

Handboek voor de omgevingsplanmaker

# Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen



Versiedatum: 15 juni 2022

Status: conceptversie

Deze handleiding 'Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen' 'hoort samen met de inleiding 'Ontwerpen omgevingsplan' bij de digitale tool 'ontwerpen omgevingsplan'. De documenten zijn opgesteld door het pro-gramma Omgevingswet. Mail voor vragen naar [omgevingswet@vng.nl](mailto:omgevingswet@vng.nl)

Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend en de VNG of een van de aan de VNG gelieerde bedrijven aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor schade als gevolg van onjuistheden of onvolledigheden in de aangeboden informatie of publicatie.

# Inhoudsopgave

	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Stap 1 – Wat willen we waar regelen en waarom?</b>	<b>6</b>
1.1	Beleidskaders	6
1.1.1	Omgevingsvisie	6
1.1.2	Programma	7
1.2	Gebieds- en themagerichte wijzigingen	9
1.2.1	Gebiedsgerichte wijziging: gebiedsbeschrijving (deel 1)	11
1.2.2	Themagerichte wijziging: themabeschrijving	12
1.3	Doel omgevingsplan	12
1.4	Omgevingswaarden stellen	16
1.5	Samenvatting van stap 1	17
<b>2</b>	<b>Stap 2 – Wat moeten en kunnen we regelen in het omgevingsplan?</b>	<b>18</b>
2.1	Betreft het een onderwerp dat door de Ow wordt geregeld?	18
2.2	Hebben rijk, provincie of waterschap regels gesteld?	20
2.3	Rijkskaders	21
2.3.1	Omgevingswet	21
2.3.2	Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)	22
2.3.3	Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)	26
2.3.4	Rijkskaders voor milieubelastende activiteiten	27
2.4	Lokale verordeningen met betrekking op de fysieke leefomgeving	29
2.5	Bevat de bruidsschat regels over dit onderwerp?	30
2.6	Mogelijke varianten en voorkeuren	31
2.7	Instellen van het mengpaneel	32
2.8	Samenvatting van stap 2	36
<b>3</b>	<b>Stap 3 – Hoe willen we het regelen?</b>	<b>37</b>
3.1	Structuur van het omgevingsplan	37
3.2	Activiteit insluiten of uitsluiten (of alleen regels stellen)	40
3.3	Type regel kiezen	45
3.3.1	Niets regelen	45
3.3.2	De algemene regel	46
3.3.3	De vergunningplicht	48
3.4	Uniforme regels of regels per locatie	50
3.5	Tussenbalans opmaken / specificaties omgevingsplanregels	51
3.5.1	Specificaties	51
3.5.2	Schematische weergave werkingsgebieden	52
3.5.3	Beslistabellen	52
3.5.4	Opbouw van regels per activiteit	53
3.6	Normadressaat	53
3.7	Register bijhouden	54
3.8	Begrippen	56
3.9	Algemene beoordelingsregel	57
3.10	Grondslag voor maatwerkvoorschriften	57
3.11	Beheer- en onderhoudsverplichtingen en gedoogplichten	58
3.12	Financiële bepalingen	59
3.13	Procedureregels	59

3.14	Monitoring	60
3.15	VTH	60
3.16	Overgangsrecht en afhechten van achterblijvende regels	60
3.17	Samenvatting van stap 3	64

<b>Bijlage 1</b>	<b>Analyse regels over milieubelastende activiteiten</b>	<b>65</b>
------------------	--	-----------

<b>Bijlage 2</b>	<b>Casco: inhoudsopgave omgevingsplan</b>	<b>68</b>
------------------	---	-----------

# Inleiding

**Bij het opstellen van een omgevingsplan staat een gemeente voor veel keuzes. Bijvoorbeeld: moeten of willen wij regels stellen over een bepaalde activiteit, gelden de regels voor het hele grondgebied, is de activiteit direct toegestaan of zou er een vergunningplicht voor moeten gelden? Op deze en andere vragen moet steeds een antwoord worden gegeven.**

## Consistentie

Het systematisch langslopen van een aantal ontwerp vragen draagt bij aan de consistentie van het omgevingsplan. Het komt de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en werkbaarheid van het omgevingsplan ten goede en daarmee de rechtszekerheid. De VNG heeft daarom een hulpmiddel gemaakt waarmee u in drie stappen per thema of (groep van) activiteit(en) gestructureerd keuzes kunt maken. Het betreft de volgende ontwerpkeuzes:

1. Wat willen we waar regelen en waarom?
2. Wat moeten en kunnen we regelen in het omgevingsplan? (Wat zijn de kaders?)
3. Hoe willen we een activiteit regelen?

De gemeente zal deze drie stappen veelal iteratief doorlopen. Vragen in een latere stap kunnen tot heroverweging van keuzes in een eerdere stap leiden. Bij het formuleren van regels in stap 3 kan bijvoorbeeld blijken dat de onderbouwing van een keuze in stap 1 nog niet voldoende is. Dan moet de gemeente een stapje terug doen en opnieuw nadenken over die keuze in stap 1.

## Ontwerp vragen

Deze handleiding is bedoeld voor de omgevingsplanmaker. De handleiding is gebaseerd op de achterliggende ontwerp vragen: dat zijn bovengenoemde ontwerpkeuzes en de daarbij behorende subvragen. Die ontwerp vragen zijn ontsloten via de [online tool ontwerp vragen](#) op de VNG-site. De planmaker kan daar zelf de stappen doorlopen. Per ontwerpkeuze zijn in de tool vervolg-keuzevragen opgenomen. Aan de hand van deze stappen wordt in deze handleiding toegelicht hoe u een (wijziging van het) omgevingsplan kunt opstellen. De handleiding is ook toegepast bij het opstellen van de geconsolideerde staalkaart, zodat daarin gestructureerd wordt verantwoord welke ontwerpkeuzes aan de staalkaart ten grondslag liggen.

Bij het opstellen van deze handleiding is gebruik gemaakt van:

- de ontwerp vragen voor het opstellen van een omgevingsplan ([www.vng.nl/ontwerp vragen](http://www.vng.nl/ontwerp vragen)), de bij die ontwerp vragen behorende beslisschema's vormen de ruggengraat voor deze handleiding, en
- de structuur en inhoud van de geconsolideerde staalkaart, waarin het casco en de eerdere staalkaarten verordeningen deel 1 en 2, bestaande woonwijk, (bestaand) bedrijventerrein, buitengebied en transformatiegebied zijn opgenomen en geharmoniseerd.

# 1 Stap 1 – Wat willen we waar regelen en waarom?

Wanneer een gemeente begint met het wijzigen (gebiedsgericht of themagericht) van een omgevingsplan is het van belang om de beleidsdoelen scherp te stellen en te bepalen of er onderwerpen zijn waarvoor het bestuur regels wil stellen. In de eerste stap worden de volgende vragen beantwoord:

1. Zijn er beleidskaders opgenomen in de omgevingsvisie of in één of meerdere programma's?
2. Wat zijn onze doelen?
3. Wil de gemeente voor een of meer doelen omgevingswaarden vaststellen?

Deze vragen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

## 1.1 Beleidskaders

Ter voorbereiding van het omgevingsplan, moet duidelijk zijn wat de beleidskaders zijn voor de gemeente. Die kaders kunnen in een omgevingsvisie en een programma zijn vastgelegd, maar ook in bestaande nota's of beleidsstukken van college of raad of een regionaal samenwerkingsverband. In convenanten en samenwerkingsafspraken kunnen ook beleidskaders zijn opgenomen. De instrumenten omgevingsvisie en het programma worden hier nader besproken.

### 1.1.1 Omgevingsvisie

De [omgevingsvisie](#) is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Rijk, provincies en gemeenten stellen ieder een omgevingsvisie vast: een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Volgens artikel 3.2 van de wet bevat de omgevingsvisie de volgende onderdelen:

- 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;
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De omgevingsvisie stelt ambities vast en heeft integraal betrekking op alle terreinen van de leefomgeving. Een omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De gemeenteraad stelt de omgevingsvisie vast.

#### *Beleidskaders en beleidsdoelen*

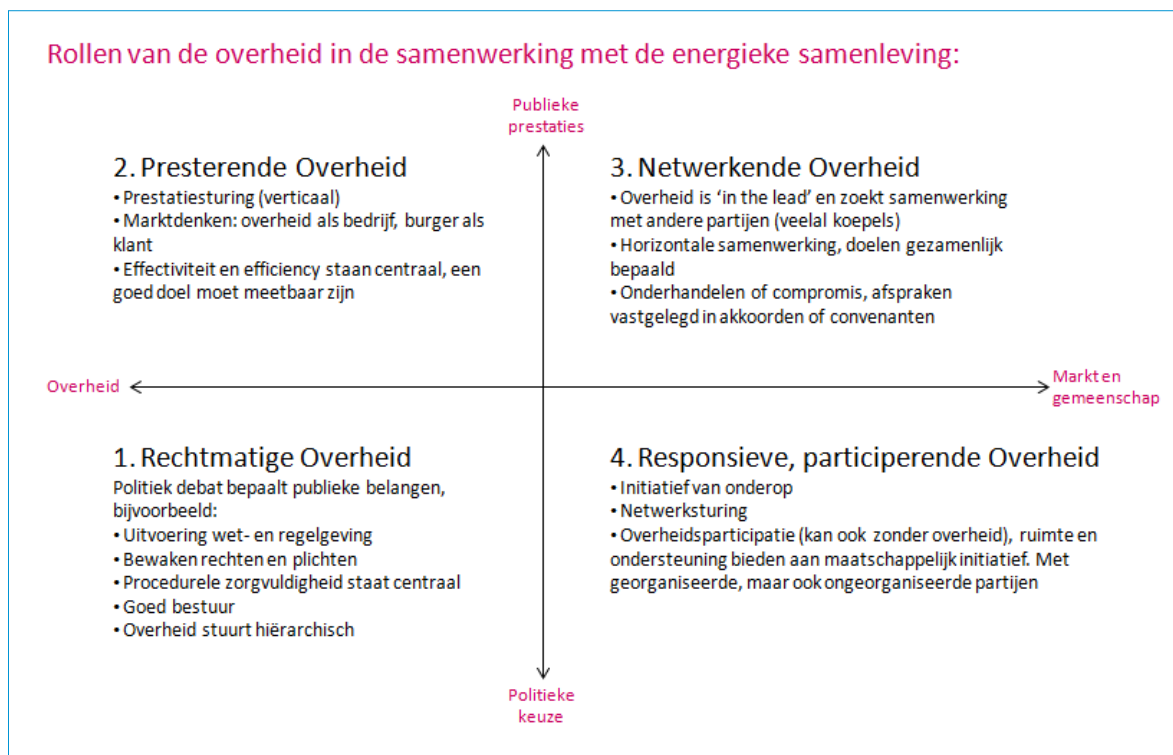
In omgevingsvisies kunnen beleidsdoelen en beleidskaders zijn opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van het omgevingsplan. De kaders en doelen die worden vastgelegd in de omgevingsvisie kunnen ook voortvloeien uit afstemming en samenwerking (art. 2.2 Ow) met andere bestuursorganen, zoals waterschappen of buurgemeenten. Gemeenten kunnen zelfs gezamenlijk een omgevingsvisie vaststellen (art. 2.2 lid 2 Ow). Omgevingsvisies zijn gericht op de lange termijn en zijn integraal: alle aspecten van de fysieke leefomgeving worden erin meegenomen en onderling afgewogen. Hoe concreter de omgevingsvisie is in doelstellingen en de wijze waarop de gemeente die doelstellingen wil bereiken, hoe beter de omgevingsvisie in regels in het omgevingsplan kan worden omgezet. De gemeente kan de omgevingsvisie ook verder uitwerken voor de kortere termijn in programma's (zie paragraaf 1.1.2). Dat helpt ook om de stap naar regels in het omgevingsplan te zetten.

De beleidskaders en beleidsdoelen in de omgevingsvisie zijn zelfbindend. De gemeente moet zich er bij de toepassing van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet (zoals het omgevingsplan, programma's en omgevingsvergunningen) aan houden, maar burgers en bedrijven zijn niet (direct) gebonden aan de omgevingsvisie. De zelfbinding is vergelijkbaar met die van een beleidsnota: in principe moet de gemeente zich houden aan de beleidskaders en beleidsdoelen uit de omgevingsvisie, maar ze kan er met een goede motivering wel van afwijken.

### Sturingsfilosofie

De omgevingsvisie kan ook aangeven welke rol de gemeente wil nemen in maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld: rechtmatig, presterend, netwerkend of responsief. Deze rol werkt door in de vraag of er überhaupt regels moeten worden gesteld, en zo ja, welk type regels dan wordt gebruikt (zie paragraaf 3.3). Een gemeente die bij een onderwerp of gebied voor de rechtmatige rol kiest zal eerder met (gedetailleerde) algemene regels of vergunningplichten werken; een gemeente die bij dat onderwerp of gebied voor een responsieve rol kiest passen specifieke zorgplichten beter als regulerend instrument. Het is overigens niet zo dat de gemeente voor alle onderwerpen in de omgevingsvisie dezelfde sturingsfilosofie hoeft te hanteren. De sturingsfilosofie kan ook voor verschillende onderwerpen anders worden ingevuld, bijvoorbeeld meer presterend bij het onderwerp klimaatadaptatie en meer responsief bij het onderwerp economie.

Figuur 1.1: Mogelijke rollen van de overheid (Bron: Ministerie van IenW)



#### 1.1.2 Programma

Het [programma](#) is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het programma bevat de uitwerking van de omgevingsvisie of ander beleid, en/of maatregelen om aan omgevingswaarden of andere doelstellingen te voldoen en wordt vastgesteld door B&W. Het programma is een totaalpakket aan feitelijke maatregelen en afspraken. Anders dan de omgevingsvisie is een programma meestal niet integraal; het programma is vaak opgesteld voor één of enkele knelpunten in de fysieke leefomgeving of voor een specifiek project. Bijvoorbeeld een waterprogramma of een natuurprogramma.

De gemeente kan ook juridische maatregelen aankondigen in een programma. De vaststelling van die juridische maatregelen landt in het omgevingsplan, bijvoorbeeld in de vorm van een omgevingswaarde of regels voor activiteiten. Het programma is, net als de omgevingsvisie, een

zelfbindend beleidsdocument, waarvan met een goede motivering kan worden afgeweken. Het werkt dus niet rechtstreeks door naar burgers en bedrijven. De gemeenteraad kan aan de hand van het programma het college om politieke verantwoording vragen. Daarnaast zal de gemeenteraad via het budgetrecht invloed kunnen uitoefenen op de inhoud en verantwoording van het programma.

De inhoud van een programma is niet beperkt tot het instrumentarium van de Omgevingswet. In een programma kunnen ook uitspraken worden gedaan over de inzet van bijvoorbeeld verkeersbesluiten (op grond van de Wegenverkeerswet), privaatrechtelijke instrumenten of subsidies.

De Omgevingswet kent verschillende type programma's:

1. vrijwillig programma (onverplicht)
2. verplicht programma (volgend uit EU-regelgeving)
3. verplicht programma (bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden)
4. programma met programmatische aanpak

### *Vrijwillig programma*

Een (vrijwillig) programma kan worden vastgesteld voor maatregelen die moeten leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Eventueel kunnen de kosten van die maatregelen doorwerken in de regeling voor het kostenverhaal.

Twee vrijwillige programma's zijn onder de titel 'onverplichte programma's' opgenomen in de Omgevingswet (par. 3.2.3 Ow), namelijk:

- het gemeentelijk rioleringsprogramma (art. 3.14 Ow); en
- het provinciaal inrichtingsprogramma (art. 3.14a Ow).

De gemeente heeft keuzevrijheid om een uitwerking van beleid in programma's vast te leggen.

Buiten een programma kan de gemeente ook nog steeds reguliere beleidsnota's vaststellen. Als de gemeente wel kiest voor het instrument programma, dan gelden de procedurele regels van de Omgevingswet en mogelijk een MER-plicht.

### *Gezamenlijke programma's*

De gemeente kan ook samen met de provincie programma's vaststellen ten behoeve van de verbetering van de flora en fauna. Een voorbeeld hiervan is een soortenbeheersingsprogramma. Zo'n programma wordt mogelijk gemaakt in de artikelen 11.18, 11.41 en 11.55 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

### *Verplichte programma's*

Naast vrijwillige programma's bestaan er verplichte programma's. Deze zijn te splitsen in verplichte programma's op grond van EU-regelgeving en verplichte programma's bij overschrijding van vastgestelde omgevingswaarden. Bij verplichte programma's op grond van EU regelgeving gaat het in een grootstedelijk gebied bijvoorbeeld om het actieplan omgevingslawaaai (art. 3.6 Ow).

Het is voor gemeenten ook verplicht om een programma op te stellen wanneer een vastgestelde omgevingswaarde wordt of dreigt te worden overschreden. In dit verplichte programma moet de gemeente maatregelen opnemen om de dreigende overschrijding van de omgevingswaarden te herstellen. Dit geldt in ieder geval bij door de gemeente zelf vastgestelde omgevingswaarden. Bij omgevingswaarden van het rijk of de provincie kan, in plaats van de gemeente, ook het waterschap, de provincie of een minister als bestuursorgaan worden aangewezen dat het programma moet vaststellen. Dat is bijvoorbeeld gedaan voor de omgevingswaarden voor waterkwaliteit. Het behalen van die omgevingswaarden wordt gerealiseerd via het waterbeheerprogramma, regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma, maar dus niet via een gemeentelijk programma.

### *Programma met programmatische aanpak*

Het vierde type programma betreft het programma met programmatische aanpak. Een programma met programmatische aanpak wordt ingezet om te sturen op gebruiksruimte, als omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving niet worden gehaald en er daardoor een rem op ontwikkelingen komt te staan. Bij keuze voor een programma met programmatische aanpak



worden door de Omgevingswet extra eisen aan de inhoud van het programma gesteld (art. 3.17 Ow).

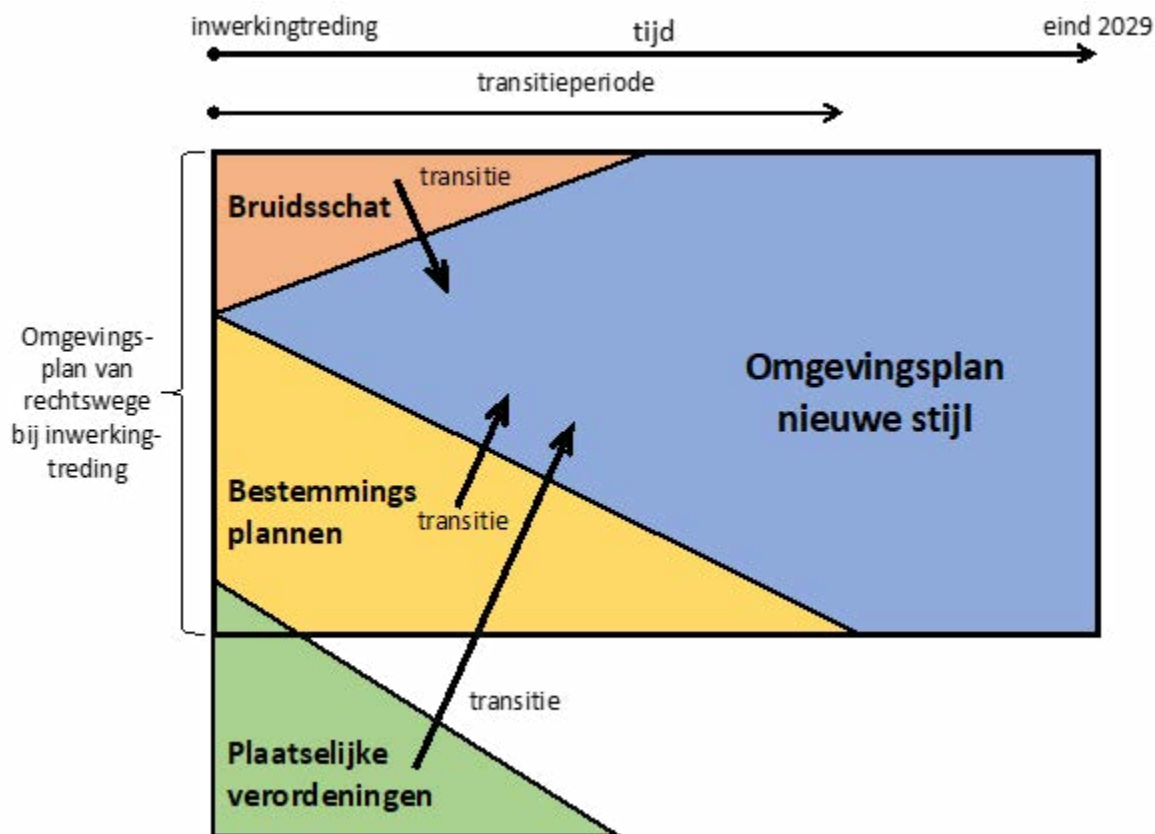
Een gemeente kan in haar omgevingsplan een programmatische aanpak koppelen aan de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (zie art. 3.15 lid 2 in samenhang met art. 3.16 lid 2 Ow). Het programma biedt dan maatregelen om te kunnen voldoen aan de omgevingswaarden of andere doelstellingen achter die regels. Zie verder de uitleg op het [Informatiepunt leefomgeving](#).

## 1.2 Gebieds- en themagerichte wijzigingen

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat bij iedere gemeente van rechtswege een omgevingsplan. Gedurende de transitieperiode moeten gemeenten dit omgevingsplan aanpassen, zodat het gaat voldoen aan alle eisen van het nieuwe stelsel (zie ook hoofdstuk 2). Gemeenten zullen niet in één keer het hele omgevingsplan aan die nieuwe eisen kunnen laten voldoen. In plaats daarvan zal in een aantal stappen naar het einddoel worden toegewerkt. In hoofdlijnen zijn die stappen in twee soorten wijzigingen van het omgevingsplan te verdelen:

1. Gebiedsgerichte wijziging: de wijziging van het omgevingsplan omvat een deel van het gemeentelijke grondgebied, zoals een kern, een wijk of een bepaald gebiedstype. In de gebiedsgerichte wijziging wordt bij voorkeur het gehele ruimtelijke regime (zoals bestemmingsplannen) van het tijdelijke deel omgezet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan en zullen ook de gedecentraliseerde milieuaspecten met een sterke ruimtelijke component (de bruidsschatregels voor geluid, geur en trillingen) specifiek gemaakt worden voor het betreffende gebied. Bij de vaststelling van een gebiedsgerichte wijziging die het gehele ruimtelijke regime vervangt, worden de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel geschrapt door het zetten van een "pons" (zie paragraaf 3.16). Als niet het gehele ruimtelijke regime wordt vervangen, en de gemeente dus een deel van de ruimtelijke regels nog een tijdje wil laten gelden, dan moet in een afbakening tussen de nieuwe regels en het tijdelijke deel van het omgevingsplan worden voorzien.
2. Themagerichte wijziging: de wijziging van het omgevingsplan omvat één of meer thema's, die voor het gehele gemeentelijke grondgebied in het nieuwe deel van het omgevingsplan kunnen worden gezet. De onderwerpen die nu nog in gemeentelijke verordeningen staan lenen zich vaak goed voor een themagerichte omzetting, maar ook diverse onderwerpen uit de bruidsschat kunnen themagewijs naar het nieuwe deel van het omgevingsplan worden gebracht. In tegenstelling tot de gebiedsgerichte wijziging, worden bij een themagerichte wijziging de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan niet geschrapt. Mocht een thema dus ook geregeld zijn in het tijdelijke deel, dan moet een afbakening tussen de nieuwe regels en de regels in het tijdelijke deel worden voorzien. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in de [factsheet thematisch wijzigen omgevingsplan](#).

Figuur 1.2 Transitiefase – van omgevingsplan van rechtswege naar omgevingsplan nieuwe stijl



Figuur 1.2 laat zien hoe het omgevingsplan nieuwe stijl door verschillende opeenvolgende wijzigingen van het omgevingsplan van rechtswege tot stand wordt gebracht. Dit proces zal meestal bestaan uit een combinatie van themagerichte wijzigingen en gebiedsgerichte wijzigingen.

Het soort wijziging van het omgevingsplan werkt door in de beleidsmatige onderbouwing: een gebiedsbeschrijving (zie verder paragraaf 1.2.1) of een themabeschrijving (zie verder paragraaf 1.2.2).

### Omgevingsplan en MER

Een milieueffectrapport (MER) opstellen helpt bij het vormgeven van het omgevingsplan, en is verplicht als het omgevingsplan het kader biedt voor besluiten over projecten die zijn genoemd in bijlage V bij het Omgevingsbesluit of als voor het omgevingsplan een passende beoordeling in het kader van natuur moet worden gemaakt. Het MER helpt de omgevingsplanmaker om keuzes te maken over de inhoud van een omgevingsplan. Het beschrijft bijvoorbeeld of doelen en ambities gehaald kunnen worden met strikte randvoorwaarden of met een beperkt aantal regels en flexibele normen. Dit kan voor het ene gebied anders zijn dan voor het andere gebied. Actuele informatie uit eventuele monitoring ondersteunt het bevoegd gezag bij vergunningverlening. Milieueffectrapportage (m.e.r.) is dus het proces dat leidt tot een goed afgewogen en onderbouwd omgevingsplan.

Het MER geeft daarvoor antwoord op vragen als:

- Wat is het doel in het plangebied?
- Wat is de foto van de leefomgeving? Welke knelpunten zijn er nu en straks?
- Hoe benut je het milieuonderzoek bij de omgevingsvisie ook voor het plan en het programma?
- Kunnen we het doel ook op een andere manier bereiken?
- Hoe sluit het beoordelingskader van het MER aan bij het omgevingsplan en de doelen ervan? Welke effecten op de leefomgeving zijn echt belangrijk?

- Hoe bepaal je de milieueffecten van een omgevingsplan met lange looptijd en nadere afwegingsmomenten?
- Hoe om te gaan met langjarige transformaties?
- Wat betekent de optelsom van de milieueffecten en is dat aanvaardbaar?
- Welke maatregelen kun je nu of straks nemen om ongewenste effecten te verzachten?
- Hoe ga je om met onzekerheden? Hoe zet je monitoring en bijsturing in?
- Hoe leg je het voorkeursalternatief op een goede manier vast in het omgevingsplan?
- Kan de informatie uit het MER ook bij vervolgbesluiten worden gebruikt?

Voor ondersteuning bij het opstellen van een MER is de Handreiking milieueffectrapportage voor omgevingsplannen gemaakt. Het verdient aanbeveling om bij de voorbereiding van het omgevingsplan dit handboek en de Handreiking milieueffectrapportage beide te raadplegen.

### 1.2.1 Gebiedsgerichte wijziging: gebiedsbeschrijving (deel 1)

Bij een gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan is het aan te raden om de kaders voor het gebied samen te vatten in een gebiedsbeschrijving. Deze gebiedsomschrijving valt uiteen in twee delen, in aansluiting op de MER-systematiek (zoals aangegeven in onderstaande tabel). Het tweede deel zal in het volgende hoofdstuk, stap twee, aan de orde komen.

Tabel 1A: Gebiedsbeschrijvingen

	Handboek 'Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen'	Stappen MER, die hierbij aansluiten	Zie van handreiking MER:
<b>Gebieds-beschrijving deel A</b>	<b>Stap 1:</b> wat willen we waar regelen en waarom?	1. doel 2. plan en alternatieven 3. autonome ontwikkeling 4. huidige situatie en referentiesituatie	H3
<b>Gebieds-beschrijving deel B</b>	<b>Stap 2:</b> wat moeten, willen of kunnen we regelen in het omgevingsplan?	5. beoordelingskader 6. milieueffecten 7. milieueffecten vergelijken 8. mitigerende maatregelen 9. leemten in kennis	H4
<b>Specificaties</b>	<b>Stap 3:</b> hoe willen we het regelen?	Gebruik het MER om keuzes te onderbouwen en controleer of het uiteindelijke plan past binnen het onderzoek van het MER.	H5/H6
<b>Overige onderdelen</b>		10. samenvatting	H6

De mate waarin de omgevingsvisie concreet spreekt over bepaalde gebieden, zal daarbij invloed hebben op de benodigde lengte van de gebiedsbeschrijving. Met andere woorden: naarmate de omgevingsvisie of andere documenten meer informatie bevatten, zal de gebiedsbeschrijving in deze stap relatief beperkt zijn en vice versa. Van belang is dat aan het einde van deze werkstap voldoende concrete informatie voorhanden is over a) de bestaande kwaliteit van de fysieke leefomgeving, b) de voorgenomen ontwikkeling en c) de beleidsmatige uitgangspunten. De gebiedsbeschrijving moet qua schaalgrootte aansluiten bij de gewenste wijziging van het omgevingsplan.

De gebiedsbeschrijving deel 1 valt uiteen in:

1. bestaande gebiedskenmerken;
2. te beschermen en te behouden gebiedskenmerken; en
3. toekomstvisie en gewenste kwaliteiten van het gebied.

De bestaande gebiedskenmerken beschrijven de historie van het gebied, voor zover dat nodig is om te kunnen bepalen welke gebiedskenmerken dienen te worden behouden en eventueel bescherming behoeven. Vragen die daarbij aan bod komen zijn bijvoorbeeld: hoe is het gebied gevormd, welk landgebruik was dominant en wat zijn de gebeurtenissen in het verre en recente verleden die bepalend zijn geweest voor de inrichting. Daarnaast is het van belang om in te zoomen

op de huidige staat van de kwaliteiten van het gebied. Hiervoor zijn onderzoeken mogelijk, zoals een verkennend bodemonderzoek, een quickscan flora- en fauna, etc. Hoe is nu het geluid, luchtkwaliteit, groen, veiligheid, bereikbaarheid voor dit gebied? Deze beschrijving geeft een beeld van de huidige situatie. Voor een MER is daarbij ook relevant hoe de milieuaspecten zich ontwikkelen als het plan niet doorgaat. Dat is de referentiesituatie.

