

Algemene toelichting

Toelichting Omgevingsplan gemeente Zeist

1 Inleiding

1.1 Het omgevingsplan

Dit is de toelichting op het omgevingsplan van de gemeente Zeist. Met het omgevingsplan wordt uitvoering gegeven aan de verplichtingen van de nieuwe Omgevingswet. Het omgevingsplan is op gemeentelijk niveau het nieuwe juridisch ordeningsinstrument als het gaat om de zorg voor de fysieke leefomgeving en de regulering van activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Binnen het stelsel van het omgevingsrecht is het omgevingsplan voor burgers en bedrijven primair bepalend voor de vraag welke activiteiten op welke locatie, en onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden. Het omgevingsplan komt daarmee in de plaats van alle afzonderlijke bestemmingsplannen. Ook een deel van de gemeentelijke verordeningen gaat op in het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor een groot deel van de milieu- en bouwregels die voorheen door het Rijk werden gesteld, maar op 1 januari 2024 als een 'bruidsschat' aan gemeenten zijn overgedragen. Daardoor zijn deze bruidsschatregels nu decentrale regels die door gemeenten kunnen worden aangepast.

1.2 De Toelichting op het integrale omgevingsplan

De toelichting op het integrale omgevingsplan bevat een algemeen deel en een artikelsgewijs deel. In het algemene deel van de toelichting wordt inzicht gegeven in de juridische aard en opbouw van het omgevingsplan. Daarbij wordt ook ingegaan op de wetgeving die aan het omgevingsplan ten grondslag ligt en op de doelstellingen daarvan. Om juridische keuzes die in het omgevingsplan worden gemaakt te onderbouwen, wordt stilgestaan bij de mogelijkheden en verplichtingen die de Omgevingswet voor de opbouw van het omgevingsplan biedt en stelt.

Waar in het algemene deel met betrekking tot de regels allerlei algemene uitgangspunten, doelen en principes worden toegelicht, wordt in het artikelsgewijs deel (voor zover nodig) per artikel uitgelegd wat de concrete strekking ervan is, en met het oog op welke specifieke doelen de regels in het artikel zijn gesteld. In sommige gevallen bevat die artikelsgewijze uitleg ook een juridische of beleidsmatige onderbouwing.

Omdat het DSO en de website overheid.nl vooralsnog niet voorzien in een functie waarmee per artikel is terug te halen op welke datum dat artikel in het omgevingsplan is toegevoegd of gewijzigd, zal voorlopig in de artikelsgewijze toelichting ook het besluitnummer en de vaststellingsdatum van de desbetreffende bepaling worden opgenomen. Op die wijze is de motivering voor de desbetreffende wijziging ook per artikel terug te vinden.

De toelichting van het omgevingsplan wordt met elke wijziging van het omgevingsplan aangepast, uitgebreid of aangevuld. In het Omgevingsloket bij 'Regels op de kaart' is de geconsolideerde versie van de toelichting beschikbaar waarin alle vastgestelde wijzigingen van de toelichting zijn verwerkt.

1.3 De Motivering van een wijziging van het omgevingsplan

Elke wijziging van het omgevingsplan is voorzien van een motivering. In deze motivering staat de bestuurlijke en juridische onderbouwing van het desbetreffende afzonderlijke wijzigingsbesluit. De regels van het omgevingsplan moeten nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) en mogen niet in strijd zijn met de instructieregels van het rijk in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de instructieregels van de provincie in de provinciale omgevingsverordening. Het zijn deze wijzigingsbesluiten waarmee het omgevingsplan of delen ervan in werking treden. Dit leidt tot rechtsgevolgen. Die rechtsgevolgen moeten zowel bestuurlijk als juridisch worden gemotiveerd. Dat gebeurt in de motivering bij het wijzigingsbesluit.

De motivering van een wijzigingsbesluit wordt gepubliceerd op de website overheid.nl. In het Omgevingsloket is de motivering van een wijzigingsbesluit te vinden door bij Regels op de kaart, onder kenmerken bij publicatie door te klikken op het linkje naar overheid.nl voor het achterliggende besluit. Zie de schermafdruck hierna.

Omgevingsplan gemeente Zeist

Omgevingsplan Gemeente Zeist 

minder kenmerken ^

Opschrift	Omgevingsplan gemeente Zeist
Identificatie	/akn/nl/act/gm0355/2020/omgevingsplan

Besluitinformatie

Gepubliceerd	21-12-2023
In werking	02-01-2024
Publicatie	Bekijk regeling op overheid.nl  voor achterliggende besluiten.

Schermafdruck Omgevingsloket

1.4 Regelingen naast het omgevingsplan

Niet alle voor een burger relevante regels komen echter in het omgevingsplan terecht. Naast het omgevingsplannen blijven er ook regelingen bestaan van Rijk, provincie en waterschappen, die rechtstreeks bindende regels bevatten. Zo bevat het Besluit bouwwerken leefomgeving algemene regels over bouwwerken, die rechtstreeks gelden voor elke burger die wil bouwen en gelden naast de regels in het Omgevingsplan gemeente Zeist. Naast het omgevingsplan zullen ook andere gemeentelijke regels van toepassing blijven. Verordeningen kunnen ook regels bevatten over onderwerpen of activiteiten die 'aanleunen' tegen de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening, de Huisvestingsverordening en de Bomenverordening.

2 Opbouwen van het integrale omgevingsplan

2.1 Kwaliteit fysieke leefomgeving centraal

Voor het opbouwen van het integrale omgevingsplan van de gemeente Zeist worden de uitgangspunten gehanteerd zoals in het algemeen deel van deze toelichting beschreven.

In het omgevingsplan staan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal en de regulering van activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor die kwaliteit.

Het omgevingsplan bevat niet alleen regels over bouwen en het gebruik van gronden en bouwwerken, maar ook regels over andere activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, zoals milieubelastende activiteiten in de vorm van het geluid van het verkeer op wegen of activiteiten van bedrijven.

De regels die in het omgevingsplan worden gesteld hebben betrekking op de fysieke leefomgeving en op activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor die fysieke leefomgeving. Regels die betrekking hebben op bijvoorbeeld de openbare orde of belastingen, of die hun grondslag hebben in de Gemeentewet, komen niet in het omgevingsplan te staan.

2.2 Eén integraal omgevingsplan voor heel Zeist

Anders dan een bestemmingsplan wordt het omgevingsplan niet meer voor een beperkt gebied van de gemeente en een bepaalde periode vastgesteld. Het omgevingsplan geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente Zeist. De wet gaat uit van één consistent en samenhangend omgevingsplan. Dit 'integrale omgevingsplan' wordt als het ware voor onbepaalde tijd vastgesteld, maar kan dagelijks worden gewijzigd.

Verwezen wordt naar het onderwerp 'transitiefase van tijdelijk naar integraal omgevingsplan' in paragraaf 2.6 van deze toelichting.

2.3 Stap voor stap bouwen aan het omgevingsplan

Het 'integrale omgevingsplan' wordt niet in één keer vastgesteld. Daarvoor is het omgevingsplan te veelomvattend. Zo moet het omgevingsplan onder meer alle bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, delen van gemeentelijke verordeningen en een groot aantal rijksregels vervangen. De overgang naar één omgevingsplan voor heel Zeist in een keer zou een te grootschalige

wijziging van het gemeentelijke omgevingsrecht zijn. Deze overgang, ofwel “transitie”, zal daarom stap voor stap worden uitgevoerd, per deelgebied en/of per thema.

