



Het casco voor het omgevingsplan

Een staalkaart voor gemeenten



Colofon

Opdracht

Dit rapport is opgesteld door Wetgevingswerken BV en Interra LLP in opdracht van de VNG Programma Omgevingswet, voor het project *Staalkaarten voor het omgevingsplan*.

Auteurs

Olaf Kwast (Wetgevingsjurist en oprichter van Wetgevingswerken B.V.)
Jur van der Velde (Adviseur Omgevingswet, Interra LLP)

Regiegroep

Nienke van Renssen (VNG)
Marco Lurks (VNG)
Maarten Engelberts (VNG)

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Foto omslag

Aron Nijs

Inhoud

Vooraf	5
Leeswijzer	8
Inleiding: het omgevingsplan en de doelen van de Omgevingswet	9
Overzicht van de structuur	12
Structuur van het omgevingsplan	14
Bijlagen bij het omgevingsplan	49

Vooraf

Doel van dit document

Dit document reikt een structuur aan voor de regels van het omgevingsplan. Doel hiervan is gemeenten te ondersteunen bij het maken van een omgevingsplan en de opgave hiertoe zichtbaarder, hanterbaarder en vooral doenbaar te maken. Het illustreert de verschillende type regels die een omgevingsplan kan bevatten en op welke plaats deze kunnen worden opgenomen. Onder het vaststellen van een omgevingsplan wordt in dit document ook het herzien van een omgevingsplan verstaan.

Status

Dit document geeft geen uitleg over wat wel en niet mogelijk is met een omgevingsplan en is ook geen stappenplan voor het maken van een omgevingsplan. Daarvoor is andere literatuur beschikbaar. Bij dit document gaat het enkel om het weergeven van een optimale structuur voor het omgevingsplan.

De regels

De regels die in deze structuur zijn opgenomen zijn zuiver illustratief. Zij dienen enkel om de structuur te ondersteunen en om inzicht te geven in wat in een omgevingsplan geregeld kan worden. In sommige gevallen zijn de regels ontleend aan bestaande praktijken. In andere gevallen zijn ze nieuw bedacht. In alle gevallen gaat het uitdrukkelijk niet om modelbepalingen die zijn geschreven om letterlijk overgenomen te worden. Het zijn "mock-ups" of prototypes die laten zien wat een omgevingsplan behelst. De voorbeelden zijn niet gebaseerd op inhoudelijke kennis van zaken op het betreffende terrein van omgevingsbeleid, maar zijn illustratief voor de manier waarop dergelijke inhoudelijke zaken vorm kunnen krijgen. Gemeenten dienen de regels zelf invulling te geven op basis van het eigen beleid en eigen keuzes. Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend.

Het werkingsgebied en normen

Als onderdeel van de regels wordt door coördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit wordt ook wel het werkingsgebied genoemd. Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn (het ambtsgebied van de gemeente), maar ook een of meer delen daarvan. Regels kunnen zo per locatie (per gebied, per perceel of delen daarvan) verschillen. De werking van regels kan zelfs tot op het niveau van een specifieke plaats, zoals een beschermingswaardige boom, worden gespecificeerd.

Het koppelen van werkingsgebieden aan de regels is een belangrijk element van het omgevingsplan. Door deze koppeling is een regel alleen zichtbaar op de locaties waar deze werking heeft. Denk daarbij bijvoorbeeld aan regels die binnen de bebouwde kom gelden. Die regels hoeven niet buiten de bebouwde kom zichtbaar te zijn.

Regels kunnen ook een kwantitatieve norm bevatten. Zo'n waarde kan bijvoorbeeld aangeven dat op een locatie een maximale bouwhoogte, oppervlakte of andere maatvoering in acht moet worden genomen.

De toelichting

Elk omgevingsplan krijgt een toelichting, die tevens de onderbouwing bevat van de in het omgevingsplan opgenomen regels. In dit document blijft de toelichting achterwege, nu het er hier slechts om gaat de structuur van het omgevingsplan zelf weer te geven. Wel is bij de verschillende onderdelen van die structuur (hoofdstukken, afdelingen, voorbeeldregels) puntsgewijs commentaar gegeven, in de hoop dat dit bijdraagt aan een beter inzicht in de structuur.

Annoteren

Wie in een webwinkel op zoek is naar een boek, toetst een zoekwoord in en filtert bijvoorbeeld op prijs, taal en beschikbaarheid. En krijgt vervolgens een overzichtelijk lijstje van opties, binnen een totaal van misschien wel tienduizenden titels. Het zijn annotaties, voor de gebruiker niet-zichtbare labels, die zorgen voor deze selectiekracht.

Onder de Omgevingswet wordt een groot aantal regels bij elkaar gebracht. Via het omgevingsloket (functie oriënteren op de kaart) zijn straks alle geldende regels voor een locatie te zien. Alleen, wie gebruik maakt van deze functie is gericht op zoeken. Hij of zij wil relevante informatie zien, toegesneden op een vraag. Hiervoor is het nodig dat regels geannoteerd zijn. De gemeente brengt die annotaties aan met behulp van een softwarepakket. De voorbeeldregels in dit document worden bij de verdere uitwerking gedigitaliseerd en geannoteerd, zodat deze in het gemeentelijk softwarepakket kunnen worden ingelezen

Commentaar

Bij de verschillende hoofdstukken of voorbeeldregels, zijn genummerde opmerkingen opgenomen. Deze opmerkingen zijn bedoeld als commentaar bij de structuur. Het commentaar is dus geen model voor een toelichting van het omgevingsplan, maar opmerkingen die de lezer helpen bij het begrijpen van de structuur en de mogelijke keuzes daarbij. Het karakter van de opmerkingen kan overigens verschillen. Soms is het commentaar algemeen verduidelijkend, soms geeft het voorbeelden en soms is het zuiver wetgevingstechnisch van karakter. De lezer kan dus zelf kiezen welke opmerkingen relevant voor hem of haar zijn.

Eén casco

De structuur, de voorbeeldregels en het commentaar daarbij zijn vormgegeven als één doorlopend document, omdat dit het inzicht in de structuur vergroot en de verschillende onderdelen meer hanteerbaar maakt.

Het omgevingsplan als primaire rechtsfiguur

De structuur is ontwikkeld vanuit de hypothese dat het omgevingsplan de primaire rechtsfiguur van het nieuwe omgevingsrecht is, tegen de achtergrond van de Omgevingswet, de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en de provinciale regelgeving. De vrijheid van gemeenten om het omgevingsplan in te richten en de hierin op te nemen decentrale afwegingsruimte spelen een belangrijke rol.

Uitgangspunten

De tekst is afgesloten op eind november 2018, op basis van de op dat moment beschikbare teksten van de Omgevingswet en de AMvB's. Uitgegaan is van de Omgevingswet inclusief de voorgestelde wijzigingen van de Invoeringswet Omgevingswet, zoals die door de regering bij de Tweede Kamer is ingediend en het concept-Invoeringsbesluit. De lezer dient ermee rekening te houden dat de Invoeringswet nog kan wijzigen tijdens de parlementaire behandeling. Met het op 28 oktober ter internetconsultatie aangeboden Invoeringsbesluit Omgevingswet is in beperkte mate rekening gehouden. De eerst nadien in consultatie gegeven Omgevingsregeling is grotendeels buiten beschouwing gebleven. Nadien zijn nog reacties verwerkt die op de afgesloten tekst met dank zijn ontvangen van gemeenten, het ministerie en van de Reflectieraad Staalkaarten Omgevingsplan.

Verhouding van het omgevingsplan met andere instrumenten

Op verschillende plaatsen in dit document is aandacht besteed aan de relatie die bestaat tussen het omgevingsplan en de omgevingsvisie en het programma. Tegelijkertijd zijn deze aspecten hier bewust ondergeschikt gelaten aan een structuur die, in onze ogen, zo goed mogelijk recht doet aan het omgevingsplan conform de gedachten van de Omgevingswet.

Keuzes

De door ons voorgestelde structuur is wat ons betreft het meest geschikt voor de ontwikkeling van het omgevingsplan. Dat wil niet zeggen dat het de enige juiste is of dat andere indelingen onmogelijk zijn. Wij zien de structuur dan ook niet als eindpunt, maar als een vertrekpunt voor een ontwikkeling naar een betere of eenvoudigere indeling. Een voorbeeld is hoofdstuk 5, waarin regels over activiteiten worden gesteld. Het is goed denkbaar dat de indeling van dat hoofdstuk aan de hand van concrete lokale omstandigheden en prioriteiten wellicht herschikking behoeft. Dat is een slag die op dit moment niet gemaakt kan worden.

Groeidocument

We hopen dat de hier voorgestelde structuur tot de verbeelding spreekt en een bijdrage levert aan het opstellen van omgevingsplannen zoals die door de wetgever zijn bedoeld. Dit document kan de komende jaren thematisch en gebiedsgericht worden uitgewerkt. Deze uitwerkingen zullen ongetwijfeld leiden tot nieuwe inzichten. Het is gewenst deze in de structuur te verwerken. De door ons voorgestelde structuur is derhalve niet statisch. Het is de basis van een groeidocument. Een document dat een goede basis legt onder het maken van regels van een omgevingsplan.

De auteurs,

Jur van der Velde en Olaf Kwast

Leeswijzer

Na een korte inleiding over de plaats van het omgevingsplan in verhouding tot de doelen van de Omgevingswet, en een overzicht van de structuur van het omgevingsplan, geeft dit document steeds eerst een structurelement weer (vaak op Afdelingniveau, soms artikelniveau), gevolgd door het commentaar. Een en ander is herkenbaar aan de volgende opmaak:

Hoofdstuk # Opschrift hoofdstuk

Afdeling #.# Opschrift afdeling

Artikel #.# (artikelkopje) Tekst voorbeeldregel.

1. Kopje commentaar Tekstblok met commentaar.

Geen richtingaanwijzer

In de structuur zelf is geen "richtingaanwijzer" opgenomen zoals dat in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving voor de milieubelastende activiteiten is gedaan. Dat lijkt op voorhand niet nodig om de structuur te verhelderen. Of daaraan in een later stadium behoefte bestaat zal afhangen van het "vullen" van vooral hoofdstuk 5 van deze structuur. Hoofdstuk 5 volgt ordent de te regelen activiteiten naar het oogmerk om die regels te stellen, net als het Besluit activiteiten leefomgeving (wat uit meer bestaat dan alleen regels over milieubelastende activiteiten). Indien een van de afdelingen van hoofdstuk 5 zodanig omvangrijk wordt dat een richtingaanwijzer op zijn plaats is, kan daar op dat moment voor gekozen worden.

Inleiding: het omgevingsplan en de doelen van de Omgevingswet

1. Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

Het vaststellen van een omgevingsplan staat volledig in het teken van het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.

Artikel 1.3 van de Omgevingswet geeft aan dat de wet, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is gericht op het in onderlinge samenhang:

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

Artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet schrijft voor dat bestuursorganen, dus ook het gemeentebestuur, de taken en bevoegdheden op grond van de wet uitoefenen met het oog op deze maatschappelijke doelen.

Dat geldt dus ook voor de bevoegdheid van de gemeenteraad om op basis van artikel 2.4 van de Omgevingswet voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

2. Doelen van het omgevingsplan

Het omgevingsplan wordt dus vastgesteld met het oog op de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. Het is niet nodig om deze doelen één-op-één over te nemen in het omgevingsplan. Wel zal de gemeente duidelijk moeten maken waarop het omgevingsplan is gericht. Dus welke doelen door de gemeente worden nagestreefd door het omgevingsplan, met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet.

In artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet is een facultatieve, niet-limitatieve en niet-definitieve uitwerking gegeven van de doelen waarop het omgevingsplan (net als andere instrumenten op basis van de Omgevingswet) is gericht. Deze uitwerking kan door gemeenten worden aangepast voor eigen gebruik in het omgevingsplan. Dat is overigens niet verplicht; als het omgevingsplan geen uitwerking geeft, gelden de maatschappelijke doelen van de wet. In deze structuur is ervoor gekozen een uitwerking van de doelen van het omgevingsplan op te nemen in hoofdstuk 2 van het omgevingsplan (zie aldaar).

3. Doorwerking in reikwijdte van het omgevingsplan

De formulering van de doelen van het omgevingsplan is relevant voor de gehele structuur van het omgevingsplan, omdat het een samengevatte weergave is van de redenen (de te dienen algemene belangen) waarom de in het omgevingsplan vervatte regels worden gesteld. Dat geldt ook als ervoor wordt gekozen deze formulering niet in het omgevingsplan op te nemen, maar uitsluitend in de omgevingsvisie of in de toelichting bij het omgevingsplan,

Bij het stellen van doelen in het omgevingsplan moet een te beperkte reikwijdte worden vermeden.

Het gaat erom dat de lijst klopt voor de gemeente: de regels van het omgevingsplan dienen een bijdrage te leveren aan het bereiken van de doelen. Deze structuur helpt daarbij door de doelen expliciet te maken, zodat transparant is wat de doelen zijn en deze in onderlinge verhouding kunnen worden gezien. Wat de reikwijdte precies moet zijn, hangt ook af van de mate waarin de gemeente haar voor de fysieke leefomgeving relevante verordeningen al in het omgevingsplan heeft geïntegreerd. Zo zal bijv. het belang van “het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten” (art. 2.1, derde lid, onderdeel I, van de Omgevingswet) pas relevant zijn als een van de doelen van het omgevingsplan, als daarin ook de regels voor het gebruik van wegen zijn opgenomen die nu doorgaans in de APV zijn geregeld.

4. Doorwerking in structuur van het omgevingsplan

De doelen bieden ook een aanknopingspunt voor de verdere structuur van de inhoud van het omgevingsplan. In hoofdstuk 2 is ruimte geboden voor omgevingswaarden - instrumenten waarmee de betekenis van doelen gespecificeerd kan worden, door vast te leggen onder welke omstandigheden gezegd kan worden dat een bepaald doel is bereikt. Hoofdstuk 3 biedt ruimte voor regels over programma's waarin de maatregelen verwerkt om op die wijze geconcretiseerde doelen te vervullen. Het kan zijn dat er onderdelen van de fysieke leefomgeving zijn die op decentraal niveau aangewezen moeten worden om die status te krijgen, zoals gemeentelijke monumenten bijvoorbeeld, dat vindt plaats in hoofdstuk 4. Vervolgens bevat hoofdstuk 5 de regels voor activiteiten die in het belang van de gestelde doelen noodzakelijk zijn. Daarbij is het oogmerk voor het stellen van de regel het ordenende principe, zodat de formulering van de doelen van het omgevingsplan doorwerkt in de opbouw van hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 zijn bijzondere gebodsbepalingen en regels voor rechthebbenden zijn opgenomen. De hoofdstukken 7 tot en met 12 bevatten ondersteunende regels (financiële bepalingen, procesregels, handhaving, monitoring, overgangsrecht en slotbepalingen) die dezelfde opbouw volgen als gekozen is in de Omgevingswet.

