



Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen

Handleiding voor de omgevingsplanmaker



Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

Augustus 2020

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 programma Omgevingswet. Mail voor vragen naar staalkaarten@vng.nl.

Inhoud

Inleiding	3
1. Stap 1 – Wat wil ik waar regelen en waarom?	4
1.1. Kaders	4
1.2. Doel omgevingsplan	6
1.3. Onderwerpen die het bestuur naar zich toe trekt	6
1.4. Omgevingswaarden stellen.....	7
1.5. Samenvatting van stap 1	9
2. Stap 2 – Wat moet en kan ik regelen in het omgevingsplan?	10
2.1. Betreft het een onderwerp dat door de Ow wordt geregeld?	10
2.2. Hebben Rijk of provincie kaders gesteld?	11
2.3. Rijkskaders.....	11
2.4. Lokale verordeningen met betrekking op fysieke leefomgeving	17
2.5. Bevat de bruidsschat regels over dit onderwerp?	17
2.6. Samenvatting van stap 2	18
3. Stap 3 – Hoe wil ik het regelen?	19
3.1 Activiteit toestaan of uitsluiten	20
3.2 Regels groeperen	22
3.3 Type regel kiezen.....	26
3.4. Normen stellen	33
3.5. Uniforme regels.....	34
3.6. Register bijhouden	35
3.7. Tussenbalans opmaken.....	37
3.8. Normadressaat.....	38
3.9. Begrippen	39
3.10. Algemene beoordelingsregels	40
3.11. Beheer-, en onderhoudsverplichtingen en gedoogplichten	40
3.12. Financiële bepalingen	40
3.13. Procedureregels.....	41
3.14. Monitoring	41
3.15. VTH	42
3.16. Overgangsrecht	42
3.17. Samenvatting van stap 3	42

Inleiding

Bij het opstellen van een omgevingsplan staat een gemeente voor veel keuzes. Bijvoorbeeld: moet of wil ik 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. 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 wil ik waar regelen en waarom?
- 2) Wat moet en kan ik regelen in het omgevingsplan? (Wat zijn de kaders?)
- 3) Hoe wil ik een activiteit regelen?

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 zelf doorlopen. Per ontwerpkeuze zijn in de tool vervolgvragen opgenomen. Aan de hand van deze stappen wordt in deze handleiding toegelicht hoe u een (wijziging van het) omgevingsplan kunt opstellen. De handleiding wordt ook toegepast bij het opstellen van de staalkaarten, zodat daarin gestructureerd wordt verantwoord welke ontwerpkeuzes aan de staalkaarten 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), de bij die ontwerp vragen behorende beslisschema's vormen de ruggengraat voor deze handleiding, en
- de structuur zoals uiteengezet in de eerste staalkaart '[het Casco voor het omgevingsplan](#)'. (hierna ook: "Casco"). Deze structuur is weergegeven in de slotparagraaf van deze handleiding.
- de overige staalkaarten: integratie verordeningen (deel I en deel II) en de bestaande woonwijk.

De ontwerptool en deze handleiding zijn nog in ontwikkeling en krijgen een aantal keren per jaar een update.

1. Stap 1 – Wat wil ik waar regelen en waarom?

Wanneer een gemeente begint met het maken van een omgevingsplan is 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 kaders opgenomen in de omgevingsvisie of in één of meerdere programma's?
2. Wat zijn mijn doelen?
3. Voor welke thema's en activiteiten wil de gemeente regels stellen?
4. Wil de gemeente omgevingswaarden vaststellen?

Deze vragen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

1.1. Kaders

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 de wet bevat de omgevingsvisie de hoofdlijnen van behoud, beheer, bescherming, gebruik en voorgenomen ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. 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.

Kaders

De kaders die worden vastgelegd in de omgevingsvisie en de [programma's](#) kunnen ook voortvloeien uit afstemming en samenwerking (art. 2.2 Ow) met andere bestuursorganen, zoals waterschappen of buurgemeenten.

Beleidsdoelen

In omgevingsvisies kunnen beleidsdoelen zijn opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van de regels van het omgevingsplan.

1.1.2. Programma

Het [programma](#) is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het programma bevat de uitwerking van beleid, of maatregelen om aan omgevingswaarden of andere doelstellingen te voldoen. Het programma is een totaalpakket aan feitelijke maatregelen en afspraken. De gemeente kan echter ook juridische maatregelen aankondigen in een programma, maar stelt deze maatregelen vast in een omgevingswaarde of regels voor activiteiten die landen in het omgevingsplan. Het programma is een zelfbindend beleidsdocument, het werkt dan ook niet rechtstreeks door naar burgers en bedrijven. De

gemeenteraad kan aan de hand van het programma het college om verantwoording vragen.

De Omgevingswet kent verschillende type programma's:

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

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 bij overschrijding van vastgestelde omgevingswaarden. Bij verplichte programma's op grond van EU regelgeving gaat het in een grootstedelijk gebied bijvoorbeeld om het actieplan omgevingslawaaï (art. 3.6 Ow). Het is voor gemeenten ook verplicht om een programma op te stellen wanneer een vastgestelde omgevingswaarde wordt overschreden. In dit (verplichte) programma zijn maatregelen opgenomen om de dreigende overschrijding van de omgevingswaarden te herstellen. Bij keuze voor een programma met programmatische aanpak (bij negatieve gebruiksruimte) worden door de Omgevingswet extra eisen aan de inhoud van het programma gesteld (art. 3.17 Ow).

Programmatische aanpak

Het vierde type programma betreft de programmatische aanpak. Een gemeente kan in haar omgevingsplan een programmatische aanpak koppelen aan de beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit. Het programma biedt dan maatregelen om te kunnen voldoen aan de omgevingswaarden of andere doelstellingen achter die regels.

Voorbeelden

In de staalkaart ['integratie verordeningen in het omgevingsplan - deel 2'](#) staat een beknopt voorbeeld van regels over een natuurprogramma uitgewerkt. Deze is te vinden in de regels op blz. 6 en 20 en in de toelichting op blz. 21 en 22.

1.2. Doel omgevingsplan

In art. 1.3 Ow staan de maatschappelijke doelen van de wet beschreven. Het is niet nodig om deze doelen één-op-één over te nemen in het omgevingsplan. De gemeente kan wel verduidelijken waar het omgevingsplan zich richt, met andere woorden: welke doelen, met het oog op de doelen van artikel 1.3 Ow worden nagestreeft.

Gespecificeerde doelstellingen

Zo'n gespecificeerde doelstelling kan ook per gebied verschillen. Het [casco omgevingsplan](#) is een voorbeeldstructuur voor de juridische regels in het omgevingsplan. In het casco is een facultatieve, niet-limitatieve en niet-definitieve uitwerking gegeven van de doelen waarop het omgevingsplan (net als andere instrumenten op basis van de Omgevingswet) zich richt. 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.

Doorwerking doelstellingen

Het opnemen van een specifieke doelstelling kan de beheerslasten verlagen aangezien de doelstelling doorwerkt in het VTH-proces op grond van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bij het opstellen van maatwerkvoorschriften op basis van het omgevingsplan of bij het beoordelen van gelijkwaardige maatregelen. De doelstelling kan daarnaast ook doorwerken in de zorgplicht. Bij het bepalen of aan de zorgplicht is voldaan, kan betekenis toekomen aan de doelstelling. Tot slot kan de doelstelling van het omgevingsplan doorwerken in de manier waarop activiteiten worden gereguleerd.

