



Handreiking APV en omgevingsplan

VNG – Nienke van Renssen en Sila Erciyas
Gemeente Zaanstad – Dionne de Lusenet

22 juni 2023



Handreiking

APV en omgevingsplan



[link naar handreiking](#)

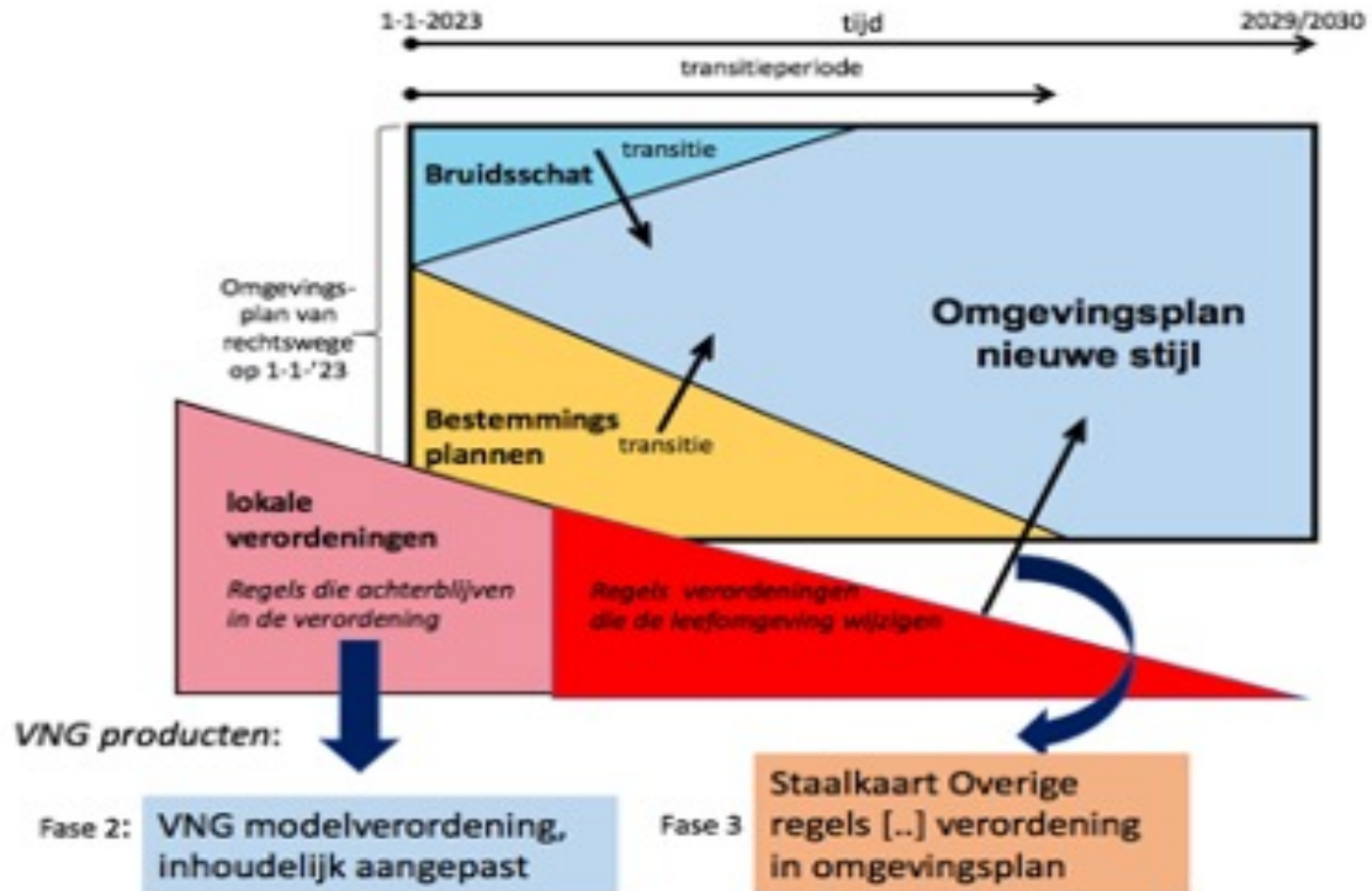


Handreiking APV en omgevingsplan

Inleiding, daarna:

