke plannen: het gebruik is alleen toegestaan als bij de omgevingsvergunning de landschappelijke inpassing zoals opgenomen in de bijlage van de regels is gerealiseerd.

Dit is een juridisch denkbare oplossing. Het heeft een lichter karakter, in vergelijking met de eerder opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Voorwaardelijke verplichtingen worden doorgaans niet voor dit type grote gebruikswijzigingen benut. Er vindt alleen een toets plaats bij de omgevingsvergunning voor het bouwen op dit onderdeel. Uiteraard staat tegen de omgevingsvergunning voor het bouwen wel bezwaar open.

### **3. Bestemmingsplanactiviteit**

Het instrument van de bestemmingsplanactiviteit lijkt in die zin juridisch passender, waarbij daadwerkelijk wijziging van gebruik wordt toegestaan. Het instrument is hier juist op gericht. Dit wordt hieronder beschreven. De optie van een bestemmingsplanactiviteit is een mogelijkheid op grond van de Crisis –en herstelwet: Besluit uitvoering Crisis –en herstelwet, artikel 7c, lid 14. Dit instrument is een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid die niet mogelijk is op grond van de huidige Wro.

Onder het huidige regime van de Wro, kent de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid niet een zodanige reikwijdte, dat daarmee significante wijzigingen in het gebruik mee kunnen worden toegestaan. Met de bestemmingsplanactiviteit kan dat wel. Het is vergelijkbaar met een strijdig gebruik onder de Wabo. Met het toepassen van de bestemmingsplanactiviteit kan ook alleen een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik worden verleend, niet voor het onderdeel bouwen.

Een belangrijk kenmerk is dat in het bestemmingsplan de kaders en randvoorwaarden moeten worden opgenomen waaraan de bestemmingsplanactiviteit moet voldoen, en dat de vergunning ook moet worden verleend als eraan voldaan wordt, er kan niet op andere gronden worden geweigerd indien je dat zou willen. Het creëert een nader afwegingsmoment voor de gemeenten, waarbij dan te zijner tijd kan worden beoordeeld of het aangevraagde gebruik voor de betreffende locatie binnen de gestelde kaders past. Als dat zo is, moet de vergunning worden verleend.

In de Nota van toelichting op het Besluit Crisis – en herstelwet op dit artikel wordt de bestemmingsplanactiviteit concreet als mogelijk alternatief voor het wijzigingsplan genoemd, alleen niet met het oog op dat dit gaat verdwijnen, maar vanwege de relatief lange proceduredtijd van het wijzigingsplan. (In de bijlage 1 bij deze memo is het voorstel van de concept regels van de bestemmingsplanactiviteit van het ontwerp bestemmingsplan Heesch West opgenomen. In bijlage 2 de eerdere aanpak in voorontwerp bestemmingsplan, nog op basis van wijzigingsbevoegdheid).

Belangrijk verschil met het wijzigingsplan is dat met een bestemmingsplanactiviteit de activiteit in beginsel past binnen het bestemmingsplan, maar dat moet worden voldaan aan de gestelde kaders in het bestemmingsplan om de vergunning te krijgen. Bij een wijzigingsplan is het gebruik strijdig met het bestemmingsplan, en is er ook sprake van een zienswijzenprocedure. Daar zou bijvoorbeeld de provincie kunnen ingrijpen met een zienswijze, indien nodig.

Bij de bestemmingsplanactiviteit is de korte Wabo-procedure van toepassing, zonder zienswijzen maar wel met bezwaarmogelijkheid na verlening van de vergunning. Daarmee is dit instrument wel van een lichter juridisch karakter dan het wijzigingsplan, maar wel de zwaarste van de drie geschetste oplossingen.

De provincie en regiopartners hebben bij een bestemmingsplanactiviteit twee manieren om bedenkingen in te brengen. Allereerst via het regionale overleg. Het afstemmen van bedrijventerreinenontwikkelingen blijft een verplichting via het 1-loket. Daarnaast is ook een van de voorwaarden voor het kunnen vergunnen van een bestemmingsplanactiviteit om advies in te winnen bij het regionale overleg (zie bijlage). NB – juridisch gezien mag niet worden gesproken van een 'positief advies'.