Een deel van die gebiedskenmerken en huidige kwaliteiten zal de gemeente vaak willen beschermen, behouden of versterken. Dat vraagt specifieke aandacht in de gebiedsbeschrijving (zie voor een voorbeeld de staalkaart, onderdeel transformatiegebied). Verder bevat de gebiedsbeschrijving een schets van de gewenste ontwikkeling in het gebied en de kwaliteiten die daarbij versterkt moeten worden. Op hoofdlijnen wordt ook al inzicht gegeven in voorkeurswaarden en bandbreedtes. Bijvoorbeeld voor geluid, geur en trillingen, maar ook bredere thema's als omgevingskwaliteit. Dit moet leiden tot een zo concreet mogelijke omschrijving van het ambitieniveau voor het gebied. Dat ambitieniveau zal uiteindelijk doorwerken in de doelen van het omgevingsplan en de oogmerken van gebiedsspecifieke regels.

### 1.2.2 Themagerichte wijziging: themabeschrijving

Bij een themagerichte wijziging van het omgevingsplan worden de beleidskaders in een themabeschrijving opgenomen. Themagerichte wijzigingen kunnen betrekking hebben op het overzetten van gemeentebrede regels over activiteiten naar het omgevingsplan (bijvoorbeeld afkomstig uit verordeningen, of uit de bruidsschat) of worden opgesteld om een concreet knelpunt in de gemeente op te lossen. Een thematische wijziging van het omgevingsplan kan ook beperkt zijn tot enkele deelgebieden binnen de gemeente.

De inhoud van een themabeschrijving sluit aan op de inhoud van een gebiedsbeschrijving, maar is natuurlijk beperkt tot de thema's die worden meegenomen in de themagerichte wijziging. De themabeschrijving schetst:

- a. wat de huidige situatie voor de betreffende thema's is (wat is de bestaande kwaliteit voor het thema, welke knelpunten worden ondervonden, hoe wijdverbreid zijn de activiteiten die van invloed zijn op dit thema, hoe zijn de activiteiten nu geregeld);
- b. welke ontwikkelingen worden voorzien (toe- of afname van knelpunten, verandering van de aard, invloed vanuit andere domeinen); en
- c. welk beleid de gemeente wil gaan doorvoeren.

Bij een themagerichte wijziging kunnen ook verschillende accenten per deelgebied worden gelegd (zie ook stap 3.4).

Voorbeelden van onderwerpen in de geconsolideerde staalkaart die via een themagerichte wijziging kunnen worden omgezet zijn de regels over kappen, uitritten of reclame. Verder kan de inhoud van paraplubestemmingsplannen via een themagerichte wijziging in het nieuwe deel van het omgevingsplan worden opgenomen. Het kenmerk van paraplubestemmingsplannen is immers dat deze tot één of enkele onderwerpen zijn beperkt (bijvoorbeeld archeologie, parkeren of erfbebouwing) en dat zij vaak al gebiedsonafhankelijk gelden.

### 1.3 Doel omgevingsplan

In art. 1.3 Ow staan de maatschappelijke doelen van de wet beschreven. Artikel 2.1, eerste lid, Ow 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. Het is niet nodig om deze doelen één-op-één over te nemen in het omgevingsplan. De gemeente kan wel verduidelijken waar het omgevingsplan op is gericht, met andere woorden: welke doelen, binnen de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 Ow, in het bijzonder worden nagestreefd. Het rijk heeft een nadere specificatie van de maatschappelijke doelen van de wet aangebracht in artikel 2.1 lid 3 Ow. Die gespecificeerde doelen worden verder uitgewerkt in de vorm van oogmerken in instructieregels, beoordelingsregels en algemene regels van het rijk (in het Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit

activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving). De gemeente kan deze nadere specificatie van artikel 2.1 lid 3 Ow eveneens gebruiken bij het formuleren van de doelen voor het omgevingsplan, en deze aanvullen met de doelen die specifiek voor de gemeente of delen daarvan gelden. In artikel 2.1 van de geconsolideerde staalkaart is een voorbeeld opgenomen van deze specificatie van doelen. De doelen worden ontleend aan de omgevingsvisie, programma's en de gebieds- en themabeschrijvingen, zoals hiervoor vermeld.

#### **Gespecificeerde doelstellingen op verschillende niveaus**

Het omgevingsplan kan op verschillende niveaus doelstellingen bevatten. In de geconsolideerde staalkaart is in artikel 2.1 een facultatieve, niet-limitatieve uitwerking gegeven van de doelen waarop het omgevingsplan (net als andere instrumenten op basis van de Omgevingswet) zich richt. Dit is het hoogste niveau van specificeren van doelen; in principe gelden deze doelen voor het hele omgevingsplan. Deze uitwerking kan worden aangepast voor eigen gebruik in het omgevingsplan. Dat is overigens niet verplicht; als in het omgevingsplan geen uitwerking van de doelen is opgenomen, gelden de maatschappelijke doelen van de wet. Die maatschappelijke doelen zijn echter heel globaal en geven daarmee weinig sturing aan de (toepassing van) regels van het omgevingsplan. Een specificatie van de doelen is daarom wel aan te raden.

De doelen in het omgevingsplan moeten een samenhangend geheel vormen. Tegenstrijdige doelen moeten worden vermeden. Dat wil echter niet zeggen dat er geen spanning tussen de doelen mag bestaan. Ook in de specificatie van doelen in artikel 2.1 lid 3 Ow komen doelen voor die elkaar kunnen bijten. Het beheer van infrastructuur (onderdeel m) zal bijvoorbeeld, bij de aanleg of verbreding van wegen, op gespannen voet staan met de bescherming van het milieu (toename van geluidhinder en fijnstof). Met de regels in de hoofdstukken 4 en 5 van het omgevingsplan wordt gezorgd dat aan beide doelen in voldoende mate tegemoet wordt gekomen en dat het omgevingsplan per saldo evenwichtig is.

Als de gemeente dat wil, kunnen bepaalde doelen juridisch vastgelegd worden als omgevingswaarde (zie paragraaf 1.5).

De doelen voor het omgevingsplan kunnen ook per thema of per gebiedstype verder gespecificeerd worden. In de structuur van de geconsolideerde staalkaart past dat in de aanwijzingen die in hoofdstuk 4 worden opgenomen. In de geconsolideerde staalkaart is voor het gebiedstype woonwijk bijvoorbeeld aangegeven hoe de doelen voor een woonwijk nader ingevuld kunnen worden:

#### **Artikel 4.35 Doelen**

1. Binnen het 'woongebied' gelden de volgende doelen:
  - a. het waarborgen van de veiligheid;
  - b. het beschermen van de gezondheid;
  - c. het beschermen van het milieu;
  - d. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden;
  - e. de kwaliteit van bouwwerken;
  - f. het beschermen van cultureel erfgoed;
  - g. het voorkomen van klimaatverandering;
  - h. het beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering;
  - i. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten;
  - j. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen;
  - k. het beschermen van omgevingskwaliteit; en
  - l. het bereiken en in stand houden van voldoende woonruimte.

Het derde niveau van vastleggen van doelstellingen gebeurt in de vorm van oogmerken van regels. Een oogmerk is een concreet belang waarop een specifieke regel, zoals een algemene regel over een activiteit, is gericht. Het komt immers zelden voor dat specifieke regels alle doelen van het omgevingsplan behartigen. Meestal zijn regels gericht op een kleine selectie van de doelen. Door die selectie als oogmerk van de regels vast te leggen, wordt duidelijk gemaakt waarom de regel is

gesteld. Oogmerken helpen om te bepalen welke activiteiten van invloed zijn op het al dan niet behalen van specifieke doelen en om te bepalen wat voor type regel over die activiteit gesteld zou moeten worden. Oogmerken werken ook door in de beoordeling van gelijkwaardige maatregelen, als de initiatiefnemer daarvoor instemming vraagt (art. 4.7 Omgevingswet). Verder fungeren de oogmerken als kader voor maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften. Dit derde niveau van doelen specificeren komt met name terug in de regels over activiteiten, in de structuur van de geconsolideerde staalkaart is dat in de afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 5 (per activiteit).

Als de gemeente er niet voor kiest om doelen en oogmerken te specificeren, moeten besluiten (zoals maatwerkvoorschriften of de instemming met gelijkwaardige maatregelen) steeds onderbouwd worden aan de hand van de maatschappelijke doelen van de wet. Het nadeel daarvan is dat de gemeente steeds per geval een heel brede afweging moet maken en dat het omgevingsplan weinig sturing geeft aan die afweging.

#### **Doorwerking doelstellingen**

Het opnemen van een specifieke doelstelling voor het omgevingsplan en oogmerken voor verschillende regels kan de beheerslasten verlagen, aangezien de doelstellingen en oogmerken doorwerken bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-proces) op grond van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bij het verlenen van binnenplanse omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten, het opstellen van maatwerkvoorschriften op basis van het omgevingsplan of bij het beoordelen van gelijkwaardige maatregelen. De doelstelling en oogmerken kunnen daarnaast ook doorwerken in de specifieke zorgplicht voor activiteiten. Bij het bepalen of aan de specifieke zorgplicht is voldaan, kan betekenis toekomen aan de doelstellingen en oogmerken. In artikel 5.4 van de geconsolideerde staalkaart is een expliciete relatie gelegd tussen de oogmerken en de inhoud van de specifieke zorgplicht:

#### **Artikel 5.4 Specifieke zorgplicht**

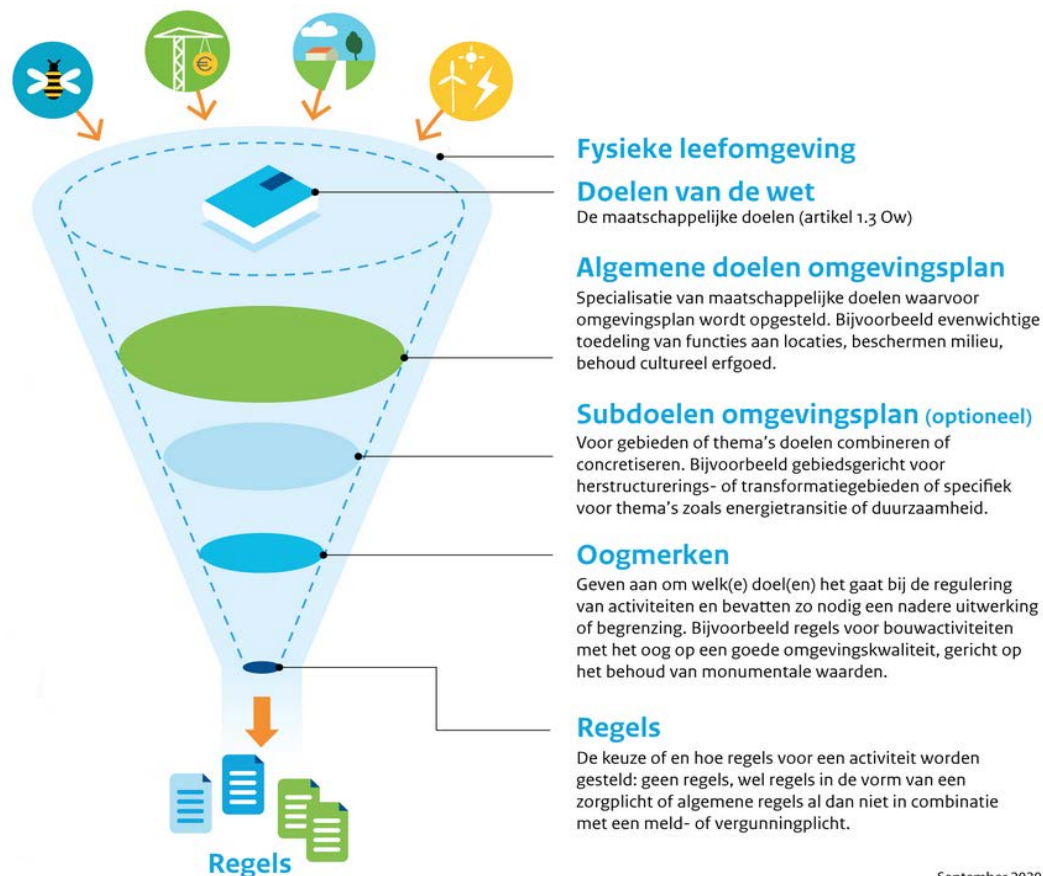
*Degene die een activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de **oogmerken, met het oog waarop de regels in de betreffende afdeling of paragraaf zijn gesteld**, is verplicht:*

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover deze 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, voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

#### **Doelen en oogmerken binnen de ontwerpstappen**

De specificatie van doelen en oogmerken komt terug in de verschillende stappen van het ontwerp-proces van een wijziging van het omgevingsplan, zoals onderstaande figuur laat zien:

Figuur 1.3: Ontwerpproces van een wijziging van het omgevingsplan



September 2020

Een voorbeeld hiervan is uitgewerkt in de geconsolideerde staalkaart, voor het onderdeel buitengebied. Daar is in tabelvorm aangegeven wat de gewenste doelen zijn, welke belangen daarmee worden beschermd en wat de bijbehorende oogmerken van de regels zijn (belangrijkste reden waarom regels worden gesteld). Vervolgens worden (in de derde ontwerpstep) activiteiten gedefinieerd die die oogmerken kunnen raken. Als uitwerking daarvan kan dan vervolgens per activiteit het gewenste regeltype worden gedefinieerd (zorgplicht, informatieplicht, meldplicht, vergunningplicht, of verbod). Op die manier kan de beleidsmatige voorbereiding (step 1), na inventarisatie van de regelruimte (step 2), relatief eenvoudig worden verbonden met de wetgevingstechnische uitwerking daarvan (step 3).

#### Tot slot

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 van het omgevingsplan en voor de reikwijdte daarvan. De geschiktheid van regels in de hoofdstukken van het omgevingsplan zal moeten worden beoordeeld in het licht van deze doelen. Daarom voorziet de structuur van de geconsolideerde staalkaart 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 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 in overig beleid over de fysieke leefomgeving. Daarbij geldt ook dat de gemeente consequent dient te handelen en, waar nodig, afwijkingen van doelen en beleid uitdrukkelijk zal moeten motiveren.

#### 1.4 Omgevingswaarden stellen

Een omgevingswaarde is een instrument waarmee een doel juridisch bindend wordt gemaakt. Door het vaststellen van een omgevingswaarde in het omgevingsplan verplicht de gemeente zich om een bepaald doel te bereiken (resultaatsverplichting) of zo veel mogelijk te bereiken (inspanningsverplichting). Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen en bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:

- a. de gewenste staat of kwaliteit;
- b. de toelaatbare belasting (bijdrage) door activiteiten;
- c. de toelaatbare (totale) concentratie of depositie van stoffen (art. 2.9 Ow).

##### *Rechtsgevolgen*

Het vaststellen van een omgevingswaarde heeft twee rechtsgevolgen:

1. Er ontstaat een monitoringsplicht (art. 20.1 Ow). Daarin is opgenomen dat iedere vastgestelde omgevingswaarde door monitoring wordt bewaakt en dat wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. Het gaat om de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving.
2. Bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde is het college verplicht maatregelen te treffen. Dat is vastgelegd in art. 3.10 Ow. In dat artikel staat dat als aanmerkelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente een programma vaststelt. Het programma richt zich op het voldoen aan die omgevingswaarde.

Het maakt daarbij niet uit of een omgevingswaarde als resultaatsverplichting of inspanningsverplichting is aangemerkt. In beide gevallen moet het college monitoren en een programma vaststellen als de omgevingswaarde niet dreigt te worden gehaald. Ook voor de te nemen maatregelen maakt de aard van de omgevingswaarde niet uit: in beide gevallen moet de gemeente zijn uiterste best doen om de omgevingswaarde te behalen. Alleen bij eventuele rechtszaken over aansprakelijkheid zal de aard van de omgevingswaarde verschil maken. Bij een inspanningsverplichting kan de gemeente niet (of niet altijd) verantwoordelijk worden gehouden voor het niet bereiken van de omgevingswaarde, bij een resultaatsverplichting wel.

##### *Wanneer een omgevingswaarde stellen?*

Een vastgestelde omgevingswaarde bindt alleen het bestuursorgaan zelf. De gemeente beslist zelf of het wenselijk is om een doel de status van omgevingswaarde te geven. Dit hangt af van de bereidheid van de gemeente om maatregelen te treffen bij een (dreigende) overschrijding van de vastgelegde waarde. Belangrijk aspect daarbij is de vraag wie verantwoordelijk is om een doelstelling te halen. Ligt die verantwoordelijkheid bij de overheid (het collectief) of daarbuiten? Alleen als de verantwoordelijkheid bij de overheid ligt, kan een omgevingswaarde worden vastgesteld. Ook hangt het af van de vraag of het wenselijk is om bij normoverschrijding te saneren (oftewel: bestaande activiteiten in te perken). Als dat het geval is kan ervoor worden gekozen de gewenste of acceptabele kwaliteit te verankeren in een omgevingswaarde.

Bij het vaststellen van een omgevingswaarde (in het omgevingsplan) moet dus steeds de vraag worden beantwoord welke maatregelen kunnen worden getroffen om aan de omgevingswaarde te voldoen en of daarvoor middelen beschikbaar zijn. Volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet kan een overheid geen omgevingswaarde vaststellen als zij het niet in haar macht heeft om die omgevingswaarde te bereiken. Verder bepaalt artikel 2.0 lid 1 Bkl dat als in een omgevingsplan omgevingswaarden worden vastgesteld, deze moeten berusten op onderzoek verricht door een onafhankelijke deskundige.

Het instrument omgevingswaarde is nader uitgewerkt in afdeling 2.3 van de Omgevingswet. Voor gemeenten is in de wet één verplichte omgevingswaarde opgenomen, namelijk voor de geluidproductie van industrieterreinen (art. 2.11a Ow).

Het Bkl bevat daarnaast omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterveiligheid, de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater en de kwaliteit van zwemwater. Dat besluit regelt ook of een



bestuursorgaan omgevingswaarden mag stellen in aanvulling op of afwijking van die van het rijk.

### **Niet-verplichte omgevingswaarden**

De ontwerp vragen helpen bij het beantwoorden van de vraag of het wenselijk is om niet-verplichte omgevingswaarden vast te stellen. In artikel 2.0 van het Bkl is vastgelegd dat bij het omgevingsplan alleen niet-verplichte omgevingswaarden worden vastgesteld als deze berusten op onderzoek dat verricht is door een onafhankelijke deskundige.

Het wel of niet vaststellen van omgevingswaarden 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 opnemen 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 indicator voor het aantonen van de resultaten die door de wel ingezette middelen zijn bereikt. Dat is ook de reden om ze in hoofdstuk 2 van de geconsolideerde staalkaart op te nemen en niet in bijvoorbeeld in hoofdstuk 5 waar concrete regels over activiteiten zijn gesteld. De vaststelling van omgevingswaarden gaat altijd gepaard met het regelen van de monitoring (hoofdstuk 11 van de geconsolideerde staalkaart). De middelen om het doel te halen dienen weergegeven te worden in een programma. Zo nodig kan de gemeenteraad in hoofdstuk 3 van het omgevingsplan (volgens de indeling van de geconsolideerde staalkaart) regels stellen over de inhoud van het programma.

### **Voorbeelden**

In de geconsolideerde staalkaart is in afdeling 2.3 een aantal voorbeelden van omgevingswaarden opgenomen, zoals deze:

#### **Artikel 2.2 Omgevingswaarde groen**

1. *Als omgevingswaarde voor groen geldt in [gebied 1] een oppervlak aan houtopstanden van ten minste x ha.*
2. *Als omgevingswaarde voor groen geldt de aanwezigheid van een aaneengesloten natuurnetwerk tussen [X] en [Y].*
3. *Als omgevingswaarde voor groen geldt in [gebied 2] een toename van de biodiversiteit met 25% volgens de Living Planet Index ten opzichte van 2021.*

#### **Artikel 2.3 Omgevingswaarde groen: termijn en aard**

1. *Aan de omgevingswaarden wordt voldaan met ingang van [x].*
2. *De omgevingswaarden zijn een resultaatsverplichting.*

Gekoppeld aan deze omgevingswaarden zijn in hoofdstuk 10 van de staalkaart de bijbehorende regels over monitoring opgenomen.

## **1.5 Samenvatting van stap 1**

Na het doorlopen van deze stap weet u (per thema of gebied):

- Welke doelen voortvloeien uit de omgevingsvisie of programma's.
- Hoe u uw doelen in het omgevingsplan wil concretiseren, eventueel gespecificeerd per thema of gebied.
- Of u omgevingswaarden wil vaststellen.

## 2 Stap 2 – Wat moeten en kunnen we regelen in het omgevingsplan?

In deze tweede stap bij het ontwerpen van een omgevingsplan brengt u de kaders in beeld. Het is relevant om die kaders goed te kennen voordat de regels in het omgevingsplan worden uitgewerkt. De volgende subvragen komen aan bod:

1. Betreft het een onderwerp dat door de Ow wordt geregeld?
2. Hebben rijk of provincie regels gesteld?
3. Zijn er delen in de lokale verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving?
4. Bevat de bruidsschat regels over dit onderwerp?
5. Wat zijn mogelijke varianten en voorkeuren?
6. Hoe wordt het mengpaneel ingesteld (keuzes voor een bepaalde omgevingskwaliteit)?

Deze vragen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

### 2.1 Betreft het een onderwerp dat door de Ow wordt geregeld?

In het omgevingsplan kunnen vanzelfsprekend alleen regels worden gesteld die binnen de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. In artikel 1.2 van de Omgevingswet is een niet uitputtende opsomming van het begrip fysieke leefomgeving opgenomen. Daar is vastgelegd dat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat:

- a. bouwwerken
- b. infrastructuur
- c. watersystemen
- d. water
- e. bodem
- f. lucht
- g. landschappen
- h. natuur
- i. cultureel erfgoed en
- j. werelderfgoed.

#### *Wel of niet binnen reikwijdte Omgevingswet?*

Bekijk of onderbouw als eerste of het betreffende onderwerp binnen deze reikwijdte valt. Daarbij kan ook worden gekeken naar de verschillende motieven om regels te stellen, zoals opgenomen in artikel 2.1, derde lid, Omgevingswet. Als het een onderwerp is dat niet door de Omgevingswet wordt geregeld, kan worden bezien of het onderwerp op grond van een ander publiekrechtelijk wettelijk kader kan worden geregeld, bijvoorbeeld de Gemeentewet of een specifieke wet zoals de Huisvestingswet. Wellicht is het dan mogelijk om het onderwerp te regelen in een aparte verordening.

#### *Uitputtend geregeld in een ander wettelijk stelsel*

Als een onderwerp al via een ander wettelijk stelsel uitputtend en met hetzelfde motief als de Omgevingswet is geregeld, dan valt dat onderwerp niet onder de Omgevingswet (zie art. 1.4 Ow). Het is dan ook niet mogelijk om over dat onderwerp regels te stellen in het omgevingsplan. Het

motief van de Omgevingswet volgt uit de doelen van artikel 1.3 van de wet en de uitwerking die daaraan is gegeven in de opsomming van oogmerken in artikel 2.1, derde lid, van de wet. Deze opsomming is niet limitatief bedoeld, en belemmert de gemeente dus niet om ook andere oogmerken in het omgevingsplan mee te nemen. Als in een ander wettelijk stelsel niet alle oogmerken van de Omgevingswet zijn meegenomen, dan bestaat er ruimte om voor die oogmerken regels te stellen in het omgevingsplan. Volgens paragraaf 4.1.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet bestaat er een genuanceerde balans tussen specifieke wetten en de Omgevingswet. Dat de specifieke wet voor gaat, wil niet zeggen dat de Omgevingswet geen enkele rol speelt voor de onderwerpen over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan die een specifieke wet reguleert. Dat is vergelijkbaar met de relatie die bestaat tussen de voormalige bredere wetten als de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer en specifieke wetten. Als een specifieke wet bijvoorbeeld uitputtende regels stelt over een activiteit, betekent dat meestal niet dat deze activiteit overal in Nederland kan worden uitgevoerd. Op grond van de Omgevingswet kunnen – net als op grond van de Wro – regels worden gesteld over de toelaatbaarheid van die activiteit op een specifieke locatie.

In sommige wetten wordt gemeenten de bevoegdheid gegeven om regels te stellen in een specifieke met naam genoemde verordening. Denk aan de Huisvestingswet, die bepaalt dat regels bij Huisvestingsverordening kunnen worden gesteld. In dat geval kunnen deze regels niet in het omgevingsplan worden opgenomen.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de toelichting bij het Invoeringsbesluit en de [Handreiking verordeningen in het omgevingsplan](#) (pagina 10-11) van het Ministerie van BZK en de VNG gezamenlijk.

#### **Voorbeeld: regels over telecomkabels**

Artikel 5.4 lid 4 van de Telecommunicatiewet verplicht gemeenten om bij verordening regels te stellen over o.a. het tijdstip waarop de melding van het uitvoeren van werkzaamheden in openbare gronden voor de aanleg, instandhouding of opruiming van telecomkabels moet zijn gedaan, de gegevens die bij deze melding moeten worden verstrekt, het afstemmen van de werkzaamheden met andere beheerders van werken in de grond en de wijze van melding en uitvoering van spoedeisende werkzaamheden in verband met ernstige belemmering of storing van de communicatie. De Telecommunicatiewet geeft geen specifieke naam voor deze verordening. De oogmerken van de Telecommunicatiewet zijn beperkt: volgens de considerans gaat het om het waarborgen van een samenhangende infrastructuur en de bevordering van de mededinging in verband met de algehele liberalisering van de telecommunicatie-infrastructuur en de telecommunicatiediensten. Het beschermen van bomen of het bevorderen van een veilig en doelmatig gebruik van openbare wegen zijn geen oogmerken die onder de Telecommunicatiewet vallen. Veel gemeenten gebruiken tot op heden een integrale Algemene verordeningen ondergrondse infrastructuur (AVOI), waarin zowel telecomkabels als andere kabels en leidingen worden geregeld. De AVOI heeft wel tot doel om bomen en beplanting te beschermen en het veilig en doelmatig gebruik van openbare gronden te bevorderen. In lijn met de hierboven genoemde handreiking lijkt het daarom wel mogelijk om de regels uit de AVOI – inclusief die over telecomkabels – over te nemen in het omgevingsplan. Dit is echter nog niet met zekerheid te stellen. Het risico bestaat dat de regels in het omgevingsplan over telecomkabels door een rechter onverbindend worden verklaard, als die rechter een andere interpretatie van artikel 1.4 Omgevingswet hanteert.

#### **Wel of geen regels stellen?**

Als het een onderwerp is dat door de Omgevingswet wordt geregeld, toets dan of lokale regels in het omgevingsplan het beste instrument zijn om het beleidsdoel (zoals geformuleerd in stap 1) te bereiken. U doet er namelijk verstandig aan om pas regels te stellen nadat duidelijk is dat er geen andere instrumenten geschikt zijn om het beleidsdoel te bereiken, zoals voorlichting, convenanten of subsidies. Het integraal afwegingskader van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (ministerie van Justitie en Veiligheid) is een middel dat kan helpen om die afweging te maken en de regelreflex te voorkomen.

## 2.2 Hebben rijk, provincie of waterschap regels gesteld?

Bij het opstellen en beheren van het omgevingsplan moet worden nagegaan of het rijk en de provincie kaders hebben gesteld. Dit kunnen bijvoorbeeld instructieregels, direct werkende regels over activiteiten of omgevingswaarden zijn. Ook de regels over activiteiten die het waterschap in de waterschapsverordening heeft opgenomen, zijn van belang.

### *Uitputtend geregeld op grond van de Omgevingswet*

Er zijn verschillende onderwerpen waarover het rijk heeft besloten om regels te stellen: via instructieregels of via rechtstreeks werkende regels. Instructieregels bieden de gemeente vaak ruimte voor een eigen afweging (zie paragraaf 2.2). Rechtstreeks werkende regels kunnen ook afwegingsruimte voor de gemeente bieden, in de vorm van een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels in het omgevingsplan. Voor milieubelastende activiteiten (hoofdstuk 2 t/m 5 Besluit activiteiten leefomgeving) heeft het rijk ervoor gekozen om maatwerkregels in principe altijd mogelijk te maken. Bij andere onderwerpen, zoals de technische bouwregels van het Besluit bouwwerken leefomgeving of de regels over beperkingengebiedactiviteiten bij rijkswateren, rijkswegen en hoofdspoorwegen, biedt het rijk die ruimte niet of alleen bij een kleine selectie van specifieke regels (zoals aanscherping van de BENG-eisen van het Bbl). De regels van het rijk over activiteiten zijn uitputtend binnen de oogmerken die het rijk met die regels behartigt. Als er geen expliciete bevoegdheid tot maatwerkregels is opgenomen in de rijksregels, dan is er geen ruimte om over dit onderwerp aanvullende of afwijkende regels te stellen in het omgevingsplan met dezelfde oogmerken als de rijksregels. Er is wel ruimte voor omgevingsplanregels met een ander oogmerk dan de uitputtende regeling op rijksniveau, bijvoorbeeld regels over houtstook in aanvulling op de regels over gebouwgebonden installaties in het Bbl. De oogmerken van de rijksregels over activiteiten zijn vastgelegd in de artikelen 4.21 t/m 4.39 van de Omgevingswet.

### *Kaders provinciale verordeningen*

Iedere provincie stelt onder de Omgevingswet één omgevingsverordening vast. De omgevingsverordening kan zowel instructieregels bevatten (over het omgevingsplan, maar ook over de waterschapsverordening of over projectbesluiten) als regels over activiteiten. Provincies hebben daarbij op grond van art. 4.2 lid 2 Omgevingswet de opdracht om alleen direct werkende regels over activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te stellen, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel kan worden behartigd. Het kader voor die instructieregels wordt geboden in art. 2.23 lid 3 Omgevingswet. Dat artikel geeft vrij nauwkeurig aan waarover de provinciale instructieregels op het omgevingsplan mogen gaan. Het doel achter de voorkeur voor provinciale instructieregels boven rechtstreeks werkende regels is dat gemeenten zo veel mogelijk integrale regels over activiteiten kunnen stellen, waarin de provinciale belangen ook zijn meegenomen. Dat bevordert de eenduidigheid van regels over activiteiten. Voor sommige onderwerpen heeft het rijk zelfs bepaald dat provincies verplicht instructieregels over het omgevingsplan in de omgevingsverordening moeten opnemen (zie afdeling 7.1 Bkl). De betreffende onderwerpen zijn het kustfundament, UNESCO-werelderfgoed en het Natuurnetwerk Nederland.