1.3. Onderwerpen die het bestuur naar zich toe trekt

De achterliggende vraag is hier voor welke thema's en activiteiten de gemeente regels wil stellen.

Omgevingsrecht vs privaatrecht

Als het antwoord op die vraag of de gemeente een 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. Als burgers en bedrijven er onderling niet uitkomen, kunnen zij desgewenst het meningsverschil voorleggen aan de burgerlijke rechter.

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?

Regels voor activiteiten stellen

Bij het opstellen van een omgevingsplan moet worden bepaald voor welke activiteiten regels worden opgenomen in het omgevingsplan.

In de staalkaart voor de bestaande woonwijk worden bijvoorbeeld in hoofdstuk 5 over de volgende (groep van) activiteiten regels gesteld:

afdeling 5.2: Benutten van de fysieke leefomgeving

afdeling 5.3: Ruimtelijke bouwactiviteit

afdeling 5.4: Technische bouwactiviteit

afdeling 5.5: Slopen van bouwwerken (nog niet ingevuld)

afdeling 5.6: Activiteiten met betrekking tot open terreinen en erven (nog niet ingevuld)

afdeling 5.7: Milieubelastende activiteiten In bijlage I wordt dieper ingegaan op het begrip milieubelastende activiteit.

afdeling 5.8: Wonen

In de tweede staalkaart (integratie verordeningen) zijn daarnaast voorbeeldregels over verschillende activiteiten opgenomen, waaronder kappen, aanleggen van een uitrit, plaatsen van objecten op de weg en graven. Deze voorbeeldregels kunnen voor de hele gemeente worden gehanteerd of voor een bepaald. In bijvoorbeeld de regels over aanleggen van een uitrit is de mogelijkheid opgenomen om een vergunningplicht voor de aanleg van een uitrit alleen bij drukke wegen in te zetten.

Regels voor thema's stellen

Bij het opstellen van een omgevingsplan moet ook worden bepaald voor welke thema's regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Daarbij kan worden gedacht aan thema's als energie, geluid, geur, ruimte, e.d.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de groepering van regels. Daar wordt uitgewerkt hoe de regels voor thema's en activiteiten gesteld worden in het omgevingsplan.

1.4. Omgevingswaarden stellen

Een omgevingswaarde is een instrumenten waarmee de betekenis van één of meer doelen gespecificeerd kan worden. 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 aannemelijk 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.

Wanneer omgevingswaarde stellen?

Een vastgestelde omgevingswaarde bindt alleen het bestuursorgaan zelf. De gemeente beslist zelf of het wenselijk is om een planregel 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? Ook hangt het af van de vraag of het wenselijk is om bij normoverschrijding te saneren. Als dat het geval is kan er voor 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.

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 en 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 of de omgevingsverordening alleen niet-verplichte omgevingswaarden worden vastgesteld als deze berusten op onderzoek dat verricht is door een onafhankelijke deskundige.

Voorbeelden

In het [casco omgevingsplan](#) is een aantal voorbeelden van omgevingswaarden opgenomen.

1.5. Samenvatting van stap 1

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

- Of u de omgevingsvisie moet aanpassen, of programma's moet vaststellen.
- Of u omgevingswaarden wil vaststellen.
- Hoe u uw doelen in het omgevingsplan wil concretiseren, eventueel gespecificeerd per thema of gebied.
- Voor welke activiteiten en thema's u regels in het omgevingsplan wil opnemen en wat u wil overlaten aan de samenleving.

2. Stap 2 – Wat moet en kan ik 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 verordening die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving?
4. Bevat de bruidsschat regels over dit onderwerp?

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 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 wettelijk kader kan worden geregeld (zie art. 1.4 Ow). Wellicht is het dan mogelijk om het onderwerp te regelen in een aparte verordening.

Wel of geen regels stellen?

Als het een onderwerp is dat door de Omgevingswet wordt geregeld, toets dan of lokale regels 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 zijn om het beleidsdoel te bereiken. 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 of provincie kaders 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, regels over activiteiten of omgevingswaarden zijn.

Uitputtend geregeld

Onderwerpen kunnen uitputtend geregeld zijn, binnen het stelsel van de Omgevingswet of daarbuiten. Denk bij dat laatste aan de Huisvestingswet of de Telecommunicatiewet. Pas dan en wanneer het binnen de Omgevingswet uitputtend vastligt (iets waar in de Omgevingswet gelet op de ruime mogelijkheden voor maatwerk erg terughoudend mee is omgegaan), is er in principe geen ruimte om over dit onderwerp aanvullende regels te stellen in het omgevingsplan. Uitzonderingen daarop is de eventuele ruimte voor omgevingsplanregels met een ander oogmerk dan de uitputtende regeling.

Kaders provinciale verordeningen

Kaders uit de provinciale omgevingsverordeningen zijn niet als voorbeeld meegenomen in de [staalkaarten](#), omdat die per gemeente verschillen. Elke gemeente moet dus na gaan of de provincie instructieregels voor het gemeentelijk omgevingsplan heeft opgenomen en voor welke activiteiten door de provincie direct werkende regels worden gesteld. Provincies hebben geen 'model' voor hun provinciale verordeningen. Het IPO heeft de [Handreiking omgevingsverordening](#) opgesteld. In principe spelen daarbij vergelijkbare vragen als de vragen die in de volgende stap voor de rijkskaders worden besproken.

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

2.3. Rijkskaders

Rijksregels in de Omgevingswet worden gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling. Vooral de kaders vanuit de drie eerste AMvB's zijn relevant.

2.3.1. 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." ¹

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.

Omgevingswaarden

Ook via het instrument omgevingswaarde stelt het Bkl kaders voor het omgevingsplan.

Op de eerste plaats worden in hoofdstuk 2 van het Bkl een aantal eisen gesteld aan omgevingswaarden in het omgevingsplan. Zo is bepaald in 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 2 Bkl). Bij enkele rijksomgevingswaarden die in het Bkl worden gesteld, bepaalt het Bkl dat in een omgevingsplan aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kunnen worden gesteld. Deze staan vermeld in art. 2.1a.

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.

¹ Pagina 352 NvT Bkl.

2.3.2. 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 bepaald onderwerp geen regels stellen, heeft de gemeente in principe de beleidsvrijheid om in het omgevingsplan daar zelf regels voor 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 bepaalde kwestie regels *moeten* worden gesteld in het omgevingsplanen daarbij ook hoe.

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.

Voorbeeld milieubelastende activiteiten

- Het Bal gaat alleen over milieubelastende activiteiten die in hoofdstuk 3 zijn aangewezen. Andere milieubelastende activiteiten kunnen door de gemeente worden geregeld.
- 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 behartigen in het omgevingsplan.

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. Maatwerkregels zijn 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. 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.

2.3.3. 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 huidige milieurecht. Er vallen ook niet-bedrijfsmatige activiteiten, niet-plaatsgebonden activiteiten en tijdelijke activiteiten onder het mba-begrip.

Algemene regels mba in Bal

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 . De bruidsschat wordt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel van het tijdelijke deel van elk gemeentelijk omgevingsplan. Deze afdeling 2.3 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. 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.

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 gesteld. 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).

Niet bedrijfsmatige mba's

Er kunnen dus in het omgevingsplan milieuregels worden gesteld voor mba's. Gezien de brede reikwijdte van het mba-begrip hoeven dergelijke regels zich in principe niet te beperken tot bedrijfsmatige activiteiten zoals in het huidige inrichtingenbegrip. Een omgevingsplan kan ook regels stellen voor mba's die niet bedrijfsmatig zijn en dus in een particuliere setting plaatsvinden. Daarnaast kan een omgevingsplan ook regels stellen

voor mba's die niet op een vaste plek plaatsvinden, die in de openbare ruimte plaatsvinden of die slechts voor korte tijd ergens plaatsvinden.