2.4 Elke stap is een wijziging van het omgevingsplan

Elke stap is een wijziging van de laatste versie van het ‘integrale omgevingsplan’. Er is dus steeds sprake van een wijziging van het omgevingsplan, en niet van het telkens vaststellen van een nieuw omgevingsplan. Het wijzigingsbesluit van de gemeenteraad (of ingeval van delegatie het college) gaat alleen over de desbetreffende wijziging.

Als er een wijziging van het plan gewenst is, worden uitsluitend de wijzigingen ten opzichte van de voorgaande versie van het ‘integrale omgevingsplan’ door de gemeenteraad vastgesteld. Dit doet de raad door middel van wijzigingsbesluiten. Dit wijzigingsbesluit kan worden genomen per deelgebied, per thema of per locatie (bijvoorbeeld de locatie van een nieuwe ontwikkelingen).

2.5 Het omgevingsplan van rechtswege

Bij de start van de bouw aan het integrale omgevingsplan is er al een ‘omgevingsplan van rechtswege’. Op 1 januari 2024 hebben alle gemeenten namelijk het omgevingsplan van rechtswege gekregen van het rijk. Zie de inhoudsopgave van het omgevingsplan van rechtswege in de figuur hierna.

figuur: Inhoudsopgave omgevingsplan van rechtswege

Omgevingsplan gemeente Zeist ^

Plekinfo **Overzicht** Regels Toelichting

Niveaus: H Afd §¹ §² Art

- Hoofdstuk 1 ALGEMENE BEPALINGEN**
- Hoofdstuk 2 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 3 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 4 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 5 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 6 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 7 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 8 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 9 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 10 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 11 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 12 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 13 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 14 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 15 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 16 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 17 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 18 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 19 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 20 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 21 [gereserveerd]
- Hoofdstuk 22 ACTIVITEITEN**
- Hoofdstuk 23 SLOTBEPALINGEN**

Dit omgevingsplan van rechtswege (ook wel: tijdelijk omgevingsplan) bestaat nu grofweg nog uit een samenvoeging van de volgende losse regels en instrumenten:

- a De ruimtelijke regels uit bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten ^[1] die geen deel uitmaken van de regelstructuur van het omgevingsplan, maar via een overbruggingsfunctie zichtbaar zijn in het Omgevingsloket (bij 'regels op de kaart').
- b De bruidsschatregels in 'hoofdstuk 22 Activiteiten' van het tijdelijke omgevingsplan. Dit zijn rijksregels die zijn verhuisd naar het gemeentelijke omgevingsplan.
- c De verordening op de afvoer van grond- en hemelwater ^[2] die niet zichtbaar is in het Omgevingsloket.

Gemeenten moeten het omgevingsplan van rechtswege (onderdeel bruidsschat) 'technisch in beheer nemen' om daar met hun eigen software in te kunnen werken. Dat heeft de gemeente Zeist op 2 januari 2024 gedaan. Daarmee is de bruidsschat nu onderdeel van het Omgevingsplan gemeente Zeist.

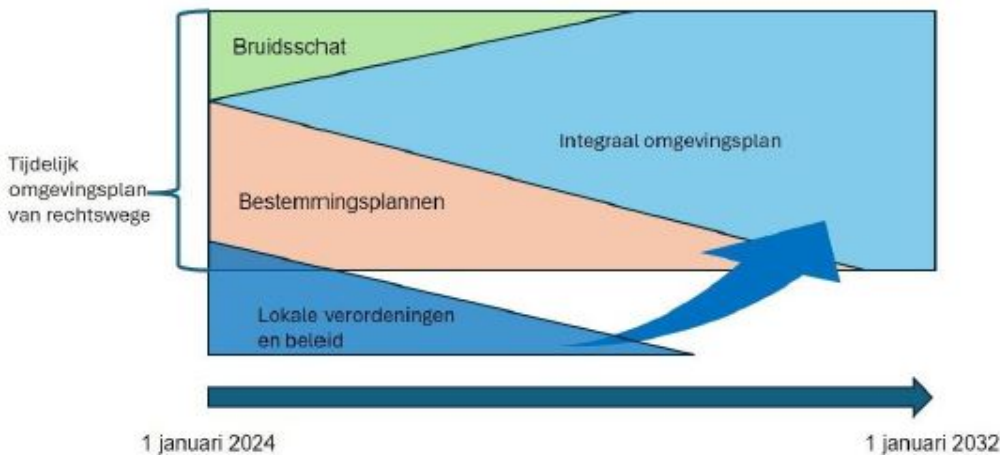
[1] Zoals bedoeld in artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet (bestemmingsplannen, beheersverordeningen, wijzigingsplannen, inpassingsplannen etc.).

[2] Zeist heeft geen andere verordeningen die van rechtswege deel uit maken van het omgevingsplan tijdelijk deel.

2.6 De transitiefase

Het Rijk geeft gemeenten tot en met in elk geval 2032 de tijd gegeven om de losse elementen van het tijdelijke omgevingsplan om te bouwen naar één 'integraal omgevingsplan'. In de figuur hierna is dat gevisualiseerd.

figuur transitie



Juridisch is er tijdens deze transitiefase sprake van één integraal omgevingsplan. Technisch is dat echter nog niet zo. In het Omgevingsloket, bij regels op de kaart, is een aantal van de losse onderdelen van het 'omgevingsplan van rechtswege' zichtbaar in de linker balk. Bij een zoekopdracht naar bijvoorbeeld de regels voor de locatie Het Rond 1 Zeist, staat het Omgevingsplan gemeente Zeist bovenaan. Onderaan staat het onderdeel bestemmingsplan 'Zeist Centrum e.o.'.

Zoeken op adres

Deze coördinaten liggen inHet Rond 1_3701HS ZeistPerceel Zeist (ZEI00) M 4226
 Verberg documenten op gekozen locatie

Bekijk: Regels Andere documenten

Gemeente Provincie Waterschap Rijk

Omgevingsplan gemeente Zeist > 

Omgevingsplan - In werking vanaf 02-01-2024

Vorbereidingsbesluit Forensische zorg > 

Vorbereidingsbesluit - vastgesteld 12-12-2023 - geheel onherroepelijk in werking

Paraplubestemmingsplan Parkeernormen Zeist > 

Bestemmingsplan - vastgesteld 11-09-2018 - geheel onherroepelijk in werking

Zeist Centrum e.o. > 

Bestemmingsplan - onherroepelijk 19-06-2013 - geheel onherroepelijk in werking

schermafdruk omgevingsloket

Deze onderdelen van het omgevingsplan van rechtswege (tijdelijk deel) zijn afzonderlijk in te zien. Het is niet mogelijk om het Omgevingsplan gemeente Zeist te openen, en daar de bestemmingsplanregels te bekijken. De regels van de ruimtelijke besluiten zoals het bestemmingsplan, zijn namelijk niet opgenomen in de regelstructuur van het omgevingsplan. Zie paragraaf [3.1](#) van deze toelichting over de wijze waarop in de regelstructuur van het omgevingsplan is aangegeven waar er (nog) ruimtelijke besluiten gelden.

2.7 Opbouwen tijdens de transitiefase

Voor het opbouwen van een integraal omgevingsplan kent de wet een belangrijke beperking. De voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in een ruimtelijk besluit ^[1], kunnen volgens artikel 22.6, eerste lid, Omgevingswet namelijk alleen alle tegelijkertijd komen te vervallen.

