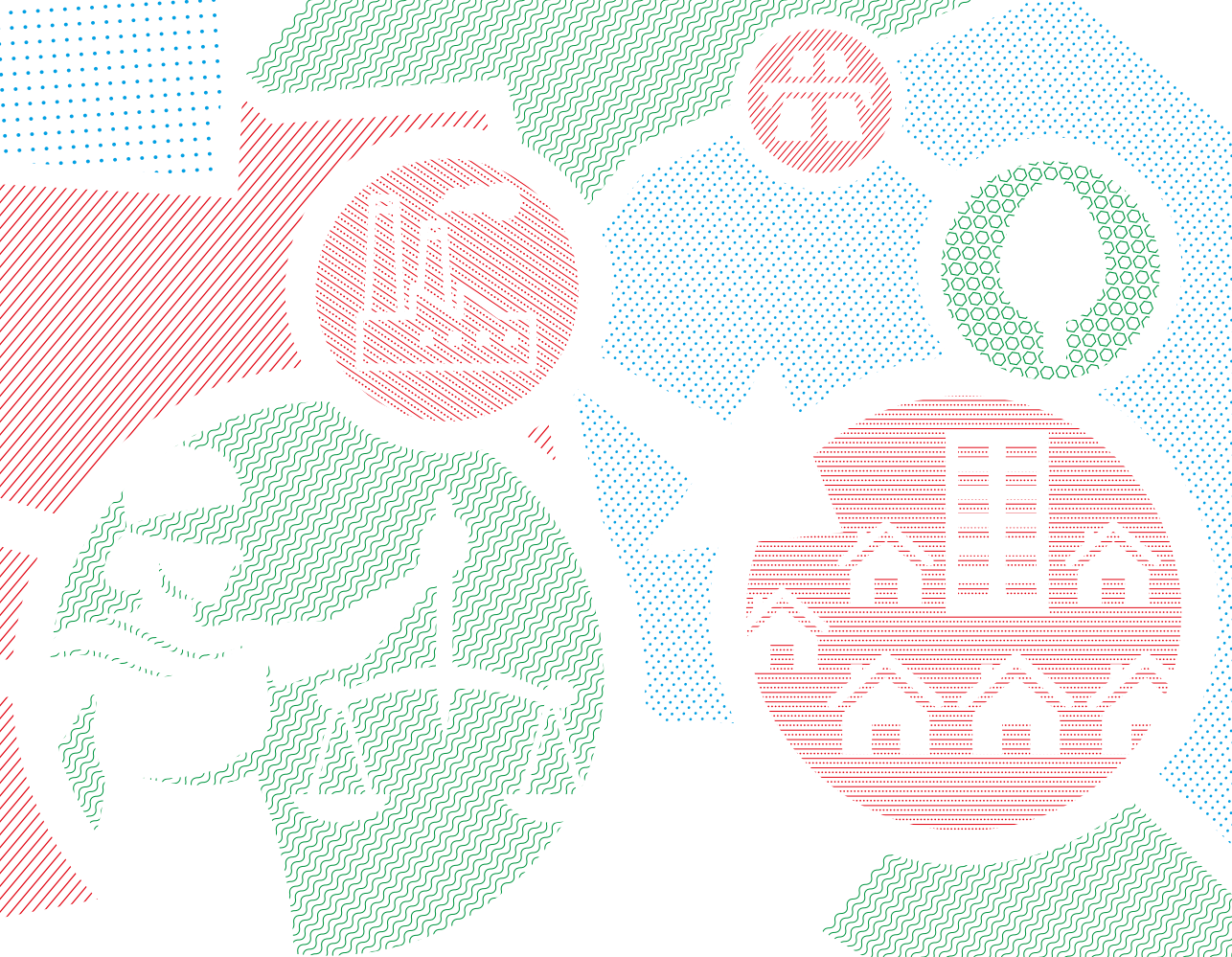




OMGEVINGSRECHT VOOR GEBIEDSTRANSFORMATIES IN THEMA'S

Milieugebruiksruimte | Openbare ruimte | Omgevingsplan
of BOPA | Participatie | Milieuzonering en onderzoekslasten



**Leerstoel
Gebiedsontwikkeling**

OMGEVINGSRECHT VOOR GEBIEDSTRANSFORMATIES IN THEMA'S

Milieugebruiksruimte | Openbare ruimte | Omgevingsplan
of BOPA | Participatie | Milieuzonering en onderzoekslasten

Prof. mr. dr. Marlon Boeve

Hoogleraar Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling, TU Delft

Mr. dr. Fred Hobma

Universitair hoofddocent Omgevingsrecht, TU Delft

Mr. Ruda van Ravensteijn

Promovenda Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling, TU Delft

2026

Leerstoel Gebiedsontwikkeling

Technische Universiteit Delft

INHOUD

1. INLEIDING	8
2. RUIMTE VOOR VERANDERING: BESTAANDE RECHTEN EN HET HERVERDELEN VAN (MILIEU)-GEBRUIKSRUIMTE IN DE TRANSFORMERENDE STAD	16
3. JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN VOOR DE FINANCIERING VAN DE AANPASSING VAN DE OPENBARE RUIMTE IN TRANSFORMATIEGEBIEDEN	44
4. OMGEVINGSPLAN OF BOPA? EEN STRATEGISCHE KEUZE VOOR GEBIEDSTRANSFORMATIE	68
5. DE WEERBARSTIGE PRAKTIJK VAN VROEGTIJDIGE PARTICIPATIE ONDER DE OMGEVINGSWET	84
6. MINDER ONDERZOEKSLASTEN VOOR MILIEUZONERING?	102
COLOFON	116

1 INLEIDING

1 Centrale vraag en doel(groep)

De inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) op 1 januari 2024 heeft de vraag opgeworpen wat de effecten zijn voor nieuwe gebiedstransformaties. Worden gebiedstransformaties gemakkelijker, minder kostbaar en sneller, bijvoorbeeld doordat de onderzoekslasten afnemen? Geeft de wet nieuwe instrumenten of procedures waarmee voorheen veel genoemde problemen, zoals het gebrek aan afwegingsruimte voor gemeenten, kunnen worden verholpen? Hoe wordt in de praktijk omgegaan met de versterkte positie van participatie en hoe kunnen we de eerste effecten daarvan beoordelen? Deze bundel gaat in op dit soort vragen aan de hand van vijf thema's.

**'DE CENTRALE VRAAG VOOR DE BUNDEL IS:
WAT IS DE WERKING VAN HET (NIEUWE)
OMGEVINGSRECHT IN DE PRAKTIJK VAN
GEBIEDSTRANSFORMATIES, BEZIEN AAN
DE HAND VAN VIJF THEMA'S?'**

Twee elementen uit deze vraag verdienen verduidelijking. Ten eerste: de bundel behandelt *enkele thema's*. Het is niet beoogd om een volledig en uitputtend overzicht te geven van de werking van de Omgevingswet in gebiedstransformaties, noch om tot een evaluatie te komen. De bundel is beperkt tot enkele thema's waarvan het vermoeden bestond of signalen vanuit de praktijk waren dat juist deze relevant zijn voor gebiedstransformatie. Ten tweede: de *praktijk van gebiedstransformatie* is het object (het te bestuderen verschijnsel) van de bundel. Om deze reden vormen cases een centraal onderdeel van de thema's. Het is immers bij de toepassing in concrete cases dat de werking van het omgevingsrecht tot uiting komt.

Wat verstaan we daarbij onder een *gebiedstransformatie*? Dat is een bestaand, afgebakend gebied in een stad of dorp waarvoor partijen gezamenlijk kaders en randvoorwaarden creëren gericht op de gehele of gedeeltelijke verandering van functies (Daamen, T., e.a., 2026). Veelal zijn het gebieden binnen de bebouwde kom die hun oorspronkelijke functie, bijvoorbeeld bedrijventerrein, door allerlei mogelijke omstandigheden (gedeeltelijk) verliezen. Daardoor is er bijvoorbeeld de mogelijkheid om woningen toe te voegen.

Het *doel* van de bundel is: gebiedsontwikkelaars uit verschillende disciplines informeren over de werking van enkele thema's van het (nieuwe) omgevingsrecht in de praktijk van gebiedstransformatie. Zo draagt de bundel bij aan de verspreiding van kennis over het nieuwe omgevingsrecht. Dat is op zichzelf al van belang bij een veelomvattende wet als de Omgevingswet. Daarnaast kunnen lezers reflecteren op de toepassing van het omgevingsrecht in de besproken praktijkcases. Ze kunnen leren van de praktijken van anderen door het omgevingsrecht op dezelfde of op andere wijze toe te passen. Tot slot heeft deze bundel een agenderend doel. **De bundel laat zien waar, ook na inwerking-treding van de Omgevingswet, verbeteringen mogelijk zijn. Dat kunnen verbeteringen zijn in de toepassing van de wet of van de wet zelf.**

De *doelgroep* van deze publicatie is vrij breed. De bundel is bedoeld voor allen die zijn geïnteresseerd in de toepassing van het omgevingsrecht, in het bijzonder de Omgevingswet, bij gebiedstransformaties. Zij kunnen werkzaam zijn in de publieke sector (met name bij gemeenten), bij ontwikkelende partijen (met name ontwikkelaars en woningcorporaties) en adviesbureaus. De disciplinaire achtergrond van de lezer is minder relevant. Alhoewel het een bundel is met een juridische insteek hebben

we getracht het toegankelijk te maken voor andere disciplines. Dat is in lijn met de opzet van de (hieronder te noemen) eerder gehouden thematafels. Daaraan namen zowel juristen als niet-juristen deel. De invalshoek van het verbinden van het omgevingsrecht met andere disciplines is eerder beargumenteerd en beschreven door Boeve, Hobma en Verdaas (2023).

2 Thematafels Omgevingsrecht en transformatiegebieden

2.1 Thematafels als platform

De Thematafels 'Omgevingsrecht en transformatiegebieden' zijn een initiatief van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG). Dat is een netwerk dat samen met de TU Delft werkt aan de kennisinfrastructuur voor gebiedsontwikkeling. De stichting noemt op zijn website (stichtingkennisgebiedsontwikkeling.nl) vier kernactiviteiten:

- SKG bevordert de professionalisering van het vak gebiedsontwikkeling door het ontwikkelen, delen en toepassen van kennis voor en met de praktijk.
- SKG verbindt overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties die gebiedsgericht willen werken aan een duurzame leefomgeving.
- SKG voedt de samenwerking die nodig is om in gebiedsontwikkeling tot uitvoering te komen met wetenschappelijke kennis en praktische handreikingen.
- SKG biedt een platform en netwerk voor reflectie, innovatie en experiment, en levert daarmee een bijdrage aan een vitale kennisinfrastructuur voor de duurzame toekomst van ruimtelijk Nederland.

De Thematafels 'Omgevingsrecht en transformatiegebieden' passen hierbij omdat ze functioneren als een platform voor uitwisseling van kennis en praktijkervaringen tussen overheden, private partijen en adviseurs.



2.2 Opzet van de gehouden thematafels

In twee jaar tijd (tussen 7 februari 2024 en 4 februari 2026) zijn zes thematafels georganiseerd aan de TU Delft. Voor elke thematafel zijn één of twee sprekers uitgenodigd om een thema, inclusief praktijkervaringen, toe te lichten. De meeste inleiders waren jurist. Na de inleidingen was er ruimte voor bespreking tussen de inleiders en met de deelnemers. De deelnemende bezoekers zijn verbonden aan één van de partnerorganisaties van de SKG en daarmee werkzaam in de praktijk van gebiedsontwikkeling. De partnerorganisaties zijn Private, publieke, maatschappelijke organisaties of adviesbureaus. Kennisuitwisseling vereist dat deelnemers een inbreng kunnen leveren. Om die reden is het aantal deelnemers telkens beperkt tot 25. De meerderheid van de deelnemers was niet-jurist. De bijeenkomsten zijn begeleid door drie aan de TU Delft verbonden juristen: Marlon Boeve, Fred Hobma en Ruda van Ravensteijn. Een aantal malen is door hen achteraf een samenvatting van een thematafel gepubliceerd op de website Gebiedsontwikkeling.nu. De vindplaatsen daarvan worden genoemd in de volgende hoofdstukken die elk aan een thema zijn gewijd. De onderwerpen van de thematafels zijn ingebracht door de deelnemers. Dit waren thema's waar in de praktijk van gebiedstransformaties vragen

spelen in relatie tot het omgevingsrecht. De volgende thematafels zijn georganiseerd:

NIEUWE MOGELIJKHEDEN VOOR AFWEGINGSRUIMTE DOOR HET LOKAAL BESTUUR IN RELATIE TOT TRANSFORMATIEGEBIEDEN (7 februari 2024).

Ingeleid door:

Marlon Boeve en Fred Hobma (*hoogleraar resp. hoofddocent omgevingsrecht TU Delft*).

MILIEUGEBRUIKSRUIMTE IN TRANSFORMATIEGEBIEDEN (7 juni 2024).

Ingeleid door:

Dirk van de Rijdt (*jurist omgevingsrecht bij de gemeente Dordrecht*) met als case Maasterras te Dordrecht.

DE PUBLIEKE RUIMTE IN GEBIEDSTRANSFORMATIES MET VERSNIPPERD GRONDEIGENDOM (13 november 2024).

Ingeleid door:

Hans Karssenberg (*adviseur Stipo*) met casus Rijnhuizen te Nieuwegein en Christian Suurd (*strategisch jurist omgevingsrecht gemeente Amsterdam*) met als case ArenApoort te Amsterdam.

OMGEVINGSPLAN OF BOPA? (30 april 2025)

Ingeleid door:

Marlon Boeve (*TU Delft*) en Frits Dinkla (*adviseur Rho adviseurs*) met diverse cases.

PARTICIPATIE ONDER DE OMGEVINGSWET (15 oktober 2025)

Ingeleid door:

Laila Bouzahra (*juridisch adviseur omgevingsrecht gemeente Amsterdam*) en Laurine van Schie-Kooman (*advocaat EBH Legal en rechter-plaatsvervanger*). Beiden met verschillende cases.

MILIEUZONERING EN ONDERZOEKSLASTEN ONDER DE OMGEVINGSWET (4 februari 2026)

Ingeleid door:

Shanna Derksen (*advocaat bij Wijn & Stael Advocaten*) en Rein Bruinsma (*adviseur milieu en Omgevingswet bij Royal HaskoningDHV*) met als case Schieoever-Noord te Delft.

3 Opzet van deze bundel

Deze bundel dient ter verspreiding en verdieping van de thema's die hierboven zijn genoemd. Zoals gezegd was de deelname aan de thematafels beperkt tot 25 personen, terwijl wij denken dat het besprokene ook voor anderen relevant is. Daartoe is de volgende opzet gekozen.

Per hoofdstuk staat één van de eerdergenoemde thema's centraal. Alleen aan het eerste thema is geen hoofdstuk gewijd. Die bijeenkomst was vooral inventariserend van aard. De andere vijf thema's worden elk in een hoofdstuk behandeld. Een hoofdstuk bevat verschillende, hierna te noemen, onderdelen, die overigens niet altijd in exact deze volgorde in het hoofdstuk worden aangehouden.

- A.** Een hoofdstuk start met een vraagstelling en omschrijving van de centrale begrippen.
- B.** Daarna wordt het te bespreken probleem beschreven. Dat is altijd een juridisch probleem in relatie tot gebiedstransformatie.
- C.** Daarop volgt een beknopte bespreking van het positieve recht over het thema met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet. Wat is er voor het vraagstuk veranderd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet? Wat beoogt de (nieuwe) wettelijke regel?
- D.** Een recapitulatie van de gehouden thematafel-bespreking inclusief weergave van de besproken case(s). Zijn er nieuwe ontwikkelingen sinds de thematafel-bespreking van de case? Als er een nieuwe of gewijzigde wettelijke regeling is, is daarvan al gebruik gemaakt in de praktijk of overweegt men dat? Hoe zijn de verwachtingen? Wat zijn de eerste praktijkervaringen en hoe luidt de jurisprudentie? Zijn aan de hand daarvan suggesties te doen voor anderen?
- E.** Een nadere beschouwing van het thema. Hier wordt het thema verder uitgediept. Dat kan in de hoofdstukken verschillende vormen aannemen. In sommige hoofdstukken is het thema verrijkt met (na afloop van de themadag verschenen) literatuur of jurisprudentie. Ook worden suggesties voor toepassing in de praktijk gegeven.
- F.** Afsluiting aan de hand van de vraag: 'waar staan we nu?' Hoe goed verhoudt, op dit moment, het huidige omgevingsrecht (wat betreft het

thema) zich tot de praktijk van gebiedstransformatie? Wat is er nog nodig vanuit het gezichtspunt van de bevordering van gebiedstransformatie?

Deze bundel bevat de oogst van vijf thematafels 'Omgevingsrecht en transformatiegebieden'. Dat geeft geen omvattend beeld van de werking van de Omgevingswet en bovendien is het een momentopname. Maar het geeft naar onze overtuiging ook inzicht in de ervaringen met een aantal belangrijke thema's waaraan anderen zich kunnen spiegelen.

De tekst van deze bundel is juni 2026 afgesloten. In de verschillende hoofdstukken zijn telkens bronnen aangegeven, soms met aanvullende literatuur om verder te lezen. Voor zover mogelijk is (open access) literatuur ontsloten door middel van een directe link in de tekst.

Literatuur

Boeve, M., Hobma, F. en Verdaas, C. (2023). Het omgevingsrecht in de praktijk van gebiedsontwikkeling: verbinding tussen omgevingsrecht en andere disciplines. In: Boeve, M., Hobma, F. en Verdaas, C., *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*. Delft/s Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht.

Daamen, T., Hobma, F., Janssen, C. en Kersenhout, R. (red.) (2026, te verschijnen). *Leerboek gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Naio10.

2

RUIMTE VOOR VERANDERING: BESTAANDE RECHTEN EN HET HERVERDELEN VAN (MILIEU) GEBRUIKSRUIMTE IN DE TRANS- FORMERENDE STAD

16

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Wie in een transformatiegebied woningen wil toevoegen, loopt al snel tegen de grenzen van bestaande bouw en beperkte beschikbare (milieu) gebruiksruijnte aan. In essentie gaan gebiedstransformaties vrijwel altijd over de (her)verdeling van schaarse (milieu)gebruiksruijnte, met onderwerpen als geluid, geur en externe veiligheid. Dit leidt in gebiedstransformaties tot de bijkomende vraag wie het recht heeft op die schaars beschikbare (milieu)gebruiksruijnte. Hoe zijn de bestaande rechten verdeeld in het gebied en is gehele of gedeeltelijke inperking van die rechten mogelijk om de gewenste gebiedsontwikkeling te realiseren?

Het overkoepelende maatschappelijke doel van de Omgevingswet is om in de fysieke leefomgeving een optimale balans tussen beschermen en benutten te bereiken (art. 1.3 Ow). De Omgevingswet heeft ook geen klinkklare oplossing voor dit verdelingsvraagstuk, die belangenafweging is immers voor het leeuwendeel aan het bestuur en de politiek. De Omgevingswet biedt wel de juridische kaders en heeft het systeem anders georganiseerd. Globalere plannen, open normen en doorschuivende onderzoekslasten kunnen wellicht bewegingsruimte bieden, maar nemen de kernvraag niet weg: wanneer mag de gemeente bestaande rechten van bedrijven of burgers inperken als dit noodzakelijk is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ofwel een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en zo ja, onder welke voorwaarden (en tegen welke prijs)? Over dit onderwerp verscheen op gebiedsontwikkeling ook het artikel *‘Strijd om de ruimte: (her)verdelen onder de Omgevingswet’* ([van Ravensteijn, 2024](#)).

Nederland en daarmee de gemeenten staan voor een grote woningbouwopgave, daarvoor moeten en willen gemeenten ruimte maken voor woningen, en de bijbehorende voorzieningen, terwijl in hetzelfde gebied vaak bedrijven aanwezig zijn met bestaande gebruiksrechten, vergunningen en feitelijke (milieu) gebruiksruijnte.

Het Maasterras in Dordrecht is daarvan een haast klassiek voorbeeld. In de beschouwing over die casus die tijdens de thematafel plaatsvond werd al zichtbaar dat juist de relatie tussen (het realiseren van) nieuwe woningen en bestaande activiteiten waaraan (externe) veiligheidsnormen en geluidsnormen zijn verbonden, de (juridische) complexiteit van de opgave vormt.

17

1.2 Vraagstelling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische mogelijkheden en instrumenten om bestaande rechten in te perken om herverdeling van milieugebruiksruimte te realiseren ten behoeve van gebiedstransformaties. De focus ligt daarbij op de mogelijkheden die het publiekrecht biedt via de Omgevingswet. **De vraag luidt daarmee: Hoe kunnen overheden in transformatiegebieden omgaan met bestaande rechten en schaarse milieugebruiksruimte, en wanneer is beëindigen, afwaarderen of organisch ontwikkelen juridisch en praktisch haalbaar?**

In dit hoofdstuk ligt de focus op bestaande bedrijven waar (in de buurt) nieuwe milieugevoelige functies worden toegevoegd. Hierbij zal geen uitputtende behandeling van alle schade- en eigendomsrechtelijke leerstukken plaatsvinden.

2. Begrippen

2.1 (Milieu)gebruiksruimte

Een kernbegrip bij de aantasting van bestaande rechten in transformatiegebieden is *gebruiksruimte*. In de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 285*) wordt dit uitgelegd als de ruimte die er binnen de fysieke leefomgeving bestaat voor activiteiten van burgers, bedrijven en overheden, zonder dat de kwaliteit van die leefomgeving, geldende omgevingswaarden of andere beschermingsdoelen in het gedrang komen. Veel activiteiten veroorzaken immers nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals geluid, geur, emissies naar lucht of water, externe veiligheidsrisico's, leggen beslag op ruimte of druk op natuur en ecosystemen. Dat betekent echter niet dat die activiteiten per definitie ongewenst zijn. De fysieke leefomgeving kan een bepaalde mate van belasting dragen. De omvang van die draagkracht is geen puur technisch gegeven, maar het resultaat van belangenafwegingen waarin onder meer gezondheid, veiligheid, milieu, economie, ontwikkelruimte en ruimtelijke kwaliteit worden betrokken. Onder de Omgevingswet wordt vaker 'gebruiksruimte' gebruikt dan de engere term 'milieugebruiksruimte'. De Omgevingswet brengt het oude 'milieuspoor' en het zogenoemde 'ruimtelijk spoor' dichter bij elkaar. Binnen die gebruiksruimte kan een onderscheid worden gemaakt tussen vier vormen:

- De *feitelijk benutte gebruiksruimte*: de ruimte die legale bestaande activiteiten daadwerkelijk innemen, bijvoorbeeld door de feitelijke geluidsproductie van een bedrijf of de werkelijke emissies van een installatie.
- De *toegekende maar nog onbenutte gebruiksruimte*: ruimte die juridisch mogelijk is gemaakt in een vergunning of omgevingsplan, maar feitelijk nog niet volledig wordt gebruikt. Juist deze categorie is in transformatiegebieden relevant, omdat bedrijven zich vaak beroepen op bestaande uitbreidings- of gebruiksmogelijkheden, terwijl nieuwe functies zoals woningbouw vragen om beperking of herverdeling van die ruimte.
- De *vrij beschikbare gebruiksruimte*: ruimte die nog kan worden benut voor meer of nieuwe activiteiten zonder dat omgevingswaarden, instructieregels, algemene regels of andere beschermingsdoelen worden overschreden.
- De *overschrijding van juridisch toegestane gebruiksruimte*: de situatie waarin het gebruik van de fysieke leefomgeving groter is dan toegestaan, waardoor handhavend wordt opgetreden. Daarnaast kan sprake zijn van een (nog) juridisch toegestane overschrijding, waarbij milieunormen of -doelen niet worden gehaald, wat aanleiding geeft tot aanscherping van regelgeving.

Voor gebiedstransformaties is vooral van belang dat gebruiksruimte niet alleen een milieutechnisch begrip is, maar ook een juridisch en bestuurlijk verdelingsvraagstuk.

Wanneer een bedrijventerrein wordt getransformeerd naar een gemengd woon-werkgebied, ontstaat vaak druk op bestaande geluidsruimte, geurruimte of veiligheidsruimte. Woningbouw kan alleen worden toegestaan als een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden geborgd. Tegelijkertijd mogen bestaande bedrijven niet zonder meer in hun rechtmatig verkregen gebruiksmogelijkheden en/of milieuruimte worden beperkt. De vraag is dan niet alleen hoeveel milieuruimte er feitelijk is, maar ook aan wie die ruimte juridisch is toegekend, of die ruimte daadwerkelijk wordt benut en onder welke voorwaarden zij kan worden beperkt, verplaatst of herverdeeld.

2.2 Bestaande rechten

Dit hoofdstuk behandelt de bestaande rechten met betrekking tot functies en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Daarmee leggen zij in meer of mindere mate beslag op de hiervoor besproken gebruiksruimte. Het begrip bestaande rechten wordt in het omgevingsrecht veelvuldig gebruikt, maar is niet als zodanig gedefinieerd in de Omgevingswet. Het gaat niet om één uniform soort recht, maar om een verzamelbegrip voor bestaande juridische posities, aanspraken en gebruiksmogelijkheden die burgers en bedrijven ontleen aan onder meer vergunningen, algemene regels (o.a. in het omgevingsplan), eigendoms- en gebruiksrechten en privaatrechtelijke afspraken. **In dit hoofdstuk worden onder bestaande rechten daarom verstaan: de op een bepaald moment rechtmatig verkregen of toegestane mogelijkheden om een activiteit te verrichten, een locatie te gebruiken of een bepaalde belasting van de fysieke leefomgeving te veroorzaken.**

Over wat exact bestaande rechten zijn, kan veel discussie bestaan. De mate waarin bestaande rechten worden aangetast, hangt onder meer af van het toepasselijke (standaard) overgangsrecht (het standaard voorgeschreven overgangsrecht is onder de Omgevingswet vervallen) en schadevergoedingsverplichtingen (H 15 Ow). Gaat het om feitelijk gebruik? Om de vergunde ruimte of het planologische maximum? En hoe zit het met benutte en onbenutte (milieu)gebruiksruimte? Welke rechten kunnen ontleend worden aan uitbreidingsplannen van een bedrijf? In het omgevingsrecht geldt – onder meer ingegeven vanuit het rechtszekerheidsbeginsel en het eigendomsrecht – als uitgangspunt dat eenmaal verleende toestemmingen in beginsel voor onbepaalde tijd zijn. Dat maakt dat de ‘bestaande rechten’ in het omgevingsrecht veelal goed beschermd zijn.

2.3 Aantasting

Dat bestaande rechten voor bijvoorbeeld het produceren van geluid voor onbepaalde tijd zijn en niet lichtvaardig kunnen worden aangetast komt voort uit het *rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel*. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat bedrijven moeten kunnen vertrouwen op de rechten die zij hebben verkregen. Het *eigendomsrecht* en (bijbehorende) economische positie, een gelijk (Europees) speelveld en terugverdientijd van investeringen spelen daarin een belangrijke rol. Daar vloeit het vertrouwensbeginsel in over met name wanneer bedrijven investeringen hebben gedaan op basis van bestaande regelgeving.

De Omgevingswet bevat geen algemene definitie van *aantasting*. In de wet en de parlementaire geschiedenis wordt veeleer gesproken over het wijzigen van regels, het beperken van activiteiten, het verkleinen of vrijspelen van gebruiksruimte, het intrekken van vergunningen en het ontstaan van schade door rechtmatig overheidshandelen. Het begrip aantasting fungeert in dit hoofdstuk daarom als overkoepelende analytische term voor verschillende juridische en feitelijke ingrepen in bestaande posities.

Met aantasting van bestaande rechten wordt in dit hoofdstuk bedoeld op publiek- en/of privaatrechtelijk overheidshandelen waardoor een bestaande juridische positie, gebruiksmogelijkheid of daarmee verbonden waarde wordt beperkt, verzwaaard, beëindigd of minder goed benutbaar wordt.

Het begrip aantasting kan daarmee ruim worden opgevat. Het gaat niet alleen om het formeel intrekken of wijzigen van een vergunning of het schrappen van een planologische gebruiksmogelijkheid, maar soms ook om maatregelen die de feitelijke uitoefening, uitbreidingsruimte of toekomstbestendigheid van een bestaande activiteit verminderen.

