

Soorten regels in het omgevingsplan

Supplement 2020-1

Leergang Op dezelfde leest



Met medewerking van:

Eva Brascamp-Dietz, Albert Jan Meeuwissen

Emmy Hendriksen, Maarten Hoorn, Jasmijn van Tilburg en

Pieter Woudstra

Den Haag, 9 juli 2020



Ontwerp logo (leest): BügelHajema Adviseurs bv, Assen

Deze uitgave is een publicatie van Platform31, kennis- en netwerkorganisatie van stad en regio.

Koningin Julianaplein 10
2595 AA Den Haag
tel. 070 302 84 84
fax. 070 361 74 22
e-mail info@platform31.nl
www www.platform31.nl

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door:
BRO, Boxtel/Amsterdam/Tegelen
BügelHajema Adviseurs BV, Assen/Amersfoort/Leeuwarden
Pouderoyen Compagnons BV, Nijmegen
Rho adviseurs BV, Leeuwarden / Rotterdam

© 2020, Platform31

Alle rechten voorbehouden. Aan deelnemers van de leergang is toegestaan voor eigen gebruik delen uit de tekst op te nemen in bestemmingsplannen.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave verder is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient u zich te richten tot Platform31, Postbus 30833, 2500 GV Den Haag.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Regels in het omgevingsplan	1
1.3	Leeswijzer	2
1.4	Verwijzing naar wetgeving	3
2	Wettelijk kader	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Regels in het omgevingsplan: hoofdlijn	4
2.3	De Omgevingswet over 'soorten regels'	5
2.4	Instructies voor digitale plannen (TPOD)	6
2.5	Instructieregels van andere overheden	7
3	Een scala aan mogelijkheden	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Indeling in hoofdcategorieën	8
4	Regels over activiteiten	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Geen regels	12
4.3	Regels buiten het omgevingsplan?	13
4.4	Hoofdmenu van regels over activiteiten	15
4.5	Algemene regels over activiteiten	16
4.6	Informatieplichten en meldingsplichten	19
4.7	Vergunningplichten	22
4.8	Overige soorten regels over activiteiten	24
5	Ondersteunende regels	30
5.1	Inleiding	30
5.2	Omgevingswaarden	30
5.3	Regels over de programmatische aanpak	33
5.4	Aanwijzing van gebieden en toedeling van functies aan locaties	34
5.5	Overgangsrecht	35
5.6	Instructieregels van de gemeenteraad aan het college	36
5.7	Regels over kostenverhaal	36
5.8	Regels over monitoring en verslaglegging	37
6	Relevante regels en besluiten buiten het omgevingsplan	38
6.1	Inleiding	38
6.2	Beleidsregels	38
6.3	Delegatie	39
6.4	Procedureregels voor de buitenplanse OPA	40
6.5	Toepasbare regels	41



7 Conclusie en studiemiddag	43
7.1 Conclusie	43
7.2 Studiemiddag	44

Bijlagen:

1. Soorten regels in het omgevingsplan (naslagwerk)
2. Gebruikte wetgeving (met hyperlinks)



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanuit de werkgroep Op dezelfde leest besteden we de laatste tijd steeds aandacht aan de regeling van diverse onderwerpen in het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Dit blijven we natuurlijk doen, ondanks het bericht dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgesteld tot 1 januari 2022¹. Er is, ook met dat extra jaar, nog genoeg te doen en te bespreken.

Dit keer besteden we aandacht aan de soorten regels die kunnen voorkomen in een omgevingsplan. Het omgevingsplan zal regels bevatten die ons bekend voorkomen uit bestemmingsplannen. Maar het omgevingsplan zal ook andere soorten regels bevatten. Dit heeft natuurlijk te maken met de verbrede, inhoudelijke, reikwijdte van het plan, maar ook met een keuze voor nieuwe typen instrumenten. Dit betekent dat typen regels die we nu kennen uit andere gemeentelijke of hogere wetgeving, zoals het milieurecht, hun plek gaan vinden in het omgevingsplan, zoals een meldingsplicht voor activiteiten. Maar er komen ook volstrekt nieuwe soorten regels, zoals bijvoorbeeld regels over omgevingswaarden. Regels over het toedelen van functies aan locaties lijken op bestemmingsregels, maar hebben toch net een andere betekenis en reikwijdte.

In dit supplement willen we een overzicht geven van de soorten regels die in een omgevingsplan kunnen voorkomen: de bouwstenen, waar het omgevingsplan uit kan worden opgebouwd. Bovendien besteden we nadrukkelijk aandacht aan de overwegingen die een rol spelen bij de keuze tussen verschillende soorten regels – verschillende manieren om een onderwerp te regelen. Bij die keuze spelen allerlei argumenten een rol, van het pragmatische tot aan het principiële. Een goed begrip hiervan zal bijdragen aan een goed opgebouwd omgevingsplan.

1.2 Regels in het omgevingsplan

‘De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen’ (artikel 2.4 van de Omgevingswet). ‘Bij omgevingsplan (...) kunnen regels worden gesteld (...) over activiteiten die gevolgen hebben (...) voor de fysieke leefomgeving’ (artikel 4.1). ‘Het omgevingsplan bevat(...) in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ (artikel 4.2).

