

Handreiking

Verordeningen en het omgevingsplan



Colofon

Auteurs

Deze handreiking is opgesteld door Rho, adviseurs voor leefruimte en De Publieke Zaak, Wetgeving en beleidsondersteuning in opdracht van de VNG en BZK.

Auteurs

Annette Zebel-Vaudo (Rho)
Rob Nakken (De Publieke Zaak)

Regiegroep

Bert Rademakers (BZK)
Marco Lurks (VNG)
Nienke van Renssen (VNG)

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Foto omslag

Henk Snaterse

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en leeswijzer	4
1.1	Doel	5
1.2	Doelgroep	6
1.3	Reikwijdte handreiking	6
1.4	Leeswijzer	6
2	Inhoud en omgevingsplan	8
2.1	Toelichting op de artikelen uit het stroomschema	9
3	Concretisering van het stroomschema	14
3.1	Drie categorieën	14
3.2	Stroomschema Categorie I. Mag niet	15
3.3	Stroomschema Categorie II. Moet	20
3.4	Stroomschema Categorie III. Mag	23
4	Inventariseren van wijzigingen in gemeentelijke verordeningen als gevolg van het omgevingsplan	29
4.1	Opstellen van het omgevingsplan: Casco en staalkaarten VNG	29
4.2	Bestaande verordeningen moeten worden aangepast als gevolg van omgevingsplan	29
4.3	Suggesties voor een efficiënte aanpak van het proces	29
4.4	Inventariseren van de noodzakelijke wijzigingen	30
4.4.1	Wijzigingen als direct gevolg van het omgevingsplan	31
4.4.2	Overige wijzigingen vanwege deregulering	31
4.4.3	Wijzigingen die nodig zijn voor behoud van interne consistentie en systematiek	32
5	Het opstellen van een wijzigingsbesluit	33
5.1	Algemene uitgangspunten bij aanpassen bestaande verordeningen	33
5.1.1	Een verordening wijzigen of vervangen?	33
5.1.2	Vernummeren van artikelen	33
5.1.3	Wijzigingstechniek	34
5.1.4	Overgangsrecht	34
5.2	Een voorbeeld van een wijzigingsbesluit	34
5.3	In kaart brengen van de wijzigingen die gelijktijdig in werking moeten treden	36
5.4	Optioneel: Locatiegewijs opnemen van verordeningsregels in het omgevingsplan	36
5.5	Door het college te nemen inwerkingtredingsbesluit	37
6	Nadere regels, circulaire en handreikingen	39
6.1	Nadere regels	39
6.2	Concretiserende besluiten van algemene strekking	40
6.3	Beleidsregels	40
6.4	Handleidingen, handreikingen en leidraden	41
6.5	Toezicht en handhaving	41
7	Vragen uit de praktijk	43

1 Aanleiding en leeswijzer

De Omgevingswet bevat voor de gemeenteraad de verplichting om voor het gehele gemeentelijk grondgebied één omgevingsplan vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Dit wordt ook wel de één-document-gedachte genoemd.¹ Naast regels die nu zijn opgenomen in bestemmingsplannen, beheersverordeningen, exploitatieplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen en inpassingsplannen, geldt deze verplichting ook voor bepaalde regels over de fysieke leefomgeving die nog in gemeentelijke verordeningen zijn gesteld.

HET NIEUWE OMGEVINGSSTELSEL

De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: "mag het wel?".



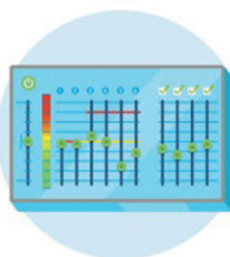
1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een winwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Veel gemeentelijke verordeningen bevatten regels over de fysieke leefomgeving en reguleren activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan regels over het vellen van houtopstanden, het parkeren van grote voertuigen of het veroorzaken van geluid bij collectieve of incidentele festiviteiten in de Algemene plaatselijke verordening (hierna: APV). Een deel van deze regels zal moeten worden opgenomen in het omgevingsplan.

In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is een handreiking aangekondigd voor de opname van (delen van) verordeningen in het omgevingsplan. Voor u ligt deze handreiking. De handreiking helpt bij het vinden van antwoorden op veel gestelde vragen uit de praktijk over (de te maken keuzes over) de in het omgevingsplan te regelen onderwerpen, de manier waarop die onderwerpen op ordentelijke wijze in gemeentelijke verordeningen kunnen worden ingetrokken en de stappen in het proces die daarbij genomen kunnen worden. Deze handreiking inspireert en adviseert en biedt een methode voor de integratie van (delen van) verordeningen in het omgevingsplan.

Deze handreiking bevat een leeswijzer en een stroomschema.

Aan de hand van een **leeswijzer** worden de opzet en inhoud van de handreiking inzichtelijk gemaakt. Op deze wijze is snel te zien op welke wijze de handreiking kan worden gebruikt bij het opnemen van regels uit verordeningen in het omgevingsplan en de acties die daarbij kunnen worden ondernomen.

¹ Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, paragraaf 5.2.2

De lezer wordt daarnaast bij de hand genomen in de te doorlopen stappen in het proces door middel van een **stroomschema**. Het doorlopen van het stroomschema is één van de actiepunten die in de leeswijzer worden genoemd. Na het doorlopen van alle stappen geeft deze handreiking richting bij het beantwoorden van de vraag of een regel uit een verordening moet, mag of niet mag worden opgenomen in het omgevingsplan.

In hoofdstuk 2 worden de relevante artikelen uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit toege-licht. In hoofdstuk 3 wordt de relatie gelegd tussen deze artikelen en de te doorlopen stappen uit het stroomschema.

Het opstellen van een omgevingsplan is niet hetzelfde als het opstellen van een bestemmingsplan. Het doel 'een goede ruimtelijke ordening' wordt uitgebreid naar een 'veilige en gezonde fysieke leef-omgeving'. Dit vraagt om kennis van meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Bij het opstellen van een omgevingsplan zijn meer disciplines betrokken en zullen de regels meer in samenhang en onderlinge afstemming moeten worden opgesteld. Niet elke gebruiker van deze handreiking heeft eenzelfde kennisniveau. Bij het opstellen van deze handreiking is als uitgangspunt gehanteerd dat de lezer beschikt over een basiskennisniveau van de Omgevingswet en het omgevingsplan. Zo bevat de handreiking korte toelichtingen op de relevante artikelen uit de Omgevingswet en het Omgevingsbe-sluit.

Vervolgens wordt in deze handreiking uiteengezet welke acties in ieder geval nodig zijn om te borgen dat het gemeentelijke verordeningenbestand consistent en bruikbaar blijft. Voor gemeenten zal het aanpassen van verordeningen naar verwachting een aanzienlijke capaciteitsinzet vergen. Deze hand-reiking kan door gemeenten worden gebruikt om in te schatten hoe groot de benodigde inzet zal zijn, zodat op basis daarvan de nodige maatregelen kunnen worden genomen.

1.1 Doel

Doel van deze handreiking en het stroomschema is het geven van inzicht waarom (delen van) verorde-ningen in het omgevingsplan kunnen of moeten landen en waarom andere (delen) juist niet. Ook wordt inzicht gegeven in de handelingen die nodig zijn om te kunnen komen tot een werkbaar en con-sistent verordeningenbestand nadat delen daarvan zijn opgenomen in het omgevingsplan.

Gemeenten hebben vele verordeningen die regels bevatten die over de fysieke leefomgeving gaan en die binnen de reikwijdte van de Omgevingswet kunnen vallen. Het is onmogelijk alle bestaande verordeningen in deze handreiking te behandelen. Toegelicht wordt waarom en hoe delen van veror-deningen in het omgevingsplan kunnen dan wel moeten landen. Bij het verplaatsen van regels naar het omgevingsplan, is het bijvoorbeeld goed om te inventariseren of er dubbelingen en (onderlinge) strijdigheden in de regels van de verschillende verordeningen zitten. Ook kunnen er onderwerpen zijn die al in bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden geregeld, met eenzelfde motief of strekking. Bijvoorbeeld een kapverordening en een aanlegvergunningstelsel in een bestemmings-plan die beide een verbod bevatten om zonder vergunning (beeldbepalende) bomen te kappen of houtopstanden te vellen. Daarnaast bevat het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de Omge-vingswet van rechtswege de bruidsschat, met regels die voorheen waren gesteld bij of krachtens een wet (de zogenoemde omgevingsplanregels van rijkswege als bedoeld in artikel 22.2 van de Omge-vingswet). Afstemming van de inhoud van de regels uit de bruidsschat en de inhoud van de regels uit de verordeningen is relevant bij het verplaatsen van regels uit een verordening naar het omgevings-plan. Het vervangen van twee regels met eenzelfde strekking door één regel is in dergelijke gevallen zinvol.

Deze handreiking bevat geen blauwdruk, maar biedt een handvat met te doorlopen stappen die van belang zijn bij de afweging van het al dan niet opnemen van regels uit verordeningen in het omge-vingsplan.

Aan de hand van de genoemde voorbeelden zal het in deze handreiking opgenomen stroomschema helpen bij het begrijpen waarom en hoe (delen van) verordeningen in het omgevingsplan landen.

1.2 Doelgroep

Ambtenaren van gemeenten met juridische kennis, waaronder in ieder geval degenen die gespecialiseerd zijn in milieurecht, bouwregels en ruimtelijke ordening en/of verordeningen.

1.3 Reikwijdte handreiking

De reikwijdte van deze handreiking wordt gevormd door de Omgevingswet en de daarin opgenomen regels voor het omgevingsplan. Deze handreiking gaat niet in op procesmatige zaken zoals de wijze van organiseren van het maken van een omgevingsplan en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Daarnaast bevat deze handreiking geen voorbeelden van de wijze waarop regels in het omgevingsplan vormgegeven kunnen worden.²

Deze handreiking gaat in op de wijze waarop de inhoud van verordeningen kan worden geanalyseerd om tot een conclusie te komen over het al dan niet opnemen van de daarin opgenomen regels in het omgevingsplan. Het wordt ten eerste aangeraden om voorafgaand aan het analyseren van de verordeningen te onderzoeken of deregulering en vereenvoudiging van de bestaande verordeningregels mogelijk en wenselijk is. Omdat een dergelijke operatie niet rechtstreeks voortvloeit uit de Omgevingswet, gaat deze handreiking niet in op deze optionele processtap die echter wel relevant kan zijn. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om als tussenstap een Verordening fysieke leefomgeving op te stellen om de transitie van regels uit verordeningen naar het omgevingsplan te vergemakkelijken. Een dergelijke verordening bevat de regels uit gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Deze regels zijn echter nog niet gefilterd door "de zeef" van moet, mag niet en kan in het omgevingsplan zoals beschreven bij het stroomschema.

Deze handreiking gaat niet over de verordeningen over archeologische monumentenzorg, geurhinder en de afvoer van hemelwater en grondwater als genoemd in artikel 4.6, eerste lid, onder d, e en f van de Invoeringswet Omgevingswet die van rechtswege onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden.³

Verder moeten als gevolg van het inwerkingtreden van de Omgevingswet en daarbij behorende wetgeving waarschijnlijk ook verwijzingen in gemeentelijke verordeningen worden gewijzigd, bijvoorbeeld wanneer wordt verwezen naar een wet die vervalt, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.⁴ Deze wijzigingen hebben echter geen relatie met het omgevingsplan en om die reden wordt daarop in deze handreiking niet ingegaan.

1.4 Leeswijzer

In deze handreiking zijn de verschillende acties opgenomen die kunnen worden ondernomen om te bepalen welke verordeningregels in het omgevingsplan moeten of kunnen worden opgenomen en hoe de bestaande verordeningen vervolgens kunnen worden aangepast. In de onderstaande

2 Hiervoor zijn staalkaarten die te vinden zijn op <https://vng.nl/nieuws/staalkaart-vier-verordeningen-in-omgevingsplan-beschikbaar>.

3 Onderdeel d betreft de verordening die een gemeenteraad kan vaststellen in het belang van de archeologische monumentenzorg en kan regels bevatten met betrekking tot de eisen die burgemeester en wethouders kunnen stellen aan onderzoek in het kader van het doen van opgravingen of gevallen vaststellen waarin burgemeester en wethouders kunnen afzien van nader archeologisch onderzoek of het opleggen van daartoe strekkende verplichtingen. De grondslag voor deze verordening is artikel 38 zoals opgenomen in hoofdstuk V van de Monumentenwet 1988 die is vervallen op 1 juli 2016. Artikel 9.6 Erfgoedwet bepaalt dat hoofdstuk V voor de beschreven gevallen van toepassing blijft.

Onderdeel e betreft de geurhinderverordening als bedoeld in artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij.

Onderdeel f betreft de verordening voor de afvoer van hemelwater en grondwater als bedoeld in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer en een besluit tot aanwijzing van een gebied op grond van die verordening.

4 In het stroomschema afgekort als Wabo.

leeswijzer worden deze acties gekoppeld aan de vindplaats van de informatie in deze handreiking over de desbetreffende stap.

Leeswijzer en actielijst

Ten aanzien van door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen:

1. Neem de bestaande verordeningsregels op in een overzicht (paragraaf 3.1).
2. Analyseer de verordeningsregels en bepaal volgens de processtappen in het stroomschema of sprake is van een regel die:
 - I niet in het omgevingsplan mag worden opgenomen (paragraaf 3.2),
 - II in het omgevingsplan moet worden opgenomen (paragraaf 3.3), of
 - III in het omgevingsplan mag worden opgenomen (paragraaf 3.4).
3. Bepaal welke van de regels van categorie III in het omgevingsplan worden opgenomen (paragraaf 3.4).
4. Inventariseer de artikelen in verordeningen die komen te vervallen omdat de inhoud daarvan in het omgevingsplan wordt opgenomen (paragraaf 4.4.1)⁵.
5. Optioneel: Inventariseer de wijzigingen in verordeningen die vanwege deregulering of vereenvoudiging wenselijk zijn. Leg deze wijzigingen voor besluitvorming voor aan het college (paragraaf 4.4.2).
6. Inventariseer de wijzigingen die nodig zijn voor behoud van interne consistentie en systematiek (paragraaf 4.4.3).
7. Formuleer een wijzigingsverordening waarin de geïnventariseerde wijzigingen zijn verwerkt. (paragraaf 5.1 en 5.2).
8. Stel een inwerkingtredingstabel op (paragraaf 5.3).
9. Laat de wijzigingsartikelen op het juiste moment in werking treden met een inwerkingtredingsbesluit (paragraaf 5.5).⁶

Ten aanzien van nadere regels, besluiten van algemene strekking en beleidsregels:

10. Inventariseer de regelingen met nadere regels die gebaseerd zijn op een gemeentelijke verordening en waarvoor de juridische basis komt te vervallen. Bereid intrekking daarvan voor (paragraaf 6.1).
11. Inventariseer de besluiten van algemene strekking waarvoor de juridische basis komt te vervallen en bereid intrekking daarvan voor (paragraaf 6.2).
12. Inventariseer de beleidsregels die gebaseerd zijn op bevoegdheden in een gemeentelijke verordening die komen te vervallen. Bereid intrekking daarvan voor. Overweeg de noodzaak tot het vaststellen van nieuwe beleidsregels over dit onderwerp op grond van het omgevingsplan (paragraaf 6.3).

⁵ Eventueel is ook aanpassing van andere gemeentelijke regels nodig. Daarover gaat hoofdstuk 6.

⁶ Houd daarbij rekening met het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel 22.4 Omgevingswet.

2 Inhoud en omgevingsplan

De Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving gaan over de fysieke leefomgeving en activiteiten die daar gevolgen voor kunnen hebben. Ook het omgevingsplan bevat dergelijke regels.