Provincies hebben geen 'model' voor hun provinciale verordeningen. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft de [Handreiking omgevingsverordening](#) opgesteld, maar die is niet bedoeld voor harmonisatie van de regels tussen provincies. De opzet en inhoud van de omgevingsverordeningen verschilt daarom flink van elkaar. Elke gemeente moet dus nagaan of de provincie instructieregels voor het gemeentelijk omgevingsplan heeft opgenomen en voor welke activiteiten de provincie direct werkende regels heeft gesteld.

In principe spelen daarbij vergelijkbare vragen als de vragen die in de volgende stap voor de rijkskaders worden besproken.

### *Afstemming met de waterschapsverordening*

Waterschappen stellen in de waterschapsverordening regels over activiteiten die van invloed zijn op oppervlaktewateren, waterkeringen en het grondwater. De gemeente zal bij het stellen van regels in het omgevingsplan ook rekening moeten houden met de regels die het waterschap heeft gesteld.

Bij verschillende onderwerpen kunnen er raakvlakken zijn tussen de regels over activiteiten van waterschappen en gemeenten, of kunnen de regels elkaar zelfs overlappen. Waterschappen stellen bijvoorbeeld regels die het bouwen van bouwwerken in de zones rond waterkeringen beperken of zelfs verbieden. En waterschappen worden, net als gemeenten, onder de Omgevingswet bevoegd om regels te stellen over lozingen van afvalwater; waterschappen stellen de regels over lozingen in oppervlaktewater, gemeenten over lozingen in de bodem en de riolering. Steeds als de gemeente of het waterschap de regels over dergelijke activiteiten wijzigt, is onderlinge afstemming nodig om te zorgen dat burgers en bedrijven niet met schurende of tegenstrijdige regels worden geconfronteerd.

Het waterschap is niet bevoegd om instructieregels te stellen over het omgevingsplan. Instructieregels kunnen alleen door het rijk en de provincies worden gesteld. Waterschappen kunnen in het nieuwe stelsel wel het omgevingsplan wijzigen via een projectbesluit voor bijvoorbeeld de versterking van een primaire waterkering. Hiervoor is instemming van de provincie vereist.

In de volgende twee stappen wordt ingegaan op de rijkskaders, eerst algemeen en daarna specifiek voor de milieubelastende activiteiten.

## 2.3 Rijkskaders

Rijksregels op grond van de Omgevingswet worden gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Omgevingsbesluit (Ob) en de Omgevingsregeling (Or). Vooral de kaders vanuit de wet en de drie eerste AMvB's zijn in deze stap relevant.

### 2.3.1 Omgevingswet

De Omgevingswet geeft het doel van het omgevingsplan: het omgevingsplan moet in ieder geval zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het omgevingsplan gaat echter niet alleen over de evenwichtige toedeling van functies aan locaties; het kan ook regels bevatten over activiteiten met een breder doel dan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.1 Omgevingswet). Die regels moeten vanzelfsprekend wel passen binnen de doelen van de wet. De Omgevingswet bevat grondslagen voor verschillende soorten regels in het omgevingsplan. Gemeenten zijn ten eerste op grond van artikel 2.11 van de wet bevoegd om omgevingswaarden vast te stellen. Voor zover het rijk of de provincie zelf al *omgevingswaarden* over een onderwerp hebben vastgesteld, kunnen gemeenten alleen aanvullende of afwijkende omgevingswaarden over dat onderwerp vaststellen als het rijk of de provincie dat expliciet hebben bepaald. Zie voor een voorbeeld daarvan art. 2.1a Bkl (omgevingswaarden richtlijn luchtkwaliteit en richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht).

Voor het *reguleren van activiteiten* bevatten hoofdstuk 4 en 5 van de Omgevingswet enkele bevoegdheden en beperkingen. In het omgevingsplan kan volgens art. 4.4 Ow worden bepaald dat een activiteit is verboden zonder voorafgaande melding. Artikel 5.1 Ow geeft de bevoegdheid om in het omgevingsplan te bepalen dat een activiteit is verboden zonder omgevingsvergunning (de binnenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit). Daarnaast kan in het omgevingsplan de bevoegdheid worden opgenomen om maatwerkvoorschriften te stellen. Daarbij kan ook worden bepaald dat met maatwerkvoorschriften of met de voorschriften van een binnenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken van de regels van het omgevingsplan.

Als de regels over een activiteit voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen (ook wel middelvoorschrift genoemd), dan biedt art. 4.7 Ow de initiatiefnemer de mogelijkheid om toestemming te vragen om een daaraan gelijkwaardige maatregel te treffen. Dat artikel biedt de gemeente de bevoegdheid om in het omgevingsplan te bepalen dat die toestemming niet is vereist, of dat er in plaats van toestemming vragen een melding moet worden gedaan. Tot slot kan de gemeente in het omgevingsplan in concrete gevallen ook verbieden dat gelijkwaardige maatregelen worden toegepast.

### 2.3.2 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Het Bkl stelt kaders aan het omgevingsplan. Het Bkl bevat de normen en instructieregels die gelden voor omgevingsplannen. Deze worden hieronder achtereenvolgens in algemene zin toegelicht.

#### Instructieregels

In het Bkl staan in hoofdstuk 5 instructieregels die bij het opstellen van een omgevingsplan moeten worden nagekomen. Het grootste deel bestaat uit instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (afdeling 5.1 Bkl). Deze instructieregels zijn van toepassing op het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet. Aan het stellen van regels in een omgevingsplan mogen geen economische motieven ten grondslag liggen die leiden tot strijd met de dienstenrichtlijn (artikel 5.1a Bkl).

Vervolgens worden voor de volgende onderwerpen instructieregels gegeven:

- Waarborgen van de veiligheid (§ 5.1.2 Bkl). Het gaat hier om de veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises. Deze instructieregels zijn gericht op het voorkomen, beperken en bestrijden ervan, op mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen (vluchten en/of schuilen) en op toegankelijkheid van het gebied voor de hulpdiensten en de mogelijkheden voor de rampbestrijding (bestrijdbaarheid en bluswatervoorzieningen). Ook mogelijke effecten op de infrastructuur horen hierbij.
- Beschermen van de waterbelangen (§ 5.1.3 Bkl). Het gaat hierbij om de gevolgen voor het beheer van watersystemen.
- Beschermen van de gezondheid en van het milieu (§ 5.1.4 Bkl).  
Dit betreft:
  - kwaliteit van de buitenlucht (§ 5.1.4.1)
  - geluid door activiteiten (§ 5.1.4.2)
  - geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (§ 5.1.4.2a)
  - geluid rond luchthavens (§ 5.1.4.3)
  - trillingen (§ 5.1.4.4)
  - slagschaduw van windturbines (§ 5.1.4.4a)
  - bodemkwaliteit (§ 5.1.4.5)
  - geur (§ 5.1.4.6)
- Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed (§ 5.1.5 Bkl). Waaronder:
  - de ladder voor duurzame verstedelijking (§ 5.1.5.4)
  - cultureel erfgoed en werelderfgoed (§ 5.1.5.5)
- Behoud van ruimte voor toekomstige functies (§ 5.1.6 Bkl).
- Behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (§ 5.1.7 Bkl).
- Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (§ 5.1.8 Bkl).

Het Bkl bevat ook instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving (afdeling 5.2 Bkl):

- omgevingsplanregels mogen de hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen niet belemmeren (art. 5.163 Bkl);
- in een omgevingsplan moet de geometrische begrenzing worden vastgelegd van beperkingengebieden rondom lokale spoorwegen binnen vervoerregio's (art. 5.164 Bkl);
- als een omgevingsplan de lozing toestaat van industrieel afvalwater op het openbaar vuilwaterriool, dat niet afkomstig is van een milieubelastende activiteit die in hoofdstuk 3 van het Bal is aangewezen, moeten daaraan bepaalde eisen worden gesteld (art. 5.165 Bkl);
- in een omgevingsplan wordt een bebouwingscontour jacht aangewezen (art. 5.165a Bkl);
- in een omgevingsplan wordt een bebouwingscontour houtkap aangewezen (art. 5.165b Bkl).

Tot slot regelt afdeling 5.3 Bkl dat voor een deel van de instructieregels ontheffing kan worden verleend door één of meer ministers.

Bij de toepassing van de instructieregels is het belangrijk om telkens het toepassingsbereik van de

instructieregels in de gaten te houden. Instructieregels van afdeling 5.1 Bkl gelden alleen voor de omgevingsplanregels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 5.1 Bkl). Het grootste deel van de Bkl-instructieregels is dus niet van toepassing op omgevingsplanregels met een ander oogmerk.

Instructieregels voor geluid door activiteiten (§ 5.1.4.2 Bkl) gelden juist voor een specifiekere toepassingsbereik. Deze paragraaf is van toepassing op het toelaten van 'een activiteit, anders dan het wonen' (art. 5.55 Bkl). De regeling in deze paragraaf ziet niet toe op het geluid afkomstig van wonen. Dit wordt net als onder het voorheen geldende recht overgelaten aan het eigen inzicht van de gemeente. De gemeente kan uit eigen beweging wel regels stellen in het omgevingsplan over het geluid door activiteiten in of bij de woning.<sup>1</sup> Denk bijvoorbeeld aan hard muziekgeluid. Over de onderwerpen waarvoor het Bkl geen instructieregels heeft opgenomen (onderwerpen die buiten het toepassingsbereik van de instructieregels vallen) is de gemeente vrij om regels te stellen, mits dat past binnen de andere kaders natuurlijk.

Het rijk hanteert verschillende typen instructieregels, die meer of minder afwegingsruimte bieden:

- 1. Betrekken bij:** de gemeente moet aandacht schenken aan feiten of verwachtingen over feiten, maar heeft daarbij veel keuzeruimte;
- 2. Rekening houden met:** deze formulering stuurt inhoudelijk de belangenafweging; als de gemeente daar goede redenen voor heeft, is afwijken gemotiveerd toegestaan;
- 3. In acht nemen of een vergelijkbare dwingende formulering:** de gemeente moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de achterliggende norm houden.

Een belangrijke verbeterdoelstelling van de Omgevingswet is dat decentrale overheden meer bestuurlijke afwegingsruimte krijgen. Deze afwegingsruimte is in de instructieregels van het Bkl vormgegeven door voor een aantal thema's (geluid, geur en trillingen) standaardwaarden en grenswaarden op te nemen. Overname van de standaardwaarde kan in beginsel zonder aanvullende motivering. Gebruikmaking van de ruimte tussen standaard- en grenswaarde vergt wel een aanvullende motivering. Samenvattend is de afwegings- of beslissingsruimte afhankelijk van:

1. het type instructieregel (zie hierboven);
2. de aard van de norm (open of gesloten); en
3. flexibiliteitsopties die binnen de instructieregel worden geboden.

Voor de meeste thema's waarvoor het Bkl instructieregels bevat geldt het type 'rekening houden met' in combinatie met de hoofdnorm van 'aanvaardbaarheid', bijvoorbeeld bij geur, geluid en externe veiligheid. In het algemeen geldt dat voldaan wordt aan de aanvaardbaarheidseis uit art. 5.59 Bkl (voor geluid) als gebruik wordt gemaakt van de standaardwaarden van het Bkl. Voor geluid geldt een standaardwaarde in de dagperiode van 45 dB(A). De praktijk wijst uit dat lang niet altijd aan deze standaardwaarde kan worden voldaan. Artikel 5.66 Bkl biedt de mogelijkheid om in dat geval een hogere waarde vast te stellen. Dit vergt wel een goede motivering, waarbij in de kern moet worden uitgelegd waarom sprake is van goede balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Daarbij moet niet alleen naar de thematische normwaarde worden gekeken, maar ook naar cumulatie (andere vormen van geluid en andere vormen van hinder, zoals lucht, geur, maar ook omgevingskwaliteit). Daarnaast biedt het Bkl nog een aantal flexibiliteitsopties. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk om de plaats waar de waarden gelden aan te passen. En ook een regeling zonder geluidwaarden, maar met andere regels die binnen het betreffende gebied zorgen voor een aanvaardbaar geluidniveau, is ook toegestaan (art. 5.71 Bkl). Denk bijvoorbeeld aan de regel dat het laden en lossen van voertuigen alleen inpandig plaatsvindt.

De systematiek van het Bkl ziet er voor de thema's geluid (door activiteiten en door (spoor)wegverkeer), geur, externe veiligheid en trillingen schematisch als volgt uit (zie afbeelding 2.1 t/m 2.3).

<sup>1</sup> Pagina 352 NvT Bkl.

Figuur 2.1 Schematische weergave afwegingsruimte geluid door activiteiten

<b>Geluidhinder</b>			
<b>Toepassingsbereik:</b>			
-Toelaten van een activiteit, anders dan wonen, die geluid veroorzaakt op een geluidgevoelig gebouw -Toelaten van een geluidgevoelig gebouw			
<b>Hoofdnorm (naast "rekening houden met" art. 5.59 lid 1):</b> Geluid op geluidgevoelige gebouwen is aanvaardbaar (art. 5.59 lid 2)			
<b>Anders dan door specifieke activiteiten</b>			
<b>Route 1: aanvaardbaar door overnemen waarden (art. 5.64 lid 1)</b>		<b>Route 2: flexibiliteitsopties (art. 5.64 lid 2)</b>	
5.65	Standaardwaarden en grenswaarden	5.66	Hogere waarden tot aan grenswaarden uit tabel 5.66 opnemen of lagere waarden. Ook andere waarde (lid 1).
		5.67	Maximaal geluidniveau in de dagperiode bepalen
		5.68	Waarden niet laten gelden bij festiviteiten
		5.69	Afwijken van waar waarden gelden
		5.70	Geen waarden vaststellen
		5.71	Andere regels in plaats van de waarden stellen
<b>Door windturbines en windparken</b>			
<b>Route A: Aanvaardbaar door overnemen waarden (art. 5.75 lid 1)</b>		<b>Route B: Flexibiliteitsoptie (art. 5.75 lid 2)</b>	
5.74 lid 1	Standaardwaarden	5.74 lid 2	Hogere of lagere waarden (lagere gelet op cumulatie of bijzondere aard)
<b>Door (civiele of militaire) buitenschietsbanen en militaire springterreinen</b>			
<b>Route I: Aanvaardbaar door overnemen waarden (art. 5.77 lid 1)</b>		<b>Route II: Flexibiliteitsoptie (art. 5.77 lid 2)</b>	
5.76 lid 2	Standaardwaarden	5.76 lid 3	Hogere waarde voor militaire schietbanen en springterreinen; lagere waarde voor civiele schietbanen



Figuur 2.2 Schematische weergave afwegingsruimte geur door activiteiten

<b>Geurhinder</b>					
<b>Toepassingsbereik:</b>					
-Toelaten van een activiteit, anders dan wonen, die geur veroorzaakt op een geurgevoelig gebouw -Toelaten van een geurgevoelig gebouw					
<b>Hoofdnorm (naast "rekening houden met" art. 5.92 lid 1):</b> Geur op geurgevoelige gebouwen is aanvaardbaar (art. 5.92 lid 2)					
<b>Door het exploiteren van zuiveringstechnische werken</b>					
<b>Route 1: Aanvaardbaar door overnemen waarden</b>			<b>Route 2: flexibiliteitsopties (art. 5.99 lid 2)</b>		
5.100 lid 1	Grenswaarden		5.100 lid 2	Hogere waarde tot aan grenswaarde bij onherroepelijk toegelaten geuremissies (voor 1 februari 1996)	
			5.101	Lagere waarde gelet op aard of locatie of cumulatie	
			5.102	Hogere waarde bij zwaarwegende maatschappelijke belangen	
			5.103	Geen waarde bij onherroepelijk toegelaten geuremissies (voor 1 januari 2011)	
<b>Door het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf</b>					
<b>Route A: Aanvaardbaar door overnemen waarden (art. 5.106 lid 1)</b>		<b>Route B: Flexibiliteitsopties (art. 5.106 lid 2 en 5.106a lid 1)</b>		<b>Route C: Flexibiliteitsopties (art. 5.106 lid 3 en 5.106a lid 3)</b>	
5.109 lid 1 of 5.109a of 5.110 of 5.111; en 5.116	Standaard-waarden bij geuremissiefactor	5.106 lid 2	Kleinere afstand dan 5.116, mits geur of aantal landbouwhuisdier en niet toeneemt	5.109 lid 2 of lid 3	Lagere of hogere waarde
				5.117	Hogere waarde of kleinere afstand bij zwaarwegende belangen
5.112 lid 1 of 5.115; en 5.116	Afstanden zonder geuremissiefactor	5.106a lid 2	Kleinere afstand dan 5.112 lid 2 of 5.115 of 5.116, mits aantal landbouwhuisdier en niet toeneemt	5.112 lid 2 of lid 3	Kleinere afstand
				5.117	Hogere waarde of kleinere afstand bij zwaarwegende maatschappelijke belangen
<b>Door andere agrarische activiteiten</b>					
<b>Route I: Aanvaardbaar door overnemen waarden</b>			<b>Route II: Flexibiliteitsoptie (art. 5.77 lid 2)</b>		
5.120, 5.121,	Afstanden	5.127	Kleinere afstand		
5.126	Kleinere afstand bij eerbiedigende werking				

Figuur 2.3 Schematische weergave afwegingsruimte trilling door activiteiten

<b>Trillinghinder</b>			
<b>Toepassingsbereik:</b>			
-Toelaten van een activiteit, anders dan wonen, die trillingen veroorzaakt op trillinggevoelige ruimten in een trillinggevoelig gebouw -Toelaten van een trillinggevoelig gebouw			
<b>Hoofdnorm (naast "rekening houden met" art. 5.83 lid 1):</b> Trillingen in trillinggevoelige ruimten zijn aanvaardbaar (art. 5.83 lid 2)			
<b>Door activiteiten</b>			
<b>Route 1: Aanvaardbaarheid door</b>		<b>Route 2: Flexibiliteitsopties (art. 5.86 lid 2)</b>	
5.87 lid 1	Standaardwaarden continue trillingen	5.87 lid 3	Hogere waarde bij reeds toegestane continue trillingen
		5.87a lid 3	Hogere waarde bij reeds toegestane herhaald voorkomende trillingen
5.87a lid 1	Standaardwaarden herhaald voorkomende trillingen	5.88	Lagere of hogere waarden (hogere bij activiteiten op een bedrijventerrein tot aan grenswaarde vermenigvuldigd met 1,8)
		5.89	Hogere waarden dan standaardwaarde en grenswaarden bij zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen

Geur door activiteiten (anders dan door agrarische activiteiten en zuiveringstechnisch werk) is een voorbeeld van een thema waarvoor geen standaardwaarden met bandbreedte zijn opgenomen in het Bkl. Er geldt slechts dat de geur door een activiteit op een geurgevoelig gebouw aanvaardbaar moet zijn (artikel 5.92, tweede lid). Met andere woorden, het is volledig aan de gemeente om de “aanvaardbaarheidseis” zelf in te vullen. Vaak zijn hiervoor al bestaande beleidsregels aanwezig. Ook voor aanvaardbaarheid van geur spelen elementen voor de motivering zoals die uit bestaande jurisprudentie volgen een rol.

### **Omgevingswaarden**

Het Bkl stelt enerzijds regels over het opnemen van omgevingswaarden in het omgevingsplan, en anderzijds regels over de doorwerking van omgevingswaarden van het rijk naar de regels over activiteiten in het omgevingsplan.

Op de eerste plaats worden in hoofdstuk 2 van het Bkl een aantal eisen gesteld aan omgevingswaarden in het omgevingsplan. Zo bepaalt artikel 2.0 Bkl dat als in een omgevingsplan omgevingswaarden worden vastgesteld, deze moeten berusten op onderzoek verricht door een onafhankelijke deskundige (art. 2.0 lid 1 Bkl). De hoofdregel van art. 2.11 van de Omgevingswet is dat als het rijk of de provincie over een onderwerp omgevingswaarden hebben gesteld, de gemeente daarover geen omgevingswaarden meer mag stellen. Bij enkele rijksomgevingswaarden die in het Bkl worden gesteld, bepaalt het Bkl dat in een omgevingsplan in afwijking hiervan wel aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kunnen worden gesteld, zoals eerder in deze paragraaf vermeld.

Op de tweede plaats werkt een deel van de rijksomgevingswaarden door naar het omgevingsplan via instructieregels: bij het vaststellen van een omgevingsplan moeten die omgevingswaarden in acht worden genomen. Zie bijvoorbeeld artikel 5.50 Bkl over luchtkwaliteit en wegtunnels of auto(snel)wegen.

### **2.3.3 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)**

Bij het opstellen van een omgevingsplan moet rekening worden gehouden met algemene, direct werkende regels uit het Bal en het Bbl voor activiteiten en bouwwerken. Daarvoor moet eerst de afbakening worden gemaakt tussen onderwerpen waarvoor het Bal of Bbl wel of geen regels stellen.

#### **Bal of Bbl stellen geen regels**

Als het Bal of Bbl voor een bepaalde activiteit geen regels stellen, heeft de gemeente in principe de beleidsvrijheid om in het omgevingsplan daar zelf regels over te stellen. Daarbij gelden uiteraard grenzen:

- het moet de fysieke leefomgeving betreffen;
- als het al uitputtend geregeld is in wetgeving die niet opgaat in de Omgevingswet, kan het niet in het omgevingsplan geregeld worden, tenzij het met een ander oogmerk gebeurt;
- de instructieregels van het Bkl kunnen bepalen dat voor een bepaald onderwerp regels moeten worden gesteld in het omgevingsplan en daarbij ook hoe – denk aan het hiervoor genoemde onderwerp geluid.

#### **Bal of Bbl toepassingsbereik**

Bij het bepalen van de afbakening tussen Bal/Bbl en omgevingsplan moet goed op het toepassingsbereik van de desbetreffende Bal- en Bbl-regels worden gelet. Een hoofdstuk, afdeling of paragraaf van het Bal of Bbl begint vaak met een artikel met het toepassingsbereik. Daar wordt het onderwerp (bepaalde activiteiten of bepaalde bouwwerken) ingekaderd. Vaak worden daarbij ook weer uitzonderingen aangegeven. Vervolgens worden ook de oogmerken aangegeven waar de regels op gericht zijn. Ook de oogmerken bepalen het toepassingsbereik van de desbetreffende regels. Buiten het toepassingsbereik van de Bal- en Bbl-regels heeft de gemeente in principe de beleidsvrijheid om in het omgevingsplan voor een onderwerp zelf regels voor te stellen. Als het Bal of Bbl een bepaald oogmerk dus niet regelen, dan kan de gemeente zelf regels stellen voor dat oogmerk, over dezelfde activiteiten die al in het Bal of Bbl zijn geregeld.

### Voorbeeld milieubelastende activiteiten

Het Bal gaat alleen over milieubelastende activiteiten die in hoofdstuk 3 zijn aangewezen. Dit is een belangrijke beperking van de reikwijdte van de regels over milieubelastende activiteiten, die afwijkt van de systematiek die voor inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer werd gehanteerd.

Milieubelastende activiteiten die niet aangewezen zijn in hoofdstuk 3 van het Bal, kunnen door de gemeente worden geregeld.

Artikel 2.2 van het Bal bevat de oogmerken waarop de regels over milieubelastende activiteiten in het Bal zijn gericht. Tot de belangen waarvoor het Bal regels over milieubelastende activiteiten bevat, behoren niet de milieugevolgen van het vervoer van werknemers, bezoekers of goederen van en naar de activiteit. Dat belang kan de gemeente dus behartigen in het omgevingsplan, ook voor de activiteiten die wel in hoofdstuk 3 van het Bal zijn aangewezen als milieubelastende activiteit.

### Maatwerkregels

Als het Bal of Bbl voor bepaalde activiteiten of bouwwerken wel regels stellen, is het mogelijk dat er maatwerkregels kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan, bijvoorbeeld om cumulatie van de gevolgen van effecten van Bal-activiteiten te beperken. Maatwerkregels zijn gebiedsgerichte algemene regels in het omgevingsplan waarmee wordt afgeweken van Bal- of Bbl-regels of waarmee een nadere invulling of concretisering wordt gegeven van Bal- of Bbl-regels. Bij de regels uit het Bal is generiek maatwerk mogelijk, tenzij er specifieke uitzonderingen worden aangegeven. Bij de regels in het Bbl is dat andersom: maatwerkregels zijn alleen mogelijk als dat specifiek wordt toegestaan, zoals bij de eisen aan Bijna Energie Neutraal Bouwen (BENG). Als maatwerkregels mogelijk zijn, geven Bal en Bbl aan binnen welke grenzen daarmee kan worden afgeweken of nader worden ingevuld ten opzichte van de Bal-/Bbl-regels.

### Maatwerkvoorschriften

De gemeente heeft op grond van het Bal en Bbl vaak ook de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Maatwerkvoorschriften landen niet in het omgevingsplan, maar zijn afzonderlijke besluiten die gericht zijn tot één initiatiefnemer. Toch zijn ook verleende maatwerkvoorschriften van belang bij het opstellen van het omgevingsplan. In ieder geval moet de gemeente, bij het beoordelen of maatwerkregels zullen worden gesteld, ook nagaan of over het betreffende onderwerp al eerder maatwerkvoorschriften zijn gesteld. Die maatwerkvoorschriften kunnen mogelijk worden geïntegreerd in de maatwerkregels, en dan (na inwerkingtreding van de wijziging van het omgevingsplan) worden ingetrokken. Met name als er voor een bepaald onderwerp in het verleden veel maatwerkvoorschriften zijn gesteld, is het aan te raden om te bekijken of maatwerkregels in het omgevingsplan niet tot een evenwichtiger en toekomstbestendiger resultaat kunnen leiden.

#### 2.3.4 Rijkskaders voor milieubelastende activiteiten

Voordat wordt ingegaan op de Rijkskaders voor milieubelastende activiteiten, wordt eerst het nieuwe begrip 'milieubelastende activiteit' (mba) toegelicht. Daarbij wordt ook ingegaan op de manier waarop het begrip mba in het Bal en het Bkl wordt gehanteerd en hoe het in het omgevingsplan gehanteerd kan worden.

### Milieubelastende activiteit

Het begrip 'milieubelastende activiteit' (mba) is als volgt gedefinieerd in de bijlage bij artikel 1 van de Omgevingswet:

*"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".*

Het gaat dus om alle activiteiten die enig negatief effect op het milieu kunnen hebben, met uitzondering van 'directe lozingen' en wateronttrekkingsactiviteiten. Het is een breder begrip dan het begrip 'inrichting' uit het oude milieurecht. Er vallen ook niet-bedrijfsmatige activiteiten, niet-plaatsgebonden activiteiten en tijdelijke activiteiten onder het mba-begrip.

Het Bal wijst in hoofdstuk 3 een aantal mba's aan waarvoor het rijk algemene regels stelt. Deze mba's noemen we hierna 'Bal-mba's'. Ook in het omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen over

mba's. Zie bijvoorbeeld afdeling 22.3 van de bruidsschat, zoals opgenomen in hoofdstuk 7 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De bruidsschat wordt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel van het tijdelijke deel van elk gemeentelijk omgevingsplan. Deze afdeling 22.3 is getiteld 'Milieubelastende activiteiten' en bevat gemeentelijke regels over mba's.

Het Bkl bevat in hoofdstuk 5 onder andere instructieregels voor het omgevingsplan over milieu-aspecten, zoals geluid, geur en trillingen. De Bkl-regels spreken daarbij van 'activiteiten'. Uit de Nota van toelichting van het Bkl blijkt dat daarmee 'milieubelastende activiteiten' worden bedoeld.

#### *Regels voor mba's in het Bal en omgevingsplan*

In de nota van toelichting van het Bal wordt duidelijk aangegeven dat in het Bal een beperkte set milieubelastende activiteiten wordt aangewezen, namelijk die mba's waarvoor het rijk regels stelt. Voor de overige milieubelastende activiteiten kunnen op decentraal niveau regels worden gesteld, dus in de provinciale omgevingsverordening of in het gemeentelijke omgevingsplan. Voor een deel heeft dit plaatsgevonden in de eerder genoemde bruidsschat, waarmee bij wijze van overgangsrecht regels over mba's zijn opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit betreft de regels die vroeger in het Activiteitenbesluit milieubeheer waren opgenomen maar die het rijk in het Bal niet meer laat terugkomen. Bij de omzetting van het tijdelijke deel van het omgevingsplan naar het nieuwe deel van het omgevingsplan mag de gemeente zelf bepalen welke regels over mba's in het plan worden opgenomen (binnen de kaders die onder andere de instructieregels van het Bkl bieden).

Wat in de praktijk verwarring op kan roepen is dat er op grond van artikel 5.1 van de Omgevingswet vergunningplichten bestaan voor mba's en vergunningplichten voor 'omgevingsplanactiviteiten'. Mba-vergunningplichten worden in het Bal aangewezen. Vergunningplichten in een omgevingsplan of voor een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan worden in artikel 5.1 van de Omgevingswet aangeduid als 'omgevingsplanactiviteiten' (opa's). Het staat de gemeente vrij om de term "milieubelastende activiteit" ook in het omgevingsplan te gebruiken. In de geconsolideerde staalkaart is een andere term gekozen: activiteit met gebruiksruimte. Met deze term wordt beter tot uitdrukking gebracht dat de regels over die activiteit niet alleen met een milieu-oogmerk zijn gesteld, maar ook met de meer planologische oogmerken zoals het beschermen van omwonenden of andere groepen die last kunnen hebben van de gevolgen van de activiteit (zoals geluid, geur of trillingen). Dat zijn activiteiten die gebruiksruimte nodig hebben met het oog op een evenwichtige toedeling van locaties (zie ook par. 3.2)

Bijlage 1 bevat een nadere typering van milieuregels in het omgevingsplan.

#### *Niet bedrijfsmatige activiteiten*

De milieuregels in het omgevingsplan hoeven zich in principe niet te beperken tot bedrijfsmatige activiteiten zoals in het voormalige inrichtingenbegrip. Een omgevingsplan kan ook regels stellen voor activiteiten die niet bedrijfsmatig zijn en in een particuliere setting plaatsvinden, denk aan houtstook en muzieklawaai in een woning. Daarnaast kan een omgevingsplan ook regels stellen voor activiteiten die niet op een vaste plek plaatsvinden, die in de openbare ruimte plaatsvinden of die slechts voor korte tijd ergens plaatsvinden. Van oudsher doen gemeenten dit ook al in de APV (bijvoorbeeld de bepalingen over geluidoverlast).

#### *Instructieregels Bkl voor mba's*

In het Bkl worden instructieregels gegeven voor onder andere geluid, trillingen en geur. Deze instructieregels gelden voor (milieubelastende) activiteiten, maar niet voor de activiteit wonen. De instructieregels zijn wel van toepassing op beroepen/bedrijven aan huis.

