



Factsheet

Behandelen van initiatieven tijdens de overgangsfase

Wijzigen of afwijken van het omgevingsplan?

I Inleiding

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet staan er voor gemeenten twee routes open om initiatieven¹ – zoals woningbouwplannen – mogelijk te maken:

1. wijzigen van het omgevingsplan; of
2. afwijken van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit² (hierna: buitenplanse opa).

In deze factsheet worden de kenmerken van beide routes toegelicht. Aan de hand hiervan kunt u zelf een keuze maken voor een route. De aandacht richt zich op initiatieven die tijdens de overgangsfase worden ingediend. De overgangsfase is de periode tot in ieder geval 2029³, waarin gemeenten het omgevingsplan van rechtswege moet omzetten naar een permanent omgevingsplan. Daarnaast wordt aandacht besteed aan initiatieven die volgens het oude recht moeten worden afgerond, omdat deze voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gestart.

Het is goed om te beseffen dat aan beide routes inhoudelijk dezelfde eisen worden gesteld. Voor zowel een besluit tot wijziging van het omgevingsplan als voor een buitenplanse opa geldt dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit criterium is een overkoepelend criterium, net als het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' zoals we dat kennen uit de Wet ruimtelijke ordening. Kort gezegd kan worden gesteld dat een evenwichtige toedeling van

¹ De scope is beperkt tot veel voorkomende particuliere initiatieven op gemeentelijk niveau, zoals woningbouwplannen, de uitbreiding van een bedrijventerrein etc. Beleidsinitiatieven die een wijziging van het omgevingsplan met zich meebrengen worden niet behandeld in deze factsheet.

² In deze factsheet staat de buitenplanse omgevingsplanactiviteit centraal. Ofwel een 'andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan'. Dit kan een activiteit zijn waarvoor het omgevingsplan geen regels bevat (en dus verboden is) of een activiteit die expliciet verboden is.

³ Momenteel wordt gezien of deze datum aanpassing behoeft, omdat de inwerkingtreding van de Omgevingswet met één jaar is uitgesteld tot 1-1-2022.

functies aan locaties is verbreed naar alle onderdelen van de fysieke leefomgeving⁴. Daarnaast moet voldaan worden aan de instructieregels van het Rijk (Besluit kwaliteit leefomgeving) en de provincie (omgevingsverordening). Voor beide routes geldt dat naarmate de inbreuk op de geldende (gebruiks)doelen groter is de motiverings- en onderzoekslasten navenant toenemen.

II Kenmerken wijzigen omgevingsplan versus afwijken omgevingsplan

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste inhoudelijke en procedurele kenmerken van beide routes opgenomen. Op basis hiervan kunt u een goede afweging maken of u een initiatief mogelijk wilt maken door het omgevingsplan te wijzigen of door hiervan af te wijken.