Binnen die brede werkdefinitie kunnen verschillende vormen van aantasting worden onderscheiden. Van formele of directe aantasting is sprake wanneer de juridische titel zelf wordt gewijzigd. Voorbeelden zijn het geheel of gedeeltelijk intrekken of aanscherpen van een omgevingsvergunning, het wijzigen van milieuregels, het wegbestemmen van bestaand gebruik, uitsterfregelingen, of het schrappen van bouw- en uitbreidingsmogelijkheden uit het omgevingsplan. Ook het opleggen van een gebod, maatwerkvoorschrift of beëindigingstermijn kan rechtstreeks ingrijpen in een bestaande rechtspositie. Ten slotte kan de inzet van het grondinstrumentarium, waar onteigening en het vestigen van voorkeursrechten onder vallen, leiden tot aantasting van bestaande rechten. Vrijwillige privaatrechtelijke beëindiging is niet altijd aantasting in enge zin. Bij een vrijwillige uitkoop of verplaatsing wordt een recht niet eenzijdig ontnomen, maar op basis van overeenstemming beëindigd of gewijzigd. In dit hoofdstuk wordt ook deze vorm meegenomen, omdat zij materieel hetzelfde doel kan dienen: het vrijmaken of herverdelen van gebruiksruimte.

Naast directe aantasting kan sprake zijn van *indirecte aantasting*. De oorspronkelijke vergunning of planologische toestemming blijft dan formeel bestaan, maar een ander overheidsbesluit vermindert de

praktische bruikbaarheid daarvan. De toelating van woningen nabij een bestaand bedrijf kan er bijvoorbeeld toe leiden dat uitbreiding moeilijker wordt, extra maatregelen noodzakelijk zijn of toekomstige vergunningverlening strenger uitvalt. Het recht blijft op papier bestaan, maar de feitelijke of economische waarde ervan kan afnemen.

Ten slotte kan sprake zijn van door bedrijven *ervaren aantasting*. Een bedrijf kan zich in zijn positie beperkt voelen doordat een transitievisie wordt vastgesteld, de gemeente een uitsterfbeleid voert of duidelijk maakt dat zware bedrijvigheid op termijn niet meer in het gebied past. Op dat moment hoeft juridisch nog geen recht te zijn gewijzigd. Dergelijke beleidsmatige of informele sturing kan echter wel investeringsbeslissingen, financierbaarheid en bedrijfsopvolging beïnvloeden. Bedrijven zijn bovendien vaak bang dat nabij gerealiseerde woningbouw leidt tot klachten van omwonenden, handhavingsverzoeken en rechtszaken.

3. Het spanningsveld

Een valkuil voor gemeenten is om bestaande rechten in gebiedstransformaties te behandelen als een restpost. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar [jaarverslag](#) 'De waarde van democratie' (2024) benadrukt dat woningbouwplannen gevolgen kunnen hebben voor bestaande bedrijvigheid en dat de gemeenteraad daar expliciet een standpunt over moet innemen. Dat is niet alleen een kwestie van zorgvuldigheid, maar ook van rechtszekerheid. Zij noemt daarbij expliciet de uitspraken van de Omgevingskamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in 2024 over Hamerkwartier.

Over het Hamerkwartier in Amsterdam-Noord heeft de Afdeling bestuursrechtspraak ([Exclusiva](#) en [Draka Terrein](#)) twee keer uitspraken gedaan over de vraag of de beoogde woningbouw wel voldoende was afgestemd op de bedrijvigheid die al in het gebied aanwezig is. In beide gevallen zijn de bestemmingsplannen vernietigd. De gemeente wil het Hamerkwartier de komende jaren veranderen van een bedrijventerrein in een gemengd woon-werkgebied, maar had onvoldoende inzicht gegeven in de veiligheidsrisico's die samenhangen met de bestaande bedrijven.



Het onderliggende spanningsveld is helder: waar de gemeente woningbouw mogelijk wil maken naast bestaande bedrijven, weg- en railverkeer etc., beïnvloedt zij niet alleen het toekomstige woon- en leefklimaat, maar kan en moet daarmee soms ook de gebruiksruimte van die bedrijven worden beperkt. Daarvoor moeten de bestaande rechten in een gebiedstransformatie zorgvuldig in kaart worden gebracht. Als een plan alleen uitvoerbaar is wanneer het bedrijf later stiller gaat werken, en daarvoor maatwerkvoorschriften worden gesteld, ontstaat een uitvoeringsrisico. De overheid moet aantonen dat zulke maatregelen technisch, juridisch en financieel reëel zijn.



De uitspraak van de Afdeling over het bedrijventerrein Pavijen I-IV in Culemborg laat zien dat niet alleen te laat, maar ook te vroeg ingrijpen in bestaande rechten problematisch kan zijn. De gemeente verlaagde de toegestane milieucategorieën vooruitlopend op de beoogde ontwikkeling van het stationsgebied tot woon-werkgebied en bracht bestaande legale bedrijfsactiviteiten onder het overgangsrecht. Volgens de Afdeling was die stap prematuur: er bestond nog geen concreet planologisch besluit voor de woningbouw, met de bedrijven was geen overeenstemming bereikt over verplaatsing en ook een reële onteigeningsroute ontbrak. Daardoor was niet aannemelijk dat de bestaande activiteiten daadwerkelijk binnen de planperiode zouden eindigen. De casus speelde nog onder het recht van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar onderstreept dat timing essentieel is: Een gemeente mag bestaande bedrijvigheid niet als restpost behandelen, maar kan bestaande rechten ook niet alvast beperken op basis van een onvoldoende concrete transformatie-ambitie.

Een gemeente die bewust bestaande bedrijfsruimte beperkt of ‘wegregelt’, maakt niet alleen een ruimtelijke keuze, maar bereidt mogelijk ook een schadeveroorzakend besluit voor. Dat maakt het noodzakelijk om schade, taxatie en juridische risico's niet achteraf, maar al bij de keuze van de strategie mee te wegen. **Niets doen met bestaande rechten is daarom geen neutrale keuze. Het betekent veelal dat de spanning wordt doorgeschoven naar een later besluitmoment, waar de oplossingsruimte kleiner en de financiële afhankelijkheid groter kan zijn.**

4. Bestaande rechten aantasten: de instrumenten

4.1 Inleiding

Onder het omgevingsrecht van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet kon de aantasting van bestaande rechten nog betrekkelijk overzichtelijk worden benaderd via twee sporen: een *milieuspoor* en een *ruimtelijk spoor*. In het milieuspoor gaat het om instrumenten die ingrijpen in de milieuruimte van een activiteit, bijvoorbeeld via het wijzigen of intrekken van een vergunning of het aanscherpen van eisen in verband met de ontwikkeling van de milieukwaliteit of de toepassing van beste beschikbare technieken. In het ruimtelijke spoor gaat het om planologische ingrepen die bestaande gebruiks- of ontwikkelmogelijkheden beperken, zoals wijzigingen van het bestemmingsplan – onder de Omgevingswet: het omgevingsplan. Daarnaast kunnen juridische instrumenten die uitvoering geven aan het grondbeleid zoals onteigening of het vestigen van voorkeursrechten zowel in het ruimtelijke spoor als in het milieuspoor ruimte ‘vrij spelen’. Onder het oude recht stonden beide sporen ook niet geheel los van elkaar. Gelet op het criterium van ‘*een goede ruimtelijke ordening*’ moesten in het bestemmingsplan soms aanvullende of strengere (milieu)eisen worden gesteld, zelfs als voldaan werd aan milieunormen in de vergunning of algemene regels. Die tweedeling is onder de Omgevingswet (nog) minder scherp geworden. Waar het oude recht bij het bestemmingsplan primair draaide om het criterium van een goede ruimtelijke ordening, werkt de Omgevingswet met het bredere uitgangspunt van een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties*. Bovendien bevat het omgevingsplan regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, waaronder ook milieubelastende activiteiten. Die bredere systematiek maakt dat ruimtelijke en milieurechtelijke afwegingen minder goed van elkaar zijn te scheiden. Het reguleren van milieugebruiksruimte is daarmee –

sterker dan voorheen – ook een ruimtelijk vraagstuk en de bestaande gebruiksrechten zijn ook een milieuvraagstuk. Beide lopen in transformatiegebieden in toenemende mate in elkaar over.

Tegelijkertijd blijft het onderscheid tussen beide sporen zinvol voor het overzicht. Juist in de praktijk van gebiedsontwikkeling helpt het om te blijven onderscheiden via welk instrument bestaande rechten worden geraakt, op welk moment dat gebeurt en welke juridische en financiële gevolgen dat heeft. Naast deze twee hoofdlijnen is bovendien een derde categorie van instrumenten relevant: instrumenten die niet zuiver ruimtelijk of milieurechtelijk zijn omdat het beide sporen beïnvloed. Te denken valt aan grondbeleidsinstrumenten als uitkoop, voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling. Het beëindigen of slopen van de functie, beëindigt ook de inbeslagname van milieugebruiksruimte. Daarnaast speelt het privaatrecht op de achtergrond vaak een belangrijke rol, bijvoorbeeld via anterieure overeenkomsten, verplaatsingsafspraken, schaderegelingen of andere financiële compensatiemechanismen. In de volgende paragrafen wordt dit instrumentarium nader geordend. Daarbij blijft voorop staan dat het onderscheid tussen een ruimtelijk en een milieuspoor in de praktijk behulpzaam is, maar onder de Omgevingswet niet volledig toereikend is. Juist de kracht – en tegelijk de complexiteit – van het nieuwe stelsel is dat beschermen en benutten van de leefomgeving in één afwegingskader samenkomen.

4.2 Het milieuspoor

Het milieuspoor – hier gebruikt als werkbegrip – ziet op instrumenten die primair aangrijpen op de activiteit en de milieugevolgen daarvan. Onder de Omgevingswet worden *‘milieubelastende activiteiten’* gedefinieerd als *‘een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit’*. De bestaande milieubelasting en (toekomstig) wenselijke woningbouw is niet altijd verenigbaar. Daarvoor zullen soms bestaande rechten aangetast moeten worden. Het gaat in het milieuspoor dan om regels en besluiten die bepalen onder welke voorwaarden een milieubelastende activiteit mag worden voortgezet, gewijzigd of beëindigd. Klassieke voorbeelden zijn het wijzigen van de vergunning waarbij scherpere vergunningvoorschriften worden gesteld, het intrekken van de vergunning of het toepassen van maatwerkvoorschriften of het meenemen van strengere normen bij actualisatie. In de kern draait dit spoor om het reguleren van

activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor het milieu, veelal via algemene regels en – waar nodig – via individuele toestemmingen.

In de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (*Stb.* 2018, 292) wordt gesproken over de brongerichte invalshoek. Daarin krijgt de verdeling van gebruikruimte primair gestalte door het stellen van algemene regels voor activiteiten. Dat is in lijn met het milieuspoor van oorsprong in belangrijke mate locatie-onafhankelijk: vergelijkbare activiteiten worden in beginsel aan vergelijkbare regels onderworpen. Dat is van belang voor de rechtszekerheid van bedrijven en voor het waarborgen van een gelijk speelveld, ook wel het *level playing field*. Voor milieubelastende activiteiten betekent dit dat al in de reguliere systematiek eisen worden gesteld aan de toepassing van beste beschikbare technieken (BBT), die hun oorsprong vinden in het Europees recht. Die BBT-verplichting vormt in het milieuspoor een belangrijke basis voor de toelaatbare emissies en daarmee voor de milieugebruiksruimte van bedrijven.

Zodra strengere technieken, lagere emissiegrenswaarden of aanvullende voorschriften worden verlangd, kan dat direct doorwerken in de gebruikruimte van een bedrijf. Dat roept onder meer de vraag op hoever de overheid kan gaan in het aanscherpen van normen zonder dat de rechtszekerheid van bestaande bedrijven onevenredig wordt geraakt. In het kader van het [Schone Lucht Akkoord](#) speelt bijvoorbeeld de vraag of voor een gezonde fysieke leefomgeving steeds zou moeten worden uitgegaan van de strengste toepassing binnen de BBT-bandbreedte voor een bedrijf (de emissie-range, minimum tot maximum, behorend bij de specifieke BBT voor een bedrijf). Voor de praktijk is dat een interessante, maar juridisch gevoelige vraag.

Strengere milieubescherming kan vanuit milieu- en gezondheids-perspectief wenselijk zijn, maar kan ook spanning opleveren met investeringszekerheid, bestaande bedrijfsmodellen en het level playing field tussen bedrijven.

Daarmee laat het milieuspoor zien dat aantasting van bestaande rechten niet alleen plaatsvindt via expliciete ruimtelijke beperkingen, maar ook via de geleidelijke aanscherping van milieuregels. In transformatiegebieden is dat extra relevant. Nieuwe gevoelige functies, zoals woningen, kunnen immers druk zetten op het aanscherpen van milieuregels voor reeds bestaande activiteiten. De vraag is dan steeds of het milieuspoor nog wordt ingezet vanuit een generieke bescherming

van de leefomgeving (het milieu), of feitelijk mede wordt gebruikt om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, en in hoeverre die inzet juridisch houdbaar is. Precies op dat punt raken milieuspoor en ruimtelijk spoor elkaar.

4.3 Het ruimtelijke spoor

Waar het milieuspoor in beginsel vooral brongericht is, is het ruimtelijke spoor in de kern gebiedsgericht. In de gebiedsgerichte invalshoek gaat het

om het voorkomen van te veel gevolgen van activiteiten in een bepaald gebied. Daarbij staat het verdelen centraal (*Stb.* 2018, 292, Nota van Toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving). Het richt zich op de verdeling van functies en gebruikruimte in een gebied als geheel. Onder de Omgevingswet gebeurt dat via het omgevingsplan waarbij het uitgangspunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties geldt. Anders dan onder de Wro gaat het dan niet alleen om een goede ruimtelijke ordening in klassieke zin, maar om het benutten én beschermen van de fysieke leefomgeving in samenhang. Het ruimtelijke spoor is met name relevant in situaties waarin de opgave groter is dan één individuele activiteit of één vergunning. In transformatiegebieden gaat het niet alleen om de vraag of een afzonderlijk bedrijf aan milieuregels voldoet, maar ook om de vraag hoe wonen, werken, mobiliteit, gezondheid, economie en leefkwaliteit in een gebied als geheel op een evenwichtige manier worden gecombineerd. Het omgevingsplan is daarbij het centrale instrument, omdat het gebruikruimte aan locaties kan toedelen, functies kan begrenzen en regels kan stellen die nodig zijn om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken zonder dat de omgeving onaanvaardbaar wordt belast.

WAAR HET MILIEUSPOOR IN BEGINSEL VOORAL BRONGERICHT IS, IS HET RUIMTELIJKE SPOOR IN DE KERN GEBIEDSGERICHT.

Binnen dit spoor kan aantasting van bestaande rechten verschillende vormen aannemen. Te denken valt aan het ‘wegbestemmen’ van bestaand gebruik, of onder huidig recht eigenlijk het (bijv.) niet meer toekennen van bepaalde functies aan locaties in het omgevingsplan, het opnemen van een uitsluiting, het beschikbaar maken van gebruikruimte via een planwijziging en het daarmee ook beperken van uitbreidingsmogelijkheden, of het opnemen van nadere voorwaarden die voortzetting van het bestaande gebruik minder vanzelfsprekend maken.

Overgangsrecht vormt een belangrijke schakel tussen onmiddellijke beëindiging en volledige bescherming van bestaand gebruik. Het maakt het mogelijk om activiteiten tijdelijk te laten voortbestaan, terwijl het omgevingsplan al een ander toekomstig gebruik voor het gebied vastlegt. Daarmee kan overgangsrecht worden ingezet als instrument voor gefaseerde transformatie, mits de regeling voldoende duidelijk, voorzienbaar en evenredig is. Onder de Omgevingswet geldt immers geen standaard overgangsrecht meer.

Het ruimtelijke spoor biedt daarmee een grotere mate van gebiedsgerichte sturing dan het milieuspoor, maar is net zo zeer gevoelig voor discussies over rechtszekerheid en nadeelcompensatie. Als wordt beoogd door middel van wijziging van het omgevingsplan bestaande mogelijkheden in te perken, komt de vraag op of bestaande rechten worden aangetast en welke vergoeding (nadeelcompensatie) of overgangsregeling daarbij hoort. Tegelijk ligt juist in dit spoor de kern van de gebiedsontwikkeling: zonder een bewuste toedeling van functies en gebruikruimte is transformatie van bedrijventerrein naar gemengd woon-werkgebied binnen de al zo schaarse ruimte in Nederland eenvoudigweg niet mogelijk.

Deze spanning wordt in de praktijk sterk zichtbaar bij zowel het omgevingsplan als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de keuze voor deze instrumenten. Het omgevingsplan vormt het primaire instrument voor gebiedsgerichte sturing: daarin worden functies, milieuruimte en gebruiksregels vastgelegd. Juist omdat deze regels directe rechtsgevolgen hebben voor grondeigenaren en bedrijven, leidt iedere aanscherping of functiewijziging – zoals het terugdringen van milieuruimte ten gunste van woningbouw – al snel tot discussies over bestaande rechten, voorzienbaarheid en aanspraken op nadeelcompensatie.

De BOPA kan binnen dit stelsel fungeren als projectgerichte afwijksroute voor concrete initiatieven, maar is minder geschikt wanneer structurele herverdeling van gebruikruimte of wijziging van algemene regels nodig is. Tegelijkertijd verschuift daarmee een deel van de rechtszekerheid van plan naar vergunningniveau. Dit maakt de afweging concreter en casuïstischer, maar vergroot ook de kans op ongelijkheid tussen initiatiefnemers en op juridische discussies over precedentwerking en evenredigheid. In die zin laten zowel het omgevingsplan als de BOPA zien dat gebiedsgerichte sturing

DE JURIDISCHE SPANNING ONTSTAAT DAAR VAAK NIET DOORDAT ÉÉN BEDRIJF NIET MEER AAN MILIEUREGELS KAN VOLDOEN, MAAR DOORDAT DE OVERHEID OP GEBIEDSNIVEAU EEN ANDERE TOEKOMST VOOR OGEN HEEFT DAN IN HET BESTAANDE GEBRUIK BESLOTEN LIGT.

onvermijdelijk gepaard gaat met een voortdurende balans tussen flexibiliteit, rechtszekerheid en financiële consequenties.

Daarmee laat het ruimtelijke spoor zich het best begrijpen als het spoor van de herverdeling. Waar het milieuspoor vooral brongerichte voorwaarden stelt aan milieubelastende activiteiten als zodanig, gaat het in het ruimtelijke spoor om de vraag hoe de schaarse ruimte in een gebied wordt verdeeld en welke functies daarin prioriteit krijgen. In transformatiegebieden is dat onderscheid cruciaal. De juridische spanning ontstaat daar vaak niet doordat één bedrijf niet meer aan milieuregels kan voldoen, maar doordat de overheid op gebiedsniveau een andere toekomst voor ogen heeft dan in het bestaande gebruik besloten ligt.

4.4 Tussen beide sporen: aanvullende instrumenten

Naast het milieuspoor en het ruimtelijke spoor bestaat in de praktijk een bredere schil van instrumenten die niet zuiver in één van beide categorieën vallen, maar wel een belangrijke rol spelen bij het aantasten of herschikken van bestaande rechten. Denk aan uitkoopregelingen, het voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling, ruilverkaveling, maatwerkvoorschriften en andere flankerende maatregelen. Deze instrumenten kunnen worden ingezet wanneer een route via bijvoorbeeld omgevingsplan of omgevingsvergunning onvoldoende effectief of bestuurlijk onwenselijk is.

Art. 8.9 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) vormt daarbij een bijzondere schakel. Art. 8.9 Bkl is geen zelfstandig herverdelingsinstrument, maar een koppelnorm: gebiedsgerichte keuzes

in het omgevingsplan kunnen doorwerken in de beoordeling van milieubelastende activiteiten. Het artikel bevat de algemene beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Lid 1 regelt onder meer toepassing van passende preventieve maatregelen, BBT en het voorkomen van significante milieuverontreiniging; lid 3 koppelt juist die laatste toets expliciet aan het omgevingsplan, vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Het juridisch effect daarvan is dat het bevoegd gezag *‘rekening moet houden met’* het omgevingsplan bij de beoordeling of sprake is van *significante milieuverontreiniging*. ‘Rekening houden met’ laat beoordelingsruimte, maar geeft wél inhoudelijke sturing, vergt motivering en kan uitmonden in vergunningvoorschriften of -weigering. De wet definieert het begrip ‘significante milieuverontreiniging’ niet. De vergunningverlener moet dus contextueel beoordelen wat significant is, mede gelet op de bestaande milieutoestand, gezondheid en veiligheid en op redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen in de omgeving. Voor transformatiegebieden is dat cruciaal: zodra nieuwe woningen planologisch reëel in beeld zijn, kleuren zij niet alleen het ruimtelijke afwegingskader, maar ook de latere milieuvergunningruimte van bestaande bedrijven. Artikel 8.9, derde lid, Bkl fungeert daarmee vooral als juridische koppeling tussen gebiedsgerichte keuzes en de (bron) regulering van milieubelastende activiteiten. Aan die koppeling gaat echter een andere vraag vooraf: kan de beoogde woningbouw überhaupt planologisch worden toegelaten wanneer zij niet verenigbaar is met de bestaande bedrijvigheid en de daaraan verbonden milieugebruiksruimte? Het omgevingsplan kan weliswaar richting geven aan de gewenste gebiedskwaliteit en functietoedeling, maar kan niet zonder meer vooruitlopen op een beperking van bestaande activiteiten die juridisch nog niet is verzekerd.

Ook het privaatrecht speelt tussen het bestuursrechtelijk milieuspoor en het ruimtelijke spoor een niet te onderschatten rol. In veel transformatiegebieden wordt de feitelijke verschuiving van gebruikruimte niet alleen door publiekrechtelijke besluiten gestuurd, maar ook door privaatrechtelijke afspraken over verplaatsing, fasering, financiële compensatie, tijdelijke voortzetting van gebruik of investeringen in bron- of omgevingsmaatregelen. De praktijk van gebiedsontwikkeling is bij uitstek een veld waarin het onderscheid tussen publiekrechtelijk beperken en privaatrechtelijk arrangeren in samenhang worden ingezet.

Waar de casus Hamerkwartier in paragraaf 3 vooral de juridische grens van planvorming illustreerde, laat de latere overeenkomst met Ketjen zien hoe een impasse vervolgens via privaatrechtelijke afspraken, compensatie en publiekrechtelijke verankering kan worden doorbroken.

De Afdeling vernietigde eerst het bestemmingsplan Exclusiva en daarna ook het plan voor het Draka Terrein Hamerkwartier, omdat de gemeente onvoldoende inzichtelijk had gemaakt wat de veiligheidsrisico's waren van gevoelige functies naast het chemie-bedrijf Ketjen en omdat zij de (toekomstige) bedrijfsvoeringsbelangen van dat bedrijf onvoldoende in de afweging had betrokken.

In februari 2026 sloten de gemeente Amsterdam en Ketjen een vaststellingsovereenkomst die de impasse moest doorbreken (Raadsinformatiebrief gemeente Amsterdam, 2026).

In die overeenkomst zijn de bouwvolumes verder van de fabriek af gelegd, is ruimte gemaakt voor een groene bufferzone, blijft het naastgelegen bedrijventerrein Zamenhof voor minimaal vijftien jaar behouden en heeft Ketjen zich verbonden om geen rechtsmiddelen meer in te zetten tegen woningbouwplannen die binnen de gemaakte afspraken blijven. Daarnaast neemt Ketjen aanvullende veiligheidsmaatregelen op haar terrein, waaraan de gemeente voor vijftig procent bijdraagt tot een maximum van 4,65 miljoen euro; de omgevingsdienst toetst die maatregelen vervolgens in het kader van de vergunningverlening. De kern van deze casus is daarmee dat de juridisch-bestuurlijke patstelling niet werd opgelost door bestaande rechten eenzijdig weg te regelen, maar door deze via onderhandeling, compensatie en wederkerige afspraken opnieuw te ordenen en die afspraken uiteindelijk ook publiekrechtelijk moeten worden verankerd.

Voor dit hoofdstuk is vooral van belang dat deze aanvullende instrumenten laten zien dat aantasting van bestaande rechten zelden via één juridisch spoor plaatsvindt. Meestal gaat het om een combinatie van planologische keuzes, milieurechtelijke aanscherpingen, financiële en privaatrechtelijke afspraken en procesmatige sturing.

5 De thematafel: het Maasterras als casus

5.1 Het Maasterras

Tijdens de tweede Thematafel werden drie scenario's/strategieën besproken aan de hand van het voorbeeld van de gebiedstransformatie Maasterras in de gemeente Dordrecht. De casus werd ingebracht door Dirk van de Rijdt (jurist omgevingsrecht bij de gemeente Dordrecht) en door hem ingeleid. Hierover verscheen eerder een artikel op gebiedsontwikkeling.nu ([Hobma & van Ravensteijn, 2024](#)). In dit stuk wordt uitgebreider op die (beleids)strategieën en hun juridische vertaling ingegaan. Ze zijn immers op alle gebiedstransformaties waar bestaande rechten een knelpunt vormen, van toepassing.

Het Maasterras is een omvangrijke gebiedsontwikkeling in Dordrecht die moet leiden tot de transformatie van een gemengd industrieel gebied naar een nieuwe stadswijk met 2.000–4.000 woningen, bedrijven en voorzieningen. De ontwikkeling vindt plaats vlakbij spoor, snelweg A16, Oude Maas en havengebieden, wat meerdere milieutechnische uitdagingen met zich meebrengt, zoals geluid, externe veiligheid en andere hinderaspecten.



De ontwikkeling is in twee fasen gesplitst om flexibiliteit te behouden. Voor de eerste fase was ten tijde van de thematafel een ontwerp-bestemmingsplan op basis van de Crisis- en herstelwet (Chw) opgesteld. Dit maakte het mogelijk om een bestemmingsplan met grote(re) flexibiliteit op te stellen, zoals een langere planperiode (20 i.p.v. 10 jaar) en de mogelijkheid om al woningen te realiseren voordat alle geluidsmaatregelen zijn afgerond (experimenteerbepaling). Sinds de Thematafel heeft de gemeenteraad op 2 juli 2025 het bestemmingsplan *Maasterras fase 1* vastgesteld, waarmee de transformatie naar een stedelijk woongebied met circa 2.200 woningen planologisch een volgende fase is ingegaan.

Tegen het besluit is beroep bij de Afdeling ingesteld, waarbij ook de verhouding tussen de woningbouwontwikkeling, bestaande bedrijvigheid en de verdeling van milieugebruiksruimte ter discussie staat.

Voor fase 2 zijn verschillende omgevingsrechtelijke scenario's denkbaar, variërend van actief grondbeleid tot organische groei. Deze scenario's zijn al tijdens de thematafel besproken aan de hand van het Maasterras, maar hebben een bredere toepasbaarheid en komen daarom in dit hoofdstuk in algemene zin aan bod. Niet alle strategieën zijn in het Maasterras daadwerkelijk toegepast en in de praktijk bestaan bovendien verschillende tussenvormen en meer fluïde combinaties.

Juist vanwege de problematiek rond milieugebruiksruimte en het economische belang van de bestaande bedrijvigheid heeft de gemeenteraad van Dordrecht besloten fase 2 voorlopig niet verder te brengen. Die keuze past binnen een bredere ontwikkeling waarin overheden (waaronder provincies via hun omgevingsverordeningen) steeds nadrukkelijker inzetten op het behoud van bestaande bedrijventerreinen en economische functies en terughoudender omgaan met verdere functiemenging en transformatie.

5.2 Nadere beschouwing: drie strategieën voor de praktijk

In de thematafel werden voor de praktijk drie strategieën (ook in minder rigide en combinatievormen) onderscheiden: uitplaatsen, afwaarderen en organisch of soft sturen. In deze bijdrage wordt dit nader uitgediept. Geen van die strategieën is juridisch neutraal. Elke route is in feite ook een antwoord op de vraag wie de kosten, (rechts) onzekerheid en proceduretijd draagt.

Scenario A: Beëindigen of verplaatsen

De hardste, maar vaak ook duidelijkste strategie volgt bijna altijd uit actief grondbeleid (waarover in hoofdstuk 3 meer). Daarbij kiest de gemeente ervoor dat een bedrijf of andere milieubelastende bron uiteindelijk niet in het transformatiegebied kan blijven. Vaak gaat het dan om de zwaarste milieucategorieën. Actief grondbeleid geeft de regie in handen van de gemeente, maar gaat gepaard met financiële risico's. Juridisch horen daarbij instrumenten als minnelijke verwerving, voorkeursrecht, onteigening, grondruil of contractuele verplaatsingsafspraken.

In Nijmegen-West kocht de gemeente eind 2023 de asfaltcentrale van Dura Vermeer (APN) uit en liet de fabriek sluiten (Poncin, 2023). Na jaren van klachten en overschrijdingen volgde besloten overleg. De gemeente bood ca. € 6,95 miljoen om beëindiging te laten plaatsvinden. APN heeft het bedrijf inmiddels ontmanteld en leverde het terrein leeg op. De route was privaatrechtelijk, maar het bestuursrecht biedt een stok achter de deur.

