

Regelanalisten en planmakers, zullen we lief zijn voor elkaar?

Afgelopen week was ik zowel bij de dag van de regelanalist als de VNG-netwerksessie. Beide gaven een sessie over 'gebruik' in het omgevingsplan. Wat zwart-wit: de VNG-netwerksessie belichtte gebruik vanuit planmakers en de workshop bij de dag van de regelanalist vanuit de regelanalist. 'Gebruik' is misschien wel 'het' gesprek van het moment als het gaat om het omgevingsplan. Met deze blog doe ik een poging te schetsen waar de werelden elkaar raken.

Ik merk vooraf op dat ik een zekere verharding in de discussies rondom deze sessies waarneem die me zorgen baard. Het gaat me in deze blog niet om een 'gelijk', het gaat me om het inzichtelijk maken van de effecten van keuzes. Zonder waardeoordeel. Kies daarna vooral zelf. En wees daarbij wel een beetje lief!

Praktische noot voordat je de blog induikt. Activiteiten zijn in deze blog onderstreept, werkzaamheden *cursief*.

Omgevingswet, Omgevingsbesluit en de zoektocht naar zin en onzin

De Omgevingswet bevat in hoofdstuk 4 twee centrale juridische regels als het gaat om activiteiten en functies in het omgevingsplan.

Artikel 4.1 lid 1

Bij omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4.2 lid 1

Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Zowel artikel 4.1 als 4.2 hebben een facultatief element in zich. Het omgevingsplan **kan** regels bevatten over activiteiten. Het omgevingsplan bevat regels die tot een evenwichtige functietoedeling leiden. Het expliciet vastleggen van een functie is **niet verplicht**. Met beide artikelen komen we dus niet verder in een zoektocht naar het effect of nut van het onderscheid.

In het Omgevingsbesluit vinden we een op het eerste oog wellicht onbeduidend artikel over het beschikbaar stellen van indieningsvereisten (artikel 14.1). En dit op het oog onbeduidende artikel heeft een groot effect. Het artikel fungeert als een pendule op basis van de wet van Newton. Je 'duwt' iets in het plan en dat duwtje zorgt voor een even grote reactie in de toepasbare regels



Bron: Wikipedia

Het artikel geldt alleen voor activiteiten. En niet voor alle activiteiten, alleen voor omgevingsplanactiviteiten waarvoor je een vergunningplicht stelt.

Het artikel geldt dus niet voor een activiteit die op basis van algemene regels rechtstreeks is toegelaten of rechtstreeks is verboden. Die noem ik 'juridische activiteiten' om ze te onderscheiden van activiteiten waarvoor indieningsvereisten noodzakelijk zijn. Die laatste noem ik 'toepasbare activiteiten'.

Gebruik reguleren via activiteiten maakt de beoordeling of er toepasbare activiteiten nodig zijn lastiger. Door het woordje 'activiteit' bij een 'detailhandelsactiviteit' schieten we in eerste instantie uit ons

startblok. Zeker als daar een activiteitannotatie voor wordt gebruikt. Maar als het om een algeheel verbod op detailhandel gaat, wordt de regelanalist met een valse start van de baan geplukt. Er is immers geen verplichting indieningsvereisten beschikbaar te stellen. En wellicht is het nu duidelijk. Weten we dat over 2 jaar nog steeds? Of als een opvolger aan het plan gaat werken?

Een toepasbare activiteit is dus altijd een juridische activiteit, maar een juridische activiteit niet altijd een toepasbare activiteit. Maar omdat de wet en onze technische standaard het wel mogelijk maken iets (of eigenlijk alles) tot 'activiteit' te bestempelen, is dit onderscheid niet altijd helder.

Ook zonder het woord 'activiteit' kan een omgevingsplan gebruik 'veractiviteiten'. Een voorbeeld waarbij een gemeente de wens heeft het vestigen van detailhandel op een verdieping te reguleren. In een omgevingsplan staat de volgende juridische regel.

Het is verboden zonder omgevingsvergunning detailhandel op een verdieping te exploiteren.

Er wordt in deze regel een vergunningplicht geïntroduceerd. De activiteitannotatie is 'detailhandelsactiviteit'. Daarmee ontstaat de verplichting indieningsvereisten beschikbaar te stellen. Het op deze wijze reguleren van 'gebruik' zorgt dus voor beheerlasten. Per activiteit moeten indieningsvereisten beschikbaar worden gesteld. Op het fenomeen 'bovenliggend' en 'toonbaar' kom ik later terug.