5. Specialiteit van bevoegdheden en relativiteit van normen

De (volgens deze structuur in hoofdstuk 2 beschreven) gemeentelijke doelen van het omgevingsplan zijn in het algemeen bepalend voor de toepassing van concrete bevoegdheden (de “specialiteit” van de bevoegdheid) op basis van het plan. En voor het beschermingsbereik (de “relativiteit”) van concrete rechtsnormen zoals omgevingswaarden, verbodsbepalingen, algemene regels of beoordelingsregels. De gemeentelijke doelen zijn dus de redenen van algemeen belang voor de regels die in het omgevingsplan worden gesteld. Omdat het omgevingsplan alle regels voor de fysieke leefomgeving integreert, zullen niet bij elke individuele regel, alle belangen een rol spelen. Bij de regels over activiteiten in hoofdstuk 5 zijn daarom steeds uitdrukkelijk de oogmerken opgenomen van waaruit de regels voor de betreffende activiteit zijn gesteld. Deze oogmerken kunnen een of meer van de gemeentelijke doelen zijn, of een nuancering daarvan.

6. Schaalniveaus

De doelen van de wet en die van het omgevingsplan staan op verschillende schaalniveaus met elkaar in verhouding. Naast de omgevingsplannen van andere gemeenten en naast de instrumenten van waterschappen, provincies en de uitvoeringsregelgeving van het Rijk, draagt het omgevingsplan van de gemeente bij aan het bereiken van de bredere doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, waarvan de formele wetgever verwacht dat ze bijdragen aan duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

7. Verhouding tot omgevingsvisie

De omgevingsvisie bevat een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. De omgevingsvisie is derhalve een belangrijke basis voor de doelen.

Het omgevingsplan is echter méér is dan de juridische vertaling van de omgevingsvisie. Het omgevingsplan biedt door de eigen gestelde doelen het kader voor alle regels van de gemeenten over de fysieke leefomgeving (artikel 2.4 Omgevingswet), ook als die niet zijn terug te voeren op een omgevingsvisie. De doelen van het omgevingsplan kunnen en mogen aanvullend en wellicht zelfs in strijd zijn met het beleid van de omgevingsvisie. De gemeente zal dan wel in de toelichting moeten aangeven waarom wordt afgeweken en dit goed moeten motiveren.

8. Toelichting

De in de regels op te nemen doelen kunnen nader worden uitgewerkt in de toelichting bij het omgevingsplan. De Omgevingswet bevat geen bepalingen ten aanzien van deze toelichting. De toelichting kan worden gezien als de motivering van het te nemen besluit, in casu de vaststelling van het omgevingsplan. De toelichting moet voldoende informatie bevatten om het vaststellingsbesluit te kunnen dragen. Een nadere onderbouwing of uitwerking van de doelen kunnen hiervan onderdeel uit maken. Alle regels van het omgevingsplan zijn vatbaar voor beroep. Ook dit vraagt om een goede motivering.

Overzicht van de structuur

Hoofdstuk 1	Algemene bepalingen
Hoofdstuk 2	Doelen
Afdeling 2.1	Doel omgevingsplan
Afdeling 2.2	Verplichte omgevingswaarden
Afdeling 2.2	Facultatieve omgevingswaarden
Hoofdstuk 3	Programma's
Afdeling 3.1	Programma's met programmatische aanpak
Hoofdstuk 4	Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving
Afdeling 4.1	Bebouwde kom
Afdeling 4.2	Moderniseringslocaties
Afdeling 4.3	Gebiedsontwikkelingslocaties
Afdeling 4.4	Cultureel erfgoed
Afdeling 4.5	Stille gebieden
Afdeling 4.6	[etc., etc., etc.]
Hoofdstuk 5	Activiteiten
Afdeling 5.1	Inleidende bepalingen
Afdeling 5.2	Benutten van de fysieke leefomgeving
Afdeling 5.3	Bouwactiviteiten, aanlegactiviteiten, sloopactiviteiten
Afdeling 5.4	Milieubelastende activiteiten
Afdeling 5.5	Activiteiten op of bij wegen of bij wateren in beheer bij de gemeente
Afdeling 5.6	Activiteiten met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed
Afdeling 5.7	Activiteiten met betrekking tot planten en dieren
Afdeling 5.9	[etc, etc, etc.]
Hoofdstuk 6	Beheer en onderhoud
Afdeling 6.1	Onderhoud- en instandhoudingsverplichtingen
Afdeling 6.2	Gedoogplichten
Hoofdstuk 7	Financiële bepalingen
Afdeling 7.1	Kostenverhaal
Afdeling 7.2	Nadeelcompensatie
Hoofdstuk 8	Procesregels
Afdeling 8.1	Vorbereiding van besluiten
Afdeling 8.2	Gemeentelijke projecten van publiek belang
Afdeling 8.3	Advies
Afdeling 8.4	Maatschappelijk draagvlak
Afdeling 8.5	Andere bestuursorganen
Hoofdstuk 9	Handhaving
Afdeling 9.1	Strafbepalingen
Afdeling 9.2	Kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving
Hoofdstuk 10	Monitoring en informatie
Afdeling 10.1	Monitoring

Hoofdstuk 11	Overgangsrecht
Afdeling 11.1	Overgangsrecht
Afdeling 11.2	Bruidsschat
Hoofdstuk 12	Slotbepalingen
Afdeling 12.1	Uitvoerbaarheid en evaluatie
Afdeling 12.2	Overige bepalingen

Bijlagen bij het omgevingsplan

Structuur van het omgevingsplan

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

1. Bijlage 1.1 bij dit omgevingsplan bevat begripsbepalingen voor de toepassing van dit omgevingsplan.

[2. Artikel 1.1 van het Omgevingsbesluit, artikel 1.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 1.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 1.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, zijn van overeenkomstige toepassing op dit omgevingsplan, tenzij in bijlage 1.1 daarvan is afgeweken.]

[Of]

In dit omgevingsplan wordt verstaan onder:

<<begrip>>: <<definitie>>;

[Etc.]

1. Begrippen

Op basis van artikel 1.1 van de Omgevingswet gelden alle begrippen die in de bijlage van de wet zijn gedefinieerd ook voor het omgevingsplan. Het omgevingsplan berust immers op artikel 2.4 van de Omgevingswet. De begripsbepalingen van de Omgevingswet hoeven in het omgevingsplan dan ook niet te worden overgeschreven. Van de begrippen uit de wet kan niet worden afgeweken.

De begrippen die in bijlage 1.1 bij het omgevingsplan worden gedefinieerd bevatten daarom alleen aanvullingen op de begrippen van de wet en dan slechts voor zover die nodig zijn voor een goede normstelling en uitvoering van het omgevingsplan.

Anders dan de begrippen van de wet, zijn de begripsbepalingen van de vier AMvB's niet van rechtswege van toepassing op het omgevingsplan, omdat de begripsbepaling van die AMvB's daar niet in voorzien. Daar heeft het gemeentebestuur dus een keuze. In het tweede lid van de structuur is een facultatieve bepaling opgenomen om de begrippen uit de AMvB's van overeenkomstige toepassing te verklaren, voor zover daarvan niet in het omgevingsplan wordt afgeweken. Of dit ook echt wenselijk is, hangt af van de inhoud van het omgevingsplan.

2. Begrippen bruidsschat

In de consultatieversie van het Invoeringsbesluit Omgevingsplan, is als onderdeel van de bruidsschat bepaald dat alle begrippen van de AMvB's en de Omgevingsregeling onverkort gelden voor het tijdelijke omgevingsplan. Hoewel de tekst van het Invoeringsbesluit anders suggereert, lijkt dit uitsluitend bedoeld voor de bruidsschat zelf – dus de regels die van rechtswege tijdelijk in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het is de taak voor gemeenten om zelf te bepalen op welke wijze de bruidsschat wordt opgenomen in het omgevingsplan.

3. Terughoudendheid met begrippen

Begripsbepalingen zijn ondersteunend voor de leesbaarheid of de uitvoerbaarheid van de regels. Dat betekent dat terughoudend met begripsbepalingen omgegaan moet worden. Het is in dat licht niet verstandig om bij het opstellen van een omgevingsplan met de begrippen te beginnen. Het verdient aanbeveling eerst de regels te formuleren en vervolgens te bezien of het nodig is om

daarin gehanteerde begrippen te verklaren. Als een begrip slechts één keer in het omgevingsplan wordt gebruikt, wordt geen begripsbepaling opgenomen. De volledige omschrijving kan dan worden opgenomen in het artikel waarin het begrip voorkomt.

4. Formulering van de begripsbepaling

Het is in regelgeving gebruikelijk om de zinsnede “en de daarop berustende bepalingen” te gebruiken, om te zorgen dat de begripsbepalingen ook voor gedelegeerde regelgeving geldt. Voor het omgevingsplan heeft de wetgever echter de gedachte geuit dat de delegatiebepalingen (bijv. “het college kan het omgevingsplan vaststellen voor zover dat betrekking heeft op”) niet in het omgevingsplan wordt opgenomen, maar in een afzonderlijk door de gemeenteraad op te stellen en vast te stellen delegatiebesluit, waarin het college de bevoegdheid krijgt om delen van het omgevingsplan vast te stellen (zie ook artikel 2.8 Omgevingswet). Dat betekent dat de gedelegeerde regels in het omgevingsplan niet “berusten” op het omgevingsplan maar op het delegatiebesluit. De formulering “en de daarop berustende bepalingen” in het omgevingsplan is daardoor niet meer doeltreffend om het begrippenapparaat zoals door de raad gehanteerd als gegeven te beschouwen voor het college als gedelegeerd regelgever. De raad zal in het delegatiebesluit zal moeten regelen of en zo ja, in welke mate, het college het begrippenapparaat van het omgevingsplan zoals dat is vastgesteld door de raad, kan wijzigen of aanvullen. Met andere woorden: de wetgevingstechnische waarborg voor een uniform begrippenapparaat die thans uitgaat van “en de daarop berustende bepalingen” moet voortaan in het delegatiebesluit worden geboden.

5. Overige algemene bepalingen

Anders dan in huidige bestemmingsplannen gebruikelijk is, is een bepaling over de wijze van meten, in het omgevingsplan niet meer een algemene bepaling die geschikt is voor Hoofdstuk 1 van het omgevingsplan. Dit onderwerp betreft immers alleen het meten van bouwwerken voor de toepassing van de bouwregels die zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van deze structuur en horen daarom daar thuis of in een algemeen deel van dat hoofdstuk.

Bovendien ligt het in de rede dat er ook andere voorschriften kunnen zijn over meten en rekenen die relevant zijn voor de toepassing van andere regels, bijvoorbeeld de regels over monitoring (in hoofdstuk 10 van deze structuur), maar niet met de eerstgenoemde soort samenvallen. Daarom zijn deze regels niet in hoofdstuk 1 van het omgevingsplan opgenomen.

Hetzelfde geldt ook voor eventuele indieningsvereisten. Deze zien veelal op vergunningverlening voor een specifieke activiteit, zodat het voor de hand ligt ze bij de regeling van de betreffende activiteit op te nemen in hoofdstuk 5 van het omgevingsplan.

Kortom, het is alleen gewenst om algemene bepalingen op te nemen als deze ook daadwerkelijk algemeen zijn en dus betrekking hebben op het gehele omgevingsplan. Als dat niet het geval is, kunnen deze bepalingen beter worden opgenomen in het betreffende hoofdstuk.

Hoofdstuk 2 Doelen

Afdeling 2.1 Doel omgevingsplan

Artikel 2.1 (gemeentelijke omgevingsdoelen)

Dit omgevingsplan is, met het oog op de doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet, gericht op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu,
- d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,
- e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden,
- f. het behoud van cultureel erfgoed,
- g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed,
- h. de natuurbescherming,
- i. het tegengaan van klimaatverandering,
- j. de kwaliteit van bouwwerken,
- k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,
- m. het beheer van infrastructuur,
- n. het beheer van watersystemen,
- o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,
- p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen,
- q. het beheer van natuurgebieden,
- r. het gebruik van bouwwerken,
- s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen,
- t. [etc. etc.]

Artikel 2.2 (doelen voor bijzondere gebieden of thema's)

1. Dit omgevingsplan is [in gebied "a"] mede gericht op het realiseren van duurzame woonwijken.
2. Het in het geografisch informatieobject "gebiedsnaam" opgenomen gebied, wordt ontwikkeld tot hoogwaardig binnenstadgebied, dat met een eigen ruimtelijke en functionele identiteit een aanvulling vormt op het bestaande stadscentrum en op de ontwikkelende gebieden <<naam gebieden>>.
3. [etc., etc., etc.]

1. Gemeentelijke omgevingsdoelen

De omgevingsdoelen (te dienen belangen) van artikel 2.1 zijn overgenomen uit de Omgevingswet. Niet elk omgevingsplan zal altijd gericht hoeven zijn op het dienen van al deze doelen. Dat hangt af van het beleid van de gemeente. De in het omgevingsplan op te nemen doelen geven invulling aan het gemeentelijk beleid (omgevingsvisie) en aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Deze laatste zijn gesteld met het oog op een duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de verbetering van het leefmilieu.

Een gemeente is niet wettelijk verplicht om doelen in het omgevingsplan op te nemen. Als de gemeente ervoor kiest geen uitdrukkelijke doelen op te nemen, dan gelden nog steeds de maatschappelijke doelen van de wet. Voordeel van het wel opnemen is dat deze stuur en richting geven aan de eventuele afwegingsruimte in de regels en dat deze gezien kunnen worden als de motivering c.q. reden voor het stellen van regels in het omgevingsplan. Vergelijk in dit verband bijvoorbeeld artikel 2.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving, waarin duidelijk en algemeen wordt weergegeven in welk belang de regels van die AMvB zijn gesteld.

Of de gemeente nu wel of niet in het omgevingsplan zelf doelen opneemt, het is noodzakelijk alert te blijven op het belang van die doelen voor de onderbouwing van de verschillende onderdelen het omgevingsplan en voor de reikwijdte daarvan (zie hierover de Inleiding, boven). De geschiktheid van regels in de overige hoofdstukken van het omgevingsplan zal moeten worden beoordeeld in het licht van deze doelen. Daarom voorziet deze structuur in een zo stelselmatig mogelijke opbouw van

elementen waarmee die doelen door het omgevingsplan worden nagestreefd. Of een gemeente nu kiest voor het uitdrukkelijk opnemen van de samengevatte doelen in het omgevingsplan (in hoofdstuk 2 of elders in het omgevingsplan) of om deze impliciet te laten, in alle gevallen is het belangrijk aandacht te besteden aan de consistentie daarvan met eventuele doelen die in de omgevingsvisie zijn gesteld en, waar nodig, afwijkingen daarvan uitdrukkelijk te motiveren.