1. Wat moet en wat mag naar het omgevingsplan?
2. Voorbeeldregels voor het omgevingsplan
3. De praktijk in Zaanstad







Handreiking APV en omgevingsplan

- Actualisatie APV aan de inwerkingtreding Omgevingswet
 - Deze Handreiking
 - (volgt) Inhoudelijke aanpassing van de model-APV
- Voorbeeldregels voor het omgevingsplan
 - Gemeenten kiezen zelf hun transitie gedurende de overgangstermijn
 - Gemeenten wijzigen het omgevingsplan met wijzigingsbesluit





Verordeningen en het omgevingsplan



- BZK & VNG: Handreiking verordeningen en het omgevingsplan (2020)

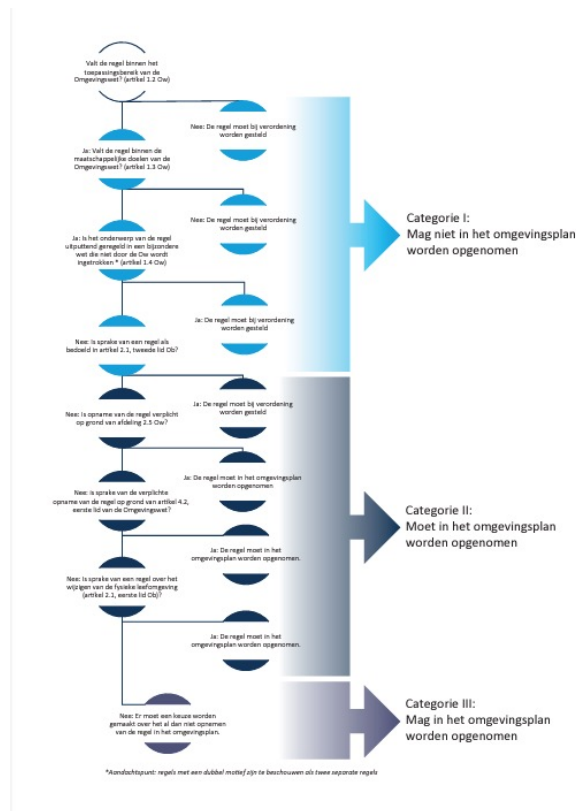
Handreiking

Verordeningen
en het omgevingsplan





Stroomschema



- **Categorie I**
Mag niet in het omgevingsplan (moet blijven staan in verordeningen)
- **Categorie II**
Moet in het omgevingsplan
- **Categorie III**
Mag in het omgevingsplan



Keuze tussen APV en omgevingsplan

Hoe omgaan met APV-bepalingen die (deels) in het omgevingsplan mogen worden opgenomen?





Deel 1: Wat moet en mag naar het omgevingsplan? theorie





Wat moet uit APV en in omgevingsplan



Welke bepalingen of delen ervan vallen onder een dwingend kader?



Wat moet uit APV en in omgevingsplan, dwingend kader

- Regels over activiteiten die de FLO wijzigen (artikel 2.1, eerste lid, Omgevingsbesluit)
- Alle regels noodzakelijk voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (Artikel 4.2 Omgevingswet)
- Alle regels die noodzakelijk zijn voor taken die in de Omgevingswet aan de gemeente zijn opgedragen. (zoals de taak om de staat en werking van de openbare weg te behoeden voor nadelige gevolgen van activiteiten (artikel 2:16 Ow).





Wat mag niet in omgevingsplan!



Welke bepalingen of delen ervan vallen onder een dwingend kader?



Wat mag niet in omgevingsplan

- ❖ Bepalingen die niet de fysieke leefomgeving betreffen (art. 1.2, eerste lid, Omgevingswet)
- ❖ Uitputtende wettelijke regimes (Artikel 1.4, Omgevingswet)
- ❖ **(artikel 2.1, tweede lid, Omgevingsbesluit)**
 - Voorschriften over prostitutie, veiligheidsrisicogebieden, cameratoezicht, woonoverlast (art. 151d, Gem.w.), gebiedsontzeggingen, sancties, belastingen.
 - Voorschriften over het toezicht op openbare bijeenkomsten en gemakkelikheden. (art. 174, derde lid, gem.w.)
 - Voorschriften betreffende openbare orde, waarop de burgemeester toezicht houdt. (art. 172, gem.w.)