En wellicht denk je nu: ik maak hier een eenvoudig formulier voor en door. Is dat formulier over 2 jaar nog actueel? Is het de opvolger van de regelanalist met wie je dit besprak ook duidelijk? Of jouw opvolger die dit met de opvolger van de regelanalist met wie je dit besprak? En is het een gemeente duidelijk dat er werk aan de toepasbare winkel is als ze een plan met 'gebruiksactiviteiten' van aan adviesbureau krijgen?

Indieningsvereisten ontsluiten in het Digitaal Stelsel Omgevingswet

Laten we nog een stapje dieper in het Digitaal Stelsel Omgevingswet zakken. Indieningsvereisten kunnen op twee manieren gevonden worden in het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Bij het onderdeel '*Aanvragen*', waarbij er rechtstreeks op activiteit gezocht wordt. Dan moet je dus wel weten welke activiteiten er in een omgevingsplan zitten. Omdat dit niet altijd het geval is wordt aanbevolen de route via de '*Vergunningcheck*' te doorlopen.

Initiatiefnemers krijgen via een vergunningcheck inzicht in een eventuele vergunningplicht(en) en kunnen vervolgens een aanvraag indienen. Hoewel geen harde eis, is er daarmee een symbiose tussen indieningsvereisten en vergunningchecks. Ze gedijen door elkaar. De vergunningcheck 'vult' de aanvraag gedeeltelijk en zorgt op de achtergrond voor het aanvragen van de juiste activiteit. Het ligt daarmee voor de hand om voor elk indieningsvereiste ook een (eenvoudige) vergunningcheck beschikbaar te stellen.

Activiteiten worden in de vergunningcheck niet rechtstreeks bevraagd. Een activiteit is namelijk vormvrij in naam. Om een landelijke ingang te bieden op een vergunningcheck, is er centrale toeleiding in de vorm van werkzaamheden. Door middel van trefwoorden wordt de juiste werkzaamheid gekozen en daarmee de gekoppelde activiteit ontsloten. Zo vindt je de werkzaamheid *detailhandel en ambtsbedrijf* onder meer via de zoekwoorden 'dierenwinkel, kledingzaak of detailhandel'.

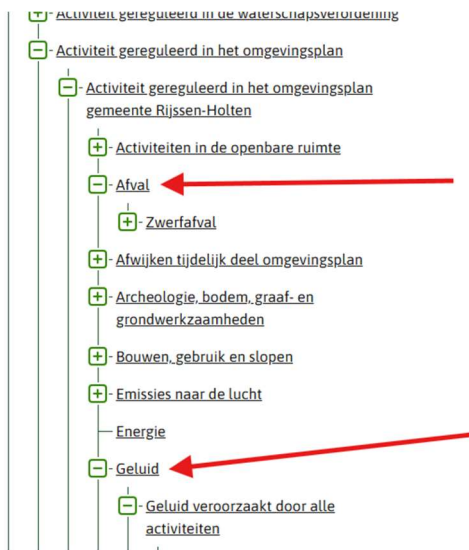
Bevoegde gezagen koppelen hun activiteiten aan werkzaamheden. Een initiatiefnemer kiest een werkzaamheid en krijgt daardoor de vergunningcheck voor gekoppelde activiteiten. Een werkzaamheid kan aan meerdere activiteiten gekoppeld worden. Dat betekent in de basis dat alle vergunningchecks van activiteiten via één werkzaamheid 'aan' gaan.

Als voor bovenstaande juridische regel de keuze voor een vergunningcheck voor de activiteit wordt gemaakt, moet een werkzaamheid gekoppeld worden. Werkzaamheden worden landelijk vastgelegd. Voor ons voorbeeld van 'detailhandel' is de aanbevolen (en enige) werkzaamheid '*detailhandel of ambachtsbedrijf*'. Die werkzaamheid is ook gekoppeld aan (bruidsschat)activiteiten 'geluid door alle activiteiten' en 'zwerfafval'. En die kennen beide ook een vergunningcheck.

Dat betekent dat jouw initiatiefnemer bij zijn zoektocht naar de vraag of hij een leegstaand pand mag gebruiken voor een dierenwinkel ook de vergunningchecks van 'geluid door alle activiteiten' en 'zwerfafval' voor zijn kiezen krijgt. En omdat er maar één werkzaamheid beschikbaar is, zijn technische trucs als 'impliciet antwoord' hier geen optie.