Daarnaast kan eenieder bezwaar maken tegen de verleende bestemmingsplanactiviteit, met zo nodig nog beroep en hoger beroep.

#### **4. Niet opnemen van een instrument, afwijking omgevingsplan of wijziging omgevingsplan**

Een laatste optie betreft het nu niet opnemen van een instrument in het ontwerp bestemmingsplan. In dit scenario kan dan te zijner tijd gekozen worden voor het doorlopen van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) of een wijziging van het omgevingsplan. In deze optie wordt de laatste 30 hectare dus nu niet in een planfiguur opgenomen. Dit is wat de projectgroep Heesch West betreft geen wenselijke keuze:

- Belangrijkste argument om het nu wel in een bestemmingsplan op te nemen, is omdat het zeer onwenselijk is dat voor fase 2 een afzonderlijk ruimtelijk plan moet worden opgesteld gezien de grote wetwijziging waar we voor staan. Dit bestemmingsplan wordt nog onder het oude (huidige) recht vastgesteld, de Wet ruimtelijke ordening. Met de komst van de Omgevingswet veranderen de wettelijke kaders voor de milieuaspecten ook. Vooral voor geluid (maar ook voor externe veiligheid, geur) wordt het straks allemaal anders, terwijl we voor Heesch West nu alle milieuaspecten onder het oude (huidige) recht hebben onderzocht en gemotiveerd. De juridische regeling die je nu in dit bestemmingsplan onderbrengt wordt straks van rechtswege onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan van de

gemeente. Als je fase 2 nu niet mee zou nemen in dit bestemmingsplan, moet daar straks een geheel nieuw omgevingsplan voor worden gemaakt: een nieuw instrument, veel breder dan het huidige bestemmingsplan, waarin ook alle regels over de fysieke leefomgeving binnen de gemeente moeten worden opgenomen. Het vergt nogal veel voorbereiding en afstemmingswerk om een omgevingsplan te maken, juist omdat er nu nog niks ligt.

- Wat betreft een buitenplanse OPA ('afwijking') geldt eveneens het bezwaar dat de wet- en regelgeving voor de diverse milieuaspecten fors wijzigt, en de huidige onderzoeken dus niet meer toereikend zijn.
- In beide alternatieve opties (OPA en wijziging Omgevingsplan) is het bovendien zo dat 'fase 2' dan geen onderdeel meer uitmaakt van het plan, terwijl het wel echt onderdeel van het planvoornemen is. Je raakt daarmee een juridisch waardevol planonderdeel kwijt, terwijl deze nu wel onderzocht is. Dit werpt dus een onnodige procedurele belemmering op met een zwaardere afweging, waar ook de raad nog weer mee zou moeten instemmen.
- Daarnaast is het nu niet opnemen van de 2<sup>e</sup> fase in het bestemmingsplan, ook richting de omgeving een onlogisch verhaal, omdat de 2<sup>e</sup> fase altijd onderdeel was van het plan. Het kan de indruk wekken dat de behoefte aan de 2<sup>e</sup> fase ontbreekt, terwijl dat niet zo is.

### ***Oplossingsrichting Heesch West***

Nu voor de wijzigingsbevoegdheid door de wetgever geen direct overgangsrecht wordt geboden, is de Gemeenschappelijke Regeling Heesch West voornemens om de bestemmingsplanactiviteit onder de Crisis –en herstellwet op te nemen in de planregels. Dit vervangt, onder gelijke voorwaarden, de wijzigingsbevoegdheid uit het voorontwerp bestemmingsplan.

Qua karakter sluit dit instrument van de bestemmingsplanactiviteit het beste aan bij de wijzigingsbevoegdheid en de werkwijze van vraaggericht ontwikkelen.