Het voordeel van uitplaatsen is helderheid en rechtszekerheid. Milieugebruiksruimte wordt dan niet stukje bij beetje teruggedrongen, maar structureel herschikt. Het nadeel is even duidelijk: hoge kosten, mogelijk een lange(re) doorlooptijd en grote afhankelijkheid van publieke middelen.

Door bestaande rechten financieel af te kopen, wordt een juridisch robuuste oplossing gecreëerd. De keerzijde is dat deze aanpak kostbaar is en vaak alleen haalbaar bij projecten met een sterke businesscase of met voldoende publieke financiering. Ook moet de kanttekening geplaatst worden dat ingrijpende instrumenten uit dit scenario politiek en maatschappelijk gevoelig kunnen liggen.

Nadat een bedrijf is vertrokken, kan de vrijgekomen locatie en (milieu) gebruiksruimte opnieuw worden ingevuld, bijvoorbeeld met woningbouw of lichtere bedrijvigheid. De planologische status van het perceel zal daarop worden aangepast. Met andere woorden, de oude 'bestemming' of milieuzonering voor zware industrie wordt verwijderd.

Onder de Omgevingswet zou de gemeente het omgevingsplan wijzigen en bijvoorbeeld nieuwe milieuplafonds instellen voor het gebied, zodat de totale emissie begrensd en herverdeeld wordt.

Scenario B: Afwaarderen

De tweede strategie is afwaarderen. Hoewel dit geen ‘wettelijke’ of juridische term is, is het wel een term die in de praktijk wordt gebruikt. Onder afwaarderen wordt hier verstaan: het beperken van de aard, omvang of milieubelasting van bestaande of toekomstige bedrijfsactiviteiten zonder dat de activiteit volledig uit het gebied verdwijnt. Scenario B kiest voor het behoud van de bestaande bedrijven, maar probeert hun milieubelasting zodanig te reduceren dat nieuwe ontwikkelingen acceptabel zijn. Waar scenario A de bron weghaalt, probeert scenario B de bron minder hinderlijk te maken door het treffen van bronmaatregelen. Dat kan via gerichtere functie- of gebruiksregels in het omgevingsplan, of via vergunningen en maatwerk. Een BOPA kan niet worden gebruikt om algemene regels van het omgevingsplan te wijzigen of om toegelaten gebruiksmogelijkheden te schrappen (hierover meer in hoofdstuk 4). Zodra de gemeente structureel minder milieurimte wil toestaan dan nu planologisch nog mag, komt dus al snel wijziging van het omgevingsplan in beeld en daarmee ook de bijbehorende looptijden en eventuele nadeelcompensatie.

FEYENOORD CITY/DE KUIP

De woningbouwontwikkeling rond de Kuip is een voorbeeld waar creatieve instrumenten zijn ingezet om het probleem van onvoldoende beschikbare milieugebruiksruimte op te lossen. Hier stonden de milieurechten van stadion Feyenoord in Rotterdam (De Kuip) twaalf grootschalige concerten per jaar toe, wat zou leiden tot onbetaalbare geluidwerende maatregelen voor nieuw te bouwen woningen naast het stadion. De gemeente Rotterdam heeft in 2024 een overeenkomst gesloten met het stadion en €11,8 miljoen betaald om deze specifieke geluidsrechten op te kopen. Hierdoor zijn per 1 september 2025 de concerten beëindigd en vervallen de bijbehorende rechten. Met deze ingreep wordt ‘de weg vrijgemaakt’ voor de geplande woningbouw. De kosten van deze compensatie worden via de grondprijs doorberekend aan de ontwikkelaars (en uiteindelijk de kopers). De overeenkomst werd gerechtvaardigd met het argument dat de nieuwbouwwoningen kwalitatief beter en betaalbaarder gerealiseerd kunnen worden omdat er minder dure isolatie nodig is. Deze uitkoopconstructie laat zien dat financiële compensatie niet alleen kan worden ingezet om bestaande bedrijven te verplaatsen of hun activiteiten te beëindigen, maar ook om de aan die activiteiten verbonden milieugebruiksruimte vrij te maken. Over deze casus werd eerder ook gepubliceerd op gebiedsontwikkeling.nu (de Graaf, 2025).



Omdat ondanks alle maatregelen er vaak nog enige hinder resteert, zal scenario B nieuwe woningen meestal ontwikkelen met aanvullende voorwaarden. In het omgevingsplan kunnen regels komen dat woningen op geluidbelaste locaties bijvoorbeeld extra geluidisolatie krijgen, of dat ze zodanig worden gepositioneerd dat elke woning een geluidsluwe zijde heeft. Ook kan men bepalen dat nieuwe gevoelige functies (zoals wonen) alleen zijn toegestaan mits bepaalde afstand of constructieve maatregelen worden aangehouden.

Scenario C: Organisch of soft sturen

De derde strategie is organisch of soft sturen. Daarbij probeert de gemeente de botsing niet vooraf volledig op te lossen, maar deze beheersbaar te maken via fasering, de mogelijkheden tot het benutten van onbenutte ruimte, het waar mogelijk (verder) verruimen van milieunormen, stedenbouwkundige maatregelen en maatwerk op gebouwniveau. Denk aan eerst bouwen op de minst gevoelige plekken, woningen alleen toelaten als aan (bestaande) geluids- of veiligheidsvoorwaarden is voldaan, of pas later de moeilijkste randen langs zwaardere bedrijvigheid ontwikkelen.

Schieovers-Noord in Delft laat zien hoe een tussenvorm eruit kan zien. De gemeente Delft hield vast aan het uitgangspunt dat bestaande bedrijven niet in hun bedrijfsvoering beknot mogen worden. Daarbij werd waar mogelijk zelfs rekening gehouden met enige bedrijfsuitbreiding. In de officiële stukken is dat uitgewerkt als: huidige milieuruimte respecteren en per bedrijf een onderbouwing maken van geluidruimte. Daarbij vindt zonering niet op het niveau van het bedrijventerrein, maar op niveau van het bedrijf plaats. Die aanpak laat zien dat afwaarderen niet altijd hoeft te betekenen dat bestaande rechten abrupt worden weggesneden; het kan ook neerkomen op het preciezer vastleggen van wat feitelijk nodig en aanvaardbaar is. Het juridisch risico blijft echter aanwezig, omdat de grens tussen optimaliseren en inperken dun kan zijn. Bovendien brengt het een grote onderzoekslast met zich mee (waarover meer in hoofdstuk 6).

In het omgevingsplan zal de gemeente bestaande milieubelastende functies naar hun huidige staat bestemmen. Wel kan worden vastgelegd dat bedrijven hun huidige activiteiten mogen voortzetten (en daarmee hun bestaande milieuruimte behouden tot op het niveau dat zij al benutten), maar dat geen verzwarende maatregelen mag plaatsvinden. Praktisch houdt dit in dat een bedrijf niet méér geluid of uitstoot mag gaan produceren dan het al deed – het geluidsniveau wordt bevroren op het bestaande gebruik. Nieuwe zware activiteiten worden uitgesloten: bijvoorbeeld door het gebied niet langer als ‘industriële terrein’ aan te duiden, maar om te zetten naar een gemengd gebied waarin zware categorieën simpelweg niet zijn toegestaan. Bestaande bedrijven krijgen dan een uitzondering of een specifieke status die hun continuïteit garandeert, maar hun groei beperkt.

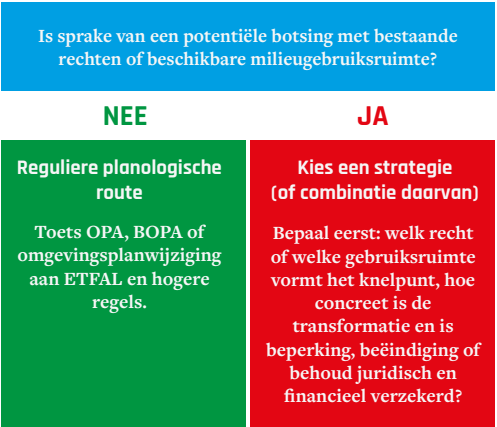
ORGANISCH STUREN WERKT DUS ALLEEN ALS DE GEMEENTE PER FASE ZICHTBAAR HOUDT WELK CONFLICT LATER NOG MOET WORDEN OPGELOST EN WELKE BRON- OF BOUWMAATREGELEN DAARVOOR REALISTISCH ZIJN.

Deze route heeft twee duidelijke risico's. Ten eerste blijft de (rechts) onzekerheid lang bestaan, voor bedrijven én voor ontwikkelaars. Ten tweede is het verleidelijk om het echte doorhakken van knopen te lang vooruit te schuiven. Organisch sturen werkt dus alleen als de gemeente per fase zichtbaar houdt welk conflict later nog moet worden opgelost en welke bron- of bouwmaatregelen daarvoor realistisch zijn. Net als in scenario B, worden nieuwe woningen alleen daar toegevoegd of zó ontworpen dat ze geen hinder veroorzaken voor – en minimale hinder ondervinden van – de bedrijven. Deze aanpak is kostenarm op in ieder geval de korte termijn (geen dure uitkoop nodig) en kan potentieel juridisch conflict voorkomen, maar het nadeel is een langere realisatieperiode en mogelijk een suboptimale milieukwaliteit voor de (eerste) bewoners.

Flowchart

Onderstaande flowchart vat de in dit hoofdstuk beschreven afwegingen en strategieën samen. Zij laat zien welke strategieën in beeld komen wanneer een gebiedstransformatie botst met bestaande rechten of milieugebruiksruimte.

Figuur 1
Flowchart strategieën voor omgang met bestaande rechten en milieugebruiksruimte



Vergelijkingspunt	Verplaatsen of beëindigen	Afwaarderen of inperken	Organisch / soft sturen	Uitstellen of niet transformeren
Doel / effect	Structureel vrijmaken van gebruiksruimte.	Gericht verminderen of begrenzen van milieubelasting en ontwikkelruimte.	Co-existentie (gemengd gebied) en geleidelijke transformatie; rechten blijven voorlopig bestaan.	Behoud van bedrijvigheid en bestaande milieugebruiksruimte.
Typische instrumenten	Minnelijke verwerving, uitkoop- of beëindigingsovereenkomst, grondruil, onteigening, voorkeursrecht; daarna publiekrechtelijke borging.	Omgevingsplanwijziging, maatwerkregels of -voorschriften, vergunningactualisering (bijv. BBT), uitsterf- of overgangsregeling, overeenkomst.	Fasering, open normen, vergunningplichten, bouwkundige maatregelen, monitoring, gesprekken en convenanten.	Beleidskeuze, beschermende omgevingsplanregels, provinciale omgevingsverordening, reservering voor economische functies.
Belangrijkste voorwaarden	Beëindiging/verplaatsing moet bindend, uitvoerbaar en zo nodig 'anderszins verzekerd' zijn.	Zelfstandige wettelijke grondslag, evenredigheid, rechtszekerheid en een concreet transformatieperspectief.	Reële uitvoerbare eindbeelden, duidelijke beslismomenten en waarborgen bij latere vergunningverlening.	Expliciete afweging tussen woningbouwambitie en economisch/maatschappelijk belang van bestaande functies.
Risico / kostenprofiel	Hoge zekerheid na afronding, maar zeer kostbaar en vaak langdurig.	Juridisch kwetsbaar; risico op nadeelcompensatie en procedures. Kosten midden tot hoog.	Lagere aanvangskosten, maar langdurige onzekerheid, mogelijk dubbele onderzoekslasten en oplopende kosten.	Beperkte directe ingreep, maar gemiste woningbouw of uitstel van beleidsdoelen.
Praktijkvoorbeeld	Asfaltcentrale Nijmegen; beëindiging concertmogelijkheden bij De Kuip/Feyenoord City.	Pavijen I-IV Culemborgals (waarschuwing voor prematuur afwaarderen). De Kuip/Feyenoord City, doorgang ander gebruik	Schieoevers-Noord	Maasterras fase 2; behoud van schaarse bedrijventerreinen via provinciaal beleid.

6. Lessons learned: de tussenstand

Maasterras in Dordrecht, De Kuip in Rotterdam, Hamerkwartier in Amsterdam en Schieoevers-Noord in Delft laten zien dat transformatiegebieden vaker vastlopen op concretisering: welk bedrijf produceert welk geluid, welke pieken horen daarbij, welke uitbreidingsplannen zijn concreet genoeg om mee te wegen, welke gebouwtypologie is nog verdedigbaar, welk deel van de papieren milieuruimte wordt feitelijk benut, en wie betaalt de maatregelen als het antwoord ongunstig uitvalt. Juist daarom is milieugebruiksruimte geen technisch bijlage-onderwerp, maar het organiserende thema van de gebiedstransformatie.

Zoals eerder aangegeven is het van belang om expliciet standpunt in te nemen over de gevolgen van woningbouwplannen voor bestaande bedrijvigheid. Voor de praktijk is de belangrijkste conclusie daarom eenvoudig: begin niet alleen met een woningbouwbeeld, maar ook met het in kaart brengen van de bestaande rechten. In transformatiegebieden moet de eerste kaart niet alleen laten zien waar gebouwd kan worden, maar ook welke bestaande rechten, vergunningen en (on)benutte en feitelijke (milieu)gebruiksruimtes al aanwezig zijn. Pas daarna kan een gemeente bepalen welke combinaties nog mogelijk zijn en welke strategie juridisch en financieel het minst kwetsbaar is. Maar kies daarbij het juiste moment voor ingrijpen. Een abstracte gebiedsvisie of toekomstige woningbouwambitie is onvoldoende om bestaand legaal gebruik weg te bestemmen. De transformatie moet juridisch, financieel en feitelijk voldoende concreet zijn, en de beëindiging of verplaatsing van bestaande activiteiten moet aannemelijk en uitvoerbaar zijn.

Aan de hand van de geschetste scenario's kunnen nog drie in de praktijk toepasbare strategieën worden meegegeven. Ten eerste: identificeer in een vroege fase de belangrijkste knelpunten en trek op basis daarvan de conclusies. Reserveer het benodigde publieke geld dat zowel voor beëindiging, verplaatsing en (gedeeltelijk) behoud nodig is. Twee: gebruik afwaarderen alleen als de bestaande rechten nauwkeurig in beeld zijn en er is nagedacht over een toekomst(visie) voor (bestaande) stedelijke bedrijven in het gebied. En ten slotte moet worden vermeden dat organisch of soft sturen als uitstelmachine wordt gebruikt, maar alleen als per fase duidelijk blijft welk conflict later nog opgelost moet worden. De Omgevingswet biedt daarvoor nuttige instrumenten, maar

geen wondermiddel. In transformatiegebieden moet milieu-gebruiksruimte niet achteraf worden 'gerepareerd': zij moet vanaf dag één het ontwerp van het planproces bepalen.

Wanneer de bestaande bedrijvigheid economisch of maatschappelijk van groot belang is en de benodigde milieugebruiksruimte niet tegen aanvaardbare kosten kan worden vrijgemaakt, kan uitstel of afzien van transformatie de meest evenwichtige uitkomst zijn. Dat is geen juridisch instrument, maar wel een reële bestuurlijke strategie. Maasterras fase 2 laat zien dat bescherming van bestaande werkfuncties en economische ruimte zwaarder kan wegen dan woningbouw op die locatie. Steeds vaker ligt de nadruk ook op het behoud van bedrijventerreinen en milieuruimte voor zwaardere bedrijvigheid.

De omgang met bestaande rechten in transformatiegebieden begint niet bij de vraag waar woningen kunnen worden ingetekend, maar bij de vraag welke gebruiksruimte al juridisch en feitelijk is bezet. Pas wanneer duidelijk is welke milieuruimte feitelijk wordt benut, welke ruimte juridisch is toegekend en welke uitbreidingsverwachtingen voldoende concreet zijn, kan een gemeente kiezen tussen beëindigen, afwaarderen, organisch sturen of afzien van transformatie. De Omgevingswet biedt daarvoor instrumenten, maar geen kosteloze herverdelingsbevoegdheid. Wie milieugebruiksruimte wil vrijmaken, moet ook bepalen wie de onzekerheid, de proceduurtijd en de financiële gevolgen daarvan draagt.

Literatuur

Graaf, K. de (2025). Een gemeente die milieurecht opkoopt om woningbouw mogelijk te maken: de casus van De Kuip. *Gebiedsontwikkeling.nu*.

Hobma, F., van Ravensteijn, R. (2024). Het Maasterras Dordrecht als omgevingsrechtelijke puzzel. *Gebiedsontwikkeling.nu*.

Poncin, M. (2023). Waarom het sluiten van vervuilende fabrieken zoals in Nijmegen moeilijker is dan het lijkt. Eenvandaag.

Raad van State Advisering Bestuursrechtspraak (2024). *De waarde van democratie*. Jaarverslag.

Ravensteijn, R. (2024). Strijd om de ruimte: (her)verdelen onder de Omgevingswet. *Gebiedsontwikkeling.nu*.

Jurisprudentie

ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1048 (Exclusiva Hamerkwartier).

ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2324 (Draka Terrein Hamerkwartier).

ABRvS 27 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4871 (Beurskwartier 1).

ABRvS 28 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:493 (Pavijen I-IV).

JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN VOOR DE FINANCIERING VAN DE AANPASSING VAN DE OPENBARE RUIMTE IN TRANS- FORMATIEGEBIEDEN

1. Inleiding

1.1 Begrippen

De inrichting van de openbare ruimte is een essentieel onderdeel van gebiedstransformaties. Het geven van een nieuwe functie aan een gebied (transformatie) gaat immers, in meer of mindere mate, gepaard met aanpassing van de infrastructuur, groenvoorzieningen en openbare ontmoetingsplekken. Onder *openbare ruimte* verstaan we: de voor eenieder toegankelijke ruimtes die niet tot het privédomein behoren.

‘Publieke ruimte’ en ‘openbaar gebied’ beschouwen we als synoniemen voor ‘openbare ruimte’. In dit hoofdstuk worden deze begrippen dan ook afwisselend gebruikt.

De openbare ruimte dient voor verplaatsing (wegen, trottoirs), gemeenschappelijke ontmoetingsplek (pleinen) en vrij toegankelijke recreatie (parken, plantsoenen). Meestal is de gemeentelijke overheid eigenaar van de openbare ruimte. Er is geen wettelijke definitie van openbare (of publieke) ruimte. Het wordt wel met regelmaat gebruikt en gedefinieerd in Algemene Plaatselijke Verordeningen.

Te onderscheiden van de openbare ruimte zijn *openbare* of *publieke voorzieningen*. Ook hiervan bestaat geen uniform gedeelde definitie. Onder publieke voorzieningen verstaan we: diensten en faciliteiten die voorzien in basisbehoeften van de samenleving. De overheid draagt zelf zorg voor publieke voorzieningen (bijv. politie, brandweer, sociale zekerheid, jeugdzorg, basisscholen, bibliotheken, musea) of bevordert dat andere organisaties dat doen (bijv. huisartsenzorg, openbaar vervoer, water- en energievoorzieningen). Publieke voorzieningen worden verder in dit hoofdstuk niet onderzocht.

1.2 Vraagstelling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische mogelijkheden voor de financiering van de aanpassing van de openbare ruimte in transformatiegebieden. De focus ligt op de mogelijkheden die het zogeheten kostenverhaal biedt om de openbare ruimte aan te passen voorafgaand aan nieuwe vastgoedontwikkelingen die onderdeel zijn van de gebiedstransformatie. Dit hoofdstuk beperkt zich tot transformatiegebieden in gemeenten. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe kunnen gemeenten, al dan niet in samenwerking met private partijen, in juridisch opzicht zorgen voor de dekking van kosten van aanpassing van de openbare ruimte vooruitlopend op vastgoedontwikkeling in een transformatiegebied?

Gebiedsontwikkeling wordt in dit hoofdstuk onderscheiden van vastgoedontwikkeling. Gebiedsontwikkeling betreft de schaal van het gebied inclusief de openbare ruimte. Vastgoedontwikkeling (oftewel: projectontwikkeling) is op de schaal van het gebouw of gebouwen-complex exclusief de publieke ruimte.

2. Openbare ruimte

2.1 Aanpassing openbare ruimte

Bij transformatie van een gebied naar een nieuwe functie moet de openbare ruimte doorgaans worden aangepast. Als voorbeeld kan de verandering van een bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied dienen. Als er woningen aan het gebied worden toegevoegd, zullen er waarschijnlijk (vrij liggende) fietspaden nodig zijn, extra rioleringen, wijk- en buurtgroen, nieuwe pleinen, extra straatverlichting, straatmeubilair enzovoort. Hieraan zijn uiteraard kosten verbonden. Regelmatig willen gemeenten dat de publieke ruimte op essentiële onderdelen aangepast is vooruitlopend op de vastgoedprojecten die in het gebied worden gerealiseerd. De vastgoedprojecten zijn bijvoorbeeld nieuwe woningen en kantoren. Daar liggen vier overheersende redenen aan ten grondslag.

De eerste is dat een vroegtijdig aangepaste openbare ruimte een stimulans of soms zelfs noodzaak is voor private investeringen in het gebied. Door te investeren in de openbare ruimte laat de gemeente zien te 'geloven' in de nieuwe functie van het gebied. Dat kan dienen als een katalysator voor private investeringen van ontwikkelende partijen. Kortom, de publieke investeringen wekken privaat vertrouwen en geven ook duidelijkheid aan ontwikkelaars over de (kwaliteit van) de openbare ruimte. Om de gebiedsontwikkeling op gang te krijgen, moet soms eerst de openbare ruimte een kwaliteitsimpuls hebben gekregen en daarmee aantrekkelijk genoeg zijn voor private ontwikkelaars.

De tweede reden is dat een publieke ruimte die (op essentiële onderdelen) in één keer is gerealiseerd een coherent en logisch functionerende ruimte is. Een gefaseerd ontwikkelde publieke ruimte heeft als mogelijk nadeel dat die ruimte komt te bestaan uit niet goed aansluitende (inconsistente) schakels.

De derde reden is dat de tijdige aanleg van de openbare ruimte als geheel de mogelijkheid biedt voor de realisatie van voorzieningen die niet mogelijk zijn bij stapsgewijze aanleg van in kleinere delen. Een fietspad, bijvoorbeeld, kan het beste in één keer compleet worden aangelegd. Een waterberging kan ook niet in delen worden aangelegd en hetzelfde geldt voor een distributienetwerk voor energie.

De vierde reden is dat, ook al is er nog maar een klein deel van het vastgoed in het transformatiegebied gerealiseerd, de (aangepaste)

ontsluiting van het gebied toch al vanaf het eerste gebouw moet functioneren. Dit speelt bij organische gebiedsontwikkeling waarbij er geen fasering is en dus verspreid gelegen individuele plots ontwikkeld kunnen worden.

Er zijn dus goede redenen voor de aanpassing van de publieke ruimte in zijn geheel vooruitlopend op de realisatie van individuele projecten (gebouwen) in een transformatiegebied. Wat is dan het probleem? Dat is dat de opbrengsten voor de gemeente van het zogeheten *kostenverhaal* in beginsel op een later moment worden verkregen dan de uitgaven voor aanpassing van de publieke ruimte. (Paragraaf 2.7 gaat hier nader op in.) De gemeente heeft die opbrengsten nodig voor de bekostiging van de ingrepen in de openbare ruimte. Het (soms grote) tijdsverschil tussen uitgaven en inkomsten bemoeilijkt voor de gemeente het in zijn geheel vooruit realiseren van de publieke ruimte.

2.2 Organische gebiedsontwikkeling

Dit probleem speelt met name bij *organische gebiedstransformatie*. Dat is de vorm van gebiedsontwikkeling waarbij niet van tevoren duidelijk is of, *wanneer* en *welke* initiatieven worden ontwikkeld in een gebied dat een transformatiedoel heeft. Kortom, de transformatie van het gebied verloopt niet volgens een gebied-omvattende planning (duidelijk programma met fasering), maar via geleidelijke stappen. Het handelen van de gemeente kunnen we dan kenschetsen als het in beginsel faciliteren van zich aandienende initiatieven. Kenmerkend voor organische gebiedsontwikkeling is verder dat er veel verschillende grondeigenaren zijn en de gemeente niet voornemens is om de te ontwikkelen gronden, al dan niet samen met private partijen in publiek-private samenwerking, te verwerven.

Bij organische gebiedsontwikkeling vindt een kavel-gewijze transformatie plaats. Het gebied wordt getransformeerd zonder dat er tussen de ontwikkelende partijen en de gemeente een samenwerkings-overeenkomst is gesloten over bijvoorbeeld het gezamenlijk opstellen van een stedenbouwkundige opzet of de fasering van de vastgoedprojecten. Organische gebiedsontwikkeling is in dat opzicht anders dan publiek-private samenwerking (pps). Dit is voor het vraagstuk van de openbare ruimte van betekenis. Immers, bij een ontwikkeling in pps-verband kunnen er, anders dan bij organische ontwikkeling, wel afspraken worden gemaakt tussen de gemeente en de

private partners waardoor er geld beschikbaar komt om de openbare ruimte (in overwegende mate) voorafgaand aan vastgoedontwikkeling te realiseren. Althans, er bestaat bij ontwikkeling in pps-verband – als gevolg van (een) overeenkomst(en) tussen gemeente en ontwikkelaar(s) – een relatief grote mate van zekerheid over wanneer, welke initiatieven worden ontwikkeld (met kostenverhaalsopbrengsten voor de gemeente).

2.3 De wettelijke regeling van het kostenverhaal

Hierboven is genoemd dat het kostenverhaal in beginsel op vastgoedprojectniveau (dat van het gebouw) plaatsvindt. *Kostenverhaal* is het verhalen, door de overheid (bijna altijd de gemeente), van de kosten van bepaalde activiteiten en fysieke voorzieningen, op de partij die een project ontwikkelt en profiteert van de activiteiten en voorzieningen. Puntsgewijs zijn de volgende wettelijke regels essentieel voor het kostenverhaal.

- De gemeente is verplicht tot kostenverhaal (art. 13.11 Ow).
- De verplichting geldt voor 'kostenverhaalplichtige activiteiten'. Daarvan is, blijkens art. 8.13 Omgevingsbesluit, al snel sprake. Kostenverhaalplichtige activiteiten zijn onder meer: (a) de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie en (b) de bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie.
- Niet alle mogelijke kosten kunnen worden verhaald. In bijlage IV van het Omgevingsbesluit is de zogeheten Kostensoortenlijst opgenomen. Die geeft aan welke kosten kunnen worden verhaald (art. 8.15 Omgevingsbesluit jo. Bijlage IV). Kosten van aanpassing van de publieke ruimte maken hier deel van uit. Zo bevat de lijst onder meer de kosten van de aanleg of wijziging van:
 - wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken;
 - infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;
 - groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;

- openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en
- riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken.

Gebouwen voor (openbaar) onderwijs staan bijvoorbeeld niet op de kostensoortenlijst.

- Voor plankosten bestaat een maximum dat in rekening kan worden gebracht. Plankosten zijn de kosten van medewerkers van de overheid (of door de overheid ingeschakelde adviseurs) voor het opstellen van ruimtelijke plannen zoals het omgevingsplan, stedenbouwkundig plan en beeldkwaliteitsplan (art. 13.21 Ow jo. art. 13.1 t/m 13.8 Omgevingsregeling). De bepaling van de plankosten vindt plaats met behulp van de zogeheten plankostenscan.
- Er is een plafond aan het kostenverhaal, genaamd macro-aftopping (art. 13.14 lid 2 en art. 13.15 lid 2 Ow). De macro-aftopping dient om te voorkomen dat de initiatiefnemer wordt geconfronteerd met een verlieslatende ontwikkeling door hoge kosten van gemeentezijde.
- Ingrepen in de openbare ruimte, zoals een brug naar een nieuwe wijk, een rotonde of een park, kunnen niet alleen het transformatiegebied dienen, maar ook een reeds bestaande aanpalende wijk. De aanpassing van de openbare ruimte heeft dan deels een bovenwijks karakter (de aanpassing dient meerdere wijken). In zo'n geval kunnen niet alle kosten van de ingreep aan het transformatiegebied worden toegerekend. Dat kan dan slechts proportioneel (art. 13.11 Ow).
- Kostenverhaal vindt in de grote meerderheid van gevallen plaats op basis van een overeenkomst tussen overheid en ontwikkelaar (art. 13.13 Ow). Deze is *anterieure overeenkomst* geheten. De naam is te verklaren uit het feit dat de overeenkomst wordt gesloten voordat het juridische besluit wordt genomen dat het project mogelijk maakt. Het juridische besluit is doorgaans een besluit tot vaststelling van de wijziging van een omgevingsplan of een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).
- Een overeenkomst – dus ook een anterieure – is afhankelijk van wilsovereenstemming tussen partijen. Als die niet kan worden bereikt moet de gemeente overgaan tot publiekrechtelijk verhaal van kosten (als er op zichzelf geen planologische bezwaren tegen het project bestaan).