De volgende artikelen zijn van belang voor de op te nemen regels in het omgevingsplan:

Omgevingswet:

- **1.2 (reikwijdte wet)**
- **1.3 (maatschappelijke doelen wet)**
- **1.4 (verhouding tot andere wetgeving)**
- 2.1 (taken en bevoegdheden)
- 2.4 (één omgevingsplan)
- Paragraaf 2.4.1 (toedeling van specifieke taken)
- **2.7 (wat moet en mag niet in het omgevingsplan)**
- 2.11 (omgevingswaarden gemeente)
- **Afdeling 2.5 (instructieregels en instructies)**
- 4.1 (decentrale regels over activiteiten in het omgevingsplan)
- **4.2 (regels over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan)**
- 4.6 (maatwerkregels)

Omgevingsbesluit:

- **2.1 (wat moet en mag niet in het omgevingsplan)**

Artikel 2.7 van de Omgevingswet en de uitwerking daarvan in artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit staan centraal staan in deze handreiking.

De vetgedrukte artikelen zijn medebepalend voor het antwoord op de vraag welke regels uit verordeningen niet in het omgevingsplan opgenomen mogen worden of daarin moeten of kunnen worden opgenomen. Alle vet gedrukte artikelen worden in het stroomschema behandeld.

De overige artikelen bevatten ook relevante bepalingen voor de inhoud van het omgevingsplan maar staan niet centraal in deze handreiking en maken geen onderdeel uit van het stroomschema.

De artikelen die in het stroomschema worden behandeld en artikel 2.4 van de Omgevingswet worden in paragraaf 2.1 toegelicht.

Daarnaast zijn er artikelen waaruit volgt dat het Rijk en/of de provincie bepaalt waar welk onderwerp moet worden geregeld. Deze artikelen worden hieronder toegelicht.

Regels die op grond van specifieke taken, instructie(regels), maatwerkregels, omgevingswaarden en kostenverhaal in het omgevingsplan moeten

In paragraaf 2.4.1 van de Omgevingswet zijn specifieke taken voor de fysieke leefomgeving toegeëld aan gemeenten. Als ter uitvoering van die taak regels worden gesteld – bijvoorbeeld regels die strekken tot het behoeden van de staat en werking van openbare wegen – volgt uit artikel 2.4 van de Omgevingswet dat die regels moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Als de gemeente over de verwerking van overtollig hemelwater regels stelt, moeten die in het omgevingsplan worden opgenomen (artikel 2.16, eerste lid, onder a, sub 1 van de Omgevingswet).

De Omgevingswet bevat in afdeling 2.5 grondslagen voor het stellen van instructieregels en het geven van instructies over de inhoud van omgevingsplannen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn instructieregels van het Rijk opgenomen voor omgevingsplannen. Uit die instructieregels vloeit bijvoorbeeld voort dat regels over de maximale geluidbelasting op een geluidgevoelig gebouw moeten worden opgenomen in het omgevingsplan, als dat een bepaalde geluidproducerende activiteit toelaat in de nabijheid van dat gebouw. Instructieregels kunnen dus, los van artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit, duidelijk maken dat bepaalde regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Als een gemeente maatwerkregels wil stellen die afwijken van, of een invulling vormen van, bijvoorbeeld de regels in het Besluit activiteiten leefomgeving of het Besluit bouwwerken leefomgeving, is dat alleen mogelijk in het omgevingsplan. Dit volgt uit artikel 4.6 van de Omgevingswet in samenhang met de regels over maatwerk in die algemene maatregelen van bestuur. Die regels bepalen waar en onder welke voorwaarden maatwerkregels gesteld kunnen worden. Daardoor kunnen lokale regels op milieugebied, die (ook) zien op de milieubelastende activiteiten die het Besluit activiteiten leefomgeving regelt, alleen in het omgevingsplan opgenomen worden.

Ook als een gemeente omgevingswaarden wil stellen, kan dat alleen in het omgevingsplan. Dit volgt uit artikel 2.11 van de Omgevingswet.

Daarnaast moeten op grond van de Omgevingswet zelf onder bepaalde omstandigheden regels in een omgevingsplan worden opgenomen. Daarbij kan worden gedacht aan regels over kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling als daarover niet anterieur is gecontracteerd (zie artikel 13.14 van de Omgevingswet).

Concluderend kan gesteld worden dat artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit alleen de reikwijdte van het omgevingsplan afbakt in de gevallen waarin het Rijk (en ook de provincie) niet elders bepalen op welke plaats een bepaald onderwerp wordt geregeld. Dat is vooral aan de orde bij onderwerpen die gemeenten uit eigen beweging regelen.

2.1 Toelichting op de artikelen uit het stroomschema

Artikel 1.2 van de Omgevingswet: reikwijdte van de wet

De reikwijdte van de Omgevingswet en daarmee ook de mogelijkheid voor het opnemen van regels in het omgevingsplan, wordt bepaald door de begrippen fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.

Burgers, bedrijven en overheden verrichten activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Zo'n activiteit verandert bijvoorbeeld de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor anderen of de intrinsieke waarde die de maatschappij aan onderdelen van de fysieke leefomgeving toekent. Activiteiten kunnen nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar kunnen ook de betekenis of de kwaliteit ervan vergroten. Meestal heeft een activiteit zowel positieve als negatieve gevolgen.

In het derde en vierde lid van artikel 1.2 van de Omgevingswet wordt beschreven welke activiteiten als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden aangemerkt. Voor deze handreiking is met name artikel 1.2, derde lid, van de Omgevingswet van belang omdat in artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit wordt verwezen naar artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Omgevingswet.

Artikel 1.2, derde lid, van de Omgevingswet luidt als volgt:

Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
- d. het nalaten van activiteiten.

Artikel 1.3 van de Omgevingswet: maatschappelijke doelen van de wet

De Omgevingswet bepaalt op welke doelen zij ziet. Omdat het omgevingsplan is gebaseerd op de wet kunnen daarmee geen andere doelen worden nagestreefd, tenzij de wet dat in een specifieke bepaling mogelijk maakt. Bij het opstellen van een omgevingsplan wordt rekening gehouden met deze doelen van de wet.

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn, met het oog op duurzame ontwikkeling, het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De wet laat ruimte voor het realiseren van activiteiten van burgers en bedrijven en maakt het realiseren van internationale, nationale, regionale en lokale beleidsdoelen mogelijk. Het is bovendien een zo eenvoudig mogelijke wet, met zo min mogelijk administratieve en bestuurlijke lasten.

De maatschappelijke doelen kunnen worden samengevat in het motto van de Omgevingswet: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.

Aspecten als veiligheid (externe veiligheid maar ook constructieve veiligheid), gezondheid, invloeden op het milieu, zoals geluid en luchtverontreiniging, cultureel erfgoed, stedenbouwkundige en landschappelijke waarden zijn voorbeelden van onderwerpen die aan de orde zijn bij overheveling van regels van verordeningen naar het omgevingsplan. Gaat het om onderwerpen die niet in overeenstemming zijn met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, dan kunnen deze niet in het omgevingsplan worden opgenomen.

Artikel 1.4 van de Omgevingswet: verhouding tot specifieke wetgeving

Naast de Omgevingswet blijven andere formele wetten gelden die ook bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving reguleren of die specifieke belangen daarvan borgen. De Omgevingswet is niet van toepassing op een onderwerp als een dergelijke specifieke wet daarin voorziet met een uitputtende regeling. Dit is geregeld in artikel 1.4 van de Omgevingswet. Voorbeelden zijn de Meststoffenwet, de Kernenergiewet en het deel van de Wet luchtvaart dat de geluidbelasting en de externe veiligheidsrisico's van het luchtverkeer reguleert. De Omgevingswet treedt terug als een dergelijke specifieke wet voorziet in een uitputtende regeling. De Omgevingswet kan voor dat onderwerp dus ook geen basis bieden voor het stellen van regels in het omgevingsplan.

Er zijn ook bijzondere wetten bij of krachtens waarvan geen uitputtende regeling is gegeven over een bepaald onderwerp. In die situatie bestaat er een bevoegdheid om op lokaal niveau aanvullende regels te stellen. Dat betreft bijvoorbeeld de Wegenverkeerswet 1994. De regeling van het verkeer gebeurt via verkeersbesluiten. Aanvullend hierop kunnen op lokaal niveau regels worden gesteld. Indien het onderwerpen betreft over de fysieke leefomgeving kunnen deze regels in het omgevingsplan worden opgenomen. Het kan ook zijn dat het bij of krachtens de Omgevingswet zelfs verplicht is dat dergelijke regels in het omgevingsplan worden gesteld. Dat is bijvoorbeeld het geval bij regels die worden gesteld met het oog op de specifieke aan gemeenten in artikel 2.16, eerste lid, onderdeel b,

van de Omgevingswet opgedragen taak tot het behoeden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen. Nu deze taak zo specifiek in de Omgevingswet aan gemeenten is opgedragen, moeten de in verband hiermee gestelde regels in het omgevingsplan worden opgenomen.

Er bestaan ook bijzondere wetten die een bevoegdheid of opdracht bevatten om een bepaald onderwerp te reguleren bij verordening. Een voorbeeld hiervan is artikel 3.5, eerste lid, van de Wet dieren. Op grond van dat artikel moeten bij gemeentelijke verordening regels worden gesteld over onder meer het ophalen van kadavers van gezelschapsdieren. Omdat daarbij geen specifieke naam voor een dergelijke verordening is gegeven, kunnen deze regels ook in het omgevingsplan worden gesteld. Ook hier geldt weer dat dergelijke regels zelfs in het omgevingsplan moeten worden gesteld, indien dat bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald. Dat zou bijvoorbeeld, op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit, aan de orde zijn bij regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen.

Er zijn ook bijzondere wetten die een opdracht geven hoe een onderwerp te regelen. Een voorbeeld hiervan is artikel 10 van de Wet openbare manifestaties, dat bepaalt dat klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zijn toegestaan. Dit artikel geeft verder aan dat de gemeenteraad bevoegd is ter zake regels te stellen met betrekking tot duur en geluidsniveau, zonder specifiek te zijn over het te hanteren instrument. Gelezen in combinatie met paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, die gemeenten opdraagt om het geluid van activiteiten te reguleren in het omgevingsplan, zullen eventuele regels over dit geluid in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, maar kan het omgevingsplan het klokgelui en oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging niet verbieden.

Een laatste voorbeeld is een bijzondere wet waarin de bevoegdheid wordt gegeven om regels te stellen in een specifieke met naam genoemde verordening. Denk aan de Huisvestingswet, die bepaalt dat regels bij Huisvestingsverordening kunnen worden gesteld. In dat geval kunnen de regels niet in het omgevingsplan worden gesteld. Een uitzondering vormt hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, waar expliciet bepaald wordt dat de inhoud van de afvalstoffenverordening mag worden opgenomen in het omgevingsplan.

Artikel 2.4 van de Omgevingswet: omgevingsplan

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten. Decentrale regelgeving is een van de kerninstrumenten. Het omgevingsplan is een van de drie vormen van decentrale regelgeving. Artikel 2.4 van de Omgevingswet bepaalt dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. De bedoeling van de één-document-gedachte is dat de gemeentelijke regels over (aspecten van) de fysieke leefomgeving in principe in het omgevingsplan worden opgenomen. Daar waar er geen wettelijke of lagere regel verplicht tot opname van een regel in het omgevingsplan, kan de gemeente de keuze maken een decentrale regel in de verordening te laten staan of deze in het omgevingsplan op te nemen. Daarnaast is er een beperkt aantal regels in de Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving die juist met zich brengen dat decentrale regels, ook als ze betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, daarin niet mogen worden opgenomen.

Afdeling 2.5 van de Omgevingswet: instructies en instructieregels

Het Rijk en de provincies kunnen door middel van instructies en instructieregels bepalen aan welke vereisten het omgevingsplan moet voldoen. Zo bevat hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels voor omgevingsplannen over onder andere behoud van ruimte voor toekomstige functies, het waarborgen van veiligheid en het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten. Ook provincies kunnen in hun provinciale omgevingsverordeningen instructieregels opnemen over de inhoud van omgevingsplannen.

Artikel 2.7 van de Omgevingswet: verplicht opnemen en uitsluiten van decentrale regels

Dit artikel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin de regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Het is denkbaar dat bepaalde regels wel over de fysieke leefomgeving gaan, maar dat opname in het omgevingsplan door het karakter van die regels toch niet voor de hand ligt. Voorbeelden daarvan zijn de legesverordening, of regels die gaan over de fysieke leefomgeving waarbij een ander motief doorslaggevend is, zoals de openbare orde.

Daarnaast bevat artikel 2.7 van de Omgevingswet de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin regels over de fysieke leefomgeving, als het bevoegd gezag die wil stellen, alleen in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.⁷

In artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit worden deze gevallen aangewezen.

Artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit: uitwerking van artikel 2.7 van de Omgevingswet

De vraag welke regels in ieder geval moeten worden opgenomen in het omgevingsplan doet zich onder meer voor bij regels over activiteiten die direct of indirect effecten kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, waarbij de regulering echter meerdere motieven heeft. Te denken valt aan regels over evenementen, markten, parkeren en horeca. Zonder nadere afbakening is onvoldoende duidelijk waar regels over dergelijke activiteiten moeten worden gesteld.

Duidelijkheid hierover is van belang omdat uiteindelijk het risico ontstaat dat regels in een decentrale verordening door de rechter onverbindend worden geacht of regels van een omgevingsplan worden vernietigd omdat ze ten onrechte niet respectievelijk ten onrechte wel in het omgevingsplan zijn opgenomen.

De regeling verplicht niet om over de onderwerpen die in het Omgevingsbesluit zijn aangewezen op decentraal niveau regels te stellen. Er wordt niet in deze bestuurlijke afwegingsruimte getreden. Het Omgevingsbesluit legt alleen vast dat als het bevoegd gezag regels stelt over de gevallen die zijn aangewezen, dit in het omgevingsplan moet of juist niet mag plaatsvinden.

Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit bevat de verplichting om in ieder geval regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen alleen in het omgevingsplan op te nemen.

Artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit bevat de regels als bedoeld in de Gemeentewet die in ieder geval niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.

Artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit (verplichting en verbod opname regels in omgevingsplan)

1. Onverminderd het tweede lid worden in ieder geval regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de wet alleen in het omgevingsplan opgenomen.
2. In ieder geval worden niet in het omgevingsplan opgenomen regels als bedoeld in de volgende bepalingen van de Gemeentewet:
 - a. de artikelen 151a, eerste lid, 151b, eerste lid, 151c, eerste lid, 151d, eerste lid, en 154a, eerste lid;
 - b. de artikelen 154, eerste lid, en 154b, eerste lid;
 - c. artikel 172, tweede lid, en artikel 174, derde lid;
 - d. artikel 216.

⁷ Memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet, pagina 55.

Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet: evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet moet het omgevingsplan in ieder geval de regels bevatten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Wanneer bijvoorbeeld wonen en het in gebruik hebben van een gebouw als kantoorruimte en horecagelegenheid op een bepaalde locatie in een omgevingsplan worden toegestaan, zijn daarbij vaak regels nodig om het evenwicht in de fysieke leefomgeving te waarborgen of optimaliseren, zoals regels over parkeren, afstanden, geur en geluid.

Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet moet worden beschouwd als een taak waarvoor het omgevingsplan, met de daarin gestelde regels, moet zorgen. Regels over de fysieke leefomgeving worden in het omgevingsplan opgenomen op grond van artikel 2.4 van de Omgevingswet. Daarbij kan het onder meer gaan om regels over activiteiten als bedoeld in artikel 4.1 van de Omgevingswet, waaronder regels waarmee meldingsplichten en vergunningplichten worden ingesteld als bedoeld in artikel 4.4 van de Omgevingswet en regels waarmee een bevoegdheid wordt gegeven om maatwerkvoorschriften te stellen als bedoeld in artikel 4.5 van de Omgevingswet. Een omgevingsplan kan ook overgangsrechtelijke regels bevatten of regels die gericht zijn tot een bestuursorgaan, zoals omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.11 van de Omgevingswet, beoordelingsregels voor de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit en regels over monitoring. Daarnaast kunnen tal van andere regels worden gesteld die hieraan ondersteunend zijn, zoals begripsomschrijvingen, meetwijzen en informatieverplichtingen.⁸

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is uiteengezet, zullen naast het omgevingsplan ook regels van het Rijk, provincies en waterschappen bijdragen aan een evenwichtige regulering van activiteiten. Bij het vaststellen van het omgevingsplan moet met deze regels rekening worden gehouden. Het is niet nodig deze regels ook te stellen in het omgevingsplan.⁹ De afbakening van onderwerpen die in ieder geval in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd en van onderwerpen die daarin juist niet mogen worden gereguleerd, vindt niet plaats in artikel 4.2 van de Omgevingswet.¹⁰

8 Memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet, paragraaf 2.2.1.1., pagina 58.

9 Memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet, paragraaf 2.2.1.1, pagina 55.

10 Nota van toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, pagina 114.

3 Concretisering van het stroomschema

3.1 Drie categorieën

Het omgevingsplan bundelt alle regels van een gemeente over de fysieke leefomgeving samenhangend. Die invulling is gebaseerd op eerdergenoemde driedeling: wat moet er in het omgevingsplan, wat mag er niet in het omgevingsplan en de categorie van onderwerpen waar geen plicht voor opname bestaat en waarvoor overwegingen worden geformuleerd op basis waarvan besloten kan worden of deze categorie wel of niet geïntegreerd wordt in het omgevingsplan: de categorie mag. Een van de acties is het beantwoorden van de vraag of een regel uit een verordening in een verordening of in het omgevingsplan wordt opgenomen. Hierbij helpt het om de in het stroomschema opgenomen stappen te doorlopen.

Het stroomschema gaat uit van de drie categorieën regels:

- I. Mag niet
- II. Moet
- III. Mag

De bestaande verordeningregels worden in deze drie categorieën verdeeld. De eerste stap om dit op overzichtelijke wijze uit te voeren is het weergeven van de bestaande verordeningregels in een overzicht. Te denken valt aan een excelbestand, waarin het vervolgens mogelijk is om na het doorlopen van het stroomschema per regel te noteren tot welke categorie een regel behoort en, voor zover het een regel uit de "mag"-categorie betreft, of deze wel of niet wordt opgenomen in het omgevingsplan.

Actie 1:

Neem de bestaande verordeningregels op in een overzicht.

Het stroomschema dient in de beschreven volgorde te worden doorlopen. Elke stap vormt als het ware een filter waar de regels, die niet door het filter passen, in achter blijven. Hierdoor resteert uiteindelijk een set van regels uit verordeningen die kleiner is dan de volledige set van verordeningregels van een gemeente. Voor deze gefilterde regels heeft de gemeente de keuze om deze regels al dan niet in het omgevingsplan op te nemen of in de verordening te laten staan.¹¹

Per categorie worden in dit hoofdstuk de relevante artikelen uitgewerkt, worden te beantwoorden vragen geformuleerd en voorbeelden genoemd. Voor categorie I, II, en III worden conclusies geformuleerd. Deze conclusies geven antwoord op de vraag of een regel uit een verordening uiteindelijk in een verordening of in het omgevingsplan landt.

Actie 2:

Analyseer de verordeningregels en bepaal volgens het stroomschema (bijlage) of sprake is van een regel die valt in een van de drie categorieën:

- I **niet** in het omgevingsplan **mag** worden opgenomen,
- II in het omgevingsplan **moet** worden opgenomen, of
- III in het omgevingsplan **mag** worden opgenomen.

¹¹ Om deze reden is het zinvol eerst te inventariseren of er verordeningen of regels in verordeningen zijn die bijvoorbeeld nooit meer worden gebruikt of gebaseerd zijn op vervallen wetgeving. Door eerst het huis van verordeningen op te ruimen kan de verhuizing van delen daarvan naar het omgevingsplan makkelijker verlopen.

Processtap I

3.2 Stroomschema Categorie I. Mag niet

Categorie I heeft betrekking op de regels die niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.

Binnen deze categorie gaat het om onderwerpen die buiten de reikwijdte van de Omgevingswet vallen, regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving die op grond van bijzondere wetten in medebewindsverordeningen zijn opgenomen en de expliciet in artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit genoemde artikelen. Dit zijn regels waarbij het evident is dat deze regels niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.

Uitgewerkte voorbeelden processtap I:

Regels buiten de reikwijdte van de Omgevingswet

Artikel 1.2 en 1.3 van de Omgevingswet zijn voor deze categorie van belang omdat zij de reikwijdte van de Omgevingswet bepalen. Regels met een ander onderwerp of motief dan de fysieke leefomgeving of regels die niet gaan over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Dat geldt ook voor regels die geen betrekking hebben op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Regels in een door de gemeenteraad vastgestelde verordening op grond van artikel 47 van de Wet op het primair onderwijs of artikel 8 van de Participatiewet zijn voorbeelden van regels die niet de fysieke leefomgeving betreffen. Deze regels mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen.

Regels op grond van bijzondere wetten

Voor de afbakening van de reikwijdte van de wet en daarmee voor de onderwerpen waarvoor geen regels in het omgevingsplan mogen worden opgenomen is, zoals al eerder beschreven, artikel 1.4 van de Omgevingswet van belang. Dit artikel bepaalt dat de Omgevingswet niet van toepassing is op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, tenzij uit de bepalingen van deze wet anders blijkt.

Regels genoemd in artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit

De expliciet in artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit genoemde regels mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Maar er zijn ook andere regels dan de in dit artikel genoemde regels die niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. De genoemde regels en vergelijkbare regels worden hier toegelicht.

De bepaling gaat ten eerste over regels die (deels) wel betrekking kunnen hebben op de fysieke leefomgeving maar die hoofdzakelijk worden gesteld met het oog op de handhaving van de openbare orde en (openbare) veiligheid. Dat zijn in beginsel regels over gedrag van personen die vanwege het motief waarmee ze worden gesteld (het gaat niet om het effect van het gedrag op de fysieke leefomgeving maar om het effect op de openbare orde) niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Omdat het veelal wel gaat om gedragingen in de fysieke leefomgeving en daarom twijfel zou kunnen bestaan over de vraag of dergelijke regels in het omgevingsplan thuishoren, wordt hierover in deze bepaling uitsluitel gegeven. Het betekent dat als regels over activiteiten worden gesteld op grond van de bepalingen die zijn opgenomen in het tweede lid, onderdelen a en c, deze niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Ten tweede gaat deze bepaling over regels met strafbaarstellingen (onderdeel b) en over financiële regels (onderdeel d).¹²

Onderdeel a heeft bijvoorbeeld betrekking op regels die de gemeenteraad in een prostitutieverordening (of een APV) kan vaststellen. Daarmee wordt beoogd prostitutie door middel van een gemeentelijk vergunningstelsel te reguleren en zo bijvoorbeeld gedwongen prostitutie en prostitutie van

12 Nota van toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, pagina 619.

minderjarigen tegen te gaan, bijvoorbeeld door het stellen van eisen aan de persoon van de exploitant en de leeftijd van de prostituees. De regels daarover gaan niet over de fysieke leefomgeving, en horen dus niet thuis in het omgevingsplan.

Als echter regels moeten worden gesteld over de toelaatbaarheid van prostitutie-activiteiten met het oog op de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld de bereikbaarheid, het parkeren, wegverkeerslawaai of geluidsoverlast van bezoekers) worden die regels wel opgenomen in het omgevingsplan (al dan niet gekoppeld aan een werkingsgebied dat aangeeft op welke locatie de activiteiten mogen plaatsvinden, bijvoorbeeld niet in de nabijheid van scholen). In dit geval is de grondslag voor opname van deze regels artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet.

De gemeenteraad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om veiligheidsrisicogebieden, respectievelijk gebieden voor cameratoezicht aan te wijzen. Ook kan de raad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om door hem aangewezen groepen van personen tijdelijk te doen ophouden (bestuurlijke ophouding). Bovendien heeft de gemeenteraad de bevoegdheid regels te stellen om tegen te gaan dat omwonenden hinder ondervinden van gedragingen in of vanuit een nabije woning of erf. Het gaat in deze gevallen om regels die de burgemeester bevoegdheden toekennen ten behoeve van het handhaven van de openbare orde en veiligheid, respectievelijk het aanpakken van ernstige en herhaaldelijke hinder. De regels worden (hoofdzakelijk) gesteld met het oog op het kunnen reguleren van het gedrag van personen, niet met het oog op de gevolgen van dat gedrag op de fysieke leefomgeving. Daarbij betreft het regels die worden uitgevoerd door de burgemeester. Deze regels mogen niet worden gesteld in het omgevingsplan.

Op grond van artikel 154b, eerste lid, van de Gemeentewet kan de raad bij verordening bepalen dat voor overtreding van gemeentelijke regels over gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en van regels die zijn gesteld op grond van artikel 10.23 van de Wet milieubeheer, een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Het kan hierbij gaan om regels in autonome verordeningen of – wat betreft de regels op grond van artikel 10.23 van de Wet milieubeheer¹³ – om regels in het omgevingsplan. Nu in artikel 154b, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat de verordening die de raad op grond van het eerste lid kan vaststellen, van toepassing moet zijn op alle overtredingen, genoemd in het eerste lid, brengt dat mee dat de raad deze regels niet in het omgevingsplan mag opnemen. Hierdoor wordt zeker gesteld dat het omgevingsplan geen regels gaat bevatten over het opleggen van een bestuurlijke boete op overtreding van regels die niet zijn gesteld met het oog op de fysieke leefomgeving. Tevens wordt voorkomen dat onwenselijke doorkruising ontstaat van de regels over het opleggen van een bestuurlijke boete die op grond van het Invoeringswet Omgevingswet worden opgenomen in paragraaf 18.1.4 van de Omgevingswet.

Ten overvloede: deze bepaling¹⁴ brengt niet mee dat de raad geen gebruik kan maken van de bevoegdheid om te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor regels op grond van artikel 10.23 van de Wet milieubeheer als die regels in het omgevingsplan zijn gesteld. Er volgt alleen uit dat de raad daartoe moet bepalen in een (andere) gemeentelijke verordening, bijvoorbeeld in de APV of in een separate verordening bestuurlijke boete overlast openbare ruimte.¹⁵

De categorie “mag niet” regels hebben veelal betrekking hebben op persoonlijk gedrag en zijn er specifiek op gericht verstoring van de openbare orde tegen te gaan of de veiligheid en gezondheid van het publiek te beschermen. Denk bijvoorbeeld aan regels over een aan de eigenaar van een gevaarlijke hond op te leggen aanlijn- of muilkorfgebod of over een verplichte reisroute voor supporters bij risicowedstrijden in het betaald voetbal, regels over eisen die worden gesteld aan de persoon van de exploitant van een café of restaurant. Regels als hier bedoeld horen niet thuis in het

13 Op grond van de Invoeringswet Omgevingswet wordt titel 10.4 van de Wet milieubeheer zodanig gewijzigd dat regels over (huishoudelijke) afvalstoffen in plaats van in een afvalstoffenverordening, in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

14 Artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit.

15 Nota van toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, pagina 620.

omgevingsplan omdat handhaving van de openbare orde, veiligheid en gezondheid van het publiek het primaire motief zijn en de regels worden gehandhaafd door de burgemeester met behulp van de onder zijn gezag staande politie.

Regels over het toezicht op evenementen en het handhaven van de openbare orde en veiligheid daarbij (zoals regels over het inzetten van beveiliging en EHBO-ers en over het plaatsen van tenten, podia of tribunes die worden gesteld met het oog op de openbare veiligheid) mogen ook niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Hierover kunnen regels, met eventueel een vergunningplicht, worden opgenomen in de lokale verordening, zoals de APV of een evenementenverordening.

Regels over evenementen die nodig zijn vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals regels die bepalen op welke locaties evenementen mogen plaatsvinden en wat de maximale geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen mag zijn, vallen niet onder deze bepaling en moeten of mogen¹⁶ in het omgevingsplan worden opgenomen.

Regels over de veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises op grond van artikel 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving moeten ook worden opgenomen in het omgevingsplan. Op locaties waar met regelmaat bepaalde typen evenementen plaatsvinden kunnen de regels in het omgevingsplan afgestemd worden op die evenementen.¹⁷

Voor de volledigheid wordt hier vermeld dat ook regels die op grond van artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet worden gesteld, niet in het omgevingsplan thuishoren. Het is niet nodig dit te regelen in artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit, omdat het in artikel 176, eerste lid, niet gaat om een verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad maar om regels die in (dreigende) noodsituaties door de burgemeester kunnen worden gesteld in de vorm van een zogenoemde noodverordening.

De burgemeestersbevoegdheid en evenementen

Het argument dat sprake is van een bevoegdheid van de burgemeester en dat om die reden een regel uit een verordening niet in het omgevingsplan mag worden opgenomen is overigens niet het juiste startpunt bij het doorlopen van het stroomschema. Het juiste startpunt is het onderwerp van de regel, het motief, het oogmerk. Een regel in een verordening over een samscholingsverbod op locaties waarvan de burgemeester ontheffing kan verlenen heeft als oogmerk de openbare orde. Openbare orde is genoemd in artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit. Het oogmerk van de regel, openbare orde, is de reden dat deze regel niet mag worden opgenomen in het omgevingsplan. Niet het enkele feit dat de burgemeester ontheffing kan verlenen.

Een ander voorbeeld is een in een APV opgenomen verbod om zonder vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren. Een evenement is een vorm van gebruik. En een activiteit die gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan stelt regels over gebruik om te voorkomen dat het omgevingsplan deze gebruiksvorm verbiedt terwijl die op zichzelf aanvaardbaar moeten worden geacht. Het oogmerk is het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het oogmerk van de genoemde regel in de APV is de openbare orde. Om die reden mag deze regel niet in het omgevingsplan worden opgenomen, niet omdat de burgemeester het bevoegd gezag is voor het verlenen van de vergunning.

Ruimtelijk relevante aspecten van evenementen moeten, gelet op de jurisprudentie over bestemmingsplannen, in bepaalde gevallen in het bestemmingsplan worden geregeld. Het daarbij relevante verschil in oogmerken van regels voor evenementen is bijvoorbeeld bij uitspraak van 16 september

16 Of dit moet of mag hangt af van het doorlopen van het stroomschema wanneer het gaat om een regel uit een verordening. Wanneer het gaat om een instructieregel of het voldoen aan een wettelijke bepaling zoals artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet moet de regel worden opgenomen.

17 Afstemming met een evenementenkalender is hierbij zinvol.

2020, ECLI:NL:RVS:2020:2249, helder beschreven door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in rechtsoverweging 11.2:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 20 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8858, ligt het op de weg van de planwetgever om een beoordeling en afweging te maken of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt is aangewezen. Ook dient deze omtrent onder meer het toegestane aantal evenementen per jaar en de maximale bezoekersaantallen, voorschriften te stellen voor zover dat uit een oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid op een locatie van belang is. Deze beoordeling en afweging is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet vergunning op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) wordt verleend. Regulering van evenementenvergunningen in de APV geschiedt immers met name vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde, en waarborgt niet de vereiste planologische rechtszekerheid.”

Dit verschil in oogmerken is ook relevant voor het moeten of niet mogen opnemen van regels over evenementen in het omgevingsplan.

Samengevat:

1. Valt het onderwerp onder het toepassingsbereik als genoemd in artikel 1.2 Omgevingswet: fysieke leefomgeving en activiteiten die daar gevolgen voor hebben of kunnen hebben?