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 en niet voor mba's in de openbare buitenruimte. De instructieregels zijn wel van toepassing op beroepen/bedrijven aan huis.

In de staalkaart bestaande woonwijk is de keuze gemaakt om bij mba's geen onderscheid te maken tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige activiteiten (zie ook paragraaf 2.3.1). Dat onderscheid zit wel in het huidige begrip 'inrichting', maar zit niet meer in het begrip 'milieubelastende activiteit'. Dat maakt het mogelijk om de regels toe te snijden op de mate van milieubelasting. Dat is immers waar het echt om gaat voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

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 mba's wel milieuregels te stellen. Deze nieuwe mogelijkheid onder de Omgevingswet worden uitgewerkt in de staalkaarten, onder andere in de staalkaart voor de bestaande woonwijk. Dit is een manier om het nieuwe mba-begrip te hanteren. Een gemeente kan er echter ook voor kiezen de toepasselijkheid van milieuregels in het omgevingsplan voor een bepaalde groep van mba's uit te sluiten, bijvoorbeeld voor activiteiten bij huishoudens.

Zoals gezegd zijn de Bkl-instructieregels voor geluid, trillingen en geur wel van toepassing op beroepen en bedrijven aan huis.

Afbakening Bal en omgevingsplan voor mba's

In hoofdstuk 3 van het Bal worden steeds bepaalde activiteiten omschreven die vervolgens worden aangewezen als een mba waarvoor 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 staalkaart Bestaande Woonwijk zijn juist activiteiten door een huishouden of bij een beroep of bedrijf aan huis aan de orde. 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.

Afbakingen Bbl en omgevingsplan voor mba's

Voor mba's is de afbakening met het Bbl in de staalkaart Bestaande Woonwijk alleen relevant voor de activiteit houtstook aan huis. Dit wordt besproken in deel IV Artikelsgewijze toelichting waar de regels voor houtstook aan de orde zijn.

2.4. Lokale verordeningen met betrekking op 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 overgaan in het stelsel 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. 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.
- 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.

Deze driedeling is uitgewerkt in artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit (Ob).

Ook de artikelen 1.2, 1.4 en 2.4 van de Omgevingswet stellen kaders aan datgene wat uit verordeningen in een omgevingsplan kan worden opgenomen. Artikel 1.4 van de Omgevingswet heeft tot gevolg dat onderwerpen die in een andere wet uitputtend zijn geregeld, niet in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Denk bijvoorbeeld aan het reguleren van parkeervakken waarvoor de grondslag te vinden is in de Wegenverkeerswet. Voor meer informatie wordt verwezen naar de [toelichting bij het Invoeringsbesluit](#) en de Handreiking verordeningen in het omgevingsplan, van het Ministerie van BZK, directie Eenvoudig Beter en de VNG gezamenlijk (verwacht 2020).

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

2.5. Bevat de bruidsschat regels over dit onderwerp?

Voordat aan de hand van stap 3 wordt bepaald hoe de betreffende activiteit of het betreffende thema wordt geregeld doet u er verstandig aan om na te gaan of daarover regels zijn gesteld in de bruidsschat. U kunt dit terugvinden in het [Invoeringsbesluit](#).

Nadat u voor de activiteit of het thema regels hebt gesteld, kijkt u of de regel voldoet of kan worden gespecificeerd (afgestemd op de lokale beleidsbehoeften en gebiedskenmerken). 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 (opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan, hoofdstuk 22 van uw omgevingsplan) over naar het definitieve omgevingsplan.

2.6. 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).
- Wat op grond van de Omgevingswet vanuit de gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan moet, mag en niet mag worden gereguleerd.

3. Stap 3 – Hoe wil ik 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 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 ontwikkelt [staalkaarten](#) voor het omgevingsplan, waaronder een voorbeeldstructuur ([het casco](#)). De staalkaarten bevatten (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. Uitgangspunt voor de staalkaarten 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, of thema of per thema (zie par. 1.3) worden doorlopen. Het gaat om de volgende stappen:

1. Wilt u de activiteit op een locatie toestaan of uitsluiten?
2. Hoe worden de regels gegroepeerd?
3. Welke type regel wordt gebruikt?
4. Zijn de normen die worden gesteld eenmalig of voortdurend?
5. Zijn de regels voor het grondgebied uniform?
6. Is het wenselijk om ook een register op te stellen en te beheren?

7. Ontwerp schema werkingsgebieden, beslistabel en paragraafindeling
8. Wie is de normadressaat?
9. Zijn er andere begrippen toegepast dan de begripsbepaling in de wet?
10. Is er nog een algemene beoordelingsregel nodig om toch in afwijking van de specifieke beoordelingsregels een omgevingsvergunning te kunnen verlenen?
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 ter illustratie wordt toegepast op de [staalkaart bestaande woonwijk](#).

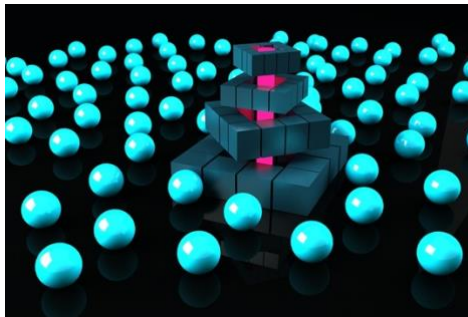
3.1 Activiteit toestaan of uitsluiten

Als er geen regels (of ook geen zorgplichten) over een activiteit worden gesteld, dan kan deze activiteit zonder meer worden uitgevoerd en zijn er geen beperkingen voor die activiteit door het omgevingsplan. Dit in tegenstelling tot het huidige bestemmingsplan, waarbij een algemeen gebruiksverbod geldt en een activiteit pas kan worden verricht als die ter plaatse van een specifiek werkingsgebied (bestemming) is toegelaten. Het omgevingsplan maakt een grote variëteit aan regeltechnieken mogelijk. Hoe dit wordt ingevuld wordt onder andere bepaald door het antwoord op deze eerste vraag: wil de gemeente een activiteit toestaan of uitsluiten?

Samengaan van ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht

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

Ruimtelijke ordening nu:
activiteit is op **locatie x**
toegestaan of verboden



Milieu nu: activiteit is
onder voorwaarden
toegestaan of verboden

Fysieke leefomgeving straks:
Is op **locatie x** toegestaan **onder voorwaarden** of
op locatie x verboden

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 voor van 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. Vrij vertaald moet het geheel aan regels in ieder geval een evenwichtige toedeling van functies aan locaties tot gevolg hebben. Kortom: er is geen verplichting om het gebruiksdoel (= bestemming) van een locatie (via een functie) vast te leggen.

Toedelen van functies aan locaties

Zowel regels over activiteiten als functies zijn hulpmiddelen om te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Wanneer het uitgangspunt is dat algemene regels de voorkeur verdienen boven specifieke regels, dan 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 algemene regels. Wanneer situaties op gebieds-, perceels- of puntniveau een regeling op maat vergen, zijn locatiespecifieke regels nodig. Daarvoor worden in de staalkaarten, in situaties waarbij een activiteit ter plaatse van een specifiek werkingsgebied wordt toegelaten, locatiespecifieke regels gebruikt. Met locatiespecifieke regels (eventueel in de vorm van een functie) worden regels bedoeld waarbij een activiteit ter plaatse van een specifiek werkingsgebied wordt toegelaten, onder bepaalde voorwaarden.