Met de bestemmingsplanactiviteit wordt dezelfde grip en sturing gehouden door de wijzigingsbevoegdheid, door aan de voorkant duidelijke kaders en randvoorwaarden over de behoefte op te nemen in het bestemmingsplan. Te zijner tijd moet het college van B&W afwegen of daadwerkelijk aan die kaders wordt voldaan. Zo niet, dan kan de omgevingsvergunning niet worden verleend. Daarmee zijn wij van mening dat dit een geschikt alternatief is voor de wijzigingsprocedure, wat betreft het belang van de behoefte en regionale afstemming. Het is ook uitlegbaar is naar de omgeving qua rechtspositie, planopzet en omgevingsonderzoeken (uitgaan van, in fases, integrale ontwikkeling).

## **Bijlage 1 – Concept regels Ontwerp bestemmingsplan over 2<sup>e</sup> fase (vertrouwelijk)**

### **5.6 Bestemmingsplanactiviteit voor fase 2 van het bedrijventerrein**

#### *5.6.1 Omgevingsvergunningplicht bestemmingsplanactiviteit*

- a. Het is verboden om ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - bestemmingsplanactiviteit', zonder omgevingsvergunning bestemmingsplanactiviteit, gronden in gebruik te nemen voor (een inrichting op) een bedrijventerrein.
- b. het is verboden om ter plaatse van de overige gronden binnen de bestemming "Bedrijventerrein", zonder omgevingsvergunning bestemmingsplanactiviteit, meer dan 50 ha netto in gebruik te nemen voor (een inrichting op) een bedrijventerrein.
- c. Het verbod als bedoeld onder a. is niet van toepassing op gebouwen en bouwwerken ten behoeve van circulaire energievoorzieningen met een bouwhoogte van maximaal 4 m.

#### *5.6.2 Beoordelingsregels*

De omgevingsvergunning zoals bedoeld in lid 5.6.1 wordt verleend als:

- a. voldaan wordt aan de Ladder voor duurzame verstedelijking: en is aangetoond dat er behoefte is aan een locatie met specifieke eigenschappen die niet gevonden kan worden binnen het bedrijventerrein van 50 ha netto zoals bedoeld in lid 5.1; en
- b. nadat advies is ingewonnen bij het 'Regionaal Omgevingsoverleg (ROO):'  
waarbij:
  - c. de maximale toegestane oppervlakte aan bedrijventerrein maximaal 80 ha netto bedraagt; waarvan maximaal 80% grootschalige logistiek;
  - d. wordt aangetoond dat dit ruimtelijk inpasbaar is en geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:
    1. de kwaliteit van de openbare ruimte, zoals een samenhangend straat- en bebouwingsbeeld;
    2. de verkeersveiligheid;
    3. de sociale veiligheid;
    4. het voorzieningenniveau;
    5. de functionele en ruimtelijke structuur, zoals aansluiting op (structurele) groenelementen en waterelementen;
    6. de bebouwingsmogelijkheden, gebruiksmogelijkheden en/of bezonning van de aangrenzende gronden en bouwwerken;
    7. het milieu (waaronder geluid, lucht, externe veiligheid, geur);
    8. brandveiligheid;
  - e. het bepaalde in lid 5.2.1 van overeenkomstige toepassing is;
  - f. In aanvulling op het bepaalde in 5.2.1 gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, tevens voldoen aan de volgende voorwaarden:
    1. de gebouwen / de bedrijfspercelen dienen georiënteerd te zijn op de noordzijde; de ontsluiting van de percelen is uitsluitend aan deze zijde toegestaan en het parkeren - al dan niet gecombineerd met waterberging - dient in ieder geval aan deze zijde (voorkant van de percelen) plaats te vinden;
    2. aan de voorkant zoals bedoeld onder 1 hebben de bebouwing en het perceel een representatieve, hoogwaardige uitstraling zoals bedoeld in circulair kwaliteitsplan;
  - g. ten aanzien van afstanden tot de perceelsgrenzen:
    1. bedrijfsgebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd op een afstand van:
      - minimaal xxx m achter de perceelsgrens aan de noordzijde;
      - minimaal 5 m achter de perceelsgrens aan de overige zijden; behalve ingeval twee bedrijfsgebouwen tegen elkaar aan worden gebouwd;
    2. te grote verspringingen in de rooilijnen (zoals bedoeld in circulair kwaliteitsplan) zijn ongewenst;