Dat is bijvoorbeeld **niet** het geval als het de volgende onderwerpen betreft:

- onderwijs
- sociale zekerheid
- economie
- veilig verkeersgedrag
- voedselveiligheid
- arbeidsomstandigheden
- dierenwelzijn
- openbare orde
- woonruimteverdeling

Let op: dit is geen uitputtende opsomming.

➔ Nee: verordening

➔ Ja: ga naar vraag 2

2. Valt het onderwerp onder een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet als bedoeld in artikel 1.3 Omgevingswet?

Dat is het geval als het de volgende onderwerpen betreft:

- het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving
- en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur; en
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften

➔ Nee: verordening

➔ Ja: ga naar vraag 3

3. Is het een onderwerp dat in een andere wet uitputtend is geregeld als bedoeld in artikel 1.4 Omgevingswet?¹⁸

Is het onderwerp bijvoorbeeld geregeld in de

- Wet openbare manifestaties
- Wegenverkeerswet 1994
- Wet luchtvaart
- Wegenwet
- Wet op het primair onderwijs
- Kernenergiewet
- Meststoffenwet
- Huisvestingswet
- Drank- en horecawet
- Dierenwet

Let op: dit is geen uitputtende opsomming. Ga daarom bij de analyse van de verordeningen altijd na op grond van welke wet de verordening is opgesteld en wat het onderwerp/het motief/het oogmerk van de betreffende wet is.

➔ Ja: verordening

➔ Nee: ga naar vraag 4

4. Is sprake van een dubbel motief waardoor het onderwerp dat in een andere wet uitputtend is geregeld als bedoeld in artikel 1.4 Omgevingswet ook in het omgevingsplan mag worden geregeld?

➔ Nee: verordening

➔ Ja: ga naar vraag 5

5. Is sprake van een van de in artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit genoemde artikelen uit de Gemeentewet?

- 151a, eerste lid: seksuele handelingen tegen betaling
- 151b, eerste lid: aanwijzen veiligheidsrisicogebied
- 151c, eerste lid: cameratoezicht
- 151d, eerste lid: hinder voor omwonenden door gebruik woning en erf
- 154a, eerste lid: strafbaarstelling met hechtenis of geldboete
- 154, eerste lid: bevoegdheid bepaalde groepen op bepaalde plaats te doen ophouden
- 154b, eerste lid: bestuurlijke boete
- 172, tweede lid: verstoring openbare orde voorkomen
- 174, derde lid: burgemeester verordeningsbevoegd toezicht samenkomsten en gemakkelijkheden
- 216: gemeentelijke belastingen

Let op: deze opsomming is afkomstig uit artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit waarin de regels worden benoemd die in ieder geval niet in het omgevingsplan thuis horen. Deze opsomming is echter niet uitputtend. Er zijn immers ook regels op grond van andere artikelen, zoals eerder genoemd artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet, die niet in een omgevingsplan thuis horen.

Let op: alleen het feit dat sprake is van een burgemeestersbevoegdheid is niet doorslaggevend.

➔ Ja: verordening

➔ Nee: ga naar processtap II voor de analyse van categorie II.

18 Zie voor een uiteenzetting van het begrip "onderwerp" en de bijbehorende motieftheorie paragraaf 2.1 van deze handreiking.

Conclusie categorie I.:

Gaat het om een regel in een verordening die:

- niet onder het toepassingsbereik van de Omgevingswet valt (1.2 van de Omgevingswet), of
- niet in overeenstemming is met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (1.3 van de Omgevingswet), of
- een andere wet waarin het onderwerp uitputtend en met het zelfde motief is geregeld (1.4 van de Omgevingswet)

Let op: het onderwerp/het motief/het oogmerk is primair bepalend, niet het feit dat sprake is van een burgemeestersbevoegdheid.

Of is een regel in een verordening gebaseerd op:

één van de in artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit genoemde artikelen of daarmee vergelijkbare uit de Gemeentewet,

dan valt die regel in de categorie **mag niet** en blijft die regel in de verordening en wordt deze regel niet verplaatst naar het omgevingsplan.

Processtap II

3.3 Stroomschema Categorie II. Moet

Processtap II voor categorie II van het stroomschema heeft betrekking op de regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

De inhoud van het op grond van artikel 2.4 van de Omgevingswet verplicht op te stellen omgevingsplan voor het gemeentelijke grondgebied wordt op verschillende plaatsen geregeld (afdeling 2.5, artikel 4.2, eerste lid, en artikel 2.7 van de Omgevingswet, uitgewerkt in artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit). Voor de selectie van de regels in deze processtap is met name artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit van belang.

Uitgewerkte voorbeelden processtap II

Wettelijke verplichtingen tot opname van regels

Afdeling 2.5 van de Omgevingswet

De inhoud van het omgevingsplan wordt deels bepaald door instructie(regels) op grond van afdeling 2.5 van de Omgevingswet. Instructieregels van Rijk en provincie kunnen alleen worden gesteld over de in artikel 2.23, derde lid, en artikel 2.25, derde lid, van de Omgevingswet genoemde onderwerpen, waaronder de uitoefening van de eerder genoemde specifieke taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1 van de Omgevingswet en omgevingswaarden en regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet. Wanneer regels over verplicht op te nemen onderwerpen zijn opgenomen in een autonome gemeentelijke verordening moeten deze regels verplaatst worden naar het omgevingsplan.

Het verbod tot bouwen op verontreinigde bodem, opgenomen in de Bouwverordening¹⁹ is een voorbeeld van een regel als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet waarvoor op rijksniveau een instructie(regel) is gesteld. Voor de kwaliteit van de bodem is in artikel 5.89i van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaald (samengevat) dat een omgevingsplan waarden bevat voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem voor het bouwen van een bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie.²⁰ Bouwen is een activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt. Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit bepaalt dat een dergelijke regel moet worden

¹⁹ Artikel 2.4.1 Bouwverordening Dordrecht, in werking 8 juli 2017.

²⁰ Besluit kwaliteit leefomgeving, geconsolideerde versie juli 2020.

opgenomen in het omgevingsplan. In dit voorbeeld is echter ook sprake van een instructie(regel).

Ook wanneer geen sprake zou zijn van een verplichting op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit moet de regel uit de verordening over de kwaliteit van de bodem worden opgenomen in het omgevingsplan en aangevuld met waarden als bedoeld in het Bkl. Dit laatste vloeit voort uit afdeling 2.5 van de Omgevingswet.

Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet

Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat in het omgevingsplan in ieder geval de regels worden opgenomen die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Wanneer een verordening regels bevat die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moeten deze regels worden opgenomen in het omgevingsplan.

De verplichting om op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet regels in het omgevingsplan op te nemen geldt naast de verplichting op basis van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit.

De uitwerking van artikel 2.7 van de Omgevingswet in artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit

Regels over activiteiten die tot gevolg hebben dat onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen moeten als zij worden gesteld, verplicht in het omgevingsplan worden opgenomen. Gemeentelijke verordeningen bevatten regels die de fysieke leefomgeving wijzigen.

Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het om directe fysieke ingrepen door de mens in de tastbare leefomgeving, zowel boven- als ondergronds. Ook de aanleg van infrastructuur als bedoeld in de Telecommunicatiewet valt hier bijvoorbeeld onder.²¹

Verder gaat het om activiteiten als bouwen en slopen, kappen van bomen, ontsieren van een monument, aanleggen van een (uit)weg, aanleggen van buisleidingen, aanbrengen van zichtbare reclame of plaatsen van een hekwerk, het plaatsen van een ondergrondse afvalcontainer en het opspuiten van zand.

De woorden "wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving" impliceren dat het gaat om activiteiten die een blijvende en tastbare verandering van de fysieke leefomgeving teweegbrengen. Om misverstanden te voorkomen geeft de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit aan dat het plaatsen van een bouwwerk altijd moet worden gezien als een wijziging van de fysieke leefomgeving, ook als het een tijdelijk bouwwerk betreft, omdat elk bouwwerk op grond van artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet tot de fysieke leefomgeving behoort. Ook het plaatsen van een woonwagen of het aanmeren van een woonschip (dat niet is bestemd of wordt gebruikt voor de vaart) is daarom een wijziging van de fysieke leefomgeving. Gebruik (niet zijnde bouwen of aanleggen, hierna: gebruik in enge zin²²) dat niet leidt tot wijzigingen in de fysieke leefomgeving valt hier niet onder en valt daarmee niet binnen de categorie II regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Wel onder deze categorie regels vallen regels voor de activiteiten die thans genoemd staan in artikel 2.1, eerste lid, en 2.2, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Samengevat:

21 Zie de begripsomschrijving infrastructuur in Bijlage , onderdeel A bij artikel 1.1. van de Omgevingswet. Hierin wordt ook telecommunicatiestructuur genoemd. Het betreft hier de werkzaamheden als genoemd in artikel 5.4, eerste lid, van de Telecommunicatiewet: werkzaamheden uit te voeren in of op openbare gronden in verband met de aanleg, instandhouding of opruiming van kabels. Artikel 5.4, vierde lid, van de Telecommunicatiewet regelt de inhoud van de door de gemeenteraad op te stellen verordening. Deze verordening heeft betrekking op de werkzaamheden uit te voeren in of op openbare gronden in verband met de aanleg, instandhouding of opruiming van kabels. Zie in verband met de hier aanwezige relatie met artikel 1.4 Ow ook: <https://aandeslag-metdeomgevingswet.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/fysieke-leefomgeving/>

22 Onder gebruik in ruime zin wordt begrepen: bouwen, gebruik in enge zin en aanleggen.

6. Is sprake van de verplichting tot opname van de regel op grond van afdeling 2.5 van de Omgevingswet?

Dat is bijvoorbeeld het geval als het gaat om instructies of instructieregels van Rijk of provincie zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving of een provinciale omgevingsverordening zoals de kwaliteit van de bodem wanneer wordt gebouwd.

- ➔ Ja: omgevingsplan
- ➔ Nee: ga naar vraag 7

7. Is sprake van de verplichte opname van de regel op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet?

Dat is bijvoorbeeld het geval als het gaat om een regel die aanvullend op het Bal of het Bbl moet worden opgenomen in het omgevingsplan om te voldoen aan de eis van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

- ➔ Ja: omgevingsplan
- ➔ Nee: ga naar vraag 8

8. Is sprake van wijzigen van de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Ob?

Dat is bijvoorbeeld het geval als het gaat om de volgende in artikel 2.1 en 2.2 van de Wabo genoemde activiteiten:

- het bouwen van een bouwwerk
- het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden (aanleggen)
- het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk (milieubelastende activiteit)
- het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een (rijks)monument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een (rijks)monument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht
- het slopen van een bouwwerk
- het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (niet zijnde gebruik in enge zin)
- een weg aan te leggen of verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg voor zover daarvoor tevens een verbod geldt
- een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen (let op oogmerk in verordeningen: regels over uitwegen indien in verband met uiterlijk omgeving en behoud groenvoorzieningen gemeente, niet indien verkeersveiligheid)
- in, op of aan een onroerende zaak een alarminstallatie te hebben die een voor de omgeving opvallend geluid of lichtsignaal kan produceren
- houtopstand te vellen of te doen vellen (zoals het kappen van bomen)
- op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats
- in een daarbij aangewezen gedeelte van de gemeente roerende zaken op te slaan
- als eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde of gebruiker van een onroerende zaak in een daarbij aangewezen gedeelte van de provincie of de gemeente toe te staan of te gedogen dat daar roerende zaken worden opgeslagen
- de bij verordening aangewezen categorieën gevallen waarbij het verboden is om projecten die geheel of gedeeltelijk bestaan uit andere activiteiten die behoren tot een daarbij aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, uit te voeren

zonder omgevingsvergunning.

- Ja: omgevingsplan
- Nee: ga naar processtap III voor de analyse van categorie III.

Conclusie categorie II:

Is een regel in een verordening een regel waarvoor :

- afdeling 2.5 van de Omgevingswet een verplichting tot opname van de regel in het omgevingsplan bevat, of
- artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet een verplichting tot opname van een regel in het omgevingsplan bevat, of
- is sprake van een regel die de fysieke leefomgeving wijzigt als bedoelt in artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit

dan valt die regel in de categorie **moet**, vervalt die regel in de verordening en wordt deze regel verplaatst naar het omgevingsplan.

Processtap III

3.4 Stroomschema Categorie III. Mag

In processtap III wordt voor de regels uit verordeningen die:

- op basis van het doorlopen van processtap I **niet** vallen in de categorie regels die niet in het omgevingsplan **mogen** worden opgenomen; en
- op basis van het doorlopen van processtap II **niet** vallen in de categorie regels die in het omgevingsplan **moeten** worden opgenomen;

bepaald of de regels vallen

- in de categorie regels uit verordeningen die in het omgevingsplan mogen worden opgenomen in het omgevingsplan of in een verordening mogen blijven staan.

Om een idee te krijgen van het type regels uit verordeningen dat mag worden opgenomen in het omgevingsplan helpt het gemaakte onderscheid naar gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving zoals opgenomen in artikel 1.2, derde lid, van de Omgevingswet.

Regels voor activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving **wijzigen** moeten in het omgevingsplan worden opgenomen.

Gevolgen voor de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit het **gebruik** van onderdelen van de fysieke leefomgeving, het **gebruik van natuurlijke hulpbronnen**, activiteiten waardoor **emissies, hinder of risico's** worden veroorzaakt en het **nalaten** van activiteiten mogen in het omgevingsplan worden opgenomen.²³

Keuzemogelijkheden bij processtap III

Hieronder volgen overwegingen die kunnen worden betrokken bij het maken van de keuze om een regel uit een verordening die valt in categorie III op te nemen in het omgevingsplan of te laten staan in de betreffende verordening. Dit is een beleidsmatige keuze.²⁴

Verordeningen kunnen regels bevatten die zich lenen voor opname in het omgevingsplan, omdat het

²³ Artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet bevat de grondslag voor opname van deze regels in het omgevingsplan.

²⁴ Met eventuele invloeden van de Dienstenrichtlijn is geen rekening gehouden in deze handreiking. Voor het onderwerp Dienstenrichtlijn wordt verwezen naar <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/dienstenrichtlijn/>

activiteiten betreft met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast blijven diverse verordeningen, waaronder de APV (gelet op de daarin opgenomen regels voor bijvoorbeeld openbare orde), naast het omgevingsplan bestaan.

Overwegingen

Gebruik en evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Omdat bepaalde gebruiksvormen zich onderling niet goed tot elkaar verhouden, denk aan bedrijven met een hoge geluidsbelasting in de nabijheid van woningen, zullen er in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties veelal regels over moeten worden gesteld. Hoewel gebruik niet valt binnen het criterium van "wijzigen van de fysieke leefomgeving" en strikt genomen in een verordening kan worden opgenomen, kan het voor een goede herkenbare en toepasbare regulering wenselijk zijn om de gebruiksmogelijkheden van bouwwerken en onbebouwde locaties in het omgevingsplan op te nemen. Daarbij geldt dat het onvermijdelijk is dat het omgevingsplan regels stelt over gebruik teneinde in ieder geval te voorkomen dat het omgevingsplan gebruiksvormen verbiedt die aanvaardbaar zijn. Indien een locatie bijvoorbeeld benut mag worden voor het houden van evenementen, mag het omgevingsplan een dergelijk gebruik niet in de weg staan. In die zin moet het omgevingsplan dus in ieder geval een regulering bevatten die het toegelaten gebruik niet in de weg staat. Daarnaast verdient het aanbeveling het gebruiksdoel van bouwwerken te reguleren in het omgevingsplan, om te kunnen voorkomen dat er gebouwen en andere bouwwerken worden gebouwd met het oog op een gebruiksdoel dat niet is toegelaten.²⁵ Hoewel regulering van gebruik in strikte zin op grond van het criterium "wijzigen van de fysieke leefomgeving" dus niet in het omgevingsplan zou hoeven plaats te vinden, zijn er wel veel andere (soms dwingende) aanleidingen om gebruiksmogelijkheden in het omgevingsplan vast te leggen.²⁶

Onder deze categorie regels vallen bijvoorbeeld de regels over gebruik die zijn opgenomen in artikel 2.1 en 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht die niet in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Integratie, samenhang én kenbaarheid

Het bereiken van integratie, samenhang én kenbaarheid is een overweging om regels uit verordeningen die de fysieke leefomgeving betreffen op te nemen in het omgevingsplan. Onder de Omgevingswet wordt in een omgevingsplan meer decentraal geregeld dan onder de Wet ruimtelijke ordening in het bestemmingsplan. Dit biedt de mogelijkheid om regels op één plaats samen te voegen.