Uitgewerkte regelset

De VNG ontwikkelt [staalkaarten](#) voor het omgevingsplan, waaronder een voorbeeldstructuur ([het casco](#)). De staalkaarten bevatten (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. In de [staalkaarten](#) is zowel de mogelijkheid om te werken met regels voor activiteiten (zonder functietoedeling) als de mogelijkheid om te werken met het toedelen van functies aan locaties uitgewerkt en onderzocht. In die staalkaart is dit uitgewerkt in een basisvariant (waarin geen activiteiten aan locaties worden toegedeeld) en twee opties voor bijzondere situaties. De eerste optie bevat gebiedsgerichte aanvullingen op de basisvariant. De tweede optie heeft een andere juridische opzet dan de basisvariant, omdat *uitsluitend* de aan de locatie toegedeelde activiteiten zijn toegestaan (in plaats van het uitgangspunt uit de basisvariant en optie 1 dat 'alles mag, voor zover aan de regels wordt voldaan') Zie paragraaf 3.2 van de handleiding staalkaart bestaande woonwijk).

In het proces van de totstandkoming van de staalkaarten is regelmatig de vraag gesteld welke betekenis de inventarisatie van de bestaande situatie toekomt bij de keuze voor de basisvariant en optie 1 ten opzichte van optie 2. In de basisvariant is immers geen sprake van een gedetailleerde plankaart/verbeelding waar bij handhavingsvraagstukken uit kan worden afgeleid of de bestaande situatie is gewijzigd. In bijlage 2 wordt daar nader op ingegaan.

De algemene regels zijn stellend opgeschreven (door te stellen wat er gebeurt). Bijvoorbeeld: er is een geluidsscherm, in plaats van: de activiteit is toegestaan als er een geluidsscherm is. Het resultaat daarvan is dat de constructie "is toegestaan als" - zoals in bestemmingsplannen nog wel eens voorkomt - niet meer voorkomt in de staalkaart.

3.2 Regels groeperen

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

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 staalkaarten verder '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. Deze manier van groeperen komt terug in Ordening 2, zoals hierna beschreven.

Regels per inhoudelijk thema groeperen

Een andere aanpak zou kunnen zijn om regels per inhoudelijk thema c.q. oogmerk bij elkaar te zetten: dus het groeperen van regels per oogmerk van aspecten van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn het ruimtelijke oogmerk, bouwen, milieu, cultureel erfgoed, etc. Voor een bepaalde activiteit, moeten de regels in verschillende afdeling van de geschreven tekst worden geraadpleegd. In het DSO kunnen per activiteit alle regels die van toepassing zijn, worden getoond, als deze door de planmaker als zodanig zijn geannoteerd (zie par. 1.3). Dit is de insteek van het bestaande hoofdstuk 5 'Activiteiten' van het Casco. Deze manier van groeperen komt terug in Ordening 1, zoals hierna beschreven. Andere groeperingen zijn ook denkbaar, zoals groeperen naar gebied of type juridisch instrument (bijvoorbeeld algemene direct werkende regels versus vergunningplichten).

Combinatie ruimtelijke en milieuregels

In de [staalkaart bestaande woonwijk](#) wordt de keuze van groepering van de regels gedemonstreerd aan de hand van de combinatie van ruimtelijke en milieuregels. Hieronder wordt de combinatie van ruimtelijke en milieuregels eerst in algemene zin toegelicht. In deel II wordt in paragraaf 3 concreet aangegeven hoe dit in de regelset geïllustreerd wordt aan de hand van twee uitgewerkte ordeningen (Ordening 1 en Ordening 2).

Elk ordeningsprincipe heeft voor- en nadelen, deze verschillen per gebruikersgroep van het omgevingsplan. We onderscheiden als gebruikers:

- initiatiefnemers (burgers en bedrijven)
- adviseurs
- vergunningverleners, toezichthouders en juristen die het omgevingsplan toepassen

- opstellers van het omgevingsplan

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 'geschreven tekst', maar een selectie van de regels waar hij of zij naar zoekt. Dat kan bijvoorbeeld zijn gefilterd op werkingsgebied, op de 'herkenbare activiteit' of op oogmerk. Voordat regels in het DSO komen worden ze geannoteerd. Als de regels goed zijn geannoteerd maakt de indeling van het omgevingsplan niet uit.

Lees hierover meer bijlage 1 van deze handleiding.

Regels met een milieuoogmerk

In het nieuwe instrument omgevingsplan is het samenkomen van ruimtelijke en milieuthema's één van de opvallende nieuwe aspecten. De definitie van milieubelastende activiteit in de Omgevingswet is zodanig ruim dat feitelijk alle werkzaamheden in de fysieke leefomgeving kwalificeren als een milieubelastende activiteit. Mogelijk zal een gemeente regels met een milieuoogmerk willen stellen voor een herkenbare activiteit. De regels met een milieuoogmerk kunnen een plek krijgen in afdeling 5.7 'Milieubelastende activiteiten' van het [casco omgevingsplan](#). Regels met een ander oogmerk voor dezelfde herkenbare activiteit staan dan in een andere afdeling, bijvoorbeeld afdeling 5.8. Dit komt neer op een groepering van de regels voor activiteiten naar inhoudelijk thema c.q. oogmerk. Dit is één van de twee ordeningen in deze staalkaart. De andere ordening die in deze staalkaart wordt uitgewerkt, is die waarbij alle ruimtelijke en milieuregels voor een bepaalde herkenbare activiteit, in dit geval wonen, bij elkaar worden gezet in één afdeling (afdeling 5.8).

Regels groeperen

U doet er goed aan om in de toelichting van het omgevingsplan helder aan te geven hoe de regels zijn ingedeeld en hoe een bepaalde activiteit wordt aangeduid. Zoals verderop duidelijk zal worden, wordt bijvoorbeeld in deze staalkaart de activiteit "wonen" in de ene optie ruimer opgevat dan in de andere.

In onderstaande tabellen worden de voor- en nadelen van de twee ordeningen aangegeven. Deze zijn niet limitatief.

Tabel 2e hoofdkeuze: hoe de regels te groeperen in de 'geschreven tekst'? Groeperen naar oogmerk.

Groeperen naar oogmerk (“aspect van de fysieke leefomgeving”)	
Ordering 1: milieuregels voor wonen in afd. 5.7 / regels met een ruimtelijk oogmerk voor wonen in afd. 5.8	
Voordelen	Nadelen
Bij opstellen en beheer: systematiek van milieuregels onderling en systematiek van ruimtelijke regels onderling kan makkelijk worden ontwikkeld en bewaakt.	Risico dat bij het opstellen en beheer de integrale samenhang tussen de milieuregels en de ruimtelijke regels niet goed tot stand komt.
Inhoudelijke professionals vinden in de 'geschreven tekst' de regels van hun eigen inhoudelijk terrein bij elkaar.	Inhoudelijke professionals zien in de 'geschreven tekst' niet de samenhang tussen de regels van hun eigen inhoudelijke terrein en dat van andere inhoudelijke terreinen. Wel kunnen de inhoudelijke professionals digitaal door filtering op een bepaalde 'herkenbare activiteit' de toepasselijke regels integraal bekijken. Deze filtering moeten de inhoudelijke professionals actief doen. Annoteren is een voorwaarde voor deze filtering.
Elke afdeling op zich blijft behapbaar qua grootte en complexiteit. En daardoor begrijpelijker.	
De regels kunnen ten behoeve van het DSO makkelijker per klein blokje worden voorzien van een werkingsgebied en annotatie.	
Regels voor een bepaalde mba hoeven maar op één plek in 'de geschreven tekst' van het omgevingsplan te staan.	Vanuit andere afdelingen zal wellicht moeten worden verwezen naar de milieuregels in afdeling 5.7.
	Voor initiatiefnemers niet integraal qua ruimte & milieu in de 'geschreven tekst' voor dezelfde activiteit. Digitaal komen echter bij filtering op een bepaalde 'herkenbare activiteit' integraal alle toepasselijke regels naar voren. Annoteren is een voorwaarde voor deze filtering.
	In de 'geschreven tekst' is het niet direct duidelijk welke regels allemaal gelden voor een bepaalde 'herkenbare activiteit'. Digitaal komen echter bij filtering op regels voor een bepaalde 'herkenbare activiteit' alle toepasselijke regels naar voren. Annoteren is een voorwaarde voor deze filtering.

