

Van verordening naar omgevingsplan

“Een onderzoek naar de integratie van verordeningen in het omgevingsplan”



E-mailadres:

tjansen8@avans.nl

Onderwijsinstelling:
Opleiding:

Juridische Hogeschool Avans-Fontys
HBO rechten deeltijd

Eerste docent:
Tweede docent:

Gerdjan Kipping
Mark Lemmens

Afstudeerorganisatie:
Afstudeermentor:

Gemeente Schouwen-Duiveland
Kitty Henderson

Van verordening naar omgevingsplan

“Een onderzoek naar de integratie van verordeningen in het omgevingsplan”

Illustratie omslag: Holland-vakantiehuis.nl

Naam student:	Tamara Jansen
Studentnummer:	2504677
Klas:	51R4Yd
E-mailadres:	tjansen8@avans.nl
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys Meerkoldreef 6 5042 PN Tilburg
Opleiding:	HBO rechten deeltijd
Eerste docent:	Gerdjan Kipping
Tweede docent:	Mark Lemmens
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Schouwen-Duiveland Laan van Sint Hilaire 2 4301 SH Zierikzee

Voorwoord

Na ruim drie jaar studeren en hard werken is het einde in zicht! Het is tijd om een drukke, maar vooral leuke periode af te sluiten. Dit zal ik doen met een onderzoek naar “de integratie van verordeningen in het omgevingsplan”.

Dit onderzoeksrapport is gericht op de nieuwe Omgevingswet. De Omgevingswet zal naar alle waarschijnlijkheid op 1 januari 2021 in werking treden. Aangezien dit één van de meest ingrijpende wetswijzigingen betreft uit de wetsgeschiedenis, is het van belang dat gemeenten zich tijdig voorbereiden op de Omgevingswet. Dit onderzoek is gericht op de integratie van verordeningen in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Dit onderzoek heb ik uiteraard niet helemaal alleen uit kunnen voeren. Mijn dank gaat dan ook uit naar iedereen die mij heeft voorzien van informatie, feedback en steun. Zonder hen was het niet gelukt om tot dit resultaat te komen. In het bijzonder wil ik Kitty Henderson en Patricia Koster van de gemeente Schouwen-Duiveland bedanken voor de kans die zij mij hebben gegeven om dit onderzoek onder hun begeleiding uit te voeren. Tevens gaat mijn dank uit naar de heer Gert Jan Benou, afdelingshoofd van de afdeling Ruimte & Milieu van de gemeente Schouwen-Duiveland. Zonder zijn medewerking was het niet mogelijk geweest dit onderzoek uit te voeren. Ook alle gemeenten die hebben meegewerkt aan de interviews en de enquête wil ik uiteraard enorm bedanken.

Mijn dank gaat uiteraard ook uit naar mijn afstudeerdocent, de heer Kipping. Zijn kritische analyse en feedback hebben er mede voor gezorgd dat ik dit onderzoek naar tevredenheid heb kunnen afronden.

Uiteraard wil ik ook mijn man, René van Elleswijk, bedanken voor al het geduld dat hij de afgelopen jaren heeft opgebracht. Naast fulltime werken, een HBO opleiding rechten, de verzorging van mijn paard en zelfs nog een studie aan de Open Universiteit, bleef er weinig tijd over voor hem. Tot slot wil ik nog mijn vriendin Fenna Dekkers bedanken voor al haar feedback en alle schoppen onder mijn kont die zij mij vooral in de afgelopen periode heeft gegeven. Vooral die schoppen onder mijn kont had ik soms wel nodig.

Rest mij alleen nog u veel leesplezier toe te wensen!

Tamara Jansen

Breda, december 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Lijst van afkortingen.....	6
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Organisatiebeschrijving	7
1.3 Aanleiding	7
1.4 Probleemstelling	9
1.5 Onderzoeksdoelstelling	9
1.6 Centrale vraag	10
1.7 Deelvragen	10
1.8 Onderzoeksstrategie en methoden	10
1.9 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2: De Omgevingswet	12
2.1 Inleiding	12
2.2 De totstandkoming.....	12
2.3 De doelen van de Omgevingswet.....	13
2.4 De instrumenten van de Omgevingswet.....	14
2.5 Digitaal Stelsel Omgevingswet	15
2.6 Het omgevingsplan	16
2.7 De regels in het omgevingsplan	17
2.8 Conclusie	19
Hoofdstuk 3: Van bestemmingsplan naar omgevingsplan.....	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Het bestemmingsplan	20
3.3 De verschillende verordeningen onder het huidige omgevingsrecht	20
3.4 Van bestemmingsplan naar omgevingsplan	21
3.5 Rechtsbescherming in het omgevingsplan.....	22
3.6 Van verordening naar omgevingsplan.....	23
3.7 De verordeningen van de gemeente Schouwen-Duiveland	24
3.8 Conclusie	27
Hoofdstuk 4: Plan van aanpak	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Het plan van aanpak van gemeente Gooise Meren	28
4.3 Het plan van aanpak van gemeente Nijmegen (enquête bijlage 2)	29
4.4 Het plan van aanpak van gemeente Veere	29
4.5 Het plan van aanpak van gemeente Breda	30
4.6 Het plan van aanpak van gemeente Assen (enquête bijlage 5).....	30
4.7 Het plan van aanpak van gemeente Eindhoven (enquête bijlage 6).....	31
4.8 Het plan van aanpak van gemeente Zaanstad.....	31
4.9 Het plan van aanpak van gemeente Geertruidenberg (enquête bijlage 7)	32
4.10 Conclusie.....	33
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	34
5.1 Inleiding	34
5.2 Conclusie deelvraag 1	34
5.3 Conclusie deelvraag 2	34
5.4 Conclusie deelvraag 3	35
5.5 Conclusie deelvraag 4	35
5.6 Conclusie deelvraag 5	36
5.7 Aanbevelingen	37
5.8 Onderzoekresultaten.....	38
Stappenplan omgevingsplan 2018.....	39
Literatuurlijst	40
Bijlagen	42

Samenvatting

Er is in de huidige samenleving sprake van individualisering, waarin men een overheid verwacht die snel en adequaat reageert op initiatieven en ruimtelijke plannen. Het huidige omgevingsrecht maakt dit echter onvoldoende mogelijk. Daarnaast is gebleken dat het huidige omgevingsrecht te versnipperd en hierdoor erg onoverzichtelijk is.

De regering acht het daarom nodig om het huidige omgevingsrecht volledig te vernieuwen door middel van de invoering van de Omgevingswet. De Omgevingswet zal naar alle waarschijnlijkheid op 1 januari 2021 in werking treden.