Het kan echter ook onwenselijk zijn de regels uit de categorie 'mag' over te hevelen naar het omgevingsplan omdat overheveling van bepaalde aanverwante regels in verordeningen naar het omgevingsplan is uitgesloten. Het doel van integratie en samenhang van beleid en regelgeving wordt dan immers juist doorkruist. Om deze reden kan ervoor worden gekozen om samenhangende (delen van stelsels) van regels niet 'op te knippen' maar zoveel mogelijk in een verordening te laten staan.

Hierbij speelt ook een rol dat in verordeningen voor bijvoorbeeld evenementen of markten onderscheid kan worden gemaakt naar regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet) en regels over activiteiten die daar plaats kunnen vinden, bijvoorbeeld een vergunningstelsel voor de activiteit 'het organiseren van een evenement' of 'het innemen van een marktstandplaats'.

Bij de keuze om enkel samenhangende (delen van stelsels) van regels uit een verordening in z'n geheel over te hevelen naar het omgevingsplan is het van belang er rekening mee te houden dat de regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan

²⁵ Bijvoorbeeld wanneer sprake is van strijd met regels van het Rijk of de provincie of wanneer de planwetgever dit onwenselijk vindt.

²⁶ Nota van toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, pagina 1108.

moeten worden opgenomen, terwijl het bij deze regels niet altijd gaat om activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het omgevingsplan geen regels bevat over het toegestane gebruik in de nabijheid van hoogspanningsverbindingen. Het gebruik van gebouwen en onbebouwde gronden voor woningen, scholen of kinderdagverblijven binnen de magneetvelden van hoogspanningsverbindingen kan schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid van kinderen. Voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is het daarom nodig het toegestane gebruik in het omgevingsplan te regelen.

De noodzaak tot het opsplitsen van samenhangende regels uit een verordening kan aan de orde zijn als de regeling een meervoudig motief kent. Dit is bijvoorbeeld het geval bij regels voor evenementen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving (moet of mag) en het handhaven van de openbare orde (mag niet).

Daarnaast speelt bij deze overweging het gebruiksgemak voor bedrijven en burgers een belangrijke rol. Het antwoord op de vraag op welke wijze een initiatiefnemer of een kritische burger het snelst de benodigde informatie vindt is daarbij belangrijk.

DSO en annoteren

Ook de vindbaarheid van regels speelt hierbij een rol. Regels in het omgevingsplan zijn onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht (DSO). Daarmee wordt informatie op andere wijze getoond dan met verordeningen het geval is. Het voert te ver om de werking van het DSO in dit verband uiteen te zetten, maar relevant is dat deze wijze van presenteren uitgaat van locaties waarvan de daarvoor geldende regels kunnen worden gevonden. Deze regels worden met annotaties toegevoegd. Hieronder wordt verstaan het toevoegen van gegevens aan de regels die de tekst 'machine-leesbaar' maken en/of op een kaart weergegeven. Een besluit over een wijziging van het omgevingsplan vergt dan ook coördinatie tussen degenen die de regels schrijven en degenen die deze regels via annotaties zichtbaar maken.

Regels in een verordening worden gepubliceerd in het gemeenteblad en kunnen via overheid.nl worden gevonden. Via deze website wordt op "traditionele" wijze de tekst van de verordeningen getoond.

Kwantitatieve deregulering

Opname van een regel uit een verordening in het omgevingsplan, al dan niet in combinatie met de opname van een op deze verordening gebaseerde nadere regeling of een uitvoerings- of aanwijzingsbesluit van het college, heeft als voordeel kwantitatieve deregulering doordat dit één of meerdere zelfstandige regelingen/besluiten minder oplevert. Wanneer het aanleggen van parkeerplaatsen, de parkeernormen en de voorwaarden voor het gebruik maken van parkeerplaatsen zijn geregeld in het bestemmingsplan, de APV en een beleidsregel en deze worden samengevoegd in het omgevingsplan vervallen twee regelingen/besluiten.

Plaats- en zaaksgebonden of persoonsgebonden

Regels over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, anders dan het wijzigen van de fysieke leefomgeving, die geen plaats- of zaaksgebonden karakter hebben of regels met een persoonsgebonden of (persoonlijk) gedrag gerelateerd karakter mogen worden opgenomen in het omgevingsplan.

Gebiedsaanwijzing voor parkeren en de daarbij behorende gebiedsinrichting, voor zover die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, moeten worden geregeld in het omgevingsplan (koppeling van regels aan een werkingsgebied). Als het gewenst is om alle informatie op één plek te kunnen laten raadplegen is het onder omstandigheden ook mogelijk om de persoonsgebonden aspecten te regelen in (een vergunning op basis van) het omgevingsplan.

Procedure van totstandkoming en rechtsmiddelen

Anders dan bij het vaststellen van regels in een verordening is de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven voor de voorbereiding van een besluit tot vaststelling (of wijziging) van een omgevingsplan. De gemeentelijke inspraakverordening (artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet) kan daarnaast ook van toepassing zijn op de fase voorafgaand aan de start van de procedure uit afdeling 3.4. In die voorfase wordt veelal een voorontwerp in consultatie gebracht. Op grond van artikel 10.3a van het Omgevingsbesluit wordt van een ontwerpbesluit mededeling gedaan in het gemeenteblad. Eenieder kan een zienswijze indienen over dat ontwerp. Tegen de vaststelling van het omgevingsplan staat vervolgens beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het risico beperken dat een regel in de 'moet'-categorie valt

De lijst van voorbeelden van categorie II, de regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, is niet uitputtend. Daarnaast kan een regel bij het doorlopen van het stroomschema ten onrechte niet in de filter van categorie II zijn gevallen. Hierdoor kan een regel in categorie III landen. Wanneer de keuze wordt gemaakt om deze regel in de verordening op te nemen of te laten staan is dit in strijd met artikel 2.4 van de Omgevingswet. Een dergelijke regel in een verordening komt op grond van artikel 122 Gemeentewet van rechtswege te vervallen.²⁷ Wanneer een regel uit een verordening die in het omgevingsplan mag worden opgenomen ook in het omgevingsplan wordt opgenomen wordt dit risico van onverbindendheid van regels beperkt. Bij het opstellen van het omgevingsplan is immers niet alleen het opnemen van (delen van) de verordening in het omgevingsplan aan de orde. Ook moet worden nagegaan in hoeverre instructie(regels) van het Rijk of de provincie, artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet of andere eerdergenoemde bepalingen maken dat een regel uit een verordening in het omgevingsplan moet worden opgenomen.

Samengevat:

- 9 Is sprake van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving anders dan wijzigen van de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit?

Dat is bijvoorbeeld het geval als het gaat om de volgende in artikel 2.1 en 2.2 van de Wabo genoemde activiteiten:

- Het gebruiken van gronden of bouwwerken
- Het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, voor zover gebruik in enge zin

Daarnaast gaat het om bijvoorbeeld de volgende activiteiten²⁸:

- Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen door anderen dan de gebruikers van percelen.²⁹
- Regels over begraafplaatsen (oprichten van grafmonumenten voor zover geen bouwen, het gebruiken of beschermen van 'historische' monumenten' maar niet de regels over openingstijden)
- Regels over parkeerexcessen (in verband met hinder en gebruik)

27 Zie in dit verband artikel 22.4 van de Omgevingswet, dat bepaalt dat artikel 122 Gemeentewet niet van toepassing is tot een bij Koninklijk Besluit te bepalen datum.

28 Voor een aantal van de genoemde voorbeelden van de regels geldt dat deze in het omgevingsplan moeten of niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Of dit het geval is, is afhankelijk van het oogmerk van de regel of de aard van de activiteit. Dit blijkt uit de volledige regel en het oogmerk van de verordening waarin de regel is opgenomen. Indien dit aan de orde is, is tussen haken een korte toelichting gegeven.

29 De Invoeringswet Omgevingswet past artikel 10.24 Wet milieubeheer aan waardoor voorschriften over afval in de afvalstoffenverordening of in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.

- Regels over betaald parkeren (bijvoorbeeld ten behoeve van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, niet de financiële regels of regels op grond van Wegenverkeerswet 1994³⁰)
- Regels over parkeren van fietsen en bromfietsen (in verband met gebruik, hinder, tenzij het gaat om het aanwijzen van een locatie voor het stallen dan moet de regel in het omgevingsplan (wijzigen)
- Regels over roken op straat (in verband met hinder, gezondheid, nalaten, gebruik)
- Regels over vuurwerk, waaronder vuurwerkvrije zones (in verband met hinder, gezondheid, nalaten, gevolgen voor de mens)
- Regels over het gebruik van een locatie als terras (en andere voorwerpen op de weg, in verband met gebruik, hinder)
- Regels voor elektrische laadpalen (voor zover gebruik, niet wijzigen, let op relatie verkeersbesluiten)
- Regels over de waterhuishouding (relatie omgevingsplan en waterschapsverordening) (in verband met gebruik, risico's)
- Regels over markten (in verband met gebruik)
- Regels over winkeltijden (in verband met gebruik, hinder)
- Regels over sluitingstijden horeca (nee is mag niet, mag alleen in omgevingsplan in verband met gebruik, hinder)
- Regels over ambulante handel (in verband met gebruik, hinder)
- Regels over crossterreinen, regels die crossen in bijvoorbeeld natuurgebieden verbieden (in verband met gebruik, nalaten)
- Regels over zichtbare handelsreclame (voor zover gebruik, hinder, moet in omgevingsplan als het gaat over plaatsing en mag niet indien het openbare orde betreft)
- Regels over betreden van plantsoenen (gebruik)
- Regels over uitrenplaatsen voor honden, en regels over gevaarlijke honden (i.v.m. gebruik, overlast tenzij openbare orde en veiligheid)
- Regels over seksinrichtingen (veelal gericht op tegengaan illegale prostitutie en mensenhandel: (mag niet, openingstijden voor zover ruimtelijk motief is gebruik, mag niet voor zover openbare orde en veiligheid) en sekswinkels (gebruik)
- Regels over vuur stoken en afval verbranden (in verband met gebruik, hinder)
- Regels over leegstand (in verband met gebruik)

Dit is ook het geval bij bijvoorbeeld de volgende onderwerpen uit de Afvalstoffenverordening³¹:

- verbod opslag afvalstoffen
- zwerfafval bij vervoeren, laden en lossen waardoor het milieu nadelig kan worden beïnvloed

➔ Nee: verordening

➔ Ja: mag in omgevingsplan³²

30 Aandachtspunt vormt artikel 2a van de Wegenverkeerswet 1994, hierin is bepaald: "Provincies, gemeenten en waterschappen behouden hun bevoegdheid om bij verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voor zover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voor zover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen." Onder deze voorwaarden mogen regels in een verordening worden opgenomen. Deze regels mogen niet worden opgenomen in het omgevingsplan gelet op het bepaalde in artikel 1.4 van de Omgevingswet.

31 De Invoeringswet Omgevingswet past artikel 10.24 Wet Milieubeheer aan waardoor voorschriften over afval in de afvalstoffenverordening of in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Afvalstoffenverordening 2009 van de gemeente Deventer.

32 Op basis van de genoemde en andere overwegingen kan worden besloten of de regel in het omgevingsplan wordt opgenomen of niet.

Conclusie categorie III:

Mag een regel in het omgevingsplan, bepaal dan op grond van onder meer de volgende overwegingen of de regel in het omgevingsplan wordt opgenomen of in de verordening blijft:

- Gebruik in relatie tot het evenwichtig toedelen van functies aan locaties
- Integratie, samenhang, gebruiksgemak én kenbaarheid
- Kwantitatieve deregulering
- Plaats- en zaaksgebonden of persoonsgebonden
- Verschil in procedure en rechtsmiddelen
- Het risico beperken dat een regel in de moet categorie valt

Actie 3:

Verwerk de uitkomsten van het doorgelopen stroomschema.

4 Inventariseren van wijzigingen in gemeentelijke verordeningen als gevolg van het omgevingsplan

4.1 Opstellen van het omgevingsplan: Casco en staalkaarten VNG

Aan de hand van de informatie in de voorgaande hoofdstukken kan worden bepaald welke delen van verordeningen worden opgenomen in het omgevingsplan. Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven gaat deze handreiking niet over het opstellen van de inhoud van het omgevingsplan. Daarvoor wordt verwezen naar de staalkaarten van de VNG van 3 december 2019. Daarin zijn voorbeelden opgenomen van de integratie van vier modelverordeningen in het casco van het omgevingsplan³³. De opbouw en ordening van het omgevingsplan in die documenten is wezenlijk anders dan de ordening die in de modelverordeningen wordt gehanteerd: niet het verordeningsthema maar de activiteiten daarin die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving staan centraal in het omgevingsplan. De activiteiten waarover regels worden gesteld worden in het casco naar soort geordend (bijvoorbeeld slopen, bouwen, aanleggen) en samengevoegd in het omgevingsplan en waar mogelijk geïntegreerd.

4.2 Bestaande verordeningen moeten worden aangepast als gevolg van omgevingsplan

Het opnemen van regels in het omgevingsplan betekent dat deze regels moeten vervallen in de bestaande verordeningen. Dit moeten gemeenten actief regelen, want anders ontstaan er doublures. Zeker in gevallen waarin er ook inhoudelijke wijzigingen in de regels zijn aangebracht is het gevolg rechtsonzekerheid: burgers en bedrijven kunnen niet weten welke regels voor hen gelden wanneer regels zowel in het omgevingsplan als in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal praktische zaken rondom het aanpassen van de bestaande verordeningen, als gevolg van het opnemen van regels in het omgevingsplan. De "100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever"³⁴, voor de VNG geschreven door prof. mr. Willem Konijnenbelt, bevat aanbevelingen voor de gemeentelijke regelgever. In deze handreiking worden die aanbevelingen als leidraad gehanteerd en wordt daarnaar waar mogelijk verwezen onder vermelding van "lgr" en het daarbij behorende nummer.

Voor gemeenten zal het aanpassen van verordeningen naar verwachting een aanzienlijke capaciteitsinzet vergen. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de acties die moeten worden uitgevoerd en kan door gemeenten worden gebruikt om in te schatten hoe groot de benodigde inzet zal zijn en de nodige maatregelen te nemen om te zorgen dat die capaciteit beschikbaar is.

4.3 Suggesties voor een efficiënte aanpak van het proces

De wijzigingen die een gemeente moet doorvoeren om de gemeentelijke verordeningen toekomstbestendig te maken hebben betrekking op verschillende uiteenlopende beleidsterreinen. Daarvoor is

³³ <https://vng.nl/nieuws/staalkaart-vier-verordeningen-in-omgevingsplan-beschikbaar>.

³⁴ 100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever, Derde, herziene editie 2018, prof. mr. Willem Konijnenbelt, https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/100-ideeen_2018_20181010.pdf.

een aanzienlijke inzet van tijd en middelen nodig is. Het gefaseerd uitvoeren van deze operatie kan leiden tot een efficiënter gebruik van de beschikbare capaciteit.