De praktijk 1



De praktijk: moet



Houtopstanden (artikel 4:11)

Uitweg aanleggen of wijzigen (artikel 2:11)

De praktijk: mag niet



Het openbare orde deel van evenementen (artikel 2:23 ev.)



Kader met keuzevrijheid





Gevolgen overheveling naar Omgevingsplan



Bevoegdheids
verdeling



Hardheid van
de bepaling



Rechts-
bescherming



Uitvoering,
toezicht en
handhaving



Inhoudelijke overwegingen



Oogmerk
van
de bepaling



Bruidsschat



Aard van
de handeling



Samenhang
andere
bepalingen



De praktijk: mag



Voorwerpen op of aan de weg (artikel 2:10)
Parkeereccessen (artikelen 5:2-5:9)

De praktijk: mag



Geluidhinder in open lucht (artikel 4:5b)



Handreiking hoofdstuk 8

Advies

1. Bepalingen die MOETEN vervallen
2. Bepalingen waarvan verval aanbevolen wordt
3. Overige wijzigingen

[Link naar Handreiking](#)

8 Advies en transponeringsoverzicht

Op grond van de voorgaande hoofdstukken wordt geadviseerd de volgende wijzigingen door te voeren in de (model-)APV.

8.1 Moet vervallen uit APV

De volgende bepalingen moeten vervallen en daarvoor zullen voorbeeldregels bij het omgevingsplan worden opgesteld, die aansluiten op de bestaande geïntegreerde staalkaarten:

Artikelnummer	Onderbouwing of verwijzing naar noodzaak in paragraaf
Artikel 1:1 Definitie 'bevoegd gezag'	In de APV wordt deze term niet meer gebruikt.
Artikel 1:2, derde lid, artikel 1:4, derde lid, 1:5, tweede lid, 1:6, tweede lid	In de APV zijn geen omgevingsvergunningen meer opgenomen.
Artikel 2:11 Omgevingsvergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg	3.1.1
Artikel 2:12 Maken of veranderen van een uitweg	3.1.1
Artikel 2:46 Rijden over bermen en dergelijke	3.1.3
Artikelen 4:2 en 4:3 Aarwijzing collectieve festiviteiten	6.4.7 (voor geluidsnummers)
Artikelen 4:10 en 4:11 Houtopstanden	3.1.1 en Hoofdstuk 7
Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken	3.1.3
Artikel 6:1, derde lid	Voor zover de sancties betrekking hebben op de bepalingen die in deze tabel zijn genoemd.

8.2 Verval uit APV is aanbevolen

Voor de volgende bepalingen wordt verval uit de (model-)APV aanbevolen en zullen voorbeeldregels bij het omgevingsplan worden opgesteld, die aansluiten op de bestaande geïntegreerde staalkaarten. Gemeenten kunnen hiervoor een andere afweging maken.

Artikelnummer	Onderbouwing afweging in paragraaf
Artikel 2.15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp	6.3.3
Artikel 2.22 Objecten onder hoogspanningslijn	6.3.6



Deel 2: Voorbeeldregels





- Voorbeeldregels op de website van de VNG
- Ter inspiratie
- Incl artikelsgewijze toelichting

Verordeningen en omgevingsplan

 Onderdeel van Verordeningen en omgevingsplan

Gerelateerde onderwerpen
Omgevingswet, Omgevingsplan en andere kerninstrumenten

Het opstellen van een nieuw omgevingsplan zal hand in hand moeten gaan met inhoudelijke wijziging van lokale verordeningen met bepalingen over de fysieke leefomgeving. De VNG stelt per verordening een handreiking beschikbaar en waar relevant voorbeeldbepalingen en/of voorbeeldregels voor het omgevingsplan.

De meeste lokale verordeningen maken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen deel uit van het omgevingsplan. Als er sprake is van wijziging van de fysieke leefomgeving zullen de regels gedurende de overgangsfase deels opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Na afloop van de overgangperiode hebben specifieke bepalingen geen rechtskracht meer als deze in een verordening blijven staan en niet opgenomen zijn in een omgevingsplan, terwijl dat volgens de Omgevingswet wel had gemoeten.