Uittreksel Omgevingswet

Artikel 22.6. (vervanging tijdelijk deel omgevingsplan)






[Vervalt op 01-01-2032. Zie het [overzicht van wijzigingen](#)]

- 1 Bij de vaststelling van een omgevingsplan kunnen de voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in een besluit als bedoeld in [artikel 4.6, eerste lid, onder a, b, c, g, h, i, j, k, l of m, van de Invoeringswet Omgevingswet](#) alleen alle tegelijk komen te vervallen.

www.wetten.nl

Dat is omdat deze ruimtelijke besluiten niet meer kunnen worden gewijzigd, aangezien de Wet ruimtelijke ordening (en de regelgeving die daarbij hoort) op 1 januari 2024 is vervallen. Het is om die reden niet mogelijk om bijvoorbeeld alleen de maatschappelijke

bestemming in een bestemmingsplan om te zetten naar het integrale omgevingsplan. De ruimtelijke regels kunnen voor een locatie alleen in hun geheel worden geschrapt en vervangen door nieuwe regels. Hierna zal in hoofdstuk 3 worden uitgelegd hoe een wijziging van alleen de maatschappelijke bestemming wel juridisch kan worden bereikt met een voorrangregel.

Het integrale omgevingsplan is te veel omvattend om in één keer alle ruimtelijke regels voor het gehele grondgebied van de gemeente te vervangen. In de VNG-systematiek wordt om die reden gewerkt met een gebiedsgewijze opbouw en een thematische opbouw van het omgevingsplan. Ook voor het integrale omgevingsplan van Zeist is rekening gehouden met een thematische opbouw (zoals het thema forensische zorg) en een gebiedsgewijze opbouw van het omgevingsplan.

Daarnaast zal in het integrale omgevingsplan rekening worden gehouden met het 'eigen maken' van de bruidsschat in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan, door deze regels in de transitieperiode uit de bruidsschat over te nemen, dan wel in aangepaste vorm voor het specifieke gebied vast te stellen.

Bij een wijziging van het Omgevingsplan moeten de regels uit de bruidsschat worden overgenomen of aangepast, waarbij rekening moet worden gehouden met ETFAL (evenwichtige toedeling van functies aan locaties), de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de 'Vangnetregeling Omgevingswet'^[1].

Deze bruidsschat voldoet voor specifieke locaties nog niet per definitie aan het Bkl, MER-plicht en ETFAL. Dit zal bij wijziging van het omgevingsplan getoetst moeten worden.

Bij het overzetten is een van de belangrijkste aandachtspunten het overzetten van het bouwverbod dat nu nog in hoofdstuk 22 is opgenomen (artikel 22.26^[2]). Dat kan in hoofdstuk 22 blijven staan maar kan ook op een andere plek in het integrale omgevingsplan worden opgenomen. Zolang niet alle ruimtelijke plannen zijn overgezet in het omgevingsplan, zal het bouwverbod in hoofdstuk 22 blijven staan, naast het bouwverbod dat zal worden uitgewerkt binnen het thema "bouwactiviteiten" in het integrale omgevingsplan.

Bij het verhuizen van de milieuregels wordt aangesloten bij een regionaal project in samenwerking met onder meer de omgevingsdienst.

Het kan zijn dat de regels uit de bruidsschat al zijn overgenomen in een eerdere ambtsgebiedsdekkende thematische wijziging. In dat geval is het niet nodig om deze regels in het gebiedsgerichte deel nog eens mee te nemen.

Tot slot zullen tijdens de transitieperiode en de opbouw van het integrale omgevingsplan ook nieuwe ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld woningbouwplannen) moeten worden gefaciliteerd. In de opzet van het integrale omgevingsplan zal rekening worden gehouden met het inpassen van nieuwe ontwikkelingen terwijl er nog aan de opbouw van het integrale omgevingsplan wordt gewerkt.

[1] De Vangnetregeling Omgevingswet vult de bruidsschat omgevingsplan op enkele punten aan of verduidelijkt deze. Het is een ministeriële regeling op grond van artikel 5.1, lid 3 van de Invoeringswet Omgevingswet.

[2] Let op: Bij een wijziging in hoofdstuk 22 kan dat een ander artikelnummer worden.

3 Hoe werken de regels (tijdens de transitie)?

3.1 Gebiedsgewijs opbouwen van één integraal omgevingsplan

In paragraaf 2.7 van deze toelichting is uiteengezet dat artikel 22.6, eerste lid, van de Omgevingswet, bepalend is voor de wijze waarop het integrale omgevingsplan kan worden opgebouwd. Volgens deze bepaling van de Omgevingswet kunnen de voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in een ruimtelijk besluit^[1], alleen alle tegelijkertijd komen te vervallen. In combinatie met de enorme omvang van de opgave is dat reden om in de opzet van het integrale omgevingsplan rekening te houden met een gebiedsgewijze opbouw. Bij een gebiedsgewijze opbouw worden de ruimtelijke regels van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, deelgebied voor deelgebied vervangen.

Een dergelijke gebiedsgerichte opbouw sluit echter niet aan bij het uitgangspunt in artikel 1.3 van dit integrale omgevingsplan, dat de regels van het omgevingsplan in beginsel in de hele gemeente Zeist gelden. Dat is alleen anders als het werkingsgebied in de regel zelf is beperkt, of uit de regels zelf volgt dat het geografische werkingsgebied is beperkt. Bij een gebiedsgewijze opbouw is het dus nodig om het werkingsgebied van de ruimtelijke regels in dat gebied te beperken.

Het werkingsgebied van een regel is het gebied waar de regel juridisch van toepassing is. In de viewer van 'Regels op de kaart' kan zichtbaar worden gemaakt wat het werkingsgebied is van een regel. Zo is de vergunningplicht voor de activiteit bouwwerken^[2] in artikel 22.26 van het 'tijdelijke omgevingsplan' bijvoorbeeld van toepassing in het hele grondgebied van de gemeente. Dit vroegere verbod om zonder vergunning te bouwen uit artikel 2.1 Wabo is met de bruidsschat van rechtswege in het Omgevingsplan gemeente Zeist – tijdelijk deel terecht gekomen.

[1] Zoals bedoeld in artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet (bestemmingsplannen, beheersverordeningen, wijzigingsplannen, inpassingsplannen etc.).

[2] Het vroegere verbod om zonder omgevingsvergunning te bouwen.

Voorbeeld: Werkingsgebied artikel 22.26 Omgevingsplan gemeente Zeist

Schermafdruck omgevingsloket

De hoofdregel is dat de regels van het omgevingsplan in beginsel in de hele gemeente Zeist gelden. Bij een gebiedsgewijze opbouw van het integrale omgevingsplan wordt het werkingsgebied van de regels om die reden telkens beperkt tot het desbetreffende deelgebied. Op die wijze wordt bij elk volgende deelgebied dat naar het integrale omgevingsplan is omgebouwd, het werkingsgebied van de ruimtelijke regels vergroot tot uiteindelijk alle deelgebieden zijn omgebouwd en het werkingsgebied zich uitstrekt tot het gehele grondgebied van de gemeente.