Kenmerk	Wijzigen omgevingsplan	Afwijken omgevingsplan
Bedoeld voor	- Concrete initiatieven en plannen die nog uitwerking behoeven. Er kan een gedetailleerde of globale regeling worden opgesteld en alles wat daar tussen in zit. - Initiatieven waarbij gelijktijdig een aanpassing van de lokale regelgeving nodig is ter voldoening aan instructieregels, beleid of om de uitvoerbaarheid te kunnen aantonen. Bijvoorbeeld afschalen van de gebruikruimte van omliggende bedrijven om woonbebouwing mogelijk te kunnen maken.	Concrete projecten op basis van een uitgewerkt plan (Definitief Ontwerp), waarbij het niet nodig is om de regels van naastgelegen percelen aan te passen (bijvoorbeeld afschalen van een milieucategorie) of mogelijkheden in het omgevingsplan op de locatie te schrappen of de bestaande regels te wijzigen
Rechtskarakter	Algemene regels (= herhaalde toepassing mogelijk).	Beschikking (= eenmalige toestemming om activiteit uit te voeren).
Inhoudelijke vereisten	- Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 2.4 Ow); - Instructieregels (art. 2.22 / 2.24 Ow) en instructies (art. 2.33 / 2.34 Ow) van provincie en Rijk.	- Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 2.4 Ow); - Instructieregels (art. 2.22 / 2.24 Ow) en instructies (art. 2.33 / 2.34 Ow) van provincie en Rijk.
Bevoegd gezag	- Gemeenteraad; - College van B&W als het initiatief valt onder een categorie waarvoor een delegatiebesluit is genomen.	- College van B&W; - Adviesrecht in door gemeenteraad aangewezen gevallen (art. 16.15a, onder b Ow (art. 4.21 Ob), en 16.15b Ow).
Procedurele aspecten	De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is van toepassing (26 weken).	De reguliere procedure is van toepassing (8 weken + eenmalig verlengen met 6 weken = 14 weken)⁵, tenzij - MER moet worden gemaakt (art. 16.50 Ow); - Sprake is van een bij AMvB aangewezen geval (art. 16.65 lid 1 Ow); - Op verzoek of met instemming aanvrager (art. 16.65 Ow lid 1); of - Beslissing bevoegd gezag (art. 16.65 Ow lid 4) vanwege aanzienlijke gevolgen en mogelijke bedenkingen van belanghebbenden. Als sprake is een van de genoemde gevallen wordt het besluit voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb.
Participatie	Bij de kennisgeving van het voornemen tot vaststellen van het omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken bij de voorbereiding. Bij de vaststelling wordt aangegeven hoe deze partijen zijn betrokken en wat daarvan het resultaat is (art. 10.2 Ob).	- Participatie als aanvraagvereiste. Bij de aanvraag wordt door de initiatiefnemer aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Als dit het geval is wordt ook aangegeven hoe deze partijen zijn betrokken en wat de resultaten zijn (art. 7.4 Or). - De gemeenteraad kan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. In dat geval moet de aanvrager een participatieproces vormgeven en aangegeven wat met de resultaten is gedaan (art. 16.55 lid 7 Ob).

4 In de literatuur is opgemerkt dat evenwichtig reguleren van activiteiten impliceert: "een locatiegerichte benadering waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke wijze wordt verdeeld, ingericht en benut.", aldus F.A.G. Groothuise en H.J. de Vries, in 'Na 55 jaar (?) 'goede ruimtelijke ordening' naar 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties': oude wijn in nieuwe zakken?' in *Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap, Vriendenbundel voor prof. mr. J. Struikma, Den Haag, IBR, 2019*.

5 Deze termijn wordt met 4 weken verlengd als instemming nodig is van een ander bestuursorgaan op grond van 16.16 Ob.

Kenmerk	Wijzigen omgevingsplan	Afwijken omgevingsplan
Inwerkingtreding	4 weken na bekendmaking (art. 16.78 Ow), tenzij in het omgevingsplan een later tijdstip is bepaald.	De dag na bekendmaking (art. 16.79 Ow).
Bezwaar- en beroepsmogelijkheden	• Zienswijze door een ieder op ontwerpbesluit. • Beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (beroep in eerste en enige aanleg).	Bezwaarfase en vervolgens beroep in twee instanties: 1. Bezwaar op besluit; 2. Beroep bij de rechtbank; 3. Hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als het besluit wordt voorbereid met toepassing van afd. 3.4 Awb vervalt de eerste stap (bezwaar).
Relatie met tijdelijk deel omgevingsplan	Het tijdelijk deel wordt in beperkte mate aangepast. 1. afhankelijk van het type initiatief wordt in het permanente deel van het omgevingsplan een voorrangsregeling opgenomen (die de betreffende onderdelen van het omgevingsplan tijdelijk deel buiten toepassing verklaart), of 2. vervalt het bestemmingsplan voor het gebied als geheel of gedeeltelijk (= pons). Daarnaast kunnen regels uit de bruidsschat voor het gebied worden aangepast en worden overgezet naar het permanente deel van het omgevingsplan en kunnen regels uit verordeningen worden geïntegreerd. Er geldt géén verplichting om een volwaardig omgevingsplan voor de locatie (postzegel) te maken. Stap voor stap wordt toegewerkt naar het permanente omgevingsplan.	Tijdelijk deel blijft intact (het bestemmingsplan inclusief de bestaande mogelijkheden wordt gehandhaafd, omdat hier eenmalig van wordt afgeweken. Ook blijft de bruidsschat in zijn geheel in stand).
Relatie met de standaarden (STOP/ TPOD)	Het te wijzigen deel van het omgevingsplan moet voldoen aan de standaarden (STOP/TPOD). In het wijzigingsbesluit wordt o.a. aangegeven welke bestemmingsplannen uit het tijdelijk deel geheel of gedeeltelijk komen te vervallen. Als een deelgebied uit een bestemmingsplan wordt geknipt wordt dit 'pons' genoemd. Alle bestemmingen, aanduidingen en regels voor het betreffende gebied komen dan te vervallen en worden niet meer getoond in de overbruggingsfunctie. Het ontwerpbesluit en het vaststellingsbesluit en geconsolideerde versie van het omgevingsplan worden in het DSO-lv gepubliceerd.	Net als in de huidige praktijk verloopt de kennisgeving van een aanvraag om een buitenplanse opa en een verleende buitenplanse opa via twee sporen: 1. Publicatie in het elektronisch gemeenteblad via DROP⁶; en 2. Publicatie van de kennisgeving van een verleende buitenplanse opa in het DSO-lv (net als de huidige afwijkvergunning ex art. 2.12, eerste lid, onder 3). Dat gebeurt door het vaststellingsbesluit aan een contour (locatie/werkingsgebied) te koppelen. Kennisgeving van het ontwerpbesluit (bij toepassing afd. 3.4 Awb) in het DSO-lv is niet verplicht.