Tabel 2e hoofdkeuze: hoe de regels te groeperen in de 'geschreven tekst'? Groeperen naar 'herkenbare activiteit'.

Groeperen naar 'herkenbare activiteit'	
Ordering 2: alle regels met betrekking tot de 'herkenbare activiteit' wonen, zowel milieuregels als regels met een ruimtelijk oogmerk, samen in afd. 5.8	
Voordelen	Nadelen
Bij opstellen en beheer: de integrale samenhang tussen de milieuregels en de ruimtelijke regels bevordert.	Bij opstellen en beheer: systematiek van milieuregels onderling en systematiek van ruimtelijke regels onderling is lastiger te ontwikkelen en bewaken.
Inhoudelijke professionals zien in de 'geschreven tekst' meteen de samenhang tussen de regels van hun eigen inhoudelijke terrein en dat van andere inhoudelijke terreinen.	Inhoudelijke professionals vinden in de 'geschreven tekst' de regels van hun eigen inhoudelijk terrein niet bij elkaar. Digitaal komen echter bij filtering op een inhoudelijk thema de regels van hun eigen inhoudelijk terrein naar voren. Annoteren is een voorwaarde voor deze filtering.
	Een afdeling met alle regels voor een 'herkenbare activiteit' wordt complexer en groter, en daardoor minder begrijpelijk. (Er komen bij elke 'herkenbare activiteit' veel regels bij elkaar, meer dan deze staalkaart laat zien, want deze staalkaart betreft nog maar een beperkt aantal activiteiten.)
	Het is lastiger om de regels ten behoeve van het DSO per klein blokje te voorzien van een werkingsgebied en annotatie.
Er hoeft niet steeds te worden verwezen naar de milieuregels in afdeling 5.7.	Regels voor een bepaalde mba worden herhaald op veel plekken in het omgevingsplan.
Voor initiatiefnemers integraal qua ruimte & milieu in de 'geschreven tekst'. Bij uitval DSO is integraliteit nog steeds zichtbaar. Beperking: het is pas helemaal integraal als alle regels voor die 'herkenbare activiteit' in één afdeling staan.	
In de 'geschreven tekst' wordt direct duidelijk welke regels allemaal gelden voor een bepaalde 'herkenbare activiteit'. Op	

voorwaarde dat alle regels voor de 'herkenbare activiteit' in één afdeling staan.	
---	--

Zoals uit bovenstaande tabellen blijkt, gaat het in de praktijk veel uitmaken of het omgevingsplan als 'geschreven tekst' of digitaal wordt bekeken. Verwacht mag worden dat initiatiefnemers vooral digitaal via het DSO-LV zoeken en raadplegen. Daarbij maken zij de filtering die zij wensen. De opstellers werken in de 'geschreven tekst'. Van andere professionals moet blijken of zij in de praktijk met de 'geschreven tekst' of digitaal gaan werken. Door op diverse manieren te annoteren, kan een gemeente het omgevingsplan op diverse manieren doorzoekbaar maken. In bijlage II bij deze handleiding wordt dieper ingegaan op het groeperen van uit het perspectief van de drie portalen van het DSO-LV: checken, aanvragen en oriënteren.

Samenhang

Of de voor- en nadelen zich in de praktijk voordoen, is dus niet alleen afhankelijk van de groepering in de 'geschreven tekst'. Het DSO, maar ook bijvoorbeeld de inrichting van bedrijfsprocessen kan voordelen versterken en nadelen verzachten (en andersom). Een voorbeeld: stel dat een gemeente ervoor kiest om de milieuregels apart in afdeling 5.7 te zetten, dan heeft dat nadelen als het gaat om de integrale samenhang tussen regels. Die nadelen kunnen bijvoorbeeld worden tegengegaan door het opstellen en het beheer van het omgevingsplan te laten uitvoeren door multidisciplinaire teams. Daarbij kan worden afgesproken dat in het opstel-/beheerproces standaard een stap zit waarbij de regels worden gefilterd op de 'herkenbare activiteiten' en gezamenlijk wordt bekeken of de regelset dan voldoende integraal en samenhangend is. Ook kan standaard in de toelichting een paragraaf worden opgenomen met een 'wegwijzer' (zie een dergelijke paragraaf in deel II van de staalkaart bestaande woonwijk). In die wegwijzer wordt aangegeven hoe de activiteiten in het omgevingsplan zijn geformuleerd (in relatie tot 'herkenbare activiteiten'), waar de diverse regels voor activiteiten hun plek vinden en hoe de onderlinge samenhang is. Zo'n wegwijzer-paragraaf biedt gebruikers van het omgevingsplan duidelijkheid en een motivering van de gemaakte keuzes. Tevens stimuleert het de opstellers/beheerders van het omgevingsplan om de integrale samenhang te realiseren en te bewaken.

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 meldplichtige 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.

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). Mogelijk kan voor de verhouding tussen burgers onderling terug worden gevallen op het Burgerlijk Wetboek (bijvoorbeeld in geval van hinder, 5:37 BW) of kan de gemeente haar grondpositie 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, indien de activiteit niet is gereguleerd, is zij toegestaan). Indien ervoor wordt gekozen om dit uitgangspunt om te draaien, geldt iets anders.

Maar let op: wanneer er een regel in het omgevingsplan staat waarin staat dat alles verboden is tenzij het uitdrukkelijk wordt toegestaan, is het nodig om iedere activiteit die de gemeente niet wil regelen, 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 eenvoudig 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. Een voorbeeld van een dergelijke regeling uit deze staalkaart is de mogelijkheid tot het vestigen van een beroep of bedrijf aan huis.

Voorbeeld artikel algemene regel:

Artikel x (algemene regels)

Bij het verrichten van de activiteit, bedoeld in artikel [x], wordt voldaan aan de regels over:

- a. [a],*
- b. [b], en,*
- c. [c].*

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 koppelen met eventueel een bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. 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.

Ook kan de gemeente verlangen dat de initiatiefnemer vier weken (of een andere termijn) voor het starten van de activiteit een melding doet. 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.

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.

Voorbeeld artikel informatieplicht

Ten minste [4 weken] voor het begin van worden gegevens over [x] verstrekt aan het bevoegd gezag.

Of

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

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 beval”*
 - a. De locatie van de activiteit,*
 - b. [b], en*
 - c. [c].*
- 3. Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschriften bepalen dat de gegevens en bescheiden worden verstrekt die nodig zijn om te beoordelen of kan worden voldaan aan de regels in het omgevingsplan over [activiteit].*

3.3.3. De vergunningplicht

Het heeft de voorkeur vergunningplichten niet standaard toe te passen. Het ligt niet in lijn met de doelen van de Omgevingswet om vergunningplichten op te leggen die in het huidige recht niet bestaan. Als het goed is gaat het aantal activiteiten dat geregeld wordt met vergunningplichten beperkt zijn ten opzichte van het aantal activiteiten dat niet geregeld is of alleen met een zorgplicht of algemene regels.