De doelen van hoofdstuk 2 werken door in alle hoofdstukken van het omgevingsplan. Daarbij geldt voor in het bijzonder voor hoofdstuk 5 (regels over activiteiten) dat de indeling van dat hoofdstuk in afdelingen steeds het oogmerk van de te stellen regels volgt. Die oogmerken zullen steeds rechtstreeks verbonden zijn aan de doelen die in hoofdstuk 2 zijn gesteld, met dien verstande dat het mogelijk is daar desgewenst in hoofdstuk 5 concretere grenzen of uitbreidingen aan te geven.

2. Uitbreiden, nuanceren, begrenzen.

Gemeenten zijn vrij in het stellen van de doelen. De in de Omgevingswet genoemde doelen kunnen per gemeente worden uitgebreid of genuanceerd (uitwerken, begrenzen, zie artikel 2.1, derde lid, Omgevingswet). De opsomming dient uiteindelijk als kader voor de uitoefening van bevoegdheden die in het omgevingsplan worden gegeven. De omgevingsvisie zal waarschijnlijk een belangrijke input leveren voor de doelen. Bedacht dient echter te worden dat de doelen ook kunnen voortvloeien uit de instructieregels van de AMvB's of de provinciale omgevingsverordening. Gemeenten zullen immers moeten aangeven hoe zij invulling willen geven aan deze instructies. Beleidsmatig kan dit eerst in een omgevingsvisie worden gedaan. Het omgevingsplan volgt de omgevingsvisie en vertaalt het beleid van de omgevingsvisie naar doelen en regels in het omgevingsplan.

3. Aangrijpingspunt instructieregels.

De instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) die zijn gegeven met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, grijpen steeds aan bij de oogmerken van artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet. Houdt er dus rekening mee dat bepaalde belangen in het omgevingsplan verplicht gediend moeten worden. Deze regels hebben overigens hoofdzakelijk het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Daarbij komen ook instructieregels voor die slechts heel algemeen doelen voorschrijven, die vervolgens in concretere instructieregels zijn uitgewerkt. In een aantal gevallen voegen die niets toe aan artikel 2.1 van dit omgevingsplan. In dat geval ligt het niet voor de hand er nog een bepaling aan te wijden. Soms voegt het wel iets toe. Voorbeelden zijn het rekening houden met veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises (art. 5.2 Bkl), het rekening houden met het waterbelang (de gevolgen voor het beheer van het watersysteem, art. 5.37 Bkl), wat al in artikel 2.1, aanhef onder n, van dit omgevingsplan is opgenomen, of rekening houden met het bevorderen van de toegankelijkheid van openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking (zie Bkl, maar ook al in artikel 2.1, aanhef en onder s, van dit omgevingsplan opgenomen).

4. Gebiedsgerichte of onderdeelgerichte doelen

Het voorgestelde artikel 2.2 geeft uitdrukking aan de gedachte dat er gebieden, of bepaalde onderdelen (thema's) van de fysieke leefomgeving, kunnen zijn waarvoor het gewenst is specifieke of gerichte doelen te stellen. De doelen van artikel 2.2 kunnen worden gezien als concretisering van de doelen van artikel 2.1. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht aan specifieke doelen voor een wijk of thema zoals de energietransitie, de gezondheid en de duurzaamheid.

De doelen van de artikelen 2.1 en 2.2 kunnen elkaar door de formuleringen overlappen. Het zal niet altijd mogelijk zijn om algemene en concrete doelen hard te scheiden. Dit is geen probleem. Voorkomen moet wel worden dat er tussen de beide soorten doelen tegenstrijdigheden zijn. Indien dit voorkomt, is er waarschijnlijk sprake van inconsequent beleid. Het formuleren van de doelen in het omgevingsplan is dus goede exercitie om het beleid uit de omgevingsvisie te checken.

Het verdient aanbeveling om de doelen van artikel 2.1 zo breed mogelijk te formuleren. Enerzijds omdat dit recht doet aan de reikwijdte van het omgevingsplan en anderzijds om te voorkomen dat er voor bepaalde ontwikkelingen of activiteiten geen doelen zijn gesteld. Algemeen gestelde doelen geven ook richting aan de uitvoering van het omgevingsplan, zij het wel dat het bestuur daaraan dan wel bij de uitvoering van het omgevingsplan concreet invulling moet geven.

Indien om wat voor reden ook geen doelen zijn gesteld ten aanzien van een bepaald thema of gebied, dan betekent dat niet dat bijvoorbeeld de beoordelingsregels van een activiteit niet kunnen worden toegepast. Het ontbreken van een doel gaat dus niet zover dat de betreffende regels van het omgevingsplan niet kunnen worden uitgevoerd. De doelen geven enkel richting aan de beoordeling van een activiteit en de wijze van invulling aan opgenomen beleidsruimten.

5. Samenhang

Het bestuursorgaan moet de samenhang van de doelen gelet op artikel 2.1, tweede lid, van de Omgevingswet ook zien in relatie tot de samenhang tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving. Samenhang aanbrengen tussen doelen is een mogelijkheid die van belang kan zijn voor de nodige sturing van specifieke gebieden.

In artikel 2.2 en verder is dus ruimte in de structuur opgenomen om aandacht te besteden aan de samenhang van de fysieke leefomgeving, voor bepaalde gebieden of onderdelen van het beleid. Bijvoorbeeld voor een wijk of de energietransitie. Dat geeft bijvoorbeeld gelegenheid voor het definiëren van een bepaalde gebiedskwaliteit, of van het stellen van gerichte lange termijn doelen voor specifieke gebieden zoals een recreatiegebied met niet-intensieve landbouw, duurzame woonwijken, etc.

6. Afwegingsruimte

Het stellen van doelen voor bepaalde gebieden is een eerste, algemene wijze waarop vormgegeven kan worden aan de bestuurlijke afwegingsruimte bij de vaststelling van het omgevingsplan. De omgevingsdoelen die in deze Afdeling worden gesteld, kunnen helpen om uitdrukking te geven aan combinaties van belangen die zijn genoemd in artikel 2.1 met betrekking tot specifieke gebieden of om meer overkoepelende doelen te specificeren voor de gebiedskwaliteit of omgevingskwaliteit van bepaalde gebieden. Dit krijgt dan gestalte door andere formuleringen of accenten te kiezen in de formulering van de doelen in artikel 2.1.

7. Doelen en omgevingswaarden

Een gemeente kan er in beginsel voor kiezen om te werken met omgevingsdoelen zonder die uit te werken in omgevingswaarden (zie volgende Afdeling). Dat kan betekenen dat de interpretatie van die nog behoorlijk algemeen geformuleerde doelstellingen onduidelijk kan bestaan (onder welke omstandigheden is het belang succesvol gediend of het doel bereikt). Deze in Afdeling 2.1 bedoelde omgevingsdoelen hebben dan verder niet de rechtsgevolgen die de wet verbindt aan het stellen van omgevingswaarden (monitoringsregels en programma).

In bepaalde gevallen kan het gebruik van omgevingswaarden door instructieregels van de provincie of het Bkl verplicht zijn gesteld. Daarnaast is het aan de gemeenten om bij het opstellen van een omgevingsplan een bewuste keuze moeten maken of zij een in dit onderdeel gesteld doel willen specificeren door het gebruik van een of meer omgevingswaarden. De keuze kan worden onderbouwd in de toelichting op het omgevingsplan.

Afdeling 2.2 Verplichte omgevingswaarden

Artikel 2.3 (geluidproductieplafond industrieterreinen) [gereserveerd]

Afdeling 2.3 Facultatieve omgevingswaarden

Artikel 2.4 (omgevingswaarde bodem)

Voor de in het geografisch informatieobject [x] opgenomen locaties wordt met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 2.1, aanhef en onder a, b, en c, in [<<relevante eenheden>>] de kwaliteit aangegeven die de bodem dient te hebben zodat het gebruik van die locatie overeenkomstig de functie geen onaanvaardbaar risico voor de gebruikers meebrengt.

Artikel 2.5 (omgevingswaarde windhinder en -gevaar)

Voor elk gebouw dat hoger is dan 30 meter wordt met het oog op het beschermen van stedenbouwkundige waarden, bedoeld in artikel 2.1, aanhef en onder e, in bijlage 2.2 de windhinder aangegeven als de gemiddelde overschrijdingskans – per jaar – van de hoogste uurgemiddelde windsnelheden (m/s) waarop de directe omgeving van het bouwwerk moet zijn berekend, mede gelet op de verwachte temperaturen en de activiteiten die daar plaatsvinden.

Artikel 2.6 (omgevingswaarde externe veiligheid: plaatsgebonden risico)

1. Voor elk kwetsbaar of zeer kwetsbaar gebouw en voor elke kwetsbare locatie, wordt het in bijlage 2.3 aangegeven plaatsgebonden risico in acht genomen van ten hoogste een op de miljoen per jaar kans op het overlijden van een onbeschermd en continu aanwezig persoon als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door opslag, productie, gebruik of vervoer van gevaarlijke stoffen of door windturbines.
2. [uitwerken: afstanden]

Artikel 2.7 (omgevingswaarde verkeerscirculatie)

Het college bevordert een vermindering van het aantal voertuigverliesuren op de centrumring met <<percentage>> in 20xx.

Artikel 2.8 (omgevingswaarde hitte in de stad)

De gemiddelde temperatuur per jaar van de gebouwde omgeving overschrijdt de gemiddelde temperatuur per jaar van de ongebouwde omgeving niet met meer dan 20C.

Artikel 2.9 (omgevingswaarde energietransitie)

1. Ten minste <<percentage>> van de op het grondgebied van de gemeente [OF aangewezen delen van het grondgebied van de gemeente] aanwezige gebouwen met een woonfunctie zijn in <<jaar>> voor de energievoorziening onafhankelijk van fossiele brandstoffen of voldoen aan een in bijlage 2.4 aangegeven energieprestatiecoëfficiënt.
2. Ten minste <<percentage>> van de bouwwerken met ten zes of meer bouwlagen zijn in <<jaar>> aangesloten op het warmtenet.

Artikel 2.10 (omgevingswaarde natuur: donkertebescherming)

De in bijlage 2.5 aangegeven gebieden hebben tussen zonsondergang en zonsopgang geen hogere hemelhelderheid door de aanwezigheid en uitstraling van kunstlicht, dan op het moment van de inwerkingtreding van dit artikel, uitgedrukt in lumen.

1. Omgevingswaarden

De Omgevingswet geeft in Afdeling 2.3 de mogelijkheid om bij het omgevingsplan omgevingswaarden vast te stellen. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. De omgevingswaarde kan worden geformuleerd als een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere daarbij te omschrijven verplichting. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde kan een termijn worden gesteld waarbinnen aan de

verplichting moet zijn voldaan. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde moet worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Als de gemeenteraad besluit een omgevingswaarde vast te stellen, dan moeten de omgevingswaarden voldoen aan de eisen van de wet (zie art. 2.9, derde lid, van de wet en art. 2.10 van de wet) en hebben ze rechtsgevolgen (zie art. 3.10 en 20.1 van de wet). Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald. Net als voor alle onderdelen van het omgevingsplan geldt dat omgevingswaarden juridisch houdbaar zullen moeten zijn – de voorbeelden die in deze structuur zijn gegeven zijn bijvoorbeeld niet beoordeeld op de haalbaarheid etc.

Als de waarden te onbepaald zijn om te voldoen aan de objectiviteitseis voor omgevingswaarden van artikel 2.9, derde lid, van de Omgevingswet, is dat een reden om ze niet op te nemen in het omgevingsplan. De omgevingswaarde moet de vereiste mate van objectiviteit hebben in het omgevingsplan. Dit kan niet worden overgelaten aan een beleidsregel waarmee een en ander wordt uitgelegd.

Het opnemen van omgevingswaarden is op basis van de huidige tekst van de Omgevingswet facultatief. Dit wordt anders na de invoering van bijvoorbeeld de Aanvullingswet Geluid. Dan zijn gemeenten verplicht om omgevingswaarden vast te stellen voor geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen. Om deze reden is ervoor gekozen in de structuur een onderscheid te maken tussen omgevingswaarden die verplicht moeten worden gehanteerd en omgevingswaarden waar dit niet zo is.

Omgevingswaarden worden in het omgevingsplan vastgesteld. Het wel of niet vaststellen van deze waarden is een keuze die vaak gemaakt zal worden in het kader van de gemeentelijke omgevingsvisie. De gemeenteraad kan daarin uitspreken of wel of niet met omgevingswaarden zal worden gewerkt en zo ja, voor welke doelen. Dat neemt niet weg dat de vereiste onderbouwing voor het bepalen van de omgevingswaarde bij het omgevingsplan moet worden gegeven. Omgevingswaarden hebben als voordeel dat concreet wordt benoemd welke objectief verifieerbare waarden zullen aangeven dat een beoogd doel is behaald. Hiermee is het voor een ieder duidelijk waar de gemeente voor staat. Omgevingswaarden zijn zelf dus strikt genomen niet een middel om een doel te halen maar een *indicatoren* voor het aantonen van de resultaten die door de wel ingezette middelen zijn bereikt. Dat is ook de reden om ze hier in dit hoofdstuk op te nemen en niet in bijv. hoofdstuk 5 waar concrete regels voor activiteiten zijn gesteld. Daarom ook gaat de vaststelling van omgevingswaarden altijd gepaard met het regelen van de monitoring en informatie (zie hoofdstuk 11). De middelen (taken en bevoegdheden) om het doel te halen dienen weergegeven te worden in een programma (zie hoofdstuk 3), en dat kunnen onder andere regels van het omgevingsplan en eventuele overige maatregelen zijn. Als voor het halen van een doel, zoals gespecificeerd door een omgevingswaarde, bepaalde regels voor activiteiten nodig zijn, dan worden die dus gesteld in hoofdstuk 5, al dan niet met referentie aan een voor dat (door omgevingswaarden gespecificeerde) doel gewijde programma van hoofdstuk 4.

2. Een of meer omgevingswaarden

Belangrijk is dat het stellen van een omgevingswaarde dus nooit een doel op zichzelf is, maar altijd dienstbaar is aan de vraag of een doel (te dienen belang) voor de fysieke leefomgeving wordt bereikt. De gedachte is dat aan de hand van een omgevingswaarde gemonitord kan worden of doelen voor de leefomgeving worden bereikt.

Soms kan voor een bepaald doel met één omgevingswaarde worden volstaan (denk aan de overstromingskansen als omgevingswaarde voor waterveiligheid), in andere gevallen zijn wellicht een aantal omgevingswaarden nodig om er vertrouwen in te hebben dat de omgevingswaarden laten zien dat een doel bereikt is (bijv. het beschermen van stedenbouwkundige waarden). Door

omgevingswaarden te zien als indicatoren wordt ook duidelijk dat ze niet beperkt zijn tot het terrein van het milieu en dat het een breder instrument is dan de milieurechtelijke streefwaarden of grenswaarden.