Route 1: wijzigen van het omgevingsplan

De keuze voor route 1 (wijzigen omgevingsplan) betekent dat u een nieuw stukje omgevingsplan opstelt dat het tijdelijke deel geheel of gedeeltelijk vervangt. U bent daarbij niet verplicht om het omgevingsplan voor de betreffende locatie (de postzegel) helemaal te vullen. Lokale verordeningen, maar ook de bruidsschat mag u met rust laten. Dit is prettig, omdat u voor de betreffende locatie anders erg veel keuzes zou moeten maken. Keuzes waarvoor u wellicht meer tijd nodig hebt, omdat deze ook gevolgen hebben voor de rest van (de inrichting) van het omgevingsplan. Wel geldt onverkort de resultaatverplichting uit art. 2.4 van de wet, namelijk dat het geheel aan regels dat voor een locatie geldt in ieder geval een evenwichtige toedeling van functies aan locaties tot gevolg moet hebben. Tevens moet voldaan worden aan de instructieregels van het Rijk (Besluit kwaliteit leefomgeving) en de provincie (omgevingsverordening). In de overgangsfase doet het daarbij niet ter zake waar de regels over activiteiten staan: in een lokale verordening, het permanente omgevingsplan of in het tijdelijk deel. Uiteraard heeft het vanuit het oogpunt van inzichtelijkheid en kenbaarheid wel de voorkeur dat regels zoveel mogelijk worden geïntegreerd in het permanente omgevingsplan.

⁶ DROP staat voor Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties.

Route 2: omgevingsplanactiviteit voor buitenplannen afwijken

Een belangrijk kenmerk van route 2 is dat u het tijdelijk deel van het omgevingsplan niet hoeft aan te passen. Dit neemt niet weg dat het tijdelijk deel inhoudelijk wel een belangrijke rol speelt. Zoals eerder vermeld geldt dat naarmate de afwijking van het tijdelijk deel – en daarmee van de (gebruiks)doelen die voor een locatie gelden – groter is, er zwaardere eisen worden gesteld aan de motivering. Ook is het waarschijnlijk dat de gemeenteraad in dat geval nauwer betrokken wil zijn bij de besluitvorming, bijvoorbeeld door het adviesrecht van toepassing te verklaren of door participatie verplicht te stellen. Ten slotte is het minder vanzelfsprekend dat besluitvorming in dergelijke gevallen met de reguliere procedure (8 weken) wordt voorbereid, maar dat in plaats hiervan afdeling 3.4 Awb van toepassing wordt verklaard (26 weken).