2.4 Vier wijzen van kostenverhaal

Het vraagstuk van de bekostiging van de aanpassing van de publieke ruimte bij gebiedstransformaties kunnen we ook benaderen met het gemeentelijk grondbeleid als uitgangspunt. Van daaruit onderscheiden we vier wijzen van kostenverhaal. Twee daarvan zijn te scharen onder actief grondbeleid en twee onder faciliterend grondbeleid. Het figuur hieronder geeft het overzicht.

Figuur 2



Bij een *actief grondbeleid* is de gemeente eigenaar van de grond en verkoopt deze (of geeft uit in erfpacht) aan partijen – doorgaans projectontwikkelaars – die de geplande gebouwen zullen ontwikkelen. *Passief grondbeleid* is de situatie waarin een gemeente geen grond verkoopt aan een projectontwikkelaar, of deze niet in erfpacht uitgeeft. Zij beperkt zich tot het vaststellen van een publiekrechtelijk kader voor de ontwikkeling – in beginsel het omgevingsplan.

A. Actief grondbeleid: kostenverhaal door de verkoopprijs van grond

Als een gemeente grond verkoopt aan een projectontwikkelaar, gaat het meestal om grond die bouwrijp is gemaakt. Dit betekent dat de gemeente kosten heeft gemaakt in de openbare ruimte voor het ophogen of egaliseren van een terrein, (tijdelijke) bouwwegen, afwatering, sanering, riolering, definitieve wegen, fietspaden, pleinen, trottoirs, openbare watervoorziening, kades, bruggen en meer. De verkoopprijs omvat het verhaal van deze kosten. Ook omvat de verkoopprijs de 'plankosten' die de gemeente heeft gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn de kosten voor voorbereiding, toezicht, advies en onderzoeken (onderzoeken naar bijvoorbeeld bodemkwaliteit, verkeer en archeologie).

De vergoeding van gemeentelijke kosten via de verkoopprijs van grond is een privaatrechtelijke manier van kostenvergoeding, omdat deze is gebaseerd op een overeenkomst tussen de gemeente (verkopers) en de projectontwikkelaar (koper). Hier heeft de gemeente een relatief sterke positie ten opzichte van de projectontwikkelaar.

B. Actief grondbeleid: kostenverhaal door de canon bij erfpacht

Sommige gemeenten verkopen geen grond aan projectontwikkelaars, maar verpachten (al dan niet voor delen van hun grondgebied) grond op basis van erfpacht. De grond die in erfpacht wordt verstrekt, wordt door de gemeente bouwrijp gemaakt (net als wanneer de grond was verkocht). Wanneer een gemeente grond aan een projectontwikkelaar verpacht voor stedelijke ontwikkeling (stedelijke erfpacht), blijft zij eigenaar van de grond. De erfpachter heeft echter het recht om het onroerend goed te bezitten en te gebruiken (art. 5: 85 BW). Meestal wordt erfpacht gecombineerd met het recht van opstal (art 5:101 BW). Het gevolg is dat de erfpachter (projectontwikkelaar) eigenaar wordt van de gebouwen die hij op de grond bouwt. Uiteraard zal de projectontwikkelaar de gebouwen aan de eindgebruikers verkopen. Ook

zal hij het recht van erfpacht aan de eindgebruiker verkopen. Hij kan de grond echter niet aan de eindgebruiker verkopen, omdat de grond nog steeds eigendom is van de gemeente.

De pachter betaalt een grondrente (canon). De canon is (vaak) terugkerend, dat wil zeggen dat deze maandelijks of jaarlijks moet worden betaald. De canon omvat de kosten die de gemeente heeft gemaakt om het terrein bouwrijp te maken en andere kosten van de openbare ruimte. Op deze manier vindt kostendekking plaats via een privaatrechtelijke erfpachtovereenkomst. De gemeente heeft een relatief sterke positie, in die zin dat zij de hoogte van de canon vaststelt.

C. Faciliterend grondbeleid: kostenverhaal door een anterieure overeenkomst

Kostenverhaal via een overeenkomst is – zoals de naam al aangeeft – van privaatrechtelijke aard. In wezen houdt dit in dat de gemeente en de ontwikkelaar afspraken maken over de gemeentelijke kosten die de ontwikkelaar zal vergoeden. Dat zijn onder meer de kosten van de publieke ruimte. De rechtsgrondslag voor dergelijke overeenkomsten is artikel 13.13 Omgevingswet, waarin met zoveel woorden staat dat bestuursorganen overeenkomsten voor kostenverhaal mogen sluiten. De overeenkomsten zijn van toepassing op een situatie waarin geen sprake is van grondverkoop of uitgifte van grond in erfpacht. De overeenkomst wordt gesloten voordat de gemeente ruimtelijke maatregelen neemt – in het bijzonder voordat (a) het omgevingsplan wordt gewijzigd om het project van de ontwikkelaar mogelijk te maken, of, als alternatief, (b) een omgevingsvergunning wordt verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit om het project van de ontwikkelaar mogelijk te maken. Beide ruimtelijke maatregelen geven de ontwikkelaar het recht om met de bouw te beginnen (vanuit ruimtelijk oogpunt). Dit verklaart waarom overeenkomsten over kostendekking vaak ‘anterieure overeenkomsten’ worden genoemd: ze worden gesloten vóór het nemen van ruimtelijke ordeningsmaatregelen die het project van de ontwikkelaar mogelijk maken. De Omgevingswet bepaalt dat ‘het is verboden een op grond van artikel 13.11, eerste lid, aangewezen activiteit te verrichten, voordat de op grond van deze afdeling verschuldigde kosten zijn betaald’. De anterieure overeenkomst vormt voor deze betaling de grondslag.

De wet omschrijft niet expliciet welke kosten verhaald mogen worden via een anterieure overeenkomst. De partijen zijn vrij hierin. De

kostensoortenlijst (hierboven genoemd in par. 2.3) is in beginsel bedoeld voor kostenverhaal door een omgevingsplan of – vergunning (nummer 4 hieronder). De kostensoortenlijst heeft evenwel een ‘schaduwwerking’ (ook genoemd: reflexwerking) op de onderhandelingen tussen ontwikkelaar en gemeente over een anterieure overeenkomst (J.J. Hoekstra e.a., 2024).

D. Faciliterend grondbeleid: kostenverhaal door een omgevingsplan of -vergunning

Voor het sluiten van een overeenkomst inzake kostenverhaal is overeenstemming tussen de partijen vereist. Soms is er geen consensus omdat er geen overeenstemming bestaat over, met name, de hoogte van de vergoeding door de ontwikkelaar. In dat geval is kostenverhaal via een omgevingsplan of omgevingsvergunning aangewezen als onderhandelingen over kostenverhaal via een overeenkomst zijn mislukt. Een andere situatie is die waarbij een gemeente een locatie wil ontwikkelen (zonder grond te verkopen of in erfpacht te geven) en daarom een omgevingsplan met nieuwe functies opstelt, terwijl er op dat moment nog geen concrete ontwikkelaars in zicht zijn. In beide gevallen kan geen overeenkomst tot kostenverhaal worden gesloten. In zulke situaties verplicht de Omgevingswet (art. 13.18) de gemeente om ‘kostenverhaalsregels’ op te stellen. Kostenverhaalsregels zijn een publiekrechtelijke manier van kostenverhaal.

De regels voor kostenverhaal worden opgenomen in een wijziging van het omgevingsplan, indien dat de omgevingsrechtelijke grondslag is die wordt gekozen om het project van de ontwikkelaar mogelijk te maken. Een alternatief is dat de regels voor kostendekking deel uitmaken van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), indien dat de omgevingsrechtelijke grondslag is die wordt gekozen om het project van de ontwikkelaar mogelijk te maken.

De regels voor kostenverhaal verdelen, kort gezegd, de kosten die op de ‘kostensoortenlijst’ staan (die hierboven is genoemd) over de verschillende eigendomspercelen in het gebied dat (her)ontwikkeld gaat worden. Op de kostensoortenlijst staan veel kosten die te maken hebben met de publieke ruimte.

De verdeling van de gemeentelijke kosten over de verschillende eigendomspercelen is ingewikkelde materie, die hier niet in detail zal worden besproken (zie voor nadere uitleg Bregman en Meijer, 2022, m.n.

hoofdstuk 5 en Van Sandick, 2022 m.n. hoofdstuk 9). Hier volstaat het om één van de uitgangspunten voor de verdeling van de gemeentelijke kosten te noemen. Dat is dat elke ontwikkelaar bijdraagt in de kosten naar rato van het opbrengstpotentieel (art. 13.14, lid 1, Ow). Grond voor functies met een hoog opbrengstpotentieel (bijvoorbeeld duurdere woningen) draagt dus meer bij aan de kosten dan grond voor functies met een lager opbrengstpotentieel (bijvoorbeeld betaalbare woningen). Dit wordt ‘binnenplanse verevening’ genoemd. Het zorgt ervoor dat zowel winstgevende als niet-winstgevende delen van het plan kunnen worden ontwikkeld.

2.5 Tekort

De bijdragen van ontwikkelende partijen kunnen tekortschieten voor de bekostiging van de maatregelen in de publieke ruimte. Toepassing van de macro-aftopping (zie paragraaf 2.3 hierboven) kan daar mede debet aan zijn. Het wettelijk systeem van kostenverhaal gaat ervan uit dat een exploitatietekort mogelijk is en voor rekening van de gemeente is (tenzij deze besluit om vanwege het tekort de transformatie geen doorgang te laten vinden). **Overigens is een tekort bij transformatiegebieden zeer gebruikelijk.** Alhoewel exacte recente gegevens ontbreken kunnen we op grond van eerdere gebiedstransformaties aannemen dat het tekort doorgaans meer dan € 10.000 per woning bedraagt (Rebel Group, 2018). Dat wordt mede veroorzaakt doordat bij transformaties er veel maatregelen in de publieke ruimte nodig zijn zoals kostbare mobiliteitsoplossingen.

Bij een tekort zal de gemeente (a) (rijks)subsidie(s) en/of (b) eigen fondsen moeten inzetten om de transformatie door te laten gaan. Andere mogelijkheden zijn dat (c) opbrengstverhoging plaatsvindt (bijvoorbeeld door meer duurdere woningen te programmeren) of (d) kostenverlaging (bijvoorbeeld door lagere kwaliteitseisen te hanteren voor de infrastructuur). Een combinatie van deze vier maatregelen is uiteraard ook mogelijk.

2.6 Betalingsmomenten

Hierboven, in paragraaf 2.1, is uiteengezet dat er goede redenen voor een gemeente kunnen zijn om de openbare ruimte aan te passen vooruitlopend op de realisatie van individuele gebouwen in het transformatiegebied. Daarbij is aangegeven dat er een financieringsprobleem bestaat voor gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling: de opbrengsten van het kostenverhaal vinden plaats per (bouw)project

en dus gefaseerd. Juist bij organische gebiedsontwikkeling bestaat evenwel geen zekerheid over het ‘of’ en, zo ja, ‘wanneer’ van initiatieven. Kortom, het ontbreekt de gemeente aan financiële middelen om de publieke ruimte vooruitlopend op projecten aan te pakken. Deze paragraaf gaat nader in op de betalingsmomenten bij kostenverhaal. Daarbij wordt uitgegaan van een organische gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente in beginsel geen grond verkoopt of uitgeeft in erfpacht. Kostenverhaal op grond van actief grondbeleid (varianten 1 en 2 uit par. 2.4) is derhalve niet aan de orde. Wel relevant zijn kostenverhaal door een anterieure overeenkomst en door een omgevingsplan of BOPA (omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

Kostenverhaal door een anterieure overeenkomst

Anterieure overeenkomsten worden gesloten vóór de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan of verlening van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat wil evenwel niet zeggen dat ook de betaling plaatsvindt op dat moment. Er bestaat contractvrijheid bij het sluiten van een anterieure overeenkomst. Die strekt zich ook uit tot de betalingsmomenten. Partijen kunnen afspreken dat volledige betaling plaatsvindt op het moment van ondertekening van de overeenkomst. Een fasering is echter heel gebruikelijk. Zo gaat het **‘Brabantse model anterieure overeenkomst’** uit van een gespreide betaling (Brabant model anterieure overeenkomst, 2025). Een voorbeeld is: 50% binnen één maand na ondertekening van de overeenkomst en vervolgens 25% bij onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning en 25% gekoppeld aan een bepaalde fase van de gebiedsontwikkeling. Hoe dan ook, voor de daadwerkelijke bouw moeten de kosten zijn voldaan (art. 13.12 Ow).

Als er voor het gehele plangebied van de wijziging van het omgevingsplan anterieure overeenkomsten zijn gesloten en deze gespreide betalingsverplichtingen bevatten dan krijgt de gemeente gefaseerd de beschikking over de opbrengsten. Dat is in beginsel een belemmering voor het aanpakken van de publieke ruimte in zijn geheel. De opbrengsten volgen dan immers later dan de uitgaven.

Als er voor de gebiedstransformatie niet wordt gekozen voor wijziging van het omgevingsplan maar BOPA's, dan krijgt de gemeente sowieso per BOPA (dus gefaseerd) de beschikking over opbrengsten. Ook dan bestaat er dus een belemmering voor het vooruit in zijn geheel (op essentiële onderdelen) verbeteren van de publieke ruimte.

Kostenverhaal door een omgevingsplan of -vergunning

Artikel 13.18 Omgevingswet bepaalt, met zoveel woorden, dat als er geen overeenkomst is aangegaan, de door de initiatiefnemer verschuldigde geldsom door het college van burgemeesters en wethouders bij beschikking wordt vastgesteld volgens hetgeen daarover is bepaald in of op grond van deze wet en in het omgevingsplan of de BOPA. Met andere woorden: het kostenverhaal vindt dan plaats volgens kostenverhaalsregels in het omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften in de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

De Omgevingswet kent, speciaal voor situaties van organische gebiedsontwikkeling, kostenverhaal via een omgevingsplan *zonder tijdvak* (art. 13.15 Ow). (Voor een voorbeeld, zie: Omgevingsplan KW-haven Vlaardingen). Bij organische gebiedsontwikkeling is er nog geen duidelijk eindbeeld van de gebiedstransformatie. Het is dan ook moeilijk om op het moment van vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan te bepalen welke aanpassing in de openbare ruimte moet plaatsvinden. Bijgevolg is het ook moeilijk om de kosten daarvan te bepalen en toe te rekenen aan bepaalde bouwinitiatieven. Die zijn immers bij het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan nog goeddeels onbekend. Een omgevingsplan met kostenverhaal zonder tijdvak maakt het mogelijk dat de gemeente pas een gedetailleerde kostenraming maakt op het moment dat de initiatiefnemer wil gaan bouwen. Vervolgens wordt de kostenverhaalbijdrage berekend en in rekening gebracht.

Het is overigens zeer goed voorstelbaar dat bij organische gebiedstransformatie, waarbij in de praktijk sprake is van verspreide

eigendommen, er met veel van de eigenaren geen anterieure overeenkomst kan worden gesloten. Een kenmerk van organische gebiedsontwikkeling is namelijk nu juist dat er onzekerheid bestaat over of en wanneer er welk initiatief gaat plaatsvinden. Onder zulke omstandigheden is publiekrechtelijk kostenverhaal verplicht via het omgevingsplan of de BOPA.

Het publiekrechtelijke kostenverhaal vindt daadwerkelijk plaats door middel van een *kostenverhaalbeschikking*. De initiatiefnemer vraagt die aan bij het bevoegd gezag (kort) voordat met de bouw wordt begonnen. Tot dat moment geldt immers het bouwverbod van artikel 13.12 Omgevingswet. De gemeente verkrijgt de opbrengsten van het kostenverhaal derhalve gefaseerd per bouwproject. Daarom bestaat ook bij het publiekrechtelijk kostenverhaal in beginsel een belemmering voor het vooruit (in zijn geheel) verbeteren van de publieke ruimte.

3. Thematafel publieke ruimte

De Thematafel Omgevingsrecht & Transformatiegebieden werd op 13 november 2024 gehouden over 'de publieke ruimte in gebiedstransformaties met versnipperd grondeigendom'. Een verslag van de bijeenkomst verscheen op 4 december 2024 op Gebiedsontwikkeling.nu ([Hobma, Van Ravensteijn, Boeve, 2024](#)). Twee cases stonden centraal: Rijnhuizen in Nieuwegein en ArenApoort in Amsterdam. De cases worden hieronder geactualiseerd weergegeven en in paragraaf 4 van een nadere beschouwing voorzien.

3.1 Rijnhuizen Nieuwegein

Rijnhuizen was tot 2015 een monofunctioneel kantorengedoe met rond de honderd eigenaren. Een klein deel daarvan was in handen van projectontwikkelaars en een groot deel was in handen van bedrijven. De kantoorpanden stonden deels (40 procent) leeg. Ook stonden er 30 woningen. In 2014 is de Gebiedsvisie Mooi Rijnhuizen door de gemeenteraad vastgesteld ([Gebiedsvisie Mooi Rijnhuizen, 2014](#)). De gemeente heeft in Rijnhuizen geen uit te geven gronden. De visie behelsde een verandering van monofunctioneel kantorengedoe naar een gemengd woon- en werkmilieu. Daartoe zouden 1500 woningen aan het gebied moeten worden toegevoegd. (In een herziening van de Gebiedsvisie in 2024 is het aantal woningen opgehoogd naar minimaal 2500.) De gemeente koos in de visie voor een organische ontwikkeling. Om een aantrekkelijke omgeving te bieden voor de woningen moest in

de openbare ruimte worden geïnvesteerd. Het hele gebied is, op het moment van verschijnen van de Gebiedsvisie, immers ingericht voor kantoren. Hans Karssenberg, als adviseur betrokken bij Rijnhuizen, zei op de themadag: **‘De infrastructuur in het gebied was bestemd voor vrachtwagens, niet voor kindercaravans’**. De opwaardering van de openbare ruimte is daarmee feitelijk randvoorwaarde voor investeringen van ontwikkelende partijen. ‘Placemaking’ (het gebied een identiteit geven) is nodig om investeringen uit te lokken. De gemeente gaf in de visie evenwel aan dat ze niet de middelen heeft om te investeren in de opwaardering van het openbaar gebied. De vaststelling van de visie leidde aanvankelijk niet tot initiatieven van private eigenaren in het gebied. Hierin is verandering gekomen na het gebruik van twee instrumenten die in het vervolg van deze paragraaf worden beschreven: het Gebiedsontwikkelingsfonds Mooi Rijnhuizen en de Gebiedscoöperatie Club Rijnhuizen.

Gebiedsontwikkelingsfonds Mooi Rijnhuizen

Het Gebiedsontwikkelingsfonds Mooi Rijnhuizen is de financiële constructie waarmee de gemeente, vooruitlopend op vastgoedontwikkeling, de openbare ruimte kon verbeteren. Het fonds heeft een revolverend karakter. Dat wil zeggen dat terugbetaalde middelen weer beschikbaar komen voor nieuwe investeringen en geld daarmee als het ware steeds opnieuw kan worden gebruikt. Het principe van het fonds is beschreven in een voorstel voor Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht uit 2016 ([Provincie Utrecht, Gebiedsfonds Rijnhuizen, 2016](#)):

‘Om de transformatie van Rijnhuizen op te starten investeren zowel gemeente als provincie ieder (revolverend) €670.000 (...) in het “Gebiedsontwikkelingsfonds Mooi Rijnhuizen”, de eigenaren in het gebied brengen gezamenlijk ook vooraf €670.000 in als voorfinanciering. Het fonds bevat zo in totaal €2.010 mln. Deze middelen worden ingezet volgens een vooraf uitgewerkte investeringsstrategie (zie bijlagen 1 t/m 3) die opgeknipt is in 3 fasen met elk een looptijd van ca. 3 tot 5 jaar (...). De werking van het fonds is erop gericht dat de gedane investeringen binnen elke individuele fase worden terugverdiend door de afdracht van de eigenaren; per gerealiseerde m² nieuw of getransformeerd vastgoed vindt een afdracht naar het gebiedsfonds plaats. Pas wanneer het gebiedsfonds weer volledig gevuld is, wordt -wanneer zowel gemeente als provincie voldoende vertrouwen hebben in de realisatie- de volgende fase ingegaan.’

In het citaat wordt een afdracht per m² genoemd. Dit is ingevuld doordat ontwikkelende partijen voor de kosten van ingrepen in het openbaar gebied 2,2% (bij transformatie) of 2,4% (bij nieuwbouw) afdragen per woning. Deze afdracht geschiedt op basis van een anterieure overeenkomst zoals beschreven in paragraaf 2.4.

Op het moment dat ontwikkelaars de voorfinanciering van fase I hebben betaald via de exploitatiebijdrage, schuift het geld van gemeente en provincie (de voorfinanciering) door na de volgende fase. Dat is het revolverende aspect van het gebiedsontwikkelingsfonds.



De openbare ruimte in het gebied Mooi Rijnhuizen is opgedeeld in meerdere fases van elk gemiddeld € 2 miljoen. De kapitaalstorting van de provincie blijft gedurende de looptijd in het gebiedsontwikkelingsfonds. In de grondexploitatie van het gebied is opgenomen dat de provincie aan het eind van de gebiedsontwikkeling het ingelegde bedrag van € 0,7 miljoen (exclusief rente) terugkrijgt.

Gebiedscoöperatie Club Rijnhuizen

Club Rijnhuizen is een 'community' die is opgebouwd voor het gebied. We kunnen de club zien als een georganiseerde vertegenwoordiging van het gebied. In 2015, toen de gebiedscoöperatie werd opgericht, bestond er nog geen overlegplatform voor de toen verslechterde omgeving. Er waren ook geen partijen die initiatieven tot verandering wilden nemen. Er was wel de Gebiedsvisie van de gemeente uit 2014, maar die lokte geen activiteiten uit. De club is geen gemeentelijk orgaan, maar werkt daar veel mee samen en adviseert ook de gemeente.

Club Rijnhuizen had bij start als doelen: matchmaking (het verbinden van huidige eigenaren met mogelijke initiatiefnemers zoals projectontwikkelaars), placemaking en communicatie. Leden van de club zijn: bestaande eigenaren, ontwikkelaars, bewoners met een bedrijfswoning, ondernemers en andere organisaties in het gebied (tennisclub en scouting) (Club Rijnhuizen, 2023). De gemeente is geen lid. Leden betalen voor hun lidmaatschap. Er bestaan verschillende tarieven voor verschillende soorten leden. Eigenaren met een braakliggend terrein dat ze pas op termijn willen ontwikkelen betalen tussen € 500 en € 2.000 per jaar. Projectontwikkelaars betalen via de gebiedsbijdrage die hierboven bij het Gebiedsontwikkelingsfonds is genoemd. 10% van hun bijdrage aan het Gebiedsontwikkelingsfonds gaat naar Club Rijnhuizen. Woningbouwcorporaties betalen € 200 per jaar. Non-profit organisaties en natuurlijke personen € 50 per jaar.

Een van de activiteiten van Club Rijnhuizen betreft de openbare ruimte. Door een veelvoud van activiteiten heeft de organisatie eraan bijgedragen dat er onder meer openbaar vervoer is in het gebied, speelplaatsen aangelegd evenals publieke banken, fietspaden, stedelijk groen, een park en aanpassing van kruispunten zodat woonverkeer beter kan worden afgehandeld. De club heeft dit niet allemaal zelf bekostigd, maar wel invloed gehad op investeringsbesluiten van de gemeente.



3.2 ArenApoort Amsterdam

De tweede case die centraal stond op de Thematafelbijeenkomst eind 2024 was ArenApoort Amsterdam. De startpositie is, wat grondeigendom betreft, in dit gebied geheel anders dan in Rijnhuizen Nieuwegein. In ArenApoort is namelijk bijna alle grond door de gemeente uitgegeven in erfpacht.

Voor ArenApoort is door de gemeenteraad in 2022 een ontwikkelstrategie vastgesteld (Ontwikkelstrategie ArenApoort, 2022). Christian Suurd, omgevingsrecht-jurist van de gemeente, lichtte de ambities toe: ArenApoort moet een volwaardig en aantrekkelijk centrum worden. Daartoe richt de gemeente zich in eerste instantie op het toevoegen van woningen. In totaal gaat het om circa 5.700 nieuwe woningen. Overigens blijft de werkfunctie van het gebied behouden. Ongeveer 100.000 m² kantoorruimte verdwijnt ten behoeve van woningen, maar daar komt circa 250.000 m² kantoorruimte voor terug. Amsterdam streeft in ArenApoort naar een verhouding van 30% wonen, 30% werken en 40% voor andere functies zoals leisure, winkelen en sporten. Verdichting vindt plaats door transformatie, sloop en nieuwbouw.

Om dit allemaal mogelijk te maken zijn investeringen in de openbare ruimte nodig. De wegen zijn nu berekend op de auto en niet op fietsers en voetgangers. De openbare ruimte heeft op dit moment niet de kwaliteit van een verblijfsruimte. Kwaliteitsverhoging vindt plaats als er ruimte voor voetgangers wordt gemaakt. Er moet groen aan het gebied worden toegevoegd. Dat is ook nodig voor de opvang van hemelwater en om hittestress tegen te gaan. Voorts komt er een nieuw park ten noorden van de JohanCruijff ArenA. Watergangen worden, waar mogelijk, voorzien van groene oevers en er worden extra bomen geplant.

Het kostenverhaal ter dekking van de uitgaven van de aanpassing van de publieke ruimte vindt plaats via aanpassing van de erfpachtcanon. Het verhaal van de kosten vindt derhalve plaats op basis van het in paragraaf 2.4 onder nummer 2 genoemde 'Actief grondbeleid: kostenverhaal door de canon bij erfpacht'. Daarbij zij aangetekend dat het in geval van transformatie – zoals bij ArenApoort – gaat om een wijziging van de canon die eerder bij de oorspronkelijke uitgifte is bepaald. Dit wordt in het algemeen ook wel *erfpachtsuppletie* of *meerwaardeafdracht* genoemd. Deze is verschuldigd door de erfpachter als dat in de erfpachtvoorwaarden is vastgelegd in geval van een (profijtelijke) functiewijziging of toelating van extra bebouwingsmogelijkheden. Behalve in de (oorspronkelijke) erfpachtvoorwaarden kan een suppletie ook (later) worden opgenomen in een (ontwikkel)overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar.

4. Nadere beschouwing

4.1 Revolverend fonds bij transformatiegebieden

Mooi Rijnhuizen heeft zich inmiddels in hoog tempo ontwikkeld. In plaats van de eerder geplande 800 woningen in twintig jaar tijd, komen er 2.500 woningen in tien jaar ([Club Rhijnhuizen, 2023](#)). De transformatie lukte dus zo goed en snel dat het aantal toegestane woningen gaandeweg is verhoogd. Het revolverende fonds en de gebiedscoöperatie hebben daar zeker aan bijgedragen. De openbare ruimte – het onderwerp van dit hoofdstuk – is sterk veranderd. De opgave kon, voor een deel, worden gezien als 'van werk- naar woonstraten'. Dat betekent onder meer de toevoeging van trottoirs en wandelpaden, fietspaden, fietsstraat, plantenvakken, smallere wegprofielen en mogelijk maken van langsparkeren. En die maatregelen betreffen alleen nog maar de aanpassing van werkstraten. Revolverende fondsen voor gebiedstransformatie, zoals Gebiedsfonds

Mooi Rijnhuizen komen vaker voor in Nederland ([Heurkens, Hobma, Verheul en Damen, 2020](#)). Een rapport van Platform 31 uit 2018 geeft een overzicht van de werking van enkele fondsen ([Van Adrichem e.a., 2018](#)). In het rapport wordt geconcludeerd (p. 15): 'Binnenstedelijke gebiedstransformaties zijn complexe projecten die gepaard gaan met veel extra kosten voor ingrepen in het gebied. Deze kosten moeten aan de voorkant van het traject gemaakt worden en op de één of andere manier voorgefinancierd worden. Die voorfinanciering komt meestal ten laste van de gemeenten die pas bij grondverkoop en na het innen van de exploitatiebijdrage van de marktpartijen (gedeeltelijke) dekking hebben voor die voorfinanciering.' In dat verband zijn revolverende fondsen 'een instrument om ontwikkelingen vlot te trekken'.