3. Omgevingswaarden als indicatoren voor doelbereik

Omgevingswaarden zijn in wezen een juridische vorm voor objectief te verifiëren indicatoren voor de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaald moment. Elke omgevingswaarde wordt daarom gesteld met het oog op een concreet doel van Afdeling 2.2. Net als een goede key performance indicator is een omgevingswaarde QQT: opgebouwd uit elementen van quantity, quality en time (kwantiteit, kwaliteit en tijdgebonden).

Een ander voorbeeld is aan het vaststellen van omgevingswaarden met het oog op het doel om in een bepaald gebied een bepaalde ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Denkbare waarden zijn dan de bevolkingsdichtheid (meer/minder bewoners), bouwhoogten, voorzieningenniveaus, bezoekersaantallen, leegstand, enz. die bij dat doel passen. Met andere woorden: (toekomstige) toetsbare feiten, die afhankelijk van hun gerealiseerde niveaus, al dan niet in combinatie met elkaar het bestaan kunnen bevestigen van het beoogde doel (hoogwaardigheid van het gebied, eigen identiteit, etc.).

4. Omgevingswaarden moeten geschikt zijn

De te bereiken waarden moeten geschikt zijn om als omgevingswaarde in het omgevingsplan opgenomen te worden. Dat kunnen gelet op de Omgevingswet uitsluitend waarden zijn die betrekking hebben op de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving (of een onderdeel daarvan), op de belasting daarvan door activiteiten of op de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen, zich om als omgevingswaarde opgenomen te worden (art. 2.9, tweede lid, Omgevingswet). De gehanteerde omgevingswaarden moeten relevant zijn met het oog op de met het omgevingsplan te bereiken doelen.

5. Ambitieniveaus

Soms biedt het Bkl de mogelijkheid om strenger of anders te normeren door middel van omgevingswaarden. Omgevingswaarden hoeven overigens niet noodzakelijkerwijs grote ambities uit te drukken. In principe zijn omgevingswaarden niets anders dan een verheldering van de omstandigheden waaronder een bepaald doel in de fysieke leefomgeving geacht moet worden te zijn bereikt. Ze voegen een *performance* specificatie toe aan reeds gestelde doelen: welke kwantiteit is nodig, welke kwaliteit moet het zijn, en op welk moment? Ze kunnen ook juist dienen om – al dan niet voor een specifiek gebied of onderwerp – zekerheid of houvast te bieden, door een waarde te concretiseren op een bepaald basisniveau voor onderwerpen waar anders slechts informele normen zouden bestaan.

Het ambitieniveau van een omgevingswaarde komt tot uitdrukking in verschillende elementen. Ten eerste in de wijze waarop de omgevingswaarde *gericht* wordt op het betrokken doel (door deze te specificeren naar hoeveelheid, kwaliteit of tijd). Ten tweede in de selectie van de taken en bevoegdheden waarvan verwacht wordt dat de uitoefening op de een of andere manier zal leiden tot de omstandigheden die de omgevingswaarde specificeert. Ten derde in de aard van de verplichting waarmee deze omgevingswaarde gepaard gaat. Is sprake van een inspanning of een resultaat dat bereikt moet worden? Op deze punten wordt hieronder verder ingegaan.

6. Taken en bevoegdheden voor de omgevingswaarde

Bij het vaststellen van een omgevingswaarde zal altijd onderbouwd moeten worden, wie (normadressaat) op welke wijze verantwoordelijk is voor het bereiken van het doel wat door de waarde wordt uitgedrukt: welke taken en bevoegdheden worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken (artikel 2.10, derde lid, Omgevingswet). Dat kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Rechtstreeks bij de vaststelling van de omgevingswaarde in dit hoofdstuk. Maar

bijvoorbeeld ook door in latere hoofdstukken hierop terug te grijpen: bijvoorbeeld door het organiseren van een programmatische aanpak (zie hoofdstuk 3), of door rechtstreekse doorwerking naar besluitvorming te regelen in de hoofdstukken 5 of 6. Ook denkbaar is dat het gaat om taken of bevoegdheden die buiten het omgevingsplan of de wet liggen, zoals het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden, subsidies, etc.

7. Aard van de verplichting

Bij een omgevingswaarde moet worden bepaald of en zo ja, welke verplichtingen deze met zich meebrengen (artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de wet). Dat zal onder andere afhangen van de vraag of het doel waarop de omgevingswaarde gericht is, met een of met meerdere omgevingswaarden wordt gesteund. Het voorbeeld van artikel 2.7 van deze structuur illustreert een inspanningsverplichting door het gebruik van "bevordert". Dat ligt immers voor de hand bij een waarde die uitdrukking geeft aan files, waarvan het bereiken van veel factoren afhankelijk is en van welke factoren waarschijnlijk veel buiten de bevoegdheid of directe invloedssfeer van het college zullen liggen. Voorbeeld artikel 2.8 is een voorbeeld van een resultaatsverplichting, als gevolg van de dwingende formulering.

8. Instructieregels

Bij het bepalen van omgevingswaarden is het ook goed om te kijken naar mogelijke instructieregels die zijn opgenomen in de provinciale omgevingsverordening. Het kan bijvoorbeeld zijn – in relatie tot voorbeeldregel 2.10 – dat de provincie instructieregels over de bescherming van duisternis of donkerte heeft gesteld. Dit is een waarde of norm, die bereikt kan worden door het eigen actief beheer van de wegverlichting ('s nachts selectief uit langs bepaalde wegen of dimbaar maken), lichtuitstraling van bepaalde type bouwwerken maximeren op een x aantal Lumen tussen 20.00 en 6.00 uur, tenzij voldoende reducerende voorzieningen zijn getroffen, anders richten van verlichting van sportcomplexen, etc.

Hetzelfde geldt voor de AMvB's. Zo is bij voorbeeldregel 2.9 van belang dat de energieprestatiecoëfficiënt in het Bbl is geregeld, waarbij de gemeente strenger kan zijn in het omgevingsplan. Dit onderdeel houdt ook verband met de vraag wat mogelijk is in relatie tot energiewetgeving en klimaatwetgeving, daaraan wordt hier verder geen aandacht besteed.

9. Beleidscyclus

Omgevingswaarden kunnen een duidelijke bijdrage leveren aan de beleidscyclus. Er bestaat geen actualiseringsverplichting voor het omgevingsplan. Daarmee is er geen looptijd van het omgevingsplan die een natuurlijk evaluatiemoment geeft voor de doelstellingen van het omgevingsplan. De monitoringsplicht van omgevingswaarden geeft gedurende de looptijd van de aan een omgevingswaarde verbonden verplichting, informatie over die waarden en daarmee over het bereiken van het doel waarover de waarde iets zegt.

In hoofdstuk 10 van deze structuur is ruimte opgenomen voor het stellen van regels over de verplichte monitoring. Omgevingswaarden en de informatie die ze opleveren zijn belangrijke input voor het al dan niet actualiseren van het omgevingsplan. Dit is de door de wetgever voorziene beleidscyclus, die dus ook wordt weerspiegeld in het omgevingsplan.

10. Voorbeelden

De opgenomen voorbeeldregels zijn niet geschikt om zonder inhoudelijke beoordeling over te nemen in een omgevingsplan. Sommige voorbeelden (bodem) komen in vergelijkbare vorm voor in bestemmingsplannen. Andere (windhinder) bestaan al als NEN-norm. Weer anderen berusten op de verbeelding van de auteurs. Hoewel de voorbeelden met zorg zijn geformuleerd en gekozen, dienen alle gegeven voorbeelden slechts om de techniek en structurele rol van omgevingswaarden in juridische zin te illustreren. Ze berusten uitdrukkelijk niet op enige inhoudelijke deskundigheid over de in de voorbeelden gewaardeerde omgevingsfactoren.

Hoofdstuk 3 Programma's

Afdeling 3.1 Programma's met programmatische aanpak

Artikel 3.1 (aanwijzing programma's voor een programmatische aanpak)

1. Het <<naam programma>> van [het college OF een ander bestuursorgaan] is een programma als bedoeld in artikel 3.16 van de wet.
2. De verdeling van de onder de in artikel 2.# bedoelde [omgevingswaarde voor <<aanduiding element>> OF doelstelling voor <<aanduiding doel>>] beschikbare ruimte ten behoeve van <<aanduiding activiteiten>> [in de gemeente OF in het <<aanduiding gebied>>] wordt, op een daarvoor geschikt detailniveau, aangegeven in het <<naam programma>> voor een periode van <<x aantal jaren>>.
3. Het <<naam programma>> verschaft informatie over de ruimte die via de bevoegdheden, bedoeld in artikel 5.# [etc.] en de taken, bedoeld in artikel 6.# [etc.] beschikbaar is gesteld ten behoeve van de activiteiten.
4. Bij de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 5.#, of de uitoefening van taken, bedoeld in artikel 6.# [betreft het college OF houdt het college rekening met OF neemt het college in acht] de [omgevingswaarde OF doelstelling], bedoeld in het eerste lid.
5. De beoordelingsregels, bedoeld in artikel 5.# blijven buiten toepassing.

1. Programmatische aanpak

Artikel 3.1 regelt de aanwijzing van een programma voor de aanpak van een of meer omgevingswaarden, of doelstellingen die een programmatische verdeling van de daaronder beschikbare ruimte in een bepaald gebied voor bepaalde activiteiten bevatten. Het gaat hier om regels als bedoeld in artikel 3.15, tweede en vijfde lid, van de Omgevingswet en van artikel 3.16, tweede lid, van de Omgevingswet met mogelijke gevolgen voor activiteiten of taken die zijn geregeld in hoofdstuk 5 of 6 van dit omgevingsplan. Een programma met programmatische aanpak wordt aangewezen in het omgevingsplan.

2. Aanwijzen bepalende doelstelling of omgevingswaarde(n)

De programmatische aanpak houdt verband met omgevingswaarden (hoofdstuk 2 van dit omgevingsplan), of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor beoordelingsregels zijn opgenomen en met de monitoringsverplichting (hoofdstuk 20 Omgevingswet, en zie hoofdstuk 10 van dit omgevingsplan). Hier gaat het om het aanwijzen van het programma, van de waarde, en van het eventueel bepalen welk bestuursorgaan het vaststelt (artikel 3.15, tweede en vijfde lid, van de Omgevingswet).

3. Aanwijzen doorwerking bevoegdheden en taken

De aanwijzing van taken of bevoegdheden om de omgevingswaarden te bereiken kan heel breed zijn. Deze kan bijvoorbeeld ook betrekking hebben op beheertaken, op subsidieverlening of zelfs het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden door de gemeente. Bovendien kan het programma betekenis hebben voor de uitoefeningen van bevoegdheden op basis van hoofdstuk 5 of de uitoefening van taken als bedoeld in hoofdstuk 6. Het gaat erom dat de raad aanwijst hoe de omgevingswaarde, of doelstelling daarbij, wordt betrokken en eventueel welke beoordelingsregels van het omgevingsplan voor omgevingsvergunningen daarbij geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven.

4. Bevoegdheid tot vaststellen programma

Op grond van artikel 3.15, vijfde lid, bepaalt de raad bij omgevingsplan welk bestuursorgaan een programma inhoudende een programmatische aanpak kan vaststellen.

5. Samenwerkingsprogramma's

Het kan zijn dat een programmatische aanpak in samenwerking met andere bestuursorganen plaatsvindt. Bijvoorbeeld omdat de bevoegdheden van dat andere bestuursorgaan van bijzonder belang zijn voor het bereiken van het doel of de omgevingswaarde waarop het programma gericht is. In dat geval zal er vaak een bestuursakkoord aan dit hoofdstuk ten grondslag kunnen liggen met afspraken met de betrokken bestuursorganen. Of er is sprake van een gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden met een naastgelegen gemeentebestuur of een ander bestuursorgaan op grond van artikel 2.2 van de wet.

6. Andere programma's

Voor programma's, niet zijnde programma's met een programmatische aanpak, ontbreekt het de gemeenteraad aan een bevoegdheid om daarover iets in het omgevingsplan te regelen. De Omgevingswet heeft de bevoegdheid voor het vaststellen van deze programma's aan het college gelaten (artikel 3.4 Omgevingswet). De enige wijze waarop denkbaar is dat de raad via het omgevingsplan eisen stelt aan een programma is als het een programma onderdeel maakt van een beoordelingsregel in hoofdstuk 5 van dit omgevingsplan. In dat geval ligt het voor de hand die beoordelingsregel in hoofdstuk 5 te laten en niet op te nemen in dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Afdeling 4.1 Bebouwde kom

Artikel 4.1 (aanwijzing bebouwde kommen)

De bebouwde kom of bebouwde kommen van de gemeente zijn in het geografisch informatieobject [x] opgenomen.

Afdeling 4.2 Moderniseringslocaties

Artikel 4.2 (aanwijzing moderniseringslocaties)

De locaties waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of moeten worden vervangen door gelijksoortige bebouwing, als bedoeld in artikel 4.18 van de wet zijn in het geografisch informatieobject [x] opgenomen.

Afdeling 4.3 Gebiedsontwikkelingslocaties

Artikel 4.3 (aanwijzing ontwikkelingsgebieden)

[gereserveerd]

Afdeling 4.4 Cultureel erfgoed

Artikel 4.4 (aanwijzing gemeentelijke monumenten)

De door het college van burgemeester en wethouders aangewezen onroerende zaken, die vanwege hun schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde van bijzonder belang zijn voor de gemeente zijn in het geografisch informatieobject [x] opgenomen. Het betreft hier geen onroerende zaken die zijn aangewezen als rijksmonument of provinciaal monument.

Artikel 4.5 (aanwijzing archeologische monumenten)

[gereserveerd]

Artikel 4.6 (aanwijzing beschermingswaardige bomen)

[gereserveerd]

Afdeling 4.5 Stille gebieden

Artikel 4.7 (aanwijzing stille gebieden)

[gereserveerd]

Afdeling 4.6 [etc., etc., etc.]