Dat de Bkl-instructieregels niet voor de activiteit wonen gelden, en dus ook niet voor hobby's, neemt niet weg dat de gemeente beleidsvrijheid heeft om in het omgevingsplan voor dergelijke activiteiten wel milieuregels te stellen. Deze nieuwe mogelijkheid onder de Omgevingswet is uitgewerkt in de geconsolideerde staalkaart, onder andere in de regels over het woongebied.

### **Afbakening Bal en omgevingsplan voor mba's**

In hoofdstuk 3 van het Bal worden steeds bepaalde activiteiten aangewezen als een mba waarop het Bal van toepassing is. Bij deze aanwijzing worden vaak twee uitzonderingen gemaakt: de desbetreffende activiteiten vallen niet onder de aanwijzing als ze door een huishouden worden uitgevoerd en/of de desbetreffende activiteiten vallen niet onder de aanwijzing als ze bij een beroep of bedrijf aan huis worden uitgevoerd. In de regels van de geconsolideerde staalkaart over het woongebied zijn als voorbeeld activiteiten door een huishouden of bij een beroep of bedrijf aan huis geregeld. Over het algemeen is het Bal daarvoor dus niet van toepassing. Daarmee zijn het activiteiten waarbij het aan de gemeente is om daar wel of niet regels voor te stellen in het omgevingsplan, rekening houdend met de instructieregels van het Bkl.

In de regels van de geconsolideerde staalkaart over het bedrijventerrein zijn juist wel regels opgenomen die ook van toepassing zijn op Bal-mba's. Bal-mba's zullen immers vaak op een bedrijventerrein zijn gevestigd en produceren geluid, geur en/of trillingen. Feitelijk zijn de regels in de staalkaart – als ze van toepassing zijn op een Bal-mba – maatwerkregels in de zin van artikel 2.12 Bal. Dat is niet expliciet in de regels benoemd en dat is ook niet nodig. Dezelfde regel kan van toepassing zijn op een activiteit die niet onder het Bal valt en op een activiteit die wel onder het Bal valt. In het eerste geval is het geen maatwerkregel, in het tweede geval wel.

### **Afbakening Bbl en omgevingsplan voor mba's**

Voor mba's is de afbakening met het Bbl in de geconsolideerde staalkaart alleen relevant voor de activiteit houtstook aan huis. Het regelen van deze activiteit in een omgevingsplan is een nieuwe mogelijkheid. Onder het huidige milieurecht (en bouwrecht) blijken er geen goede mogelijkheden te zijn om milieuregels voor houtstook te stellen (het vindt immers niet plaats binnen een inrichting). Er is echter in bepaalde situaties wel sprake van overlast en gezien de aanzienlijke uitstoot van fijnstof is ook gezondheidsschade een reëel effect. Op dit moment wordt hier nieuw beleid voor ontwikkeld, onder meer op rijksniveau. Een gemeente die op het beperken van de hinder of gezondheidsschade door houtstook zou willen sturen met regels heeft hiervoor vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet met het omgevingsplan een geschikt instrument.

In het Bbl zijn enkele regels opgenomen die betrekking hebben op de rookgassen van verbrandingstoestellen (zie art. 4.138 Bbl). Het toepassingsbereik hiervan is beperkt tot de aanleg van verbrandingstoestellen en ook de oogmerken zijn beperkt. Over de *aanleg* van kachels en open haarden kan een gemeente in een omgevingsplan geen afwijkende of aanvullende maatwerkregels opnemen. Wel kan de gemeente in een omgevingsplan regels stellen over het *gebruik* van kachels en open haarden. Het oogmerk is dan het beschermen van de gezondheid van omwonenden (en van het milieu). Zie hierover ook de brief van de Minister van IenW met "Antwoorden op vragen over tiende rapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit", met name antwoord 6 en 7.<sup>2</sup>

## **2.4 Lokale verordeningen met betrekking op de fysieke leefomgeving**

Naast de kaders van het rijk en de provincie is het van belang om na te gaan wat in de gemeentelijke verordeningen is opgenomen. Als de regels van een verordening geheel of gedeeltelijk passen binnen de reikwijdte van de Omgevingswet, moet worden bekeken of de regels moeten of kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan (art. 2.1 Omgevingsbesluit). Die afweging moet bij het wijzigen van het omgevingsplan (in het wijzigingsbesluit) worden gemotiveerd en de resultaten ervan worden in de regels en de toelichting verwerkt.

### **Wat moet, mag en niet mag in omgevingsplan**

De reikwijdte van het omgevingsplan wordt ingegeven door de artikelen 2.4 en 2.7 van de Omgevingswet en 2.1 van het Omgevingsbesluit. Er is sprake van een driedeling van regels:

- Regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn het kappen van bomen of het maken van uitritten naar openbare wegen.

2 [Brief van de Minister van IenW.](#)

- Regels die gaan over de handhaving van de openbare orde, bevoegdheden van de burgemeester of over 'geldzaken' van de gemeente (zoals lokale belastingen en heffingen), **mogen niet** in het omgevingsplan worden opgenomen.
- Andere regels, waaronder regels over activiteiten die effecten kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, **mogen** in het omgevingsplan worden opgenomen, maar dat is niet verplicht. Steeds moet daarbij gecontroleerd worden of de betreffende regels van de verordening voortvloeien uit een uitputtend bedoelde andere wet. Volgens art. 1.4 Omgevingswet is de wet niet van toepassing op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld. Voor die onderwerpen mag het omgevingsplan dan ook geen regels bevatten. De betreffende verordening zal dus buiten het omgevingsplan moeten blijven bestaan (maar zie ook de nuancering in paragraaf 2.1). Dat kan tot gevolg hebben dat een onderwerp op twee plekken wordt geregeld: zowel in het omgevingsplan als in een verordening.

Het advies is om bij elk van de lokale verordeningen deze stap van het beslisschema te doorlopen (zie de Handreiking verordeningen en het omgevingsplan). Na het doorlopen daarvan weet u of het onderdeel in het omgevingsplan moet, of kan worden opgenomen, of juist niet.

NB art. 22.4 Omgevingswet bepaalt dat tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip artikel 122 van de Gemeentewet en de artikelen 28 en 34, eerste lid, tweede zin, van de Wet algemene regels herindeling niet van toepassing zijn. Tot die tijd mogen gemeenten verordeningen vaststellen die regels over de fysieke leefomgeving bevatten. Het koninklijk besluit markeert het einde van de transitieperiode. Vanaf dat tijdstip worden regels over de fysieke leefomgeving die op grond van artikel 2.1 Omgevingsbesluit in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, alleen nog in het omgevingsplan gesteld.

## 2.5 Bevat de bruidsschat regels over dit onderwerp?

Ook de bruidsschat kan regels bevatten die raken aan de onderwerpen in de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan. In dat geval kan (of moet) een deel van de bruidsschat worden omgezet van het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

De eerste versie van de bruidsschat is opgenomen in hoofdstuk 7 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De bruidsschat wordt, voordat deze in de omgevingsplannen wordt geplaatst, nog gewijzigd door de aanvullingsbesluiten voor bodem en geluid en de Verzamel-AMvB Omgevingswet 2022. De definitieve versie van de bruidsschat is in geconsolideerde vorm beschikbaar op de website van het Informatiepunt Leefomgeving.<sup>3</sup>

Het rijk plaatst de bruidsschat in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan. Dat zorgt ervoor dat gemeenten alle ruimte hebben om de opbouw van het omgevingsplan zelf te kiezen, zonder last te hebben van de bruidsschatregels. Gemeenten moeten voor het einde van de transitieperiode een keuze maken wat zij met de bruidsschatregels willen doen: schrappen, aanpassen of ongewijzigd behouden. Bij het aanpassen of behouden van bruidsschatregels worden deze overgezet naar een andere plek in het omgevingsplan (in de structuur van het casco zal dat meestal hoofdstuk 5 zijn). Gedurende de transitieperiode zal hoofdstuk 22 van het omgevingsplan steeds leger worden, totdat de gehele bruidsschat is omgezet of geschrapt.

Niet alle bruidsschatregels kunnen ongewijzigd in stand blijven. Een aantal regels over milieubelastende activiteiten in afdeling 22.<sup>3</sup> voldoet niet aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit speelt met name bij de onderwerpen geluid, geur en trillingen in de bruidsschat. Vanwege de nieuwe beleidskeuzes die het rijk heeft gemaakt in de instructieregels over deze onderwerpen, sluiten de bestaande regels van het Activiteitenbesluit (die beleidsneutraal in de bruidsschat zijn overgenomen) niet goed aan op de instructieregels. Op de website van IPLO is een

<sup>3</sup> Zie [definitieve versie van de bruidsschat](#).

overzicht beschikbaar van de verhouding tussen de bruidsschatregels en de instructieregels van het Bkl.<sup>4</sup>

Vaak kunnen regels uit de bruidsschat worden verduidelijkt door ze gebiedsspecifiek te maken. Als dat het geval is betreft u deze regels bij de uitwerking in stap 3 en hevelt u dat deel van de bruidsschat over naar het definitieve omgevingsplan.

Aan het einde van deze stap zijn de kaders en afwegingsruimte voor een wijziging van het omgevingsplan in beeld. Dat is een belangrijk deel van gebiedsbeschrijving deel B:

### Gebiedsbeschrijving deel B

1. *Wettelijke kaders (rijk, provincie en waterschap)*
2. *Normen en bandbreedtes (afwegingsruimte)*
3. *Mogelijk variant (met eventuele onderscheid in deelgebieden)*
4. *Instelling van het mengpaneel*

## 2.6 Mogelijke varianten en voorkeuren

Nadat alle kaders in beeld zijn gebracht en is geïnventariseerd welke onderwerpen uit de verordeningen en de bruidsschat worden meegenomen in de wijziging van het omgevingsplan, kan de gemeente varianten voor de regeling in het omgevingsplan inventariseren en bepalen welke variant de voorkeur heeft. Dit is ook een belangrijke stap in de milieueffectrapportage. Een van de hoofdoelen van een MER is: verkennen hoe ambities of doelstellingen kunnen worden behaald. Dit heet in MER-termen het 'alternatievenonderzoek': doelbereik en de milieueffecten van het voornemen én van alternatieven worden in beeld gebracht en met elkaar vergeleken. Dit is een creatieve en iteratieve fase van het onderzoek. Het resultaat van deze stap is een beschrijving van mogelijke oplossingsrichtingen waarbij zowel kansen worden benut, als noodzakelijke keuzes inzichtelijk worden - zo nodig gespecificeerd per deelgebied. Dit biedt de noodzakelijke ingrediënten voor de besluitvorming. In de toelichting bij de geconsolideerde staalkaart voor het onderdeel transformatiegebied is dit als voorbeeld uitgewerkt.

Alternatieven en varianten zijn op verschillende manieren in te richten:

- Alternatieven voor een concreet initiatief.
- Hoeken van het speelveld: onderzoeken wat er gebeurt als een ambitie maximaal wordt doorgevoerd. Dit kun je doen voor bijvoorbeeld 'maximaal groen' of 'maximaal bereikbaar'.
- Variaties per ambities: wat zijn de milieueffecten als de ambitie minimaal, gemiddeld of maximaal wordt ingevuld? Hierbij kan de gemeente per ambitie een keuze maken.
- Bandbreedte: uitgaan van een range voor bijvoorbeeld woningen, voorzieningen en vierkante meters bedrijfsoppervlak.
- Mate van sturen: wat willen we vooraf bepalen en waar is ruimte voor flexibiliteit. Hierbij kan onderzocht worden of doelen haalbaar zijn met een beperkt aantal regels en flexibele normen of dat er (lokaal) meer regels en voorwaarden nodig zijn.

Voorbeelden voor het in beeld brengen van alternatieven zijn opgenomen in paragraaf 3.4 van de Handreiking milieueffectrapportage voor omgevingsplannen.

Met deze stap is het derde onderdeel van de gebiedsbeschrijving deel B ingevuld:

### Gebiedsbeschrijving deel B

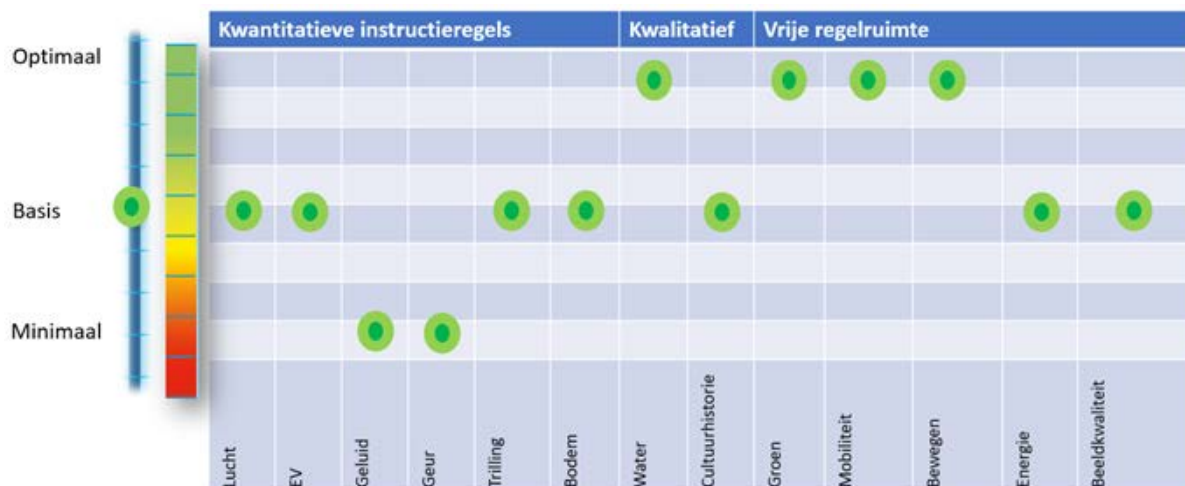
1. *Wettelijke kaders (rijk, provincie en waterschap)*
2. *Normen en bandbreedtes (afwegingsruimte)*
3. *Mogelijk variant (met eventuele onderscheid in deelgebieden)*
4. *Instelling van het mengpaneel*

4 Zie [website van IPLO](#).

## 2.7 Instellen van het mengpaneel

Het mengpaneel geeft in één beeld weer welke kwaliteit per onderdeel van de fysieke leefomgeving wordt nagestreefd en wat de integrale na te streven kwaliteit is (op gebiedsniveau). Het vormt tevens een waarborg en motivering dat de doelen voor het gebied worden gehaald en daarmee dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De systematiek van het mengpaneel is niet nieuw, maar is reeds geïntroduceerd en uitvoerig beschreven in de Nota van Toelichting van het Bkl. Per gebiedstype kan een zogenaamd milieukwaliteitsprofiel (= mengpaneel) worden opgesteld. Dit maakt het mogelijk om de integrale gebiedskwaliteit in beeld te brengen. Er worden daarbij drie ambitieniveaus onderscheiden: minimaal, basis en optimaal. De onderstaande afbeelding geeft een voorbeeld van de keuzes die de gemeente voor de verschillende thema's kan maken en daarmee hoe het mengpaneel voor de fysieke leefomgeving is ingesteld.



Figuur 2.4 Toelichting mengpaneel

### Toelichting mengpaneel

#### Instructieregels / vrije regelruimte

In het mengpaneel wordt onderscheid gemaakt tussen onderwerpen waarvoor instructieregels gelden (opgenomen in hst 5 Bkl) en onderwerpen waarvoor dat niet geldt. Deze laatste categorie wordt aangeduid als vrije regelruimte. Een tweede onderscheid is dat tussen kwantitatieve en kwalitatieve instructieregels. Geluid is een typisch voorbeeld van een kwantitatieve instructieregel, waarbij concreet in dB(A) wordt aangegeven wat een aanvaardbaar geluidniveau is. Van de kwantitatieve instructieregels moeten de kwalitatieve instructieregels worden onderscheiden. Voor het onderwerp water geldt bijvoorbeeld dat 'rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het waterbeheer' en voor nieuwe stedelijk ontwikkeling geldt dat rekening wordt gehouden met de 'behoefte'. De instructieregels bevatten voor deze onderwerpen geen concrete, meetbare, eenheden wanneer hieraan voldaan wordt. De gemeente moet motiveren (aan de hand van beleid) welke keuze voor deze kwalitatieve instructieregels wordt gemaakt.

#### Onderverdeling in deelonderwerpen

Voor de meeste onderwerpen geldt dat een verdere onderverdeling in deelonderwerpen wenselijk en nodig is. Nodig, omdat de instructieregels in het Bkl ook uitgaan van een dergelijke onderverdeling. Geluid wordt bijvoorbeeld onderverdeeld in 'geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen' en 'geluid door activiteiten, anders dan door specifieke activiteiten'. Onder specifieke activiteiten worden windturbines en schietbanen verstaan. In de onderstaande tabel is aangegeven welke deelonderwerpen kunnen worden onderscheiden. Daarbij opgemerkt dat per gebiedstype moet worden geïventariseerd welke (deel)onderwerpen van toepassing zijn. Er kunnen onderwerpen afvallen of juist worden toegevoegd.



Tabel 2A: Onderwerpen en deelonderwerpen

Onderwerp	Deelonderwerp
Lucht	<ul style="list-style-type: none"> <li>Luchtkwaliteit</li> </ul>
Externe veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plaatsgebonden risico</li> <li>Groepsrisico</li> </ul>
Geluid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geluidbelasting wegverkeer en spoorwegverkeer</li> <li>Geluid door activiteiten</li> </ul>
Geur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geurhinder</li> </ul>
Trillingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trillingen door activiteiten</li> </ul>
Bodem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bodemkwaliteit (milieukundig)</li> </ul>
Water	<ul style="list-style-type: none"> <li>Water in het gebied</li> <li>Natuurvriendelijke oevers</li> <li>Vasthouden regenwater</li> <li>Hemelwaterafvoer</li> <li>Waterveiligheid</li> </ul>
Cultuurhistorie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monumenten (gebouwd)</li> <li>Archeologie</li> </ul>
Groen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Groen in het gebied</li> </ul>
Mobiliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bereikbaarheid OV en fiets</li> </ul>
Bewegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beweeg- en speelplaatsen in de wijk</li> </ul>
Energie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Energieverbruik</li> <li>Opwekking duurzame energie</li> </ul>
Beeldkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uiterlijk van gebouwen</li> </ul>

#### Indicatoren

Per deelonderwerp kan de gemeente indicatoren benoemen, zodat het mogelijk is om een score aan het onderwerp te hangen. Voor de meeste indicatoren kan worden aangesloten bij de indicatoren die het Bkl hanteert (geluid, lucht, externe veiligheid, trillingen en bodem). Voor de onderwerpen waarvoor kwalitatieve instructies gelden of die onder de vrije regelruimte vallen, moet de gemeente zelf indicatoren bedenken. In onderstaand voorbeeld is daarvoor aangesloten bij de leidraad duurzame gebiedsontwikkeling van de provincie Utrecht (2015).

Tabel 2B: Indicatoren per (sub)thema

Onderwerp	Deelonderwerp	Indicatoren
Lucht	Luchtkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aantal woningen in NO<sub>2</sub> contouren</li> <li>Aantal woningen in PM<sub>10</sub> contouren</li> </ul>
Externe veiligheid	Plaatsgebonden risico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zeer kwetsbare gebouwen in PR-contouren</li> <li>Kwetsbare gebouwen en locaties binnen PR-contouren</li> <li>Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties binnen PR-contouren</li> </ul>
	Groepsrisico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zeer kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties binnen aandachtsgebieden 'brand', 'explosie' en 'gikfwolk'.</li> <li>Hoogte GR</li> </ul>
Geluid	Geluidbelasting wegverkeer en spoorwegverkeer	Aantal woningen binnen geluidcontour (dB(Lden))
	Geluid door activiteiten	Aantal woningen binnen geluidcontour (dB(A) Letm)
Geur	Geurhinder	Aantal woningen in geurcontouren
Trillingen	Trillingen door activiteiten	Aantal woningen binnen trillingcontour
Bodem	Bodemkwaliteit (milieukundig)	Bodemfunctieklassering
Water	Water in het gebied	% open water
	Natuurvriendelijke oevers	% van de oevers natuurvriendelijk ingericht
	Vasthouden regenwater	% onverhard
	Hemelwaterafvoer	% afgekoppeld verhard oppervlak
	Waterveiligheid	Aantal woningen / utiliteitsgebouwen in risicogebieden
Cultuurhistorie	Archeologie	Archeologische verwachtingswaarde
Groen	Groen in het gebied	% groen en inrichting (speciale elementen)
Mobiliteit	Bereikbaarheid OV	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afstand tot station</li> <li>Aantal woningen binnen 400 m tot bushalte</li> </ul>
Bewegen	Beweeg- en speelplaatsen in de wijk	<ol style="list-style-type: none"> <li>% speel- en beweegplaatsen</li> <li>Aantal woningen binnen 500 m van speel- en beweegplaatsen</li> <li>Aantal woningen binnen 250 m van langzaam verkeersroute</li> </ol>
Energie	Energieverbruik Opwekking duurzame energie	BENG-score
Beeldkwaliteit	Uiterlijk van gebouwen	welstandsniveau

### Kwaliteitsniveaus

Per indicator kunnen vervolgens verschillende ambitieniveaus worden beschreven. Een indeling in drie ambitieniveaus ziet er bijvoorbeeld als volgt uit:

1. Minimale kwaliteit - Dit is het laagste, vaak wettelijk verplichte, minimum kwaliteitsniveau waar altijd tenminste aan moet worden voldaan.
2. Basiskwaliteit - Dit is het kwaliteitsniveau dat als passend voor het betreffende gebiedstype wordt beschouwd. Het gaat hierbij om een (wezenlijk) hoger kwaliteitsniveau dan het wettelijke minimum.
3. Optimale kwaliteit - In het onderstaande schema is per onderwerp het kwaliteitsniveau vastgelegd, uitgedrukt in meetbare eenheden.

Door een keuze te maken voor het ambitieniveau per onderwerp, vult de gemeente het mengpaneel in. Onderstaand voorbeeld is in de geconsolideerde staalkaart gebruikt als instelling van het mengpaneel voor het transformatiegebied.

Tabel 2C: Kwaliteitsniveau per (deel)onderwerp

Onderwerp	Deelonderwerp	Indicatoren	Kwaliteitsniveau
Lucht	Luchtkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aantal woningen in NO2 contouren</li> <li>Aantal woningen in PM10 contouren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Basis</li> <li>100% van de woningen binnen 20 ug/m<sup>2</sup> (NO2 en PM10)</li> </ul>
Externe veiligheid	Plaatsgebonden risico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zeer kwetsbare gebouwen in PR-contouren</li> <li>Kwetsbare gebouwen en locaties binnen PR-contouren</li> <li>Beperkt kwetsbare gebouwen en locaties binnen PR-contouren</li> </ul>	<b>Basis</b> Geen zeer kwetsbare en (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties binnen PR 10-6 contour
	Groepsrisico	Hoogte groepsrisico	<b>Basis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Binnen brandaandachtsgebied geen zeer kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties</li> <li>Binnen <u>explosieaandachtsgebied</u> geen zeer kwetsbare gebouwen</li> <li>Binnen <u>explosieaandachtsgebied</u> zijn kwetsbare gebouwen toegestaan, mits groepsrisico niet meer dan 0,75 orientatiewaarde bedraagt.</li> </ul>
Geluid	Geluidbelasting wegverkeer en spoorwegverkeer	Aantal woningen binnen geluidcontour (dB(Lden))	<b>Minimaal</b> 20% woningen 58 < Lden < 63 80% woningen Lden < 58
	Geluid door activiteiten	Aantal woningen binnen geluidcontour (dB(A) Letm)	<b>Minimaal</b> 95% van de woningen < 50 Letm dB(A) 5% 50 db(A) < Letm < 55 dB(A)
Geur	Geurhinder	Aantal woningen in geurcontouren	<b>Minimaal</b> 5% woningen tussen 1 - 3 ge/m <sup>3</sup> en 95% < 0,5 ge/m <sup>3</sup>
Trillingen	Trillingen door activiteiten	Aantal woningen binnen trillingcontour	<b>Basis</b> Geen trillinggevoelige gebouwen binnen 0,2 Vmax contour.
Bodem	Bodemkwaliteit (milieukundig)	Waarden per aangewezen stof als bedoeld in bijlage XIIB	<b>Basis</b> PM
Water	Water in het gebied	% open water	<b>Optimaal</b> 10%
	Natuurvriendelijke oevers	% van de oevers natuurvriendelijk ingericht	<b>Optimaal</b> 25%
	Vasthouden regenwater	% onverhard	<b>Optimaal</b> 67%
	Hemelwaterafvoer	% afgekoppeld verhard oppervlak	<b>Optimaal</b> 100% afgekoppeld in combinatie met hergebruik of infiltratie

Onderwerp	Deelonderwerp	Indicatoren	Kwaliteitsniveau
	Waterveiligheid	Bereikbaarheid van schuillocaties	<b>Optimaal</b> 60% van de gebouwen in Amstelveen heeft een verblijfsruimte hoger dan 4,5 m ten opzichte van maaiveld
Cultuurhistorie	Archeologie	Archeologische verwachtingswaarde	<b>Basis</b> Bij bodemingrepen dieper dan 1 m is onderzoek nodig.
Groen	Groen in het gebied	% groen en inrichting (speciale elementen)	<b>Optimaal</b> 30% groen, waarvan 20% met extra kwaliteit
Mobiliteit	Bereikbaarheid OV	Afstand tot station Aantal woningen binnen 400 m tot bushalte	<b>Optimaal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stoptrein station op 1 km</li> <li>• Elke woning op 400 m van bushalte</li> </ul>
Bewegen	Beweeg- en speelplaatsen in de wijk	% speel- en beweegplaatsen % woningen binnen 500 m van speel- en beweegplaatsen Aantal woningen binnen 250 m van langzaam verkeersroute	<b>Optimaal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5% van het netto woongebied gereserveerd voor speel- en beweegplaatsen, waarvan 3% voor leeftijd 0-19.</li> <li>• 100 %</li> <li>• 100 %</li> </ul>
Beeldkwaliteit	Uiterlijk van gebouwen	welstandsniveau	hoog

Hiermee is ook het vierde onderdeel van de gebiedsbeschrijving deel B gereed.

### Gebiedsbeschrijving deel B

1. [Wettelijke kaders \(rijk, provincie en waterschap\)](#)
2. [Normen en bandbreedtes \(afwegingsruimte\)](#)
3. [Mogelijk variant \(met eventuele onderscheid in deelgebieden\)](#)
4. [Instelling van het mengpaneel](#)

#### 2.8 Samenvatting van stap 2

Na het doorlopen van deze stap weet u (per thema, activiteit, of locatie):

- Welke kaders uit uw omgevingsvisie en programma's u betreft bij het opstellen van het omgevingsplan.
- Welke kaders de rijksregels stellen: Ow, Bkl, Bal en Bbl (en/of eventueel kaders in rijksbeleid).
- Welke kaders in de provinciale verordeningen zijn opgenomen (en/of eventueel kaders in provinciaal beleid).
- Welke onderwerpen uit de gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan moeten, mogen en niet mogen worden geïntegreerd.
- Welke delen van de bruidsschat moeten worden geschrapt, omgezet of behouden.
- Welke varianten beschikbaar zijn en welke voorkeuren de gemeente daarbij heeft.
- Hoe het mengpaneel wordt ingesteld.

De antwoorden en keuzes van de gemeente op deze punten vormen samen de gebiedsbeschrijving deel B.

# 3 Stap 3 – Hoe willen we het regelen?

**In de derde stap van de ontwerp vragen staat de 'hoe-vraag' centraal. Deze stap heeft daarmee een meer wetgevingstechnisch karakter. Omdat de Omgevingswet veel nieuwe instrumenten en regeltechnieken kent (in vergelijking met het bestemmingsplan nu) is het zinvol en noodzakelijk hierbij stil te staan. Tegelijkertijd zijn de gevolgen van deze keuzes beslist niet alleen technisch, maar zeker ook organisatorisch van aard. Zo zijn de keuzes die u in deze stap maakt van invloed op het VTH-werkproces in de beheerfase van het plan.**

De VNG heeft een geconsolideerde staalkaart ontwikkeld voor het omgevingsplan, waaronder een voorbeeldstructuur (het casco). Deze staalkaart bundelt de bestaande staalkaarten met (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. Uitgangspunt voor de staalkaart is dat de beschikbaarheid van nieuwe instrumenten niet betekent dat deze ook per se worden toegepast. Toepassing van een instrument is aan de orde als dat ook een bijdrage levert aan het doel of de doelen voor de specifieke gemeente.

In dit onderdeel staan 16 stappen genoemd die van toepassing zijn bij het regelen van activiteiten in het omgevingsplan. De stappen kunnen per activiteit, per gebied of per thema (zie par. 1.3) worden doorlopen. Het gaat om de volgende stappen:

1. Hoe wilt u het omgevingsplan structureren?
2. Wilt u de activiteit op een locatie insluiten of uitsluiten, of alleen regels stellen?
3. Welk type regel wordt gebruikt?
4. Zijn de regels voor het grondgebied uniform?
5. Ontwerp schema werkingsgebieden, beslistabel en paragraafindeling
6. Wie is de normadressaat?
7. Is het wenselijk om ook een register op te stellen en te beheren?
8. Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepaling in de wet?
9. Is er een algemene beoordelingsregel nodig om toch in afwijking van de specifieke beoordelingsregels een omgevingsvergunning te kunnen verlenen?
10. Is er behoefte aan een generieke grondslag voor maatwerkvoorschriften?
11. Zijn er beheer- of onderhoudsverplichtingen of gedoogplichten?
12. Zijn er financiële bepalingen?
13. Zijn er procedureregels zoals aanwijzingsbesluiten, adviezen van commissies of andere bestuursorganen, participatie?
14. Wilt u of moet u monitoringsbepalingen opnemen?
15. Zijn er strafbepalingen of regels voor VTH aan de orde?
16. Is er overgangsrecht noodzakelijk?

Om te kunnen bepalen welke regel het meest geschikt is, is het nuttig om te weten welke mogelijkheden er zijn binnen de Omgevingswet. Om die reden is hier per stap eerst een toelichting over opgenomen, waarna de stap waar nodig ter illustratie wordt toegepast op een onderdeel van de geconsolideerde staalkaart.