Een onderdeel van de nieuwe Omgevingswet is het kerninstrument het omgevingsplan. Op grond van de Omgevingswet is de gemeenteraad van iedere gemeente verplicht om voor haar gehele grondgebied één omgevingsplan vast te stellen. In dit omgevingsplan dienen alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving te worden opgenomen. Dit betreft regels die nu nog verspreid staan over verschillende verordeningen en beleidsregels.

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft momenteel 71 verordeningen. Voor hen is het dan ook noodzakelijk om in kaart te brengen welke van de huidige verordeningen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, om zo te bepalen welke verordeningen geïntegreerd dienen te worden in het omgevingsplan. Welke regels precies in het omgevingsplan opgenomen dienen te worden, zal worden geregeld in het Invoeringsbesluit. Om te bepalen of een verordening de fysieke leefomgeving betreft, is gebruik gemaakt van de, door Platform 31 opgestelde, Was-Wordt lijst, aangezien ten tijde van het schrijven van dit onderzoeksrapport, het betreffende Invoeringsbesluit nog niet bekend is. Het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt namelijk pas eind 2018 in consultatie gebracht.

Naast het in kaart brengen van de verschillende verordeningen die geïntegreerd dienen te worden in het omgevingsplan, is het voor het de gemeente Schouwen-Duiveland ook belangrijk om te weten op welke wijze zij de integratie hiervan het beste kunnen aanpakken. Uit de verschillende enquêtes, die zijn afgenomen bij diverse gemeenten, is naar voren gekomen dat de aanpak van de integratie per gemeente wisselt. Enkele gemeenten zijn nog niet bezig met deze stap, aangezien de Omgevingswet pas in 2021 in werking zal treden. Zij hebben op dit moment andere prioriteiten en sommige gemeenten vragen zich zelfs af of de Omgevingswet überhaupt in werking zal treden. Daarnaast zijn er gemeenten die ervoor kiezen om eerst één omgevingsverordening op te stellen, zodat deze te zijner tijd in zijn geheel kan worden geïntegreerd in het omgevingsplan. De voormalige gemeente Bussum heeft er juist voor gekozen om bepaalde thema's vast te stellen. Zij bepalen eerst of een verordening de fysieke leefomgeving raakt, gaan vervolgens na of er bepalingen in de betreffende verordening kunnen worden geschrapt en kijken dan op welke wijze de overgebleven bepalingen vorm dienen te krijgen in het omgevingsplan en in welk thema de betreffende regel thuishoort.

Aangezien de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, is het lastig om te zeggen wat nu exact de beste aanpak is. Gelet op de complexiteit van het opstellen van een omgevingsplan en het feit dat er nog onvoldoende duidelijkheid is gegeven vanuit het ministerie, is het wellicht overzichtelijker de verordeningen één voor één te integreren in het omgevingsplan door middel van thema's. Hierdoor blijft er een duidelijk overzicht en kan per thema worden gewerkt naar één omgevingsplan.

Lijst van afkortingen

AMvB
Awb
APV
BOR
DSO
Gemw
MvT
VNG
Wabo
Wro

Algemene Maatregel van Bestuur
Algemene wet bestuursrecht
Algemene Plaatselijke Verordening
Besluit omgevingsrecht
Digitaal Stelsel Omgevingswet
Gemeentewet
Memorie van toelichting
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet ruimtelijke ordening

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksplan ligt de nadruk op de aanleiding van dit rapport. In paragraaf 1.2 wordt een korte omschrijving gegeven van de organisatie waarvoor dit onderzoek is uitgevoerd. In paragraaf 1.3 wordt de aanleiding voor het onderzoek toegelicht, waarna in paragraaf 1.4, 1.5 en 1.6 verder wordt ingegaan op de doelstelling, centrale vraag en deelvragen.

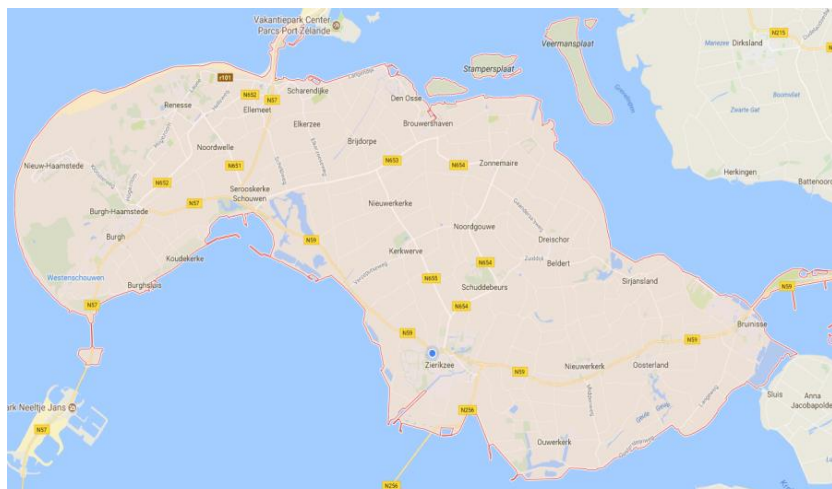
1.2 Organisatiebeschrijving

Het afstudeeronderzoek is uitgevoerd voor de gemeente Schouwen-Duiveland. Schouwen-Duiveland is een eiland en een zelfstandige gemeente in de provincie Zeeland. De gemeente telde op 1 januari 2017 33.765 inwoners.¹

De gemeente Schouwen-Duiveland bestaat uit 17 kernen. Het gemeentehuis van de gemeente Schouwen-Duiveland bevindt zich in de kern Zierikzee.

Het personeelsbestand telde in 2015 ongeveer 365 personeelsleden.²

De gemeente Schouwen-Duiveland telt in totaal zes afdelingen. Dit onderzoek is uitgevoerd voor de afdeling Ruimte & Milieu. Deze afdeling houdt zich onder andere bezig met het verlenen van omgevingsvergunningen, evenementenvergunningen,



het opstellen van bestemmingsplannen en alle overige zaken op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en milieu. De afdeling Ruimte & Milieu vervult een belangrijke rol bij de invoering van de Omgevingswet.