Het bijzondere van het Gebiedsfonds Mooi Rijnhuizen ten opzichte van andere gebiedsfondsen is dat private partijen een storting hebben gedaan in het fonds (voorafgaand aan de vulling van het fonds op grond van anterieur overeengekomen exploitatiebijdragen per bouwproject). Doorgaans zijn het alleen publieke partijen die het fonds vullen, in het bijzonder een gemeente, provincie (vaak via een regionale ontwikkelingsmaatschappij) of Rijk (bijv. op grond van een woondeal). Juist een robuuste vulling van een gebiedsfonds, voorafgaand aan de voeding op grond van exploitatiebijdragen, maakt voorfinanciering van ingrepen in de openbare ruimte – de focus van dit hoofdstuk – mogelijk. Zo bezien is een gebiedsfonds zoals toegepast in Rijnhuizen een instrument dat buitengewoon passend is bij de regelmatig geuite behoefte van gemeenten om de aanpassing van de publieke ruimte als vliegwieltje voor de organische ontwikkeling in te zetten.

In juridisch opzicht zijn er geen belemmeringen voor het vaker toepassen van een revolverend fonds. In financieel opzicht kan een belemmering zijn in die zin dat er bereidheid moet bestaan bij eigenaren in het gebied om een voorfinanciering te doen bij de start van het fonds. Bij Gebiedsfonds Mooi Rijnhuizen bedroeg die €670.000. Gemeente en provincie deden een even grote voorfinanciering.

4.2 Gebiedscoöperatie bij transformatiegebieden

Gebiedsorganisaties, zoals Club Rhijnhuizen, zijn niet uniek. Een met Club Rhijnhuizen vergelijkbare gebiedsorganisatie is bijvoorbeeld I'M Binck in de Binckhorst in Den Haag ([I'M Binck](#)). Ook dit is een onafhankelijk initiatief van ondernemers, bewoners, makers en organisaties uit het gebied en de omgeving ervan. Ook hier betalen de deel-

Het democratisch gehalte van een coöperatie met betrokken leden wordt dan ook hoger geacht dan bij een stichting waarbij alleen het bestuur zeggenschap heeft.

nemers een (bescheiden) bijdrage die afhankelijk is van het (non)profit karakter van de organisatie. Een belangrijk verschil evenwel is dat Club Rhijnhuizen via de gemeente 10% ontvangt van de exploitatie-bijdrage in het kader van het kostenverhaal. De organisatie zelf beschouwt dat – in de publicatie ‘Samen snel en goed bouwen’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2023 ([Martens e.a., 2023](#)) – als een groot voordeel. De coöperatie beschikt hierdoor in elk geval over substantieel meer middelen dan enkel de relatief bescheiden lidmaatschapsbijdragen.

Alhoewel beide met een notariële akte moeten worden opgericht, zijn er in juridisch opzicht belangrijke verschillen tussen een coöperatie, zoals Club Rhijnhuizen en een stichting, zoals I'M Binck. (a) Een coöperatie heeft leden, maar een stichting niet. Het democratisch gehalte van een coöperatie met betrokken leden wordt dan ook hoger geacht dan bij een stichting waarbij alleen het bestuur zeggenschap heeft. (b) Bij een coöperatie zijn de leden de eigenaren. Een stichting kent daarentegen geen leden. (c) Een coöperatie kan ondernemende activiteiten ontplooiën en eventueel winst uitkeren. De ‘slagkracht’ van een coöperatie is daarmee betrekkelijk groot. Een stichting mag geen winst uitkeren en is in principe bedoeld voor ideële doelen.

4.3 Erfpachtcanon-aanpassing en vereveningsfonds bij transformatiegebieden

Transformatie van een gebied, door het toekennen van een andere profijtlijke functie of het toestaan van verhoging van de huidige bebouwing, leidt tot stijging van de waarde van de grond. Gemeenten, zo ook Amsterdam, willen (een deel) van de waardeverhoging verhalen bij de erfpachter. Daarom is geregeld dat bij transformatie de erfpachtgrondwaarde opnieuw wordt bepaald. Dit vormt de basis voor de herberekening van de canon. Daarmee wordt de meerwaardeafdracht (erfpachtsuppletie) geëffectueerd. Met de opbrengst kunnen kosten worden gedekt die met de transformatie samenhangen, waaronder kosten van aanpassing van de publieke ruimte.

De verhoogde canon is in Amsterdam de uitkomst van een vrij complexe berekening met allerlei variabelen ([Erfpacht en grondwaarde bij transformatie, 2020](#)). Overigens geldt op basis van de zogeheten Transformatie-impuls in Amsterdam een korting op de grondwaarde met betrekking tot de te realiseren betaalbare woningen in particuliere transformatieprojecten. Dit is een faciliteit ter bevordering van de financiële haalbaarheid van transformatie.

Gemeenten met een erfpachtsysteem die de publieke ruimte willen aanpassen voorafgaand aan de vastgoedontwikkelingen worden geconfronteerd met de situatie dat er *vooruit* kosten worden gemaakt terwijl de opbrengsten *later en gefaseerd* worden gerealiseerd. Ze worden later gerealiseerd omdat er per transformatieproject in het gebied canonherziening plaatsvindt. Ook worden ze gefaseerd gerealiseerd omdat canonbetaling doorgaans jaarlijks plaatsvindt. Hierdoor is er in beginsel een probleem van voorfinanciering.

In Amsterdam is hiervoor een oplossing gevonden met het *Vereveningsfonds*. Vanuit het Vereveningsfonds worden voorinvesteringen gedaan voor gebiedsontwikkelingen. Dat betreft onder meer het aanleggen van bruggen, straten en groen in de openbare ruimte. In het Vereveningsfonds worden positieve en negatieve grondexploitaties in Amsterdam met elkaar verrekend. De inkomsten van het Vereveningsfonds bestaan in eerste instantie uit de opbrengsten van in erfpacht uitgegeven gronden. Dat betreft de canon van nieuw in erfpacht uitgegeven gronden en de herziene canon bij transformaties. Zolang het saldo van winstgevende en verlieslatende grondexploitaties positief is, is het mogelijk om verbetering van de openbare ruimte als vliegwieltje te gebruiken. Het is daarbij aan de gemeenteraad om te beslissen over bestedingen uit het Vereveningsfonds.

Behalve in Amsterdam beschikt ook een aantal andere steden over een vereveningsfonds. Platform 31 telde in 2025 28 gemeentelijke vereveningsfondsen. ([Van Summeren en Dirks, 2025](#)). Het is niet duidelijk in hoeverre deze fondsen ingezet worden voor voorfinanciering van aanpassing van de openbare ruimte in transformatiegebieden. Dat was niet zo bij de drie in de diepte bestudeerde voorbeelden van vereveningsfondsen in het rapport. Daar ging het om bevordering van de realisatie van betaalbare woningen.

Een aanpassing van de publieke ruimte is kapitaalsintensief. Voorfinanciering vereist een substantiële hoeveelheid geld. Het is dan ook te begrijpen dat in zowel Rijnhuizen Nieuwegein als ArenApoort Amsterdam

gelden in een pool worden samengevoegd. In Rijnhuizen gaat het om geld van gemeente, provincie en projectontwikkelaars. In Amsterdam betreft het meer dan 150 grondexploitaties.

5. Waar staan we nu?

Dit hoofdstuk startte met de vaststelling dat er verschillende goede redenen zijn om bij gebiedstransformatie de openbare ruimte aan te passen vooruitlopend op de vastgoedontwikkeling. Bij organische gebiedsontwikkeling is er evenwel een probleem. Het kostenverhaal vindt plaats per vastgoedproject, terwijl onzeker is wanneer en welke initiatieven zich aandienen. Dat maakt het voor gemeenten financieel risicovol om ‘alvast’ de publieke ruimte aan te passen.

De Omgevingswet bevat op zichzelf een complete regeling voor het kostenverhaal voor de financiering van infrastructurele voorzieningen en plankosten; zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk kan het kostenverhaal plaatsvinden (binnen bepaalde grenzen). Voor organische gebiedsontwikkeling heeft de Omgevingswet het publiekrechtelijk kostenverhaal zonder tijdvak geïntroduceerd. Daarmee worden nu de eerste ervaringen opgedaan. Dat neemt echter niet het probleem weg dat bij organische gebiedsontwikkeling de kostenverhaalsbijdragen gefaseerd door de gemeente worden ontvangen. Dit is in feite een probleem van voorfinanciering.

Hoe in de praktijk van gebiedstransformatie succesvol met dit probleem wordt omgegaan is geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden: een revolverend fonds en een vereveningsfonds. Erkend moet worden dat beide een kwetsbaar element hebben. Een revolverend fonds zoals in Rijnhuizen heeft een voorfinanciering door ontwikkelaars nodig om voldoende startkapitaal te hebben. En een vereveningsfonds werkt alleen zolang het geheel aan exploitaties in de gemeente een positief resultaat heeft. Met die kanttekeningen zijn het beide constructies die ook door andere gemeenten kunnen worden verkend.

Literatuur

Adrichem, R. van, Beuzenberg, V. en Hoorn, M. (2018). *Revolverende fondsen bij gebiedstransformatie*. Den Haag: Platform 31.

Bregman, A. en Meijer, R. (2022). *Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Omgevingswet*. Voorburg: Neprom.

Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W.J. en Daamen, T. (2020). *Financiering van gebiedstransformatie*. Den Haag: Stedelijke Transformatie.

Hobma, F., Ravensteijn, R. van, Boeve, M. (2024). De publieke ruimte in gebiedstransformaties. *Gebiedsontwikkeling.nu*.

Hoekstra, J.J., Ubink, A.M., Scheffer-Terlien, T.A. en Knook, A.D.L. (2024). *De anterieure overeenkomst: grenzen aan contractsvrijheid? Een integrale analyse van het juridisch speelveld*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.

Martens, E., Holt, D., Eysbach, R. en Karssenberg, H. (2023). *Samen snel en goed bouwen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rebel Group (2018). *Analyse onrendabele toppen*. Den Haag: Stedelijke Transformatie.

Sandick, H. van (2022). *Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Summeren, A. van en Dirks, F. (2025). *Sturen op de bouw van betaalbare woningen met gemeentelijk vereveningsfonds*. Den Haag: Platform 31.

4

OMGEVINGSPLAN OF BOPA?

EEN STRATEGISCHE KEUZE VOOR GEBIEDSTRANSFORMATIE

68

1. Inleiding

Bij gebiedstransformatie past een initiatief vaak niet binnen het geldende omgevingsplan. Welke route kies je dan? Er zijn in essentie twee opties:

- A. Een wijziging van het omgevingsplan;
- B. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

In de praktijk wordt voor veel initiatieven gekozen voor optie b: de BOPA. In dit hoofdstuk gaan we in op de juridische verschillen tussen beide routes en op de vraag in welke gevallen de BOPA wel of juist niet geschikt is voor gebiedstransformatie. Welke aspecten zijn van belang bij het maken van een ontwikkelstrategie onder de Omgevingswet? Dit wordt geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van de casus Noordpoort Meppel.

2. Begrippen: omgevingsplan en BOPA

Omgevingsplan

Bij een wijziging van het omgevingsplan heeft de gemeenteraad veel ruimte om eigen keuzes te maken, mits de regels gaan over de 'fysieke

leefomgeving'. De gemeenteraad heeft in beginsel de vrijheid om te kiezen of er regels worden gesteld over een activiteit en zo ja, wat voor een type regels. Zo kan gebruik of bouwen rechtstreeks zijn toegestaan op grond van het omgevingsplan, maar ook kan in het omgevingsplan bijvoorbeeld een verplichting worden opgenomen om eerst een omgevingsvergunning aan te vragen voor een activiteit. Zo'n vergunningplicht in het omgevingsplan wordt de omgevingsvergunning voor de *binnenplanse* omgevingsplanactiviteit genoemd. In het omgevingsplan zelf wordt het beoordelingskader voor een dergelijke binnenplanse vergunning opgenomen (8.0a lid 1 Bkl). De keuzevrijheid van de gemeenteraad om regels te stellen in het omgevingsplan is niet geheel zonder begrenzingen. Het resultaat van het stellen van de regels moet in ieder geval zijn dat er sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (art. 4.2 Ow). Daarbij is de gemeenteraad ook gebonden aan de randvoorwaarden die het Rijk en de Provincie hebben gesteld. Op rijksniveau zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) regels gesteld over bijvoorbeeld geluid, geur en externe veiligheid die door de gemeenteraad moeten worden gevolgd bij (wijziging van) het omgevingsplan. Op provinciaal niveau zijn dergelijke instructieregels voor het omgevingsplan in de provinciale omgevingsverordening te vinden.

Op 1 januari 2024 had iedere gemeente van rechtswege voor het gehele grondgebied één omgevingsplan. Dat omgevingsplan bestaat uit de op dat moment geldende bestemmingsplannen, beheersverordeningen en uit regels die voorheen op rijksniveau golden zoals bepaalde geluid en geurregels. Dit is het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Er is tot 1 januari 2032 de tijd om een omgevingsplan tot stand te brengen dat volledig voldoet aan de Omgevingswet (transitiefase).

Omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit

In situaties waarbij een initiatief in strijd is met het omgevingsplan kan een omgevingsvergunning voor een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit, de BOPA, worden aangevraagd om toestemming te krijgen voor het initiatief. Het centrale toetsingscriterium voor de BOPA is, vergelijkbaar met het omgevingsplan, een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (art. 8.0a lid 2 Bkl). Ook voor de BOPA geldt dat moet worden voldaan aan de randvoorwaarden die Rijk en provincie hebben gesteld in het Bkl respectievelijk de provinciale omgevingsverordening.

69

Het initiatief kan op twee manieren in strijd zijn met het omgevingsplan: a) er is volgens het omgevingsplan een (binnenplanse) vergunningplicht, maar de activiteit kan niet worden verleend omdat deze in strijd is met de beoordelingsregels voor de vergunning of b) er is strijd met de algemene regels in het omgevingsplan.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Een ontwikkelaar wil op een voormalig opslagterrein aan de rand van een bedrijventerrein een bedrijfsgebouw transformeren tot zestig woningen. Het omgevingsplan bevat een binnenplanse vergunningplicht voor bouw- en gebruiksactiviteiten, met als één van de beoordelingsregels, kort vertaald, dat woningen alleen zijn toegestaan wanneer zij geen onevenredige beperking opleveren voor omliggende bedrijven. Uit geluidsonderzoek blijkt dat het geluid afkomstig van een nabijgelegen metaalbedrijf de geluidnormen bij de nieuwe woningen zal overschrijden. De binnenplanse vergunning kan daarom niet worden verleend. Het initiatief is in dat geval buitenplans waarvoor een BOPA zal moeten worden aangevraagd.

Hetzelfde initiatief kan ook rechtstreeks in strijd zijn met een algemene regel van het omgevingsplan, bijvoorbeeld wanneer op de locatie uitsluitend bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan en wonen expliciet is uitgesloten. Ook dan is een BOPA nodig. Bij de beoordeling daarvan moet het bevoegd gezag motiveren dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij moeten zowel het woon- en leefklimaat van de toekomstige bewoners als de bestaande bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden van het metaalbedrijf worden betrokken. Mogelijk kan de BOPA bijvoorbeeld alleen worden verleend wanneer de ontwikkelaar geluidwerende maatregelen treft of de woningen anders positioneert.

3. Juridisch kader: verschillen tussen omgevingsplan en BOPA

BOPA voor een concrete activiteit

Voor de keuze tussen een wijziging van het omgevingsplan of een BOPA is het van belang dat de BOPA niet altijd kan worden ingezet. Dit heeft

te maken met het verschil in karakter van de twee instrumenten. Het omgevingsplan bevat algemene, herhaalbare regels die gelden voor een gebied en de (toekomstige) activiteiten. De aanvraag om een BOPA daarentegen moet zien op een concrete en afgebakende activiteit, zoals een bouwproject op een specifieke locatie. De regels buiten de beoogde locatie voor het project kunnen met een BOPA niet worden gewijzigd, terwijl dit soms wel nodig kan zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Denk aan de situatie waarin beoogde woningbouw botst met een bestaand nabijgelegen milieuhinder veroorzakend bedrijf. In zo'n situatie ligt een wijziging van het omgevingsplan meer voor de hand, en kan die zelfs noodzakelijk zijn om een meer samenhangende afweging te maken wanneer ook regels buiten de projectlocatie moeten worden aangepast.

Een BOPA kan ook alleen worden verleend voor de realisering van de concrete activiteit waarvoor de vergunning is aangevraagd. Dit betekent dat de BOPA de regels van het omgevingsplan niet verandert en dus ook niet kan worden gebruikt als toestemming voor toekomstige nog niet nader ingevulde (bouw)projecten. Dit volgt in ieder geval uit jurisprudentie onder het oude recht, de Wet ruimtelijke ordening (o.a. ABRvS 1 september 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BN5725](#)). Er zijn nog geen uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) op dit punt. Wel oordeelde bijvoorbeeld de rechtbank Overijssel het volgende in een zaak waarin ten behoeve van de verhuizing van een coffeeshop een BOPA was verleend waarmee werd beoogd het omgevingsplan te wijzigen door een andere (horeca) functieaanduiding aan het betreffende perceel te geven:

‘Artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten. Daarbij moet het gaan om een concrete activiteit. Het wijzigen van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad en daarvoor geldt een andere procedure. Voor zover het college met de omgevingsvergunning heeft beoogd om het omgevingsplan te wijzigen, is dat besluit dan ook onbevoegd en op een onjuiste grondslag genomen en kan dat niet in stand blijven.’ (RB Overijssel 29 april 2026, [ECLI:NL:RBOVE:2026:2351](#)) (r.o. 6.3).

De uitspraak onderstreept dat een BOPA niet mag worden gebruikt als verkapte functietoedeling of als alternatief voor een planwijziging wanneer feitelijk is beoogd een algemeen geldende gebruiksmogelijkheid aan een locatie wordt toegevoegd.

De BOPA moet in bepaalde gevallen overigens op een later moment (vijf jaar na onherroepelijk worden) worden ingepast in het omgevingsplan (art. 4.17 Ow). Die verplichting geldt tijdens de transitiefase van het omgevingsplan nog niet volledig: de verplichting om de BOPA binnen vijf jaar te passen geldt vanaf 1 januari 2032. Tot die tijd blijven de omgevingsplanregels dus gelden, alleen het project waarvoor de BOPA is verleend, is toegestaan.

Verschillen in procedure, rechtsbescherming en bevoegd gezag

Bij de keuze tussen de wijziging van het omgevingsplan en de verlening van een BOPA kunnen ook andere verschillen meewegen.

De procedure voor het aanpassen van een omgevingsplan is uitgebreid (art. 16.30 Ow) en kost minimaal zes maanden. De BOPA volgt in beginsel de reguliere procedure (art. 16.62 Ow) met een termijn van acht weken (plus eventueel zes weken verlenging). De BOPA doorloopt dus in beginsel een kortere procedure. In sommige gevallen kan ook voor de BOPA een uitgebreide procedure gelden (art. 16.65 Ow): als de aanvrager daarom verzoekt of mee instemt, als het college van B&W dit bepaalt bij een activiteit die aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben met naar verwachting verschillende bedenkingen van belanghebbenden, of als sprake is van een m.e.r.-plichtig besluit. Ook zijn er verschillen in participatieverplichtingen (zie hoofdstuk 5).

Voorts is er wat betreft rechtsbescherming verschil: bij de BOPA loopt de route in beginsel via beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Tegen de wijziging van het omgevingsplan staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak, de rechtbankfase wordt dus overgeslagen. Dit verschil wordt voor zover het gaat om woningbouwprojecten anders na inwerkingtreding (ten tijde van schrijven nog wetsvoorstel) van de Wet versterking regie volkshuisvesting: dan wordt bij de BOPA de beroepsfase bij de rechtbank overgeslagen en kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het zal daarbij naar verwachting gaan om projecten van één woning of meer.

Ook het bevoegd gezag verschilt. Het omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De vaststelling van delen van het omgevingsplan kan wel worden gedelegeerd aan B&W (art. 2.8 Ow). Voor de verlening van de BOPA is het college van B&W bevoegd. De gemeenteraad kan wel een rol bij de BOPA hebben door gevallen aan te wijzen waarin de raad een bindend adviesrecht heeft, welk advies het college moet opvolgen.

Flexibiliteit

Voor de te kiezen route kan van belang zijn dat er zowel voor het omgevingsplan als de BOPA mogelijkheden zijn voor een (enigszins) flexibele ontwikkelstrategie. Het opnemen van ‘open normen’ in het omgevingsplan kan bijvoorbeeld ruimte bieden om op een later moment, bij (binnenplanse) vergunningverlening voor een concreet initiatief, een nadere afweging te maken. Zie over ‘open normen’ in het omgevingsplan verder hoofdstuk 6. Ook het delegeren van de vaststelling van delen van het omgevingsplan naar B&W kan flexibiliteit bieden.

Voorts heeft de Vz. Afdeling bestuursrechtspraak inmiddels duidelijkheid geboden over de mogelijkheid om zogenoemde ‘voorrrangsregels’ bij wijziging van het omgevingsplan te gebruiken. Omgevingsplanregels die zijn opgenomen in het tijdelijke deel kunnen in beginsel alleen per locatie vervallen, wat betekent dat bij gebiedsgerichte wijzigingen alle regels in dat plangebied tegelijk moeten worden aangepast (art. 22.6 lid 1 Ow). Voor de gemeentelijke praktijk riep dit vragen op, is het mogelijk om een deel van het omgevingsplan te wijzigen zonder dat de rest van de regels mee moet worden aangepast? De VNG had in dit verband het gebruik van ‘voorrrangsregel’ aanbevolen waarmee, kort gezegd, de nieuwe omgevingsplanregel het omgevingsplan niet wijzigt, maar naast de bestaande omgevingsplanregels geldt ([VNG, 2025](#)) De Vz. Afdeling bestuursrechtspraak heeft hierover een uitspraak gedaan om duidelijkheid aan de praktijk te bieden en geoordeeld dat het gebruik van voorrrangsregels rechtmatig is (Vz. ABRvS 18 maart 2026, [ECLI:NL:RVS:2026:1510](#)). Daarbij is wel van belang dat de voorrrangsregel voldoende rechtszekerheid biedt. Er moet dus duidelijk zijn hoe het nieuwe deel zich verhoudt tot het tijdelijk deel.

De voorrrangsregel waar het in deze zaak over ging luidde als volgt: *‘De regels die gelden op de locatie uit de bestemmingsplannen, die onderdeel zijn van het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan, blijven gelden, zolang deze niet in strijd zijn met deze afdeling.’*

Dit biedt gemeenten meer flexibiliteit om het omgevingsplan in stappen aan te passen.

Maar ook de BOPA biedt de mogelijkheid om enige flexibiliteit in te bouwen. Zo kan de BOPA als het ware worden opgeknipt door eerst een zogenoemd ‘planologisch basisbesluit’ in de vorm van een BOPA aan te vragen, waarmee bijvoorbeeld toestemming wordt gevraagd voor het bouwrijp maken van de grond of de locatie en maximale maatvoering van bouwwerken. Daarna kan het bouwplan verder worden uitgewerkt, waarbij de toetsing van de opvolgende BOPA zich beperkt tot de onderdelen die nog niet bij de eerste BOPA zijn beoordeeld. De mogelijkheid voor het opsplitsen van de BOPA vloeit voort uit de overgangsbepalingen in de Omgevingswet en de toelichting daarop en is van toepassing gedurende de transitieperiode van het omgevingsplan tot 2032. Daarbij is een aandachtspunt dat de aanvraag om een BOPA altijd voldoende concreet en afgebakend moet zijn, dus zowel de ‘eerste’ als de ‘opvolgende’ BOPA.

4. Waarom veelvuldig BOPA?

We kunnen, tweeëneenhalf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, constateren dat gemeenten in de praktijk veelvuldig gebruik maken van de BOPA in plaats van wijziging van een omgevingsplan. Zo laten onder meer de eerste bevindingen van de evaluatiecommissie Omgevingswet (in de evaluatierapporten [In werking, maar onderbenut, 2024](#) en [Werk aan de Winkel, 2025](#)) zien dat de voorkeur in de praktijk vaak uitgaat naar het gebruik van de BOPA in plaats van het aanpassen van het omgevingsplan.

Dat mag op zichzelf niet verbazen. Al sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1965 hebben gemeenten heel vaak projectbesluitvorming gebruikt in plaats van planbesluitvorming om de ruimtelijke ontwikkelingen juridisch mogelijk te maken. Met het bekende artikel 19 WRO (vrijstelling van het geldende bestemmingsplan) zijn destijds vele gebiedsontwikkelingen gerealiseerd. Kortom, al decennialang is projectbesluitvorming (nu BOPA) van grote betekenis. In deze paragraaf worden redenen daarvoor toegelicht.

Kortere reguliere procedure

Aansluitend op hetgeen uiteengezet is in de vorige paragraaf kunnen redenen om te kiezen voor een BOPA bijvoorbeeld gelegen zijn in

procedurele verschillen. Op de BOPA is in beginsel de, kortere, reguliere procedure van toepassing. De snelheid en eenvoud van de procedure is in de praktijk vaak een overweging om voor de BOPA te kiezen. Of het volgen van de reguliere procedure daadwerkelijk een versnelling oplevert is overigens nog de vraag. Uit eerste evaluatieonderzoek blijkt dat bij de aanvraag om een BOPA bij de reguliere procedure veel sprake is van langdurig vooroverleg, wat de versnelling weer vermindert ([Kwink, 2024](#)). Ook tijdens de thematafel werd dit punt door de praktijk benoemd.

De mogelijkheid om te beoordelen op concreet bouwplanniveau

Een andere reden voor de keuze voor een BOPA in de praktijk is het volgende. Projectbesluitvorming heeft ten opzichte van planbesluitvorming (onder de Wro bestemmingsplan, nu omgevingsplan) een belangrijk voordeel. Dat is dat op de schaal van het concrete bouwproject gedetailleerd door de gemeente beoordeeld kan worden of het project voldoet aan de wettelijke eis van een goede ruimtelijke ordening (vóór de Ow) of evenwichtige toedeling van functies aan locaties (onder de werking van de Ow). Het bouwkundige voorlopig ontwerp kan worden beoordeeld op bijvoorbeeld: ontsluiting, exact aantal parkeerplaatsen, locatie van de parkeerplaatsen in, onder of buiten het gebouw, (bij een woningbouwproject) percentage sociale huur en middenhuur, woningplattegronden, massaopbouw (bouwwolume, opbouw en schaal), inrichting van de buitenruimte, dakvorm, stedenbouwkundige kwaliteit, rooilijnen en beeldkwaliteit. Bij wat grotere projecten gebeurt deze beoordeling in verschillende ronden, waarbij het ontwerp telkens wordt aangepast totdat er sprake is van een bouwkundig definitief ontwerp. Het is gebruikelijk dat nadat hierover tussen initiatiefnemer en gemeentelijke ambtenaren overeenstemming is bereikt de ‘formele’ vergunningaanvraag geschiedt.

Als, in plaats van projectbesluitvorming, gekozen wordt voor planbesluitvorming is een gedetailleerde beoordeling van het ontwerp veel lastiger. Dit is toe te lichten aan de hand van twee mogelijke situaties bij de wijziging van een omgevingsplan.

De eerste situatie is die waarbij tussen professionele ontwikkelaars en gemeenten een overeenkomst is gesloten voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan. Dat gebeurt vaak. Dit wordt wel een omgevingsplanovereenkomst genoemd. Doorgaans is een omgevingsplanovereenkomst onderdeel van een anterieure overeenkomst. In de

overeenkomst (of in een bijlage bij de overeenkomst) staat waarover ontwikkelaar en gemeente overeenstemming hebben bereikt (programma e.d.) en dat B&W zich zullen inspannen om een wijziging van het omgevingsplan overeenkomstig de afspraken de wettelijke procedure te laten doorlopen. Er is dan weliswaar overleg geweest tussen ontwikkelaar en gemeente, maar dat is niet op bouwplanniveau, want er zijn op dat moment nog geen volwaardige bouwkundige ontwerpen, terwijl dat bij een BOPA wel zo is. Kortom, de gemeente kan in een dergelijk geval gebouwontwerpen minder gedetailleerd beoordelen, terwijl ze dat vaak wel wil.

Een BOPA maakt het voor een gemeente gemakkelijker om ontwerpen te beoordelen - en daarover met de initiatiefnemer te onderhandelen - alvorens ze juridisch-planologische medewerking aan het project verleent.

De gebouwontwerpen moeten voldoen aan de regels van het omgevingsplan. Dat omgevingsplan is, ook al is er een omgevingsplanovereenkomst, doorgaans niet zo gedetailleerd dat het op gebouwniveau de discussiepunten bevat die hierboven zijn genoemd bij projectbesluitvorming (zoals woningplattegronden, exact aantal parkeerplaatsen, positionering van de parkeerplaatsen in of onder het gebouw, enzovoort). Met een gedetailleerd omgevingsplan zou dat deels kunnen worden ondervangen. Dat heeft evenwel het nadeel dat als dat is vastgesteld het alleen met een uitgebreide procedure gewijzigd kan worden, terwijl het goed zou kunnen zijn dat voor de financieel-economische haalbaarheid (voor de ontwikkelaar) van een te bouwen gebouw het omgevingsplan aangepast moet worden. Mogelijk dat het project met binnenplannen afwijken toch een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit kan krijgen. Dat kan alleen als het (aangepaste) project valt binnen de flexibiliteit die de regels van het omgevingsplan zelf bevatten.