Het gevolg van deze werkwijze is wel dat er tijdens de transitiefase twee regimes met regels naast elkaar blijven bestaan. Enerzijds de nieuwe ruimtelijke regels in het nieuwe deel en anderzijds de ruimtelijke regels in het (resterende) tijdelijke deel. Het tijdelijk deel omgevingsplan is in Bijlage I bij artikel 1.1, lid 1 van het integrale omgevingsplan omschreven als: [tijdelijk deel omgevingsplan](#).

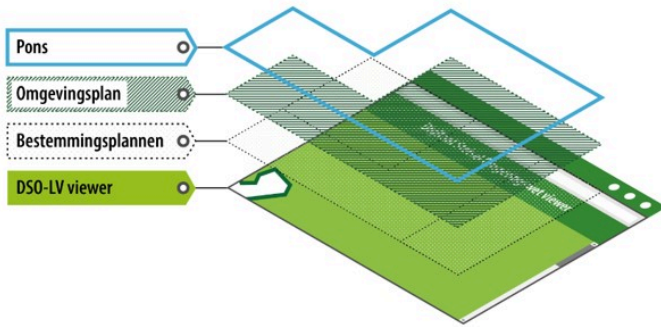
De ruimtelijke regels van het tijdelijke deel (bestemmingsplan en andere ruimtelijke besluiten) zijn echter niet zichtbaar in de regelstructuur van het integrale omgevingsplan. Om ook in regels van het integrale omgevingsplan zichtbaar te maken waar de ruimtelijke regels van het tijdelijke deel nog gelden, zullen die (resterende) deelgebieden in het integrale omgevingsplan worden opgenomen met de locatie: '**Transitie –tijdelijk deel**'. Op deze locatie zijn de ruimtelijke regels van het tijdelijke deel nog niet vervangen.

Zolang er nog geen gebiedsgewijze vervanging van ruimtelijke regels heeft plaatsgevonden, is de locatie 'Transitie - tijdelijk deel' echter nog gelijk aan het gehele grondgebied van de gemeente Zeist. In de regels staat er daarom: '*Binnen het gehele grondgebied van de gemeente Zeist gelden de ruimtelijke regels van het tijdelijk deel.*' Zie bijvoorbeeld artikel [1.5](#) van dit omgevingsplan. Bij de eerste gebiedsgewijze vervanging van ruimtelijke regels in het tijdelijk deel, zal dat veranderen. Voor het resterende tijdelijke deel wordt dan in de regels opgenomen: '*Ter plaatse van de locatie '**Transitie - tijdelijk deel**' gelden de ruimtelijke regels van het tijdelijk deel.*'

In de techniek achter het Digitale Stelsel Omgevingswet gaat het laten vervallen van de omgebouwde deelgebieden met een zogenaamde 'pons'. Het bevoegd gezag kan bij het aanleveren voor de bekendmaking van een besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan aangeven of dat besluit een deel van het tijdelijk omgevingsplan vervangt en daarmee dus bijvoorbeeld een bestemmingsplan vervangt. Het vervallen deel wordt dan in de viewer niet meer getoond. De extra informatie die daarvoor moet worden aangeleverd wordt de 'pons' genoemd. Daarmee kan een bevoegd gezag aangeven dat één of meerdere delen van o.a. een bestemmingsplan dat in de overbruggingsfunctie van DSO-LV aanwezig is, niet langer geldig zijn. De Pons zorgt er daarbij voor dat dit deel van het bestemmingsplan niet meer wordt getoond. De Pons werkt overigens alleen als het zoekgebied van een raadpleger geheel binnen de ponslocatie valt.

Schema werking pons

Hoe werkt de Pons in de overbruggingsfunctie?



3.2 Voorrangsbepaling (oud gaat voor)

Ook bij een gebiedsgewijze opbouw van het omgevingsplan moeten een aantal geharmoniseerde regels van de hoofdstructuur, zoals bijvoorbeeld de begripsbepalingen en het overgangsrecht, gelijk voor het hele grondgebied van de gemeente gaan gelden. Veel van de ruimtelijke regels bevatten echter ook al begripsbepalingen en overgangsrecht. Om er in de transitiefase voor te zorgen dat ingeval van strijdigheid duidelijk is welke regel voorgaat, is het nodig om hier een **voorrangsbepaling** voor op te nemen. Een voorbeeld van een voorrangsbepaling is artikel [22.1](#) (de bruidsschat). De regels uit de ruimtelijke plannen gaan in principe vóór op de regels in hoofdstuk [22](#).

Die voorrang is bijvoorbeeld ook nodig bij de vaststelling van artikel [1.1](#) van de hoofdstructuur. Daarin is bepaald dat bijlage I van het omgevingsplan begripsbepalingen bevat voor de toepassing van dit omgevingsplan. In die bijlage zullen ook begripsbepalingen worden opgenomen die betrekking kunnen hebben op de toepassing van ruimtelijke regels. In alle afzonderlijke ruimtelijke besluiten zijn echter ook begripsbepalingen opgenomen, die betrekking hebben op de uitleg van dat specifieke ruimtelijk plan. Die begripsbepalingen kunnen onderling verschillen. Het doel is dat uiteindelijk voor elk begrip één uitleg wordt gehanteerd; de uitleg die in het omgevingsplan staat.

Bij het vaststellen van de afzonderlijke ruimtelijke besluiten is uitgegaan van de uitleg die daarin is opgenomen, en totdat een ruimtelijk plan is komen te vervallen, moet die oorspronkelijke uitleg van toepassing blijven. Anders ontstaat het risico dat door het opeens hanteren van een andere, oorspronkelijk niet beoogde begripsbepaling, een nieuwe betekenis aan een regel wordt gegeven. De gevolgen van die nieuwe betekenis kunnen alleen bij het gebied voor gebied vervangen van de ruimtelijke besluiten worden beoordeeld. Totdat een ruimtelijk plan is vervallen, moeten de daarin opgenomen begripsbepalingen van toepassing blijven voor de uitleg van de in dat ruimtelijk plan opgenomen regels. Er zijn meer artikelen waar dit zich voordoet. De oplossing voor dit probleem is het opnemen van een voorrangsbepaling. Die bepaalt dat voor zover regels uit het tijdelijk deel nog niet zijn vervallen, daarin opgenomen begripsbepalingen van toepassing zijn op de uitleg van de desbetreffende regels.

De voorrang is verder bijvoorbeeld nodig bij een toekomstige thematische wijziging van het integrale omgevingsplan die bijvoorbeeld ziet op de thema's bouwwerken of gebruik van gronden en bouwwerken. Voor die thema's zijn immers ook in veel ruimtelijke plannen al regels opgenomen. Om die voorrang te bewerkstelligen is in artikel [1.5](#) van het omgevingsplan een **voorrangsbepaling** opgenomen. Met deze voorrangsbepaling is geregeld dat in de hele gemeente Zeist (het ambtsgebied) de regels **buiten toepassing blijven** voor zover deze regels in strijd zijn met regels die zijn opgenomen in het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan. In dat geval zijn de regels in dat ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan van toepassing.

Met deze voorrangsbepaling kunnen materiele regels over allerlei thema's die nu nog in ruimtelijke besluiten worden geregeld, maar die zich ervoor lenen generiek in heel Zeist van toepassing te worden, alvast worden opgenomen in het Omgevingsplan met heel Zeist als werkingsgebied. Alleen wanneer sprake is van strijd met de ruimtelijke regels die zijn opgenomen in een nog niet vervallen ruimtelijk plan, gaan de regels uit dat ruimtelijk plan voor.