Bovenliggende en toonbare activiteiten

Nu zal een deel van jullie wellicht denken: het aanmaken van activiteiten zonder inhoudelijke juridische regel is in principe wel mogelijk. Klopt helemaal. Sterker nog; het kan om meerdere redenen zelfs gewenst zijn. Dit soort inhoudelijk 'lege' activiteiten noemen we 'bovenliggende activiteiten'. Ze zorgen voor structuur in de boomstructuur van de toepasbare regels een omgevingsdocument. Ik voeg een voorbeeld van ons omgevingsplan toe waar ik twee willekeurige bovenliggende activiteiten aanduidt.



In dit voorbeeld wordt de inhoudelijk lege huls van de activiteit gebruikt om te ordenen. Het voorkomt een lange lijst alfabetisch geordende activiteiten.

Niet onbelangrijk kan dit concept ook gebruikt worden om activiteit overstijgende formulieren beschikbaar te stellen. Dat noemen 'toonbaar'. Bekendste voorbeeld is de 'bouwactiviteit (omgevingsplan)'. De onder die bovenliggende activiteit geplaatste activiteiten gebruiken hetzelfde aanvraagformulier.

Dat laatste zou dus ook voor 'gebruik' een optie kunnen zijn. Bijvoorbeeld als je een centraal aanvraagformulier wilt gebruiken voor meerdere vormen van gebruik met een vergunningplicht is ordenen via bovenliggende (en toonbare) activiteiten een goede optie.

Ook daar zie je wel dat beheer nodig is. En bij elke planwijziging zal beoordeeld moeten worden of de lijst met activiteiten up-to-date is en of het formulier of de formulieren actueel zijn.

Functies als alternatief

Het evenwichtig toedelen van functies aan locaties gebeurd niet alleen via activiteiten. Elk omgevingsplan kent algemene regels die niet aan een activiteit gekoppeld zijn. Denk aan een wijze van meten.

Het reguleren van gebruik kan ook via 'functies'. Daarmee bedoel ik dat je locaties een helder omschreven 'doel' geeft. Bijvoorbeeld 'detailhandel'. Daaraan kun je algemene regels over toegelaten of verboden gebruik koppelen.

Functies kennen geen eisen rondom indieningsvereisten. Daarom is dit deel van de blog een stuk korter. Of je functies wilt gebruiken vraagt om voorafgaande afweging. Wat wil je reguleren? Wil je voorafgaand aan de start van activiteiten een oordeel geven? Wil je (meer) algemene regels gebruiken? Wat wil je aan de VTH-kant binnen krijgen of toezicht op houden?

Functies kunnen op een andere wijze hetzelfde gebruik als activiteiten reguleren. Functies sluiten activiteiten ook niet uit. Een functie kan expliciet worden vastgelegd en drukt dan het doel van de

locatie uit. Zo kunnen op een locatie de functie 'detailhandel' rusten en regels gesteld zijn over de activiteiten 'geluid door alle activiteiten' en 'zwerfafval'. En wellicht verbied je binnen de functie 'detailhandel' wel 'wonen'.

Je kunt je er overigens makkelijk van af denken te maken door op te schrijven:

Het is verboden zonder omgevingsvergunning de functie detailhandel op een verdieping uit te voeren.

In dit voorbeeld geef je nog steeds aan dat een vergunning aangevraagd moet worden. En die moet je toch echt ontsluiten. Ondanks het woordje 'functie'.

Wat zou je dan wel kunnen doen? Je zou er voor kunnen kiezen een locatie een functie te geven en op te schrijven dat detailhandel op een verdieping niet is toegelaten. Of wel is toegelaten onder bepaalde voorwaarden (beoordelingsregels). Het stelsel voorziet verder in de mogelijkheid een functiewijziging door te voeren met een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit. Je hebt dus meerdere mogelijkheden om gebruik te reguleren.

Kort samengevat

Juridische regels maken niet altijd duidelijk of het om een juridische of toepasbare activiteiten gaat. Iets een activiteit noemen, betekent niet dat er toepasbare regels gemaakt moeten worden. Het aanmaken van activiteiten is niet geheel vormvrij. Het introduceren van een omgevingsplanactiviteit met vergunningplicht leidt tot een indieningsvereiste. En het introduceren van een indieningsvereiste hangt vaak samen met het introduceren van een vergunningcheck. Een activiteit wordt gekoppeld aan een werkzaamheid. En werkzaamheden kies je uit de stelselcatalogus. Het via activiteiten reguleren van gebruik betekent dus voor het toepasbare deel iets wezenlijk anders dan reguleren via functies. Terwijl het juridisch toegelaten gebruik exact hetzelfde kan zijn.

Ik hoop dat deze analyse je helpt bij het maken van keuzes. En ik hoop dat het helpt om lief voor elkaar te zijn.