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. 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 vergunning een [vul hier een activiteit in] te verrichten.

Voorbeeld artikel gegeven en bescheiden

Artikel z (gegevens en bescheiden)

Bij een aanvraag [evt. om een omgevingsvergunning voor activiteit] als bedoeld in artikel [x] worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

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

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

- de vergunning wordt verleend als ... (en kan dan dus niet worden geweigerd)
- de vergunning wordt in elk geval verleend als ... (er is geen uitputtende lijst met gronden voor het verlenen van een vergunning)
- de vergunning wordt slechts verleend als ... (er is een imperatieve lijst gronden voor het verlenen van een vergunning)
- de vergunning kan / kan slechts worden verleend als ... (maar hoeft dan nog niet te worden verleend)
- de vergunning kan / kan slechts worden geweigerd als ... (maar hoeft dan niet per se te worden geweigerd).
- de vergunning wordt slechts geweigerd als ... (en moet in alle andere gevallen dus worden verleend)
- de vergunning wordt geweigerd als ... (maar wanneer moet worden verleend, is nog steeds open)
- de vergunning wordt in elk geval geweigerd als ... (maar er zijn ook andere weigeringsgronden denkbaar)

Voorbeeld artikel beoordelingsregels

Artikel x (beoordelingsregels [x]-activiteit)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een [x]-activiteit wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als [y; bijv. de activiteit in overeenstemming is met het belang van de monumentenzorg].

Artikel x (beoordelingsregels [x]-activiteit)

Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel [x] wordt in [ieder geval geweigerd] als:

- a. [a],*
- b. [b], en,*
- c. [c].*

Artikel x (beoordelingsregels [x]-activiteit)

De omgevingsvergunning kan worden geweigerd op grond van de belangen, bedoeld in artikel [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 noodzakelijk 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 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.

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. [De staalkaart bestaande](#)

[woonwijk](#) bevat diverse algemene regels die aan deze voorwaarden voldoen. Voorbeelden daarvan zijn de regels over beroep en bedrijf (afdeling 5.8) aan huis en de dakkapel (afdeling 5.3).

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 vergunning voor een omgevingsplanactiviteit af te wijken van zo'n in het omgevingsplan opgenomen verbod.

Regelkwalificatie en werkingsgebied

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.



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. Zo heeft het toelaten van een activiteit op een specifieke locatie (zie ook stap: Hoe worden regels gegroepeerd) tot gevolg dat op overige locaties een vergunningplicht geldt voor die activiteit. 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).

[De staalkaart bestaande woonwijk](#) bevat de verschillende verschijningsvormen van regelkwalificaties en werkingsgebieden. Zo bevat de basisvariant met name algemene regels die horen bij een geografisch groot werkingsgebied (zoals eerder aangegeven bestaat dat werkingsgebied ofwel uit het gemeentelijk ambtsgebied, ofwel uit de rustige woonwijken binnen een gemeente). Optie 1, zoals beschreven in de stap over het groeperen van regels bevat gebiedsspecifieke regels. Optie 2 gaat uit van het toedelen van activiteiten (algemene regels) aan een specifiek werkingsgebied. Op die manier zijn verschillende opties uit de piramide toegepast in de basisvariant en de twee opties.

Voor de diverse activiteiten in de staalkaart komen ook diverse regelkwalificaties aan de orde. Zo zijn in de paragrafen 5.3.2 t/m 5.3.5 zowel algemene regels, als meld- en vergunningplichten met bijbehorende beoordelingsregels opgenomen voor de daar geregelde bouwactiviteiten (o.a. hoofdbouw, dakkapel, bijbehorende bouwwerken e.d.).

3.4. Normen stellen

Een belangrijke vraag bij het ontwerpen van het omgevingsplan is of de materiele normen die worden gesteld eenmalig worden getoetst of permanent blijven gelden. Eenmalig toetsen bij vergunningverlening voor een nieuwe woning gaat bijvoorbeeld over niet meer dan x dB(A) geluidbelasting op de gevel, permanent toetsen gaat bijvoorbeeld over niet meer dan x dB(A) geluidemissie bij een bedrijf). Het advies is om deze afwegingen gestructureerd te maken. De afwegingen over het eenmalig toetsen of het stellen van een permanente regel is bepalend bij de uitwerking in regels.

Uitwerking eenmalige en voortdurende regels

Regels die eenmalig gelden worden niet opgenomen in direct werkende regels, maar moeten worden verbonden aan een informatie-, meld-, of vergunningplicht. Regels die voortdurend gelden worden juist wel opgenomen in direct werkende algemene regels.

Uitwerken regels cumulatieve effecten

Regels die betrekking hebben op cumulatieve effecten laten zich niet goed regelen via direct werkende voortdurende regels. Het gaat hierbij om regels met als kenmerk 'alle activiteiten veroorzaken gezamenlijk niet meer dan x eenheden'. Bij overtreding van die

norm is namelijk geen overtreder zijn aan te wijzen; in het bestuursrecht is er niet zoiets als een groepsovertreding. Voor dergelijke regels wordt aangeraden om te werken met een eenmalig toetsmoment. Een informatieplicht is dan voldoende. Een meldplicht kan ook worden overwogen wanneer het wenselijk is om via een melding het verbod op te heffen. De melding wordt dan gebruikt als ijkmoment en wordt verwerkt in een register (zie stap 'register bijhouden', zodat de beschikbare gebruikruimte inzichtelijk is voor initiatienemers). Op deze manier kan ook worden gehandhaafd bij de activiteit die zorgt voor overschrijding van de norm (de volgorde van melden is daarbij bepalend). Als de ruimte bijna vol is kan worden overwogen om ofwel bij nieuwe meldingen maatwerkvoorschriften op te nemen, ofwel om bij bestaande activiteiten maatregelen af te dwingen. Dit laatste kan door de direct werkende regels aan te scherpen. Hierbij moet worden voorzien in overgangsrecht en kan ook nadeelcompensatie aan de orde zijn.

3.5. Uniforme regels

Regels kunnen per locatie verschillen. 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 bestaande woonwijk

De staalkaart bestaande woonwijk is de eerste gebiedsgerichte staalkaart van het VNG project 'Gemeentelijke staalkaarten voor het omgevingsplan'. De regeling in deze staalkaart is zo opgesteld dat die voor het gebiedstype gemiddelde rustige woonwijk kan gelden. Het is daarbinnen aan de gemeente om keuzes te maken (bijv. als het gaat om de juiste instellingen van 'het mengpaneel'; bijv. aan de hand van het gebiedsgerichte milieubeleid). De regeling is ook zo opgesteld dat die kan worden opgenomen in een omgevingsplan met meer gebiedstypen. Met andere woorden, in deze eerste gebiedsgerichte staalkaart zijn ook een aantal grondgebied uniforme regels opgenomen die ook bij andere gebiedsgerichte staalkaarten kunnen worden gebruikt.