## 3.1 Structuur van het omgevingsplan

Voordat de gemeente inhoudelijk gaat nadenken over de activiteiten waar zij regels voor wil stellen in het omgevingsplan, is het van belang om de manier te bepalen waarop het omgevingsplan gestructureerd wordt. De structuur van het omgevingsplan is onder meer bepalend voor de afbakening van de activiteiten.

Het casco omgevingsplan is een voorbeeldstructuur voor de juridische regels in het omgevingsplan (zie bijlage 2). Deze structuur laat zien op welke wijze een omgevingsplan zou kunnen worden opgebouwd. Daarbinnen kunnen de regels over activiteiten op verschillende manieren worden gegroepeerd.

De stappen die in dit handboek worden beschreven, zijn onderdeel van een iteratief proces. Het nadenken over de structuur van het omgevingsplan hoeft dus niet per se te wachten totdat de stappen 1 en 2 van dit handboek zijn doorlopen. De structuur kan parallel aan die stappen worden uitgedacht. Daarbij is het raadzaam om dat nadenken gezamenlijk te doen met de mensen die hoofdzakelijk betrokken zijn bij de stappen 1 en 2.

### **Regels per activiteit groeperen**

U kunt alle regels over een concreet geformuleerde activiteit bij elkaar plaatsen, zodat het geheel herkenbaar is voor burgers en bedrijven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bij elkaar zetten van regels die relevant zijn bij het uitvoeren van een activiteit zoals wonen of het exploiteren van een restaurant. In dat geval worden bij die concreet geformuleerde activiteit direct alle regels gezet over parkeren, ruimtelijke bouwaspecten, milieueffecten, monumenten, branchering, etc. Dergelijke concreet geformuleerde activiteiten noemen we in de geconsolideerde staalkaart 'herkenbare activiteiten'. Dit ter onderscheid van de juridische termen voor activiteiten uit de wet en de AMVB's, zoals de omgevingsplanactiviteit en de milieubelastende activiteit.

#### **Wat zijn activiteiten?**

Het gaat in het omgevingsplan 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.

### **Regels per inhoudelijk thema groeperen**

Een andere aanpak zou kunnen zijn om regels per inhoudelijk thema of oogmerk bij elkaar te zetten: dus het groeperen van regels per oogmerk van aspecten van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn:

- activiteiten met gebruiksruimte (milieu en ruimtelijke ordening samen),
- cultureel erfgoed,
- activiteiten met betrekking tot natuur,
- activiteiten met betrekking tot infrastructuur,
- etc.

Dit heeft als gevolg dat de regels voor een bepaalde activiteit over verschillende afdelingen of paragrafen van de geschreven tekst verdeeld zijn. Dat hoeft niet te leiden tot minder inzichtelijkheid in de regels. In het DSO-LV kunnen per activiteit alle regels die van toepassing zijn op een herkenbare activiteit worden getoond, als deze door de planmaker als zodanig zijn geannoteerd (zie ook de VNG Handreiking annoteren omgevingsplan).

Andere groeperingen zijn ook denkbaar, zoals groeperen naar gebied of type juridisch instrument (bijvoorbeeld algemene direct werkende regels versus vergunningplichten).

### **Groepering van regels in de geconsolideerde staalkaart (mengvorm)**

In de geconsolideerde staalkaart zijn de regels op een manier gegroepeerd die het meest lijkt op

optie 2 (groeperen per thema), maar waarbij een aanvullende keuze is gemaakt over de verdeling tussen hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving en hoofdstuk 5 Activiteiten. De kern van de systematiek van de staalkaart is dat de samenhang tussen de regels over activiteiten niet zo zeer wordt weergegeven in hoofdstuk 5, maar wordt gecreëerd en weergegeven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 4 functioneert daarbij als richtingaanwijzer die laat zien welke regels over activiteiten in hoofdstuk 5 op welke locatie van toepassing zijn. Regels in hoofdstuk 5 zijn dan ook alleen van toepassing voor zover dat in hoofdstuk 4 wordt bepaald. De geconsolideerde staalkaart heeft dus wat betreft de systematiek wel iets weg van de hoofdstukken 3 en 4 van het Bal. In hoofdstuk 4 van de geconsolideerde staalkaart zijn de regels daarbij onderverdeeld in twee categorieën: thematisch geordende regels en regels die per gebiedstype worden geordend. De keuze om de regels over activiteiten thematisch, dan wel per gebiedstype te ordenen, hangt vooral af van de aard van de betreffende activiteit. Een vuistregel is dat de activiteiten met gebruiksruimte per gebiedstype worden geregeld en de andere activiteiten thematisch. Voor het regelen van activiteiten met gebruiksruimte in hoofdstuk 4 wordt gewerkt met herkenbare activiteiten met een vrije grote "korrelgrootte": wonen, bedrijfsmatige activiteiten verrichten, maatschappelijke activiteiten verrichten, etc. De concrete regels waaraan bij deze activiteiten moet worden voldaan staan in hoofdstuk 5 en hebben een kleinere korrelgrootte, zoals geurveroorzakende activiteit verrichten of geluidgevoelig gebouw toevoegen. Zie hierover verder paragraaf 3.2.

### *Indeling omgevingsplan*

Het is aan gemeenten om zelf keuzes te maken voor de groepering van regels over activiteiten. Bij het nadenken over de 'ideale' indeling is het goed om te bedenken dat het omgevingsplan een digitaal instrument is. Via het DSO-LV kunnen verschillende sets regels uit het omgevingsplan worden gefilterd. Hier gaat het over hoe de regels in de 'geschreven tekst' van het omgevingsplan zijn gegroepeerd. Eigenlijk is dat dus maar ten dele relevant voor de gebruikers van het omgevingsplan. Via het DSO-LV ziet een gebruiker immers niet de 'van a tot z uitgeschreven tekst', maar een selectie van de regeling waar hij of zij naar zoekt. De regeling kan bijvoorbeeld worden gefilterd op locatie, op activiteit of op thema.

Voordat regels in het DSO-LV komen, worden ze geannoteerd. Bij het annoteren van activiteiten moet de gemeente ook een structuur aanbrengen: iedere geannoteerde activiteit wordt opgehangen aan een bovenliggende activiteit (met als hoogste niveau: activiteit gereguleerd in het omgevingsplan). Hiermee ontstaat een boomstructuur waarin alle activiteiten die in het omgevingsplan geregeld zijn, zijn opgenomen. Dit heet in DSO-termen de functionele structuur. Als de regels goed zijn geannoteerd, maakt de hoofdstuk- en paragraafindeling van het omgevingsplan vanuit gebruikersperspectief niet uit. Ongeacht de plek waar de juridische regels zijn geland, zijn de regels over een activiteit altijd snel te vinden via de annotaties.

In de geconsolideerde staalkaart geeft hoofdstuk 4 de hoofdindeling van activiteiten aan (thematisch versus gebiedsgericht). Dat hoofdstuk stuurt ook aan welke regels over activiteiten van hoofdstuk 5 op welke locatie gelden. Dit heeft als voordeel voor de planmaker dat hoofdstuk 5 eenvoudig is aan te vullen met nieuwe paragrafen met regels, omdat de plaatsing in hoofdstuk 5 niet uitmaakt voor de werking van de regels. De werking wordt immers aangestuurd vanuit hoofdstuk 4. Nieuwe paragrafen met regels over activiteiten kunnen dus steeds worden toegevoegd aan het eind van afdeling 5.2 (thematisch geregelde activiteiten) of aan het eind van afdeling 5.3 (gebiedsgerichte activiteiten met gebruiksruimte). De volgorde van paragrafen binnen afdeling 5.2 en 5.3 doet niet ter zake. De planmaker zal wel goed moeten opletten dat hoofdstuk 4 steeds een dekkende aanwijzing biedt van regels over activiteiten op alle locaties. Het kan helpen om daarvoor een aparte interne checklist of registratie bij te houden.

Een activiteit kan overigens tegelijkertijd onder thematische regels en onder regels over activiteiten met gebruiksruimte binnen een gebiedstype vallen. De reikwijdte van thematische regels en gebiedsgerichte regels zijn als het ware communicerende vaten. Het thematische deel kan groter of kleiner worden gemaakt, door minder of meer regels toe te voegen aan de gebiedsgerichte regels over activiteiten met gebruiksruimte. Zo kan bijvoorbeeld het lozen van afvalwater afkomstig van bedrijfsmatige activiteiten best thematisch worden geregeld, terwijl de aspecten geur, geluid en

trillingen bij bedrijfsmatige activiteiten via de gebruiksruimteregels worden geregeld. En ook hondenkennels bij woningen kunnen ofwel thematisch worden geregeld, ofwel bij de regels over gebruiksruimte bij het wonen. Als een onderdeel of aspect van een activiteit met gemeentebrede regels kan worden geregeld, ligt een thematische aanpak eerder voor de hand. Regels die per gebiedstype variëren landen daarentegen eerder binnen de gebiedsgerichte regels voor activiteiten met gebruiksruimte. Ook hier zorgt het juist annoteren van de activiteitsregels ervoor dat de gebruiker ze altijd zal vinden, ongeacht de afdeling in hoofdstuk 5 waar ze zijn geland.

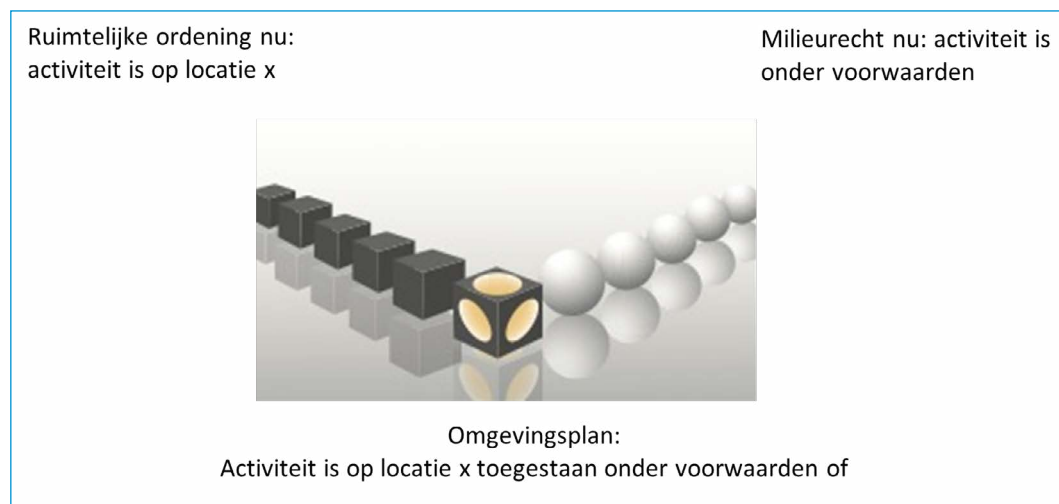
### 3.2 Activiteit insluiten of uitsluiten (of alleen regels stellen)

Met de Omgevingswet verandert de grondhouding tegenover activiteiten. Als er geen regels (en ook geen zorgplichten) over een activiteit worden gesteld, dan kan een initiatiefnemer deze activiteit zonder meer uitvoeren en zijn er geen beperkingen voor die activiteit door het omgevingsplan. Dit is een groot verschil met de systematiek van bestemmingsplannen. Artikel 3.1 Wro verplicht gemeenten om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van grond aan te wijzen en met het oog op die bestemming regels te stellen. Zodra dat is gedaan, geldt een algemeen gebruiksverbod en mag een activiteit pas worden verricht als die ter plaatse van een specifiek werkingsgebied (de bestemming) is toegelaten. Voor het omgevingsplan geldt geen vergelijkbare verplichting. Het omgevingsplan maakt daardoor een grote variëteit aan regeltechnieken mogelijk. Hoe dit wordt ingevuld, wordt onder andere bepaald door het antwoord op de vraag: wil de gemeente een activiteit insluiten of uitsluiten, of geen van beide?

#### *Samengaan van ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht*

In de vraag of de gemeenten een activiteit wil insluiten of uitsluiten, komt de regelgevingstechniek van het huidige ruimtelijke ordeningsrecht en milieurecht samen. Dit kan als volgt worden gevisualiseerd:

*Figuur 3.1 Samengaan van ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht*



Het bestemmingsplan bevat in het algemeen de regels over het gebruik van gronden en gebouwen en legt vast wat met het oog op dit gebruik (de bestemming) mag worden gebouwd. Er mogen alleen regels worden gesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening. De Wet ruimtelijke ordening schrijft in artikel 3.1 Wro voor dat alle gronden binnen het gemeentelijk grondgebied van een bestemming (= gebruiksdoel) moeten worden voorzien. Juist op dit punt is er een verschil met de opdrachtomschrijving voor het omgevingsplan. Artikel 2.4 Ow bepaalt in combinatie met de artikelen 4.1 en 4.2 Ow dat voor het hele grondgebied één omgevingsplan moet worden opgesteld, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen die voldoen aan de maatschappelijke doelen van de wet. Vrij vertaald moet het geheel aan regels in ieder geval zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Kortom: er is geen verplichting om het gebruiksdoel (= bestemming) van een locatie vast te leggen. Er wordt wel gedacht dat de functie in het



nieuwe stelsel de opvolger is van de bestemming, maar een functie heeft niet dezelfde waarde als een bestemming. Het is onder de Wet ruimtelijke ordening verboden om te handelen in strijd met een bestemming, maar het is onder de Omgevingswet niet verboden om te handelen in strijd met een functie. Een functie is niets meer dan een benaming voor het werkingsgebied van bepaalde regels. Soms kan een functie handig zijn, maar vaak is het prima mogelijk om door het stellen van regels over activiteiten met een werkingsgebied een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te bereiken zonder dat er daadwerkelijk functies worden gebruikt.

De milieuregels van het rijk, waarvan een deel nu via de bruidsschat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan terecht komt, zijn regels die gelden ongeacht de locatie. De regels zorgen ervoor dat bij activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken, in ieder geval een basisniveau van milieubescherming in acht wordt genomen, dat van iedere initiatiefnemer mag worden verwacht (de "beste beschikbare technieken"). Bij diverse activiteiten (inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer) zorgt dit basisniveau er al voor dat de nadelige gevolgen van de activiteit voor het milieu (en de omgeving) acceptabel zijn. Denk aan kantoren, winkels of een drinkwaterbedrijf. De gebruiksruimte die deze activiteiten innemen, wordt voldoende beperkt door het basisniveau en daarmee belemmert de activiteit geen andere activiteiten in de omgeving. Aanvullende, locatiespecifieke regels zijn dan niet nodig. Oftewel: zonder locatiespecifieke regels wordt toch al een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bereikt. Voor andere activiteiten – met name activiteiten die geluid, geur of trillingen veroorzaken – speelt de locatie van activiteiten ten opzichte van "ontvangers" een belangrijke rol bij het bepalen of de gevolgen acceptabel zijn, ook in samenhang met andere activiteiten die eveneens geluid, geur of trillingen veroorzaken (cumulatie). De gebruiksruimte van de activiteiten wordt dan niet voldoende beperkt door het basisniveau. Er is aanvullende sturing nodig om te zorgen dat alle activiteiten met gebruiksruimte die in een gebied plaatsvinden per saldo tot een aanvaardbaar leefklimaat leiden. In dat geval zijn aanvullende locatiespecifieke regels wel nodig om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te bereiken. Maar ook dan is het niet vereist om functies te gebruiken in het omgevingsplan. Locatiespecifieke regels vergen een werkingsgebied, maar niet per se een functie.

In de geconsolideerde staalkaart worden voor dit verdelingsvraagstuk de "activiteiten met gebruiksruimte" geïntroduceerd. Dit zijn activiteiten die zowel planologische als milieukundige gebruiksruimte nodig hebben. De term milieubelastende activiteiten is daarvoor verwarrend, en wordt dus in de staalkaart niet gebruikt.

#### *Evenwichtige toedeling van functies aan locaties*

De regels over activiteiten moeten, naast de maatschappelijke doelen van de wet, in ieder geval leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. 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 soms 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. Met het uitgangspunt dat gemeentebrede regels de voorkeur verdienen boven locatiespecifieke regels, ligt het voor de hand dat het startpunt bij artikel 4.1 Ow ligt. In dit artikel staat dat bij het 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. Voor zover met het oog op een 'evenwichtige toedeling' activiteiten onder deze regels gebracht kunnen worden, zonder daarbij veel uitzonderingen te hoeven maken, volstaat het werken met gemeentebrede regels. Locatiegerichte regels stellen is pas nodig als een evenwichtige toedeling van functies aan locaties niet met gemeentebrede regels kan worden bereikt.

#### *Wettelijk verplichte functies*

Overigens is het soms wettelijk verplicht om een functie toe te delen. Zo zit in de begripsbepaling van gemeentelijk monument in het Besluit bouwwerken leefomgeving een opdracht verstopt om dergelijke monumenten van een functie-aanduiding te voorzien. Voor bouwwerken met de functie monumenten geldt dat de mogelijkheid om zonder omgevingsvergunning af te wijken van het

omgevingsplan niet van toepassing is (zie art. 2.15g in combinatie met art. 2.15f Bbl). Gemeenten zijn daarom verplicht om de functie-aanduiding monument te hanteren in het omgevingsplan, want anders kunnen er vergunningvrij wijzigingen aan het monument worden aangebracht. Verder zijn de bevoegdheden van afdeling 13.6 Omgevingswet over kostenverhaal gekoppeld aan "bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie". De gemeente zal daarom voor andere activiteiten dan bouwactiviteiten moeten werken met het toedelen van functies, om kostenverhaal mogelijk te maken.

### Instellingen per gebiedstype en thema

In de structuur van het casco worden in hoofdstuk 4 de gebiedstypes aangewezen. De gedachte is dat bij het aanwijzen van de gebiedstypes vier dingen worden gedaan, namelijk:

1. de locatie van het betreffende gebiedstype wordt vastgelegd;
2. de doelen voor het gebiedstype worden benoemd;
3. de verschillende activiteiten met gebruiksruimte worden ingesloten of uitgesloten;
4. voor de toegelaten activiteiten worden de juiste regels uit hoofdstuk 5 geactiveerd.

Andere activiteiten dan activiteiten met gebruiksruimte worden thematisch geregeld. Bij een thematische regeling worden drie dingen gedaan:

1. zo nodig worden een of meer deelgebieden vastgelegd (maar veelal zijn thematische regels gemeentebreed en zijn er geen deelgebieden nodig);
2. de doelen voor het thema worden geformuleerd;
3. voor de activiteit worden de juiste regels uit hoofdstuk 5 geactiveerd.

### Locatie

De locatie van het gebiedstype of een deelgebied wordt vastgelegd door middel van een geometrische begrenzing. Het verdient aanbeveling om dit te koppelen aan de omgevingsvisie. Dat wil zeggen: het is nuttig om in de omgevingsvisie met dezelfde gebiedstypes of deelgebieden te werken, daar de gebieden aan te wijzen en de doelen voor het betreffende gebiedstype of deelgebied vast te leggen.

De combinatie van gebiedstypen, doelen en activiteiten en de combinatie van thema's, doelen en activiteiten ziet er in een schematische weergave als volgt uit:

Figuur 3.2 Schematische weergave gebiedstypen en thema's



### Activiteiten insluiten of uitsluiten

Eén van de eerste vragen die bij het vormgeven van een gebiedstype centraal staat is de vraag: welke activiteiten met gebruiksruimte worden ingesloten of uitgesloten? Insluiten houdt in dat een aantal benoemde activiteiten binnen het gebiedstype wordt toegestaan en dat alle andere activiteiten met gebruiksruimte zijn verboden. Uitsluiten houdt in dat alle activiteiten met gebruiksruimte binnen het gebiedstype zijn toegestaan met uitzondering van een aantal verboden activiteiten. Bij activiteiten met gebruiksruimte wordt in de systematiek van de staalkaart altijd een uitspraak

gedaan over het insluiten of uitsluiten. Die activiteiten kunnen elkaar immers in de weg zitten, zodat de gemeente moet beslissen wat voor soort activiteiten in een gebiedstype wenselijk of juist onwenselijk zijn. Bij iedere activiteit met gebruiksruimte die binnen een gebiedstype wordt toegelaten, wordt vervolgens aangegeven welke regels uit hoofdstuk 5 (afdeling 5.3) van toepassing zijn.

Voor thematisch geregelde activiteiten is insluiten of uitsluiten meestal niet nodig. Dergelijke activiteiten hebben minder snel invloed op elkaar en kunnen zelfstandig – dus los van andere thematische activiteiten – worden gereguleerd. Bij thematisch geregelde activiteiten worden daarom direct regels uit hoofdstuk 5 van toepassing verklaard, zonder de activiteiten eerst in te sluiten of uit te sluiten.

Een voorbeeld van de variant insluiten is te vinden in de inrichting van het gebiedstype bedrijventerrein in de staalkaart. Het bedrijventerrein is hoofdzakelijk bedoeld voor productie- en handelsbedrijven, met daarnaast onder andere grootschalige detailhandel, zelfstandige kantoren etc. Die activiteiten zijn ingesloten, waarmee alle andere activiteiten met gebruiksruimte zijn uitgesloten. In het gebiedstype buitengebied is gewerkt met de variant insluiten voor het natuurgebied en de variant uitsluiten voor het agrarische gebied. In dit agrarische gebied is ruimte voor ontwikkeling. Daarbij past het goed om ongewenste activiteiten uit te sluiten. Onbenoemde activiteiten zijn daarmee (al dan niet onder voorwaarden) toegestaan. Naast het insluiten of uitsluiten van activiteiten in een gebiedstype, wordt ook steeds bepaald aan welke regels de activiteiten die wel in het gebiedstype kunnen plaatsvinden, moeten voldoen. En zo is voor ieder gebiedstype een instelling te bedenken. De varianten insluiten en uitsluiten hebben beide een dubbele werking: ze geven zowel aan welke activiteiten met gebruiksruimte binnen een gebiedstype wel zijn toegestaan, en welke activiteiten met gebruiksruimte in dat gebiedstype zijn verboden. Voor een goede werking van het in- en uitsluiten is het aan te raden om een volledige opsomming van alle activiteiten met gebruiksruimte in het omgevingsplan op te nemen. Zonder zo'n volledige opsomming kan er discussie ontstaan over de vraag welke activiteiten nu wel of niet zijn toegestaan. In de geconsolideerde staalkaart is de opsomming van activiteiten met gebruiksruimte opgenomen in artikel 4.55. Dit is slechts een voorbeeld; iedere gemeente kan zelf bepalen welke activiteiten met gebruiksruimte binnen die gemeente worden onderscheiden.

Bij het bepalen welke regels gelden voor de activiteiten die in een gebiedstype mogen plaatsvinden of voor de thematisch geregelde activiteiten, zijn ook weer verschillende standaardinstellingen denkbaar. Bijvoorbeeld een driedeling in een:

1. regeling waar op basis van uitsluitend algemene regels wordt gestuurd,
2. regeling waar op basis van algemene regels met bijbehorende informatie-, meld- of vergunningplichten wordt gestuurd, of
3. regeling waar op basis van een plankaart wordt gestuurd

Zie ook paragraaf 3.3. Type regels kiezen.

Op basis hiervan kan per gebiedstype een eerste regelontwerp worden geconstrueerd. Daarbij kan per gebiedstype of per thema worden vastgelegd welke instelling per activiteit wenselijk is. Die instellingen kunnen worden verwerkt in hoofdstuk 4 van het omgevingsplan. Dat leidt tot de volgende opzet:

## Hoofdstuk 4 Aanwijzingen

### Afdeling 4.1 Thema's

Paragraaf 4.1.a <naam thema>

Artikel 4.a Doelen thema

Voor <het thema> gelden de volgende doelen, bedoeld in artikel 2.1:

- a. <doel 1>;
- b. <doel 2>;
- c. etc.

Artikel 4.b Regels over <thematische activiteit 1>

Bij het verrichten van <thematische activiteit 1> wordt voldaan aan:

- a. <paragraaf 5.2 x>;
- b. etc.

#### Afdeling 4.2 Gebiedstypen

Paragraaf 4.x <naam gebiedstype>

Artikel 4.x Aanwijzing

Er is een gebiedstype <naam gebiedstype>.

Toelichting: met dit artikel wordt het gebiedstype geïntroduceerd en wordt ook de geometrische begrenzingen vastgelegd.

#### Artikel 4.y Doelen

Binnen het <naam gebiedstype> gelden de volgende doelen:

- a. a<doel 1>;
- b. b<doel 2>;
- c. etc..

Toelichting: met dit artikel worden de gebiedsspecifieke doelen voor het gebiedstype vastgelegd, door verwijzing naar doelen uit hoofdstuk 2.

#### Artikel 4.z Activiteiten

1. **[variant insluiten]** Met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden binnen <naam gebiedstype>, voor zover het gaat om activiteiten met gebruiksruimte als bedoeld in afdeling 5.3, alleen de volgende activiteiten verricht:
  - a. <herkenbare activiteit met gebruiksruimte 1>;
  - b. etc.
1. **[variant uitsluiten]** Met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden binnen <naam gebiedstype>, voor zover het gaat om activiteiten met gebruiksruimte als bedoeld in afdeling 5.3, de volgende activiteiten niet verricht:
  - a. <herkenbare activiteit met gebruiksruimte 1>
  - b. etc.
2. **[voorwaarden]** Bij het verrichten van <toegelaten herkenbare activiteit> wordt voldaan aan:
  - a. paragraaf 5.3.y etc.
  - b. etc.

#### Keuze in de geconsolideerde staalkaart

De staalkaart hanteert in hoofdstuk 4 een onderscheid in thema's en gebiedstypen. Samengevat zijn de spelregels voor het regelen van activiteiten in de staalkaart:

#### Thema's

- Werk activiteiten primair als thema uit. Neem die op in afdeling 4.1.
- De regels voor een thema kunnen gemeentebreed zijn, maar je kunt ook met kleinere werkingsgebieden werken. Dat noemen we deelgebieden.
- Bij thema's stellen we direct regels en sluiten we activiteiten niet in of uit.

#### Gebiedstypen

- In gebiedstypen regelen we alleen activiteiten met gebruiksruimte en alleen als het nodig is. Neem die op in afdeling 4.3.
- Bij de regels over gebiedstypen sluiten we activiteiten altijd in of uit, voordat we er regels over stellen.

- Gebiedstypen overlappen elkaar niet en zijn samen dekkend voor het gemeentelijke grondgebied.

#### Activiteiten

- De regels over activiteiten hebben een zo klein mogelijke 'korrelgrootte' (in het verlengde van Wabo en Bal).
- Hoofdstuk 5 kent een zo plat mogelijke structuur.
- Regels over activiteiten gelden alleen voor zover ze in hoofdstuk 4 zijn geactiveerd.

### 3.3 Type regel kiezen

Deze deelstap gaat over het type regels dat u kunt opnemen in het omgevingsplan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vergunningvrije, vergunningplichtige en meldingsplichtige activiteiten. Op grond van de Omgevingswet kennen de regels over activiteiten de volgende verschijningsvormen:

1. Activiteit niet regelen (dus toegestaan)
2. Activiteit toestaan onder algemene regels:
  - a. alleen specifieke zorgplicht
  - b. verder uitgewerkte algemene regels
  - c. i.c.m. informatieplicht (er moeten gegevens en bescheiden worden ingediend)
  - d. i.c.m. meldplicht (art. 4.4 Ow)
3. Activiteit verbieden zonder omgevingsvergunning (art. 5.1 Ow)
4. Activiteit 'absoluut' verbieden

Deze verschijningsvormen kunnen bij het opstellen van het omgevingsplan als 'ladder' worden gehanteerd. Er wordt steeds bovenaan de lijst begonnen. Dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld pas een vergunningplicht (3) in het omgevingsplan wordt geïntroduceerd als de daaraan voorafgaande verschijningsvormen (1 t/m 2d) voor een adequate regeling van het onderwerp niet volstaan. De verschillende type regels worden hieronder toegelicht.

#### 3.3.1 Niets regelen

Dit is aan de orde als de gemeente ervoor kiest om een activiteit niet te regelen, bijvoorbeeld omdat het niet nodig is, de gemeente daartoe niet verplicht is of van mening is dat de relevante aspecten voldoende worden gereguleerd door de algemene zorgplicht van de Omgevingswet of het privaatrecht.

#### Omgevingsrecht versus privaatrecht

Als het antwoord op die vraag of de gemeente (publiekrechtelijke) regels wil stellen 'nee' is, dan wordt het onderwerp overgelaten aan burgers en bedrijven onderling. Juridisch gezien is dan het privaatrecht aan de orde, zoals het burendrecht uit het Burgerlijk Wetboek. De gemeente heeft, net als iedere andere rechtspersoon, de mogelijkheid om via privaatrechtelijke instrumenten, zoals een huurovereenkomst, anterieure overeenkomst, samenwerkingsovereenkomst of erfpacht, regels of voorwaarden te stellen. Als er discussie is over die voorwaarden, kunnen burgers of bedrijven desgewenst het meningsverschil voorleggen aan de burgerlijke rechter. Een overheid moet zich daarbij ook altijd houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Als het antwoord 'ja' is, dan zijn de vervolgvragen: wil de gemeente hierover regels opnemen in het omgevingsplan? En voor welke thema's en activiteiten worden er regels opgesteld?

Als in het omgevingsplan een activiteit niet expliciet verboden wordt, is deze toegestaan. Daarbij moet iedereen zich houden aan de algemene zorgplicht van art. 1.7 Omgevingswet, dus er is altijd een basisbeschermingsniveau aanwezig. Deze algemene zorgplicht is bestuursrechtelijk handhaafbaar (maar niet strafrechtelijk). Vaak kan voor de verhouding tussen burgers onderling terug worden gevallen op het Burgerlijk Wetboek (bijvoorbeeld in geval van hinder, 5:37 BW). De gemeente kan het privaatrecht gebruiken om bijvoorbeeld haar grondpositie te regelen in een privaatrechtelijke overeenkomst.

Als de gemeente (publiekrechtelijk) niets wil regelen voor de activiteit, hoeft zij in de meeste gevallen hier geen regel voor op te nemen. Bijvoorbeeld: als de gemeente geen regels wil stellen over het maken van uitritten, dan hoeven er in het geheel geen regels opgenomen te worden in het omgevingsplan. Uitgangspunt is immers dat, als de activiteit niet is gereguleerd, de activiteit is toegestaan.