1.3 Aanleiding

De aanleiding van dit onderzoek is de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze wet zou oorspronkelijk op 1 januari 2018 in werking treden, maar dit is inmiddels uitgesteld. Oud minister Schultz van Infrastructuur en Milieu, heeft in oktober 2017 aangegeven dat de nieuwe datum van inwerkingtreding 1 januari 2021 wordt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit uitstel waarschijnlijk geen gevolgen heeft voor de uiteindelijke einddatum van de transitie in 2029.³

Met het aantreden van het kabinet-Rutte III is de invoering van de Omgevingswet overgeheveld van het voormalige ministerie van Infrastructuur en Milieu naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en valt nu onder de verantwoordelijkheid van minister K. Ollongren.⁴

De regering acht het nodig om het huidige omgevingsrecht te vernieuwen. Op de eerste plaats sluit het huidige omgevingsrecht niet goed aan op toekomstige ontwikkelingen. De huidige wettelijke regels richten zich onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden onvoldoende

¹ cbs.nl (zoek op *Schouwen-Duiveland, inwonersaantal, 2017*).

² Sociaal jaarverslag 2015

³ IENM/BSK-2017/230665

⁴ binnenlandsbestuur.nl (zoek op *Omgevingswet, Binnenlandse Zaken, Ollongren*).

rekening met de individualisering van de maatschappij. De maatschappij heeft steeds meer behoefte aan maatwerk in concrete projecten. De tweede aanleiding voor de invoering van de Omgevingswet betreft de knelpunten die de regering heeft ontvangen inzake het huidige omgevingsrecht. Deze knelpunten zijn:

- a. complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend wat leidt tot een gebrek aan overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang;
- b. onbalans tussen zekerheid en dynamiek, die leidt tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, te gedetailleerde plannen en tot normen met weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie;
- c. bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering, als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde.⁵

De regering voorziet een Omgevingswet die uiteindelijk de wetgeving voor ruimtelijke ordening, water, milieu, natuur en de bouwregelgeving zal omvatten.

De Omgevingswet is aangenomen in de Eerste en Tweede Kamer en op 26 april 2016 gepubliceerd in het Staatsblad.⁶

De Omgevingswet zal alle onderdelen die gericht zijn op de fysieke leefomgeving uit de huidige wetten, AMvB's en ministeriële regelingen bundelen in één algemene wet. Uitgangspunt hierbij is dat er door deze bundeling minder regels nodig zijn. Dit zorgt ervoor dat de wetgeving duidelijker, overzichtelijker en minder complex wordt voor zowel de betrokken ambtenaren, als voor burgers en bedrijven.

Daarnaast is er in de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte wordt het gebruiksgemak vergroot en het besluitvormingsproces eenduidiger.⁷

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet worden beschreven in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Deze maatschappelijke doelen geven richting aan de uitvoering en toepassing van de Omgevingswet.⁸ Naast deze maatschappelijke doelen heeft de Omgevingswet, zoals eerder aangegeven, ook een aantal duidelijke verbeterdoelen:

- a. Het vergroten van de afwegingsruimte;
- b. Inzicht verschaffen in wat wel en niet kan in het omgevingsrecht;
- c. Snellere besluitvorming;
- d. Integrale benadering van de leefomgeving.⁹

In de Omgevingswet zijn een zestal kerninstrumenten opgenomen waarmee de doelen van de Omgevingswet gerealiseerd kunnen worden. Het gaat om de volgende zes kerninstrumenten:

- 1) Omgevingsvisie;
- 2) Programma;
- 3) Decentrale regelgeving;

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 6.

⁶ Stb. 2016, 156

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 7.

⁸ Mr. J. van der Velde, *Werken met de Omgevingswet: Praktische handleiding met tips voor implementatie*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016, p. 21.

⁹ Mr. J. van der Velde, *Werken met de Omgevingswet: Praktische handleiding met tips voor implementatie*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016, p. 22.

- 4) Algemene rijksregels voor activiteiten;
- 5) Omgevingsvergunning;
- 6) Projectbesluit.

In dit onderzoek staat het kerninstrument decentrale regelgeving centraal, het omgevingsplan voor de gemeente Schouwen-Duiveland.

De Omgevingswet is een van de grootste wetsveranderingen van de afgelopen jaren. Volgens oud minister Schultz zelfs de grootste wetgevingsoperatie na de Grondwet.¹⁰ De invoering van de deze wet heeft daarom grote consequenties voor gemeenten en dus ook voor de gemeente Schouwen-Duiveland. Processen dienen te worden aangepast en een goede voorbereiding is hiervoor essentieel.

Voor de implementatie van de Omgevingswet is binnen de gemeente Schouwen-Duiveland een stuurgroep ingesteld die zich bezig houdt met de voorbereidingen op de Omgevingswet. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft gekozen voor een aanpak die bestaat uit vier onderdelen:

1. Juridisch instrumentarium;
2. Digitalisering, Digitaal Stelsel Omgevingswet;
3. Pilot Omgevingsvisie en Omgevingsplan Buitengebied;
4. Verankering in de organisatie.

Ten aanzien van onderdeel 1, wil de gemeente graag een beeld krijgen van de stappen die zij in de komende maanden en jaren dient te zetten om voldoende voorbereid te zijn op de invoering van de Omgevingswet.

1.4 Probleemstelling

De overgang naar de Omgevingswet is een van de meest ingrijpende transitie's in de wetsgeschiedenis. Naast de juridische consequenties die deze overgang met zich mee brengt, vergt de Omgevingswet ook een geheel andere manier van denken, zowel voor de gemeenteraad, als alle betrokken ambtenaren. Waar momenteel geldt 'nee, tenzij', is het straks 'ja, mits'. In principe is er ruimte voor het initiatief, mits het binnen bepaalde kaders wordt uitgevoerd. Er zal dus ruimer gekeken dienen te worden naar initiatieven.

Het is voor de gemeente Schouwen-Duiveland van belang om tijdig in kaart te brengen welke huidige regels betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, om zo inzicht te verkrijgen welke regels straks in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Dit is slechts een kleine stap in de gehele transitie.

1.5 Onderzoeksdoelstelling

Uiterlijk 3 januari 2018 zal aan de gemeente Schouwen-Duiveland een rapport worden overgelegd waarin aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de integratie van de huidige verordeningen van de gemeente Schouwen-Duiveland in het omgevingsplan. In dit rapport wordt het omgevingsplan als kerninstrument beschreven en wordt toegelicht hoe andere gemeenten omgaan met de integratie van verordeningen in het Omgevingsplan.

Op basis van de bevindingen worden vervolgens aanbevelingen gedaan, op basis waarvan de gemeente Schouwen-Duiveland aan de slag kan gaan met de integratie van de verordeningen in het omgevingsplan. Deze aanbevelingen worden verwerkt tot een stappenplan, waarin specifieke actiepunten geformuleerd worden om de huidige verordeningen succesvol te integreren in het

¹⁰ Piet de Nijs en Wim Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Den Haag: SDU 2016, p. 11.

omgevingsplan. Tevens wordt hiermee wordt de fundering gelegd voor een goed en volledig omgevingsplan.