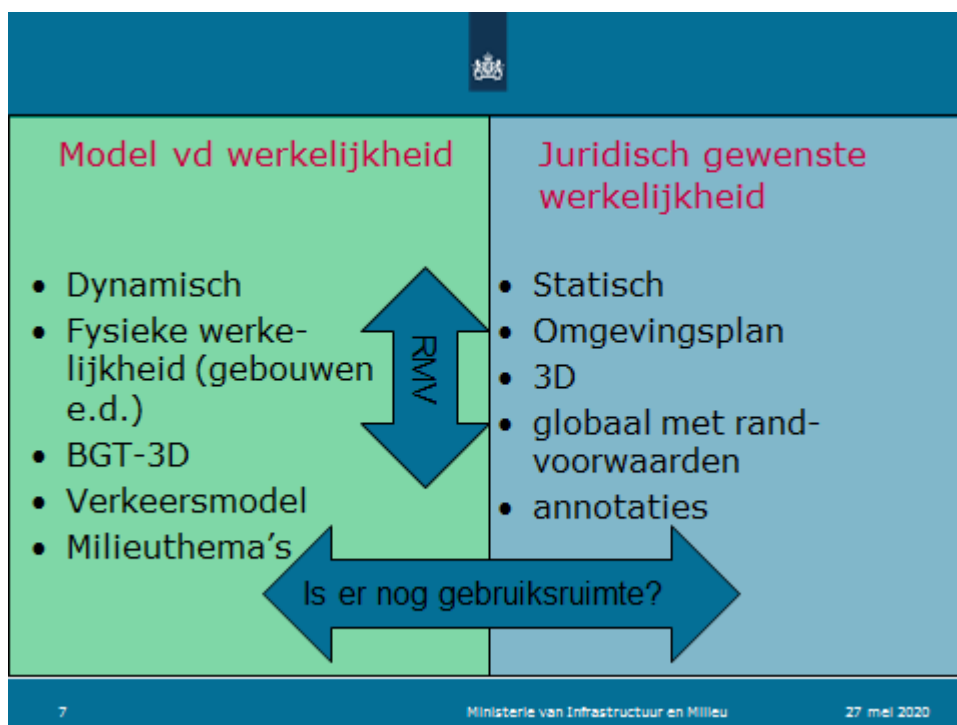
Per regelonderdeel wordt aangegeven of het onderdeel betrekking heeft op het ambtsgebied of de (delen van de) rustige woonwijken. De staalkaart wordt in een vervolgstap gedigitaliseerd en aangeboden aan het DSO-LV. Daarbij wordt zoveel mogelijk gewerkt met een geconsolideerde regeling waarin zowel het Casco, als de

gemeentelijke verordeningen als deze (en toekomstige) gebiedsgerichte regelingen in samenhang zijn verwerkt. Die geconsolideerde regeling wordt beschikbaar gesteld in de vorm van Zeestad, een fictief eiland op de Noordzee.

De staalkaart bevat bouwstenen voor het opbouwen van het gemeentelijk omgevingsplan en kan (geheel of gedeeltelijk) worden gebruikt bij het gebiedsgericht wijzigen van het tijdelijke omgevingsplan. Het is ook mogelijk om één of meer onderdelen uit de staalkaart (bijvoorbeeld de ruimtelijke bouwactiviteit) over te nemen in het omgevingsplan van de gemeente.

3.6. Register bijhouden

Niet alles hoeft in het omgevingsplan te worden geregeld. Als bijvoorbeeld in het omgevingsplan wordt geregeld dat zes horecavestigingen zijn toegestaan wil de gebruiker ook weten hoeveel er nu zijn gevestigd. Het huidig aantal vestigingen kan worden opgenomen in een register. Op die manier kan gebruikruimte inzichtelijk worden gemaakt (het verschil tussen de toegelaten werkelijkheid en het aantal gevestigde horecavestiging). In het omgevingsplan wordt de juridisch gewenste werkelijkheid vastgelegd. Het register bevat een model van de feitelijke werkelijkheid. Dit is gevisualiseerd in onderstaande schematische weergave.



Registers in Bkl

Registers zijn er in verschillende soorten en maten. In het Bkl zijn daar ook voorbeelden van te vinden (zie artt. 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.

Funcities register

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

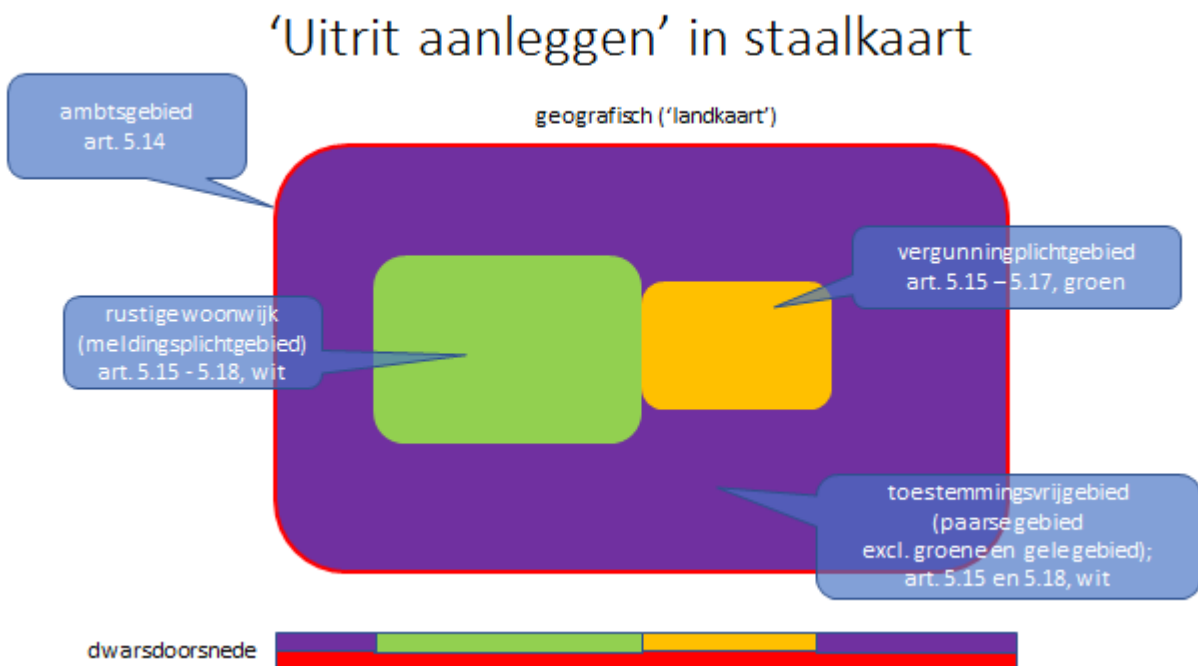
1. Borgen gelijke informatiepositie
Een bepaling zoals hierboven is opgenomen geeft als zekerheid dat er een openbaar register is en blijft (borgen gelijke informatiepositie). Dat is het ware het basispakket voor registers.
2. Monitorinformatie – inzicht geven
De overheid kan via het register inzicht geven in de staat van de fysieke leefomgeving
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. In dat geval neemt het belang hiervan 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).
5. Geautomatiseerde besluitvorming
De volgende stap is geautomatiseerde besluitvorming. Zie in dat verband ook dit [artikel](#) en de door de ABRvS daarvoor aangelegde maatstaven. Automatische besluitvorming gaat op dit moment verder dan het DSO toelaat. Aangezien het DSO is opgezet als open stelsel voor derden liggen er zeker mogelijkheden om de informatie uit het DSO en daarin opgenomen registers te gebruiken om tot automatische besluitvorming te komen.