Deze drie bepalingen vormen het hart van de wettelijke regeling over het omgevingsplan. Gemeenten die aan de slag gaan met het omgevingsplan zullen zich in de eerste plaats afvragen wat die ‘fysieke leefomgeving’ is.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/20/kamerbrief-over-nieuwe-datum-inwerkingtreding-omgevingswet>



De Omgevingswet zelf geeft hier al een belangrijk deel van het antwoord: artikel 1.2 van de wet beschrijft in het tweede lid wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat, en in het derde lid wat in ieder geval moet worden aangemerkt onder ‘gevolgen voor’ de fysieke leefomgeving. Gemeenten hebben overigens, op grond van artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit, wel een keuze om ofwel alle aspecten van de fysieke leefomgeving te regelen in het omgevingsplan (voor zover het gaat om regels met het oog op de doelen van de wet), ofwel slechts een deel daarvan: het blijft toegestaan – ook na de overgangsperiode na inwerkingtreding van de Omgevingswet – om bepaalde gevolgen voor de fysieke leefomgeving te reguleren via een gemeentelijke verordening. (Deze regeling, die is ingevoerd met de Invoeringswet, is in dit supplement toegelicht in paragraaf 4.3.1.) Gemeenten staan dus in die gevallen voor de keuze, welke zaken zij in het omgevingsplan, dan wel in een verordening, willen regelen.

Een tweede vraag die gemeenten zich zullen stellen, is wat moet worden verstaan onder ‘regels over’ de fysieke leefomgeving: welke regels kan het plan dan zoal bevatten? Het antwoord daarop is niet in de Omgevingswet te vinden, evenmin als bijvoorbeeld nu in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Belangrijk verschil met de Wro is echter dat ook de nieuwe digitale standaarden hier minder houvast zullen geven dan de huidige. Voor wie de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) als referentie gebruikt, is de overgang minder groot. Bij de APV hebben gemeenten, net als bij het omgevingsplan (en overigens bij wetgeving in het algemeen) een grote mate van vrijheid om zelf te kiezen hoe zij het document vormgeven en welke soorten regels zij daarbij willen toepassen. Dat meestal gebruik gemaakt wordt van modellen van de VNG doet daar niet aan af.

Juist vanwege die grotere vrijheid is er behoefte aan een overzicht van soorten regels die het omgevingsplan kan bevatten: gemeenten zijn over de volle breedte zoekende naar hoe dit instrument, in al zijn facetten, vorm te geven, zowel qua reikwijdte als qua vorm. Om te voorzien in die behoefte gaan we in dit supplement in op ‘soorten regels voor het omgevingsplan’. Wij willen hiermee een praktisch hulpmiddel bieden dat een handzaam overzicht geeft van de verschillende soorten regels, hoe deze kunnen worden ingezet om doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en welke afwegingen een rol spelen bij het kiezen tussen verschillende mogelijkheden.

1.3 Leeswijzer

Na deze inleiding gaan we in hoofdstuk 2 in op het wettelijk kader: wat zegt de wetgeving over soorten regels in het omgevingsplan? In hoofdstuk 3 introduceren we de verschillende soorten regels, en groeperen we die met het oog op een stapsgewijze bespreking. De drie onderscheiden groepen komen aan de orde in de hoofdstukken 4 (regels over activiteiten), 5 (ondersteunende regels) en 6 (samenhangende regels en besluiten buiten het omgevingsplan). Hoofdstuk 7 bevat de conclusie en de resultaten van de studiemiddag. In de bijlage zijn de soorten regels en bijbehorende termen die in dit supplement aan de orde komen, in de vorm van een naslagwerk geordend.



1.4 Verwijzing naar wetgeving

In dit supplement wordt verwezen naar artikelen uit de Omgevingswet. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat alle wijzigingen van de Omgevingswet (Staatsblad 2016, 156), die zijn opgenomen in de Invoeringswet, de Aanvullingswet geluid, de Aanvullingswet grondeigendom, de Aanvullingswet natuur en de Aanvullingswet bodem, in werking zullen treden zoals zij op dit moment in ontwerp voor liggen. Dit betekent dat wordt verwezen naar artikelnummers zoals die na de genoemde wijziging zullen luiden.² Tenzij dat nodig is voor een goed begrip van de tekst wordt niet vermeld of een artikel staat in de vastgestelde Omgevingswet of in een van de andere genoemde (aanpassings)wetten. Hetzelfde geldt voor verwijzingen naar het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving; inwerkingtreding van het ontwerp Invoeringsbesluit wordt hierbij verondersteld.

Waar wordt verwezen naar wet- en regelgeving die nog niet is vastgesteld, wordt uitgegaan van de (ontwerp of concept) versie zoals die formeel bekend was op 1 april 2020. Bijzonderheid hierbij is het Invoeringsbesluit. De versie die *formeel* bekend is, is de versie die in mei 2019 is voorgehangen bij de Tweede Kamer. In maart 2020 is echter via internet een aangepaste versie gedeeld, waarin onder andere een gewijzigde nummering van de Bruidsschat is opgenomen. Deze versie lijkt echter niet naar de Tweede Kamer te zijn gestuurd. Desondanks wordt in dit supplement wordt verwezen naar *dé* versie.

Een overzicht van relevante (ontwerp- of concept) wetgeving, met vindplaats, is opgenomen in bijlage 2.

We gebruiken in dit supplement de volgende afgekorte benamingen voor algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet:

- Bal: Besluit activiteiten leefomgeving
- Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving
- Bkl: Besluit kwaliteit leefomgeving

In de hoofdtekst wordt zonder bronverwijzing verwezen naar memories en nota's van toelichting. De vindplaatsen zijn opgenomen in de bijlage.

² Die nummering vloeit voort uit de desbetreffende wetswijzigingen. Een geconsolideerde versie van de Omgevingswet is te vinden op internet (zie bronvermelding in de bijlage).