1.6 Centrale vraag

Op basis van bovenstaande probleembeschrijving en onderzoeksdoelstelling is de centrale vraag als volgt geformuleerd:

- ✓ Welke aanbevelingen zijn te geven aan de gemeente Schouwen-Duiveland inzake de integratie van de huidige verordeningen van de gemeente Schouwen-Duiveland in het omgevingsplan?

1.7 Deelvragen

Om een duidelijk en concreet antwoord te kunnen geven op de centrale vraag, dienen eerst een aantal deelvragen onderzocht en beantwoord te worden. Dit betreft de volgende vragen:

1. Wat is een omgevingsplan en wat is hiervan de juridische grondslag?
2. Welke regels dienen in een omgevingsplan te worden opgenomen?
3. Welke verordeningen zijn er op dit moment bij de gemeente Schouwen-Duiveland en welke van deze verordeningen hebben betrekking op de fysieke leefomgeving?
4. Hoe gaan andere gemeenten om met de integratie van verordeningen in het omgevingsplan?
5. Op welke wijze kunnen de regels worden geïmplementeerd in het omgevingsplan?

1.8 Onderzoeksstrategie en methoden

De onderzoeksdoelstelling in het onderzoeksrapport, is antwoord te geven op de vraag; Welke aanbevelingen zijn te geven aan de gemeente Schouwen-Duiveland inzake de integratie van de huidige verordeningen in het omgevingsplan?

Bij de totstandkoming van dit onderzoeksrapport zijn de verschillende deelvragen beantwoord aan de hand van verschillende onderzoeksstrategieën en methoden.¹¹

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden is uitgebreid onderzoek nodig. Bij de beantwoording van de verschillende deelvragen is voornamelijk gebruik gemaakt van de methode inhoudsanalyse. Deze methode houdt in dat er gebruik wordt gemaakt van bestaand materiaal. In dit geval zijn dat de literatuur en diverse juridische bronnen, zoals de Omgevingswet, het wetsvoorstel van de Omgevingswet en de bijbehorende Memorie van Toelichting. Voor het onderzoek zal dan ook gebruik worden gemaakt van rechtsbronnen- en literatuuronderzoek en waar nodig zal ook praktijkonderzoek plaatsvinden. Op deze manier kan onder andere antwoord worden gegeven op de vraag: wat is de definitie van de fysieke leefomgeving? Tevens wordt aan de hand van dit onderzoek duidelijk wat precies een omgevingsplan is en welke regels in een omgevingsplan dienen te worden opgenomen.

Het in kaart brengen en analyseren van de huidige verordeningen van de gemeente Schouwen-Duiveland betreft een rechtsbronnenonderzoek, evenals het onderzoek naar de nieuwe Omgevingswet. Bij de analyse van de Omgevingswet, en dan met name het onderzoek naar het omgevingsplan, vindt naast een analyse van het wetgevingsproces, ook literatuuronderzoek plaats. De Omgevingswet is een zeer omvangrijke wet, er is dan ook al veel over geschreven in diverse vakbladen en boeken. Deze literatuur is voor dit onderzoek grondig geanalyseerd.

¹¹ G.A.F.M. van Schaaijk 2011 p. 35.

De Omgevingswet betreft een omvangrijke wetswijziging. Veel gemeenten zijn daarom al bezig met de voorbereiding op de transitie naar de Omgevingswet. Aan de hand van interviews en een schriftelijke enquête, die bij zo veel mogelijk gemeenten in Nederland is uitgezet, wordt onderzocht hoe andere gemeenten deze transitie aanpakken. Deze enquête is opgesteld in samenwerking met Patricia Koster en Kitty Henderson van de gemeente Schouwen-Duiveland. Dit betreft dan ook een praktijkgericht onderzoek. In het bijzonder wordt onderzocht hoe andere gemeenten omgaan met de integratie van verordeningen in het omgevingsplan. Op deze manier kunnen verschillende methoden worden vergeleken en kan op basis daarvan worden gekozen voor de beste en meest praktische werkwijze voor de gemeente Schouwen-Duiveland.

Aangezien de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, is er nog niet op alle punten volledige duidelijkheid over de invoering en precieze invulling van deze wet. Alle nieuwe ontwikkelingen tot en met 21 december 2018 zullen worden gevolgd en meegenomen in dit onderzoek. Alle wijzingen na deze datum zijn niet verwerkt in het huidige onderzoeksrapport.

1.9 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport begint in hoofdstuk 2 met een uitgebreide toelichting op de Omgevingswet. In dit hoofdstuk wordt de totstandkoming van deze wet toegelicht en komen de verschillende kerninstrumenten aan bod. In het bijzonder zal het kerninstrument het omgevingsplan worden toegelicht.

In hoofdstuk 3 wordt het huidige juridisch kader van het bestemmingsplan beschreven en wordt toegelicht welke veranderingen er zijn ten aanzien van het bestemmingsplan op grond van de nieuwe Omgevingswet. Tevens wordt uiteengezet welke verordeningen momenteel gelden in de gemeente Schouwen-Duiveland en welke van deze verordeningen geïmplementeerd dienen te worden in het omgevingsplan.

In hoofdstuk 4 wordt beschreven welke aanpak andere gemeenten in Nederland hanteren bij het opbouwen van het omgevingsplan. Tevens wordt er toegelicht op welke wijze deze gemeenten zich voorbereiden op de invoering van de Omgevingswet en wordt er gekeken welke criteria zij hanteren om te bepalen welke verordeningen geïntegreerd dienen te worden in het omgevingsplan. Vervolgens wordt toegelicht welke stappen in dit proces de betreffende gemeenten al hebben doorlopen en welke stappen zij in de komende periode nog gaan nemen.

Tot slot komen in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen aan bod. De betreffende aanbevelingen zijn geformuleerd in de vorm van een plan voor de gemeente Schouwen-Duiveland, waarin stapsgewijs een overzicht wordt gegeven van de nog te nemen stappen om tot een degelijk en goed bruikbaar omgevingsplan te komen.