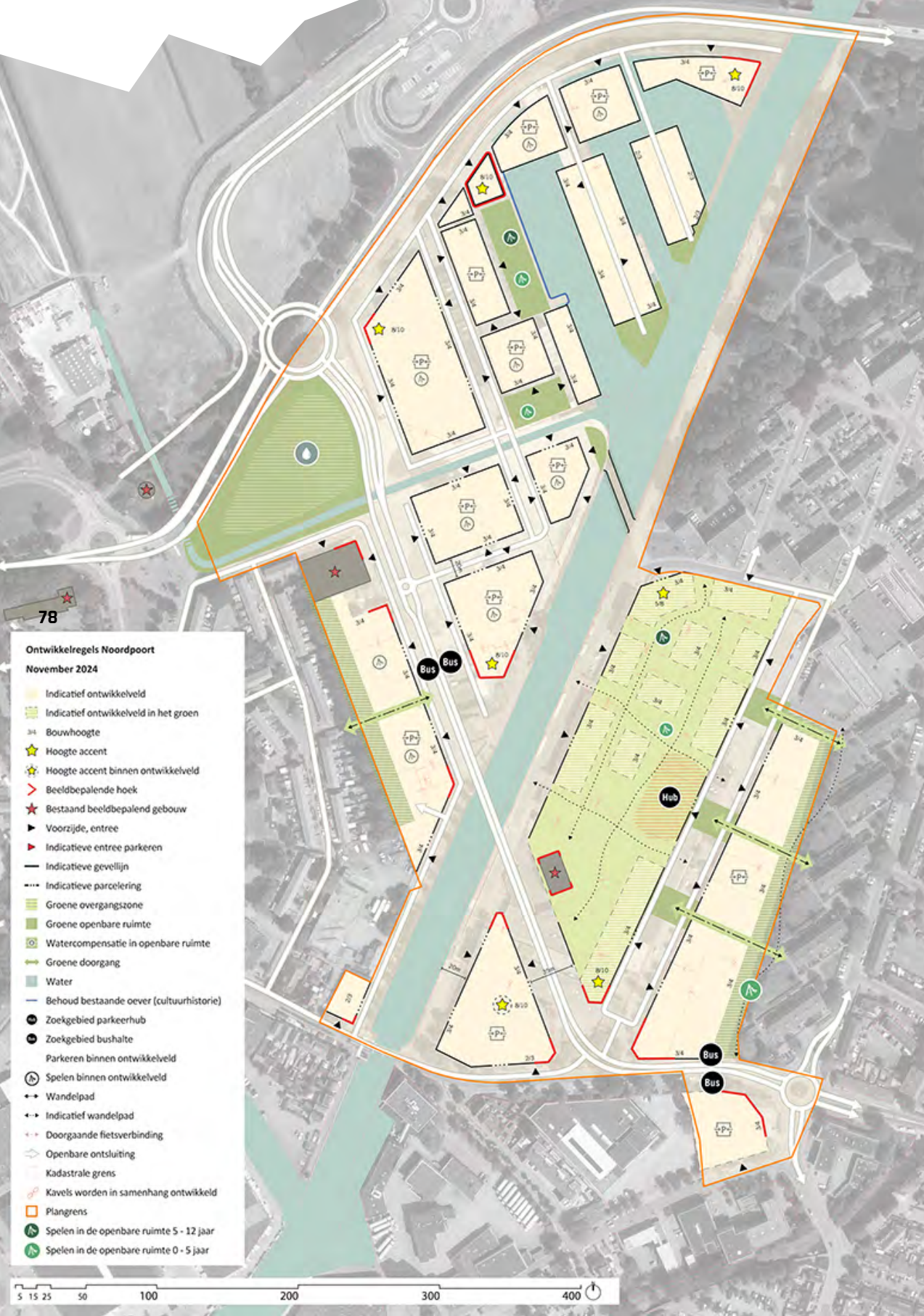
De tweede situatie is die waarbij er geen overeenkomst is gesloten tussen professionele ontwikkelaar(s) en de gemeente voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan. Dat is bijvoorbeeld het geval als er op het moment van vaststelling nog geen ontwikkelaars in beeld zijn. Het kan zich ook voordoen als er wel ontwikkelaars in het gebied zijn met een grondpositie, maar met hen geen overeenstemming is bereikt over het programma e.d. of de hoogte van het kostenverhaal. Ook in deze situatie zal het gebouwontwerp moeten voldoen aan de regels van het omgevingsplan. Omdat er geen omgevingsplanovereenkomst is, is het – nog meer dan in de eerste situatie – heel goed mogelijk dat er verschillen zijn tussen de visie van de ontwikkelaar op (de haalbaarheid van) een gebouwontwerp en de gemeente. Als voor de haalbaarheid van het project het omgevingsplan gewijzigd moet worden vereist dat echter een uitgebreide procedure. Zoals in de vorige paragraaf besproken, kan de gemeenteraad wel flexibiliteit inbouwen in het omgevingsplan, door bijvoorbeeld met open normen te werken.

Kortom, een BOPA maakt, ten opzichte van wijziging van een omgevingsplan, het voor een gemeente gemakkelijker om gebouwontwerpen te beoordelen – en daarover met de initiatiefnemer te onderhandelen – alvorens ze juridisch-planologische medewerking aan het project verleent.

Het kan zo zijn dat deze voordelen van werken met BOPA's voor een gemeente niet relevant is omdat ze niet de ambitie heeft om op detail gebouwontwerpen te kunnen beoordelen. Er kunnen andere, zwaarderzeggende, argumenten zijn om voor de wijziging van een omgevingsplan te kiezen. Een voorbeeld daarvan (Noordpoort Meppel) wordt besproken in de volgende paragraaf.

5. Thematafel: Noordpoort Meppel

Tijdens de vierde SKG-Thematafel Omgevingswet en Transformatie-gebieden op 30 april 2025 is door Frits Dinkla (Rho Adviseurs) aan de hand van casus ingegaan op ontwikkelstrategieën en de Omgevingswet. Daarbij stonden de vragen centraal wanneer voor het inzetten van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) wordt gekozen in plaats van voor het wijzigen van het omgevingsplan, hoe kostenverhaal daarin een rol speelt en welke ervaringen daar al mee zijn opgedaan.



Keuze voor een omgevingsplan

Deze paragraaf geeft een concreet voorbeeld van de keuze voor een omgevingsplan als juridisch-planologische grondslag voor een gebiedstransformatie. Het voorbeeld is de transformatie van het bedrijventerrein Noordpoort in Meppel. Deze case is ook besproken op de themadag. Het 'bestemmingsplan Meppel – Transformatiegebied Noordpoort' (bestemmingsplan Noordpoort) is een zogeheten Crisis- en herstelwet-plan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte). Dat betekent dat het een bestemmingsplan is met bijzondere regels op grond van die wet. Dit type bestemmingsplan lijkt in grote mate op omgevingsplannen onder de Omgevingswet. De opzet van het bestemmingsplan Noordpoort is gedetailleerd beschreven in een publicatie van Dijkstra, Dinkla en Poelstra (2023). Op die publicatie, en de toelichting op het bestemmingsplan, is deze paragraaf grotendeels gebaseerd.

Op het moment van het starten van het proces voor het bestemmingsplan Noordpoort is het een zwaar bedrijventerrein met daarbij horende hinder naar de omgeving. Deels had het zijn functie verloren. De economische teruggang was zichtbaar in het gebied, er was leegstand en behoefte aan een economische impuls. Daarnaast was het gebied stenig en had het nauwelijks een openbare functie en aantrekkingskracht. Als ambitie voor het gebied had de gemeenteraad een invulling voor ogen met een mix van lichte bedrijvigheid met wonen, recreatie en groen. De transformatie wil de gemeente via een organische aanpak laten verlopen. Op voorhand is niet precies duidelijk hoe het gebied de komende jaren wordt ingevuld. Om toch te kunnen sturen op de invulling van het gebied wilde de gemeente niet meer van tevoren precies vastleggen wat waar wel en niet mag, maar bepaalde randvoorwaarden meegeven waaraan een ontwikkeling wordt getoetst.

Een argument om voor een bestemmingsplan te kiezen, in plaats van afwijkingsbesluiten, is dat de gemeente voor Noordpoort wilde leren van de extra mogelijkheden van een Chw-bestemmingsplan. Die mogelijkheden, zoals de aanwijzing als 'ontwikkelingsgebied' waren aantrekkelijk voor de verwezenlijking van de ideeën voor Noordpoort. De extra mogelijkheden waren verbonden aan een bestemmingsplan en niet aan afwijkingsbesluiten.

Noordpoort was een gezoneerd industrieterrein. Als Meppel hier met omgevingsvergunningen voor afwijking van het bestemmingsplan had

gewerkt, was elk afzonderlijk project gestuit op milieunormen van de omliggende, nog actieve bedrijven. Door een bestemmingsplan voor het hele gebied te maken kon de gemeente schuiven met de milieuruimte.

Een andere reden voor een bestemmingsplan is dat de gemeente wilde dat er reeds woningen konden worden gebouwd, terwijl er bestaande bedrijven in de omgeving nog functioneren. Dat kon doordat het gebied, als onderdeel van het bestemmingsplan, de status van ‘ontwikkelingsgebied’ (uit de Chw) had gekregen. Met losse afwijkingen – te vergelijken met de huidige BOPA – was dat niet mogelijk geweest. Dan hadden bijvoorbeeld geluidnormen de bouw van de woningen geblokkeerd. Dankzij de status van ontwikkelingsgebied kan in Noordpoort gestart worden met de ontwikkeling van woningen in de nabijheid van een scheepswerf. Met de scheepswerf is overeengekomen dat de activiteiten ervan in de toekomst zullen worden beëindigd.

Uit de toelichting bij het bestemmingsplan blijkt dat de gemeente niet de behoefte heeft om gedetailleerd te beoordelen op gebouwniveau. Men wil op ‘kwaliteiten’ sturen en niet op gedetailleerd bestemmingsniveau. De gemeente heeft daarom geen gedetailleerde bestemmingen opgenomen, maar de gewenste kwaliteit per deelgebied beschreven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gewenste ruimtelijke structuur, welke functiecombinaties er voor het gebied zijn en onder welke milieumomstandigheden. Er wordt afgewogen welke kwaliteit belangrijk is om te behouden of te ontwikkelen en waarop de gemeente wil sturen. Daartoe is een kwalitatief beoordelingskader geïntroduceerd in de vorm van een mengpaneel met een puntensysteem en een ruimtelijk afwegingskader. Het beoordelingskader zelf wordt niet opgenomen in het Chw-bestemmingsplan, maar is een beleidsregel die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Initiatieven worden met het mengpaneel beoordeeld en als minimaal 0 punten haalt kan het doorgaan (mits ook aan andere regels van het bestemmingsplan wordt voldaan).

Wat grond betreft voert de gemeente in Noordpoort geen actief grondbeleid. Het grootste gedeelte van de gronden in het gebied is in eigendom van derden. De gemeente heeft niet de ambitie om deze gronden te verwerven en er is met geen van de partijen met bouwplannen een anterieure overeenkomst overeengekomen. De gemeente heeft geen strikt tijdpad voor de ontwikkeling voor ogen; de initiatiefnemers bepalen de invulling, fasering en looptijd. Omdat de

kosten en opbrengsten dan ook aan de voorkant niet exact zijn vast te stellen en gedurende de ontwikkeling bekend zullen worden heeft de gemeente gekozen om bij dit bestemmingsplan over te gaan tot kostenverhaal via het systeem zonder tijdvak. Dit was onder de Crisis- en herstelwet mogelijk. Het systeem is later ook opgenomen in de Omgevingswet.

Samengevat zijn in deze paragraaf de verschillende redenen en omstandigheden genoemd die de gemeente Meppel in het gebied Noordpoort hebben doen besluiten om de gebiedstransformatie via een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte juridisch-planologisch te sturen en niet via afwijkingen van het bestemmingsplan (nu: BOPA's).

6. Nadere beschouwing

De Evaluatiecommissie Omgevingswet heeft in haar reflectierapporten zorgen geuit over het veelvuldige gebruik van de BOPA in relatie tot één van de beoogde verbeterdoelen van de Omgevingswet: het bereiken van een meer ‘samenhangende benadering’ van de fysieke leefomgeving ([Evaluatiecommissie Omgevingswet 2026](#)). Die samenhangende benadering kan onder druk komen te staan als in een gebied voor een groot aantal projecten aparte BOPA's worden verleend. Een ruimere, samenhangende, blik op de gewenste ontwikkeling van het gebied kan dan ontbreken.

Het programma kan voor het betreffende gebied de maatschappelijke opgave zoals de te bouwen woningen uitwerken en de te nemen maatregelen en afspraken tot samenwerking bevatten.

In dit kader is het zinvol om te wijzen op een instrument uit de Omgevingswet dat een goede schakel kan zijn: het gebiedsgerichte programma. In een gebiedsgericht programma, kunnen de meer op de lange termijn gerichte ambities die zijn vastgelegd in de omgevingsvisie nader worden uitgewerkt. Een programma in de zin van de

Omgevingswet is vormvrij en wordt op gemeentelijk niveau vastgesteld door het college van B&W. Het programma kan voor het betreffende gebied bijvoorbeeld de maatschappelijke opgave zoals de te bouwen woningen, ruimte voor bedrijvigheid uitwerken en de te nemen maatregelen en afspraken tot samenwerking bevatten. Daarmee wordt de planologische strategie voor het gebied uitgewerkt en kan het programma een zekere regiefunctie krijgen. Zo'n gebiedsgericht programma kan vervolgens mede ter onderbouwing dienen van de verdere besluitvorming, zoals de BOPA of de wijziging van het omgevingsplan. Het instrument 'programma' is niet nieuw, maar heeft onder de Omgevingswet een algemene uniforme regeling gekregen die zich leent voor een brede toepassing.

Het gebiedsgerichte programma kan de strategische en beleidsmatige samenhang bieden, de BOPA kan concrete projecten mogelijk maken, en het omgevingsplan blijft nodig waar algemene regels of gebiedsbrede randvoorwaarden moeten worden gewijzigd. De keuze tussen omgevingsplan en BOPA is daarmee niet alleen een procedurele keuze. Zij bepaalt ook op welk schaalniveau de afweging plaatsvindt, hoeveel ruimte er is voor samenhangende gebiedsregie en op welk moment de gemeente haar inhoudelijke beoordeling en onderhandeling met initiatiefnemers positioneert. Voor concrete, uitgewerkte projecten kan de BOPA een passend en efficiënt instrument zijn. Voor gebiedstransformaties waarin milieuruimte, kostenverhaal, fasering en publieke regie samenkomen, blijft wijziging van het omgevingsplan — al dan niet voorbereid of ondersteund door een gebiedsgericht programma — vaak het meer geëigende spoor.

Literatuur

Dijkstra, F., Dinkla, F. en Poelstra, J. (2023). Gebiedsontwikkeling in de praktijk; transformatiegebied Noordpoort Meppel. In: Boeve, M., Hobma, F. en Verdaas, C., *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*. Delft/'s Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht.

Evaluatiecommissie Omgevingswet (2026). *Werk aan de Winkel. Reflectierapport Omgevingswet 2025*. Den Haag.

Schelven, R. e.a. (2024). *Onderzoek werking buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)*, Eindrapport. Den Haag: Kwinkgroep.

Verder lezen

Verdaas, C., Nijenhuis A. (2023). Het Programma, een essentieel instrument in de omgang met een klassiek dilemma? In: Boeve, M., Hobma, F. en Verdaas, C., *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*. Delft/'s Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht.

DE WEERBARSTIGE PRAKTIJK VAN VROEGTIJDIGE PARTICIPATIE ONDER DE OMGEVINGSWET

1. Inleiding

Burgerparticipatie in ruimtelijke besluitvorming kent een lange traditie. De Omgevingswet markeert echter een nieuwe fase door vroegtijdige participatie te stimuleren via een stevigere juridische verankering. Ook is nieuw dat initiatiefnemers van een project, zoals projectontwikkelaars, verplichtingen ten aanzien van participatie krijgen. Hoewel ook voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet private partijen al vaak participatie organiseerden, krijgen zij nu een expliciete rol in het participatieproces. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat het juridisch versterken van vroegtijdige participatie als doel heeft te zorgen voor een betere kwaliteit van besluitvorming, het creëren van meer draagvlak voor de te nemen besluiten en de snelheid van besluitvorming te vergroten (zie o.a. *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 217*). Door al aan de ‘voorkant’ van de besluitvorming mee te denken over nieuwe

ontwikkelingen, zouden zienswijzen en bezwaar- en beroepsprocedures kunnen worden voorkomen wat een versnelling van de besluitvorming met zich mee zou brengen. Ook zou het faciliteren van participatie bij kunnen dragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid. In dit thema verkennen we wat deze nieuwe regeling van participatie betekent bij gebiedstransformaties. Juist daar is participatie van betekenis omdat er al bestaande bebouwing en een omgeving met gebruikers is. Wat zijn de eerste inzichten en leerpunten die volgen uit jurisprudentie en ervaringen in de praktijk?

2. Begrip participatie

De Omgevingswet brengt vernieuwingen in de juridische regeling van participatie, maar wat wordt precies verstaan onder ‘participatie’? De wet zelf bevat geen definitie van dit begrip. In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet is wel een omschrijving opgenomen van wat onder een ‘participatieve aanpak’ moet worden verstaan: *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’* (*Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 389*). Uit deze ruime omschrijving valt in ieder geval af te leiden dat participatie gaat om betrokkenheid in een vroege fase van de besluitvorming. Hoewel ook formele inspraak via de zienswijzen-procedure hieronder kan vallen (en niet helemaal duidelijk is of de regering hier ook op doelt met de ‘participatieve aanpak’), richten wij ons in deze bijdrage op de (regeling van) participatie die veelal wordt aangeduid met *‘vroegtijdige participatie’*. Daarmee doelen wij op participatie in de fase van voorbereiding van bijvoorbeeld een vergunningaanvraag (dus nog voordat de vergunning wordt aangevraagd) of de fase van voorbereiding van een ontwerp-wijziging van het omgevingsplan. Deze fase gaat vooraf aan de formele inspraak door middel van het doorlopen van de zienswijzenprocedure. Bij het inbrengen van een zienswijze is er al een ontwerpbesluit gepubliceerd (bijvoorbeeld een ontwerp-omgevingsplan) waarop wordt gereageerd, bij vroegtijdige participatie nog niet. Ook moet vroegtijdige participatie worden onderscheiden van de bezwaarfase, waarbij al een besluit, zoals een omgevingsvergunning, is genomen en het bevoegd gezag naar aanleiding van ingediende bezwaren dit besluit nog eens goed moet bekijken, ofwel ‘heroverwegen’. Daarnaast staat vanzelfsprekend ook rechtsbescherming open via beroep en hoger beroep bij de (bestuurs) rechter.



3. Wettelijke regeling vroegtijdige participatie

Met de wettelijke regeling van vroegtijdige participatie beoogt de wetgever een vroegtijdige betrokkenheid van het publiek bij de omgevingsrechtelijke besluitvorming te stimuleren. Tegelijkertijd is getracht ‘juridisering’ van het participatieproces te voorkomen door ruimte te laten voor maatwerk. Er is dan ook niet voorgeschreven hoe het participatieproces moet worden ingericht. De vorm waarin vroegtijdige participatie plaatsvindt is vrij. De regering gaf aan daarmee te willen voorkomen dat het participatieproces een ‘afvinklijstje’ zou worden (*Stb.* 2018, 290, p. 133). Vroegtijdige participatie kan in de praktijk dan ook op allerlei manieren worden georganiseerd: van informatieavond, tafelgesprek, ontwerp-atelier, rollenspel, internetpanel tot serious game. Tijdens de parlementaire behandeling is er door verschillende partijen voor gepleit om meer inhoudelijke criteria voor participatie voor te schrijven, bijvoorbeeld door de toepassing van een gedragscode voor participatie verplicht voor te schrijven bij de voorbereiding van besluiten. Als voorbeeld werd genoemd de Code Maatschappelijke Participatie die door het ministerie van *IenM* was ontwikkeld voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) of een vergelijkbare code. In een dergelijke gedragscode staan verschillende processtappen, zoals het waarborgen dat de inbreng van betrokkenen gedurende het gehele participatietraject wordt meegenomen (waartoe onder meer ruimte in de begroting,

planning en capaciteit voor participatie wordt gecreëerd) en dat de participatie transparant is. De regering is echter geen voorstander van het juridisch voorschrijven van de wijze waarop vroegtijdige participatie moet plaatsvinden, zo blijkt uit de toelichting: ‘Dat kan leiden tot juridisering van de voorfase van besluitvorming wat de vruchtbaarheid van die fase niet ten goede komt’ (*Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 12, p. 133). Van het voorschrijven van inhoudelijke criteria voor het participatieproces is dus geen sprake. Dat neemt niet weg dat er in de praktijk allerhande handreikingen beschikbaar zijn over de inrichting van het participatieproces. Ook stellen overheden eigen participatiebeleid vast (zie hierna par. 4).

Wat is dan wel geregeld over vroegtijdige participatie? De bepalingen over participatie zijn te vinden in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling en verschillen per instrument. Bij de verschillende instrumenten van de Omgevingswet, waaronder de omgevingsvisie, het programma en het projectbesluit is een regeling voor vroegtijdige participatie opgenomen. In deze bundel gaan we vooral in op de regeling van vroegtijdige participatie bij het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Bij gebiedstransformaties zullen beoogde nieuwe ontwikkelingen veelal niet in het bestaande omgevingsplan passen. Denk aan een bestaand bedrijventerrein dat wordt getransformeerd naar een woon/werkgebied. De gebiedsontwikkeling kan planologisch mogelijk worden gemaakt door (een deel van) het omgevingsplan te wijzigen. Een andere route is het aanvragen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan (zie ook hoofdstuk 4 over omgevingsvergunning of BOPA). Daarnaast zal vaak ook voor andere activiteiten een omgevingsvergunning nodig zijn, zoals een omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit.

3.1 Vroegtijdige participatie bij het omgevingsplan

Als bij een gebiedstransformatie wordt gekozen voor de route van wijziging van het omgevingsplan moet het bestuursorgaan vooraf, bij de kennisgeving van het voornemen om het omgevingsplan te wijzigen, aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken (art. 10.2 lid 1 Omgevingsbesluit). Deze kennisgeving wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad en is online te raadplegen via onder meer officiële bekendmakingen.nl. De Omgevingswet vult deze kennisgevingsverplichting niet nader in, maar gedacht kan worden aan informatie over

wanneer en hoe betrokkenen kunnen participeren en welke informatie beschikbaar is. Vervolgens geeft het bestuursorgaan, achteraf, bij de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn (art. 10.2 lid 2 Omgevingsbesluit). Dit wordt de *motiveringsplicht vroegtijdige participatie* genoemd. Daarbij moet volgens dezelfde bepaling ook worden aangegeven op welke wijze aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid invulling is gegeven. Hieruit volgt (impliciet) dat de gemeenteraad van tevoren moet nadenken over de invulling van participatie en dit vastlegt in (gemeentelijk) participatiebeleid. Bij het omgevingsplan is het dus de overheid die verantwoordelijk is voor het organiseren van vroegtijdige participatie ter voorbereiding van het omgevingsplan. Dit is anders bij de voorbereiding van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

3.2 Vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning

Nieuw onder de Omgevingswet is het aanvraagvereiste participatie: de aanvrager van een omgevingsvergunning moet aangeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. De aanvrager van de omgevingsvergunning zal soms de overheid zijn als initiatiefnemer van het project waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, maar meestal een private partij, zoals een ontwikkelaar, woningcorporatie of particulier. Bij de voorbereiding van de aanvraag om een omgevingsvergunning staat dus veelal een private partij aan de lat voor de organisatie van de participatie.

Participatie bij de voorbereiding van de aanvraag om een omgevingsvergunning is dus niet verplicht, de aanvrager kan ook volstaan met aangeven dat geen participatie is georganiseerd. Als participatie wel heeft plaatsgevonden, moet bij de indiening van de aanvraag worden aangegeven hoe dat is gebeurd en wat met de resultaten is gedaan (art. 16.55 lid 6 Omgevingswet en art. 7.4 Omgevingsregeling). Met deze regeling van vrijwillige participatie is vooral beoogd aanvragers van een omgevingsvergunning te stimuleren om vroegtijdig de omgeving bij hun project te betrekken. Dit uitgangspunt van vrijwilligheid betekent ook dat in het participatiebeleid geen participatieverplichtingen aan aanvragers kunnen worden opgelegd.

Er geldt één belangrijke uitzondering: bij de aanvraag om een BOPA kan

de gemeenteraad vooraf gevallen van activiteiten aanwijzen waarin ‘participatie van en overleg met derden’ wel verplicht is (art. 16.55 lid 7 Ow). Ook in die gevallen is de participatie vormvrij en is niet voorgeschreven wie bij de vroegtijdige participatie moet worden betrokken. De Omgevingswet spreekt alleen van ‘participatie van en overleg met derden’.

In de praktijk wordt de aanwijzing van verplichte participatie bij de BOPA door gemeenteraden verschillend ingevuld. Gemeenteraden zijn daarin ook vrij. Een initiatiefnemer, zoals een projectontwikkelaar, zal dan ook goed moeten nagaan of sprake is van verplichte participatie voordat de aanvraag kan worden ingediend.

Sommige gemeenteraden hebben participatie in alle gevallen bij de BOPA verplicht gesteld (zoals de gemeente Amsterdam). In het participatiebeleid wordt daarbij vaak wel een onderscheid gemaakt in de verwachte mate van participatie. Zie par. 4 voor de gemeente Amsterdam als voorbeeld. Andere gemeenteraden hebben ervoor gekozen om specifieke gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarbij verplicht participatie moet worden uitgevoerd. In een aanwijzingsbesluit van de gemeenteraad is dan een lijst van gevallen opgenomen, zoals het toevoegen of de bouw van één of meerdere woningen, bepaalde veranderingen in bedrijvigheid, bepaalde infrastructurele projecten etc. De criteria van deze ‘lijstjes’ blinken niet altijd uit in helderheid. Zo wordt de participatieverplichting soms afhankelijk gesteld van een ander kader, zoals in de aanwijzingslijst van de gemeenteraad van Breda waarin als categorie is opgenomen:

‘het realiseren van een project dat niet is opgenomen, dan wel niet in overeenstemming is of niet rechtstreeks past binnen de kaders van een omgevingsvisie, gebiedsvisie of ander concreet raadsbeleid.’

(Gemeentebled Breda 2023, 567990)

Het vraagt van de aanvrager van een BOPA in zo’n geval de nodige inspanning om te bepalen of de aangevraagde ontwikkeling binnen deze kaders past. Ook wordt de participatieplicht soms afhankelijk gesteld van de, naar het oordeel van het college van B&W of de gemeenteraad, ‘maatschappelijke of politieke gevoeligheid’ van de activiteit. Dit vraagt dus in een concreet geval soms nog om een nader oordeel van het college van B&W of de gemeenteraad. Zie hierover [Boeve en Ypinga 2024](#).

Als de verplichte participatie niet of niet voldoende heeft plaatsgevonden heeft het college van B&W de bevoegdheid om de aanvraag voor de BOPA *buiten behandeling te laten*, nadat eerst de aanvrager in de gelegenheid is gesteld om de aanvraag aan te vullen. Dit volgt uit art. 4:5 Algemene wet bestuursrecht. Het college van B&W moet dus beoordelen of de aanvrager in het geval van verplichte participatie voldoende aan participatie heeft gedaan. Het ligt volgens de regering 'in de rede dat voor die beoordeling beleidsregels worden vastgesteld' zodat duidelijk is voor aanvragers op welke manier zij participatiemogelijkheden moeten bieden om een ontvankelijke aanvraag in te kunnen dienen (*Stb.* 2020, 400, p. 1218). Deze beleidsregels binden alleen het college van B&W. Voor de initiatiefnemer van het project dienen de beleidsregels vooral als leidraad. Hier is wel sprake van een zeker spanningsveld: de initiatiefnemer zal zich in de praktijk veelal richten naar de in de beleidsregels aangegeven wijze van participatie om te voorkomen dat de aanvraag buiten behandeling wordt gelaten. Kortom, deze nieuwe regeling biedt een juridische versterking voor burgers en andere betrokkenen van vroegtijdige participatie, met daarbij wel de kanttekening dat zowel de aanvrager als het bevoegd gezag veel beoordelingsruimte hebben bij de toepassing daarvan.