3. het bepaalde onder 1. en 2. is niet van toepassing voor gebouwen en/of bouwwerken, geen gebouwen zijnde, met een transparante en hoogwaardige uitstraling, ten behoeve van duurzaam ruimtegebruik van het terrein (onder andere gedeelde oplossingen voor waterberging, parkeeroplossingen, circulaire energievoorzieningen of zuinig ruimtegebruik) en uit kwaliteitsoogpunt;
- h. binnen de aanduiding 'overige zone - bestemmingsplanactiviteit' is, bij de entree van dit deel van het bedrijventerrein, maximaal één vrijstaande reclame-uiting (verzamelbord) toegestaan, waarvan de bouwhoogte maximaal 4 m mag bedragen;
- i. tenminste 10% van de totale oppervlakte van het bedrijfsperceel dient met natuurlijk-groen- en/of watervoorzieningen te worden ingericht conform de Verordening Bomen, Water en Groen, 's-Hertogenbosch 2021 of diens rechtsopvolger. Dubbel grondgebruik zoals natuurlijk-groene daken gecombineerd met zonnepanelen evenals natuurlijk-groene gevels tellen mee in de beoordeling van deze groennorm van 10%.

## Bijlage 2 – Oude regels voorontwerp bestemmingsplan Heesch West over 2<sup>e</sup> fase

### Artikel 22 Algemene wijzigingsregels

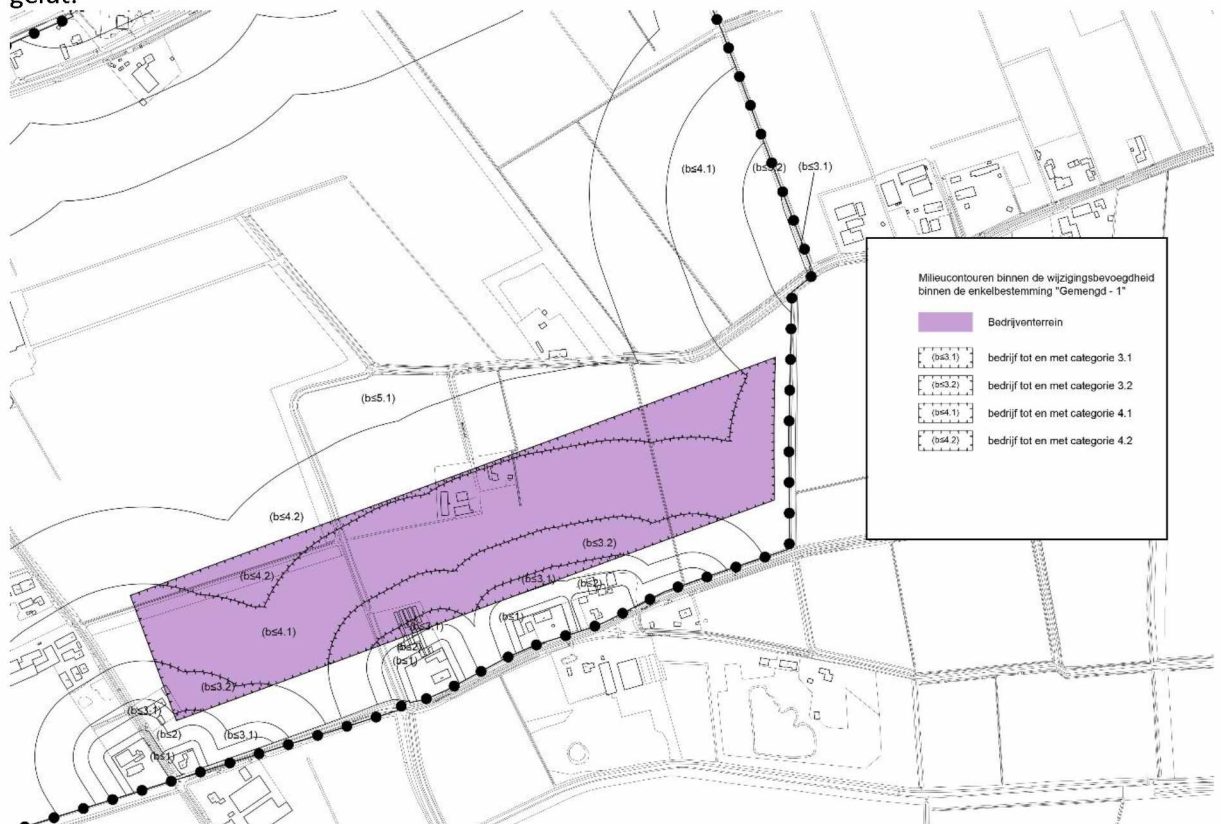
#### 22.1 Wetgevingzone - wijzigingsgebied