Hoofdstuk 2: De Omgevingswet

2.1 Inleiding

De Omgevingswet is op 26 april 2016, na door de Eerste en Tweede Kamer te zijn aangenomen, gepubliceerd in het Staatsblad.¹² Volgens de huidige planning zal de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treden. De Omgevingswet is een van de grootste veranderingsopgaven uit de geschiedenis van wetgeving. Volgens oud minister Schultz van Haegen betreft het zelfs de grootste wetgevingsoperatie na de grondwet.¹³ Op Rijksniveau zijn ongeveer 26 wetten met circa 5.000 wetsartikelen betrokken bij de Omgevingswet.¹⁴

In dit hoofdstuk wordt de totstandkoming van deze wet toegelicht en worden de doelen en instrumenten van de wet uitgewerkt. Daarnaast wordt er specifiek ingegaan op het omgevingsplan, het kerninstrument wat centraal staat in dit onderzoek. Aan de hand van dit hoofdstuk kan de eerste deelvraag worden beantwoord, namelijk de vraag wat een omgevingsplan is en wat de juridische grondslag hiervoor is.

2.2 De totstandkoming

Uit onderzoek is gebleken dat het huidige Omgevingsrecht te versnipperd is. Er zijn te veel wetten en regels betrokken in het huidige omgevingsrecht. Denk hierbij aan de gelaagde structuur van de Wro, de Wabo en het BOR, maar ook aan specifieke wetten zoals de Waterwet, de Wet ammoniak en de Wet milieubeheer. De onderlinge relaties en verbanden tussen deze verschillende wetten uit het omgevingsrecht zijn niet altijd duidelijk. Het huidige omgevingsrecht is hierdoor zowel voor de burger, als voor de betrokken ambtenaren soms erg lastig interpreteerbaar. Wat mag wel en wat mag niet? De regering heeft daarom in 2012 een stelselwijziging van dit Omgevingsrecht aangekondigd.¹⁵

Het huidige Omgevingsrecht is niet als geheel ontworpen, maar bestaat uit verschillende beleidskaders en regels.¹⁶ Het huidige Omgevingsrecht biedt daarnaast te weinig ruimte voor lagere overheden om maatwerk te leveren, terwijl dit juist steeds belangrijker wordt in de huidige samenleving. De samenleving verandert enorm. Er is sprake van individualisering en de samenleving verwacht een overheid die snel en adequaat reageert op initiatieven. Hierdoor is het belangrijk dat ook de lagere overheden meer ruimte krijgen om maatwerk te leveren. Het huidige Omgevingsrecht moest dan ook op de schop.

Oud minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu heeft daarom op dinsdag 17 juni 2014 het wetsvoorstel 'Omgevingswet' naar de Tweede Kamer gestuurd met de boodschap: "De Omgevingswet past bij deze tijd: het maakt complexe en verbrokkelde regelgeving eenvoudiger. Daarnaast biedt het meer ruimte voor regionale verschillen, innovatie en eigen initiatief."¹⁷

De nieuwe Omgevingswet moet bereiken dat het huidige versnipperde systeem overzichtelijker, toegankelijker en begrijpelijker wordt.

De oorspronkelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet stond gepland op 1 december 2018, echter is de gehele transitie naar de Omgevingswet dermate complex, dat al snel duidelijk werd dat dit niet haalbaar was. Volgens oud minister Schultz wordt de vertraging van de wet veroorzaakt door de complexiteit van de ministeriële regelingen en de vier aanvullingswetten.¹⁸

¹² Stb. 2016, 156

¹³ Piet de Nijs en Wim Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Den Haag: SDU 2016, p. 11.

¹⁴ Piet de Nijs en Wim Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Den Haag: SDU 2016, p. 11

¹⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3.

¹⁶ Mr. J. van der Velde, *Werken met de Omgevingswet: Praktische handleiding met tips voor implementatie*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016, p. 1.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2

¹⁸ Kamerbrief 5 juli 2017 Voortgang stelsel Omgevingswetgeving

Volgens de huidige planning treedt de Omgevingswet daarom pas op 1 januari 2021 in werking.¹⁹ Oud minister Schultz heeft echter in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat zij ook deze datum niet kan garanderen. Onzekerheden die zij onvoldoende in de hand heeft, kunnen ertoe leiden dat omwille van een zorgvuldig proces, het gereed maken van de wetgeving meer tijd kost dan voorzien.²⁰ Daarbij dient overigens wel te worden opgemerkt dat dit uitstel van de inwerkingtreding naar 2021 waarschijnlijk geen gevolgen zal hebben voor de uiteindelijke einddatum van de transitie die in 2029 klaar moet zijn. De nieuwe verantwoordelijke minister van de Omgevingswet, mevrouw Ollongren, heeft zich nog niet uitgelaten over de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

2.3 De doelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat uit van een ander gedachtenpatroon: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en waar ruimte ontstaat voor ontwikkeling.²¹

De Omgevingswet kent een aantal doelen. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet worden duidelijk beschreven in artikel 1.3 van de Omgevingswet en luiden als volgt:

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit,

en

b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies

Deze doelstelling is samengevat in het motto van de Omgevingswet: “ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit”.²²

De Omgevingswet moet onder andere bijdragen aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land.²³ Dit is een uitwerking van de plicht die aan de regering is opgedragen, inzake de zorg voor de fysieke leefomgeving. Deze plicht is vastgelegd in artikel 21 van de Grondwet.²⁴

Bovenstaande doelen geven daarnaast richting aan de uitvoering en toepassing van de Omgevingswet.²⁵

Naast een aantal maatschappelijke doelen heeft de Omgevingswet, ook een viertal verbeterdoelen:

- a) het vergroten van het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
In de Omgevingswet worden alle regels samengevoegd in één stelsel. Daarnaast komen er zoveel mogelijk algemene regels. Dit moet het omgevingsrecht minder complex maken.

¹⁹ binnenlandsbestuur.nl (zoek op *omgevingswet, later*).

²⁰ IENM/BSK-2017/230665

²¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 7.*

²² *aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op motto, doelen, omgevingswet).*

²³ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 20.*

²⁴ M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen / Amsterdam: Europa Law Publishing 2016, p. 431.

²⁵ Mr. J. van der Velde, *Werken met de Omgevingswet: Praktische handleiding met tips voor implementatie*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016, p. 21.

- b) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;

De huidige wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving is verspreid over verschillende sectoren, zoals milieu, verkeer, water en natuur. Iedere sector voert een eigen beleid, waardoor er onvoldoende overzicht en overeenstemming is tussen de verschillende regels. Hierdoor verlopen processen traag en is het voor alle partijen onduidelijk wat er wel en niet mag.²⁶ In de Omgevingswet staan alle regels gebundeld, waardoor er meer overzicht ontstaat.

- c) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;

De wetgever wil met de Omgevingswet meer bevoegdheid bij de gemeenten leggen. Hierdoor is het mogelijk voor gemeenten om maatwerk te leveren en meer ruimte te bieden aan initiatiefnemers.