1. Algemeen

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor regels die strekken tot het aanwijzen van onderdelen van de fysieke leefomgeving, voor zover deze van belang zijn voor het bepalen van het toepassingsbereik van andere onderdelen van dit omgevingsplan (vaak regels over activiteiten), of andere rechtsgevolgen in dit omgevingsplan. Het gaat hier niet om een volledige functietoedeling aan locaties te regelen. Dat is, waar nodig, een onderdeel van hoofdstuk 5. Hier worden alleen onderdelen van de fysieke leefomgeving aangewezen, als die aanwijzing niet of niet uitsluitend relevant is als werkingssfeer van een regel van hoofdstuk 5. Zo heeft bijvoorbeeld de bepaling over de aanwijzing van gemeentelijke monumenten betekenis omdat het college tot een dergelijke aanwijzing bevoegd wordt gemaakt (er is hier dus uitgegaan van integratie van de Erfgoedverordening van artikel 3.16 van de Erfgoedwet, in ieder geval met betrekking tot de gemeentelijke monumenten). Bovendien kunnen de onroerende zaken waar het hier om gaat pas tot het cultureel erfgoed gaan behoren, in de zin van de Erfgoedwet (en dus als monument), als zij ook door de gemeente als zodanig worden erkend. Aan de status van gemeentelijk monument zijn meer gevolgen verboden dan slechts de werkingssfeer van een gebruiksregel in hoofdstuk 5. Zo is de gemeente op grond van artikel 3.16 Erfgoedwet ook verplicht een register bij te houden voor aangewezen gemeentelijk erfgoed. En mogelijk is er een afzonderlijke subsidieregeling voor onderhoud van monumenten. Het ligt in de rede dat een regeling van de aanwijzing in dit hoofdstuk ook gevolgen heeft voor de verplichtingen die in hoofdstuk 6 kunnen zijn geregeld. Systematisch gaat de erkenning dat een onroerende zaak

tot het cultureel erfgoed behoort, en dus de status moet krijgen van een gemeentelijk monument, vooraf aan de regels die gelden voor gemeentelijke monumenten. Dit hoofdstuk is daarmee vergelijkbaar met de aanwijzing van Rijkswateren voor het beheer van het Rijk in art. 3.1 van het Omgevingsbesluit.

2. Wees selectief

Er zal steeds een afweging nodig zijn om te bepalen of het zinvol is om de aanwijzing hier in dit hoofdstuk afzonderlijk te regelen, of om dat te integreren bij de regels waarvoor het van belang is. Bijvoorbeeld bij de activiteiten in het volgende hoofdstuk. Dat laatste zal doorgaans het geval zijn. Een vuistregel kan zijn, dat als een aanwijzing maar voor een artikel van belang is (in dit omgevingsplan) of als het uitsluitend de werkingssfeer van een bepaalde regel betreft, het in dat artikel op te nemen; en als het voor meerdere onderdelen van belang is (in het omgevingsplan of), het in dit hoofdstuk op te nemen. Het opnemen van aanwijzingen dient ondersteunend te zijn aan de andere in het omgevingsplan op te nemen regels.

3. Aanwijzen is geen functietoekenning

De aanwijzing in dit hoofdstuk is niet hetzelfde als de toedeling van functies aan locaties conform het bepaalde in artikel 4.2 van de Omgevingswet. Het gaat in dit hoofdstuk alleen om helder te maken wat bepaalde onderdelen van de fysieke leefomgeving zijn. Het gaat om onderdelen die, zonder die aanwijzing, niet als zodanig bestaan. De aanwijzing is constitutief voor de status: een moderniseringslocatie is alleen een moderniseringslocatie in de zin van de Omgevingswet als die als zodanig is aangewezen in het omgevingsplan. Op dezelfde wijze vergt de status van monument, dat iets is aangewezen als monument. Vergelijk de aanwijzing van rijkswateren in het Omgevingsbesluit. De aanwijzingen kunnen naast het gemeentelijk beleid ook voortvloeien uit de AMvB's en, de provinciale verordening. Dit deel van het omgevingsplan doet daarmee iets anders dan hoofdstuk 5.

4. Geen nadere besluiten

Het is de bedoeling van de wetgever om alle regels over de fysieke leefomgeving te bundelen in één omgevingsplan met het oog op de verbeterdoelen inzichtelijkheid en een gewenste samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het is niet de bedoeling dat er buiten het Omgevingsplan om aanwijzingsbesluiten ontstaan. Zo worden gemeentelijke monumenten anders dan voorheen in het omgevingsplan en niet op grond van individuele beschikkingen aangewezen. Gemeenten zijn op grond van de Erfgoedwet verplicht om een register bij te houden voor onder andere het in het omgevingsplan aangewezen gemeentelijk erfgoed.

5. Voorbeeldregel bebouwde kommen

Aandachtspunt is dat de huidige bouwverordening (model VNG) bebouwde kom aangeeft. Dit is niet noodzakelijkerwijs dezelfde bebouwde kom als die van de (nog niet in de Omgevingswet geïntegreerde) Wegenwet. Mogelijk zijn er nog andere bebouwde kommen van belang. Die kunnen dan hier worden geregeld, voor zover dat onder de Omgevingswet mogelijk is.

6. Voorbeeldregel gebiedsontwikkeling

Deze artikelen zijn geschikt voor de aanwijzing van gebieden waar regels die vergelijkbaar zijn met huidige bestemmingsplannen voor gebieden waar sprake is van transformatie of herstructurering gaan gelden. De regels van deze Afdeling betreffen naar verwachting dus slechts delen van het gemeentelijke grondgebied. De regels zelf worden opgenomen in hoofdstuk 5.

7. Voorbeeldregel gemeentelijke monumenten

De aanwijzing van gemeentelijke monumenten vergt een duidelijke grondslag. De verwijzing naar

de rijks- en eventuele provinciale monumenten is noodzakelijk om te vermijden dat een gemeente, met betrekking tot een monument, regels gaat stapelen door rijksmonumenten ook als gemeentelijke monument aan te wijzen. Aandachtspunt voor de regeling van gemeentelijke monumenten, is dat de procedures etc. opgenomen worden in een afzonderlijk hoofdstuk procedures. Het gaat om aanwijzing ambtshalve of op aanvraag.

8. Monumentale bomen

Het gaat bij monumentale bomen niet om de context van de Erfgoedwet, maar om wat thans is geregeld in de gemeentelijke kapverordeningen of vergelijkbare regelingen. Het is natuurlijk ook mogelijk om alle beschermingswaardige bomen aan te wijzen.

9. Stille gebieden

Zie voor het onderwerp stille gebieden artikel 4.23, tweede lid, van het Bkl, wat uitgaat van bij omgevingsplan aangewezen stille gebieden.

Hoofdstuk 5 Activiteiten

Afdeling 5.1 Inleidende bepalingen

Artikel 5.1 (toepassingsbereik)

Dit hoofdstuk gaat over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 5.2 (normadressaat)

1. Dit hoofdstuk is van toepassing op degene die de activiteit verricht, tenzij anders is bepaald.
2. Dit hoofdstuk is niet van toepassing op <evt. afbakenen uitvoeren onderhoud of instandhouding door of vanwege de gemeente [overeenkomstig een beheerplan] en gericht op het belang dat de regel beoogd te dienen>.

Artikel 5.3 (algemene beoordelingsregel)

1. Voor een activiteit waarvoor overeenkomstig de daarop toepasselijke beoordelingsregels, bedoeld in hoofdstuk 5, geen omgevingsvergunning kan worden verleend, of die niet overeenkomstig de voor de activiteit geldende algemene regels van hoofdstuk 5 kan worden uitgevoerd, kan een omgevingsvergunning worden verleend als wordt voldaan aan de volgende criteria:
[beoordelingscriteria en aanduiding van het bredere doel (→ art. 2.2) wat ondanks de genoemde strijd met hoofdstuk 5 toch tot een vergunning kan leiden, bijv.
 - a. er zijn geen geschikte alternatieven en het doorgang vinden van de activiteit is noodzakelijk met het oog op een van de doelen, bedoeld in artikel 2.1;
 - c. de voor een of meer omgevingswaarden, bedoeld in artikel <<specificeer>>, of omgevingsdoelen bedoeld in artikel <<specificeer>> nadelige gevolgen van de activiteit mogen niet leiden tot [een → overkoepelend belang] of tot een onevenwichtige toedeling van functies aan locaties; of
 - d. het met weigering van de omgevingsvergunning of handhaving van de algemene regel, bedoeld in de aanhef, te dienen belang is onevenredig in verhouding tot het oogmerk van de activiteit.]
 2. Bij de toepassing van het eerste lid, weegt het college van burgemeester en wethouders de rechtstreeks bij de activiteit betrokken omgevingswaarden of omgevingsdoelen, bedoeld in artikel <specificeer>, af voor zover niet uit een instructieregel, dit omgevingsplan of de aard van de betrokken activiteit een beperking voortvloeit.
 3. PM: geen strijd mogelijk met instructieregels Bkl of omgevingsverordening.
 4. Uitgezonderd zijn de activiteiten, bedoeld in <<artikel 5.#>>.

Artikel 5.4 (algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunning)

[gereserveerd]

Artikel 5.5 (voorbescherming)

In afwijking van het bepaalde in kunnen geen omgevingsvergunningen voor het bouwen worden afgegeven in het gebied dat in het geografisch informatieobject [x] is opgenomen.

1. Activiteiten en functies

Artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat bij omgevingsplan met het oog op de doelen van de wet regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Het omgevingsplan bevat conform artikel 4.2 van de wet in ieder geval regels voor het gehele grondgebied van de gemeente die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (een van de doelen van artikel 2.1 van deze structuur).

Het zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies wordt in het omgevingsplan bereikt door activiteiten onderling evenwichtig over locaties te reguleren. Evenwichtig reguleren van activiteiten impliceert een locatiegerichte benadering waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo'n goed mogelijke wijze wordt verdeeld, ingericht en benut. Een evenwichtige toedeling van functies kan als resultante worden beschouwd van alle regels in het omgevingsplan.

Om tot een locatiegerichte ordening van de regels te komen, kan ervoor gekozen worden om in het

omgevingsplan te werken met regels waarmee functie-aanduidingen met coördinaten worden gekoppeld aan locaties. Hierdoor kunnen locaties worden 'geëtiketteerd', zoals bijvoorbeeld een woongebied, of bedrijventerrein. Functietoekenning is een hulpmiddel om regels over activiteiten in te delen en om de regels te verbeelden. Het toedelen van functie-aanduidingen aan een locatie heeft dan ook geen zelfstandig rechtsgevolg. Het enkel werken met functie-aanduidingen leidt niet tot een evenwichtige situatie. Het rechtsgevolg en daarmee het evenwicht ontstaat uitsluitend door regels te stellen over activiteiten.

De voorgestelde structuur biedt de ruimte om te werken met en zonder functie-aanduidingen.

2. Activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving

Het gaat in dit hoofdstuk steeds om activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Artikel 1.2, derde lid, van de Omgevingswet schrijft voor dat als gevolgen voor de fysieke leefomgeving in ieder geval aangemerkt worden, de 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.

Het vierde lid voegt daaraan toe dat als gevolgen voor de fysieke leefomgeving ook worden aangemerkt, de gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving. Onder activiteiten worden dus veel verschillende zaken verstaan. Het heeft een ruime reikwijdte. Voorbeelden van activiteiten zijn: bouwen van een woning, slopen van een bouwwerk, kappen van een boom, exploiteren van een bedrijf, houden van een evenement, het aanleggen van een terras en het realiseren van een in/uitrit etc.

3. Beperkingen

Welke regels vanuit dit oogmerk voor activiteiten worden gesteld, staat in eerste instantie ter beoordeling van het gemeentebestuur. Toch is een aantal zaken van belang waarmee het gemeentebestuur rekening dient te houden. Bijvoorbeeld met het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Wat daarin is geregeld, kan niet meer in het omgevingsplan geregeld worden, tenzij er in deze uitvoeringsregels maatwerkregels mogelijk zijn gemaakt. Welke regels van het omgevingsplan vervolgens maatwerkregels zijn, wordt in het omgevingsplan overigens niet afzonderlijk geïdentificeerd. Het is wel verstandig om de maatwerkregels te noemen en te onderbouwen in de Toelichting bij het omgevingsplan. Het stellen van maatregels moet immers, net als de overige regels van het plan, deugdelijk worden gemotiveerd. Bovendien kan het bij de vaststelling en de uitvoering van het omgevingsplan handig zijn om te weten of er sprake is van een maatwerkregel.

Ook instructieregels zijn van belang voor het stellen van regels over activiteiten. De instructieregels van het Bkl zijn vooral gegeven voor regels met het oog op de evenwichtige toedeling van locaties. Deze instructieregels hebben verschillende intensiteit van doorwerking, afhankelijk van de gekozen formulering. Drie veel voorkomende formuleringen voor de door de instructieregels te beschermen belangen in het Bkl zijn:

Betrekken bij – wat wil zeggen dat ze in de afweging moeten worden betrokken

Rekening houden met – wat wil zeggen dat er gemotiveerd van kan worden afgeweken als wel rekening wordt gehouden met de belangen van de instructieregels

In acht nemen – wat wil zeggen dat de instructieregels dwingend zijn voorgeschreven zonder beoordelingsruimte of ruimte om daarvan af te wijken.

4. Belangenafweging: oogmerk en bij de activiteit betrokken belangen

Daarnaast zijn er ook een aantal gevallen waarin simpelweg wordt voorgeschreven dat bepaalde activiteiten niet mogen plaatsvinden. Zo normeert Hoofdstuk 5 van het Bkl de afwegingen die met

het omgevingsplan gemaakt mogen worden voor relevante activiteit, bijvoorbeeld (niet limitatief) tussen:

- Kwetsbare gebouwen en locaties & activiteiten met gevaarlijke stoffen (afstand in acht nemen)
- Weginfrastructuur (gebruikers) & gevolgen van Seveso-inrichting (betrekken)
- Primaire waterkeringen & belemmerende activiteiten (niet)
- Kustfundament & bouwactiviteiten (niet toelaten, tenzij)
- Rivierbed grote rivieren & veilig en doelmatig gebruik, afvoercapaciteit, bergend vermogen (waarborgen)
- IJsselmeergebied & landaanwinning en bouwactiviteiten (niet toelaten, tenzij)
- Luchtkwaliteit & aanleg wegen
- Geluidgevoelig gebouw & geluid van activiteit, anders dan het wonen (en niet gezoneerde industrieterreinen of doorgaand verkeer op wegen, vaarwegen en spoorwegen) (rekening houden met)
- Reserveringsgebieden & bouwactiviteiten (niet)
- Etc.

De bepalingen (regels) over activiteiten in dit hoofdstuk berusten steeds op vergelijkbare afwegingen, waar de gemeente dat van algemeen belang oordeelt. Van belang is dus dat er steeds een activiteit is, die gezien wordt vanuit een bepaald te dienen algemeen belang, wat vervolgens het oogmerk vormt voor de regels over die activiteit.

5. Instrumentkeuze

Als de activiteiten (dus het inhoudelijke toepassingsbereik) en het oogmerk (dus de met de regel te dienen belangen) voor het stellen van regels over die activiteiten vaststaat, dan komt de keuze aan de orde hoe de activiteit te regelen. Dat wil zeggen de vraag welk soort regel het meest geschikt is als instrument om de activiteit te reguleren in het licht van het oogmerk.

Binnen het omgevingsplan zijn verschillende soorten regels voor activiteiten denkbaar: globale regels, gedetailleerde regels, specifieke zorgplichten, maatwerkregels, meldingsplichten, maatwerkvoorschriften, omgevingsvergunningen, gelijkwaardigheidsregels verboden, etc. Het is aan gemeenten om na te gaan welke regels het meest passend voor een activiteit zijn.