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

3.7. Tussenbalans opmaken

Na het doorlopen van de vorige deelstappen kan de balans worden opgemaakt. Er kan een schematische weergave van de werkingsgebieden worden opgesteld en (in ieder geval voor topactiviteiten) een beslistabel. Op basis van die informatie kunnen drie werkprocessen worden gestart: (1) het uitwerken van de regel in concrete regeltekst, (2) het annoteren van de regels en (3) het opstellen van toepasbare regels. Ook kunnen de benodigde geometrieën worden opgesteld. Door de werknemers 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.

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



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.

Vervolgens kan ook een beslistabel worden opgesteld, zodat er een gedeeld beeld is van de logica achter de regel voor de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de verschillende genoemde vervolgprocessen. 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 gebied 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

Voordat met de regels verder wordt gegaan is het als uitkomst van deze stap verstandig is als u nadenkt over de indeling van de regeling. In het casco 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. De vaste indeling die in het casco per activiteit is gebruikt is als volgt:

Afdeling 5.4 Milieubelastende activiteiten

Artikel 5.# (activiteiten)

Artikel 5.# (oogmerken)

Artikel 5.# (toedeling van functies)

Artikel 5.# (specifieke zorgplicht)

Artikel 5.# (algemene regels)

Artikel 5.# (meldingsplicht)

Artikel 5.# (maatwerkvoorschriften)

Artikel 5.# (omgevingsvergunning)

Artikel 5.# (gegevens en bescheiden)

Artikel 5.# (beoordelingsregels)

3.8. 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 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.

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 (op basis van het casco), 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.

3.9. Begrippen

Bij het opstellen van de staalkaarten 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 de staalkaarten zelf. Dit is vastgelegd in artikel 1.1, tweede lid, van de regels van staalkaarten.

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 het omgevingsplan 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 als bijlage 1 bij de regels. De begrippen staan op alfabetische volgorde, zonder lettering. Er kan een koppeling worden gemaakt met [de Stelselcatalogus Omgevingswet](#) en [Database voor juridische begrippen Omgevingswet](#) van de VNG. Dit wordt bij het digitaliseren van de staalkaarten beproefd.

3.10. Algemene beoordelingsregels

Artikel 5.1.3 van het [casco voor het omgevingsplan](#) beoogt een voorbeeld te geven voor het toekennen van een algemene afwegingsruimte aan het college voor een activiteit welke niet conform de regels kan worden vergund, of worden uitgevoerd. Het artikel maakt het mogelijk om toch medewerking te verlenen als voldaan wordt aan nog te benoemen voorwaarden die met name gerelateerd zijn aan de gemeentelijke doelen of omgevingswaarden. Als een activiteit een bijdrage levert aan het bereiken hiervan en verder geen nadelige invloed heeft op de fysieke leefomgeving kan alsnog medewerking worden verleend. Met zo'n artikel kan worden ingespeeld op niet voorziene activiteiten en ontwikkelingen die niet strijdig is met een goede fysieke leefomgeving en past in het gemeentelijk beleid. Het is ook mogelijk om dit artikel niet in hoofdstuk 5 maar in hoofdstuk 2 te plaatsen. Daarmee wordt het uitdrukkelijk onderdeel wordt van de discussie over doelen, de onderlinge verhoudingen daartussen, en de wijze waarop die worden bereikt. Zie voor de afwegingsruimte waarvan het omgevingsplan als geheel het resultaat is, ook de toelichting bij artikel 2.2 van het casco.

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 [staalkaart 'integratie van verordeningen'](#) in het omgevingsplan is als voorbeeld een instandhoudingsplicht voor gronden, watergangen en beplanting binnen het gemeentelijke natuurnetwerk opgenomen. Bij optie 2 van de [staalkaart 'bestaande woonwijk'](#) is een verplichting opgenomen om een geluidsscherm te realiseren bij de hondenkennel.

Het casco is een voorbeeldstructuur voor de juridische regels in het omgevingsplan. De staalkaarten bevatten (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. In de staalkaart 'integratie van verordeningen' zijn voor vier activiteiten regels vanuit de model-APV in de structuur van het casco gezet. De staalkaart 'bestaande woonwijk' geeft voorbeeldregels over de bestaande woonwijk die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

3.12. Financiële bepalingen

Het doorlopen van deze deelvraag geeft u inzicht in de financiële bepalingen die in het omgevingsplan kunnen en moeten worden opgenomen. Aan de hand daarvan krijgt u inzicht in de vraag of u regels voor kostenverhaal, of financiële bijdragen moet opnemen. Ook wordt de relatie tussen de betreffende regels en mogelijke nadeelcompensatie inzichtelijk (bijvoorbeeld als u bestaande regels aanscherpt en daar streng overgangsrecht bij hanteert). Het schema gaat niet in op de vraag of u een regeling voor nadeelcompensatie moet of wil opstellen en zo ja, hoe die er uit komt te zien. Daarvoor worden binnen de VNG aparte producten ontwikkeld (die zijn gekoppeld aan actie 24 uit de lijst met [minimale acties](#)).

De financiële bepalingen zijn in de diverse staalkaarten tot nu toe nog maar beperkt uitgewerkt. De [staalkaarten](#) bevatten (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen. Er wordt een aparte modulaire staalkaart opgesteld (met een module financiën, waaronder regels over kostenverhaal). Wel is in artikel 5.67 van de [staalkaart 'bestaande woonwijk'](#) vast een optioneel artikel over financiële compensatie opgenomen.

3.13. Procedureregels

De procedures voor vergunningen zijn uitputtend geregeld in het Omgevingsbesluit. In de [staalkaarten](#) zijn tot nu toe geen aanvullende procedureregels opgenomen. De [staalkaarten](#) bevatten (juridische) regels die als voorbeeld en inspiratie voor een gemeente kunnen dienen.

Adviezen

In de staalkaarten zijn tot nu toe geen regels over adviestaken verwerkt.

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 dat toepassing is moet een initiatiefnemer bij de vergunningaanvraag aangeven hoe hij/zij heeft geparticipeerd. Als hij/zij niet heeft geparticipeerd 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 hij/zij heeft geparticipeerd, en zo ja, hoe. Er zit met andere woorden lokale afwegingsruimte op het instellen van de of-vraag, die ruimte zit niet op de hoe-vraag. De aanvraagvereisten zijn exclusief en uitputtend geregeld in de omgevingsregeling. In de [staalkaart 'integratie verordeningen'](#) staat een voorbeeld voor participatie bij activiteiten in het gemeentelijke natuurnetwerk.

3.14. Monitoring

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

3.15. VTH

In de staalkaarten zijn nog geen strafbepalingen opgenomen. Dat onderwerp is uitputtend geregeld in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Eventuele kwaliteitscriteria VTH komen bij de nadere uitwerking aan de orde.

3.16. Overgangsrecht

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 regels zijn nog niet uitgewerkt in de staalkaarten. Dit onderwerp wordt nog nader uitgewerkt.

3.17. Samenvatting van stap 3

Na het doorlopen van deze stap beschikt u per activiteit of thema over het raamwerk voor een omgevingsplan. Van uit het project staalkaarten werken wij per gebiedstype een raamwerk voor de diverse activiteiten en thema's uit. De in dat raamwerk te verwerken beleidsmatige keuzen moet u in alle gevallen lokaal invullen. Dan heeft u een bouwsteen voor het opbouwen van het gemeentelijk omgevingsplan. Die bouwsteen kan desgewenst worden ingezet als een gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan, tijdelijk deel. Het is ook mogelijk om één of meer onderdelen uit de staalkaarten (bijvoorbeeld de ruimtelijke bouwactiviteit) over te nemen in het omgevingsplan van de gemeente.