Deze fasering kan worden bereikt door het opnemen van regels in het omgevingsplan per onderwerp of groep van onderwerpen. Eerst wordt met een of meerdere beleidsterreinen ervaring opgedaan. Deze ervaringen leiden tot een efficiëntere aanpak in de volgende fase. Ook wordt de gevraagde inzet gespreid over een langere periode, waardoor efficiëntere personele inzet mogelijk is. De onderwerpen uit de staalkaarten bieden een handvat voor de keuze voor de te behandelen onderwerpen.

Het wijzigingsproces kan tevens worden gefaseerd door regels per gebied op te nemen in het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt dan meerdere malen aangepast, waarmee in dat plan telkens voor een bepaald gebied regels worden opgenomen. Slechts de doorgevoerde wijzigingen zijn appellabel, omdat slechts daarover een besluit wordt genomen. Het nadeel ten aanzien van de aanpak per beleidsterrein is dat bij het gebiedsgewijs overzetten alle onderwerpen moeten worden geïnventariseerd, waardoor feitelijk toch het gehele gemeentelijke regelgevingscomplex onderwerp van het project zal zijn. Een gebiedsgewijze aanpak vergt enkele specifieke wetsgevingstechnische voorzieningen. Daarop wordt in paragraaf 5.4 ingegaan.

Er kunnen verder omstandigheden zijn waarin het nuttig is op het omgevingsplanproces voor te sorteren door het opstellen van een Verordening fysieke leefomgeving. In zo'n verordening zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Als gevolg daarvan zullen de benodigde wijzigingen als gevolg van het omgevingsplan voornamelijk zien op die verordening. Het opstellen van een dergelijke verordening voorafgaand aan het opnemen van regels in het omgevingsplan heeft verder als voordeel dat de opties voor deregulering en vereenvoudiging in een vroeger stadium kunnen worden behandeld. In gevallen waarin deze werkwijze wordt toegepast wordt niettemin geadviseerd de "ontwerp vragen omgevingsplan" te doorlopen, waarbij dit type vragen ook aan de orde komt³⁵.

In hoofdstuk 2, paragraaf 4 van de "100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever"³⁶ wordt een aantal suggesties gedaan voor een efficiënte organisatorische aanpak van een regelgevingsproject. Deze suggesties zijn in dit verband relevant of zeer relevant en worden daarom nogmaals onder de aandacht gebracht.

4.4 Inventariseren van de noodzakelijke wijzigingen

Om artikelen uit bestaande verordeningen te laten vervallen of aan te passen moet een besluit worden genomen tot wijziging van die verordeningen. Het wijzigen van een verordening is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De raad moet derhalve een wijzigingsbesluit nemen waarmee de bestaande verordeningen worden gewijzigd (*Igr 81*). Het besluit dat aan de gemeenteraad wordt gevraagd is feitelijk een spiegelbeeld van het besluit waarmee de desbetreffende onderwerpen in het omgevingsplan worden opgenomen. Daarom ligt het voor de hand om de gemeenteraad te vragen in samenhang te besluiten over zowel het vaststellen van delen van het omgevingsplan waarmee deze onderwerpen in het omgevingsplan worden opgenomen als over het vervallen van bepalingen over die onderwerpen in de bestaande gemeentelijke verordeningen.

In het proces rondom het omgevingsplan zijn drie categorieën wijzigingen relevant:

1. Verordeningsbepalingen die moeten vervallen, omdat de inhoud daarvan in het omgevingsplan wordt geregeld.
2. Overige wijzigingen vanwege deregulering.
3. Wijzigingen die nodig zijn ter behoud van interne consistentie en systematiek van de verordeningen.

³⁵ <https://vng.nl/artikelen/online-tool-ontwerp-vragen-omgevingsplan>

³⁶ "100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever", pagina 20.

Deze wijzigingen kunnen betrekking hebben op door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen en op nadere regels of uitvoeringsbesluiten, die bijvoorbeeld door het college van burgemeester en wethouders zijn vastgesteld. Aangeraden wordt te beginnen met de door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen. Nadere regels en uitvoeringsbesluiten zijn op die verordeningen gebaseerd. Wanneer in gemeentelijke verordeningen artikelen vervallen die als basis dienen voor het stellen van nadere regels door het college, vervallen deze nadere regels van rechtswege tegelijk met het vervallen van die basis³⁷.

Veelal zal aan de hand van een conclusie over de door de raad vastgestelde verordeningen duidelijk worden wat er moet gebeuren met de inhoud van nadere regels en uitvoeringsbesluiten. Deze volgorde wordt ook in deze handreiking aangehouden. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen. Vervolgens ziet hoofdstuk 6 op nadere regels en uitvoeringsbesluiten.

4.4.1 Wijzigingen als direct gevolg van het omgevingsplan

De eerste categorie wijzigingen betreft verordeningsbepalingen over de onderwerpen die met het omgevingsplan worden geregeld. Aan de hand van de het stroomschema in hoofdstuk 3 van deze handreiking kan worden vastgesteld welke bepalingen dat zijn. Het gaat om:

- de categorie "moet", die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, en
- de categorie "mag", voor zover is besloten deze in het omgevingsplan om te nemen.

De artikelen over deze onderwerpen in gemeentelijke verordeningen komen te vervallen³⁸. De eerste stap in dit proces is het identificeren van die artikelen.

Actie 4:

Inventariseer de artikelen in verordeningen die komen te vervallen, omdat de inhoud daarvan in het omgevingsplan wordt opgenomen.

NB. Met de Omgevingswet worden ook andere wetten gewijzigd

Wanneer de Omgevingswet in werking treedt worden daarmee diverse andere wetten gewijzigd, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dat betekent dat verwijzingen in gemeentelijke verordeningen naar die wetten moeten worden gewijzigd. Hoewel deze handreiking daarop niet ziet, is het van belang om te melden dat deze wijzigingen kunnen worden meegenomen in deze inventarisatie.

4.4.2 Overige wijzigingen vanwege deregulering

Het ingrijpend wijzigen van verordeningen kan aanleiding zijn om ook inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de resterende verordeningen. Gemeenten wordt aanbevolen van de gelegenheid gebruik te maken om te analyseren of er mogelijkheden zijn om de regeldruk te verminderen. In de VNG-handreiking Vermindering regeldruk door gemeenten wordt hierop uitgebreid ingegaan³⁹.

Voorafgaand aan het opstellen van een wijzigingsverordening moet besloten worden welke wijzigingen in het kader van deregulering wenselijk zijn. Het college van burgemeester en wethouders zal moeten besluiten of deze aanvullende wijzigingen aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

(Optioneel) Actie 5:

Inventariseer de wijzigingen die vanwege deregulering wenselijk kunnen zijn. Bepaal welke artikelen moeten worden gewijzigd.

³⁷ Zie de toelichting bij Igr 93, nummer 2.

³⁸ Zie ook Igr 83.

³⁹ Handreiking Vermindering regeldruk door gemeenten van VNG Realisatie (2018), https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2018-07/20180508-Publicatie-Verminderen-regeldruk-door-gemeenten_0.pdf.

4.4.3 *Wijzigingen die nodig zijn voor behoud van interne consistentie en systematiek*

Met de wijzigingen die via het hierboven beschreven proces zijn geïnventariseerd worden de gemeentelijke verordeningen waarschijnlijk ingrijpend gewijzigd. Het is mogelijk dat van sommige verordeningen bijvoorbeeld een groot deel van de artikelen komt te vervallen. Verder kunnen artikelen komen te vervallen die van belang zijn voor de werking van andere artikelen die zelf niet vervallen. Om te voorkomen dat de interne consistentie van deze verordeningen wordt aangetast, moeten deze op orde worden gebracht. Ook dat vergt wijzigingen. Het kan wenselijk zijn om de op grond van paragrafen 4.4.1 en 4.4.2 geïnventariseerde regels, wijzigingen door te voeren in een overzichtsdokument met de desbetreffende verordeningen. Dat geeft een beter overzicht van de impact daarvan op de systematiek. Hoewel het niet mogelijk is volledig uiteen te zetten op welke wijze de laatste categorie wijzigingen kan worden geïdentificeerd, volgt hierna een aantal aanknopingspunten.

Verordeningartikelen bevatten vaak verwijzingen naar andere artikelen in dezelfde verordening. Het zal in ieder geval noodzakelijk zijn om deze verwijzingen te actualiseren. Wanneer er in bestaande verordeningen delen vervallen ligt het voor de hand dat in de andere verordeningen en onderliggende regels moet worden nagegaan of verwijzingen nog juist zijn. Een eerste scan kan worden gemaakt door te zoeken op de naam van de verordeningen waarin delen vervallen, of kenmerkende steekwoorden uit die naam, in het decentrale regelgevingsbestand van overheid.nl. Verwijzingen worden alleen getoond indien wordt gezocht via het zoekvak "In de tekst", want daarmee wordt niet in de titel, maar in de tekst van de geldende regelgeving gezocht. Het inschakelen van het filter waardoor alleen regelgeving voor de relevante gemeente wordt getoond maakt het zoeken efficiënter. Dit filter kan alleen worden ingeschakeld via de functie "uitgebreid zoeken".

Een aantal typen verordeningen zal naar alle waarschijnlijkheid in ieder geval moeten worden gewijzigd. Een legesverordening en een verordening voor het vaststellen van de hoogte van een bestuurlijke boete bestaan waarschijnlijk voor een groot deel uit verwijzingen. Dit type regels mag op grond van artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit niet in het omgevingsplan worden opgenomen⁴⁰. Indien deze verordeningen in een gemeente zijn vastgesteld is het waarschijnlijk dat wijziging daarvan noodzakelijk is.

Wanneer deze wijzigingen zijn geformuleerd is het raadzaam te controleren of de systematiek van de verordeningen nog klopt. Een groot aantal wijzigingen kan leiden tot onverwachte bijeffecten, bijvoorbeeld doordat een artikel komt te vervallen dat van invloed is op de werking van andere artikelen die niet komen te vervallen.

Actie 6:

Inventariseer de wijzigingen die nodig zijn voor behoud van interne consistentie en systematiek.

⁴⁰ Op grond van paragraaf 18.1.4 Omgevingswet kan voor de in die paragraaf genoemde overtredingen een bestuurlijke boete worden opgelegd.

5 Het opstellen van een wijzigingsbesluit

Op basis van het proces dat is beschreven in hoofdstuk 4 kunnen gemeenten inventariseren welke wijzigingen in gemeentelijke verordeningen worden doorgevoerd als gevolg van het omgevingsplan. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen. Om de daarin benodigde wijzigingen te verwerken is een wijzigingsbesluit van de gemeenteraad nodig. Dit hoofdstuk gaat aan de hand van een concreet voorbeeld in op het proces om een dergelijk wijzigingsbesluit op te stellen. De inhoud van met name hoofdstuk 6, paragraaf 7, van de "100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever" is het uitgangspunt voor dit hoofdstuk van deze handreiking.

In dit hoofdstuk wordt onder meer uitgebreid ingegaan op de inwerkingtreding van de verschillende wijzigingen. Dit onderwerp is in het bijzonder van belang binnen de context van het opstellen en van kracht worden van het omgevingsplan, omdat moet worden voorkomen dat een onderwerp tegelijkertijd zowel in het omgevingsplan als in de gemeentelijke verordeningen wordt geregeld of dat de verordeningeregels vervallen terwijl het omgevingsplan nog niet geldt.

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op gemeentelijke regels die zijn vastgesteld door een ander bestuursorgaan dan de gemeenteraad.

5.1 Algemene uitgangspunten bij aanpassen bestaande verordeningen

5.1.1 Een verordening wijzigen of vervangen?

Het lezen van wijzigingsartikelen is door de specifieke wijze van formuleren niet altijd eenvoudig. In het verleden was dat voor gemeenten aanleiding om bij wijzigingen de bestaande verordening in te trekken en deze geheel te vervangen door een nieuwe. Het uitgangspunt is echter om dit enkel te doen wanneer een verordening op veel punten wordt gewijzigd (*Igr 82*). Wanneer een verordening bepalingen bevat waarvan het overtreden met sancties kan worden bestraft, is het vervangen juridisch risicovol, en wordt om die reden afgeraden⁴¹. Bovendien is het voor een lezer, niet in de laatste plaats voor de gemeenteraad die daarover een besluit moet nemen, bij wijziging in plaats van vervanging van een verordening beter zichtbaar op welke punten de bestaande regeling in de verordening inhoudelijk wordt gewijzigd.

5.1.2 Vernummeren van artikelen

Wanneer verordeningen worden gewijzigd, wordt de nummering van de artikelen in beginsel niet gewijzigd (zie ook *Igr 88*). Wijzigingen in nummering van artikelen kan grote nadelen hebben voor de uitvoeringspraktijk. Gelet op de ingrijpende wijzigingen die veelal zullen worden gedaan in de bestaande verordeningen zal vernummering soms echter onontkoombaar zijn. In dat geval is het de moeite waard om, indien mogelijk, de vernummering zodanig uit te voeren dat artikelen worden ontzien die veelvuldig worden gebruikt als grondslag voor het verlenen of afwijzen van aanvragen. Het vernummeren van deze artikelen vergt doorgaans een aanzienlijke inspanning om bijvoorbeeld handboeken, formulieren en websites aan te passen. Verder is bij aanpassing van deze artikelen overgangsrecht nodig en dat is minder gebruiksvriendelijk. Indien vernummering van artikelen toch nodig is, verdient het daarom de voorkeur de nummering van artikelen die dienen als basis voor het nemen van besluiten niet aan te passen.

41 Voor de uiteenzetting van deze risico's wordt verwezen naar de "100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever", p. 51.

5.1.3 Wijzigingstechniek

Het schrijven van wijzigingsartikelen voor gemeentelijke verordeningen is foutgevoelig werk. De kans op fouten wordt verminderd als daarbij een uniforme techniek wordt gehanteerd. Daarover gaan *Igr 84* tot en met *Igr 88*. Het voert te ver om de inhoud daarvan te herhalen, maar gelet op het belang van een nauwkeurige verwerking van wijzigingen in regelgeving wordt ook op deze plaats aangeraden deze ideeën te volgen.

5.1.4 Overgangsrecht

Het vervallen van artikelen in gemeentelijke verordeningen kan gevolgen hebben voor beschikkingen die op die artikelen zijn gebaseerd. Is bijvoorbeeld een artikel vervallen dat als basis diende voor het verlenen van een vergunning, dan moet worden overwogen of het opnemen van overgangsrecht nodig is. Artikel 4.13 van de Invoeringswet Omgevingswet bevat overgangsrecht voor vergunningen en ontheffingen die op het moment van inwerkingtreding van dat artikel zijn verleend voor verbodsbepalingen als bedoeld in paragraaf 5.1.1. van de Omgevingswet. Voor andere verbodsbepalingen is derhalve overgangsrecht nodig. Hetzelfde geldt voor aanvragen of bezwaarschriften die reeds zijn ingediend op grond van verordeningsbepalingen die komen te vervallen. Daarop ziet artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet. *Igr 66* en de toelichting daarbij gaan uitgebreid in op de overwegingen ten aanzien van overgangsrecht en bevatten verwijzingen naar aanvullende informatie.

5.2 Een voorbeeld van een wijzigingsbesluit

Het wijzigen van bestaande verordeningen of van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De gemeenteraad kan derhalve gelijktijdig met het besluit tot het wijzigen van het omgevingsplan besluiten tot het wijzigen of het intrekken van verordeningen. De gemeenteraad kan daarvoor gelijktijdig met een besluit tot wijziging van een omgevingsplan een wijzigingsbesluit nemen waarin wordt opgenomen welke wijzigingen in de bestaande verordeningen worden aangebracht.

Voorbeeld

Een gemeente heeft overeenkomstig de model-APV een vergunningplicht voor het vellen van aangevozen bomen opgenomen in artikel 4.10 en 4.11 APV. Verder heeft deze gemeente in een Erfgoedverordening, ook zoals in het model daarvoor, in de artikelen 13 tot en met 16 het regime geregeld voor gemeentelijke monumenten. Deze beide onderwerpen gaan geregeld worden in het omgevingsplan. Het is daarom nodig om de artikelen in de APV en de Erfgoedverordening te laten vervallen. Dit voorbeeld gaat ervan uit dat kan worden volstaan met het laten vervallen van deze artikelen en dat geen ingrijpende aanpassing van de desbetreffende verordeningen nodig is.