Beredeneerd kan worden dat er een moment komt waarop het systematisch (samenhang instrumenten) en juridisch gezien gewenst is om het spoor van een planwijziging te volgen. Dit geldt voor initiatieven die niet binnen de doelen en oogmerken van de oorspronkelijke regels passen en die beleidsmatig ook (nog) niet onderbouwd kunnen worden. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de vaststelling van nieuwe geuremissiewaarden voor een individueel bedrijf. Het bedrijf kan hierdoor uitbreiden, maar toekomstige plannen voor de ontwikkeling van het gebied als gemengd woon-werkgebied worden hiermee doorkruist. In dergelijke gevallen is het gewenst dat de gemeenteraad een integrale afweging (en heroverweging) maakt en dus de route van een wijziging van het omgevingsplan wordt gevolgd. De beleidscyclus vereist ook dat het beleid wordt aangepast op de uitvoering en evaluatie daarvan. Een andere mogelijke optie is een buitenplanse opa met advies van de gemeenteraad, waarbij relevant is of een dergelijke afwijking binnen vijf jaar alsnog in het omgevingsplan ingepast kan worden. Gelet op bovenstaande is het belangrijk dat u nu al - samen met de gemeenteraad - over deze vraagstukken nadenkt. Meer informatie kunt u vinden in de factsheet 'Rol gemeenteraad bij afwijkingen van het omgevingsplan' en het VAR-preadvies 'Maatwerk in het bestuursrecht' (2020), pagina 158-172.

III Besluitonderdelen en technische aspecten

Het meest in het oog springende verschil tussen beide routes is dat een besluit tot wijziging van het omgevingsplan naast een 1) motivering vergezeld gaat van 2) regels, al dan niet in combinatie met een 3) artikelsgewijze toelichting.

Motivering

Net als onder het huidige recht bestaat de motivering uit de vaststellingsdocumenten (raadsvoorstel- en besluit voor route 1 en collegeadvies- en besluit/beschikking voor route 2, eventueel aangevuld met het advies van de gemeenteraad) en een onderbouwing. De onderbouwing kan bestaan uit de ingevulde [ontwerp vragen voor het omgevingsplan](#).

In het wijzigingsbesluit (route 1) wordt aangegeven welke nieuwe regels worden toegevoegd aan het (definitieve) omgevingsplan en welke regels uit het tijdelijk deel komen te vervallen. Vaak zal dat een combinatie zijn van het geheel of gedeeltelijk laten vervallen van een bestemmingsplan en regels uit de bruidsschat. Als regels uit de bruidsschat komen te vervallen of worden aangepast, leidt dat per definitie tot een aanpassing van het werkingsgebied. Daar waar regels zijn vervallen of aangepast, is de bruidsschat niet meer van toepassing (maar geldt alleen nog het permanente omgevingsplan). Anders dan bij de bruidsschat is het technisch niet mogelijk het tijdelijke omgevingsplan (waaronder het bestemmingsplan) op regelniveau aan te passen, bijvoorbeeld door een begrip te laten vervallen of een aanduiding weg te strepen. Het is technisch alleen mogelijk alle regels tegelijkertijd (hoofdstuk 1-4 van de planregels) te laten vervallen. Dit kan door van het plangebied een deel te laten vervallen voor een locatie (door er als het ware een hap uit te nemen); als het bestemmingsplan betrekking heeft op een groter gebied dan waarop het initiatief betrekking heeft. Dit wordt 'pons' genoemd. Valt het werkingsgebied van het initiatief en het bestemmingsplan samen dan vervalt het bestemmingsplan geheel en is het niet meer zichtbaar in de overbruggingsfunctie. Meer informatie hierover kan worden gevonden in paragraaf 6.4.28 van het Toepassingsprofiel omgevingsplan (versie 1.0). Thematische aanpassing is daarnaast mogelijk, in die zin dat in de regeling van de wijziging aan de hand van voorrangsregels kan worden bepaald dat regels uit het tijdelijke omgevingsplan (waaronder het bestemmingsplan) worden aangevuld of gewijzigd, naar analogie zoals dat nu gebeurt met parapluperzieningen.⁷

De regels

Dit besluitonderdeel is alleen van toepassing op route 1 (wijzigen omgevingsplan). Het bestaat in ieder geval uit de regeltekst(en) en de daarbij behorende geografische informatieobjecten die de locaties vastleggen. Bij dit tweede deel kunnen

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 3 van de Parapluperziening Parkeernormen 2018 van de gemeente Sliedrecht of artikel 1.7 van het bestemmingsplan Winkeldiversiteit Centrum van de gemeente Amsterdam

bijlagen worden gevoegd. Zoals hiervoor al vermeld wordt in het besluit aangegeven welke regels uit het tijdelijk deel komen te vervallen of worden gewijzigd. In de context van een gebiedsontwikkeling ligt het voor de hand en kan het noodzakelijk zijn om ook met de bruidsschat aan de slag te gaan (regels selecteren, schrappen en/of aanpassen). Bijvoorbeeld door andere geluidwaarden toe te passen dan die worden genoemd in tabel 2.3.4.2a van de bruidsschat, omdat het gebiedsdoel is om een gemengd woon-werk gebied tot stand te brengen. Hier is het passend om meer geluid op de gevel van geluidgevoelige gebouwen toe te staan.