De voorrangsbepaling is allereerst nodig voor het vaststellen van algemene regels die voor het gehele ambtsgebied gaan gelden. Bij een wijziging van het omgevingsplan waarbij een bestemmingsplan wordt vervangen, worden deze oude regels omgebouwd naar een passende plek in de hoofdstructuur. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het algemene overgangsrecht dat bij de eerste wijziging van het Omgevingsplan gemeente Zeist vastgesteld wordt. Zie hierover hoofdstuk [5](#) van deze toelichting. Bij strijdigheid gaat het overgangsrecht van het bestemmingsplan voor, totdat dit bestemmingsplan komt te vervallen.

Door het integrale omgevingsplan te vullen met algemene regels die in heel Zeist gelden, wordt voorkomen dat in een bepaald gebied geen regels zijn gesteld over bedoelde onderwerpen (namelijk als het ruimtelijk plan die regels niet bevat) en wordt zoveel als mogelijk voorkomen dat er binnen het Omgevingsplan gemeente Zeist verschillende “regelsets” per gebied komen.

Op deze manier kunnen onder meer regels van uit de bruidsschat voor zover deze voor het gehele ambtsgebied moeten gaan gelden worden overgezet in het thematisch deel.

Deze situatie doet zich voor zolang de ruimtelijke besluiten die nog onderdeel zijn van het tijdelijk deel nog niet zijn vervallen. Omdat die gebied voor gebied worden vervangen in het nieuwe deel, wordt het gebied waar de voorrangsbepaling nodig is, steeds kleiner. Dat betekent dat het vervallen van het werkingsgebied ‘Transitie -tijdelijk deel’ ook het werkingsgebied van de voorrangsbepaling steeds kleiner zal worden. Elke keer als bij raadsbesluit regels uit het tijdelijk deel komen te vervallen, wordt daarmee automatisch ook het werkingsgebied van de voorrangsbepaling evenredig verkleind.

In artikel 1.5 van het integrale omgevingsplan (maar ook in artikel 1.6 van het integrale omgevingsplan) wordt gerefereerd aan regels uit het ‘tijdelijk deel omgevingsplan’. Met de verwijzing wordt bedoeld op ruimtelijke besluiten, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, die bij wijze van overgangsrecht als tijdelijk deel onderdeel zijn van dit omgevingsplan, totdat deze bij wijzigingsbesluit voor een locatie zijn komen te vervallen. Het gaat om bestemmingsplannen, met inbegrip van experimentele bestemmingsplannen die krachtens de Crisis- en herstelwet zijn vastgesteld, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, inpassingsplannen, exploitatieplannen, voorbereidingsbesluiten, hogere waarde besluiten en vastgestelde veiligheidscontouren. Deze besluiten zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel geworden van het omgevingsplan. Ze blijven dat, totdat ze bij wijzigingsbesluit van het omgevingsplan door nieuwe regels zijn vervangen, waarbij het oorspronkelijk ruimtelijk besluit komt te vervallen. Dat vervangen zal gebiedsgewijs gebeuren.

3.3 Voorrangregels (nieuw gaat voor)

In paragraaf 2.7 is beschreven dat de Wet ruimtelijke ordening (en de daarbij behorende regelgeving) is vervallen en dat ruimtelijke regels als gevolg daarvan niet meer kunnen worden aangepast. Ruimtelijke regels kunnen volgens artikel 22.6, lid 1, Ow daarom alleen in hun geheel komen te vervallen.

Toch kan het wenselijk zijn om de ruimtelijke regels vooruitlopend op de gebiedsgewijze opbouw, alvast aan te vullen met nieuwe regels voor bijvoorbeeld het thema ‘forensische zorg’. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van zogenaamde **voorrangregels**.

Een voorrangsregel is de oplossing voor regels waarvan de raad wenst dat deze juist voorgaan op de ruimtelijke besluiten die nog onderdeel zijn van het tijdelijk deel. Voorrangregels als deze zijn bedoeld voor situaties waarin het niet mogelijk of te vroeg is om een complete regeling in het nieuwe deel op te nemen, omdat het Omgevingsplan Zeist zich nog in de transitiefase bevindt.

Deze voorrangregels gelden in afwijking van het tijdelijk deel en gaan vóór op het tijdelijke deel. Een regel uit het tijdelijk deel (dat nog niet is vervallen) blijft buiten toepassing. Dit is te vergelijken met de voormalige “paraplu” bestemmingsplannen, waarbij nieuwe regels als een paraplu boven de bestaande regels werden uitgekapt.

Met een dergelijke voorrangsregel kunnen bijvoorbeeld nieuwe gebruiksmogelijkheden worden geboden. Ook kunnen gebruiksmogelijkheden die op grond van regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan zijn toegestaan aan nadere regels worden onderworpen of geheel verboden worden verklaard.

In de voorrangsregel zal ook het werkingsgebied moeten worden bepaald. Dat is de locatie waar de voorrangsregel moet gaan gelden. Zo is de voorrangsregel voor forensische zorg bijvoorbeeld gekoppeld aan de locatie '**specifiek gebruik - forensische zorg**'. Afhankelijk van de specifieke voorrangsregel voor het gebruik zal ook de naamgeving van de aanduiding worden gespecificeerd.

Per hoofdstuk zijn de voorrangregels in een aparte paragraaf samengevoegd met de uitdrukkelijke benaming Voorrangregels. Op deze wijze blijft het bij wijzigingen van het nieuwe deel overzichtelijk en kunnen (gebiedsgewijze) keuzes worden gemaakt over het opnemen van deze regels als gewone regels in het nieuwe deel.

Ook regels uit verordeningen kunnen per thema worden vastgesteld in het nieuwe deel. Omdat niet snel sprake zal zijn van strijd met het tijdelijke deel, zijn voorrangregels meestal niet nodig.

4 Toelichting wijzigingen Omgevingsplan gemeente Zeist

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk zullen de verschillende wijzigingen van het Omgevingsplan gemeente Zeist kort op hoofdlijnen worden toegelicht.

4.2 Wijziging forensische zorg

4.2.1 Inleiding

De wijziging forensische zorg is een thematische wijziging van het Omgevingsplan gemeente Zeist en is vastgesteld door de Raad op (datum/nummer raadsvoorstel).

Volgens de huidige regelingen voor maatschappelijke voorzieningen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, is de vestiging van forensische zorg binnen de ruime bestemmingen “maatschappelijk” en een aantal gemengde bestemmingen in diverse gevallen mogelijk zonder nadere beoordeling.

De aard van de forensische zorg stelt echter specifieke eisen aan de omgeving en bebouwing, wat potentieel kan conflicteren met de kwaliteit van de leefomgeving en haar bewoners. Daarom is het essentieel om zorgvuldig te beoordelen welke locaties geschikt zijn voor forensische zorg, rekening houdend met de impact op de (sociale) veiligheid en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel.

Om de nieuwvestiging van forensische zorg zonder afweging van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te voorkomen, heeft de gemeenteraad van Zeist op 12 december 2023 een voorbereidingsbesluit genomen, ter voorbereiding van een wijziging van het ‘Omgevingsplan gemeente Zeist’. Met dat voorbereidingsbesluit wordt voorlopig de vestiging van nieuwe forensische zorg uitgesloten terwijl het planologisch kader wordt aangepast.