De VNG stelt voor de relevante verordeningen handreikingen en voorbeeldbepalingen beschikbaar voor inhoudelijke aanpassing van (model-)verordeningen met bepalingen over de fysieke leefomgeving. NB: Voorbeeldbepalingen hebben niet de status van modelbepalingen. Daarnaast stelt de VNG voorbeeldregels beschikbaar voor de bepalingen waarvan het wenselijk is dat ze worden opgenomen in het omgevingsplan.

Verordeningen en omgevingsplan

> [Verordeningen en omgevingsplan](#)

> APV

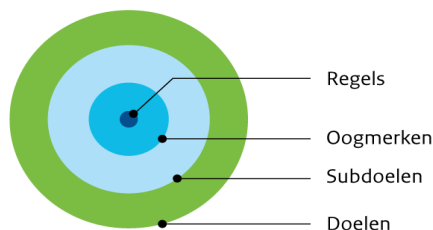
> Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp voor wegverkeer

> Onversterkte muziek

> Sloten en riolen

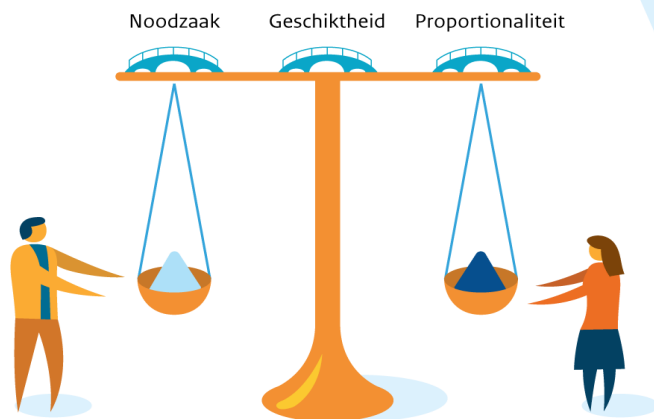
> Vuur stoken en afval verbranden

[Link naar VNG pagina](#)



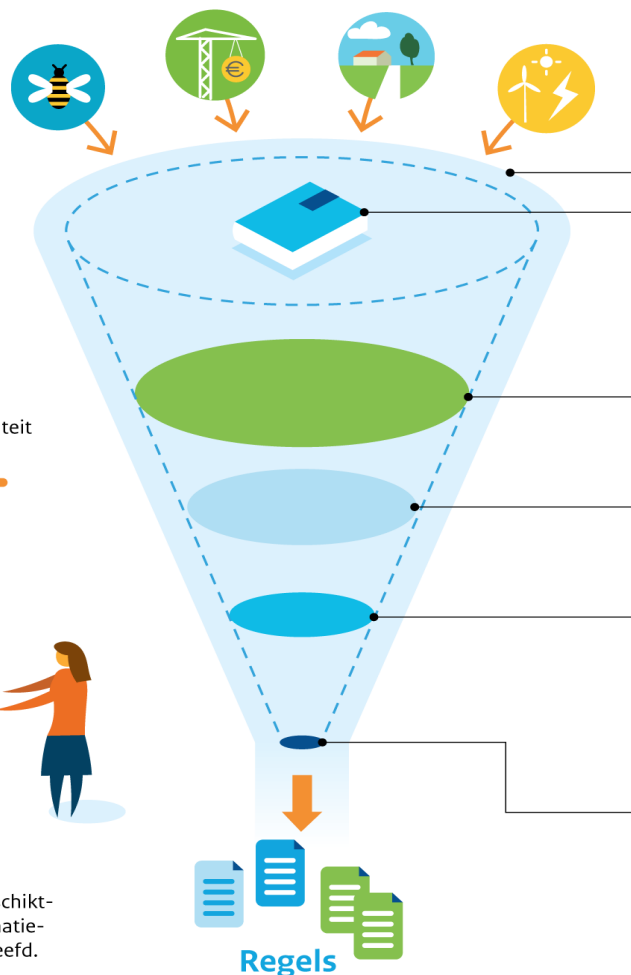
Doelenbenadering

Bouw het omgevingsplan op aan de hand van de doelenbenadering, met doelen en oogmerken.