Artikelsgewijze toelichting

Ten slotte kunnen de regels worden voorzien van een artikelsgewijze toelichting (route 1). Dit is facultatief, maar wel aan te raden.

IV Overgangsrecht voor bestemmingsplannen en afwijkvergunningen

Initiatieven die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet in gang zijn gezet mogen volgens het oude recht worden afgerond. Voor bestemmingsplannen geldt dat uiterlijk op de dag voor inwerkingtreding van de wet (31 december 2021) een ontwerpbestemmingsplan ter visie moet zijn gelegd (art. 4.6, tweede lid, Invoeringswet Omgevingswet). Voor vergunningen geldt dat het moment van aanvragen bepalend is of de procedure volgens het oude recht mag worden afgerond (art. 4.3 Invoeringswet Omgevingswet), een aanvraag die is ingediend voor of uiterlijk op 31 december 2021 wordt behandeld volgens het oude recht.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen geen nieuwe wijzigings- of uitwerkingsplannen meer in procedure worden gebracht. Er kan alleen gebruik worden gemaakt van in het tijdelijk deel opgenomen wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten door een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit aan te vragen. De gemeenteraad heeft in dat geval geen adviesrecht.

Samenvatting

- De keuze tussen wijzigen of afwijken van het omgevingsplan is sterk afhankelijk van de mate van concreetheid van een initiatief en/of de gewenste flexibiliteit. Afwijken van het omgevingsplan is voorbehouden aan concrete initiatieven (geen of weinig flexibiliteit mogelijk). Het omgevingsplan kan zowel worden ingezet bij concrete als nog nader uit te werken initiatieven waarbij het belangrijk is om flexibiliteit te bieden.
- De voorbereidingstijd van beide routes is vergelijkbaar. Met het oog op een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' moet het initiatief beleidsmatig worden onderbouwd en moeten doorgaans meerdere onderzoeken worden uitgevoerd op het vlak van natuur, milieu en gezondheid. Hierin verschillen beide routes niet van elkaar.
- De wettelijke besluitvormingsprocedure van een buitenplanse opa (8 weken) is korter dan die van een wijziging van het omgevingsplan (26 weken), maar bedacht moet worden dat de wet diverse uitzonderingen bevat als gevolg waarvan alsnog de uitgebreide procedure (26 weken) van toepassing kan zijn. Dit geldt bijvoorbeeld als een MER moet worden gemaakt of als er sprake is van een activiteit met aanzienlijke effecten voor de fysieke leefomgeving of als veel bezwaren worden verwacht. Juist bij het type initiatieven dat in deze factsheet centraal staat (gebiedsontwikkelingen) zal dit laatste vaak het geval zijn. Voor een buitenplanse opa geldt dat bezwaar nog mogelijk is en beroep in twee instanties (het kan dus langer duren voor het besluit onherroepelijk is), bij een wijziging van het omgevingsplan kan een zienswijze binnen de 26 weken termijn worden ingediend en is alleen beroep bij de Raad van State mogelijk.
- Voor beide routes geldt dat u zich – samen met de gemeenteraad – nu al kunt voorbereiden. Vragen die u kunt beantwoorden zijn (niet limitatief):
 - Hoe richt ik het definitieve omgevingsplan in en hoe bouw ik het op?
 - Op welke categorieën initiatieven is het adviesrecht van toepassing en/of is participatie verplicht (door de gemeenteraad te beantwoorden)?
 - Welke categorieën initiatieven worden voorbereid met de uitgebreide procedure (door college van B&W te beantwoorden)?
- Publieksparticipatie is op wetsniveau verplicht gesteld voor route 1 (wijzigen omgevingsplan). Het is de gemeenteraad die bepaalt of publieksparticipatie ook verplicht is als van het omgevingsplan wordt afgeweken. Het is afwachten hoe gemeenteraden hiermee omgaan.
- Het nieuwe stukje omgevingsplan moet voldoen aan de standaarden die zijn opgenomen in de STOP/TPOD. In het DSO-lv wordt de geconsolideerde versie van het omgevingsplan getoond, waarin de wijziging is verwerkt. Tevens worden in het DSO-lv zowel de kennisgeving van het ontwerpbesluit als het definitieve besluit gepubliceerd. Voor een buitenplanse opa geldt alleen de verplichting om de kennisgeving van een verleende vergunning in het DSO-lv te publiceren.