Indien ervoor wordt gekozen om dit uitgangspunt om te draaien, geldt iets anders. Maar let op: wanneer er een regel in het omgevingsplan wordt opgenomen waarin staat dat alles verboden is tenzij het uitdrukkelijk wordt toegestaan, is het nodig om iedere omgevingsrechtelijke activiteit die de gemeente niet wil verbieden, via een regel expliciet toe te staan.

### 3.3.2 De algemene regel

Op het tweede niveau regelt de gemeente een activiteit door middel van een algemeen geldende regel, ook wel direct werkende regel. De term 'algemene regel' moet niet worden verward met de regels in een van de laatste hoofdstukken in een bestemmingsplan onder de Wro (zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om 10 % af te wijken van maatvoering bij bouwvoorschriften). In deze context wordt de term 'algemene regel' gebruikt om het type regel aan te geven: namelijk direct werkende regels, die voor eenieder bindend zijn.

In een dergelijke regel staan concrete voorwaarden waar eenieder die de activiteit uitvoert, aan moet voldoen. Het moet, zoals hierna wordt toegelicht, dan wel om eenvoudige toepasbare regels gaan waarvoor geen specialistische kennis nodig is en er geen beoordelingsruimte is voor het bevoegd gezag. Een voordeel van deze regel is dat de initiatiefnemer van tevoren precies weet wat er van hem/haar verwacht wordt. Dit leidt tot minder vragen aan de balie. Ook is in beroep gaan alleen mogelijk bij het vaststellen of wijzigen van het omgevingsplan (want er volgt geen afzonderlijke beschikking).

Als de gemeente de activiteit nu via een vergunningplicht heeft geregeld, leidt het omzetten naar een algemeen direct werkende regel ook tot minder administratieve lasten voor burger en bedrijf. Deze algemene regel heeft als consequentie dat de gemeente geen kosten meer maakt om een vergunning te maken en te beoordelen en eventuele bezwaren op de vergunning af te handelen, en hier dus ook geen leges voor hoeft te vragen.

#### Voorbeeld artikel algemene regel:

##### Artikel x (algemene regels uitrit)

1. Met het oog op het beschermen van het aanzien van de openbare ruimte wordt niet meer dan een uitrit per perceel aangelegd.
2. De uitrit heeft een breedte van ten hoogste [x] m.
3. De afstand van de uitrit tot een kruising of bocht in de openbare weg is ten minste [x] m.

#### Zorgplicht

In het basisniveau van de algemene regel regelt de gemeente een activiteit door middel van een zorgplicht. Hierbij stelt zij geen concrete regels maar bepaalt dat iedereen die een activiteit in de leefomgeving onderneemt er zorg voor moet dragen dat de kwaliteit van deze leefomgeving in stand blijft dan wel verbetert.

In de Omgevingswet is ook al een algemene zorgplicht opgenomen. In het omgevingsplan kan een zorgplicht specifiek worden gemaakt door invulling te geven aan welke kwaliteit van de leefomgeving bedoeld wordt. Er kan direct opgetreden worden (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) of na het opleggen van een maatwerkvoorschrift, mits het omgevingsplan deze mogelijkheid biedt.

#### Informatie- en meldplicht

Aan een algemene regel kan een gemeente een informatie- of meldplicht opnemen, eventueel gekoppeld met een bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Het verschil tussen een informatieplicht en een meldplicht is dat een meldplicht, op grond van art. 4.4 Omgevingswet, altijd een verbod bevat om de activiteit te starten zonder melding. Zo lang een activiteit niet is gemeld,

mag deze dus niet worden verricht. Een informatieplicht is een lichter instrument, en regelt alleen dat er voorafgaand aan de activiteit bepaalde gegevens aan de gemeente moeten worden verstrekt. Het verschil uit zich met name in de handhaving. Bij overtreding van een meldplicht ligt het stilleggen van de activiteit eerder voor de hand dan bij overtreding van een informatieplicht.

Een meldplicht wordt daarom vaak gebruikt bij activiteiten die aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving teweeg kunnen brengen. Als er bijvoorbeeld een risico is op cumulatie, en het betreft een kwetsbaar stukje leefomgeving of er zijn juist ontwikkelingskansen voor de kwaliteit van de leefomgeving, dan is het koppelen van een melding aan een algemene regel het overwegen waard. De melding biedt de gemeente de mogelijkheid om vóór het starten van de activiteit bijvoorbeeld een opleveringscontrole te doen of een maatwerkvoorschrift op te leggen – mits de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften in het omgevingsplan is opgenomen. Overweegt de gemeente een informatieplicht, dan moet helder zijn wat er met de informatie gebeurt en of deze informatie al niet bij de gemeente bekend is.

#### Maatwerkvoorschriften

Met een maatwerkvoorschrift kan de gemeente bijvoorbeeld specifieke aanvullende eisen stellen of omgekeerd de algemene regels versoepelen. De mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift moet de gemeente dan wel in haar omgevingsplan geregeld hebben. Als de algemene regels goed afgestemd zijn op de activiteit en het gebied waar de regel geldt, zal het overigens niet vaak noodzakelijk zijn een maatwerkvoorschrift te stellen.

Een melding vergt overigens van de gemeente geen toestemming; het is dus geen aanvraag. Met het opstellen van de algemene direct werkende regel heeft de gemeente immers vooraf al aangegeven onder welke voorwaarden een activiteit is toegestaan. Het achterwege laten van een melding is natuurlijk wel een overtreding.

#### Voorbeeld artikel informatieplicht

Ten minste [4 weken] voor het begin van <activiteit> worden gegevens over [x] verstrekt aan het college.

Of

Ten minste een keer per twee kalenderjaren worden uiterlijk twee maanden na de [datum] de resultaten van de analyse, bedoeld in [y], vertrekt aan het college.

#### Voorbeeld artikel meldplicht

Artikel x (melding: [activiteit])

1. Het is verboden een [activiteit] te verrichten zonder dit ten minsten [vier weken] voor het begin ervan te melden.
2. Een melding bevat:
  - a. De locatie van de activiteit,
  - b. [b], en
  - c. [c].

Let op dat in het voorbeeldartikel over de informatieplicht wel is genoemd dat de informatie aan het college moet worden verstrekt, maar in het voorbeeldartikel over de meldplicht niet is genoemd dat de melding aan het college moet worden gedaan. Dat laatste is niet nodig omdat artikel 4.8 van de Omgevingswet dat al bepaalt.

#### Voorbeeld artikel maatwerkvoorschrift

Artikel x (specifieke maatwerkvoorschriften over uitritten)

Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift bepalen dat de uitrit, in afwijking van artikel 5.x, een andere maximale breedte heeft, tot ten hoogste <y> m.

### 3.3.3 De vergunningplicht

Het heeft de voorkeur vergunningplichten niet standaard toe te passen. Er zijn grofweg drie redenen voor het instellen van een vergunningplicht. Een vergunningplicht is geschikt voor activiteiten die uniek zijn. Ze komen niet vaak voor en het loont vaak niet de moeite om er algemene regels voor op te stellen. Daarnaast kunnen vergunningplichten worden gehanteerd voor activiteiten met een grote impact op de fysieke leefomgeving. Dat maakt een individuele beoordeling vooraf noodzakelijk, waarbij de activiteit ook moet kunnen worden geweigerd. De derde reden is dat met een vergunningplicht een nader beslismoment wordt ingebouwd. Daarmee wordt het mogelijk om bijvoorbeeld onderzoeksverplichtingen door te schuiven naar het moment waarop de activiteit wordt aangevraagd. Het onderzoek hoeft dan nog niet bij het opstellen van de regels over de activiteit te worden gedaan.

In de omgevingsplanregels worden ten aanzien van de vergunningplicht in ieder geval de volgende regels opgenomen:

- a. omschrijving van de vergunningplichtige activiteiten;
- b. het gebied waar deze regel geldt (bijvoorbeeld met een werkingsgebied);
- c. de indieningsvereisten van de aanvraag omgevingsvergunning; en
- d. de beoordelingsregels op basis waarvan een afweging gemaakt wordt door het bevoegd gezag ten aanzien van de vergunning en de daaraan verbonden voorwaarden.

#### Voorbeeld artikel creëren vergunningplicht

*Artikel x (aanwijzing vergunningplichtige gevallen)*

Het is verboden om zonder omgevingsvergunning [vul hier een activiteit in, in de vorm van een werkwoord].

#### Voorbeeld artikel Aanvraagvereisten

*Artikel z (aanvraagvereisten)*

Bij een aanvraag [evt. om een omgevingsvergunning voor activiteit] worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- a. [a];
- b. [b]; en
- c. [c].

Bij het opnemen van een beoordelingsregels kan worden gekozen uit verschillende formuleringen. Deze verschillende formuleringen hebben verschillende gevolgen voor het VTH proces:

1. de vergunning wordt in ieder geval verleend als ... (er is geen uitputtende lijst met gronden voor het verlenen van een vergunning)
2. de vergunning wordt alleen verleend als ... (er is een imperatieve lijst gronden voor het verlenen van een vergunning)
3. de vergunning wordt alleen geweigerd als ... (en moet in alle andere gevallen dus worden verleend)
4. de vergunning wordt in ieder geval geweigerd als ... (maar er zijn ook andere weigeringsgronden denkbaar)
5. de vergunning kan worden verleend als ... (maar hoeft dan nog niet te worden verleend)
6. de vergunning kan worden geweigerd als ... (maar hoeft dan niet per se te worden geweigerd).

#### Voorbeeld artikel beoordelingsregels

*Artikel x (beoordelingsregels [x]-activiteit)*

Een omgevingsvergunning voor een [x]-activiteit wordt alleen verleend als [y; bijv. de activiteit in overeenstemming is met het belang van de monumentenzorg].



#### Artikel x (beoordelingsregels [x]-activiteit)

De omgevingsvergunning wordt in ieder geval geweigerd als:

- a. [a];
- b. [b]; of
- c. [c].

#### Artikel x (beoordelingsregels [x]-activiteit)

De omgevingsvergunning wordt alleen geweigerd op grond van de belangen, bedoeld in artikel [5.x; oogmerken].

#### Niet objectieve beoordelingsregels

De beoordelingsregels kunnen betrekking hebben op onderwerpen die niet objectief bepaalbaar zijn en waarbij aan het college van burgemeester en wethouders beoordelingsruimte toekomt. Bijvoorbeeld: 'een omgevingsvergunning voor het bouwen van een hoofdgebouw wordt alleen verleend als het bouwwerk geen afbreuk doet aan de bestaande stedenbouwkundige structuur'. Daar waar beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag toekomt, is het aan te raden dit expliciet in de regels tot uitdrukking te laten komen. Dit kan via de toevoeging 'naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders'. Deze toevoeging stelt de rechter in staat een marginale toets uit te voeren. Andersom geldt dat zonder deze toevoeging de rechter de beoordelingsregel eerder vol zal toetsen.

Een voorbeeld:

'Een omgevingsvergunning voor het kappen van een beschermde boom wordt alleen verleend als de boom ziek is'. De rechter kan nu een onafhankelijke bomendokter als getuige-deskundige oproepen en vervolgens zelf een oordeel vellen of de boom inderdaad ziek is. Alternatief: 'Een omgevingsvergunning voor het kappen van een beschermde boom wordt alleen verleend als de boom naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders ziek is'. Nu kan de rechter slechts bepalen of het bevoegd gezag in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat de boom ziek is.

Onder de Chw is het al toegestaan om bij het hanteren van een open norm een dynamische verwijzing naar beleidsregels op te nemen. Ook onder de Omgevingswet blijft dat mogelijk. Uit de jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat de betreffende open norm in de planregels voldoende concreet en objectief moet worden begrensd. Daarbij moet de gemeente volgens de uitspraak inzake [Brinckhorst](#) vier aspecten meewegen:

1. de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm en, in samenhang daarmee, de beleidsregel, zien;
2. het anderszins in de planregels genormeerd zijn van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de figuur van de open norm, die in een beleidsregel wordt uitgelegd, ziet, en de relatie tussen die andere normering en de betrokken open norm;
3. de aanleiding voor het werken met een dergelijke figuur en;
4. de aard en omvang van het plangebied of het betrokken deel daarvan, waarop die figuur ziet.

Gelet op de uitgangspunten van de Omgevingswet, zoals het verbeteren van de voorspelbaarheid en snellere besluitvorming, heeft het de voorkeur om een activiteit via algemene regels te reguleren in plaats van een vergunningplicht. Het moet dan wel om eenvoudig toepasbare regels gaan. Zo moet er geen specialistische kennis nodig zijn om te beoordelen of aan de regels wordt voldaan (bijv. de regel dat een uitrit mag worden aangelegd mits het voldoende verkeersveilig is). Ook moet het niet gaan om regels waarbij sprake is van beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag. In de staalkaart zijn alleen algemene regels gebruikt die eenduidig toepasbaar zijn door een initiatiefnemer.

Merkt een gemeente dat er veel dezelfde activiteiten worden aangevraagd en dat zij vervolgens steeds dezelfde voorwaarden oplegt, dan kunnen de vergunningvoorschriften waarschijnlijk omgezet worden in een algemene regel.

### 'Absoluut' verbod

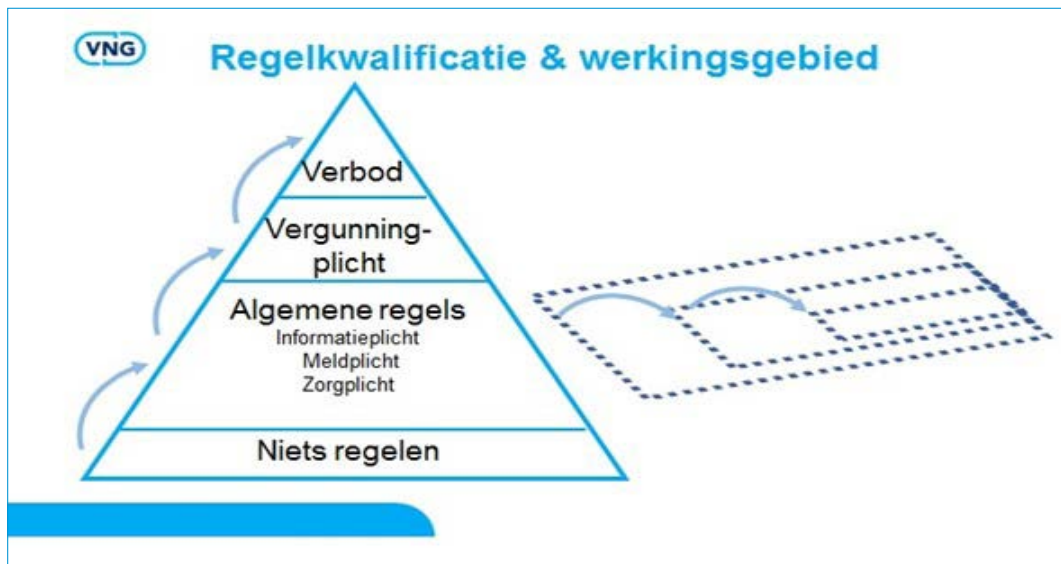
In het omgevingsplan kan ook een verbod worden opgenomen. Dit betreft geen absoluut verbod: een absoluut verbod is in het omgevingsplan niet mogelijk, omdat er altijd een verzoek kan worden gedaan om met een buitenplanse vergunning voor een omgevingsplanactiviteit af te wijken van zo'n in het omgevingsplan opgenomen verbod.

### Kiezen voor een type regel

De Omgevingswet heeft tot doel om de kwaliteit van de leefomgeving te behouden en te verbeteren. Door de bundeling van wetgeving zijn er minder regels nodig. Hierdoor kan de wetgever de regels duidelijker en overzichtelijker opschrijven.

Dat betekent dat het streven in het omgevingsplan erop gericht moet zijn om niet meer te regelen dan nodig is. Enerzijds moet er voldoende bescherming gewaarborgd worden, anderzijds moet er ook voldoende ontwikkelingsruimte geboden worden. Daarom adviseert de VNG bij het maken van het omgevingsplan de hierboven genoemde niveaus te doorlopen. Deze niveaus van regelgeving worden in de digitaliseringsstandaarden gedefinieerd als regelkwalificatie. De regelkwalificatie en bijbehorend werkingsgebied zijn in onderstaande afbeelding schematisch weergegeven.

Figuur 3.3 Regelkwalificatie & werkingsgebied



### Werkingsgebieden voor regels

Daarbij moet worden bedacht dat naast de regelkwalificatie, ook het werkingsgebied dat bij die regels hoort van belang is. Dat is in het rechterdeel van bovenstaande afbeelding schematisch weergegeven. De hierboven verbeelde piramide moet dan ook altijd in combinatie met de werkingsgebieden worden toegepast. Daarbij geldt dat de voorkeursvolgorde van de werkingsgebieden loopt van gemeentebreed, naar gebiedsspecifiek (wijk), naar locatiespecifiek (perceel).

## 3.4 Uniforme regels of regels per locatie

Zoals hiervoor al is aangegeven, worden activiteiten met gebruikruimte met verschillende instellingen per gebiedstype geregeld. Ook bij thematische regels kan worden gewerkt met deelgebieden. Bij het stellen van regels is de onderliggende vraag voor welk gebied u de regels wil laten gelden. De werking van regels kan zelfs tot op het niveau van een specifieke plaats, zoals een beschermwaardige boom, worden gespecificeerd.

### Werkingsgebieden

Als onderdeel van de regels wordt door coördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit wordt het werkingsgebied van de regels genoemd. Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn, maar ook een of meer delen daarvan. Het koppelen van

werkingsgebieden aan de regels is een belangrijk element van het omgevingsplan. Door deze koppeling is een regel in het DSO-LV alleen zichtbaar op de locaties waar deze werking heeft. Denk daarbij bijvoorbeeld aan regels die binnen de bebouwde kom gelden. Die regels hoeven voor locaties buiten de bebouwde kom niet zichtbaar te zijn. Per regeling moet u bezien waar de regeling moet gelden.

### **Regels in de staalkaart**

In de staalkaart zijn verschillende uniforme regels opgenomen die gemeentebreed of in verschillende deelgebieden van toepassing zijn. Daarnaast zijn in de staalkaart regels opgenomen voor verschillende gebiedstypen.

Per regelonderdeel wordt aangegeven of het onderdeel betrekking heeft op het ambtsgebied, op een deelgebied, op één van de gebiedstypen of een locatie binnen een gebiedstype.

## **3.5 Tussenbalans opmaken / specificaties omgevingsplanregels**

Na het doorlopen van de vorige deelstappen is alle informatie beschikbaar die nodig is om voor activiteiten de specificaties van de gekozen regelsystematiek samen te vatten en te presenteren in beslistabellen. Ook kan er een schematische weergave van de werkingsgebieden worden opgesteld. Op basis van die informatie kunnen vier werkprocessen worden gestart: (1) het uitwerken van de regel in concrete regeltekst, (2) het annoteren van de regels, (3) het opstellen van toepasbare regels en (4) het samenstellen van de benodigde geometrieën. Het vastleggen van de specificaties in beslistabellen maakt het mogelijk om deze vier processen parallel uit te voeren. Alle betrokken medewerkers hebben met de specificaties voldoende informatie om hun taken uit te voeren, ze hoeven niet op elkaar te wachten. Een beslistabel biedt bijvoorbeeld de informatie om juridische regels te schrijven en die te annoteren, en voor de regelanalist de informatie om toepasbare regels voor vragenbomen op te stellen. Door de verschillende mensen die aan deze werkprocessen werken te betrekken bij de deelstappen tot nu toe ontstaat ook een gezamenlijk beeld van de uitgangspunten voor de te regelen activiteiten en een gevoel van gezamenlijk eigenaarschap op de genoemde vervolgprocessen.

### **3.5.1 Specificaties**

Specificaties zijn condities en randvoorwaarden waaronder activiteiten mogen worden verricht. De specificaties zijn ontleend aan de gebiedsbeschrijving (deel B), het mengpaneel, de onderverdeling van activiteiten over thema's en gebiedstypen en de keuze over het in- en uitsluiten en te gebruiken regeltipe.

Vertrekpunt van het casco is om regels (en daarmee ook specificaties) zo algemeen mogelijk te stellen en waar nodig – gekoppeld aan de activiteit – aanvullingen te doen. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van het onderwerp geluid door activiteiten, dat is opgenomen in de regels voor het bedrijventerrein in de staalkaart. Er is een basisregeling die in verschillende gebiedstypen kan worden gebruikt voor alle activiteiten die geluid op een geluidgevoelig gebouwen veroorzaken. Bij horeca en detailhandel zijn aanvullingen gedaan, zodat stemgeluid en geluid door winkelwagens ook is gereguleerd.

Gelet op bovenstaande zijn de specificaties gelaagd opgebouwd, waarbij twee categorieën worden onderscheiden:

1. Algemene, gebiedsonafhankelijke specificaties (werkingsgebied ambtsgebied): bijvoorbeeld geluid, geur en trillingen door activiteiten.
2. Specificaties per gebiedstype (werkingsgebied gebiedstype): bijvoorbeeld geur door agrarische activiteiten.

Dit leidt er toe dat de regels over bijvoorbeeld geluid bij een activiteit in verschillende paragrafen terecht komen. Voor een compleet beeld moeten beide paragrafen geraadpleegd worden. Daarom is het essentieel om de regels in beide paragrafen te annoteren met dezelfde activiteit (bijvoorbeeld: geluidveroorzakende activiteit verrichten). Deze activiteit is bovendien onderdeel van een

grotere, herkenbare activiteit met gebruiksruimte (zoals bedrijfsactiviteit verrichten). De regels moeten daarom ook worden geannoteerd met die grotere activiteit: ze worden dus dubbel geannoteerd. Alleen zo worden de regels voor een gebruiker goed vindbaar.

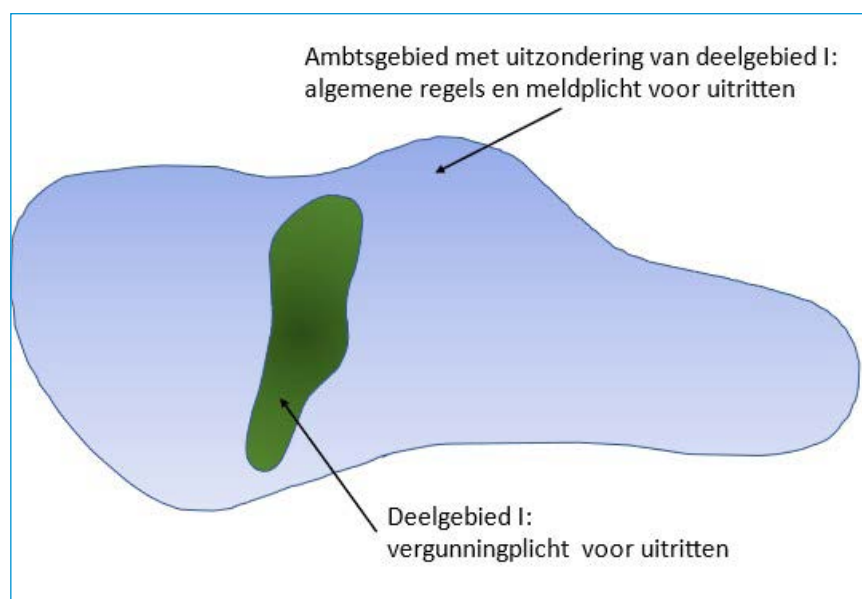
Naast de specificaties voor geluid etc. bij activiteiten kunnen ook specificaties worden opgesteld voor activiteiten bij infrastructuur (zoals objecten plaatsen op de weg), aanlegactiviteiten (zoals graven of aanleggen van kabels en leidingen) en activiteiten met betrekking tot flora en fauna (zoals bomen kappen). Deze activiteiten zullen vaker gemeentebreed kunnen worden geregeld en zijn dus voor wat betreft werkingsgebieden wat eenvoudiger, maar de beslistabellen zijn voor deze activiteiten ook een goed hulpmiddel om de juridische en toepasbare regels eenduidig op te stellen.

### 3.5.2 Schematische weergave werkingsgebieden

De schematische weergave van werkingsgebieden geeft inzicht in de geografische afbakening van regels. Bij de regels over activiteiten met gebruiksruimte bestaat de geografische afbakening in ieder geval uit de begrenzing van het betreffende gebiedstype, maar daarbinnen kunnen ook nog zoneringen worden gehanteerd. Voor thematisch geregelde activiteiten kan het werkingsgebied het hele ambtsgebied zijn, of een deelgebied.

Voor de activiteit 'uitrit aanleggen' kan een schematische weergave van de regeling in werkingsgebieden er bijvoorbeeld als volgt uit zien:

Figuur 3.4 Voorbeeld werkingsgebieden regels uitrit aanleggen



Het maken van zo'n overzicht geeft een gedeeld beeld van de werking van de regeling en de vraag welke regels op welke plek moeten gelden. Dat is informatie die voor zowel het uitwerken van de regels, als het annoteren en het toepasbaar maken van de regels nodig is.

### 3.5.3 Beslistabellen

Op basis van de specificaties is er voldoende informatie beschikbaar om een beslistabel te kunnen maken, zodat er een gedeeld beeld is van de logica achter de regel voor de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de verschillende vervolprocessen: het uitwerken van de juridische regels en het uitwerken van de toepasbare regels. Zo'n beslistabel kan er als volgt uit zien:

Wilt u de uitrit aan de openbare weg van de gemeente aanleggen of veranderen?	ja		Nee		
Welke gebieden betreft het? (via werkingsgebied)	MP gebied	VP gebied	TV gebied		
Heeft u straks meer dan 1 uitrit per perceel?	nee	ja			
Conclusie	MP	Verbod	VP	TV	NVT

MP=meldplicht VP=vergunningplicht TV=toestemmingsvrij

De verschillende werkingsgebieden komen ook terug in de beslistabellen (zie de tweede vraag in het voorbeeld). Naar mate de specificaties meer variatie vertonen voor verschillende werkingsgebieden, zullen de beslistabellen omvangrijker worden. Desondanks is een beslistabel de beknopte en meest systematische manier om specificaties vast te leggen.

### 3.5.4 Opbouw van regels per activiteit

Voordat met de juridische regels verder wordt gegaan is het verstandig als u nadenkt over de indeling van de artikelen per activiteit. In de staalkaart is per regeling voor een activiteit een vast stramien gehanteerd. Dat vertaalt zich in een basis voor de indeling van een paragraaf in diverse artikelen, die grotendeels overeenkomt met de structuur die in het Bal is gebruikt. Door hierover na te denken en zo'n basisstructuur als vertrekpunt te gebruiken ontstaat een zeker ritme in uw omgevingsplan. Dit ritme kan bijdragen aan de efficiency in het VTH proces maar verhoogt ook de begrijpelijkheid van het omgevingsplan. Als een gebruiker de basisstructuur eenmaal kent, kan diegene in één oogopslag doorgronden hoe de regeling van een activiteit in elkaar steekt. De vaste indeling die in het casco per activiteit is gebruikt is als volgt:

1. aanwijzing activiteit
2. oogmerken
3. aanwijzing vergunningplichtige gevallen
4. aanvraagvereisten
5. beoordelingsregel
6. algemene regels
7. melding/informatieplicht

### 3.6 Normadressaat

De normadressaat is degene tot wie de norm zich richt. Bij de regels in het omgevingsplan is de hoofdregel dat de normadressaat degene is die de activiteit verricht. In de planregels van de geconsolideerde staalkaart is vastgelegd dat aan de regels in dat hoofdstuk wordt voldaan door degene die de activiteit verricht, tenzij anders bepaald. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit. Voor vergunningvoorschriften volgt dit al uit artikel 5.37 van de wet, dat de vergunninghouder verplicht om er zorg voor te dragen dat de voorschriften van de vergunning worden nageleefd. De formulering van de normadressaat sluit aan op de keuze die in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving is gemaakt.

De wet en de geconsolideerde staalkaart bevatten geen nadere duiding van wie er precies onder "degene die de activiteit verricht" valt. Het mag ook zonder een regeling in de wet of het besluit duidelijk zijn, dat degene die de activiteit verricht (economische) zeggenschap over die activiteit zal moeten hebben. Daarbij gaat het zowel om het daadwerkelijk kunnen starten van die activiteit, als het zo nodig aanpassen of staken van de activiteit. Degene die de activiteit verricht kan zowel een natuurlijke persoon zijn, als een rechtspersoon.

Dit betekent niet dat het bevoegd gezag bij elke activiteit die plaatsvindt steeds zelf moet achterhalen wie de normadressaat is. In veel gevallen zal dit blijken uit een omgevingsvergunning, een melding of uit het op een andere manier verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag. Door het aanvragen van een vergunning, het doen van een melding of het verstrekken van gegevens wordt voor het bevoegd gezag in beginsel duidelijk, wie degene is die de activiteit zal verrichten. Die wordt dan als normadressaat gezien en is aanspreekpunt voor overtredingen van de regels van het omgevingsplan, of het zo nodig stellen van een maatwerkvoorschrift.

Gedurende het verloop van de activiteit kan degene die de activiteit verricht wijzigen. De meeste vergunningen onder de Omgevingswet hebben een zaaksgebonden karakter en maken dus een verandering in degene die de activiteit verricht zonder een nieuwe vergunningsprocedure mogelijk. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een bedrijf wordt overgenomen door een ander bedrijf. Om ervoor te zorgen dat ook in dat geval het bevoegd gezag weet wie de vergunninghouder is, bevat artikel 5.37 lid 2 Ow een plicht om het bevoegd gezag op de hoogte te brengen van wie voortaan vergunninghouder zal zijn. Een vergelijkbare plicht geldt in situaties waarin geen vergunningplicht geldt maar algemene regels van toepassing zijn die een meldingsplicht of een andere informatieverplichting bevatten. Artikel 5.8 van de geconsolideerde versie van de staalkaart bevat de plicht om als de normadressaat wijzigt, het bevoegd gezag hierover te informeren.

Artikel 5:1 lid 2 Awb biedt in handhavingzaken overigens de mogelijkheid om ook anderen dan degene die de overtreding feitelijk pleegt aan te spreken. Op grond van vaste jurisprudentie kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden. Deze 'toerekeningsformule' biedt de mogelijkheid om de kring van overtreders uit te breiden (zie ook NTB 2018, 56).