Afweging belangen

Maak de belangenafweging aan de hand van noodzaak, geschiktheid en proportionaliteit; betrek hierin ook mogelijke alternatieven en of het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.



Fysieke leefomgeving

Doelen van de wet

De maatschappelijke doelen (artikel 1.3 Ow)

Algemene doelen omgevingsplan

Specialisatie van maatschappelijke doelen waarvoor omgevingsplan wordt opgesteld. Bijvoorbeeld evenwichtige toedeling van functies aan locaties, beschermen milieu, behoud cultureel erfgoed.

Subdoelen omgevingsplan (optioneel)

Voor gebieden of thema's doelen combineren of concretiseren. Bijvoorbeeld gebiedsgericht voor herstructurerings- of transformatiegebieden of specifiek voor thema's zoals energietransitie of duurzaamheid.

Oogmerken

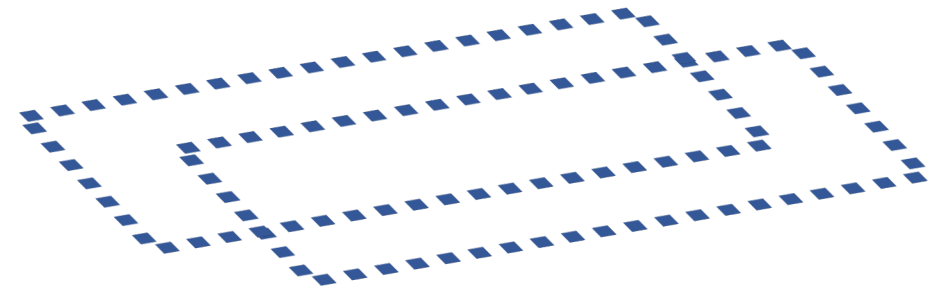
Geven aan om welk(e) doel(en) het gaat bij de regulering van activiteiten en bevatten zo nodig een nadere uitwerking of begrenzing. Bijvoorbeeld regels voor bouwactiviteiten met het oog op een goede omgevingskwaliteit, gericht op het behoud van monumentale waarden.

Regels

De keuze of en hoe regels voor een activiteit worden gesteld: geen regels, wel regels in de vorm van een zorgplicht of algemene regels al dan niet in combinatie met een meld- of vergunningplicht.



Regeltype kiezen





VOORBEELDREGELS APV voor het OMGEVINGSPLAN

Mag categorie: geheel naar het
omgevingsplan

- **overlast door (brom)fietsen**



- **Crossterreinen**





Overlast (brom)fietsen

Activiteit omzetten aan de hand van de volgende drie vragen:

—
WAT WILLEN WE WAAR REGELEN EN WAAROM? ▼

—
WAT MOETEN EN KUNNEN WE REGELEN IN HET OMGEVINGSPLAN? ▼

—
HOE WILLEN WE HET REGELEN? ▼

[Link naar VNG pagina](#)



Overlast (brom)fietsen - artikel 5:12 model-APV

Artikel 5:12 Overlast van fietsen of bromfietsen

[1.] Het is verboden op door het college in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of beëindiging van overlast of ter voorkoming van schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen fietsen of bromfietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan.

[2. *Het is verboden op door het college aangewezen plaatsen fietsen of bromfietsen langer dan een door het college vastgestelde periode onafgebroken te laten staan.*]



Doelen/oogmerken overlast (brom)fietsen (ontwerpvrage 1)

Doelen:

- het beschermen van de veiligheid
- het beschermen van de gezondheid
- het beschermen van het uiterlijk aanzien van de gemeente

Oogmerken:

- het tegengaan van verrommeling van de openbare ruimte
- het voorkomen of beëindigen van overlast
- het voorkomen van schade aan de gezondheid





Activiteit en beleid overlast (brom)fietsen

Activiteit:

- het plaatsen van fietsen en bromfietsen buiten de daarvoor bestemde ruimten en plaatsen

Wel of niet reguleren:

- beschermen van de veiligheid en de gezondheid valt onder deze maatschappelijke doelen van de Ow (art. 2.1, derde lid, onder a en b, Ow)

Samenhang:

- samenhang met parkeerexcessen, want overlap in oogmerken, activiteit en werkingsgebied