Bijlage 1: voorbeelden

De keuze voor route 1 of 2 is sterk afhankelijk van het type initiatief en de mate waarin van het tijdelijk deel (het bestemmingsplan) wordt afgeweken. Hieronder worden enkele voorbeelden uitgewerkt, met als rode lijn dat naarmate de inbreuk op de oorspronkelijke oogmerken en doelen van de regels groter is, er meer aanleiding is om het initiatief mogelijk te maken via een wijziging van het omgevingsplan.

Casus 1: Overschrijden bouwvlak

Een middelgroot aannemersbedrijf wil een nieuwe loods bouwen. Het initiatief is in strijd met het tijdelijk deel, omdat de loods gedeeltelijk buiten het bouwvlak is gesitueerd. Het bouwvlak biedt weliswaar ruimte voor nieuwe bebouwing, maar is zodanig gesitueerd dat hier geen doelmatig gebruik van kan worden gemaakt. In een dergelijk geval kan zowel route 1 als 2 worden gekozen. In dit geval ligt route 2 (afwijken) het meest voor de hand, omdat:

- de inbreuk op de oogmerken van de oorspronkelijke regel gering is (stedenbouwkundig zijn er geen bezwaren tegen het initiatief en de fysieke leefomgeving in het gebied wordt niet ingrijpend gewijzigd door de overschrijding van het bouwvlak);
- het initiatief wordt via route 2 sneller mogelijk gemaakt, omdat a) de reguliere procedure van toepassing is (8 weken), b) het adviesrecht van de gemeenteraad waarschijnlijk niet van toepassing is en c) er vermoedelijk ook geen participatieverplichting geldt.

Casus 2: Nieuwe woning in lintbebouwing

Langs een doorgaande weg met woningen bevinden zich enkele open plekken (onbenutte percelen). In het tijdelijk deel is een gedetailleerde bestemmingsregeling van toepassing. De bestaande woningen zijn voorzien van een bouwvlak met de bestemming wonen. De onbenutte percelen hebben een tuinbestemming. Een van de eigenaren heeft het plan opgevat om op een open plek (met de bestemming tuin) een woning te bouwen. In vergelijking met de eerste casus is in de inbreuk op het doel van de oorspronkelijke regels groter (het wijkt af van de oogmerken van de regel om gebruik als 'tuin' toe te staan), maar het initiatief past wel binnen de omgevingsvisie en de gebiedskarakteristiek (woonlint). In de praktijk zal een dergelijk initiatief de nodige voorbereidingstijd vragen, omdat vaak meerdere onderzoeken moeten worden verricht en publieksparticipatie voor de hand ligt. Beide routes staan in dit geval open en aan beide routes kleven voor- en nadelen. Korthedshalve wordt daarvoor verwezen naar de conclusie op pagina 6.

Casus 3: gebiedsontwikkeling (transformatie).

Aan de rand van het centrum en aan de oever van het water bevindt zich een kleinschalig bedrijventerrein met een hoge milieucategorie. De gemeente wil het gebied transformeren tot gemengd woon-werkgebied. Om dit doel te bereiken is het noodzakelijk dat de toegestane bedrijfcategorieën worden verlaagd en dat per bedrijf geluidsnormen worden vastgelegd. Daarvoor is vereist dat het tijdelijk deel wordt aangepast (afwaarderen van de milieucategorie) en het definitieve omgevingsplan wordt aangevuld met regels die de gewenste ontwikkelingen mogelijk maken en nieuwe regels voor de bestaande bedrijvigheid. Route 2 (afwijken) is daarmee per definitie afgesneden, omdat het tijdelijk deel intact blijft. Ook is route 1 het meest logisch, omdat de gemeenteraad zich doorgaans over dergelijke grote initiatieven wil kunnen uitspreken.