- d) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.²⁷

Het aantal vergunningaanvragen dat de reguliere procedure, zoals vermeld in artikel 3.7 Wabo, doorloopt, in plaats van een uitgebreide procedure, wordt groter. Voor minder activiteiten hoeft straks een vergunning te worden aangevraagd. Daarnaast kunnen alle vergunningen in één loket worden aangevraagd. De besluitvorming zal hierdoor naar verwachting aanzienlijk sneller gaan verlopen.

Het bereiken van deze doelen is naar de mening van de minister 20% inhoud en 80% gedrag.²⁸ Nu wordt veelal gedacht vanuit het “nee-tenzij” principe, dit zal met de komst van de Omgevingswet moeten veranderen naar het “ja-mits” principe. Niet alleen processen dienen dus aangepast te worden, maar ook de manier van denken en handelen. Alleen dan zullen de gestelde doelen van de Omgevingswet worden behaald.

2.4 De instrumenten van de Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet komen de verschillende instrumenten uit de individuele wetten te vervallen. Deze worden vervangen door een zestal kerninstrumenten, waarmee de doelen van de Omgevingswet gerealiseerd kunnen worden. Het gaat om de volgende kerninstrumenten:

- 1) Omgevingsvisie: Dit is een samenhangend strategisch plan met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Het vaststellen van een omgevingsvisie is verplicht voor het Rijk, de provincie en de gemeente. Het is in de eerste plaats een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft.²⁹
- 2) Programma: In een programma staan maatregelen waarmee het bevoegd gezag een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil

²⁶ platform31.nl (zoek op: verbeterdoelen, integrale benadering, omgevingswet).

²⁷ vng.nl (zoek op omgevingswet, juridische-routekaart).

²⁸ Mr. J. van der Velde, *Werken met de Omgevingswet: Praktische handleiding met tips voor implementatie*, Amsterdam: Berghuser Pont Publishing 2016, p. 24.

²⁹ vng.nl (zoek op omgevingswet, omgevingsvisie).

bereiken.³⁰ Dit betreffen concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving.

- 3) Decentrale regelgeving: Elk bestuursorgaan heeft een instrument waarmee het regels voor de fysieke leefomgeving kan vaststellen. Hieronder vallen:
 - ✓ het omgevingsplan van de gemeente, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld;
 - ✓ de waterschapsverordening van het waterschap;
 - ✓ de omgevingsverordening van de provincie.
- 4) Algemene rijksregels voor activiteiten: Algemene rijksregels beschermen de fysieke leefomgeving. Iedereen die een bepaalde activiteit wil uitvoeren, weet dankzij deze regels vooraf wat mogelijk is en wat niet. Dit zijn bijvoorbeeld de regels omtrent vergunningsvrij bouwen, kwaliteit van het zwemwater en het huidige Bouwbesluit.
- 5) Omgevingsvergunning: Een omgevingsvergunning is een toestemming om één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren. Deze is vergelijkbaar met de huidige omgevingsvergunning.
- 6) Projectbesluit: Dit is een algemene regeling voor besluitvorming over projecten. Een projectbesluit is nodig voor ingrijpende en ingewikkelde projecten waarbij een publiek belang speelt. Dit is niet het projectbesluit zoals we dat nu kennen, maar vergelijkbaar met het huidige tracé besluit.

2.5 Digitaal Stelsel Omgevingswet

Om de doelen van de Omgevingswet te kunnen bereiken is een grote digitaliseringsslag nodig. Doel hiervan is het juridische stelsel van de Omgevingswet te verbinden met het digitale stelsel dat beleid en uitvoering ondersteunt. Hiervoor is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) in het leven geroepen. Het DSO is een digitaal loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving³¹. Via het DSO kan men in de toekomst onder andere:

- ✓ vergunningen aanvragen;
- ✓ Inzien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. De basis hiervoor zijn de omgevingsdocumenten die in het DSO zitten. Deze omgevingsdocumenten zijn onder andere de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Dit zijn bijvoorbeeld omgevingsvisies, omgevingsverordeningen en -plannen, projectbesluiten en programma's.

Dit digitaal stelsel is als het ware een samenvoeging van de huidige ruimtelijkeplannen.nl en het omgevingsloket. Het DSO is een randvoorwaarde voor de invoering van de wet in 2021.³² Uitgangspunt hierbij is dat het nieuwe loket op het moment van ingebruikname tenminste hetzelfde dienstverleningsniveau biedt, als het huidige Omgevingsloket. In de jaren daarna wordt dit DSO dan in fasen verder doorontwikkeld. Het streefbeeld is dat in 2024 alle beoogde functies van dit digitale loket volledig beschikbaar zijn.³³

³⁰ aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *omgevingswet, kerninstrumenten*).

³¹ omgevingswetportaal.nl (zoek op *wet-en-regelgeving, DSO*).

³² vng.nl (zoek op *omgevingswet, digitale ondersteuning*).

³³ aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *digitaal-stelsel, gereed*).

Het DSO is gericht op:

- ✓ Het ondersteunen van de uitvoering van de Omgevingswet en het helpen realiseren van de verbeterdoelen uit de Omgevingswet;
- ✓ Het ontsluiten van besluiten of andere rechtsfiguren die zijn aangewezen als omgevingsdocument, zoals omgevingsvisies, omgevingsverordeningen en -plannen, projectbesluiten, programma's en omgevingsvergunningen;
- ✓ Het leveren van relevante en betrouwbare informatie over de fysieke leefomgeving.³⁴

In een praktijkproef is samen met bevoegde gezagen, leveranciers, dienstverleners en ontwikkelpartners de versie 0.75 van de standaard beproeft. Aan deze praktijkproef hebben 19 partijen deelgenomen. Deze praktijkproef met betrekking tot de werking van het DSO heeft plaatsgevonden in de periode juli – oktober 2017.³⁵ Door de deelnemers aan deze praktijkproef is aangegeven dat toepasbare regels vrij snel en eenvoudig te maken zijn indien de juridische regels objectgericht geschreven zijn. Het is dus van belang dat de juridische regels op orde zijn indien er toepasbare regels van worden gemaakt.³⁶ Daarnaast werd geconstateerd dat, in de meeste gevallen, de wijze waarop de regels zijn geformuleerd, niet geschikt is om deze 'één op één over te zetten naar de voorbeeldstructuur. Er zal zowel tekstgericht als locatiegericht gedacht en geschreven moeten worden. Deze manier van schrijven is nodig, wil men de doelen van de omgevingswet nastreven. Met één klik op de kaart de gebruiker voorzien van de juiste informatie.