Het ‘Omgevingsplan gemeente Zeist’ wordt in de periode tot 2032 themagewijs en gebiedsgewijs opgebouwd. In dat kader zal een nieuw beoordelingskader voor maatschappelijke voorzieningen in het nieuwe deel gaan gelden. Dan zullen de verschillende activiteiten die mogelijk zijn binnen deze functies per locatie worden beoordeeld en toegedeeld.

Vooruitlopend op het op te stellen beoordelingskader is specifiek voor de vestiging van forensische zorg nu al een regeling nodig. Dit om te voorkomen dat nieuwvestiging van forensische zorg zonder nadere beoordeling in de maatschappelijke bestemming kan plaatsvinden.

Met de eerste thematische wijziging van het integrale omgevingsplan wordt forensische zorg met een voorrangsregel in de gemeente Zeist verboden, behalve voor zover het de bestaande legale zorg op de daartoe aangewezen locatie betreft.

Binnen de maatschappelijke bestemming op de locatie aan de Willem Arntsz Hoeve in Den Dolder zijn drie behandelcentra voor forensische zorg aanwezig.

Voor zover bekend is er binnen de gemeente Zeist geen andere instelling voor forensische zorg aanwezig.

4.2.2 Nieuwe regels

Om de nieuwvestiging van forensische zorg te kunnen afwegen in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, is een wijziging van het omgevingsplan nodig met nieuwe regels voor forensische zorg.

Deze wijziging van het ‘Omgevingsplan gemeente Zeist’ voorziet daarom in een gemeentebreed verbod op het gebruik voor forensische zorg. In deze wijziging van het omgevingsplan is daartoe een begripsomschrijving van [forensische zorg](#); opgenomen (die is overgenomen uit de Wet forensische zorg). Deze begripsomschrijving is opgenomen in Bijlage I bij artikel I, van de regels van het ‘Omgevingsplan gemeente Zeist’.

De gemeenteraad heeft wel oog voor de maatschappelijke behoefte aan forensische zorg. Toekomstige verzoeken om nieuwvestiging van forensische zorg zullen in het in het kader van een (verzoek om) wijziging omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsvergunning worden beoordeeld op de eigen merites. Op deze manier kan nieuwvestiging van forensische zorg vooraf worden getoetst aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en staan gemeente en belanghebbenden niet voor een voldongen feit.

Voor de locatie op de Willem Arntszhoeve waar nu 3 klinieken voor forensische zorg zijn gevestigd, is een uitsterfregeling opgenomen. Een uitsterfregeling verschilt van een normale overgangsrechtelijke bepaling waarbij het gebruik wordt wegbestemd. In afwijking van het gemeentebrede verbod is er na een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen voor gekozen om het bestaande legale gebruik op de WA-Hoeve te beperken tot de huidige omvang van maximaal 144 bedden/behandelplekken voor forensische zorg. De motivering daarvoor is dat forensische zorg is toegestaan volgens de geldende en onherroepelijke bestemmingsregeling voor de WA-Hoeve in het omgevingsplan tijdelijk deel.

In lijn met een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over een voorrangsregel, de eerste uitspraak over een omgevingsplan van 18 december 2024, ECLI:NL:2024:5222, spreekt de Gemeenteraad zich in deze wijziging van het omgevingsplan, niet uit over het passend zijn van de functie forensische zorg op de WA-Hoeve. Als een besluit tot wijziging van een omgevingsplan voor een locatie alleen een voorrangsregel invoegt en geen nieuwe planologische ontwikkelingen mogelijk maakt dan kunnen in de procedure tegen de voorrangsregel geen gronden worden aangevoerd tegen de reeds op de locatie geldende regels. Deze regels zijn onherroepelijk en maken deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

Wel houdt het gemeentebestuur vast aan het vertrek van de forensische zorg van de WA-Hoeve vóór 1 januari 2027, om plaats te maken voor woningbouw zoals vastgelegd in de Gebiedsvisie uit 2017. Tegelijkertijd kan het gemeentebestuur de historische gegroeide en legaal opgebouwde rechten op dit moment niet “wegbestemmen” in het Omgevingsplan.

Op de WA-Hoeve in Den Dolder wordt al meer dan 100 jaar psychiatrische zorg verleend en dat maakt dat veranderingen niet eenvoudig en snel voor elkaar zijn te krijgen. Dat kan alleen na een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen. Dat zijn de belangen van de inwoners van Den Dolder bij een veilige woonomgeving (sociale veiligheid) maar ook het algemeen belang bij een goed functionerende forensische zorg in Nederland, de belangen van de cliënten (en hun familie) van Altrecht en Fivoor bij een goede

zorg en de belangen van Altrecht en Fivoor bij het gebruik van hun bestaande (legaal opgebouwde) rechten en een gezonde bedrijfsvoering.

Dat is wat in deze wijziging van het omgevingsplan is gedaan. Het bestaande gebruik is op grond van het geldende tijdelijke deel van het omgevingsplan legaal aanwezig. Het betreft hier bestaande rechten die benut worden en dit dient de gemeente te respecteren. “Wegbestemmen” vergt een uitgebreide voorbereiding van een juridisch houdbare motivering en een concreet plan voor een nieuwe functie op deze locatie (ook vertaald in een omgevingsplan). Dat is op dit moment niet actueel. Het “wegbestemmen” maakt daarom geen deel uit van deze wijziging van het Omgevingsplan.

Indien dit op een later moment gewenst is kan daar op dat moment alsnog een besluit over worden voorgelegd. Dit is afhankelijk van de ontwikkelingen rond het beoogde vertrek van Fivoor, de termijn waarbinnen dit kan worden gerealiseerd en het nog niet uitontwikkelde plan voor woningbouw op de locatie WA-hoeve .

Hiermee laat het gemeentebestuur meer ruimte voor een mogelijk toekomstige wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van een “woonfunctie” voor de WA-Hoeve, zoals beschreven in de Gebiedsvisie 2017. In lijn met de Gebiedsvisie uit 2017 en de Motie van de Gemeenteraad van 28 januari 2025, is dit besluit daarom een eerste stap in de richting van beëindiging van forensische zorg op de locatie WA-hoeve.

Voor de bestaande legale forensische zorg op de WA-Hoeve is wel een uitsterfregeling opgenomen. Zodra het gebruik ter plaatse langer dan 1 jaar is en blijft beëindigd, is forensische zorg hier niet langer toegestaan. Daarna geldt ook voor deze locatie het algemene verbod. Deze uitsterfregeling is opgenomen in artikel [6.4](#) (voorrangsregel forensische zorg) van de regels van het ‘Omgevingsplan gemeente Zeist’.

Eventuele bestaande forensische zorg die bij de voorbereiding van dit bestemmingsplan niet bij de gemeente bekend was valt onder het algemene overgangsrecht. In het 'Omgevingsplan gemeente Zeist - wijziging forensische zorg' is in artikel [15.6](#) algemeen overgangsrecht opgenomen. Dit geldt voor feitelijk en planologisch legaal gebruik dat aanwezig was op het tijdstip waarop de onderhavige wijziging van het omgevingsplan in werking is getreden. Feitelijk betreft dit gebruik voor forensische zorg dat al aanwezig was voor 12 december 2023, aangezien toen het voorbereidingsbesluit voor forensische zorg is genomen en het sindsdien verboden is om gronden en/of bouwwerken in gebruik te nemen voor forensische zorg. Voor die gevallen geldt dat het bestaande en legale gebruik voor forensische zorg onder het overgangsrecht mag worden voortgezet. Deze overgangsregels zijn opgenomen in artikel [15](#) van het omgevingsplan. Bij de voorbereiding van deze wijziging van het omgevingsplan is niet van dergelijk gebruik op andere locaties gebleken.