Beleidsruimte overlast bromfietsen (ontwerpvraag 2)

- Bkl: geen instructieregels die gemeenten dwingen om overlast (brom)fietsen te reguleren in het omgevingsplan
- Bal: overlast (brom)fietsen is niet aangewezen als MBA in het Bal
- Bruidsschat: geen bepalingen die gaan over overlast (brom)fietsen

➤ *Dus voldoende beleidsruimte om het onderwerp te reguleren*





Thematisch of gebiedsgericht omzetten? (ontwerpvrage 3)

Omzetting:

- activiteit kan overal in de gemeente voorkomen (niet gekoppeld aan specifieke gebiedstype)
- **thematische omzetting** ligt dus voor de hand
- opgenomen in thema 'infrastructuur en voor publiek toegankelijke ruimte' en geïntegreerd met Paragraaf 5.2.26 Parkeerexcessen

Regeltype:

- **verbod is concreet genoeg om als algemene regels uit te werken**
- **generieke maatwerkbevoegdheid in art. 5.3 Geïntegreerde Staalkaarten**





Overlast (brom)fietsen - voorbeeldregels voor het omgevingsplan

Paragraaf 4.1.3 Infrastructuur en voor publiek toegankelijke ruimte

Artikel 4.20 Doelen en waarden

toevoegen onderdeel:

k. het beschermen van het uiterlijk aanzien van de gemeente.

Artikel 4.25 Parkeerexcessen

Met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 4.20, wordt bij het parkeren van voertuigen voldaan aan paragraaf 5.2.26 Parkeerexcessen.

Paragraaf 5.2.26 Parkeerexcessen

Artikel 5.154 Toepassingsbereik

Deze paragraaf gaat over het parkeren van motorvoertuigen, aanhangwagens en fietsen op de openbare weg in beheer bij de gemeente.

Artikel 5.155 Oogmerken

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

- a. het behoeden van de staat en werking van de openbare weg voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die weg;
- b. het bevorderen van de verkeersveiligheid;
- c. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte;
- d. het voorkomen, beperken of beëindigen van hinder en overlast;
- e. het in stand houden van een goede omgevingskwaliteit;
- f. het tegengaan van ~~verrommeling~~ van de openbare ruimte; en
- g. het voorkomen van schade aan de gezondheid.

Artikel 5.160a Verbod plaatsen fietsen en bromfietsen buiten daarvoor bestemde fietsenstalling of andere plaats

1. Het is verboden binnen 'deelgebied grote concentraties van gestalde (brom)fietsen' een fiets of bromfiets onbeheerd buiten een fietsenstalling of een andere daarvoor bestemde plaats te laten staan.
2. *(facultatief lid)* Het is verboden binnen 'verbodsgebied voor langdurig parkeren fietsen en bromfietsen' langer dan [periode] een fiets of bromfiets onbeheerd te laten staan.



VOORBEELDREGELS APV voor het OMGEVINGSPLAN

Mag categorie: geheel naar het
omgevingsplan

- overlast door (brom)fietsen



- **Crossterreinen**





Crossterreinen - artikel 5:32 model-APV

Artikel 5:32 Crossterreinen

1. Het is verboden op enig terrein, geen weg zijnde, met een motorvoertuig of een bromfiets te crossen buiten wedstrijdverband, een wedstrijd dan wel, ter voorbereiding van een wedstrijd, een trainings- of proefrit te houden of te doen houden dan wel daaraan deel te nemen, dan wel een motorvoertuig of een bromfiets met het kennelijke doel daartoe aanwezig te hebben.
2. Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen terreinen. Het college kan nadere regels stellen voor het gebruik van deze terreinen in het belang van:
 - a. het voorkomen of beperken van overlast;
 - b. de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving en ter bescherming van andere milieuwaarden;
 - c. de veiligheid van de deelnemers van de in het eerste lid bedoelde wedstrijden en ritten of van het publiek.
3. Het verbod is niet van toepassing op situaties waarin wordt voorzien door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Besluit omgevingsrecht, de Zondagswet of het Besluit geluidproductie sportmotoren.