Burgemeester en wethouders zijn op grond van artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening, met inachtnaam van het bepaalde in artikel [23.3](#), bevoegd het plan ter plaatse van de aanduiding '[Wetgevingzone - wijzigingsgebied](#)' - al dan niet gedeeltelijk - te wijzigen, ingeval:

- voldaan wordt aan de [Ladder voor duurzame verstedelijking](#);
- ingeval er behoefte is aan een locatie met specifieke eigenschappen die niet gevonden kan worden binnen het gebied van 50 ha netto zoals bedoeld in lid [6.1](#); en
- nadat advies is ingewonnen bij het '[Regionaal Ruimtelijk Overleg \(RRO\)](#):' (of diens rechtsopvolger op grond van de provinciale omgevingsverordening) en binnen dit '[Regionaal Ruimtelijk Overleg \(RRO\)](#):' (of diens rechtsopvolger op grond van de provinciale omgevingsverordening) een meerderheid positief beslist over het betreffende verzoek;
- nadat advies is ingewonnen bij het college van de gemeente Bernheze.

waarbij:

- de maximale toegestane oppervlakte aan bedrijventerrein van 50 ha netto zoals genoemd in lid [6.1](#) sub a mag worden verruimd tot maximaal 80 ha netto bedrijventerrein; waarvan maximaal 80% grootschalige logistiek;
- de bestemming "[Gemengd - 1](#)" mag worden gewijzigd naar de bestemming "[Bedrijventerrein](#)"; waarbij de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf uitgesloten - risicovolle inrichting' dient te worden overgenomen en onverkort van toepassing blijft, en waarbij alsdan de volgende begrenzing van de genoemde bestemmingen en maximale milieucategorieën geldt:



- g. binnen de gronden met de bestemming "[Gemengd - 1](#)" die ingevolge de aanhef en sub f. mogen worden gewijzigd naar de bestemmingen "[Bedrijventerrein](#)", alsdan een maximale bouwhoogte voor bedrijfsgebouwen van 20 m is toegestaan; voor het overige zijn de regels uit [Artikel 6](#) van overeenkomstige toepassing (waarbij de bepalingen uit lid [6.2.3 Specifieke vorm van bedrijventerrein - 3](#) van overeenkomstige toepassing zijn), inclusief de afwijkingsbevoegdheden uit lid [6.5](#).
- h.

## **22.2 Algemene randvoorwaarden voor wijzigen**

Burgemeester en wethouders verlenen slechts medewerking aan een wijziging van het plan, mits dit ruimtelijk inpasbaar is, gelet op:

- a. de kwaliteit van het openbare gebied, zoals een samenhangend straat- en bebouwingsbeeld;
- b. de functionele en ruimtelijke structuur, zoals aansluiting op (structurele) groenelementen en waterelementen;
- c. de bebouwingsmogelijkheden, gebruiksmogelijkheden en/of bezonning van het betreffende perceel en de aangrenzende percelen en bouwwerken;
- d. de verkeersveiligheid;
- e. de sociale veiligheid;
- f. het gewenste voorzieningenniveau.