4. Thematafel participatie

Op 15 oktober 2025 werd de thematafel Omgevingsrecht & Transformatiegebieden gehouden met als titel 'Participatie onder de Omgevingswet: succes of struikelblok'. Tijdens de thematafel werden ervaringen met het gemeentelijke participatiebeleid in Amsterdam toegelicht door Laila Bouzahra, senior juridisch adviseur bij de gemeente Amsterdam. Vervolgens gaf Laurine Van Schie-Kooman, advocaat bij EBH Legal, tevens rechter-plaatsvervanger, een inkijk in ervaringen met participatie in haar dagelijkse praktijk. De belangrijkste bevindingen worden hieronder weergegeven en in par. 5 van een nadere beschouwing voorzien. Verder nalezen kan in het verslag van de bijeenkomst, dat op 6 november 2025 is gepubliceerd op [Gebiedsontwikkeling.nu](https://gebiedsontwikkeling.nu).

4.1 Amsterdamse praktijk: gemeentelijk participatiebeleid

In Amsterdam is participatie in verschillende documenten uitgewerkt. Kort samengevat zijn dit de volgende:

- *de Participatieverordening*: regelt de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid, van voorbereiding tot en met uitvoering. Bijvoorbeeld bij het creëren van een nieuw park;
- *de Participatiehandreiking*: bedoeld voor de burger om voorwaarden aan te geven voor participeren. Dit is uitdrukkelijk geen uitputtende lijst met voorwaarden;
- *de Beslisboom Beoordeling Participatie*: het beoordelingsinstrument participatie binnen een aanvraagprocedure van een omgevingsvergunning;
- *het VTH-beleid Fysieke Leefomgeving 2024* waarin de VTH-taken zijn opgenomen voor de fysieke leefomgeving, die voortvloeien uit onder andere de Omgevingswet en waarbij participatie ook een rol speelt.

De gemeenteraad van Amsterdam heeft participatie voor alle aanvragen om een BOPA verplicht gesteld. Ten behoeve van de aanvraag vraagt Amsterdam de initiatiefnemer een participatieplan te maken waaruit blijkt wie bij de participatie zijn betrokken, op welke manier en in welke mate. De *Participatiehandreiking* dient hierbij als hulpmiddel. Uit de Participatiehandreiking volgen drie categorieën waarbinnen een initiatief met gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan vallen. Hierbij wordt een puntensysteem gehanteerd op basis waarvan de initiatiefnemer kan bepalen in welke categorie het initiatief valt en welke wijze van participatie daarbij wordt aangeraden: beperkte, middelgrote of grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bij beperkte gevolgen kan worden gekozen voor 'betrokkenen informeren' (bijvoorbeeld via een brief), bij middelgrote gevolgen voor 'betrokkenen raadplegen' (bijvoorbeeld via een online enquête of informatieavond) en bij grote gevolgen 'betrokkenen laten adviseren' (bijvoorbeeld via een brainstormsessie). Bij de laatste twee varianten wordt in de participatiehandreiking ook aangeraden een zogenoemde 'gebiedsmakelaar' te betrekken. Deze contactpersonen van de gemeente Amsterdam werken in gebiedsteams en kennen de buurt of wijk gebied goed.

Bouzahra gaf onder meer voorbeelden uit de Amsterdamse praktijk waarin vroegtijdige participatie heeft geleid tot (meer) begrip met betrekking tot de besluitvorming over een project. Bij de bouw van een school ontstond eerst veel weerstand vanwege vermindering van het

uitzicht en de toename van geluidsoverlast. Na het participatietraject voor omwonenden werd duidelijk dat schoolruimte in de nabijheid nodig en wenselijk was, gelet op de verjonging van de wijk en een hogere leerlingenprognose.

4.2 Participatie in de rechtspraktijk

Laurine van Schie-Kooman gaf aan dat de voordelen van participatie goed zijn te beargumenteren: betere besluitvorming, meer draagvlak en meer vertrouwen. Maar de uitvoering blijkt weerbarstig. Want wanneer is sprake van ‘in een vroeg stadium betrekken’? ‘Momentum vinden is moeilijk,’ aldus Van Schie-Kooman. ‘Te vroeg, dan weten mensen nog niet waarover ze iets moeten vinden. Te laat, dan voelt het als een voldongen feit.’ Bovendien is er een groot verschil tussen betrokkenen enkel informeren of daadwerkelijk laten participeren in het besluitvormingsproces.

Die weerbarstige praktijk laat ook een onderzoek van het [‘Delft Internet Panel’](#) naar burgerparticipatie in Delft zien. Het Delft Internet Panel is een burgerpanel bestaande uit een vaste groep inwoners die via online enquêtes hun mening geeft over gemeentelijke thema’s. Uit het onderzoek naar burgerparticipatie blijkt dat 85 procent van de inwoners participatie zeer belangrijk vindt, maar dat 71 procent nog nooit heeft geparticipeerd in een groot project. Van degenen die wel meededen, is een derde positief, een derde neutraal en een derde negatief over het proces.

In haar praktijk ziet zij diverse knelpunten bij participatie, waardoor burgers en bedrijven negatief tegenover participatie kunnen komen te staan. Zo bestaat er soms wantrouwen tegenover commerciële partijen die participatie begeleiden, zijn er zorgen over niet-representatieve klankbordgroepen en is er gebrek aan empathie (voor of door de initiator van het participatietraject). Ook zien participanten soms steeds verschillende gezichten bij de (participatie organiserende) gemeente en is de locatie waar de participatiebijeenkomsten worden georganiseerd en bereikbaarheid van deze locaties van belang.

Met enkele randvoorwaarden aan participatie kan een deel van de knelpunten echter opgelost worden. Van belang is om ervoor zorg te dragen dat alle doelgroepen worden bereikt, onder meer door een goede keuze van locaties, datum, tijd en toegang. Daarvoor dient voldoende budget en tijd uitgetrokken te worden. Bovendien moet er nog ruimte

zijn in het proces voor inbreng, wat is nog open voor participatie? Ten slotte is het zaak om ook de niet-dominante partijen te horen en na afloop van het traject de deelnemers van een terugkoppeling te voorzien.

5. Nadere beschouwing

5.1 Leerpunten over vroegtijdige participatie in de jurisprudentie

Inmiddels verschijnen er steeds meer uitspraken over vroegtijdige participatie onder de Omgevingswet. Deze jurisprudentie biedt de praktijk inzicht in de ontwikkeling en de betekenis van de nieuwe regeling onder de Omgevingswet. Daarbij moet wel worden benadrukt dat het nog met name uitspraken zijn van lagere (voorzieningen) rechters. De vraag is of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze uitspraken in alle gevallen volgt. Vaak stellen partijen de vraag aan de orde of de geboden participatie voldoende is. De Omgevingswet biedt voor de beantwoording van deze vraag zoals we hierboven hebben gezien weinig handvatten.

Uit jurisprudentie wordt in ieder geval duidelijk dat vroegtijdige participatie onder de Omgevingswet niet betekent dat door iedereen moet worden ingestemd met het voornemen tot het besluit. Dit sluit ook aan bij jurisprudentie onder het oude recht. Er is sprake van een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting. Het feit dat uit het participatietraject blijkt dat er weinig draagvlak is voor het besluit, betekent dus niet dat het besluit niet mag worden genomen. Een voorbeeld biedt een uitspraak van de Vz. Rechtbank Noord-Holland van 5 maart 2024, [ECLI:NL:RBNHO:2024:3117](#):

‘Maar – anders dan verzoekers kennelijk veronderstellen – wordt met burgerparticipatie niet beoogd om consensus of unanieme steun te bewerkstelligen voor besluiten in dat verband. Het doel van burgerparticipatie is om burgers in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de besluitvorming en om hen daarin een stem te geven. Dit kan op verschillende manieren bijvoorbeeld door het organiseren van informatiebijeenkomsten, maar gaat niet zo ver – hoe vervelend dat bij verzoekers ook wellicht is overgekomen – dat hun inbreng van beslissende betekenis is. Burgerparticipatie zoals dat in de Omgevingswet is vormgegeven kan het draagvlak bij de burger zeker vergroten, maar is geen resultaatsverplichting op een voor alle partijen aanvaardbare beslissing.’
(r.o. 5.2)

In verschillende uitspraken is overwogen dat in die gevallen waarin participatie verplicht is gesteld bij de aanvraag om een BOPA, de participatie wel ‘enige betekenis’ moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het bevoegd gezag om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie.

Zo werd bijvoorbeeld het informeren van de omgeving met een brief en het organiseren van een informatieavond voldoende gezien, waarbij de (Vz.) rechter in aanmerking nam ‘het grote maatschappelijke belang bij het spoedig opvangen van asielzoekers vanwege de opvangcrisis’ (Vz. RB Gelderland 11 april 2024, [ECLI:NL:RB:GEL:2024:2126](#)). En in een zaak over een groot festival in Amsterdam achtte de (Vz.) rechter het voldoende dat een participatieplan was ingediend en de aanvrager contact had gezocht met bedrijven, ondernemers en inwoners rondom de locatie (Vz. RB Amsterdam 25 juli 2024, [ECLI:NL:RBAMS:2024:4679](#)).

Inmiddels is in de jurisprudentie ook de vraag aan de orde geweest of bij gebrekkige participatie bij de aanvraag om een omgevingsvergunning, dit toch als het ware ‘door de vingers kan worden gezien’ omdat niemand daarmee wordt benadeeld. De mogelijkheid om een gebrek te passeren volgt uit artikel 6:22 Algemene wet bestuursrecht. In de volgende uitspraak gaat het om de situatie waarin participatie door de gemeenteraad verplicht is gesteld bij de BOPA. De Rechtbank Midden-Nederland achtte in een zaak waarin de participatie niet conform het beleid van de gemeente had plaatsgevonden van belang dat een dialoog had plaatsgevonden tussen het bevoegd gezag en de aanvrager bij de hoorzitting in bezwaar die ertoe had kunnen leiden dat het besluit op onderdelen zou worden aangepast. Ook was aannemelijk dat andere belanghebbenden niet waren benadeeld gelet op wat er wel aan participatie was gedaan. Aan de gebrekkige participatie kon daarom voorbij worden gegaan (Rb. Midden-Nederland 24 december 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:6928](#)).

In een interessante uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 20 november 2025 liep dit anders. Deze zaak ging over de aanvraag om een omgevingsvergunning (BOPA) voor de uitbreiding van een onbebouwd terras, waarbij geheel niet aan participatie was gedaan. Bij de aanvraag

om een BOPA heeft de gemeente Amsterdam participatie in alle gevallen verplicht gesteld. De rechtbank oordeelde in dit geval dat aan de gebrekkige participatie niet voorbij kon worden gegaan. Daarbij overwoog de rechtbank:

‘De kring van participanten is namelijk breder dan de kring van belanghebbenden die bezwaar kunnen maken en/of beroep kunnen instellen tegen de omgevingsvergunning. Het bedrijf kan in beroep niet alsnog aan de verplichte participatie voldoen door bijvoorbeeld het gesprek op de zitting te voeren, juist omdat de kring van participanten breder is dan alleen de betrokkenen bij een beroepsprocedure, die belanghebbende dienen te zijn. Participatie is juist bedoeld om reacties, ideeën en meningen van directe burens, omwonenden en ondernemers in de buurt, die niet noodzakelijkerwijs ook belanghebbende zijn, te verzamelen. Als het ontbreken van participatie door een gesprek met alleen de in beroep betrokken belanghebbenden op de zitting zou kunnen worden hersteld, wordt de verplichte participatie een lege huls en dat kan niet de bedoeling van dit aanvraagvereiste zijn.’ (Rb. Amsterdam 20 november 2025, [ECLI:NL:RBAMS:2025:9275](#), r.o. 8.7)

De rechtbank benadrukt hier dat de kring van participanten breder kan zijn dan de kring van belanghebbenden voor een beroepsprocedure. Art. 1:2 Algemene wet bestuursrecht definieert belanghebbende als ‘degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken’. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat het hierbij, kort gezegd, gaat om iemand die rechtstreeks feitelijke gevolgen van een besluit ondervindt. Dit is afhankelijk van het geval en kan bijvoorbeeld afhangen van de afstand en zicht tot aan de activiteit en de milieugevolgen van de activiteit waar het besluit toestemming voor geeft. De kring van belanghebbenden kan dus kleiner zijn dan de kring van participanten. De rechtbank gaf in de uitspraak de mogelijkheid tot herstel van de gebrekkige participatie. Inmiddels heeft het horecabedrijf dit gedaan door het verspreiden van een brief onder de directe burens en omwonenden en het aanplakken van diezelfde brief in het restaurant. In een uitspraak van 20 april 2026 oordeelde de rechtbank Amsterdam dat hiermee het gebrek was hersteld (RB Amsterdam 20 april 2026, [ECLI:NL:RBAMS:2026:4662](#)).

Tot slot kan worden gewezen op jurisprudentie over de (juridische) status van participatiebeleid. Vaak is immers in een participatiegids of participatiehandleiding (zie ook het voorbeeld van Amsterdam

hierboven) aangegeven hoe participatie kan worden vormgegeven. Uit de jurisprudentie volgt tot nu uitdrukkelijk dat dergelijke handreikingen een hulpmiddel zijn en er geen juridische gevolgen aan kunnen worden verbonden (zie bijv. RB Midden-Nederland 31 oktober 2025,

[ECLI:NL:RBMNE:2025:5852](#)).

5.2 Leerpunten over vroegtijdige participatie in de praktijk

De lessen uit de thematafel laten zien dat voor een goede participatie enerzijds de meer praktische randvoorwaarden voor participatie op orde moeten zijn, zoals de locatie van participatiebijeenkomsten, een geschikte datum en de beschikbaarheid van voldoende budget. Anderzijds zijn er ook meer fundamentele randvoorwaarden zoals het bereiken van de juiste doelgroepen en een goed verwachtingsmanagement. De juridische regeling in de Omgevingswet biedt ten aanzien van deze aandachtspunten weinig (tot geen) verplichtingen of sturing. Er is juist bewust gekozen voor vrijheid bij onder meer de inrichting van het participatieproces, zodat er maatwerk kan worden geleverd. Dat voorlichting over het doel van participatie noodzakelijk is, benadrukt ook de Evaluatiecommissie Omgevingswet in haar tweede reflectierapport 'Werk aan de winkel' (2026), in het bijzonder in de context van participatie bij de omgevingsvergunning. Er lijkt een kloof te zijn tussen de verwachtingen van participanten en de participatieregeling in de Omgevingswet. Vooral bij participatie bij de omgevingsvergunning ligt daardoor teleurstelling bij burgers op de loer volgens de Evaluatiecommissie.

Of een participatietraject als geslaagd wordt beschouwd hangt ook samen met de invalshoek van waaruit de participatie wordt beoordeeld. Eerder onderzoek (Verheul, Heurkens, Hobma, 2021) heeft laten zien dat daarbij niet alleen belangrijk is welke partij het succes beoordeelt (de overheid, de initiatiefnemer of de burger), maar ook de denkwijze achter de participatie. Zo kan vanuit een financieel-economische denkwijze participatie voor de ontwikkelaar geslaagd zijn als er kostenreductie is door het voorkomen van vertraging door procedures en voor de participant als de nadelen van de ontwikkeling ruim financieel worden gecompenseerd. Terwijl vanuit bijvoorbeeld een sociaal-communicatieve denkwijze participatie vooral geslaagd is als men zich verdiept in de andere partij en er op basis van een uitwisseling van voorkeuren en ideeën tot overeenstemming wordt gekomen.

Hoewel (nog) niet duidelijk is of de doelen van vroegtijdige participatie

die de regering voor ogen had worden behaald, is het goed om het meer overkoepelende doel van participatie niet uit het oog te verliezen. In de discussie aan de thematafel bleef ook deze onderliggende ambitie overeind: participatie als kans om plannen te verrijken. 'De mensen die betrokken zijn, kunnen je ontwikkeling beter maken,' stelde één van de deelnemers. 'Maar dan moet je er wel echt voor openstaan.' Laat participatie vooral geen doel op zich worden.

DE 'CAPABILITY-BENADERING'

Op dit punt biedt eerder onderzoek van SKG/TU Delft ook leerpunten voor vroegtijdige participatie in transformatiegebieden. Dit betreft het onderzoek van Céline Janssen naar sociale duurzaamheid in gebiedsontwikkeling. In haar proefschrift onderzocht zij de bijdrage van de zogenoemde 'capability-benadering' voor gebiedsontwikkeling (Janssen, 2024). Deze normatieve benadering is ontstaan vanuit de internationale ontwikkelingseconomie om monitorings- en evaluatiepraktijken die de 'mate van voortuitgang' of 'de staat van een land' in beperkte, monetaire termen uitdrukken te bekritisieren. In veel gevallen, zo stelt deze benadering, zijn ontwikkeling en beleid er uiteindelijk om te doen om mensen simpelweg in staat te stellen 'het goede leven' te leiden - al het andere dient enkel als middel daartoe.

De capability-benadering heeft als kerngedachte dat het voor het evalueren van, of streven naar, zaken als leefkwaliteit nodig is om ons niet blind te staren op voorzieningen zoals inkomen of bezit, -en overigens ook niet op subjectieve criteria zoals iemands geluksniveau-, maar om de mate van *capability* als maatstaf te nemen. Daarmee wordt bedoeld op de persoonlijke daadwerkelijke mogelijkheden om de functies die belangrijk voor mensen zijn te kunnen uitvoeren. Met andere woorden: het einddoel van veel beleid (spraktijken) zou moeten draaien om het vergroten of gelijk trekken van de keuze- en handelingsvrijheden van mensen om het leven te leiden dat zij zelf waardevol vinden.

Deze gedachte biedt inspiratie om te reflecteren op waar participatie in ruimtelijke ontwikkeling uiteindelijk om te doen is. Als we bijvoorbeeld vinden dat 'ergens prettig kunnen leven of wonen' het uiteindelijke doel is van gebiedsontwikkeling, zouden we participatie

enkel moeten zien als middel om dit te bereiken. Een participatieve aanpak kan dan in eerste instantie dienen om te bepalen wat lokale inwoners, ondernemers of andere gebiedsgebruikers zelf belangrijk vinden om ergens prettig te kunnen wonen. Als voorbeeld kan een autovrije woonwijk worden genoemd, die voor de ene bewoner bijdraagt aan het genieten van groen, maar voor de ander een gevoel van onveiligheid meebrengt als de parkeerplek daardoor ver van de woning is verwijderd. Of die het voor sommigen door afhankelijkheid van de auto voor werk zelfs onmogelijk maakt om in die wijk te wonen. Voor deze persoon is nabijheid van werk misschien wel veel essentiëler dan een aangeharkte openbare ruimte in de wijk. Ook kan de participatieve aanpak bij gebiedsontwikkeling bijdragen aan andere onderdelen die belangrijk zijn voor een prettig leven, zoals je gehoord voelen of het hebben van zeggenschap over je leefomgeving.

In het 'Terug naar de Buurt project' is in de praktijk getest hoe de capability-benadering houvast biedt om participatieve praktijken in de context van gebiedsontwikkeling concreet vorm te geven. Hoewel het hier ging om buurtevaluatie van reeds gerealiseerde wijken, kunnen hieruit ook leerpunten voor vroegtijdige participatie bij transformatiegebieden worden getrokken om er zo voor te zorgen dat ideeën en voorkeuren op de juiste manier worden 'opgehaald' en gewaardeerd en daarmee de kans op slagen van het participatieproces vanuit een sociaal-communicatieve denkwijze vergroten. Belangrijke aandachtspunten, uitgebreid terug te lezen in de publicatie 'Terug naar de buurt' (Janssen, 2025, p. 23-28) zijn onder meer:

- 'Houd er rekening mee dat een fysieke oplossing vaak maar een deel van een oplossing is, en dat mensen verschillende persoonlijke, sociale of institutionele barrières kunnen ervaren (bedenk of het ontwerp voor het transformatiegebied ook daarop kan inspelen).'
- 'Houd er rekening mee dat mensen generieke 'wijkwaarden' (zoals burens ontmoeten, jezelf verplaatsen, prettig wonen, et cetera) verschillend kunnen interpreteren, prioriteren en ervaren.'
- 'Vertrek vanuit wat mensen belangrijk vinden in het leven en onderzoek de context en situaties die bepalen in hoeverre mensen dit daadwerkelijk kunnen ervaren.'
- 'Zoek naar verscheidenheid aan perspectieven, met name daar waar verschillen tussen mensen het grootst zijn (de 'ongehoorde' of 'onverwachte' stem).'
- 'Gebruik kwalitatieve methoden om eventuele belemmeringen in vrijheden te identificeren.'
- 'Bepaal een representatieve doelgroep per specifieke interesse. Zijn we bijvoorbeeld met name geïnteresseerd in verschillende percepties tussen huurders en kopers? Tussen mensen met verschillende etniciteit? Of juist tussen mensen met dezelfde objectieve kenmerken?'

Andere leestips over het vormgeven van participatieprocessen in de context van ruimtelijk ontwerp en gebiedsontwikkeling zijn bijvoorbeeld: het online [kennisknooppunt participatie](#), de Aedes/Woonbond [Inspiratiegids participatievormen 2026](#) en het rapport van het PBL getiteld [Betrokken Burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving](#).

Het einddoel van veel beleid(spraktijken) zou moeten draaien om het vergroten of gelijk-trekken van de keuze- en handelingsvrijheden van mensen om het leven te leiden dat zij zelf waardevol vinden.

6. Waar staan we nu?

De eerste inzichten en ervaringen met vroegtijdige participatie onder de Omgevingswet laten zien dat de praktijk weerbarstig is. Vooral vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning roept vragen op. Wanneer is participatie voldoende? En hoe kunnen de verwachtingen van participanten op een juiste manier worden gestuurd? In deze bijdrage zijn randvoorwaarden in kaart gebracht, maar er liggen ook vragen open voor nader onderzoek. Is bijvoorbeeld een meer uniform kader met inhoudelijke criteria nodig, of juist niet? Als gevolg van de wettelijke versterking van participatie kan inmiddels ook voorzichtig worden opgemerkt dat we een jurisdisering van participatie zien (in de zin van beroep op de rechter). Dat is weliswaar ongewenst, maar ook een niet te vermijden gevolg van regeling in de wet.

Dat er nog belangrijke (juridische) vragen onbeantwoord zijn, blijkt ook uit het verzoek van 11 juni 2026 van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak aan staatsraad advocaat-generaal Nijmeijer om een conclusie. Een conclusie is een (niet bindend) onafhankelijk advies aan de bestuursrechter met een uitgebreide juridische beschouwing over een ingewikkelde juridische vraag die in een rechtszaak aan de orde is. De vragen die zijn gesteld gaan over hoe participatie onder de Omgevingswet moet worden vormgegeven. Iets verkort weergegeven zijn de vragen als volgt (na te lezen op raadvanstate.nl):

- ‘Niet is bepaald hoe de wettelijk voorgeschreven participatie moet plaatsvinden.’ Kunnen er ‘ondanks deze vormvrijheid’ ‘minimale eisen geformuleerd’ worden ‘waaraan het participatieproces moet voldoen’?
- ‘Onduidelijk is of participatie moet zien op de keuzes die een bestuursorgaan maakt voorafgaand aan het voornemen om een omgevingsplan te wijzigen, zoals bijvoorbeeld de locatiekeuze.’
- Kan ‘het bestuursorgaan participatie deels of helemaal overlaten aan een (project)ontwikkelaar. En als dat zo is, of en hoe het bestuursorgaan dan moet nagaan of participatie goed heeft plaatsgevonden?’
- Kan ‘een gebrek in het participatieproces kan worden gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht. En zo ja, onder welke voorwaarden en in welke fase van de procedure?’

Met dank aan dr.ir. Céline Janssen voor de input bij paragraaf 5.2

Literatuur

Boeve, M.N., Ypinga J.H.N. (2024). Participatie in de praktijk: de eerste ervaringen onder de Omgevingswet. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2024/156.

Evaluatiecommissie Omgevingswet (2026). *Werk aan de Winkel. Reflectierapport Omgevingswet 2025*. Den Haag.

Hobma, F., Ravensteijn, R. van, Boeve, M. (2025). Participatie onder de Omgevingswet: worstelingen in de praktijk. *Gebiedsontwikkeling.nu*

Verheul, W.J., Heurkens, E.W.T.M., Hobma, F.A.M. (2021). Essay: *Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie. Participatie georganiseerd door private partijen*. Den Haag: Platform31.

Janssen, C. (2025). *Terug naar de buurt! Leren en evalueren voor sociale duurzaamheid via de capability-benadering*, Delft: SKG/TU Delft.

Janssen C. (2024), *Developing places for human capabilities - Understanding how social sustainability goals are governed into urban development projects*. Diss. Delft: TU Delft.

Verder lezen

Hobma, F. (2025). Participatie bij omgevingsverordeningen. In: Boeve, M., Frins, R. Van der Lee, P. (red.), *De omgevingsverordening: een hernieuwd instrument voor regulering van de fysieke leefomgeving*, Den Haag: Vereniging voor Milieurecht/Boom.

Keppel, C.A (2026). Vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning, *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2026/25.

Tolsma, H.D., Verheul, W.J. (2023). Omgevingsparticipatie vanuit juridisch versus bestuurskundig perspectief. Over wat mag en moet, en wat past en werkt. In: Boeve, M., Hobma, F. en Verdaas, C., *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*. Delft/s Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht.

MINDER ONDERZOEKSLASTEN VOOR MILIEUZONERING?

1. Inleiding

Bij gebiedstransformaties spelen vaak dezelfde dilemma's: bestaande bedrijven die hun milieuruimte willen behouden en woningbouwambities die onder druk staan door de afstand die tot bedrijven moet worden aangehouden vanwege bijvoorbeeld geluid- en geuroverlast of externe veiligheidsrisico's. Daarbij hebben onderzoeken (en tegenonderzoeken) een steeds belangrijkere plaats gekregen, zowel ter onderbouwing van de plan- en besluitvorming als in de rechtszaal. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoekslasten bij gebiedstransformaties. Wat is inmiddels anders onder de Omgevingswet en waar liggen de kansen en beperkingen van het nieuwe stelsel? We bespreken het nieuwe juridische kader en er is aandacht voor de methodiek van de VNG-handreiking Activiteiten en milieuzonering 2024 – in een context waarin wonen en werken steeds dichter op elkaar worden gerealiseerd.

2. Begrippen: onderzoekslasten en milieuzonering

Voor de onderbouwing van de plan- en besluitvorming voor een gebiedstransformatie is veelal (uitvoerig) onderzoek nodig. Dit onderzoek ziet op allerlei, vaak technische, aspecten op het gebied van geluid, stikstof, bodemkwaliteit, archeologie, geur, externe veiligheid, luchtkwaliteit, verkeer etc. Denk bijvoorbeeld aan een akoestisch onderzoek naar de geluidsbelasting van bestaande bedrijvigheid op (geplande) woningen in de omgeving of een berekening van de risico's van de opslag van gevaarlijke stoffen voor de omgeving. Dat een bestuursorgaan ter voorbereiding van besluiten zorgvuldig onderzoek moet doen naar de relevante feiten en de af te wegen belangen vloeit voort uit art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht. Dat artikel luidt als volgt: 'Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen'. Zo zal bij de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van een gebiedstransformatie door onderzoek in kaart moeten worden gebracht of het plan in ieder geval leidt tot een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (art. 4.2 Ow). De Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevatten daarnaast ook verschillende bepalingen die tot onderzoeksverplichtingen kunnen leiden, zoals de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport bij bepaalde plannen en projecten, het toepassen van de 'ladder voor duurzame verstedelijking' (waarmee wordt getoetst of er behoefte is aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en of deze binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd) of het voldoen aan bepaalde normen voor geluid, geur, externe veiligheid etc. Ook de provinciale omgevings-verordening kan bepalingen bevatten die tot onderzoeksverplichtingen kunnen leiden.