In januari 2018 wordt er opnieuw een praktijkproef gehouden. Waarschijnlijk zal hier dan meer duidelijk worden over de wijze van het opnemen van regels in het omgevingsplan. Voor de gemeente Schouwen-Duiveland is het dan ook van belang om deze praktijkproeven goed te volgen. Wellicht dat uit de nieuwe praktijkproef naar voren komt op welke wijze de regels geformuleerd dienen te worden, zodat deze op een juiste wijze geïmplementeerd kunnen worden in het DSO.

2.6 Het omgevingsplan

Een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet betreft de decentrale regelgeving. De decentrale regelgeving betreft het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie. In het huidige onderzoek staat dit omgevingsplan centraal. Op grond van de Omgevingswet is de gemeenteraad van iedere gemeente verplicht om voor haar hele grondgebied één omgevingsplan vast te stellen.³⁷ In het omgevingsplan legt het decentrale bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningsplichten vast met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Dit houdt in dat alle regels uit de gemeentelijke verordeningen, die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan opgenomen dienen te worden.

De invoering naar de Omgevingswet betreft een complexe transitie. Voor een dergelijke transitie naar een nieuwe wet, bestaat de Invoeringswet. Een Invoeringswet is een begeleidende wet die veelal bij de invoering van nieuwe wetten wordt gehanteerd. De Invoeringswet gaat met name over juridisch-technische aspecten om de overgang van het ene wettelijk stelsel naar de nieuwe wet soepel te laten verlopen.³⁸

De Invoeringswet zorgt tevens voor het overgangsrecht en voor het intrekken of wijzigen van andere wetten op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Het overgangsrecht regelt

³⁴ Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024, november 2016

³⁵ G. Koedam, L. Paardekoper, T. Goverts, *Evaluatierapport praktijkproef Standaard voor omgevingsdocumenten*, Amersfoort, p. 16.

³⁶ G. Koedam, L. Paardekoper, T. Goverts, *Evaluatierapport praktijkproef Standaard voor omgevingsdocumenten*, Amersfoort, p. 25.

³⁷ art. 2.4 Omgevingswet

³⁸ vng.nl (zoek op *invoeringswet, omgevingswet*).

de overgang van de huidige bestaande wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet.

Omdat het een zeer complexe en uitgebreide klus betreft om alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving om te zetten naar één omgevingsplan, wordt in de Invoeringswet uitgegaan van een overgangsfase van 10 jaar. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikken alle gemeenten automatisch over een omgevingsplan op grond van het overgangsrecht.

2.7 De regels in het omgevingsplan

Op grond van artikel 2.4 van de Omgevingswet dient de gemeenteraad één omgevingsplan vast te stellen, waarin alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het omgevingsplan bestaat uit een geheel van juridisch bindende regels. In artikel 4.1 Omgevingswet is bepaald, dat in het omgevingsplan, met het oog op de doelen van de wet, daarnaast aanvullende regels kunnen worden gesteld met betrekking tot activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels hangen samen met het evenwichtig toedelen van functies aan locaties zoals omschreven in artikel 4.2 van de Omgevingswet.

De fysieke leefomgeving omvat onder meer bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.³⁹ Op grond van artikel 1.2 lid 2 Omgevingswet omvat de fysieke leefomgeving in ieder geval;

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

Het begrip “fysieke leefomgeving” wordt verder niet specifiek gedefinieerd in dit artikel.

In bovenstaande opsomming van wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat, zijn twee hoofdonderdelen te onderscheiden: de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving.⁴⁰ Onder de natuurlijke omgeving worden in ieder geval in het wild levende flora en fauna en hun natuurlijke leefomgeving gerekend. Overigens kunnen ook aangeplante bomen en planten als natuurlijke omgeving worden beschouwd.

Tot de gebouwde fysieke leefomgeving worden alle bouwwerken, zoals woningen en fabrieken, gerekend. Daarnaast kunnen ook andere door de mens gemaakte objecten tot de fysieke leefomgeving behoren, dit betreft voornamelijk objecten die langdurige op dezelfde plek staan.

Objecten die maar kort ter plaatse staan, zoals bijvoorbeeld bouwketen, behoren niet tot de fysieke leefomgeving, net als voertuigen en gehouden dieren (als bedoeld in de Wet dieren). De Wet dieren wordt niet geïntegreerd in de Omgevingswet.

Op grond van de Omgevingswet kunnen regels worden gesteld over het uiterlijk van de betreffende bouwwerken, maar niet over het uiterlijk van het meubilair binnen deze gebouwen. De beoordeling of iets tot de fysieke leefomgeving behoort, is echter altijd afhankelijk van de omstandigheden in het specifieke geval, dit vergt soms het nodige onderzoek. Een ondergrondse afvalcontainer behoort bijvoorbeeld tot de fysieke leefomgeving, een rolcontainer of vrijstaande

³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 5.

⁴⁰ omgevingswet.dirkzwageroverheidenvastgoed.nl (zoek op *toepassingsgebied, fysieke leefomgeving*).

glasbak niet. Bomen en vaste planten, met inbegrip van fruitbomen, kunnen weer wel tot de fysieke leefomgeving worden gerekend.

Het begrip fysieke leefomgeving bepaalt dus tot waar de Omgevingswet geldt. Wanneer er geen sprake is van de fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet ook niet van toepassing. Ook treedt de Omgevingswet terug wanneer een andere wet onderwerpen over de fysieke leefomgeving regelt.⁴¹ Te denken valt hierbij aan de Wet dieren. Dieren kunnen invloed hebben op de fysieke leefomgeving, echter wordt de Wet dieren niet geïntegreerd in de Omgevingswet, waardoor zaken die betrekking hebben op dieren en de fysieke leefomgeving, dus vallen onder de Wet dieren en niet onder de Omgevingswet.

Daarnaast kunnen, op grond van artikel 1.2 lid 1 sub b Omgevingswet, ook activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet vallen. Hieronder valt bijvoorbeeld het wijzigen van onderdelen van de leefomgeving, zoals het bouwen van een nieuwbouw woning op een braakliggend stuk terrein. Ook het wijzigen van het gebruik van onderdelen valt onder de Omgevingswet. Denk hierbij wijzigen van het gebruik van een pand van woning naar winkel. Onder deze activiteiten valt niet alleen het 'doen' maar ook het 'nalaten'. Zo kan het niet aanbrengen van geluidswerende voorzieningen, dus het nalaten, bijvoorbeeld van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.⁴²

Dergelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving, staan in de huidige wetgeving verspreid over verschillende verordeningen. Te denken valt hierbij aan bijvoorbeeld de APV, Begraafplaatsverordening en de kapverordening.