5 Overgangsrecht

5.1 Algemeen

In hoofdstuk [15](#) van het integrale omgevingsplan is algemeen overgangsrecht opgenomen. Dit overgangsrecht heeft betrekking op verschillende situaties.

Met de bruidsschat zijn ook verschillende overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen in het omgevingsplan zelf met betrekking tot flexibiliteitsregels in bestemmingsplannen, zoals de binnenplanse afwijkmogelijkheid, de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht.

5.2 Overgangsrecht met betrekking tot verleende vergunningen, ontheffingen, maatwerkvoorschriften en andere genomen besluiten

De Omgevingswet voorziet erin dat allerlei gemeentelijke verordeningen, of onderdelen daarvan, op enig moment opgaan in het omgevingsplan. Veel van deze verordeningen zullen een grondslag bevatten tot het verlenen van een vergunning of ontheffing, het stellen van een maatwerkvoorschrift, of het nemen van een ander besluit. Wanneer die grondslag opgaat in het omgevingsplan, is het nodig dat voor op grond van de verordening genomen besluiten overgangsrecht wordt geregeld. Artikel [15.2](#) bevat daartoe overgangsrecht. Hetzelfde geldt voor besluiten die zijn genomen op grond van het omgevingsplan, maar waarvoor de van toepassing zijnde regels wijzigen.

5.3 Overgangsrecht met betrekking tot een aanvraag om een vergunning, ontheffing, maatwerkvoorschrift of ander besluit

Artikel [15.3](#) bevat overgangsrecht voor de situatie dat een aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift is ingediend, en dat voor het moment dat op dit aanvraag is beslist, het van toepassing zijnde recht wijzigt. Daarbij kan het gaan om een aanvraag om een besluit op grond van een gemeentelijke verordening, die voordat op de aanvraag is beslist is vervangen door het omgevingsplan. Het kan ook gaan om een aanvraag om een besluit op grond van het omgevingsplan, waarbij de regels die op die aanvraag van toepassing zijn worden gewijzigd voordat op de aanvraag is beslist. Een dergelijk besluit zal, gelet op het instrumentarium dat de Omgevingswet voor het omgevingsplan biedt, de vorm krijgen van een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift.

Voor beide gevallen geldt als uitgangspunt dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift op grond van dit omgevingsplan de beslissing wordt genomen met toepassing van de regels zoals die gelden op het moment dat op de aanvraag wordt beslist. Dat is in lijn met de jurisprudentie, die bepaalt dat bij het nemen van een besluit op aanvraag in beginsel het recht moet worden toegepast zoals dat op dat moment geldt. Bij wijze van uitzondering moet echter het ten tijde van de aanvraag geldende nog wel, maar het ten tijde van het besluit niet meer geldende recht worden toegepast, maar uitsluitend indien ten tijde van het indienen sprake was

van een rechtstreekse aanspraak op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het bouwen. Dat is het geval als het betreffende bouwplan in overeenstemming was met de dan geldende ruimtelijke regels over bouwwerken, er geen sprake was van strijd met hoger recht en ook geen voorbeschermingsregels golden (ECLI:NL:RVS:2020:2619, ECLI:NL:RVS:2023:2505).

5.4 Overgangsrecht met betrekking tot gedane meldingen en kennisgevingen

Artikel [15.4](#) bevat overgangsrecht met betrekking tot meldingsplichten en informatieplichten. Hoofregel is dat als op grond van dit omgevingsplan voor een activiteit een meldingsplicht of informatieplicht van toepassing wordt, de melding of kennisgeving uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding van de verplichting moet zijn gedaan. Elders in dit omgevingsplan kan echter een andere andere termijn zijn gesteld. In dat geval geldt die andere termijn. Het tweede en derde lid bevatten nog specifieke regels voor het geval de meldingsplicht of informatieplicht in de plaats is gekomen van een meldingsplicht, informatieplicht, vergunningplicht of een ontheffingsmogelijkheid die was opgenomen in een gemeentelijke verordening.

5.5 Overgangsrecht met betrekking tot een nieuwe vergunningplicht

De situatie kan zich voordoen dat er door inwerkingtreding van een wijziging van het omgevingsplan een nieuwe vergunningplicht ontstaat. Artikel [15.5](#) bevat voor die situatie overgangsrecht. Het artikel heeft betrekking op activiteiten die zonder omgevingsvergunning of ontheffing onafgebroken rechtmatig werden uitgeoefend op het tijdstip waarop een wijziging van dit omgevingsplan in werking is getreden, en waarvoor als gevolg van die wijziging een vergunningplicht is gaan gelden. Die vergunningplicht kan inhouden een in het omgevingsplan opgenomen verbod om zonder omgevingsvergunning de betreffende activiteit te verrichten. De vergunningplicht kan ook bestaan uit de vergunningplicht voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, die is ontstaan door het stellen van bijvoorbeeld nieuwe algemene regels, waardoor de betreffende activiteit in strijd is gekomen met het omgevingsplan.

Voor dergelijke gevallen kan worden voorzien in een overgangstermijn, zodat – zonder tijdsdruk en zonder de continuïteit van de activiteit in gevaar te brengen – de door de wijziging benodigde omgevingsvergunning kan worden aangevraagd en op die aanvraag kan worden beslist. Een andere mogelijkheid is om een fictieve toestemming te verlenen om een al voor de wijziging aangevangen activiteit te continueren, zonder tijdshorizon: de fictieve toestemming duurt onbeperkt voort, totdat het bevoegd gezag ambtshalve aanleiding ziet om die fictieve vergunning te wijzigen of in te trekken. Beide overgangsrechtelijke regelingen zorgen voor rechtszekerheid en continuïteit. In de ene variant is degene die de activiteit verricht wel gehouden om binnen een bepaalde tijd alsnog een omgevingsvergunning aan te vragen, in de andere variant niet. In beide varianten mag de activiteit voorlopig zonder 'papier vergunning' worden gecontinueerd. Uiteraard geldt die toestemming tot continuering alleen voor zover ook inderdaad sprake is van continuering: als die activiteit na de wijziging wordt voortgezet, maar de aard of omvang daarvan verschilt aanmerkelijk van de activiteit, zoals deze werd verricht voor de wijziging, dan is degene die deze gewijzigde activiteit verricht in beide varianten gehouden om onmiddellijk een (wijziging van de) vergunning aan te vragen.

Voorgesteld wordt te kiezen voor de eerste variant, waarbij er twee jaar de tijd is om de benodigde omgevingsvergunning aan te vragen en op die aanvraag te beslissen. Hiermee volgt het omgevingsplan een soortgelijke overgangsrechtelijke bepaling, opgenomen in artikel 4.14 van de Invoeringswet Omgevingswet. Voor gebruik dat als gevolg van een wijziging van het omgevingsplan in strijd komt met de regels over gebruik, wordt in afwijking daarvan voorgesteld het eerbiedigend overgangsrecht als uitgangspunt te hanteren. Dat wordt geregeld in artikel [15.6](#).