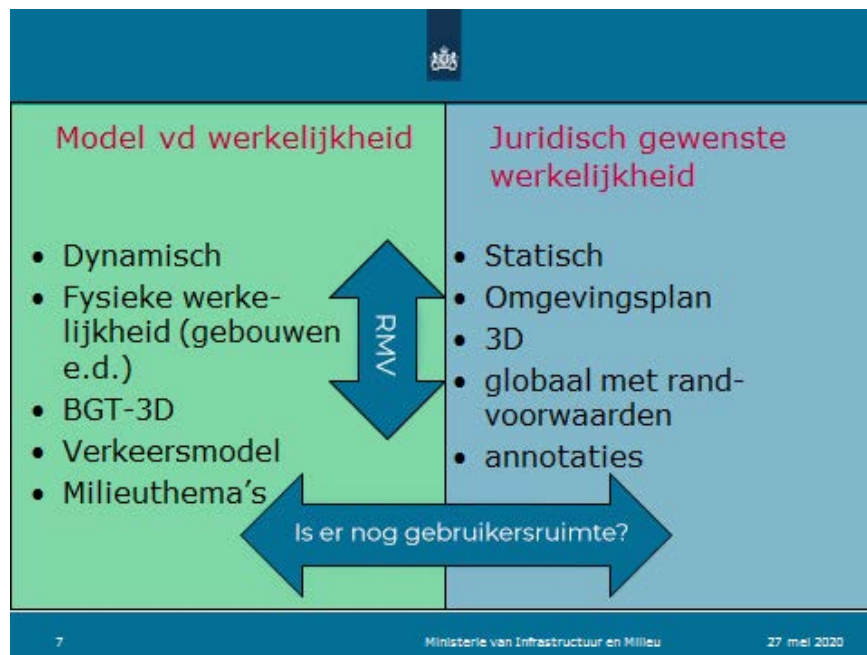
#### *Afwijkend artikel normadressaat*

Een afwijkend artikel over de normadressaat is alleen nodig voor zover dat relevant is naast de algemene bepalingen van hoofdstuk 5 van de regels van het omgevingsplan, bijvoorbeeld omdat er een afwijkende groep normadressaat is. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij onderhoudsplichten: dan is het logisch om de perceeleigenaar als normadressaat te hanteren in plaats van degene die de activiteit verricht.

### **3.7 Register bijhouden**

Niet alles hoeft in het omgevingsplan te worden geregeld. Als bijvoorbeeld in het omgevingsplan wordt geregeld dat zes horecavestigingen zijn toegestaan in een bepaald gebied, wil de gebruiker ook weten hoeveel er nu zijn gevestigd. Het huidig aantal vestigingen kan worden opgenomen in een register. Op die manier kan gebruiksruimte inzichtelijk worden gemaakt (het verschil tussen de toegelaten situatie en het werkelijke aantal gevestigde horecavestigingen). In het omgevingsplan wordt de juridisch gewenste werkelijkheid vastgelegd. Het register bevat een weergave van de feitelijke werkelijkheid. Tot nu toe wordt in gedetailleerde bestemmingsplannen de plankaart vaak gebruikt om de bestaande situatie voor bouwwerken en gebruik van percelen vast te leggen. De plankaart lijkt daarmee sterk op een register. Het is onder de Omgevingswet niet nodig om locaties van bouwwerken of activiteiten die feitelijk worden verricht op deze manier vast te leggen in de werkingsgebieden (locaties) van het omgevingsplan. Het kan ook met een register buiten het omgevingsplan. Dit is gevisualiseerd in onderstaand schema.

Figuur 3.5 Registers



Registers hoeven niet altijd te worden geregeld in het omgevingsplan. Het staat de gemeente vrij om registers bij te houden, zonder dat daarvoor een grondslag of opdracht in het omgevingsplan staat. Als er in de regels naar een register wordt verwezen – bijvoorbeeld in de beoordelingsregel voor horecavestigingen – is het wel nodig om het register juridisch te regelen. In de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 3.50) is bepaald dat bij verwijzingen naar informatie op internet onder andere de tijdige en continue beschikbaarheid en de authenticiteit voldoende geborgd moet worden.

#### Registers in Bkl

Registers zijn er in verschillende soorten en maten. In het Bkl zijn daar ook voorbeelden van te vinden (zie art. 10.8, 10.14, 10.18, 10.23aa, 10.36 en 10.40). In het Bkl is alleen een register voorgeschreven voor zover dat van uit Europees recht nodig is. Aanvullend daaraan zijn registers voorgeschreven voor geluid en externe veiligheid. Naar analogie van de in het Bkl opgenomen bepalingen over registers zou het bijvoorbeeld denkbaar zijn om de volgende bepaling over een register in het omgevingsplan op te nemen:

Artikel x.x (register beschermde bomen)

1. Er is een register van de beschermde bomen.
2. Het register wordt beheerd door het college van burgemeester en wethouders.
3. Het register is voor eenieder langs elektronische weg toegankelijk.
4. Het register wordt voortdurend geactualiseerd.

#### Functies register

Een register kan verschillende functies hebben. Hieronder volgt een opsomming van functies, startend van eenvoudige functies naar steeds meer geavanceerdere functies.

1. Borgen gelijke informatiepositie  
Een bepaling zoals hierboven is opgenomen geeft als zekerheid dat er een openbaar register is en blijft (borgen gelijke informatiepositie). Dat is als het ware het basispakket voor registers.
2. Monitorinformatie – inzicht geven  
De overheid kan via het register inzicht geven in de staat van de fysieke leefomgeving. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld informatie geven over de metingen of andere monitoring die worden uitgevoerd voor de vraag of wordt voldaan aan een omgevingswaarde.

3. Check informatie-, meld- of vergunningplicht  
Een optie is dat via de lijn van de toepasbare regels wordt georganiseerd dat de gegevens uit het register worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of een initiatief vergunningplichtig is of niet. Bijvoorbeeld als de vergunningplicht is gekoppeld aan het wijzigen van een bestaande activiteit of het uitbreiden van een bestaand bouwwerk. Het register kan dan laten zien wat de bestaande activiteiten en bestaande bouwwerken op ieder moment in de tijd zijn. In dat geval neemt het belang van het register natuurlijk nog verder toe (de ABRvS noemt dat het borgen van de gelijke procespositie).
4. Beoordelen vergunningplicht  
Een nog verdergaande inzet is dat in het omgevingsplan naar het register wordt verwezen. Dat kan door te borgen dat de gegevens uit het register worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of een initiatief aan de regels voldoet. Door bijvoorbeeld te regelen dat de gegevens uit het register worden betrokken bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Dan geeft het omgevingsplan feitelijk inkleuring aan art. 3:2 Awb, waar is aangegeven dat het bestuursorgaan alle relevante feiten en gegevens betreft bij de voorbereiding van besluiten (zoals vergunningen).

Er zijn dus verschillende type verankeringen van registers (en bijbehorende koppeling aan regels, locaties en werkingsgebieden) aan het omgevingsplan denkbaar.

### 3.8 Begrippen

Bij het opstellen van de geconsolideerde staalkaart is een aantal uitgangspunten gehanteerd. Als eerste is aangesloten op de begrippen die al in de Omgevingswet en de AMvB's en omgevingsregeling zijn gehanteerd. Dat de begrippen uit de Omgevingswet van toepassing zijn op het omgevingsplan is al vastgelegd in de Omgevingswet zelf (art. 1.1 Ow). Aanvullend daarop zijn de begrippen uit de AMvB's en Omgevingsregeling van toepassing verklaard in artikel 1.2 van de geconsolideerde staalkaart. Dit zorgt er voor dat de gemeente die begrippen niet allemaal hoeft te herhalen als ze worden gebruikt in het omgevingsplan, en borgt dat de begrippen in het stelsel uniform worden toegepast.

#### *Begrippen bepalen*

Begrippen die zijn opgenomen in de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving hoeven dus niet overgenomen te worden in het omgevingsplan. Bij het opstellen van de geconsolideerde staalkaart is vervolgens terughoudend omgegaan met het aanvullend introduceren van begrippen. Daarbij is gebruik gemaakt van Igr 45 (Ideeën voor de gemeentelijke regelgever):

1. Termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben en die meermalen in de regeling voorkomen, worden gedefinieerd, doorgaans in het eerste artikel. Komt zo'n term slechts eenmaal of een heel beperkt aantal keren voor, dan kan de term – indien al nodig – waarschijnlijk het best daar worden verduidelijkt waar ze voor het eerst wordt gebruikt.
2. In een definitiebepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.
3. Materiële regels horen niet thuis bij de definitiebepalingen maar elders in de regeling (een begripsbepaling bevat dus geen normatieve elementen).

De begrippen, die na het doorlopen van bovengenoemde (en in de ontwerp vragen in de vorm van een beslisboom uitgewerkte) stappen in het omgevingsplan moeten worden gedefinieerd, zijn opgenomen in artikel 1.1 van de geconsolideerde staalkaart. In vergelijking met bestemmingsplannen is het aantal begrippen dat hierin is opgenomen beperkt. De begrippen staan op alfabetische volgorde, zonder lettering. Als de gemeente besluit om een begrip te definiëren in het omgevingsplan, is het uit oogpunt van uniformiteit aan te raden om de begripsomschrijving te ontleenen aan [de Stelselcatalogus Omgevingswet](#) en [Database voor juridische begrippen Omgevingswet](#) van de VNG.



De standaard aanhef voor de begripsbepaling is "In dit omgevingsplan wordt verstaan onder:". In verordeningen wordt, conform de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever, vaak de aanhef "In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:" gebruikt. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de begripsbepalingen ook gelden voor gedelegeerde regelgeving van het college. In het omgevingsplan is dat niet nodig, want er kan geen gedelegeerde regelgeving buiten het omgevingsplan worden vastgesteld. De raad kan alleen nog wijzigingen van het omgevingsplan zelf aan het college delegeren, op grond van art. 2.8 Ow. De begripsbepalingen zijn per definitie ook van toepassing op de delen van het omgevingsplan die door het college kunnen worden gewijzigd. Bij het opstellen van het delegatiebesluit moet de gemeenteraad bepalen of het college ook bevoegd wordt om zelf begripsbepalingen toe te voegen aan artikel 1.1.

### 3.9 Algemene beoordelingsregel

Artikel 5.16 van de geconsolideerde staalkaart geeft een voorbeeld voor het toekennen van een algemene afwegingsruimte aan het college voor een initiatief of activiteit die niet conform de regels kan worden vergund, of worden uitgevoerd. Het artikel maakt het mogelijk om toch medewerking te verlenen als voldaan wordt aan een aantal 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 zo'n artikel kan worden ingespeeld op niet voorziene activiteiten en ontwikkelingen die niet strijdig zijn met een goede fysieke leefomgeving en die passen in het gemeentelijk beleid.

Als deze inherente afwegingsruimte niet wordt geboden binnen het omgevingsplan, betekent dat niet dat het betreffende initiatief geen doorgang kunnen vinden. De initiatiefnemer kan in dat geval een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit aanvragen. Die aanvraag zal echter meer onderbouwing vergen, omdat de buitenplanse OPA een zeer ruim beoordelingskader heeft (zie art. 8.0a lid 2 en paragraaf 8.1.1.2 Bkl).

### 3.10 Grondslag voor maatwerkvoorschriften

Naast de flexibiliteit die een algemene beoordelingsregel kan bieden (zie voorgaande paragraaf), kent de Omgevingswet nog een flexibiliteitsinstrument: maatwerkvoorschriften.

Maatwerkvoorschriften zijn individuele beschikkingen (die dus worden opgelegd aan één natuurlijke persoon of rechtspersoon) waarmee algemene regels worden aangevuld of waarmee van algemene regels wordt afgeweken. Artikel 4.5 Omgevingswet biedt de grondslag om in het omgevingsplan te bepalen dat het college over een onderwerp maatwerkvoorschriften kan stellen, en dat met die maatwerkvoorschriften mag worden afgeweken van de algemene regels in het omgevingsplan.

Het rijk heeft in de regels over milieubelastende activiteiten van het Besluit activiteiten leefomgeving de mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften ruim opengezet. In principe is het altijd mogelijk om met een maatwerkvoorschrift de regels van het Bal aan te vullen, of daarvan af te wijken. Met een maatwerkvoorschrift moet wel binnen de oogmerken van de regels van het Bal worden gebleven. Maatwerkvoorschriften met andere oogmerken dan die van het Bal, zijn niet toegestaan. Die moeten dan als regel in het omgevingsplan worden opgenomen. En daarnaast zijn er in het Bal nog enkele grenzen aan maatwerkvoorschriften aangebracht, bijvoorbeeld om te zorgen dat het stellen van een maatwerkvoorschrift niet leidt tot strijd met een Europese richtlijn.

Ook in het Besluit bouwwerken leefomgeving staan verschillende mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften ter invulling of afwijking van de technische bouwregels in dat besluit. Zo bevat artikel 3.7 een generieke grondslag om voor bestaande bouwwerken een maatwerkvoorschrift op te leggen over de afdelingen 3.2 tot en met 3.7 van dat besluit. Zo'n maatwerkvoorschrift kan alleen de verplichting inhouden tot het treffen van voorzieningen om de staat van een bouwwerk op een niveau te brengen dat hoger is dan het niveau van de regels in hoofdstuk 3, maar niet hoger dan het niveau van de regels in hoofdstuk 4 (voor nieuwbouw).

Net als het rijk staat ook de gemeente voor de keuze om in het omgevingsplan wel of geen

bevoegdheden voor maatwerkvoorschriften op te nemen. Dit kan generiek, of juist alleen bij specifieke activiteiten. Het ligt voor de hand om hieraan dezelfde voorwaarden te verbinden als bij de inherente afwijkingsbevoegdheid via de in de vorige paragraaf genoemde beoordelingsregel. In de geconsolideerde staalkaart is – vanwege het verbeterdoel van de stelselherziening om meer afwegingsruimte te creëren – een generieke grondslag voor maatwerkvoorschriften opgenomen over alle regels over activiteiten van hoofdstuk 5 (zie artikel 5.3 van de geconsolideerde staalkaart). Dit biedt het college in alle gevallen de mogelijkheid om de algemene regels over activiteiten met een maatwerkvoorschrift aan te vullen, of om daarvan af te wijken. Voor het afwijken van specifieke algemene regels is dan geen buitenplanse OPA-vergunning nodig, maar kan met een maatwerkvoorschrift worden volstaan.

#### **Procedure maatwerkvoorschrift**

Anders dan voor de omgevingsvergunning, regelen de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit niets over de procedure voor maatwerkvoorschriften. Er wordt dus teruggevallen op de procedurele regels van de Algemene wet bestuursrecht, tenzij de gemeente procedurele regels opneemt in het omgevingsplan. Een maatwerkvoorschrift kan zowel op aanvraag als ambtshalve worden gesteld. Het is niet gebruikelijk om voor maatwerkvoorschriften indieningsvereisten op te stellen; degene die een maatwerkvoorschrift aanvraagt moet zelf, conform art. 4:2 lid 2 Awb, de gegevens aanleveren die het bevoegd gezag nodig heeft om te beslissen. Als de gemeente in het omgevingsplan niets over de voorbereidingsprocedure zegt, is de reguliere procedure van afdeling 4.1 van toepassing, tenzij het college in een individueel geval besluit om afdeling 3.4 Awb toe te passen. Een aanleiding daarvoor zou kunnen zijn dat er veel belanghebbenden zijn. Het maatwerkvoorschrift is een besluit in de zin van de Awb, dus er staat beroep tegen open bij de rechtbank.

#### **Voorrang vergunningvoorschriften boven maatwerkvoorschriften**

In de situatie dat er algemene regels gelden voor een activiteit waarvoor ook een binnenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist, bevat artikel 5.3 van de geconsolideerde staalkaart (in navolging van het Bal) een voorrangsregel voor vergunningvoorschriften boven maatwerkvoorschriften. Volgens het derde lid van dat artikel mag een maatwerkvoorschrift niet worden gesteld als het mogelijk is om over het betreffende onderwerp een voorschrift aan een binnenplanse OPA-vergunning te verbinden. Dit zorgt ervoor dat de binnenplanse OPA-vergunning zo veel mogelijk alle voorschriften bevat. Overigens gelden vergunningvoorschriften in aanvulling op (of, als dat in het omgevingsplan is bepaald, in afwijking van) de algemene regels in het omgevingsplan.

Het uitgangspunt van het derde lid is om maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften over hetzelfde onderwerp, als hoofdregel uit te sluiten. 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. Gelet op het belang van de rechtszekerheid, ligt het voor de hand om als uitgangspunt te kiezen dat vergunningvoorschriften en maatwerkvoorschriften niet kunnen worden gecombineerd, en terughoudend om te gaan met uitzonderingen op dat uitgangspunt.

### **3.11 Beheer- en onderhoudsverplichtingen en gedoogplichten**

In het casco voor het omgevingsplan is in hoofdstuk 6 een regeling gereserveerd voor onderhouds- en gedoogplichten. In de geconsolideerde staalkaart is hiervan een tweetal voorbeelden opgenomen. Allereerst is er een instandhoudingsplicht voor het gemeentelijke natuurnetwerk opgenomen. Daarnaast is een verplichting opgenomen om geliberaliseerde huurwoningen voor de middenhuur in stand te houden.

De algemene bepalingen van afdeling 5.1 van de geconsolideerde staalkaart zijn niet van toepassing op hoofdstuk 6. In hoofdstuk 6 moeten dus opnieuw de normadressaat en eventuele bevoegdheden voor maatwerkvoorschriften worden opgenomen, als de gemeente dat wil.

### 3.12 Financiële bepalingen

Het doorlopen van deze ontwerpvrage geeft de gemeente inzicht in de financiële bepalingen die in het omgevingsplan kunnen en moeten worden opgenomen. Aan de hand daarvan wordt duidelijk of er regels voor kostenverhaal of financiële bijdragen moeten worden opgenomen. Ook wordt de relatie tussen de betreffende regels en mogelijke nadeelcompensatie inzichtelijk (bijvoorbeeld als de gemeente bestaande regels aanscherpt en daar streng overgangsrecht bij hanteert). In de geconsolideerde staalkaart is wel een optioneel artikel over financiële compensatie opgenomen, namelijk artikel 5.123.

De financiële bepalingen zijn in de staalkaart maar beperkt uitgewerkt. Het ministerie van BZK stelt voor dit onderwerp een aparte module financiën op (inclusief regels over kostenverhaal).

#### Leges voor omgevingsvergunningen

Leges zijn gemeentelijke belastingen op grond van artikel 229 Gemeentewet. De regels daarover zijn regels als bedoeld in artikel 216 Gemeentewet. Op grond van artikel 2.1, tweede lid, aanhef en onder d, van het Omgevingsbesluit mogen dergelijke regels niet in het omgevingsplan worden opgenomen. De leges zullen dus moeten worden geregeld in een aparte verordening buiten het omgevingsplan.

### 3.13 Procedureregels

In het omgevingsplan zijn weinig procedurele regels nodig. De procedures voor vergunningen zijn uitputtend geregeld in het Omgevingsbesluit. Voor de voorbereiding van maatwerkvoorschriften zijn geen aanvullende procedurele regels nodig bovenop de standaard procedurele regels van afdeling 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij meldingen en informatieplichten is het enige procedurele aspect de termijn waarbinnen de melding moet worden gedaan of de informatie over de activiteit moet worden ingediend. Die termijn wordt in het artikel over de meldplicht of informatieplicht zelf opgenomen. In de geconsolideerde staalkaart zijn daarnaast geen aanvullende procedureregels opgenomen.

#### Adviezen

Artikel 16.15 lid 2 Omgevingswet en artikel 4.21 Omgevingsbesluit geven de grondslag om in het omgevingsplan gevallen aan te wijzen waarin de gemeenteraad adviseur is over de omgevingsvergunning voor de binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Daarnaast kunnen op grond van artikel 16.15 lid 2 Omgevingswet andere instanties als adviseur voor de OPA worden aangewezen, zoals een gemeentelijke adviescommissie. In de geconsolideerde staalkaart is één voorbeeld verwerkt van een artikel dat gaat over een adviestaak, namelijk een artikel over advisering door de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit (artikel 8.1 van de staalkaart).

Let op dat de aanwijzing van bestuursorganen met instemmingsrecht is voorbehouden aan het rijk. Die aanwijzing is opgenomen in afdeling 16.2.3 Omgevingsbesluit. Er zijn geen gevallen aangewezen waarin de gemeenteraad instemmingsrecht heeft op het verlenen van een omgevingsvergunning. In het omgevingsplan mogen geen gevallen worden aangewezen waarin de raad instemmingsrecht als bedoeld in artikel 16.16 Omgevingswet heeft.

#### Participatie

Op grond van de Omgevingswet kunnen in het omgevingsplan regels over participatie worden opgenomen. De gemeenteraad kan, voor zover het om buitenplanse omgevingsplanactiviteiten gaat, gevallen van activiteiten aanwijzen waarvoor zij participatie onder de Omgevingswet verplicht stelt (art. 16.55, zevende lid, Ow). Voor aanvragen waarop die verplichting van toepassing is, moet een initiatiefnemer bij de vergunningaanvraag aangeven hoe diegene de participatie heeft vormgegeven. Als diegene niets heeft gedaan in het kader van participatie kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld. Voor aanvragen waarop de raad geen participatieverplichting heeft aangewezen, moet een initiatiefnemer bij het aanvragen van een vergunning aangeven of diegene iets heeft gedaan in het kader van participatie, en zo ja, wat. Er is met andere woorden lokale

afwegingsruimte bij het bepalen of participatie nodig is, maar die ruimte is er niet op de hoe-vraag. De aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen voor een buitenplanse OPA zijn exclusief en uitputtend geregeld in de Omgevingsregeling. De gemeente kan dus geen aanvullende eisen stellen over wat er ten aanzien van de participatie bij de aanvraag om die vergunning moet worden toegevoegd. De gemeente kan de invulling van de participatie wel meewegen bij de beoordeling van de aanvraag. Dit kan desgewenst ook worden vastgelegd in een beleidsregel. In de geconsolideerde staalkaart staat een voorbeeld voor participatie bij activiteiten in het gemeentelijke natuurnetwerk.

### 3.14 Monitoring

Monitoring is een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. Monitoring van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving bieden de basis om de omgevingsvisie te actualiseren en programma's of het omgevingsplan aan te passen. Bij MER-plichtige actualiteit kan via monitoring in de gaten worden gehouden of de effecten van de activiteit binnen de gewenste range blijven. Zo niet, dan kan de gemeente tijdig bijsturen door bijvoorbeeld een omgevingsvergunning aan te scherpen of maatwerkvoorschriften te stellen.

In het omgevingsplan moet in ieder geval bij het vaststellen van omgevingswaarden opgenomen hoe de monitoring plaats vindt, maar de gemeente kan ook voor andere normen of doelen monitoringsregels opnemen. Dat moet gebeuren door het regelen van de te meten of monitoren parameters (art. 20.1 Ow), de methoden van monitoring (hoe) en het bestuursorgaan dat of de andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast (art. 20.2 Ow) en de verslaglegging (art. 20.4 Ow). Deze monitoringsverplichtingen houden ofwel verband met omgevingswaarden, voor zover de gemeente die heeft opgenomen in het omgevingsplan, ofwel met andere doelen of normen.

In de geconsolideerde staalkaart is een voorbeeld opgenomen van monitoringsregels in relatie tot de omgevingswaarde voor het gemeentelijke natuurnetwerk.

### 3.15 VTH

Artikel 2.1 Omgevingsbesluit verbiedt de gemeente om strafbepalingen in het omgevingsplan op te nemen. De reden hiervoor is dat alle overtredingen van regels in het omgevingsplan al strafbaar zijn gesteld in de Wet op de economische delicten. Daarnaast bevat paragraaf 18.1.4

Omgevingswet een uitputtende regeling voor de gevallen waarin een overtreding van regels in het omgevingsplan kan worden bestraft met een bestuurlijke boete en zal het Besluit OM-afdoening voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden aangevuld met feitomschrijvingen die kunnen worden bestraft met een bestuurlijk strafbeschikking. Strafbepalingen in het omgevingsplan zijn daarom overbodig.

Het is niet nodig om in het omgevingsplan een bepaling over het aanwijzen van toezichthouders op te nemen, gelet op artikel 18.6 van de Omgevingswet. In gemeentelijke verordeningen is dit een standaard onderdeel, maar voor het omgevingsplan heeft de Omgevingswet de grondslag voor de aanwijzing van toezichthouders al geregeld. De aanwijzingsbesluiten van de ambtenaren zelf maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan.

In het omgevingsplan kunnen wel kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) worden opgenomen. Veel gemeenten hebben dergelijke criteria voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet al vastgesteld in een verordening op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Hiervoor is plek gereserveerd in hoofdstuk 9 van het casco voor het omgevingsplan.

### 3.16 Overgangsrecht en afhechten van achterblijvende regels

Het is onder de Omgevingswet niet meer vanzelfsprekend dat bestaande situaties bij wijziging van het omgevingsplan onder een regime van standaard eerbiedigend overgangsrecht worden

gebracht. Deze laatste stap van de ontwerpvrage geeft een kader voor in omgevingsplannen op te nemen overgangsrecht. Daarbij is gebruik gemaakt van par. 5.14 van de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) en de VNG uitgave '[100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever](#)'. Bij een nieuwe regeling of wijziging van een regeling moet volgens die aanwijzingen worden overwogen of overgangs- en slotbepalingen noodzakelijk zijn (Ar 5.59; Igr 65).

Naast overgangsrecht moet bij iedere wijziging van het omgevingsplan aandacht besteed worden aan het netjes achterlaten van overblijvende regels in verordeningen, ruimtelijke plannen en de bruidsschat. Dat wordt "afhechten" genoemd. Hierna wordt op deze afzonderlijke onderdelen ingegaan.

### **Noodzaak overgangsrecht**

Bij iedere wijziging van het omgevingsplan moet worden nagegaan of de met die wijziging aan te passen of toe te voegen regels tot overgangsrecht voor bestaande gevallen moet leiden. Het overgangsrecht moet dus mede worden gezien in relatie tot het eventueel intrekken van regelingen die tot dat moment van kracht zijn en door het omgevingsplan worden vervangen. Het overgangsrecht kan zich richten op situaties die al onder de overgangsbepalingen van één van de voorheen geldende regelingen – zoals het bestemmingsplan – vielen. Daarnaast kan dat overgangsrecht duidelijkheid bieden over de status van op grond van de voorgaande regelingen genomen besluiten onder het nieuwe regime van het omgevingsplan. Een nieuwe regeling is namelijk niet alleen van toepassing op wat na haar inwerkingtreding voorvalt maar ook op wat bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande situaties, rechtsposities en verhoudingen ('onmiddellijke werking') (Ar. 5.61; Igr 67). Als in het omgevingsplan geen overgangsrecht wordt opgenomen, heeft de wijziging van de regels onmiddellijke (exclusieve) werking. Ook moet worden gezien of voorzieningen moeten worden getroffen voor lopende procedures: aanvragen die zijn gedaan onder de oude regeling maar die niet zullen zijn afgewikkeld voordat de wijziging van het omgevingsplan in werking treedt. Dat geldt ook voor besluiten die zijn genomen op basis van de oude regeling maar waaraan de juridische grondslag gaat ontvallen als de oude regeling wordt ingetrokken (zie ook bij Igr 94).

Het overgangsrecht wordt in beginsel in het gewijzigde omgevingsplan zelf opgenomen, niet in een afzonderlijk onderdeel van het vaststellingsbesluit (Igr 66 lid 2). In het casco is hiervoor hoofdstuk 11 gereserveerd.

Bij het vormgeven van overgangsrecht kan onderscheid worden gemaakt tussen uitgestelde werking en eerbiedigende werking.

**Uitgestelde werking** kan worden geregeld door in het omgevingsplan een later tijdstip van inwerkingtreding – ten opzichte van de vier weken uit art. 16.78 Ow - te bepalen (dit is geen overgangsrecht, maar gaat over de inwerkingtredingsbepaling). Uit art. 16.78, eerste lid, Omgevingswet vloeit voort dat een afwijkende inwerkingtredingstermijn in het omgevingsplan zelf moet worden opgenomen. Daar kan aanleiding voor zijn als betrokkenen met de nieuwe regeling met een termijn van vier weken onvoldoende tijd krijgen om zich tijdig op de nieuwe regeling in te stellen (Igr 71 lid 2).

Naarmate het redelijkerwijs gezien meer tijd kost om een bestaande activiteit om te vormen conform het nieuwe juridische regime, worden er meer of verdergaande 'verzachtende' regels opgenomen om de overgang naar het nieuwe regime te plooien. Igr 73 bevat voor die situaties een aantal modellen voor inwerkingstredingsbepalingen. Uitgestelde werking is een bekend fenomeen in het milieurecht. Een in het oog springend voorbeeld is de in het milieurecht belangrijke voorwaarde dat omgevingsvergunningplichtige inrichtingen moeten beschikken over de beste beschikbare technieken (BBT). Die voorwaarde vloeit voort uit de Europese richtlijn industriële emissies. Voor bestaande installaties gold krachtens de richtlijn een langere termijn om aan BBT te voldoen. Anders gezegd, bestaande installaties werd meer tijd gegund om het productieproces aan te passen aan BBT. In de BREF-documenten en BBT-conclusies zelf wordt eveneens veelvuldig onderscheid gemaakt tussen bestaande installaties en nieuwkomers. Voor bestaande installaties gelden dikwijls minder verregaande eisen als het de beste beschikbare technieken betreft.

Ook kan worden gekozen voor **eerbiedigende werking**, zoals dat bij bestemmingsplannen het

geval is. Daarbij kan worden gedacht aan het nu nog in de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen standaard overgangsrecht voor bestemmingsplannen. Die bepalingen zijn destijds opgenomen om uniformering in de wildgroei van overgangsrechtelijke bepalingen aan te brengen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet laat het rijk die wens tot uniformering weer los.

De aanwijzingen voor de regelgeving bevatten aanwijzingen voor eerbiedigende en uitgestelde werking. In Ar 5.64 (en Igr 70) is vastgelegd dat een nieuwe regeling een eerder geldende regeling blijvend of voor een bepaalde periode van toepassing kan laten op aangeduide feiten of verhoudingen, dan wel blijvend of voor een bepaalde periode gelding kan toekennen een door een daarvoor geldende regeling in het leven geroepen rechten of verplichtingen. Bij het verlenen van eerbiedigende of uitgestelde werking of het toekennen van gelding aan door een eerdere regeling in het leven geroepen rechten of verplichtingen moet uit de regeling duidelijk blijken welke rechtsgevolgen beoogd worden.