Een handige manier om tot een keuze te komen, is door gebruik te maken van de verschillende onderdelen van het evenredigheidsbeginsel. In dit kader kunnen de volgende vragen worden gesteld:

Is de regel geschikt om het doel (oogmerk) te bereiken? (Niet alleen theoretisch voor de individuele regel, maar is bij de keuze ook sprake van een logische en systematische aanpak van dat doel in dit omgevingsplan)?

Is deze regel noodzakelijk om dat doel te bereiken of is er een minder ingrijpend alternatief? (Kan bijvoorbeeld volstaan worden met een melding in plaats van een omgevingsvergunning, of met alleen een algemene regel in plaats van een meldingsplicht?)

Is de regel proportioneel in verhouding tot het dienen doel, of is het eigenlijk onredelijk?

Zijn de eventuele voor- of nadelen van een regel evenwichtig verdeeld of zijn bepaalde groepen of onderdelen van de fysieke leefomgeving onevenredig zwaar belast en zijn daarvoor compenserende mechanismen nodig?

Dat laatste punt speelt in het omgevingsplan in het bijzonder (maar niet uitsluitend) in relatie tot het soort afwegingen waarover in het Bkl instructieregels heeft gesteld. Een regel die activiteiten toestaat met gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen (bijv. een vergunningplicht), kan een legitiem doel hebben, geschikt zijn voor dat doel, noodzakelijk en ook proportioneel gelet op de afweging vooraf die nodig is omdat het anders te laat is, maar zou tot een onevenwichtige situatie leiden als er geen afstand in acht wordt genomen tot kwetsbare gebouwen of locaties. Het Bkl dwingt daarom tot het in acht nemen van een afstand tussen activiteiten, zodat het nodig zal zijn de locatiekeuze van initiatiefnemers van deze activiteiten te beïnvloeden.

6. Functietoedeling voor locatiekeuzes

De locatiekeuzes van initiatiefnemers kunnen worden gestuurd door het toekennen van functies aan locaties: bijvoorbeeld door locaties aan te wijzen voor wonen of voor verkeer. Het gebruik overeenkomstig de functie, noemt deze structuur van het omgevingsplan benutting en is geregeld in Afdeling 5.2. Functietoedeling zal in verreweg de meeste gevallen leiden tot het kiezen van locaties voor allerlei vormen van benutting van de fysieke leefomgeving.

7. Geen regels voor activiteiten

Indien er geen regels (ook geen zorgplichten) over een activiteit worden gesteld, dan kan deze activiteit zonder meer worden uitgevoerd en zijn er geen beperkingen voor die activiteit door het omgevingsplan.

8. Omgevingsplanactiviteit

De Omgevingswet kent het begrip omgevingsplanactiviteit. Hieronder wordt een activiteit verstaan waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan. Het bijzondere aan dit begrip is echter dat de Omgevingswet hieronder ook een activiteit verstaat waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en die in strijd is met het omgevingsplan, alsmede andere activiteiten in strijd met het omgevingsplan. Hoewel de omgevingsplanactiviteit een belangrijk begrip is voor de Omgevingswet, is het niet nodig deze term op te nemen in de regels van het omgevingsplan zelf. Volstaan kan worden met concrete activiteiten en het begrip omgevingsvergunning. Voor het omgevingsplan zelf is de term "omgevingsplanactiviteit" immers te abstract en niet onderscheidend genoeg om op een zinvolle manier activiteiten mee aan te duiden.

9. Beoordelingsregels

Hoofdstuk 5 bevat algemene regels voor concrete activiteiten en – waar die regels een omgevingsvergunning vereisen – ook beoordelingsregels waaraan aanvragen worden getoetst door het bevoegd gezag. Artikel 5.1.3 van het deze structuur voor het omgevingsplan bevat een beoordelingsregel op een hoger (politiek-bestuurlijk) afwegingsniveau voor gevallen die niet aan de beoordelingsregels voldoen.

10. Keuzes waar een onderwerp te regelen

Regelmatig zal de vraag opkomen of een bepaald activiteit in dit hoofdstuk moet worden geregeld door aan te knopen bij de ene activiteit (bijvoorbeeld een voor de externe veiligheid risicovolle activiteit), of bij de andere activiteit (bijvoorbeeld kwetsbaar gebouw). Dus of bij het ene, of bij het andere betrokken belang. Dat hangt af van de keuzes van de gemeente en van de concrete omstandigheden van het geval (wat is er al, wat is wenselijk, etc.). In deze structuur is een voorstel opgenomen waarin veel voorkomende activiteiten zijn te groeperen. Het is goed mogelijk dat gemeenten daarin eigen keuzes maakt voor wat zij het geschikte aanknopingspunt vinden. Zo zullen er voor bijvoorbeeld windparken meerdere mogelijkheden zijn, waaronder de mogelijkheid om de activiteit in verschillende afdelingen te regelen. Ook is het mogelijk om voor dergelijke activiteiten afzonderlijke regels op te stellen en deze in een afzonderlijke Afdeling te plaatsen.

11. Algemeen regelen/per gebied regelen

Het is belangrijk om in het omgevingsplan niet te snel uit te gaan van gebieden, zonder dat duidelijk is met welk oogmerk dat wordt gedaan en zonder na te gaan of dat voor het bereiken van dat oogmerk noodzakelijk is. Dit geldt ook voor de activiteiten waarvoor het Bkl ruimtelijke maatregelen zoals afstanden geeft. Gelet op het brede spectrum aan activiteiten dat in het omgevingsplan kan en moet worden geregeld, is het niet vanzelfsprekend dat een gebiedsverdeling die bijvoorbeeld voor bouwactiviteiten relevant is, ook relevant is voor milieubelastende activiteiten, etc. Daarom

staan in dit voorstel niet de verschillende gebieden voorop, maar de activiteiten en de oogmerken om die te regelen. Deze benadering sluit aan bij die van de Omgevingswet die activiteiten centraal stelt. Denken vanuit activiteiten leidt automatisch tot minder aan gebieden gerelateerde regels.

12. Verschillen per gebied of locatie

Dat neemt niet weg dat normen kunnen verschillen per gebied of per locatie. Dat geldt bijvoorbeeld voor bouwnormen over hoogte van bebouwing op verschillende plaatsen. Daarvoor gelden verschillende hoogten op verschillende plaatsen. Het zou dan onoverzichtelijk worden om per locatie een bouwregel op te nemen. Het ligt veel meer voor de hand om een algemene bouwregel op te nemen die per werkingsgebied inhoud krijgt door de digitalisering. Indien het toch gewenst is regels te koppelen aan delen van de gemeente of wellicht aan gerichte percelen, dan biedt de opzet hiertoe de mogelijkheid. Binnen de afdelingen van dit hoofdstuk komen dan verbijzonderingen of opsplitsingen naar deelgebieden. Net als bij de functie-aanwijzingen kunnen gebieden handig zijn om de regels in te richten. Zoals onder 11 is aangegeven, is het echter wel gewenst om niet te snel regels per gebied te maken, maar te streven naar regels die voor het hele grondgebied of meerdere deelgebieden gelden.

13. Aanpak en volgorde

De volgorde van het hieronder gegeven stramien van de afdelingen is ook bruikbaar in het proces waarmee gemeenten dit hoofdstuk “vullen”. Eerst zullen immers de activiteiten moeten worden geïdentificeerd waarvan het gemeentebestuur het nodig acht om ze in het omgevingsplan te reguleren in verband met de daarmee te dienen doelen en belangen. Dat is nooit een “kale” blik op wat burgers en bedrijven doen, maar een perspectief op bepaalde activiteiten in het licht van de doelen. Activiteiten en doelen bepalen dus samen de aard en de vorm van de regels (zie opmerking 7 over instrumentkeuze).

Het is ook in die combinatie van activiteit en doel, dat onderzocht kan worden of er al sprake is van regulering op centraal niveau of provinciaal niveau (in welk geval alleen ruimte voor regulering in het omgevingsplan – de “maatwerkregels” – overblijft als dat uitdrukkelijk mogelijk is gemaakt in die hogere regeling)

Pas daarna is de keuze van de regel aan de orde: volstaan met een specifieke zorgplicht en eventuele maatwerkvoorschriften, of is een meldingsstelsel of een omgevingsvergunningplicht aan de orde. Of kan worden volstaan met inhoudelijke regels of is er sprake van een combinatie? Niet elke Afdeling zal zo uiteindelijk aan elk onderdeel van het voorgestelde stramien behoefte hebben, maar het kan best voorkomen dat dat wel zo is.

14. Opbouw

Na een inleidende bepaling met enkele algemene bepalingen volgen qua stramien identiek opgebouwde afdelingen voor verschillende groepen activiteiten, steeds gezien vanuit een voor die Afdeling definiërende oogmerk. Het kan dus zijn dat een activiteit met meerdere afdelingen tegelijk te maken krijgt. Als dat voor een bepaalde groep activiteiten zo voor de hand ligt, kan dat een reden zijn om die activiteiten in een eigen Afdeling vorm te geven, waarin dan verschillende oogmerken worden gecombineerd ten behoeve van een integrale regeling van die activiteit. Hiervoor is in deze opzet afdeling 5.8 opgenomen, maar het is aan gemeenten om daarvoor een geschikte plaats te vinden.

15. Algemene beoordelingsregel (artikel 5.1.3)

Dit artikel beoogt een voorbeeld te geven voor het toekennen van een algemene afwegingsruimte aan het college voor een activiteit welke niet conform de regels kan worden vergund, of worden uitgevoerd. Het artikel maakt het mogelijk om toch medewerking te verlenen als voldaan wordt aan

nader te benoemen voorwaarden die met name gerelateerd zijn aan de gemeentelijke doelen of omgevingswaarden. Als een activiteit een bijdrage levert aan het bereiken hiervan en verder geen nadelige invloed heeft op de fysieke leefomgeving kan alsnog medewerking worden verleend. Met dit artikel kan worden ingespeeld op niet voorziene activiteiten en ontwikkelingen die niet strijdig is met een goede fysieke leefomgeving en past in het gemeentelijk beleid. Het is een keuzemogelijkheid om dit artikel niet in hoofdstuk 5 maar in hoofdstuk 2 te plaatsen, zodat het uitdrukkelijk onderdeel wordt van de discussie over doelen, de onderlinge verhoudingen daartussen, en de wijze waarop die worden bereikt. Zie voor de afwegingsruimte waarvan het omgevingsplan als geheel het resultaat is, ook de toelichting bij artikel 2.2 van dit omgevingsplan.

16. Voorbescherming (artikel 5.1.5)

Artikel 5.1.5 biedt plaats voor voorbereidingsbesluiten als bedoeld in art. 4.14 Omgevingswet en voor regels over voorbescherming na aanwijzingsbesluit gemeentelijk monument (vgl. Erfgoedverordeningen). En mogelijk zijn er nog andere vormen van voorbescherming die hier een plaats kunnen krijgen. Zie ook de naar zijn aard vergelijkbare regel van artikel 4.18 van de wet waarbij niet verwezenlijkte modernisering of vervanging leidt tot gebruik anders dan overeenkomstig de toegeedeelde functie.

Afdeling 5.2 Benutten van de fysieke leefomgeving

Artikel 5.6 (activiteiten)

1. Deze Afdeling gaat over <specificeren categorieën van activiteiten>
2. <evt. afbakening met amvb's, provinciale verordening en Omgevingswet of andere wettelijke voorschriften>

Artikel 5.7 (oogmerken)

De regels in deze Afdeling zijn gesteld met het oog op:

- a. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties <evt. specificeren: uitbreiding, uitwerking of beperking van de relevante doelen van art. 2.1 van dit omgevingsplan die met deze Afdeling worden gediend>;
 - b. <evt. andere doelen specificeren: uitbreiding, uitwerking of beperking van de relevante doelen van art. 2.1 van dit omgevingsplan die met deze Afdeling worden gediend>
- [etc.]

Artikel 5.8 (toedeling van functies centrumgebied)

1. [Bouwwerken EN/OF gronden] in het in het geografisch informatieobject centrumgebied opgenomen gebied hebben als functie:
 - a. detailhandel,
 - b. dienstverlening,
 - c. wonen,
 - d. bedrijven en maatschappelijke voorzieningen.
2. [etc.]

Artikel 5.9 (toedeling van functies industrie)

- [Bouwwerken EN/OF gronden] in het in het geografisch informatieobject bedrijventerreinen opgenomen gebied hebben als functie:
- a. milieubelastende industrie,
 - b. [etc.]

1. Benutten

Deze Afdeling is gereserveerd voor regels over activiteiten die gebruik maken van de bestaande fysieke leefomgeving (bouwwerken, maar ook terreinen en infrastructuur, etc.). Het gaat hier met name om hetgeen voorheen onder de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gezien werd als gebruik in enge zin", en – afhankelijk van welke functies beschreven

worden – ook om (niet-ruimtelijke) vormen van gebruik overeenkomstig de functie. Omdat de reikwijdte van activiteiten in het omgevingsplan ruimer is dan uitsluitend bouwwerken en grond, en bijvoorbeeld ook met betrekking tot infrastructuur en water sprake is van (gewoon of bijzonder) gebruik, is in het opschrift van deze Afdeling niet gekozen voor de term “gebruik” maar voor “benutten” van de fysieke leefomgeving.

De Afdeling biedt ook ruimte aan regels over specifieke vormen van gebruik, zoals niet op de openbare weg gelegen terrassen, het houden van evenementen en het innemen van ligplaatsen. Behalve de eigen regels en afwegingen van de gemeente, zullen ook in deze Afdeling de instructieregels van het Bkl (en de maatwerkregels die Bal en Bbl mogelijk maken) – en de omgevingsverordening van de provincie – hier een rol kunnen spelen. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gebruiken van locaties of het stellen van regels voor (beperkt of zeer) kwetsbare gebouwen (art. 5.15 Bkl), van brandvoorschriftengebieden, geluidgevoelige woningen of locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking (art. 5.157 Bkl) om enkele voorbeelden te noemen

2. Afbakening naar activiteit

Bij het stellen van deze regels is aandacht nodig voor afbakening. Niet elke vorm van benutting van elk onderdeel van de fysieke leefomgeving kan hier als zodanig worden geregeld. Zo is de regeling van het verkeer over de weg niet een kwestie van omgevingsrecht, maar van het wegenverkeersrecht (de gemeente kan verkeersbesluiten nemen op basis van de Wegenverkeerswet 1994). Iets vergelijkbaars geldt voor het scheepvaartverkeer over het water en de Scheepvaartverkeerswet, en is het omgevingsplan niet het instrument voor de regulering van het aanbieden van zorg in een zorginstelling of het leveren van elektriciteit over het elektriciteitsnet. Steeds zal dus duidelijk moeten zijn waarom het nodig is regels te stellen over activiteiten die bestaan uit het benutten van de fysieke leefomgeving, in het belang van de doelstellingen van artikel 2.1 van dit omgevingsplan, met het oog op artikel 1.3 van de Omgevingswet.