Gedurende deze twee jaar kan de fictieve vergunning door het bevoegd gezag worden gewijzigd, bijvoorbeeld door een of meer voorschriften aan de vergunning te verbinden, of worden ingetrokken, uiteraard binnen de geldende (beoordelings)regels. Bij het stellen van voorschriften wordt feitelijk de fictieve omgevingsvergunning gewijzigd in een papieren omgevingsvergunning.

Als de termijn van twee jaar verstrijkt zonder dat degene die de activiteit verricht of het bevoegd gezag zich er rekenschap van heeft gegeven dat voor deze activiteit na de inwerkingtreding van de stelselherziening een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, dan wordt continuering van die activiteit formeel illegaal. De benodigde omgevingsvergunning ontbreekt immers. Het ligt op de weg van degene die de activiteit verricht om alsnog de benodigde omgevingsvergunning aan te vragen, zodra het inzicht doorbreekt dat de activiteit vergunningplichtig is geworden. Het bevoegd gezag kan – wanneer het zelf tot dat inzicht komt – in zo'n situatie overgaan tot handhaving, maar wordt dan meteen voor de vraag geplaatst of legalisering van die activiteit mogelijk is. De enkele omstandigheid dat deze overgangstermijn is verstreken, maakt voor die afweging of concreet zicht is op legalisering niet uit. De omstandigheid dat de betrokken activiteit vóór de stelselherziening rechtmatig was daarentegen wel. Uiteraard geldt ook bij deze verlate legaliseringsvraag dat relevant is of de betrokken activiteit wel of niet qua aard en omvang is gewijzigd in de loop van de tijd ten opzichte van de periode voor de inwerkingtreding van de stelselherziening.

Om ongewenst grote administratieve en bestuurlijke lasten te voorkomen, bestaat de mogelijkheid om (in uitzonderlijke gevallen) de gestelde termijn van twee jaar te verlengen of de termijn niet van toepassing te verklaren. Artikel [15.1](#), tweede lid, biedt expliciet die ruimte.

5.6 Overgangsrecht met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken

In artikel [15.6](#) is overgangsrecht opgenomen met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken. Het gaat daarbij om algemene regels over gebruik en bouwwerken die bijvoorbeeld bepalen waar welk gebruik is toegestaan. Voorheen werden deze regels opgenomen in ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen. In het voorheen geldende Besluit ruimtelijke ordening was bepaald dat daarover in die ruimtelijke plannen eerbiedigend overgangsrecht moest worden opgenomen. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld legaal bestaand gebruik mocht worden voortgezet, ook nadat de regels na wijziging van het ruimtelijk plan niet meer in dat gebruik zouden voorzien.

De Omgevingswet schrijft niet meer een voor welk overgangsrecht in het omgevingsplan moet worden opgenomen. Het is aan gemeenten zelf daarin een keuze te maken. Dat daarbij verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan, acht de wetgever niet bezwaarlijk: “Het is juist belangrijk dat het overgangsrecht in het omgevingsplan is toegesneden op de lokale situatie. De standaardregels over eerbiedigend overgangsrecht in het Besluit ruimtelijke ordening leidden ertoe dat legaal bestaand gebruik praktisch altijd mocht worden voortgezet, ondanks een bestemmingswijziging of aanscherping van de regels. Dit beperkte de mogelijkheid voor gemeenten om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken of ongewenst geworden situaties tegen te gaan. Daarom is gekozen om het opnemen van deze standaardregels voor overgangsrecht in omgevingsplannen niet langer verplicht te stellen. Dit wil niet zeggen dat de overgangsrechtelijke regels uit het Besluit ruimtelijke ordening geheel zullen verdwijnen. Gemeenten mogen deze uiteraard wel gebruiken als zij dat passend achten. Als een gemeente een nieuwe ontwikkeling mogelijk wil maken, kan zij dat bereiken door binnen de grenzen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid een (overgangsrechtelijke) regeling op maat te treffen” (Staatsblad 2018 290, p. 229).

Hoewel er dus ruimte is om het eerbiedigend overgangsrecht los te laten, ligt het volgens de wetgever wel in de rede dat bij een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan in de meeste gevallen wordt voorzien in eerbiedigende overgangsbepalingen (Staatsblad 2018 400, p. 1027).

In het omgevingsplan voor Zeist is voor wat betreft het planologisch gebruik als hoofdregel gekozen het eerbiedigend overgangsrecht zoals dat voorheen in bestemmingsplannen werd opgenomen te consolideren. Een meer directe en onvoorwaardelijke werking van een regel kan onder omstandigheden echter ook gerechtvaardigd en wenselijk zijn. In dat geval kan via een locatiegerichte regel met maatwerk van de hoofdregel afwijkend overgangsrecht worden vastgesteld. Dat afwijkende overgangsrecht geldt dan alleen voor het desbetreffende geval of de desbetreffende locatie. In zo'n situatie kan het voorkomen dat nieuwe regels in een omgevingsplan (zonder overgangsrecht) inbreuk maken op bestaande, bij vergunning verleende, rechten met bijvoorbeeld als gevolg dat een bepaald (vergund) gebruik op enig moment niet langer is toegestaan of daarvoor opnieuw een vergunning moet worden aangevraagd.

5.7 Overgangsrecht met betrekking tot ruimtelijke regels over bouwwerken

Artikel [15.7](#) bevat overgangsrecht voor bestaande legale bouwwerken die na wijziging van het omgevingsplan in strijd zijn met dat gewijzigde omgevingsplan.

Het gaat daarbij om regels over bouwwerken die bijvoorbeeld bepalen waar gebouwd mag worden, en hoe hoog. Voorheen werden deze regels opgenomen in ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen. In het voorheen geldende besluit ruimtelijke ordening was bepaald welk overgangsrecht daarover in die ruimtelijke plannen moest worden opgenomen. Het betrof eerbiedigend overgangsrecht, dat wil zeggen dat legale bestaande bouwwerken mogen blijven bestaan, ook nadat ze met een nieuw ruimtelijk plan werden ‘wegbestemd’. Zoals hiervoor aangegeven schrijft de Omgevingswet niet meer een voor welk overgangsrecht in het omgevingsplan moet worden opgenomen. Het is aan gemeenten zelf daarin een keuze te maken.

In het omgevingsplan voor Zeist is net als voor planologisch gebruik ook voor bouwwerken als hoofdregel gekozen het eerbiedigend overgangsrecht zoals dat voorheen in bestemmingsplannen werd opgenomen te consolideren. Ook hiervoor geldt dat als een meer directe en onvoorwaardelijke werking van een regel gerechtvaardigd en wenselijk is, via een locatiegerichte regel met maatwerk van de hoofdregel afwijkend overgangsrecht kan worden vastgesteld. Dat afwijkende overgangsrecht geldt dan alleen voor het desbetreffende geval of de desbetreffende locatie.

5.8 Overgangsrecht handhavingsbesluiten

Artikel [15.8](#) voorziet in overgangsrecht voor handhavingsbesluiten. De strekking ervan is dat als op een bestuurlijke sanctie ter uitvoering of handhaving van regels die nadien zijn gewijzigd, het recht zoals dat luidde voor de wijziging op die bestuurlijke sanctie van toepassing blijft tot het tijdstip waarop:

- de beschikking onherroepelijk is geworden en volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd;
- de beschikking is ingetrokken of is komen te vervallen; of
- als de beschikking gaat om oplegging van een last onder dwangsom:
 - 1. de last volledig is uitgevoerd;
 - 2. de dwangsom volledig is verbeurd en betaald; of
 - 3. de last is opgeheven.