In hoofdstuk 11 van de geconsolideerde staalkaart is een aanzet voor een in het omgevingsplan op te nemen regeling voor overgangsrecht opgenomen die de volgende elementen bevat:

- Intrekken voorheen geldende regelingen
- Bestaande titels (vergunningen, ontheffingen). In veel gevallen wordt bij de inwerkingtreding van een nieuw juridisch regime een regeling getroffen voor dergelijke titels. Bijvoorbeeld inhoudende dat bestaande titels worden gelijkgesteld met vergelijkbare titels onder het nieuwe regime (p.m. nog actualiseren obv Invoeringswet/besluit).
- Aanvragen van dergelijke titels. Lopende procedures (p.m. nog actualiseren obv Invoeringswet/besluit).
- Eerbiedigend overgangsrecht voor situaties die de 'of-vraag' raken. Dat wil zeggen: de vraag of bestaande activiteiten nog mogen worden verricht (de toelating van activiteiten) vanaf het moment dat het wijzigingsbesluit in werking treedt. Daarbij kan desnoods worden aangesloten bij de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van het Bro.
- Uitgestelde werking voor situaties die de 'hoe-vraag' raken. Dat wil zeggen: de vraag hoe bestaande activiteiten mogen worden verricht vanaf het moment dat het wijzigingsbesluit in werking treedt. Bij situaties die bij het nemen van het besluit niet aan die regels voldoen wordt eerst overwogen of het wenselijk is om een maatwerkregel op te nemen.

#### **Overgangsrecht bij wijzigen omgevingsplan in de beheersituatie**

Het overgangsrecht bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is al geregeld door het rijk, in de Invoeringswet Omgevingswet, het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de Invoeringsregeling Omgevingswet. Bij iedere wijziging van het omgevingsplan na inwerkingtreding moet de gemeente echter zelf voorzien in passend overgangsrecht. De voorbeeldregels van de geconsolideerde staalkaart zijn zoveel mogelijk geschikt gemaakt voor de beheersituatie van het omgevingsplan. In de beheersituatie kunnen onderdelen van het omgevingsplan worden gewijzigd als daar aanleiding voor is. Zo'n wijziging is vergelijkbaar met een partiële herziening van een gemeentelijke verordening. Naast het generieke overgangsrecht in hoofdstuk 11 van het omgevingsplan moet – in de beheersituatie – per wijziging van het omgevingsplan (1) worden overwogen of voor die wijziging in specifiek overgangsrecht wordt voorzien en (2) of dat overgangsrecht in het wijzigingsbesluit of in het omgevingsplan wordt opgenomen.

Daarbij is van belang dat de Omgevingswet de basis voor de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit regelt. Daar is vastgelegd dat een wijziging van het omgevingsplan binnen vier weken na bekendmaking in werking treedt, tenzij in het omgevingsplan een later tijdstip is bepaald (art. 16.78 Ow). Dat betekent overigens niet dat geen terugwerkende kracht kan worden gegeven aan later in werking getreden wijzigingen. Er kan daarnaast – zoals hierboven is beschreven – worden gekozen voor uitgestelde of eerbiedigende werking.

Bij het wijzigen van een omgevingsplan kan onderscheid worden gemaakt in verschillende situaties, zoals:

- Vergroten van gebruiksruimte: geen specifiek overgangsrecht nodig
- Verkleinen van gebruiksruimte: voor zover dit inbreuk maakt op bestaande activiteiten (m.a.w. als het gaat om gebruiksruimte die wordt benut) ligt het voor de hand om overgangsrecht op te nemen. Als inbreuk wordt gemaakt op de vraag óf bestaande activiteiten na inwerkingtreding nog mogen worden verricht ligt het voor de hand om te voorzien in eerbiedigend overgangsrecht. Als inbreuk wordt gemaakt op de vraag hoe bestaande activiteiten na inwerkingtreding mogen worden verricht ligt het voor de hand om te kiezen voor uitgestelde werking.
- Aanpassen van direct werkende regels:
  - Minder strenge regels die meer mogelijkheden bieden: geen specifiek overgangsrecht nodig
  - Strengere regels die minder mogelijkheden bieden: voor zover dit inbreuk maakt op bestaande activiteiten wordt gekozen voor uitgestelde werking.
- Aanpassen van een vergunning- of meldplicht: overwegen of in het wijzigingsbesluit moet worden bepaald dat besluiten die zijn genomen op grond van het regime zoals dat gold voor inwerkingtreding van deze wijziging van toepassing blijft dan wel dat wordt voorzien in een regeling die bestaande titels gelijkstelt met vergelijkbare titels onder het nieuwe regime.
- Aanpassen van beoordelingsregels: geen specifiek overgangsrecht nodig.

#### **Overgangsrecht en maatwerk**

Bij regels in het omgevingsplan kan worden bepaald dat het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Dat kan ook betrekking hebben op het in het omgevingsplan opgenomen overgangsrecht. Als daar door de omgevingsplanwetgever voor wordt gekozen, kan in specifieke gevallen via een maatwerkvoorschrift worden afgeweken van het overgangsrecht. Dat biedt de mogelijkheid om een meer generiek overgangsrecht vorm te geven, waarvan in specifieke situaties kan worden afgeweken. Een nadeel van die aanpak is wel dat de maatwerkvoorschriften die zijn afgegeven op dit moment niet via een publiek toegankelijke voorziening, zoals het DSO-LV, raadpleegbaar zijn.

#### **Afhechten: wijzigen of intrekken van verordeningen**

In de geconsolideerde staalkaart is er voor gekozen om het intrekken van regelingen, zoals verordeningen, in het wijzigingsbesluit op te nemen. Het ligt voor de hand om hier een apart dictum in het besluit voor te maken. In de handreiking verordeningen en het omgevingsplan wordt hier nader op ingegaan (par. 5.3).

Naast het volledig laten intrekken van verordeningen, zal het ook vaak nodig zijn om verordeningen of andere algemeen verbindende voorschriften aan te passen aan de wijziging van het omgevingsplan. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat alleen de regels over uitritten uit de APV naar het omgevingsplan worden overgeheveld. Als dat met een thematische, gemeentebrede wijziging gebeurt, kan de gemeente het artikel over uitritten in de APV laten vervallen. Bij een gebiedsgerichte wijziging is het waarschijnlijk gewenst dat de regels over uitritten in de APV nog blijven gelden voor het deel van het gemeentelijk grondgebied dat niet in die gebiedsgerichte wijziging wordt betrokken. Dat kan door een afbakening op te nemen in het artikel over uitritten in de APV: dat artikel is voortaan alleen nog van toepassing op een deel van het gemeentelijke grondgebied. Om discussie te voorkomen heeft het de voorkeur dat aan de APV en kaartje van het werkingsgebied van de regels wordt toegevoegd.

Voor beide situaties is van belang dat de gemeente gedurende de transitieperiode bevoegd is om regels in verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving te wijzigen (art. 22.4 Omgevingswet).

In de situatie waarin bestaande regels uit verordeningen worden geschrapt en naar het omgevingsplan worden overgeheveld, is er de complicatie dat het besluit om regels in een verordening te laten vervallen niet appellabel is. Het besluit om regels uit een verordening te laten vervallen, komt dan ook niet voor vernietiging in aanmerking. In deze situatie kan er dus een juridisch vacuüm ontstaan als een gegrond beroep ertoe leidt dat nieuwe regels in het omgevingsplan worden vernietigd. De regels in de verordening keren hierdoor niet vanzelf terug. In die situatie moet dus door de

Afdeling worden gezien in hoeverre het nodig is dat tijdelijk een vervangende regeling in het omgevingsplan wordt opgenomen, of dat bepaalde rechtsgevolgen van het vernietigde deel in stand worden gehouden.

#### **Afhechten: laten vervallen ruimtelijke plannen**

In de Omgevingswet is vastgelegd dat regels die voorheen op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) stonden alleen allemaal tegelijk op een locatie kunnen komen te vervallen. Dat is vastgelegd in art. 22.6, eerste lid, Omgevingswet. Kort gezegd komt het erop neer dat bestemmingsplannen (en vergelijkbare ruimtelijke besluiten) alleen gebiedsgericht kunnen worden weggeknipt. Er kan – om technische redenen – geen artikel of deel van de regeling worden geschrapt uit een bestemmingsplan. De gemeente kan alleen ‘[ponsen](#)’, dat wil zeggen: de regeling in z’n geheel voor een betreffend gebied laten vervallen. Bij het thematisch opbouwen van het omgevingsplan moet gezorgd worden voor een duidelijke afbakening met thema’s die ook al voorkomen in de ruimtelijke plannen. In dat geval moet – totdat de pons kan worden toegepast – worden gewerkt met een voorrangregeling bij de bepalingen in het nieuwe deel van het omgevingsplan (de regels uit het nieuwe deel gaan voor de regels in het tijdelijk deel).

Let op:

- Het overgangsrecht kan in het wijzigingsbesluit zelf worden opgenomen, in het generieke deel van het omgevingsplan (h11), of bij de betreffende regel zelf.
- In de geconsolideerde staalkaart is er voor gekozen om het repeterende overgangsrecht in hoofdstuk 11 op te nemen.

#### **Afhechten: de bruidsschat**

Bij een wijziging van het omgevingsplan waarmee ook een deel van de bruidsschat wordt omgezet, kunnen de benodigde wijzigingen van de bruidsschat in het wijzigingsbesluit worden meegenomen. Artikelen in de bruidsschat die voor het gehele gemeentelijke grondgebied zijn omgezet naar het nieuwe deel, kunnen worden geschrapt. Als een bruidsschatregel slechts voor een deel van het gemeentelijke grondgebied is omgezet, moet die regels voor het overige deel van het grondgebied blijven bestaan. Dat kan door het digitale werkingsgebied van de bruidsschatregel in te perken. De tekst van de bruidsschat moet daarbij niet worden aangepast, om te zorgen dat niet de indruk wordt gewekt dat de bruidsschatregels voortaan tot het nieuwe deel van het omgevingsplan moet worden gerekend. Het rijk zal nog voorzien in een bepaling die zeker stelt dat het enkel aanpassen van het werkingsgebied van een bruidsschatregel niet leidt tot verschuiving van die regel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

### **3.17 Samenvatting van stap 3**

Na het doorlopen van deze stap beschikt u per activiteit of thema over het raamwerk voor een wijziging van het omgevingsplan. Naast de doelen en kaders (stap 1 en 2 van de ontwerp vragen) weet u nu per activiteit hoe u de regels wilt laten luiden. De planwetgever kan nu aan de slag om daadwerkelijk de juridische regels en bijbehorende artikelsgewijze toelichting uit te werken. En de regelanalist heeft voldoende informatie om de toepasbare regels voor de vergunningcheck en aanvraag/meldingsmodule van het DSO/LV op te stellen.



# Bijlage 1 Analyse regels over milieubelastende activiteiten

Kijkend naar de regels voor milieubelastende activiteiten die in het omgevingsplan zouden kunnen worden opgenomen (en deels al via de bruidsschat in het omgevingsplan terecht komen), kunnen grofweg vier categorieën regels worden onderscheiden. Deze bijlage beschrijft de categorisering en aan de hand daarvan de mogelijke plek die de regels in hoofdstuk 5 van het omgevingsplan kunnen krijgen.

## **Categorie 1) "Milieuoverstijgende regels"**

Regels die ook een rol spelen bij andere activiteiten, en dus op een hoger abstractieniveau kunnen worden gesteld. Dit betreft regels over:

- normadressaat (degene die de activiteit verricht)
- algemene grondslag voor maatwerkvoorschriften
- algemene gegevens bij verstrekken gegevens en bescheiden
- algemene gegevens bij een melding
- algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunning
- algemene aanvraagvereisten maatwerkvoorschriften
- algemene aanvraagvereisten gelijkwaardigheid
- informeren over een ongewoon voorval
- experimenteerbepaling
- begripsomschrijvingen die niet alleen milieuregels betreffen

Deze regels kunnen op een hoger niveau worden gesteld. Dit zou bijvoorbeeld Afdeling 5.1 *Inleidende bepalingen* kunnen zijn. Begripsomschrijvingen moeten volgens STOP TPOD in artikel 1.1 of bijlage 1 worden opgenomen en kunnen dus niet in afdeling 5.1 landen.

Als de milieuoverstijgende regels niet worden gegeneraliseerd, dalen ze af naar categorie 2, en moeten ze daarbinnen een plaats krijgen.

Het werkingsgebied van de milieuoverstijgende regels is in beginsel het hele gemeentelijke grondgebied.

## **Categorie 2) "Milieuregels voor het hele grondgebied"**

Dit zijn regels over milieubelastende activiteiten die in beginsel voor het hele grondgebied van de gemeente gelden. Het zijn regels die niet verschillen voor specifieke activiteiten, milieuthema's, gebiedstypen of locaties. Dit betreft in ieder geval regels over:

- de reikwijdte van regels over milieubelastende activiteiten;
- de doelen/oogmerken van regels over milieubelastende activiteiten;
- de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten.

Het werkingsgebied van de regels is in beginsel het hele gemeentelijke grondgebied. Aangezien ze niet specifiek zijn per gebiedstype, kunnen ze goed in het thematische deel een plek krijgen: afdeling 4.1 en afdeling 5.2. Kijkend naar het Bal zijn ze te vergelijken met regels in hoofdstuk 2.

## **Categorie 3) "Activiteit-specifieke en thema-specifieke milieuregels"**

Dit betreft de regels over milieubelastende activiteiten waarvan de inhoud gekoppeld is aan specifieke activiteiten en/of specifieke thema's (zoals geluid, geur, afvalwater).

Afhankelijk van de activiteit of het thema kunnen de regels in alle gebiedstypen voorkomen (zoals regels over lozen van huishoudelijk afvalwater of hemelwater, dat is bijna overal aan de orde), of voornamelijk in een bepaald gebiedstype (zoals maatwerkregels voor bepaalde milieubelastende activiteiten, zoals veehouderijen, die vooral in het buitengebied een rol zullen spelen).

Het werkingsgebied van de regels kan:

- een hele gemeente zijn, waarbij de koppeling aan een activiteit of thema vaak impliciet het werkingsgebied begrenst (een regel over vetafscheiders bij horeca is alleen relevant als op een locatie horeca mogelijk is, een regel over lozen van hemelwater op een hemelwaterstelsel is alleen relevant als er een hemelwaterstelsel ligt)
- een deel van de gemeente, als de regel een beperkter werkingsgebied krijgt (bijvoorbeeld een regel over lozen van hemelwater op een hemelwaterstelsel dat de gemeente via het werkingsgebied alleen laat gelden voor locaties waar een hemelwaterstelsel aanwezig is).

Er zijn twee opties om met deze regels om te gaan:

- de regels kunnen in het thematische deel over milieubelastende activiteiten worden ondergebracht met de aanwijzing dat het werkingsgebied aan specifieke locaties met bepaalde kenmerken moet worden gekoppeld. In deze optie komen ze dus in Afdeling 5.2 Thematische activiteiten terecht.
- de regels kunnen in afdeling 5.3 Gebiedsgerichte activiteiten met gebruiksruimte worden opgenomen, met de aanwijzing dat het werkingsgebied aan specifieke locaties met bepaalde kenmerken moet worden gekoppeld.

Kijkend naar het Bal zijn deze regels te vergelijken met regels in hoofdstukken 4 (activiteiten) en 5 (thema's).

#### **Categorie 4) "Milieuregels die bepalend zijn voor het kunnen benutten van een locatie"**

De laatste categorie regels bestaat uit regels die zo verweven zijn met een bepaalde locatie of een aantal locaties dat ze alleen bij die locatie(s) worden gesteld. Het gaat daarbij om regels die bepalend zijn voor het kunnen verrichten van activiteiten op die locatie, en die daarom zonder koppeling aan de locatie zelfstandig ook nauwelijks te beargumenteren en te interpreteren zijn.

Vaak zullen het regels zijn die de gebruiksruimte specifiek begrenzen, zodat een activiteit op een specifieke locatie kan worden verricht, zonder onaanvaardbare gevolgen voor de omgeving.

De regels zijn dus bepalend voor het kunnen benutten van die specifieke locatie.

Het werkingsgebied van de regels in categorie 4 is een specifieke locatie. Veelal zullen de regels vooral voorkomen binnen een bepaald gebiedstype, gelet op de activiteiten die daarbinnen voorkomen. De regels kunnen een plaats krijgen in afdeling 5.3 Gebiedsgerichte activiteiten met gebruiksruimte. Naarmate de koppeling met locaties echter minder uniek is ligt het meer voor de hand om de regels thematisch te behandelen en dus in categorie 3) op te nemen, ook al reguleren ze gebruiksruimte.

In het Bal zijn dit soort regels niet te vinden, omdat het Bal alleen locatie-onafhankelijke regels bevat.

Zie enkele voorbeelden over verdeling tussen categorie 3) en categorie 4) hieronder.

#### ***Beperking gebruiksruimte hemelwater***

Met name als afvalwater via een gemengd stelsel wordt verzameld ligt het voor de hand de hoeveelheid hemelwater die daarin wordt geloosd te begrenzen. Dat kan op verschillende manieren:

- a. Door een zorgplichtachtige bepaling, zoals die in de bruidsschat staat (*Afvloeiend hemelwater wordt alleen in een vuilwaterriool geloosd als het lozen op of in de bodem, in een schoonwaterriool of op een oppervlaktewaterlichaam redelijkerwijs niet mogelijk is*). Dit is een regel uit categorie 3 voor het thema afvloeiend hemelwater, en kan de hele gemeente als werkingsgebied hebben. In de bruidsschat geldt de regel overigens niet voor wonen, maar dat kan algemeen worden uitgezonderd.
- b. Als de gemeente juist in een wijk met eengezinswoningen en een gemengd stelsel het lozen wil

beperken, zou die gemeente kunnen bepalen dat bijvoorbeeld maximaal 50% van het perceeloppervlak hemelwater naar het vuilwaterriool mag afvoeren. Dit is een regel uit categorie 3 voor het thema afvloeiend hemelwater, en zal een werkingsgebied hebben dat tot de wijk beperkt is (in samenhang daarmee kan het werkingsgebied van de regel onder a worden ingeperkt). Maar de regel is wel los van specifieke locaties binnen de wijk te interpreteren.

- c. Als in de wijk ook een locatie is waar horeca met een ruime parkeergelegenheid mogelijk wordt gemaakt en de gemeente vindt dat op die locatie het lozen van hemelwater op het riool geheel kan worden voorkomen en infiltratie in de bodem gelet op het vasthouden van water wenselijk is zou de gemeente dat kunnen bepalen in een aan de locatie gebonden regel: op de locatie wordt afvloeiend hemelwater in de bodem gebracht, en niet via een andere lozingsroute geloosd. Die regel is specifiek gekoppeld aan één locatie en vormt voor die locatie een randvoorwaarde voor het benutten daarvan, en een uitzondering op de lozingsregels voor hemelwater in het omliggende gebied. Deze krijgt plaats in een afzonderlijke afdeling met locatiespecifieke regels. (Dat kan ook zo blijven als de gemeente diezelfde regel voor nog een paar specifieke locaties gebuikt. Maar als het werkingsgebied daarvan veel ruimer wordt, ligt plaatsing in categorie 3) voor de hand).

### *Regeling geur voedselbereiding*

De bruidsschat bevat een algemeen geformuleerde regel over het voorkomen van geurhinder bij niet-industriële voedselbereiding:

1. Met het oog op het voorkomen of het beperken van geurhinder worden afgezogen dampen en gassen die naar de buitenlucht worden geëmitteerd:
  - a. ten minste 2 m boven de hoogste daklijn van de binnen 25 m van de uitmonding gelegen bebouwing afgevoerd; of
  - b. geleid door een ontgeuringsinstallatie.

Dit is een regel van categorie 3).

Het is denkbaar dat de gemeente bij ontwikkeling van een bepaalde locatie expliciet wil bepalen waar en hoe de emissie naar de lucht moet plaatsvinden, en dit in een locatie-specifieke regel vastlegt. Die regels is alleen voor die locatie werkbaar en is een categorie 4) regel.

# Bijlage 2 Casco: inhoudsopgave omgevingsplan

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Hoofdstuk 2 Doelen

Afdeling 2.1 Doelen omgevingsplan

Afdeling 2.2 Verplichte omgevingswaarden

Afdeling 2.3 Facultatieve omgevingswaarden

Hoofdstuk 3 Programma's

Afdeling 3.1 Programma's met programmatische aanpak

Afdeling 3.2 Gemeentelijk natuurprogramma

Afdeling 3.3 etc.

Hoofdstuk 4 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving

Afdeling 4.1 Thema's

Paragraaf 4.1.1 (Bouw)werken

Artikel 4.1 Doelen (bouw)werken

Artikel 4.2 Hoofdgebouw bouwen

Artikel 4.3 Woningen bouwen in het buitengebied

Artikel 4.4 Bedrijfsgebouwen bouwen

Artikel 4.5 Bijbehorende bouwwerken bouwen

Artikel 4.6 Bouwwerken geen gebouw zijnde bouwen

Artikel 4.7 Bouwwerken in stand houden

Artikel 4.8 Erven en terreinen gebruiken

Artikel 4.9 Bouwrijp maken

Artikel 4.10 Woonrijp maken

Artikel 4.11 Bouwwerken slopen

Paragraaf 4.1.2 Woonruimte

Artikel 4.8 Doelen woonruimte

Artikel 4.9 Beroep of bedrijf aan huis uitoefenen

Artikel 4.10 Woonruimte wijzigen

Artikel 4.11 Woonruimte toevoegen

Paragraaf 4.1.3 Infrastructuur

Paragraaf 4.1.4 Cultureel erfgoed

Paragraaf 4.1.5 Natuur

Paragraaf 4.1.6 Milieu

Paragraaf 4.1.7 Duurzaamheid

Afdeling 4.2 Gebiedstypen

Paragraaf 4.2.1 Algemeen

Artikel 4.45 Toepassingsbereik

Paragraaf 4.2.2 Bedrijventerrein

Artikel 4.40 Aanwijzing

Artikel 4.41 Doelen en waarden

- Artikel 4.42 Regels voor activiteiten met gebruiksruimte
- Paragraaf 4.2.3 Woongebied
  - Artikel 4.46 Aanwijzing
  - Artikel 4.47 Doelen en waarden
  - Artikel 4.48 Regels voor activiteiten met gebruiksruimte
- Paragraaf 4.2.4 Woongebied - Transformatie
- Paragraaf 4.2.5 Buitengebied agrarisch
- Paragraaf 4.2.6 Buitengebied natuur
- Paragraaf 4.2.7 Etc.

## Hoofdstuk 5 Activiteiten

### Afdeling 5.1 Algemene bepalingen

- Artikel 5.1 Toepassingsbereik
- Artikel 5.2 Normadressaat
- Artikel 5.3 Maatwerkvoorschriften
- Artikel 5.4 Specifieke zorgplicht
- Artikel 5.5 Algemene gegevens bij een melding
- Artikel 5.6 Algemene gegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden
- Artikel 5.7 Gegevens bij het wijzigen van naam, adres of normadressaat
- Artikel 5.8 Gegevens en bescheiden op verzoek van het college van burgemeester en wethouders
- Artikel 5.9 Algemene aanvraagvereisten omgevingsvergunning
- Artikel 5.10 Gelijkwaardige maatregelen (algemeen)
- Artikel 5.11 Informeren over een ongewoon voorval
- Artikel 5.12 Gegevens en bescheiden bij een ongewoon voorval
- Artikel 5.13 Informeren over bijzondere omstandigheden die geen ongewoon voorval zijn
- Artikel 5.14 Maatregelen bij bijzondere omstandigheden in de fysieke leefomgeving
- Artikel 5.15 Algemene beoordelingsregel
- Artikel 5.16 Inherente afwijkingmogelijkheid

### Afdeling 5.2 Thematische activiteiten

#### Paragraaf 5.2.1 Bouwen - algemeen

- Artikel 5.17 Aanwijzing activiteiten
- Artikel 5.18 Oogmerken
- Artikel 5.19 Meetbepalingen
- Artikel 5.20 Specifieke zorgplicht
- Artikel 5.21 Verboden bouwactiviteiten
- Artikel 5.22 Aanvullende beoordelingsregels parkmanagement bedrijventerrein
- Artikel 5.23 Uitzetten rooilijnen, bebouwingsgrenzen en straatpeil
- Artikel 5.24 Aansluiting op distributienet voor elektriciteit
- Artikel 5.25 Aansluiting op distributienet voor gas
- Artikel 5.26 Aansluiting op distributienet voor warmte
- Artikel 5.27 Aansluiting op distributienet voor drinkwater
- Artikel 5.28 Aansluiting van afvoer huishoudelijk afvalwater en hemelwater
- Artikel 5.29 Bluswatervoorziening
- Artikel 5.30 Bereikbaarheid bouwwerk voor hulpverleningsdiensten
- Artikel 5.31 Opstelplaats voor brandweervoertuigen

#### Paragraaf 5.2.2 Hoofdgebouw bouwen – categorie I

- Artikel 5.32 Aanwijzing activiteiten
- Artikel 5.33 Oogmerken
- Artikel 5.34 Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
- Artikel 5.35 Bijzondere aanvraagvereisten
- Artikel 5.36 Beoordelingsregels omgevingsvergunning

#### Paragraaf 5.2.3 Hoofdgebouw bouwen - categorie II

- Artikel 5.37 Aanwijzing activiteiten
- Artikel 5.38 Oogmerken

- Artikel 5.39 Algemene regels hoofdgebouwen
- Artikel 5.40 Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
- Artikel 5.41 Bijzondere aanvraagvereisten
- Artikel 5.42 Beoordelingsregels omgevingsvergunning
- Paragraaf 5.2.4 Agrarische bedrijfswoning bouwen
- Paragraaf 5.2.5 Ruimte-voor-ruimte woning bouwen
- Paragraaf 5.2.6 Etc.
- Paragraaf 5.2.18 Beroep of bedrijf aan huis uitoefenen
- Paragraaf 5.2.19 Objecten plaatsen op de weg - categorie I
- Paragraaf 5.2.20 Etc.
- Afdeling 5.3 Gebiedsgerichte activiteiten met gebruiksruijnte
  - Paragraaf 5.3.1 Algemeen
    - Artikel 5.254 Toepassingsbereik
    - Artikel 5.255 Oogmerken
    - Artikel 5.256 Specifieke zorgplicht
    - Artikel 5.257 Samenhangende activiteiten
    - Artikel 5.258 Overgangsrecht bestaande geluid- en geurbelasting
    - Artikel 5.259 Register bestaande activiteiten met gebruiksruijnte
    - Artikel 5.260 Melding
    - Artikel 5.261 Bouwvalligheid nabijgelegen bouwwerk (ontleend aan artikel 22.17 bruid-schat)
  - Paragraaf 5.3.2 Trillingveroorzakende activiteit verrichten
  - Paragraaf 5.3.3 Trillinggevoelig gebouw toevoegen
    - Artikel 5.264 Aanwijzing activiteiten
    - Artikel 5.265 Oogmerken
    - Artikel 5.266 Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
    - Artikel 5.267 Bijzondere aanvraagvereisten
    - Artikel 5.268 Beoordelingsregels omgevingsvergunning
  - Paragraaf 5.3.4 Luchtkwaliteitgevoelige gebouw toevoegen
  - Paragraaf 5.3.5 Geluidveroorzakende activiteit verrichten
  - Paragraaf 5.3.6 Geluidveroorzakende activiteit verrichten op een bedrijventerrein
  - Paragraaf 5.3.7 Geluidgevoelig gebouw toevoegen binnen geluidaan-dachtsgebied - cate-gorie I
    - Artikel 5.296 Aanwijzing activiteiten
    - Artikel 5.297 Oogmerken
    - Artikel 5.298 Aanvullende bouweisen
    - Artikel 5.299 Melding
  - Paragraaf 5.3.8 Geluidgevoelig gebouw toevoegen binnen geluidaan-dachtsgebied - cate-gorie II
  - Paragraaf 5.3.9 Geurveroorzakende activiteit verrichten - algemeen
  - Paragraaf 5.3.10 Geurveroorzakende activiteit verrichten - categorie I
  - Paragraaf 5.3.11 Etc.
  - Paragraaf 5.3.14 Wijziging van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg
  - Paragraaf 5.3.15 Gebouw met parkeerbehoefte toevoegen - algemeen
  - Paragraaf 5.3.16 Gebouw met parkeerbehoefte toevoegen - categorie I
  - Paragraaf 5.3.17 Etc.
  - Paragraaf 5.3.35 Wonen - algemeen
  - Paragraaf 5.3.36 Wonen - categorie II
  - Paragraaf 5.3.37 Etc.

## Hoofdstuk 6 Beheer en onderhoud

- Afdeling 6.1 Onderhoud- en instandhoudingsverplichtingen
  - Paragraaf 6.1.1 Instandhouding gemeentelijk natuurnetwerk
    - Artikel 6.1 Oogmerken
    - Artikel 6.2 Normadressaat

- Artikel 6.3 Instandhouding natuurnetwerk
- Paragraaf 6.1.2 Instandhouding geliberaliseerde huurwoning middenhuur
- Paragraaf 6.1.3 Instandhouding geluidsscherm
- Paragraaf 6.1.4 Instandhouding en onderhoud werk of voorwerp op de weg

#### Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen

##### Afdeling 7.1 Kostenverhaal

##### Afdeling 7.2 Etc.

#### Hoofdstuk 8 Procedureregels

##### Afdeling 8.1 Voorbereiding 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

##### Artikel 10.1 Monitoring omgevingswaarde groen

##### Artikel 10.2 Etc.

#### Hoofdstuk 11 Overgangsrecht

##### Afdeling 11.1 Overgangsrecht algemeen

##### Paragraaf 11.1.1 Lopende procedures en beschikkingen

##### Paragraaf 11.1.2 Eerbiedigende werking

##### Paragraaf 11.1.3 Uitgestelde werking

##### Paragraaf 11.1.4 Reken- en meetvoorschriften bestaande activiteiten

##### Afdeling 11.2 Overgangsrecht Woongebied-Transformatie

##### Afdeling 11.3 Bruidsschat

#### Hoofdstuk 12 Slotbepalingen

##### Afdeling 12.1 Uitvoerbaarheid en evaluatie

##### Afdeling 11.1 Overige bepalingen

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

juni 2022

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