3. Concreet oogmerk

De techniek om elke Afdeling een artikel op te nemen met het concrete oogmerk van waaruit de regels voor de activiteiten in die Afdeling worden gesteld, sluit aan bij de wijze waarop activiteiten zijn geregeld in het Bal (en ook in het Bkl zijn de oogmerken steeds uitdrukkelijk vermeld). De oogmerken waar het in deze bepalingen om gaat duidt op het meest concrete niveau aan in welk belang de concrete activiteiten hier worden onderworpen aan het instrumentarium van het omgevingsplan en de wet. Daarvoor zal in bepaalde gevallen dezelfde formulering volstaan als al in artikel 2.1 is opgenomen. Ook een verwijzing is mogelijk. In andere gevallen is het van belang om beter af te bakenen of meer te specificeren. In alle gevallen wordt het oogmerk echter vermeld.

Artikel 5.10 (specifieke zorgplicht)

1. Degene die een activiteit als bedoeld in artikel 5.2.1, eerste lid, verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 5.2.2, is verplicht:
 - a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
 - b. als die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
 - c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten als dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.
2. Voor het hebben van gebouwen die leeg staan in het centrumgebied houdt dit in ieder geval in dat het gebouw geschikt en beschikbaar is voor benutting overeenkomstig de functie van artikel 5.2.3.
- 3 [etc.]

1. Specifieke zorgplicht

De Omgevingswet biedt geen ruimte voor het opnemen van een algemene zorgplicht in het omgevingsplan. De algemene zorgplicht geldt immers al op basis van de wet, ook als achtergrond voor de lokale regels, en kan dus niet worden herhaald in het omgevingsplan. Het is wel mogelijk om te komen tot specifieke zorgplichten voor concretere activiteiten. Dergelijke zorgplichten maar zijn op hun plaats in de bijzondere regels over activiteiten in de afdelingen 5.2 e.v. Het gaat om een specifieke (want toegespitst op alle of een deel van de activiteiten bedoeld in artikel 5.6, en het oogmerk van artikel 5.7) zorgplicht die een kader kan vormen voor eventueel toekennen van de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te geven op grond van artikel 5.11.

Artikel 5.11 (algemene regels)

1. Algemene regels

In een algemeen geldende regel staan concrete voorwaarden waar eenieder die de activiteit uitvoert, aan moet voldoen. Aan een algemene regel kan een gemeente een informatieplicht, een meldplicht en eventueel een maatwerkvoorschrift koppelen. Dit is overigens niet noodzakelijk, de algemene regel kan ook op zichzelf staan. Overweegt de gemeente een informatieplicht, dan moet helder zijn wat er met de informatie gebeurt en of deze informatie al bij de gemeente bekend is.

Artikel 5.12 (meldingsplicht)

Voor het verrichten van <<activiteit>> is een melding vereist
<<Overige regels over melding, zoals wanneer indienen>>

Artikel 5.13 (maatwerkvoorschriften)

1. [gereserveerd]
2. Een maatwerkvoorschrift [kan niet worden gesteld OF kan worden gesteld] over een onderwerp waarvoor een voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden.

1. Maatwerkvoorschriften

Het eerste lid wordt alleen opgenomen voor zover dat nodig is naast de algemene bepalingen van Afdeling 5.1.

2. Samenloop maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften

Het uitgangspunt van het tweede lid is, om de onderlinge uitsluitbaarheid van maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften (voor hetzelfde onderwerp), als hoofdregel op te nemen. Art. 4.5, derde lid, Omgevingswet laat dit als keuze aan de makers van het omgevingsplan. De gemeente kan dus ook anders kiezen, maar zal daarover steeds duidelijk moeten zijn in een artikel zoals het hierboven gegeven. Gelet op het belang van de rechtszekerheid, ligt het voor de hand om als uitgangspunt te kiezen dat het niet kan worden gecombineerd, en terughoudend om te gaan met uitzonderingen op dat uitgangspunt.

Artikel 5.14 (omgevingsvergunning)

1. Voor het verrichten van <<activiteit>> is een omgevingsvergunning vereist.
2. <<Overige regels over de vergunning, zoals: duur, persoonsgebondenheid ex art. 5.37, derde lid (zoals gewijzigd door Invoeringswet), etc.>>

1. Omgevingsvergunning.

Het gaat steeds om de introductie van een verbod om de betreffende activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. Een gevolg daarvan is dat sprake is van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Artikel 5.15 (gegevens en bescheiden)

[gereserveerd]

Artikel 5.16 (beoordelingsregels omgevingsvergunning)

1. De omgevingsvergunning wordt alleen geweigerd, gewijzigd of ingetrokken ter bescherming van de in artikel 5.7 bedoelde belangen.
2. andere <<beoordelingsregels>>]

1. Beoordelingsregels.

Net als in de AMvB's wordt hier onder beoordelingsregel verstaan, een regel die is gericht op het bevoegd gezag en gaat over het nemen van een besluit (hier: al of niet verlenen van een omgevingsvergunning). Een beoordelingsregel verschilt van wat hier (in navolging van het Bal) "inhoudelijke regels" worden genoemd, omdat die inhoudelijke regels zijn gericht op burgers en bedrijven en rechtstreeks gaan over hun gedragingen.

2. Maatwerkregels

Ook wat in het Bal en het Bbl maatwerkregels worden genoemd, worden geplaatst in deze artikelen.

Afdeling 5.3 Bouwactiviteiten, aanlegactiviteiten, sloopactiviteiten

Artikel 5.17 (activiteiten)

1. Deze Afdeling gaat over <specificeren categorieën van activiteiten>
2. <evt. afbakening met amvb's, provinciale verordening en Omgevingswet of andere wettelijke voorschriften>

Artikel 5.18 (oogmerken)

De regels in deze Afdeling over bouwactiviteiten, aanlegactiviteiten en sloopactiviteiten zijn gesteld met het oog op:

- a. <specificeren: uitbreiding, uitwerking of beperking van de relevante doelen van art. 2.1 van dit omgevingsplan die met deze Afdeling worden gediend>

Artikel 5.19 (toedeling van functies)

[gereserveerd]

Artikel 5.20 (specifieke zorgplicht)

[gereserveerd]

Artikel 5.21 (algemene regels)

[gereserveerd]

Artikel 5.22 (meldingsplicht)

[gereserveerd]

Artikel 5.23 (maatwerkvoorschriften)

1. [gereserveerd]
2. Een maatwerkvoorschrift kan niet worden gesteld over een onderwerp waarvoor een voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden.

Artikel 5.24 (omgevingsvergunning)

[gereserveerd]

Artikel 5.25 (gegevens en bescheiden)

[gereserveerd]

Artikel 5.26 (beoordelingsregels)

[gereserveerd]

1. Regels voor bouwactiviteiten

Door de Invoeringswet Omgevingswet (Memorie van Toelichting, Afdeling 2.2.1.4) wordt de vergunning voor het bouwen van een bouwwerk opgeknipt in een technisch deel en een niet-technisch deel. Het technische deel van het bouwen vormt de bouwactiviteit waarvoor op centraal niveau regels zijn gesteld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor het niet-technische deel van het bouwen worden in het omgevingsplan regels gegeven. In deze Afdeling worden de gemeentelijk regels opgenomen voor bouwen, slopen en aanleggen.

2. Inhoudelijke regels

Hierbij kan worden gedacht aan de regels op basis van het Bkl, zoals een verbod op bouwactiviteiten in reserveringsgebieden wegen en spoorwegen. Bouwactiviteiten, anders dan voor een bouwwerk dat wordt toegelaten voor een periode van ten hoogste vijf jaar, zijn verboden op locaties die krachtens artikel 5.133 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn aangewezen als reserveringsgebieden voor de uitbreiding of aanleg van een autoweg, autosnelweg of hoofdspoorweg.

Denk ook aan regels uit de bruidsschat, zoals

Algemene regels over het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden (uitzetten rooilijnen, bebouwingsgrenzen en straatpeil),

Algemene regels over het bouwen en in stand houden van bouwwerken

Bluswatervoorziening

Bereikbaarheid bouwwerk voor hulpverleningsdiensten

Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen

Daarbij zal een afweging nodig zijn over de plaats van regeling, is deze Afdeling het meest geschikt of meer Afdeling 5.4.

3. Maatwerkregels

De inhoudelijke regels omvatten ook eventuele maatwerkregels die op basis van hogere regelgeving mogelijk zijn in het omgevingsplan. Dat geldt steeds voor alle afdelingen. Het feit dat het om maatwerkregels gaat brengt immers niet mee dat ze in een afzonderlijke Afdeling opgenomen hoeven te worden (de maatwerkregels zijn dus uit de tekst niet als zodanig herkenbaar). Het verdient wel aanbeveling in de toelichting op het omgevingsplan op te nemen of een bepaalde regel een maatwerkregel is. Daarnaast vloeien bepaalde regels rechtstreeks voort uit het Bkl, zoals het voorbeeld hierboven.

Afdeling 5.4 Milieubelastende activiteiten

Artikel 5.# (activiteiten)

Artikel 5.# (oogmerken)

Artikel 5.# (toedeling van functies)

Artikel 5.# (specifieke zorgplicht)

Artikel 5.# (algemene regels)

Artikel 5.# (meldingsplicht)

Artikel 5.# (maatwerkvoorschriften)

Artikel 5.# (omgevingsvergunning)

Artikel 5.# (gegevens en bescheiden)

Artikel 5.# (beoordelingsregels)

1. Vast stramien

Elke Afdeling heeft in beginsel hetzelfde stramien als Afdeling 5.2, voor zover de daarin opgenomen elementen nodig zijn voor het onderwerp.

2. Begrip milieubelastende activiteiten

De term milieubelastende activiteit is in de Omgevingswet als volgt gedefinieerd: activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit. Die betekenis heeft het begrip hier dus ook. Welke concrete activiteiten een dergelijke milieubelastende activiteit in die zin vormen, wordt in deze Afdeling van het omgevingsplan bepaald. De activiteiten die in deze Afdeling worden gereguleerd zijn de activiteiten die volgens de gemeente als zodanig moeten kwalificeren. Dat zullen in de regel andere activiteiten zijn dan de activiteiten die al als milieubelastend zijn gereguleerd in het Bal (tenzij het Bal voor die activiteiten maatwerkregels mogelijk maakt in het omgevingsplan). Het omgevingsplan kan ten aanzien van deze activiteiten wel regels bevatten met een ander oogmerk, bijvoorbeeld een goede ruimtelijke en functionele inrichting van de fysieke leefomgeving.

3. Afbakening

Deze Afdeling kan onder meer gaan over activiteiten met gevolgen voor geluid, trilling, geur, autowrakken in tuinen, houden van dieren, roken, ter beschikking stellen en gebruik van vuurwerk, stoken van vuur, verstrooien van as, enz. En activiteiten die in het Bal worden gereguleerd als milieubelastende activiteit, maar waarvoor zoals hiervoor is aangegeven maatwerkregels worden gesteld in het omgevingsplan. Ook kan het zijn dat het omgevingsplan de immissienormen (de lokale fysieke leefomgeving) regelt voor de activiteiten waarvoor het Bal de emissienormen vaststelt.

Afdeling 5.5 Activiteiten op of bij wegen of bij wateren in beheer bij de gemeente

Artikel 5.# (activiteiten)

Artikel 5.# (oogmerken)

Artikel 5.# (toedeling van functies)

Artikel 5.# (specifieke zorgplicht)

Artikel 5.# (algemene regels)

Artikel 5.# (meldingsplicht)

Artikel 5.# (maatwerkvoorschriften)

Artikel 5.# (omgevingsvergunning)

Artikel 5.# (gegevens en bescheiden)

Artikel 5.# (beoordelingsregels)

1. Inhoudelijke regels

Deze Afdeling is gereserveerd voor activiteiten die plaatsvinden op of bij openbare wegen en wateren. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende activiteiten:

Standplaatsen

Uitwegen en andere werken uitvoeren op wegen, veranderen van wegen

Plaatsen van voorwerpen op de weg

Stallen / parkeren van motorvoertuigen e.d.

Evenementen en vertoningen op de weg (voor zover niet al in 5.2 geregeld)
Waarschijnlijk afbakening met kabels en leidingenwerk onder de Telecommunicatiewet
Reclame zichtbaar vanaf de weg / voor het publiek

Afdeling 5.6 Activiteiten met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed

Artikel 5.# (activiteiten)

Artikel 5.# (oogmerken)

Artikel 5.# (toedeling van functies)

Artikel 5.# (specifieke zorgplicht)

Artikel 5.# (algemene regels)

Artikel 5.# (meldingsplicht)

Artikel 5.# (maatwerkvoorschriften)

Artikel 5.# (omgevingsvergunning)

Artikel 5.# (gegevens en bescheiden)

Artikel 5.# (beoordelingsregels)

Afdeling 5.7 Activiteiten met betrekking tot planten en dieren

Artikel 5.# (activiteiten)

Artikel 5.# (oogmerken)

Artikel 5.# (toedeling van functies)

Artikel 5.# (specifieke zorgplicht)

Artikel 5.# (algemene regels)

Artikel 5.# (meldingsplicht)

Artikel 5.# (maatwerkvoorschriften)

Artikel 5.# (omgevingsvergunning)

Artikel 5.# (gegevens en bescheiden)

Artikel 5.# (beoordelingsregels)

Afdeling 5.8 [Nader te benoemen activiteiten]

Afdeling 5.9 [etc, etc, etc.]

Hoofdstuk 6 Beheer en onderhoud

Afdeling 6.1 Onderhoud- en instandhoudingsverplichtingen

Artikel 6.1 (onderhouds- en instandhoudingsverplichting voor vergunninghouders)

Degene die krachtens <<**specificeer voor de activiteit relevante art. in hoofdstuk 5**>> een werk of voorwerp op de openbare weg plaats houdt dat werk of voorwerp in goede staat en ruimt het onverwijld op zodra de activiteit wordt gestaakt.

Afdeling 6.2 Gedoogplichten

Artikel 6.2 (aanvullende gedoogplichten)

[gereserveerd]

1. Gebodsbepalingen

Op deze plaats is ruimte voor gebodsbepalingen voor bijvoorbeeld opruimen, onderhoud, etc. voor rechthebbenden of andere beheerders.

2. Gedoogplichten.

Hier is plaats voor het regelen van gedoogplichten die momenteel nog in gemeentelijke verordeningen voorkomen, zoals bijvoorbeeld het plaatsen van straatnaamborden op gevels, het plaatsen van straatverlichting, etc.

Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen

Afdeling 7.1 Kostenverhaal
Artikel 7.1 e.v. (etc., etc., etc.)
[gereserveerd]

Afdeling 7.2 Nadeelcompensatie
Artikel 7.2 e.v. (etc., etc., etc.)
[gereserveerd]

1. Kostenverhaal

In een omgevingsplan kunnen gebieden worden aangewezen waar sprake is van kostenverhaal. Per gebied wordt aangegeven of gewerkt wordt met exploitatieregels of exploitatievoorschriften. De exploitatieregels worden opgenomen in het omgevingsplan. De voorgestelde structuur biedt in deze Afdeling daarvoor de ruimte.