Crossterreinen

Activiteit omzetten aan de hand van de volgende drie vragen:

—
WAT WILLEN WE WAAR REGELEN EN WAAROM? ▼

—
WAT MOETEN EN KUNNEN WE REGELEN IN HET OMGEVINGSPLAN? ▼

—
HOE WILLEN WE HET REGELEN? ▼

[Link naar VNG pagina](#)

Doelen/oogmerken crossterreinen (ontwerpvraag 1)

Doelen:

- het beschermen van het milieu
- het waarborgen van de veiligheid
- het waarborgen van het uiterlijk aanzien van de gemeente

Oogmerken:

- het voorkomen of beperken van geluidhinder en geurhinder
- het beschermen van het uiterlijk aanzien van de omgeving
- het beschermen van de veiligheid van de deelnemers en het publiek

➤ **als het vooral gaat om de bescherming van de openbare orde, dan pleit dit ervoor om het onderwerp te laten staan in de APV**





Activiteit en beleid crossterreinen I

Activiteit:

- het crossen met een motorvoertuig of een bromfiets op een crossterrein

Wel of niet reguleren:

- beschermen van het milieu en het waarborgen van de veiligheid vallen onder deze maatschappelijke doelen van de Ow (art. 2.1, derde lid, onder a en c, Ow)
 - aanvulling op art. 10 Wvw 1994 (verbod op straatraces op openbare weg)
 - aanvulling op aangewezen crossterreinen (geen openbare weg zijnde) in bestemmingsplannen





Activiteit en beleid crossterreinen II

Samenhang:

- activiteit gaat over het gebruiken van terreinen, niet zijnde een weg, voor het crossen met een motorvoertuig of een bromfiets
- Bal bevat regels over het exploiteren van een terrein of gebouw voor het sporten of recreëren met gemotoriseerde voertuigen
- Er is ook sprake van een openbare samenkomst of gemakelijkheid in de zin van artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet

➤ *Dus in samenhang benaderen met bestemmingsplanregels, Bal en afbakenen t.o.v. burgemeesterbevoegdheden voor evenementen*





Beleidsruimte crossterreinen (ontwerpvrage 2)

Bkl:

- instructieregels voor geluid crossterreinen in paragraaf 5.1.4.2 Bkl
- onder Bkl **moeten** gemeenten geluid van crossterreinen reguleren
- gemeenten **kunnen** invulling geven aan de instructieregels door de standaardwaarden uit het Bkl over te nemen in het omgevingsplan

Bal:

- het exploiteren van een terrein of gebouw voor het sporten of recreëren met gemotoriseerde voertuigen is MBA (paragraaf 3.9.1 Bal)

Bruidschat:

- geen bepalingen die gaan over crossterreinen

➤ *Dus gemeenten moeten geluid crossterreinen reguleren in het omgevingsplan en afbakenen t.o.v. regels in Bal*





Thematisch of gebiedsgericht omzetten? (ontwerpvraag 3)

Omzetting:

- regels over crossterreinen uit de APV zien op de **niet** aangewezen terreinen
 - zien op terreinen (niet zijnde een weg) die slechts eenmalig of zeer incidenteel worden gebruikt worden voor het crossen met een motorvoertuig of een bromfiets
- activiteit kan overal in de gemeente voorkomen (niet gekoppeld aan specifieke gebiedstype), **thematische omzetting** ligt voor de hand:
 - 'infrastructuur en voor publiek toegankelijke ruimte'

Regeltype:

- **verbod is concreet genoeg om als algemene regels uit te werken**
- **generieke maatwerkbevoegdheid in art. 5.3 Geïntegreerde Staalkaarten**





Crossterreinen - voorbeeldregels voor het omgevingsplan

Paragraaf 4.1.3 Infrastructuur en voor publiek toegankelijke ruimte

Artikel 4.x Crossterreinen buiten een aangewezen crossterrein

Met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 4.20, wordt bij het crossen met een motorvoertuig of een bromfiets voldaan aan paragraaf 5.2.x Crossen buiten een aangewezen crossterrein.