Een (verzamel)besluit tot wijziging van verordeningen moet in dat geval in ieder geval de volgende wijzigingsartikelen bevatten.

Artikel I

Artikel 4.10 en 4.11 van de Algemene plaatselijke verordening [gemeentenaam] [jaartal] vervallen.

Artikel II

Artikel 13 tot en met 16 van de Erfgoedverordening [gemeentenaam] [jaartal] vervallen.

In dit voorbeeld regelt artikel I het vervallen uit de APV van de vergunningplicht voor het vellen van houtopstanden. Artikel II regelt het vervallen van de regels met betrekking tot gemeentelijke monumenten. Voor het aanvragen van een ontheffing voor een kapvergunning zijn leges verschuldigd. Dat is geregeld in de Legesverordening, welke ook zal moeten worden aangepast. In dit voorbeeld wordt geregeld dat de huidige legesbepalingen vervallen, niet dat deze zodanig wordt gewijzigd dat zij dienen als basis voor het heffen van leges voor vergelijkbare handeling op grond van het omgevingsplan.

Artikel III

De Tarieventabel bij de Legesverordening [gemeentenaam] [jaartal] wordt als volgt gewijzigd.

A

In hoofdstuk 3 vervalt onderdeel 2.3.10 met het opschrift "Kappen".

B

In onderdeel 2.3.6.1 wordt "rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument" vervangen door "rijks- of provinciaal monument".

De gemeenteraad zal het moment moeten kiezen waarop deze wijzigingen in werking treden. Dat moment kan verschillen voor de verschillende wijzigingen die worden doorgevoerd. In dit voorbeeld moeten de genoemde artikelen van de APV en de Erfgoedverordening vervallen op het moment waarop de corresponderende artikelen in het omgevingsplan van kracht worden.

Artikel 16.78 van de Omgevingswet bepaalt dat een omgevingsplan in werking treedt met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit bekend is gemaakt, tenzij in het omgevingsplan een later moment is bepaald. Het omgevingsplan bepaalt dus in beginsel het moment waarop dit van kracht wordt. Voor de bovenstaande wijzigingen met betrekking tot verordeningen kan vervolgens hetzelfde inwerkingtredingsmoment worden gekozen.

Wanneer veel verschillende wijzigingen tegelijk worden doorgevoerd kan het nuttig zijn om het college bevoegd te maken om te besluiten over het moment van inwerkingtreding van de wijzigingen. Dat kan met een bepaling die als volgt luidt:

Artikel IV (in dit voorbeeld doorlopend genummerd)

Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen dag, die voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Actie 7:

Formuleer een wijzigingsverordening waarin de geïnventariseerde wijzigingen zijn verwerkt.

Inwerkingtreding van de wijzigingen en de gevolgen van eventuele schorsing of vernietiging van daarmee corresponderende wijzigingen van het omgevingsplan

Er is een onzekere factor. De rechter kan overgaan tot schorsing en vernietiging van een besluit tot wijziging van een omgevingsplan.

Voor het omgevingsplan zelf kan dat de volgende consequenties hebben. Als een beroep tegen het besluit tot wijziging van het omgevingsplan gegrond is en dat ertoe leidt dat het hele wijzigingsbesluit wordt vernietigd, wordt de wijziging geacht nooit te hebben gegolden. Het omgevingsplan blijft in dat geval ongewijzigd gelden. Indien slechts een deel van het wijzigingsbesluit wordt vernietigd, is het van belang dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nagaat wat het effect is van de vernietiging. Als een wijzigingsbesluit bijvoorbeeld bestaat uit het laten vervallen van een bestaande regel die wordt vervangen door een nieuwe regel, kan het enkel vernietigen van de nieuwe regel tot een juridisch vacuüm leiden. Bezien moet dan in ieder geval worden of ook het onderdeel van het wijzigingsbesluit waarmee de bestaande regel is komen te vervallen, voor vernietiging in aanmerking komt. Ook zijn er mogelijkheden om ongewenste gevolgen te voorkomen door zelf in de zaak te voorzien door een (vervangende) planregel vast te stellen. Een andere optie is het bestuursorgaan opdracht te geven de gebreken te herstellen en een voorlopige voorziening te treffen die inhoudt dat tijdelijk een door de Afdeling geformuleerd vervangend planonderdeel geldt. Bij schorsing spelen deze vraagstukken ook.

In de situatie waarin bestaande regels uit verordeningen worden geschrapt en naar het omgevingsplan worden overgeheveld, is er nog de complicatie dat het besluit om regels in een verordening te laten vervallen niet appellabel is. Het besluit om regels uit een verordening te laten vervallen, komt dan ook niet voor vernietiging in aanmerking. Ook in deze situatie kan er dus een juridisch vacuüm ontstaan als een gegrond beroep ertoe leidt dat nieuwe regels in het omgevingsplan worden vernietigd. De regels in de verordening keren hierdoor niet van zelf terug. Ook in die situatie moet dus door de Afdeling worden bezien in hoeverre het nodig is dat bij wijze van voorlopige voorziening tijdelijk een vervangende regeling in het omgevingsplan wordt opgenomen.

5.3 In kaart brengen van de wijzigingen die gelijktijdig in werking moeten treden

In het bovenstaande voorbeeld moeten artikel I en artikel III, onderdeel A, in werking treden op het moment waarop artikel 4.1 van het omgevingsplan, over het vellen van houtopstanden, van kracht wordt. Wanneer artikel 4.4 van het omgevingsplan, over gemeentelijke monumenten, van kracht wordt, moet wijzigingsartikel II in werking treden en vervalt artikel over dat onderwerp in de Erfgoedverordening en wordt de verwijzing naar dat artikel in de Legesverordening aangepast.

Aangeraden wordt om, vooral bij een groot aantal wijzigingen, in kaart te brengen wat de onderlinge verbanden zijn tussen de wijzigingsartikelen en de artikelen van het omgevingsplan waarin dezelfde materie wordt geregeld. In de volgende tabel is dat gebeurd voor het voorbeeld.

Onderwerp	Artikel Omgevingsplan	Artikel in verordening dat moet vervallen	Overige noodzakelijke wijzigingen in artikel	Artikel van de wijzigingsverordening dat inwerking moet treden
Vellen van houtopstanden	4.1	4.10 en 4.11 APV	Onderdeel 2.3.10, Tarieventabel bij de Legesverordening	Artikel I en artikel III, onderdeel A
Gemeentelijke monumenten	4.4	13 tot en met 16 Erfgoedverordening	Onderdeel 2.3.6.1, Tarieventabel bij Legesverordening	Artikel II en artikel III, onderdeel B

Een dergelijke tabel maakt het opstellen van de inwerkingtredingsbesluiten eenvoudiger.

Actie 8:

Stel een inwerkingtredingstabel op.

5.4 Optioneel: Locatiegewijs opnemen van verordeningregels in het omgevingsplan

Het is mogelijk om bepaalde regels die in verordeningen zijn opgenomen per gebied op te nemen in het omgevingsplan. In paragraaf 4.3 is deze werkwijze genoemd als een van de mogelijkheden om gefaseerd over te gaan tot het invullen van het omgevingsplan gedurende de overgangperiode.

In dit geval wordt het werkingsgebied van bepaalde regels in het omgevingsplan in eerste instantie beperkt. Het gevolg daarvan is dat de regels over dit onderwerp in een verordening niet geheel kunnen vervallen. De reikwijdte van deze regels in de verordeningen moet worden beperkt tot het gebied waarop het omgevingsplan niet ziet. Dat kan door middel van het opnemen van een reikwijdtebepaling in die verordening met een verwijzing naar een kaart of een gebiedsbeschrijving in een bijlage. Een dergelijke bepaling kan als volgt luiden:

De artikelen [...] (artikelen die in het omgevingsplan worden opgenomen voor een bepaald gebied) zijn niet van toepassing in het gebied dat is aangegeven in bijlage [bijlagenummer].

Een dergelijke bepaling zal met een wijzigingsbesluit aan de bestaande verordening moeten worden toegevoegd. Reikwijdtebepalingen van dit type worden doorgaans in een eerste hoofdstuk met algemene artikelen opgenomen, tenzij de inhoud ervan in het bijzonder gerelateerd is aan een specifiek hoofdstuk of paragraaf.

Voorbeeld:

Gemeentelijke monumenten worden in eerste instantie via het omgevingsplan gereguleerd voor een beperkt gebied X, dat is aangeduid in het omgevingsplan. De artikelen 13 tot en met 16 van de Erfgoedverordening regelen dit onderwerp ook. In dat geval moet worden geregeld dat de genoemde artikelen van de Erfgoedverordening niet gelden in het desbetreffende gebied. De volgende wijziging van de Erfgoedverordening is dan nodig.

Artikel [..]

De Erfgoedverordening [gemeentenaam] [jaartal] wordt als volgt gewijzigd.

A

Na artikel 16 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 16a

De artikel 13 tot en met 16 zijn niet van toepassing in het gebied dat is aangeduid in bijlage [.. (bijlagenummer)] bij deze verordening.

B

Aan de verordening wordt een bijlage toegevoegd, luidende:

Bijlage [bijlagenummer], als bedoeld in artikel 16a

[Aanduiding van het gebied]

Aandachtspunt: het toepassen van deze methode vergt bijzondere aandacht voor horizontale bepalingen, bijvoorbeeld met betrekking tot leges. Voor de periode waarin een onderwerp slechts voor een beperkt gebied is geregeld in het omgevingsplan, maar voor de overige gebieden via een verordening zal een legesbepaling op beide artikelen moeten zien.

5.5 Door het college te nemen inwerkingtreedingsbesluit

Anders dan voor een omgevingsplan kan, zoals in het voorbeeldartikel nummer IV is opgenomen, voor wijzigingen van verordeningen worden bepaald dat het college bevoegd is om het moment van inwerkingtreding van de wijzigingen te regelen. Het college neemt daarvoor telkens een inwerkingtreedingsbesluit. In het voorbeeld zijn er twee scenario's mogelijk.

Scenario 1: De regels in het omgevingsplan over bijvoorbeeld het vellen van houtopstanden en over gemeentelijke monumenten treden op hetzelfde moment in werking als het omgevingsplan. Een inwerkingtreedingsbesluit door het college luidt dan als volgt:

De artikelen I, II en III van het besluit van de raad van de gemeente [naam gemeente] tot wijziging van de [citeertitels verordeningen] van [datum], [nummer wijzigingsverordening] treden tegelijk met het besluit van de raad van de gemeente [naam gemeente] tot wijziging van het [aanduiding omgevingsplan] van [datum waarop de wijziging van het omgevingsplan is vastgesteld], [nummer wijzigingsverordening] in werking.

Scenario 2: De regels over het vellen van houtopstanden in het omgevingsplan moeten eerst van kracht worden, daarna volgen de planregels over gemeentelijke monumenten. In dat geval neemt het college eerst een inwerkingtredingsbesluit dat als volgt luidt:

Artikel I en artikel III, onderdeel A, van het besluit van de raad van de gemeente [naam gemeente] van [datum], [nummer besluit tot wijziging verordeningen] treden in werking op [datum inwerkingtreding artikel 4.1 omgevingsplan].

Wanneer artikel 10.1 van het omgevingsplan, over gemeentelijke monumenten, vervolgens van kracht wordt neemt het college het volgende inwerkingtredingsbesluit:

Artikel II en artikel III, onderdeel B, van het besluit van de raad van de gemeente [naam gemeente] van [datum], [nummer besluit tot wijziging verordeningen] treden in werking op [datum inwerkingtreding artikel 10.1 omgevingsplan].

Actie 9:

Laat de wijzigingsartikelen op het juiste moment in werking treden met een inwerkingtredingsbesluit.

6 Nadere regels, circulaire en handreikingen

Zoals in paragraaf 4.4 is uiteengezet zijn gemeentelijke regels niet enkel opgenomen in verordeningen. In de meeste gemeenten gelden door het college vastgestelde nadere regels, bijvoorbeeld voor het verlenen van vergunningen. Vaak wordt in verordeningen bijvoorbeeld bepaald dat voor een activiteit een vergunning vereist is en dat het college van burgemeester en wethouders nadere regels mag stellen over de wijze waarop de vergunning wordt aangevraagd en waaraan een aanvraag wordt getoetst. Het wijzigen of laten vervallen van deze regels moet in dat geval ook plaatsvinden door een besluit van het college (*Igr 81 en Igr 89*).

Indien de vergunningplicht wordt opgenomen in het omgevingsplan heeft dit ook gevolgen voor de nadere regels over dit onderwerp. Gemeentelijke bestuursorganen stellen doorgaans ook beleidsregels, circulaire en handreikingen op. Deze regels zijn vaak ook gebaseerd op bevoegdheden in gemeentelijke verordeningen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen van het opnemen van bepaalde bevoegdheden in een omgevingsplan voor de regels die op die bevoegdheden zijn gebaseerd.

6.1 Nadere regels

Nadere regels bevatten veelal gedetailleerde uitwerkingen van door de gemeenteraad vastgestelde hoofdlijnen. Zo wordt in nadere regels bijvoorbeeld vaak uitgewerkt met welke verdelingsmethode schaarse vergunningen worden verdeeld of op welke wijze een aanvraag kan worden ingediend en welke stukken bij een aanvraag moeten worden gevoegd. In deze paragraaf wordt ingegaan op het geval waarin nadere regels zijn gesteld door het college op basis van een verordening van de gemeenteraad terwijl de grondslag voor het stellen van die regels niet langer blijft voortbestaan.

Nadere regels over bijvoorbeeld vergunningverlening bevatten veelal de criteria voor vergunningverlening, regels over de wijze waarop een vergunning moet worden aangevraagd, de beoordelingsprocedure en eventueel aan de vergunning te verbinden voorschriften en beperkingen. Indien de activiteit waarop de vergunningplicht ziet voortaan niet langer via de verordening maar via het omgevingsplan wordt gereguleerd komt de juridische basis voor het stellen van nadere regels te vervallen. De Omgevingswet staat niet toe dat er gewerkt wordt met bevoegdheden in het omgevingsplan op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders nadere regels kunnen stellen. Met het laten vervallen van regels in een verordening op grond waarvan nadere regels zijn gesteld, vervallen ook de nadere regels. Omdat dit voor gebruikers van gemeentelijke regelgeving een onduidelijke situatie kan opleveren, worden de nadere regels expliciet ingetrokken (*Igr 93*) met een besluit van het bestuursorgaan dat deze heeft vastgesteld (*Igr 89*).

Actie 10:

Inventariseer de regelingen met nadere regels die gebaseerd zijn op een gemeentelijke verordening waarvoor de juridische basis komt te vervallen. Bereid intrekking daarvan voor.