2. Nadeelcompensatie

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid tot het indienen van verzoeken om vergoeding van schade als gevolg van het omgevingsplan. Afdeling 7.3 biedt de mogelijkheid voor het opnemen van regels over de afhandeling van deze verzoeken. De procedureregels zoals opgenomen in titel 4.5 Awb, de basis van de schaderegeling in de Ow, zijn uitputtend bedoeld.

Slechts over enkele onderwerpen is het tot op zekere hoogte mogelijk om aanvullende regels op te nemen. Dat zijn in de eerste plaats bepalingen over het heffen van een recht (leges), zij het met een maximum van 500 euro per aanvraag (zie art. 4:128 Awb). Minder mag dus wel. Daarnaast is het ook mogelijk te voorzien in een regel over (deskundigen)adviezen over ingediende aanvragen en de termijnen die gelden als de gemeente een advies over een aanvraag laat uitbrengen (zie art. 4:130 Awb).

In het omgevingsplan kunnen dus geen regels worden gesteld over bijvoorbeeld beslistermijnen die afwijken van de Awb, of de eis dat een aanvraag moet zijn voorzien van een deskundigenadvies. De gemeente dient per aanvraag te bezien of de aanvraag voldoende informatie bevat en eventueel (onderbouwd) meer informatie verzoeken.

3. Leges

Leges zijn gemeentelijke belastingen op grond van artikel 229 Gemeentewet. De regels daarover zijn regels als bedoeld in artikel 216 Gemeentewet. Op grond van het in de consultatieversie van het Invoeringsbesluit Omgevingsbesluit voorgestelde artikel 2.1, tweede lid, aanhef en onder e, mogen dergelijke regels niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Volgens die lijn zou geen Afdeling over leges opgenomen dienen te worden in het omgevingsplan.

Hoofdstuk 8 Procedureregels

Afdeling 8.1 Voorbereiding van besluiten

Artikel 8.1 e.v. (etc., etc., etc.)
[gereserveerd]

Afdeling 8.2 Gemeentelijke projecten van publiek belang

Artikel 8.2 (gemeentelijk project "x")
[gereserveerd]

Afdeling 8.3 Advies

Artikel 8.3 (gemeentelijke adviescommissie)

1. Het bevoegd gezag vraagt advies aan de gemeentelijke adviescommissie over het ontwerp van een omgevingsvergunningen voor het bouwen, bedoeld in artikel [#.#].
2. [etc.]

Artikel 8.4 (advies Veiligheidsregio)

- Het bevoegd gezag vraagt advies aan de Veiligheidsregio over het ontwerp van een omgevingsvergunningen voor het bouwen, bedoeld in artikel [#.#].
2. [etc.]

Afdeling 8.4 Maatschappelijk draagvlak

Artikel 8.5 (participatie bij omgevingsvergunningen)

1. Het bevoegd gezag kan over de aanvraag van een omgevingsvergunning voor [<<activiteiten invullen>>] een participatiebijeenkomst organiseren voor overleg met derden, indien de overeenkomstig artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet verstrekte gegevens over participatie van en overleg met derden daar aanleiding toe geven.
2. [Etc.]

Afdeling 8.5 Andere bestuursorganen

Artikel 8.6 (overleg bij omgevingsvergunningen)
[gereserveerd]

1. Voorbereiding van besluiten

Deze Afdeling is relevant voor zover het besluiten betreft waarvoor dat niet al in de Omgevingswet de procedure is bepaald. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aanwijzingsbesluiten voor gemeentelijke monumenten. Het staat gemeenten vrij om te bepalen op welke wijze en via welke stappen tot een besluit wordt gekomen. Dit kan in het omgevingsplan worden geregeld.

2. Gemeentelijke projecten van publiek belang

Dit artikel is gereserveerd voor regels over de voorbereiding van projecten als bedoeld in art. 5.55 Omgevingswet. Het kan gewenst zijn aanvullende regels te stellen in het proces tot het vaststellen van regels in het omgevingsplan voor projecten van publiek belang.

3. Gemeentelijke adviescommissie

De Omgevingswet geeft in afdeling 17.2 aan de raad de bevoegdheid om gemeentelijke adviesorganen aan te wijzen. De gemeenteraad dient in ieder geval een gemeentelijke adviescommissie in te stellen die tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument.

De rol van adviesorganen kan ook breder zijn, bijvoorbeeld wanneer er adviesorganen zijn die bij het verlenen van een omgevingsvergunning een rol spelen zoals een bredere commissie voor de fysieke leefomgeving. Afdeling 8.3 bevat de mogelijkheid om regels ten aanzien van de adviescommissie op te nemen. De wet schrijft echter niet voor dat dit soort regels in het omgevingsplan

worden opgenomen. Vanwege de aard en inhoud van de regels – zoals bijvoorbeeld het instellen en benoemen van leden – is het echter ook zeer goed denkbaar hiervoor een afzonderlijke regeling te maken.

4. Advies

In het kader van het behandelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning kan het ook voorkomen dat het voor een zorgvuldige besluitvorming gewenst is om advies te vragen aan een andere partij dan de gemeentelijke adviescommissie. Artikel 8.9 bevat de mogelijkheid om hiervoor regels op te nemen. Dus bijvoorbeeld voor welke activiteiten de veiligheidsregio om advies moet worden gevraagd. Het gaat hier met name om algemene adviesregels. Specifieke adviesvragen kunnen ook in hoofdstuk 5 bij de betreffende activiteiten worden opgenomen. Tenslotte biedt het artikel ook de mogelijkheid om regels te stellen inzake advies bij het wijzigen van het omgevingsplan.

5. Participatie

Het gaat hier over de regels waarop vorm en inhoud moet worden gegeven aan de participatie c.q. de het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak bij activiteiten. De hier op te nemen regels zijn aanvullend op de regels van het Omgevingsbesluit en de op grond van artikel 16.55 van de Omgevingswet in de omgevingsregeling gestelde regels over participatie bij omgevingsvergunningen.

6. Andere bestuursorganen

Een goed en soepel werkende keten is een van de doelen van de Omgevingswet. Het kan gewenst zijn om in het omgevingsplan aan te geven op welke wijze ketenpartners betrokken worden bij de besluitvorming over aanvragen of een wijziging van het omgevingsplan. Regels hierover kunnen in dit artikel worden opgenomen.

Hoofdstuk 9 Handhaving

Afdeling 9.1 Strafbepalingen

Artikel 9.1 (strafbaarstelling) [gereserveerd]

Afdeling 9.2 Kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving

Artikel 9.2 (regels over VTH) [gereserveerd]

1. Strafbaarstelling

Er is in deze afdeling geen strafbaarstelling voor overtreding van de regels over in het omgevingsplan opgenomen activiteiten opgenomen. De Omgevingswet laat dat niet toe. Overtredingen van de regels in het omgevingsplan zijn strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Het Besluit OM-afdoening (o.b.v. de Wet OM-afdoening) bepaalt overigens wel dat voor verschillende activiteiten, waarvoor op dit moment op grond van een gemeentelijke verordening (APV) een vergunning is vereist, een bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd (dit besluit wordt geactualiseerd en afgestemd op de Omgevingswet). De strafrechtelijke handhaving is langs die weg geborgd. Ook kan worden gekozen voor een bestuurlijke boete (art. 18.12 Ow)

2. Aanwijzen toezichthouders

Het is niet nodig om in het omgevingsplan toezichthouders aan te wijzen, gelet op artikel 18.6 van de Omgevingswet. Is standaard in verordeningen. Mogelijk is dit een onderwerp om naar het delegatiebesluit te brengen. De aanwijzingsbesluiten van de ambtenaren zelf maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan.

3. Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Dit onderdeel kan regels bevatten voor het onderwerp (kwaliteit van) vergunningverlening, toezicht en handhaving als bedoeld in artikel 18.20, derde lid, en 18.23, eerste lid, Omgevingswet.

Hoofdstuk 10 Monitoring en informatie

Afdeling 10.1 Monitoring

Artikel 10.1 (monitoringsverplichtingen)

[gereserveerd]

1. Parameters, methoden en verslaglegging

In het omgevingsplan wordt in het geval van het vaststellen van omgevingswaarden, opgenomen hoe de monitoring plaats vindt. Dat moet gebeuren door het regelen van parameters ex art. 20.1 Ow, methoden ex art. 20.2 Ow en verslaglegging ex art. 20.4 Ow, steeds in verband met omgevingswaarden van hoofdstuk 2 van dit omgevingsplan.

Hoofdstuk 11 Overgangsrecht

Afdeling 11.1 Overgangsrecht

Artikel 11.1 (overgangsrecht) [gereserveerd]

Afdeling 11.2 Bruidsschat

Artikel 11.2 (bruidsschat)

Voor alle regels die krachtens artikel 22.2 van de wet deel kunnen uitmaken van dit omgevingsplan is in bijlage 11 aangegeven of, en zo ja, in hoeverre, dat voor dit omgevingsplan nog het geval is.

1. Overgangsrecht

Belangrijk aandachtspunt is dat het omgevingsplan geen vast, centraal voorgeschreven overgangsrecht heeft zoals dat bij bestemmingsplannen het geval is (afgezien van de bijzondere figuur van de bruidsschat – zie onder). Dat betekent dat de regels van het omgevingsplan, als het niets voor het overgangsrecht regelt, onmiddellijke werking hebben. Het geldt onverkort vanaf de inwerkingtreding en er geldt geen specifiek overgangsrecht, anders dan is voorzien in de Invoeringswet en Invoeringsbesluit Omgevingswet. Het is verstandig om wel overgangsrecht op te nemen, om de overgangen die in de gemeentelijke praktijk plaatsvinden en die niet op centraal niveau zijn geregeld, te voorzien. Dat zal waarschijnlijk in belangrijke mate samenhangen met de intrekking van bestaande verordeningen (zie slotbepalingen).

2. Bruidsschat

De bruidsschatregels (omgevingsplanregels van rechtswege) van artikel 22.2 van de Omgevingswet worden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. Deze regels hebben dan de vorm en strekking die ze in de regeling van de bruidsschat (in de amvb) hebben gekregen. Het is de bedoeling dat deze regels door de gemeenten worden opgenomen in het (definitieve) omgevingsplan. Dat betekent dat de gemeente vrij is de regels te heroverwegen (nut en noodzaak, maar ook instrumentkeuze, formulering, etc.) Uiteindelijk zijn de regels van de bruidsschat derhalve niet meer als zodanig herkenbaar. Deze maken, indien een gemeente deze overneemt, onderdeel uit van het geheel. De vorm waarin de gemeente deze overneemt is vrij. Een gemeente kan zelf invulling geven aan de wijze waarop de bruidsschat wordt opgenomen in het omgevingsplan. De gemeente kan derhalve ook besluiten regels uit de bruidsschat niet over te nemen.

Artikel 11.1 beoogt zekerheid te geven over de vraag welke regels al wel en welke nog niet zijn verwerkt in situaties waarin het omgevingsplan niet in een keer de volle denkbare breedte heeft, bijvoorbeeld omdat nog niet alle relevante verordeningen zijn geïntegreerd. Het houdt dus ook rekening met situaties waarin de bruidsschat nog niet in een keer volledig zal zijn verwerkt in het omgevingsplan. In dat geval is het zinvol om duidelijk te maken in hoeverre dat wel en in hoeverre dat niet het geval is.

Hoofdstuk 12 Slotbepalingen

Afdeling 12.1 Uitvoerbaarheid en evaluatie

Artikel 12.1 (evaluatiebepaling omgevingsplan)
[gereserveerd]

Afdeling 12.2 Overige bepalingen

Artikel 12.2 (intrekking verordeningen)
[gereserveerd]

Artikel 12.3 (omhangbepaling nadere regels)
[gereserveerd]

Artikel 12.4 (inwerkingtreding)

Dit omgevingsplan treedt in werking op [datum overeenkomstig artikel 16.78, eerste lid, van de Omgevingswet OF later tijdstip].

Artikel 12.5 (citeertitel)

Dit omgevingsplan wordt aangehaald als: omgevingsplan gemeente <<naam gemeente>>.

1. Omhangen nadere regels van verordening

Nadere regels op basis van ingetrokken verordeningen moeten deel (gaan) uitmaken van het omgevingsplan; voor zover dat niet al gebeurt, moeten de nadere regels wellicht nog even blijven bestaan, maar dan voortaan gebaseerd zijn op het nieuwe delegatiebesluit. Dat is een volstrekt nieuwe figuur, waarvan het de vraag is of dat tot een omhangbepaling (een regel die ertoe strekt dat een bepaald besluit met nadere regels, voortaan op een specifiek artikel van dit omgevingsplan berust en dus niet meer op een vervallen verordening) in het omgevingsplan moet leiden of tot een bepaling in het delegatiebesluit.

Bijlagen bij het omgevingsplan

A. Nummering van bijlagen

Net zoals bij de AMvB's het geval is, kan ook het omgevingsplan werken met bijlagen. Bijlagen maken een integraal onderdeel uit van het omgevingsplan. Om ook de bijlagen van het omgevingsplan overzichtelijk te houden, zeker nu dat ook door andere bestuursorganen dan de raad gewijzigd kan worden (namelijk door het college voor zover de bevoegdheid aan haar is gedelegeerd, maar ook projectbesluiten wijzigen het omgevingsplan rechtstreeks), zou een goede praktijk zijn dat een bijlage genummerd wordt volgens het artikelnummer waar het bij hoort. Dus bijlage 1.1 hoort bij artikel 1.1, bijlage 3.2 bij artikel 3.2, etc. Op deze wijze kan een nieuwe bijlage altijd in de lopende volgorde worden ingevoegd, zonder dat met a-nummers gewerkt hoeft te worden.

Nawoord

De waarde van de hier voorgestelde structuur van het omgevingsplan zal worden bepaald door het vervolg dat eraan wordt gegeven. Het maken van een goed omgevingsplan is niet alleen afhankelijk van de structuur. De formulering van de regels waarmee de structuur gevuld wordt, is eveneens belangrijk. Dat speelt des te meer omdat het belangrijk is een uniforme stijl van regelgeving te hanteren tussen de verschillende onderdelen van het omgevingsplan. Wij verwachten dat dit in het bijzonder speelt in hoofdstuk 5. Behalve een vast stramien voor de indeling van de verschillende afdelingen van dat hoofdstuk, is het ook belangrijk om de artikelen volgens vaste methodologie te formuleren. Het ligt daarom in de rede om, behalve een structuur en de inhoudelijk vulling daarvan, ook richtlijnen of aanwijzingen te gaan ontwikkelen voor de regelgeving in het omgevingsplan, zodat – ook al bij de vulling door middel van staalkaarten – de regels niet uiteen gaan lopen.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

november 2019

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