Al deze regels brengen onderzoek met zich mee. Dit onderzoek is vaak kostbaar en kan veel tijd in beslag nemen. In beginsel liggen de *onderzoekslasten* ten behoeve van de vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan bij de overheid. De gemeenteraad stelt immers de wijziging van het omgevingsplan vast en zal moeten onderbouwen dat het plan zorgvuldig is voorbereid. In de praktijk worden bij een concreet initiatief overigens feitelijk de kosten en uitvoering van het onderzoek vaak contractueel neergelegd bij de initiatiefnemer. Als zo'n contract ontbreekt worden onderzoekskosten ook verhaald, maar dan publiekrechtelijk. Ze staan namelijk op de kostensoortenlijst (Bijlage IV Omgevingsbesluit). Die lijst geeft een overzicht van de kosten van de

gemeente die bij de initiatiefnemer in rekening worden gebracht. Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning liggen de onderzoekslasten bij de aanvrager (de initiatiefnemer). Dit zal vaak een private partij zijn, zoals een ontwikkelaar, maar kan soms ook de overheid zijn als initiatiefnemer van het project waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

Bij *milieuzonering* draait het kort gezegd om de vraag hoe bedrijven en woningen ruimtelijk ten opzichte van elkaar worden geplaatst. Met behulp van milieuzonering kunnen deze soms botsende activiteiten ruimtelijk worden gescheiden. Het aanhouden van afstand tussen een bedrijf dat milieubelasting veroorzaakt, zoals geluid, stof of geur, en woningen heeft aan de ene kant als doel er voor te zorgen dat de milieuoverlast bij die woningen wordt beperkt zodat er sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Aan de andere kant wordt beoogd met milieuzonering bedrijven de zekerheid te bieden dat zij hun activiteiten kunnen (blijven) uitvoeren binnen voor de fysieke leefomgeving aanvaardbare milieugrenzen. Daarbij is goed om op te merken dat technologische innovaties - zoals schonere industriële technologieën en verbeterde maatregelen aan de kant van woningen zoals geluidwerende gevels - kunnen bijdragen aan het op korte(re) afstand situeren van wonen en bedrijvigheid in gebiedstransformaties.

Bij milieuzonering wordt van oudsher onderscheid gemaakt tussen uitwaartse zonering en inwaartse zonering. Bij uitwaartse zonering wordt gezoned vanuit de milieuhinderlijke bedrijvigheid tot aan de dichtstbijzijnde woning. De hindergevende activiteit - bijvoorbeeld een bedrijf of industrieterrein - bepaalt als het ware de contouren: rondom de bron wordt een zone vastgelegd waarbinnen geen gevoelige functies zoals woningen mogen worden gerealiseerd.

Bij inwaartse zonering wordt de benadering omgekeerd: er wordt gezoned vanuit de locatie van de woningen nabij bedrijven of een bedrijventerrein. In de, hierna nader te bespreken, 'VNG Handreiking Activiteiten en milieuzonering 2024' wordt over uitwaartse zonering opgemerkt dat dit als resultaat heeft: 'een willekeurige verdeling van milieuhinderlijke functies over een bedrijventerrein of ander werkterrein. Dit betekent dat in een (vaak ruime) zone rond het werkterrein woningen of andere milieugevoelige functies moeten worden geweerd. Dit leidt niet tot efficiënt ruimtegebruik.' ([VNG Handreiking 2024](#), p. 14). In de VNG Handreiking wordt dan ook als uitgangspunt 'inwaartse zonering' gehanteerd.

Waar in dit hoofdstuk over 'woningen' wordt gesproken wordt veelal ook bedoeld op andere 'milieugevoelige' activiteiten zoals een school of een ziekenhuis. Kantoren worden niet gezien als milieugevoelige activiteit. Bij bedrijven gaat het om milieubelastende activiteiten, vaak gelegen op een bedrijventerrein.

3. Juridisch kader

Het oude recht: maximale planologische mogelijkheden

Onder het oude recht, de Wet ruimtelijke ordening, moest volgens vaste jurisprudentie bij het onderzoek ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan worden uitgegaan van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden van het plan. Dit is niet zo vreemd, de gebruiks- en bouw mogelijkheden in het bestemmingsplan zijn immers toelaatbaar, ook al worden ze feitelijk niet gebruikt. Een bedrijf kan bijvoorbeeld in beginsel uitbreiden tot de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Al het onderzoek moest dus zijn toegesneden op deze maximale mogelijkheden, ook al worden bijvoorbeeld de gebruiksmogelijkheden feitelijk niet gebruikt. Onder het oude recht was er maar weinig ruimte voor doorschuiven van onderzoek naar het moment van realisering van een project, omdat er ten aanzien van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden in beginsel geen nader afwegingsmoment (zoals een vergunningplicht) in het bestemmingsplan mocht worden opgenomen, met uitzondering van de mogelijkheden om in het plan een aanlegvergunningstelsel of de bevoegdheid tot wijziging of de plicht tot uitwerking van het plan op te nemen.

Omgevingswet: doorschuiven van onderzoek en open normen

In de periode vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet werden de hoeveelheid en gedetailleerdheid van onderzoekslasten veelvuldig door gemeenten als knelpunt benoemd ([De Zeeuw en Hobma, 2012](#)). Met de Omgevingswet zou dit anders moeten worden en beoogde de wetgever de onderzoekslasten te verschuiven en te verminderen. Dit wordt mogelijk gemaakt door een verruiming van de mogelijkheden om in het omgevingsplan te werken met vergunningplichten. Zo kunnen in het omgevingsplan zogenoemde 'binnenplanse' omgevingsvergunningplichten (voor de 'omgevingsplanactiviteit') worden opgenomen. Pas op een later moment, bij een concrete vergunningaanvraag voor bijvoorbeeld de bouw van woningen of een bedrijfspand, kan dan worden beoordeeld of een ontwikkeling toelaatbaar is. De onderzoeksplichten kunnen zo worden doorgeschoven naar het moment

van de vergunningaanvraag voor een concreet project. Dit kan een vermindering van de onderzoekslasten betekenen omdat niet alle mogelijke varianten die het plan mogelijk maakt hoeven te worden onderzocht. De regering achtte dit verleggen van het onderzoek naar een later moment 'effectiever' (*Kamerstukken II 2016/17*, 33962, 190, p. 6). Dit past bij de idee van de Omgevingswet van een meer dynamische aanpak van gebiedsontwikkeling door in omgevingsplannen globale en flexibele regels over bouwen en gebruik op te nemen. Door niet op voorhand gedetailleerd vast te leggen welke ontwikkelingen zijn toegestaan in een gebied, wordt beoogd meer ruimte te laten voor het initiatief van private marktpartijen, bijvoorbeeld in transformatiegebieden. In dit verband wordt ook wel gerefereerd aan 'uitnodigingsplanologie'.

De mogelijkheid tot meer globale en flexibele plannen is niet expliciet in de Omgevingswet vastgelegd, maar de wet biedt daar wel meer ruimte voor dan het oude recht, onder meer door de genoemde mogelijkheid van een nader afwegingsmoment. Dit kan onder meer juridische uitwerking krijgen door in het omgevingsplan 'open normen' op te nemen (zie ook [Boeve, 2023](#)). Dit is een norm die het bevoegd gezag ruimte biedt om op een later moment, bij de vergunningverlening, een afweging te maken, zoals een norm die aangeeft dat 'de bouwhoogte passend moet zijn bij de bestaande stedenbouwkundige structuur'. De afwegingsruimte kan nader worden uitgewerkt in beleidsregels waarnaar in het omgevingsplan wordt verwezen en die worden gehanteerd bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. Uit vaste jurisprudentie volgt dat 'open normen' in het omgevingsplan juridisch zijn toegestaan, mits ze voldoende concreet en objectief begrensd zijn. (zie o.a. ABRvS 27 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2388](#), Belvédère). Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor (toekomstige) grondgebruikers in het gebied, moeten de planregels zelf voldoende inzicht bieden in de bouw- en gebruiksmogelijkheden. Een verwijzing naar beleidsregels kan flexibiliteit bieden, maar mag er niet toe leiden dat de normstelling in feite geheel buiten het omgevingsplan wordt geplaatst.

BKL en milieuzonering: van richtafstanden naar gebruiksruimte

De vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan moet zoals aangegeven in ieder geval leiden tot een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. In hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit

leefomgeving (Bkl) zijn (instructie)regels over onder meer geluid en geur opgenomen die moeten worden toegepast bij vaststelling van het omgevingsplan.

Voor geluidhinder zijn bijvoorbeeld in het Bkl geluidwaarden opgenomen voor de geluidsbelasting - zowel binnen als op (de gevel van) geluidgevoelige gebouwen - die moeten worden toegepast bij de vaststelling van het omgevingsplan (art. 5.55 Bkl e.v). Daarmee wordt beoogd een aanvaardbaar niveau van geluidhinder te bewerkstelligen. Daarbij is flexibiliteit mogelijk. Zo mogen gemeenten er bijvoorbeeld voor kiezen dat de geluidwaarden niet gelden op de gevel van woningen maar op een ander punt dicht bij de activiteit die het geluid veroorzaakt. Dat biedt bijvoorbeeld flexibiliteit om bedrijventerreinen zo in te richten dat de zwaardere bedrijvigheid meer in het midden van het bedrijventerrein wordt geplaatst en lichtere bedrijvigheid aan de buitenkant, zonder daarbij precies te bepalen welke bedrijvenscategorie in welke zone op het terrein is toegelaten. De geluidruimte van bedrijven kan dan worden beperkt door geluidnormen op te nemen die gelden op een vaste afstand van de bedrijven in plaats van op de gevel van woningen (5.69 Bkl en Nota van Toelichting Stb. 2018, 292, p. 722).

De regels uit het Bkl moeten dus een gebiedsgerichte 'vertaling' krijgen in (normen in) het omgevingsplan. In aanvulling op de gebiedsgerichte regels in het omgevingsplan kan de [VNG Handreiking Activiteiten en Milieuzonering 2024](#) worden gehanteerd. Deze handreiking vervangt de VNG brochure Bedrijven en Milieuzonering uit 2009. Die brochure had als kern dat bedrijven ingedeeld zijn in één van de zes categorieën bedrijvigheid: van bedrijven met lichte milieuhinder (categorie 1 en 2) tot bedrijven met zware milieuhinder (categorie 5 en 6). Bij elke categorie hoort een richtafstand tot gevoelige functies zoals woningen. De ruimte op een bedrijventerrein werd ingedeeld in zones, waarbij elke zone bedoeld is voor bedrijven uit een bepaalde categorie (of soms ook twee categorieën). Met deze systematiek is vele jaren gewerkt.

De vernieuwde inhoud van de handreiking en de mogelijke gevolgen van de nieuwe systematiek voor de verschuiving en vermindering van de onderzoekslasten komen in *par. 4* aan de orde. Op deze plaats wordt de juridische betekenis van de VNG brochure en de handreiking geduid.

Uit de jurisprudentie volgt, kort gezegd, dat het gaat om een hulpmiddel. Het gebruik van de VNG-brochure 2009 bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van nieuwe functies is geaccepteerd in de jurisprudentie. Als aan de richtafstanden van de VNG-brochure wordt voldaan dan kan er in beginsel van worden uitgegaan dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat (zie bijvoorbeeld ABRvS 29 januari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:320](#)). Daarbij overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak standaard dat de VNG brochure een indicatief karakter heeft waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. Zo overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak bijvoorbeeld in een uitspraak van 29 mei 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:1746](#)) dat: ‘de VNG-brochure richtlijnen en geen wettelijke normen bevat. Ook als de VNG-brochure wel wordt toegepast dan zijn er voor het college mogelijkheden om van de aanbevolen richtafstanden af te wijken.’ (r.o. 7.1). Over de toepassing van de nieuwe handreiking uit 2024 is nog niet veel jurisprudentie. Ook deze handreiking is, net als de oude, een hulpmiddel en hoeft niet verplicht toegepast te worden. Over de nieuwe handreiking overwoog de rechtbank Midden Nederland overigens dat deze specifiek tot stand is gekomen vanwege de invoering van de Omgevingswet. Voor gevallen die nog onder de Wabo (het oude recht) vallen gelden de richtlijnen uit de oude VNG-brochure volgens de uitspraak (RB Midden Nederland 7 november 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:6585](#)).

4. Thematafel onderzoekslasten en milieuzonering

Tijdens de SKG Thematafel Omgevingsrecht & Transformatiegebieden van 4 februari 2026 stond het thema onderzoekslasten en milieuzonering centraal. Shanna Derksen, advocaat en partner bij Wijn & Stael, besprak het juridische kader en zoomde onder meer in op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over Beurskwartier I in Utrecht. Rein Bruinsma, adviseur milieu en Omgevingswet bij Haskoning ging in op de nieuwe VNG Handreiking Activiteiten en Milieuzonering 2024. Bruinsma, als adviseur zowel betrokken bij de oude als de nieuwe handreiking, lichtte toe waarom een nieuwe aanpak nodig is. Ook besprak hij de casus Schieoevers. Op gebiedsontwikkeling.nu is een verslag van de bijeenkomst gepubliceerd ([Van Ravensteijn, Hobma, Boeve \(2026\)](#)). De casus Beurskwartier I, de nieuwe systematiek van de Handreiking Activiteiten en Milieuzonering en de casus Schieoevers worden hier weergegeven en van een nadere beschouwing voorzien.



Beurskwartier I - Utrecht

Een voorbeeld van de toepassing van ‘open normen’ met verwijzing naar beleidsregels en het doorschuiven van onderzoek naar de vergunningfase biedt het Utrechtse bestemmingsplan Beurskwartier I. Dit is een Crisis- en herstelwet bestemmingsplan met verbrede reikwijdte waarmee al kon worden geëxperimenteerd met de mogelijkheden van de Omgevingswet. Het bestemmingsplan voorziet in een transformatie van het gebied aan de Jaarbeurskant van het Centraal Station van Utrecht met maximaal 3.384 woningen in hoge dichtheden en twee parken.

Tegen het bestemmingsplan was door verschillende partijen beroep ingesteld, waaronder de Jaarbeurs (ABRvS 27 november 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4871](#)). Het bestemmingsplan maakt het mogelijk om minder gedetailleerd onderzoek uit te voeren tijdens de planfase (dus bij de vaststelling van het bestemmingsplan zelf); meer specifieke onderzoeken zouden bij latere omgevingsvergunningaanvragen plaatsvinden. Daarmee zou dus een verschuiving van de onderzoekslast worden bewerkstelligd. Zo bepaalt één van de regels in het plan, kort gezegd, dat bij de vergunningverlening met geluidsonderzoek moet worden aangetoond dat op de gevel van woningen aan de in de



bepalingen genoemde geluidwaarden wordt voldaan.’ Deze planregel is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak voldoende duidelijk en rechtszeker (r.o. 21.4). Daarbij wijst de Afdeling er onder meer op dat duidelijk is aan de hand van welke regeling moet worden gerekend en wie het geluidsonderzoek moet aanleveren (namelijk de aanvrager van de omgevingsvergunning). In dat onderzoek kan rekening worden gehouden met de bedrijfsbelangen van onder meer de Jaarbeurs. Wat betreft de onderbouwing van de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan valt vervolgens op dat de Afdeling bestuursrechtspraak toetst of ‘op voorhand is uitgesloten dat met het treffen van maatregelen enige wijze van woningbouw nabij het Jaarbeursterrein uit een oogpunt van geluid haalbaar is’ (r.o. 21.5). Voor het aspect geluid waren ook ter onderbouwing van het globale plan al verschillende geluidsonderzoeken uitgevoerd. Daarmee wordt vooral de ‘of-vraag’ beantwoord: is woningbouw niet op voorhand uitgesloten? De ‘hoe-vraag’ – onder welke voorwaarden en met welke maatregelen – verschuift naar de vergunningfase. Dat roept nieuwe vragen op. Is de scheidslijn tussen de of- en hoe-vraag wel scherp te trekken? En wat betekent dit voor bestaande bedrijven, die vrezen dat de hun toegestane milieubelasting, zoals geluid, alsnog via (maatwerk)voorschriften wordt beperkt om woningbouw mogelijk te maken?

Voorvalt op dat hoewel dit Chw-bestemmingsplan dus faciliteert dat onderzoek wordt doorgeschoven naar de fase van vergunningverlening, al het nodige (gedetailleerde) onderzoek en tegenonderzoek is uitgevoerd tijdens de planfase. In die zin is het de vraag of er sprake is van een vermindering van onderzoekslasten. Tijdens de thematafel werd in dit verband de zorg uitgesproken dat dit in de praktijk kan leiden tot dubbele onderzoeksmomenten: eerst discussie op planniveau, later opnieuw bij vergunningverlening. Een ander punt betreft de ‘vergunningvrije’ activiteiten: niet voor alle activiteiten wordt een omgevingsvergunningplicht in het omgevingsplan opgenomen. Voor ‘vergunningvrije’ toegestane activiteiten in het omgevingsplan zal het benodigde onderzoek niet kunnen worden doorgeschoven naar een latere fase (die is er immers niet).

Nieuwe systematiek VNG Handreiking Activiteiten en Milieuzonering

De brochure Bedrijven en milieuzonering uit 2009 was lange tijd een praktisch hulpmiddel en werkte zoals hierboven toegelicht met milieucategorieën en richtafstanden.

In de praktijk bleek het echter te schuren tussen het ruimtelijke spoor en het milieuspoor. Zo bevatte het milieuspoor (het Activiteitenbesluit milieubeheer) milieunormen zonder onderscheid tussen een rustig of een gemengd woon-werkgebied. Die normen golden bij de dichtstbijzijnde woning ook al was de afstand veel groter dan de richtafstand per activiteit uit het ruimtelijk spoor. Bovendien bleken richtafstanden in het ruimtelijk spoor in sommige gevallen te klein en in andere te groot en hielden zij onvoldoende rekening met verschillen tussen bedrijven met dezelfde SBI-code (die aangeeft wat voor soort activiteiten een bedrijf uitvoert, bijvoorbeeld ‘restaurant’). De oude generieke afstanden sloten niet altijd aan bij de actuele milieueisen op de gevel van woningen. Die discrepantie tussen de papieren richtafstand en de werkelijke norm bracht onzekerheid met zich mee. Bovendien leidde het verschil tussen het milieuspoor en het ruimtelijke spoor tot het niet optimaal benutten van de (milieu)gebruiksruimte (VNG Handreiking 2024, p. 5).

De VNG-handreiking activiteiten en milieuzonering ‘nieuwe stijl’ uit 2024 kiest daarom voor een andere systematiek. Geen vaste milieucategorieën en geen staat van bedrijfsactiviteiten meer, maar zones met oplopende gebruiksruimte voor geluid en geur. Deze zones worden vastgelegd in het omgevingsplan en bieden via de regels standaard milieugebruiksruimte per activiteit. Net als bij de oude systematiek geldt die gebruiksruimte per bedrijf, dus niet cumulatief met andere bedrijven. De milieugebruiksruimte is onafhankelijk van het type of de categorie waar het bedrijf in valt. Het principe van inwaartse zonering blijft bestaan, maar wordt verfijnd. Gemeenten kunnen per zone bepalen hoeveel milieuruimte beschikbaar is, met het oog op zowel bescherming van de leefomgeving als efficiënt ruimtegebruik. Ook op locaties waar nu geen woningbouw is toegestaan, kan milieuruimte bewust worden begrensd om toekomstige ontwikkelingen niet onmogelijk te maken. Een belangrijk aandachtspunt in de handreiking is de cumulatie van hinder. Voor individuele activiteiten gelden standaardwaarden, maar voor cumulatie van geluid en geur bestaan geen vaste normen. Daarom introduceert de handreiking aanvullende regels om relevante cumulatie te beperken. Dit vraagt om een integrale afweging en expliciete keuzes in het omgevingsplan.

De handreiking gaat ook in op meldings- en onderzoeksplichten (VNG handreiking 2024). Bedrijven moeten nieuwe of gewijzigde activiteiten

melden en onderbouwen dat zij aan de regels voldoen. In het omgevingsplan kunnen daartoe ook onderzoeksverplichtingen worden opgenomen. Als een activiteit niet past binnen de zones, kunnen maatwerkvoorschriften of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit uitkomst bieden, indien passend en aanvaardbaar.

5. Nadere beschouwing

Schieoevers Delft als casus

Het bestemmingsplan Schieoevers-Noord is een Crisis- en herstelwet bestemmingsplan met verbrede reikwijdte waarmee vooruit wordt gelopen op de mogelijkheden van de Omgevingswet. In dit bestemmingsplan is een nieuwe methodiek van milieuzonering gehanteerd aansluitend bij de Omgevingswet. Overigens zonder gebruikmaking van de oude of nieuwe VNG-handreiking over milieuzonering. Daartoe bestaat immers geen verplichting. De casus laat de complexiteit van milieuzonering zien en tegen welke vraagstukken in de praktijk wordt aangelopen bij een meer 'flexibele gebiedsregie'.

Het ontwikkelplan voor Schieoevers-Noord gaat uit van in totaal 6.500 woningen en 2.000 arbeidsplaatsen, waarbij het eerste plan voorziet in 3.500 woningen in Kabeldistrict en 343 woningen in Nieuwe Haven. Op dit moment is het een bedrijventerrein. Tegelijk wordt de bestaande geluidzone van het industrieterrein grotendeels gewijzigd of opgeheven. Al in de ontwerpkenisgeving van 2022 was aangekondigd dat de bestaande geluidzone zou worden vervangen door nieuwe geluidregels voor bestaande bedrijven en nieuwe bedrijven, woningen en andere functies. Uitgangspunt daarbij is dat de milieuruimte per bedrijf op maat is, bij de meeste bedrijven gaat het daarbij om geluid. Voor bestaande en nieuwe bedrijfsactiviteiten zijn maximale geluidscontouren opgenomen die niet mogen worden overschreden. Daarmee is inzichtelijk gemaakt tot welke geluidsbelasting de bedrijfsactiviteiten per bedrijf leiden.

Het meest leerzame element van Schieoevers is echter niet de schaal, maar de methode. Bij de planvorming is de gemeente Delft met bedrijven in gesprek gegaan over hun huidige bedrijfsvoering, uitbreidingsplannen en verwachte groei. Daarbij werd erkend dat niet alles tegelijk kan: een structureel geluidsintensieve evenementenlocatie en een dicht stedelijk woon-werkgebied zijn niet onbeperkt verenigbaar. En ook waar het nu schuurt.

Die aanpak heeft twee grote voordelen. Ten eerste komt de feitelijke spanning tussen wonen en werken eerder op tafel dan wanneer alleen met abstracte categorieën wordt gewerkt. Ten tweede dwingt zij de gemeente om expliciet te bepalen welke bestaande bedrijven zij werkelijk wil behouden en welke groei zij bereid is te faciliteren. Maar Schieoevers toont tegelijk de prijs van die aanpak. De planvorming kende meerdere herstelbesluiten, StAB-onderzoek (dat is onafhankelijk deskundigenonderzoek uitgevoerd door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak dat technisch en milieukundig onderzoek doet ter ondersteuning van de rechter) en langdurige procedurele spanning. In het raadsvoorstel voor het herstelbesluit werd benadrukt dat de uitgangspunten niet wijzigden: bestaande bedrijven mochten niet worden beknot en hun benodigde groeimogelijkheden moesten behouden blijven. Dat is bestuurlijk begrijpelijk, maar juridisch een hoge lat. Wie én duizenden woningen wil toevoegen én bestaande bedrijven maximale zekerheid wil bieden, moet uitzonderlijk precies zijn in normering, onderzoeken en fasering. Het bestemmingsplan is nog altijd niet onherroepelijk (zie [hier](#) voor een overzicht).



Nieuwe stijl milieuzonering begint niet met een zonekaart, maar met een analyse van spanningen tussen onder meer (bestaande) bedrijvigheid en woningbouwambities. Welke bedrijven horen functioneel bij het toekomstige gebied? Welke milieuruimte is daarvoor echt nodig? Welke deelgebieden kunnen als eerste transformeren? En waar moet de gemeente erkennen dat bepaalde ambities simpelweg niet gelijktijdig naast elkaar passen? Pas na die keuzes kan het passende juridische instrument werkelijk worden gekozen.

6. Waar staan we nu?

De Omgevingswet vermindert onderzoekslasten dus niet vanzelf. Zij maakt het mogelijk onderzoek anders te faseren, specifieker aan concrete initiatieven te koppelen en meer gebruik te maken van gebiedsgerichte normen. In transformatiegebieden met bestaande bedrijvigheid blijft vroegtijdig onderzoek naar feitelijke en juridische milieugebruiksruimte vaak noodzakelijk. De nieuwe VNG Handreiking Activiteiten en Milieuzonering verschuift het denken van milieu-categorieën en richtafstanden naar zones met gebruikruimte voor specifieke milieuthema's. Of dit ook leidt tot minder onderzoekslasten is de vraag. De nieuwe VNG-handreiking kan helpen, maar neemt het belang van bestuurlijke keuzes, zorgvuldige normering en juridische onderbouwing niet weg. Een aanvulling van de VNG handreiking 2024 met onder meer stappenplannen voor de praktijk is in de maak (zie dit [bericht](#)). Dit kan de toepassing in de praktijk verduidelijken. Het project Schieoevers Noord in Delft laat zien dat een nieuwe systematiek met maatwerk in beginsel mogelijk is, maar ook dat dit een intensief, langdurig en juridisch kwetsbaar traject is.

Literatuur

Bruinsma, R. (2024). *VNG Handreiking Activiteiten en milieuzonering*. Den Haag: VNG.

Boeve, M. (2023). Het omgevingsplan met open normen – flexibel maar ook rechtszeker? *Gebiedsontwikkeling.nu*.

Ravensteijn, R. van, Hobma, F., Boeve, M. (2026). Milieuzonering en onderzoek in de Omgevingswet: balans tussen baten en lasten. *Gebiedsontwikkeling.nu*.

Zeeuw, F. de en Hobma, F. (2012). *Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten. Case-onderzoek in opdracht van de VNG*. Delft/Den Haag: TU Delft/VNG.

Verder lezen

Hinterleitner, J. en Van 't Lam, V. (2023). Mengen van wonen en maakindustrie in de stad: juridische en stedenbouwkundige mogelijkheden, in: M.N. Boeve, F.A.M. Hobma, J.C. Verdaas (red.), *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*. Delft/s Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht.

Korsse, D. (2024). De welkome innovatie van milieuzonering, *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 2024/11.

Van der Velde, J. (2025). *Open normen in het omgevingsplan: Een onderzoek naar de juridische aanvaardbaarheid en het gebruik van bouw-, aanleg- en gebruiksregels met open normen in het omgevingsplan*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.

COLOFON

Auteurs

Prof. mr. dr. Marlon Boeve

Mr. dr. Fred Hobma

Mr. Ruda van Ravensteijn

Uitgave

Leerstoel gebiedsontwikkeling

Faculteit Bouwkunde Technische Universiteit Delft

Julianalaan 134

2628 Delft

Fotoverantwoording

Shutterstock (p. 11, 23, 24, 33, 36, 37, 58, 61, 86, 98, 99, 109)

Gemeente Meppel en Rho adviseurs (p. 78)

Wikimedia Commons, foto: Michel1971 (CC BY-SA 4.) (p. 112)

Ontwerp en opmaak

Volta, Utrecht

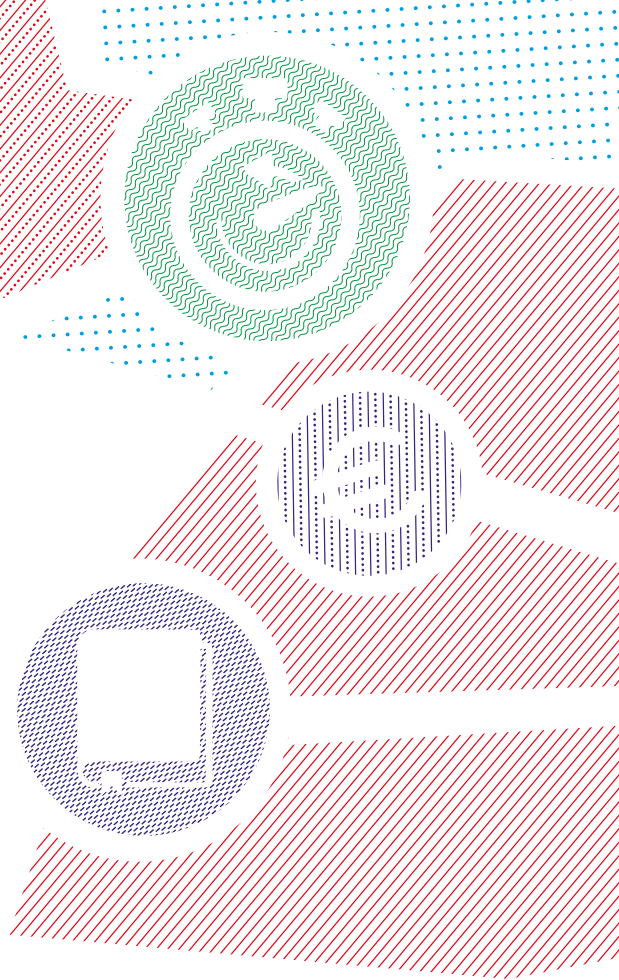
Zarah Ursinus

De leerstoel omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling wordt mede mogelijk gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wij danken graag alle inleiders en deelnemers aan de thematafels Omgevingsrecht & transformatiegebieden.

ISBN

978-94-6518-383-1



**Leerstoel
Gebiedsontwikkeling**

ISBN
978-94-6518-383-1