Paragraaf 5.2.x Crossen buiten een aangewezen crossterrein

Artikel 5.x Toepassingsbereik

1. Deze paragraaf gaat over het crossen met een motorvoertuig of een bromfiets buiten de openbare weg.
2. Deze paragraaf gaat niet over het crossen met een motorvoertuig of een bromfiets op een aangewezen crossterrein als bedoeld in paragraaf 5.3.x Crossen op een crossterrein.
3. Deze paragraaf gaat niet over terreinen voor het sporten of recreëren met gemotoriseerde voertuigen als bedoeld in artikel 3.304 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5.x Oogmerken

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

- a. het voorkomen of beperken van geluidhinder en geurhinder;
- b. het beschermen van het uiterlijk aanzien van de omgeving; en
- c. het beschermen van de veiligheid van de deelnemers en het publiek.

Artikel 5.x Verbod crossen met een motorvoertuig of een bromfiets

Het is verboden te crossen met een motorvoertuig of een bromfiets of een motorvoertuig of bromfiets aanwezig te hebben met het kennelijke doel om te crossen.



Deel 3: De praktijk in Zaanstad



Verordening fysieke leefomgeving Zaanstad

Vorbereid op de Omgevingswet

Dionne de Lusenet
Gemeente Zaanstad



Verordening fysieke leefomgeving

Zaanstad heeft een Verordening fysieke leefomgeving gemaakt als **tussenstap** naar omgevingsplan.

- Bundeling regels over de fysieke leefomgeving uit gemeentelijke verordeningen in één verordening
- De inhoud onderling afgestemd
- Tegenstrijdigheden en overlappingsen eruit
- Frisse blik op de regels
- Regelen in de geest van de Omgevingswet
- Redenerend vanuit het toekomstige omgevingsplan

De regels uit de verordening regels gaan bijdragen aan de verbreding van het omgevingsplan: van ruimtelijke ordening naar fysieke leefomgeving.

Waarom zou je het doen?

- Het geeft overzicht
- Het geeft inzicht

Al doende bouw je kennis op over de Omgevingswet en over de grenzen tussen moet, mag niet en kan naar het omgevingsplan

- Het geeft richting aan de gemeentelijke ambitie

In de 'kan'-categorie ga keuzes maken en daardoor een visie ontwikkelen over de gewenste inhoud van het omgevingsplan

NB je hoeft in deze fase (kort voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet) niet meer formeel een verordening te laten vaststellen.

Alleen een catalogus / een overzicht van de relevante regels in de verordeningen helpt ook om keuzes te maken en het omgevingsplan op te bouwen.

Hoe kun je beginnen?

- www.overheid.nl: jullie gemeentelijke verordeningen
- 5 minuten check fysieke leefomgeving ja/nee
- Denk na over wat je wilt bereiken
Alleen alle regels bij elkaar of regels zoveel mogelijk afstemmen op Omgevingswet
- Stel de omvang van je project vast
Beoordeel je ook de inhoud van de nadere regels en de beleidsregels?

Analyseren van relevante verordeningen



Hoe hebben wij het gegaan?

- Inventarisatie 'gebruikers' van de bepalingen uit de APV
Gebruikers, d.w.z. de keten: opstellers regels, vergunningverlening, handhaving, uitvoering etc.
- Een klankbordgroep gevormd van gebruikers
- Alle artikelen in de APV geanalyseerd en een 'groeve' splitsing gemaakt
- Per artikel gemotiveerd waarom een bepaling over kan gaan of waarom niet
- Dit voorgelegd aan de klankbordgroep
- De keuze gemaakt
- Uit APV naar VFL

Splitsen

Stap 1: opknippen/splitsen

- Wat moet, mag of kan?

Stap 2: verbeteren

- Klopt de inhoud?
- Wat kan weg?
- Kan er anders geformuleerd worden? Van 'nee, mits' naar 'ja, tenzij'.

Stap 3: Samenvoegen

- Restbepalingen uit andere verordeningen opnemen in de APV wanneer dit niet in de omgevingsverordening mag.

Wat hebben wij geleerd?

- Beter begrip van het omgevingsplan
- Besef dat alleen de verordeningen samenvoegen niet genoeg is. Want dan veel “los drijvend ijs”
- Neem de organisatie mee, op alle niveaus
- Het is een complexere materie dan je in eerste instantie zou kunnen denken
- Doe het niet alleen. Zorg voor een klankbordgroep anders loop je vast.
- Een gemaakte keuze is niet in steen gebeiteld
- Begin!

Begin!







Vragen?

Omgevingswet@vng.nl