Hoewel de systematiek van de Omgevingswet het niet mogelijk maakt om anders dan in het omgevingsplan nadere regels te stellen over de onderwerpen die in dat plan zijn opgenomen kan de gemeenteraad het college bevoegd maken om bijvoorbeeld regels ter uitvoering van de vergunningplicht in het omgevingsplan te laten vaststellen. Artikel 2.8 van de Omgevingswet maakt het namelijk mogelijk om delen van het omgevingsplan door het college te laten vaststellen. Daarvoor moet de

gemeenteraad een separaat delegatiebesluit nemen waarin bijvoorbeeld is bepaald dat het college bevoegd is om in het omgevingsplan regels te stellen met betrekking tot de vergunningplicht en om die regels nadien te wijzigen. Voorafgaand aan het van kracht worden van het omgevingsplan was sprake van twee separate verordeningen, een hoofdverordening vastgesteld door de gemeenteraad en door het college vastgestelde nadere regels. Nadat het omgevingsplan is vastgesteld, zijn deze regels, wanneer de bovenstaande werkwijze wordt gevolgd, allemaal in het omgevingsplan opgenomen. Als gevolg daarvan geldt hetzelfde regime ten aanzien van de vaststellingsprocedure en de beschikbare rechtsmiddelen. Voor het vaststellen van de regels moet dezelfde voorbereidingsprocedure worden gevolgd als voor het vaststellen van het omgevingsplan door de gemeenteraad. De gemeentelijke inspraakverordening (artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet) kan daarop van toepassing zijn. Van het ontwerp wordt mededeling gedaan in het gemeenteblad (artikel 10.3a Omgevingsbesluit). Eenieder kan een zienswijze indienen over het ontwerp (artikel 16.23 Omgevingswet in combinatie met artikel 16.22 Omgevingswet). Tegen een omgevingsplan staat vervolgens beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Aandachtspunt delegatiebesluit:

Het delegatiebesluit waarmee aan het college de bevoegdheid wordt gedelegeerd om delen van het omgevingsplan vast te stellen, moet ieder geval voldoende nauwkeurig omschrijven om welke delen van het omgevingsplan het gaat. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een besluit waarin is bepaald dat het college in het omgevingsplan regels stelt (of kan stellen) over de beoordeling van een vergunningaanvraag, de periode waarbinnen een aanvraag kan worden ingediend (voor schaarse vergunningen) en voorschriften en beperkingen die aan een vergunning worden verbonden.

6.2 Concretiserende besluiten van algemene strekking

Wanneer een gemeentelijke verordening aan een bestuursorgaan een bevoegdheid opdraagt om een norm in te vullen is sprake van een concretiserend besluit van algemene strekking. Met een dergelijk besluit wordt geen zelfstandige norm gecreëerd, maar wordt een gestelde norm geconcretiseerd. Gedacht kan worden aan het aanwijzen van bomen waarop een vergunningplicht van toepassing is bij het kappen of het aanwijzen van een plaats waar of dag waarop het is toegestaan een markt te houden.

Wanneer de bevoegdheid waarop deze besluiten berusten vervalt, komt ook het daarop gebaseerde aanwijzingsbesluit te vervallen. Om onduidelijkheid over de geldigheid te voorkomen wordt het besluit wel expliciet ingetrokken (*Igr 93*).

Actie 11:

Inventariseer de besluiten van algemene strekking waarvoor de juridische basis komt te vervallen en bereid intrekking daarvan voor.

Voor deze besluiten van algemene strekking geldt hetzelfde als voor nadere regels: de gemeenteraad kan de bevoegdheid voor het vaststellen daarvan delegeren aan het college. In dat geval stelt het college het deel van het omgevingsplan vast waarin bijvoorbeeld is bepaald voor welke bomen bij het vellen een vergunningplicht van toepassing is.

6.3 Beleidsregels

Verder hebben veel gemeentelijke bestuursorganen beleidsregels opgesteld waarin is uiteengezet op welke wijze wordt omgegaan met een in een verordening aan dat orgaan toegekende bevoegdheid. Een verordening kan bijvoorbeeld bepalen dat door het college een ontheffing kan worden verleend zodat niet aan een in die verordening opgenomen verbod hoeft te worden

voldaan. In beleidsregels kan dan verder worden uitgewerkt wanneer een dergelijke ontheffing wordt verstrekt.

De inhoud van beleidsregels wordt in hoge mate bepaald door het juridische kader waardoor de bevoegdheid wordt begrensd. Wanneer een bevoegdheid voortaan wordt opgenomen in het omgevingsplan zal dat waarschijnlijk gevolgen hebben voor de uitoefening daarvan. Ten minste moet worden bezien of de gehanteerde verleningscriteria en de beoordelingsprocedure passen binnen die juridische context. Waar bijvoorbeeld eerder een ontheffingsbevoegdheid nuttig kon zijn, kent de Omgevingswet de figuur van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse activiteit. Gelet op deze sterk veranderde context is het raadzaam om beleidsregels opnieuw te formuleren en om deze opnieuw vast te stellen.

Actie 12:

Inventariseer de beleidsregels die gebaseerd zijn op bevoegdheden in een gemeentelijke verordening die komen te vervallen. Bereid intrekking daarvan voor. Overweeg de noodzaak tot het vaststellen van nieuwe beleidsregels over dit onderwerp op grond van de nieuwe regeling in het omgevingsplan.

6.4 Handleidingen, handreikingen en leidraden

In de gemeentelijke praktijk wordt verder vaak gebruik gemaakt van documenten die zijn opgesteld om de inhoud van gemeentelijke regels bruikbaar en inzichtelijk te maken voor degenen die die regels gebruiken. Aan deze documenten wordt vaak gerefereerd als handleiding, handreiking of leidraad. In deze paragraaf worden slechts documenten bedoeld zonder externe werking. Een handleiding, handreiking of leidraad met externe werking kwalificeert als beleidsregel.

Het gaat veelal om documenten die op de werkvloer tot stand zijn gekomen en die een bundeling zijn van de relevante artikelen van zowel de verordeningen als wettelijke regelingen zoals de Algemene wet bestuursrecht, relevante jurisprudentie en tips uit de uitvoeringspraktijk. Vanuit juridisch perspectief bestaat er geen noodzaak om deze documenten te wijzigen, omdat derden er geen rechten aan kunnen ontleen. In de praktijk zal de organisatie echter wel gebaat zijn bij het actualiseren van deze stukken.

6.5 Toezicht en handhaving

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de effecten die optreden in het kader van toezicht en handhaving, wanneer een regel wordt opgenomen in het omgevingsplan, in plaats van in gemeentelijke verordeningen. In paragraaf 4.4.3 is uiteengezet dat het ook noodzakelijk kan zijn om bestaande verordeningen aan te passen, bijvoorbeeld in verband met de mogelijkheid om bij overtreding van bepaalde verordeningregels met betrekking tot overlast of milieu een bestuurlijke boete op te kunnen leggen (artikel 154b, eerste lid van de Gemeentewet). Wanneer onderwerpen niet langer via een verordening, maar via het omgevingsplan worden gehandhaafd, heeft dat ook gevolgen voor de praktijk voor gemeentelijke handhavers en toezichthouders. Dat hangt samen met de genoemde wijzigingen ten aanzien van het regime voor bestuurlijke boetes, maar ook voor het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking op grond van artikel 257 en verder van het Wetboek van Strafvordering (de Wet OM-afdoening) en het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.

Zo zal het nodig zijn om de bonnenboekjes die worden gebruikt voor het opleggen van bestuurlijke boetes en strafbeschikkingen aan te passen. In die bonnenboekjes zijn immers de feitcodes vermeld die gerelateerd zijn aan de artikelen die worden overtreden. Die artikelen, en dus ook de feitcodes, wijzigen wanneer niet langer een verordening wordt overtreden, maar het omgevingsplan. Verder is bij het opleggen van een bestuurlijke boete niet langer een gemeentelijke verordening op grond van

artikel 154b, eerste lid, van de Gemeentewet de basis voor het opleggen van een dergelijke boete, maar een van de artikelen van paragraaf 18.1.4 van de Omgevingswet.

Ook de juridische basis voor het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang wijzigt, wanneer een onderwerp niet langer via een verordening, maar via het omgevingsplan wordt gereguleerd. Het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang voor een overtreding van een omgevingsplanbepaling geschiedt op grond van artikel 18.4 en 18.4a van de Omgevingswet en van een verordeningsbepaling op grond van artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet. Het is derhalve van belang om na te gaan welke standaardbeschikkingen worden gebruikt en deze waar nodig aan te passen.

7 Vragen uit de praktijk

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de gevolgen van de Omgevingswet voor gemeentelijke regels in verordeningen en worden praktische voorstellen gedaan voor het aanpassen van reeds bestaande verordeningen. Bij het uitwerken van deze handreiking is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van vragen die vanuit de gemeentelijke praktijk zijn gesteld. Een aantal vragen zag echter op een zeer specifiek onderwerp dat zich niet leende voor een logische behandeling in de voorgaande hoofdstukken. Deze vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord.

Hoe verhoudt zich de in artikel 160, eerste lid, onderdeel g, van de Gemeentewet opgenomen bevoegdheid tot het instellen van jaarmarkten of gewone marktdagen zich tot de Omgevingswet?

Artikel 160, eerste lid, aanhef en onderdeel g, van de Gemeentewet heeft een bijzondere positie ten opzichte van het regime van het omgevingsplan. Die bepaling regelt dat het college bevoegd is “jaarmarkten of gewone marktdagen” in te stellen. Het stellen van regels door het college of het vaststellen van besluiten van algemene strekking is zeer gebruikelijk, maar in andere gevallen is dit mogelijk gemaakt doordat de gemeenteraad het college daartoe een bevoegdheid heeft gegeven door expliciete delegatie.

Artikel 2.8 van de Omgevingswet maakt het mogelijk om de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college. Het bijzondere aan artikel 160, eerste lid, aanhef en onderdeel g, is echter dat het college al een bevoegdheid heeft, rechtstreeks gebaseerd op de Gemeentewet. De gemeenteraad kan het regelen van deze materie dus niet delegeren aan het college, want dat is al bevoegd. Het instellen van jaarmarkten of gewone markten kan dus niet in het omgevingsplan plaatsvinden, maar dit moet in een collegebesluit op grond van artikel 160, eerste lid, onderdeel h, van de Gemeentewet.

Hoe verhoudt de Omgevingswet zich tot de grondslagen voor het stellen van regels in medebewind, die in bijzondere wetten zijn opgenomen?

Zoals in paragraaf 2.1 is uiteengezet, geldt voor regels die zijn gesteld op basis van bijzondere wetten dat deze niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, tenzij de bijzondere wet expliciet bepaalt dat de in medebewind te stellen regels (ook) in het omgevingsplan kunnen worden gesteld. Wanneer de grondslag voor het stellen van een gemeentelijke regel in een bijzondere wet met het wetgevingstraject rondom de Omgevingswet is ingetrokken kan op basis van processtap II en III in hoofdstuk 3 worden bepaald of de regel in het omgevingsplan kan worden opgenomen.

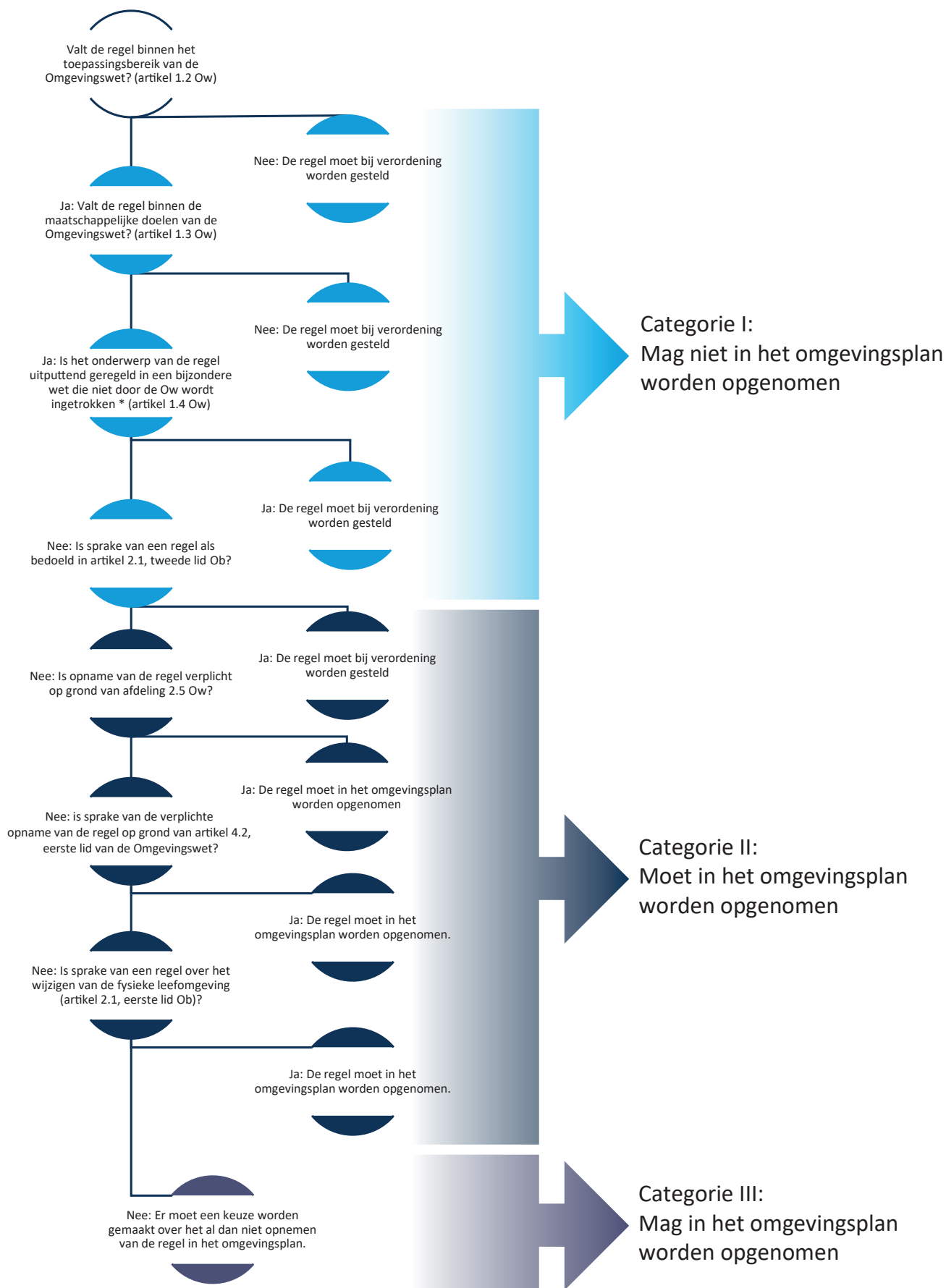
Wat te doen in gevallen waarin het motief voor het stellen van regels onduidelijk is? Een voorbeeld is het stellen van regels over het begraven van dieren.

Het motief van gestelde regels moet kunnen worden achterhaald met gebruik van wettelijke basis of de achterliggende stukken. In het genoemde voorbeeld van regels over het begraven van gezelschapsdieren is artikel 3.5 van de Wet dieren de wettelijke basis. In bijzondere wetten blijkt het motief veelal uit de considerans van die wet of uit de tekst van het desbetreffende wetsartikel of de toelichting bij dat artikel. In het geval van de Wet dieren blijkt uit de considerans dat de volksgezondheid het motief is voor deze regel.

Wat te doen als sprake is van een dubbel motief? Moeten de regels in dat geval worden gesplitst?

Het motief voor het stellen van regels kan relevant zijn om te bepalen of regels in het omgevingsplan moeten of mogen worden opgenomen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer regels worden gesteld op grond van artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet. Dat artikel maakt het mogelijk om regels te stellen als dat in het belang van het handhaven van de openbare orde noodzakelijk is. Deze regels mogen als gevolg van artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit niet worden opgenomen in het omgevingsplan.

Regels over evenementen worden vaak zowel gesteld ter regulering van de effecten op de fysieke leefomgeving als in het kader van de openbare orde. Deze regels zullen inderdaad moeten worden gesplitst. Dat zou leiden tot een dubbele vergunningplicht: een omgevingsvergunning via het omgevingsplan voor de wijziging van de fysieke leefomgeving en een door de burgemeester te verlenen vergunning voor de openbare ordeaspecten op grond van een regeling in de APV. Ook kan worden overwogen om bijvoorbeeld de openbare ordeaspecten niet via een vergunning te reguleren, maar via algemene regels in de APV.



**Aandachtspunt: regels met een dubbel motief zijn te beschouwen als twee separate regels*

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

december 2020

[vng.nl](https://www.vng.nl)