De regels in het omgevingsplan zijn gericht op het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.⁴³

Gemeenten hebben in ruime mate beleidsvrijheid, aangezien een van de doelen van de Omgevingswet het creëren van meer afwegingsruimte is. Het is belangrijk om als gemeente tijdig te bepalen in welke mate zij gebruik wil maken van de ruimte die de wet biedt. Bij het opstellen van een omgevingsplan spelen de ambities voor het plangebied en de rol die een gemeente daarbinnen ambieert dan ook een belangrijke rol.⁴⁴ Het in kaart brengen van deze ambities is daarom een belangrijke stap om tot een goed werkend omgevingsplan te komen en de gestelde doelen van de Omgevingswet te kunnen bereiken.

Op deze mate van beleidsvrijheid mate van vrijheid geldt echter één uitzonderingen. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Op grond van artikel 4.2 Omgevingswet is iedere gemeente dan ook verplicht deze evenwichtige toedeling van functies aan locaties vast te stellen. Hiermee wordt aangegeven welke functies een locatie heeft en op welke wijze en onder welke voorwaarden (regels) deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend.⁴⁵ Een locatie betreft altijd een (vaste) plaats of ruimte binnen de fysieke leefomgeving en heeft hiermee dus altijd een plaatsgebonden karakter. Deze functietoedeling is nu voornamelijk geregeld in de gemeentelijke bestemmingsplannen in de vorm van bestemmingen. In de huidige bestemmingsplan is een perceel bijvoorbeeld enkel bestemd voor de functie "wonen". Het omgevingsplan vervangt alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen in een gemeente.

De burgemeester heeft als zelfstandig bestuursorgaan, op grond van artikel 4.8 lid 1 Omgevingswet, geen rol in het omgevingsplan. Wanneer regels betrekking hebben op zaken,

⁴¹ aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *fysieke leefomgeving*).

⁴² aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *fysieke leefomgeving*).

⁴³ Mr. J. van der Velde, *Werken met de Omgevingswet: Praktische handleiding met tips voor implementatie*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016, p. 109.

⁴⁴ J. van der Velde en A. de Boon, *Omgevingswet, wat nu? Eerste leidraad voor gemeenten*, 3 september 2015, p. 6.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 463

waarbij de bevoegdheid door een centrale of decentrale wetgever aan de burgemeester is toegekend, is opname van deze regels in het omgevingsplan uitgesloten.

Op dit moment is nog niet exact duidelijk welke regels uit de huidige verordeningen opgenomen dienen te worden in het omgevingsplan. Eind 2018 zal het Invoeringsbesluit Omgevingswet in consultatie worden gebracht. In dit Invoeringsbesluit zal meer duidelijkheid worden verschaft over welke verordeningen en regels nu exact wel en welke niet naar het omgevingsplan mogen. Het is dan ook van belang om eind 2018 de gang van zaken omtrent het Invoeringsbesluit goed te volgen.

2.8 Conclusie

Wanneer alles volgens planning verloopt, zal op 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking treden. In de Omgevingswet zijn enkele maatschappelijke- en verbeterdoelen opgenomen.

Om deze doelen te realiseren zijn een zestal kerninstrumenten opgenomen. Een van deze kerninstrumenten betreft het omgevingsplan. Op grond van artikel 2.4 van de Omgevingswet dient de gemeenteraad één omgevingsplan vast te stellen, waarin alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het DSO betreft het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden straks snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Deze gegevens zijn nu nog te vinden in het Omgevingsloket en op www.ruimtelijkeplannen.nl.

Het omgevingsplan bevat, naast de regels voor de fysieke leefomgeving, voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het omgevingsplan vervangt hiermee alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen binnen een gemeente.

In artikel 4.1 Omgevingswet is bepaald dat in het omgevingsplan regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Een gemeente heeft hierin een ruime mate beleidsvrijheid, aangezien een van de doelen van de Omgevingswet juist het creëren van meer afwegingsruimte is. Het is dan ook belangrijk om als gemeente te bepalen in welke mate zij gebruik wil maken van de ruimte die de wet biedt. De uitzondering hierop is artikel 4.2 Omgevingswet. Op grond van dit artikel is iedere gemeente verplicht een evenwichtige toedeling van functies aan locaties vast te stellen.

De precieze inhoud van de regels binnen het omgevingsplan, zullen in het Invoerbesluit Omgevingswet nog nader gespecificeerd worden. Dit Invoeringsbesluit zal naar verwachting eind 2018 in consultatie worden gebracht.

Hoofdstuk 3: Van bestemmingsplan naar omgevingsplan

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het huidige juridisch kader met betrekking tot de fysieke leefomgeving beschreven. Het huidige bestemmingsplan wordt toegelicht in paragraaf 3.2. Vervolgens wordt er omschreven welke verordeningen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en welke verordeningen in het omgevingsplan moeten worden ondergebracht. Voor de gemeente Schouwen-Duiveland wordt vervolgens in kaart gebracht welke verordeningen momenteel geldig zijn en bekeken welke van deze verordeningen in het omgevingsplan moeten of kunnen worden geïntegreerd. Op basis hiervan kunnen al enkele aanbevelingen worden gegeven aan de gemeente Schouwen-Duiveland inzake de integratie van de huidige verordeningen in het omgevingsplan.

3.2 Het bestemmingsplan

Het belangrijkste instrument onder het huidige omgevingsrecht is het bestemmingsplan.⁴⁶ Het bestemmingsplan kent zijn grondslag in artikel 3.1 van de Wro. Op grond van dit artikel is iedere gemeente verplicht om voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast te stellen. Het bestemmingsplan is in het leven geroepen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Een bestemmingsplan is een juridisch bindend plan, waarin algemeen verbindende voorschriften voor het gebruik van gronden, gelegen binnen een gemeente, worden gegeven. In een bestemmingsplan worden gronden aangewezen voor bijvoorbeeld “wonen”, “recreatie” en “detailhandel”. Aan de hand van de aangewezen bestemming, worden vervolgens regels gesteld. Een bestemmingsplan kent drie onderdelen⁴⁷:

1. Een toelichting. Hierin zijn de kenmerken van het buitengebied, een dorpskern, stad of wijk vastgelegd. Daarnaast worden de beleidskaders van het rijk, de provincie of gemeente die relevant zijn voor het plangebied in de toelichting opgenomen. De toelichting is vooral bedoeld om het plan te verduidelijken;
2. Een verbeelding. Dit is een kaart met kadastrale ondergrond waarop de verschillende (sub)bestemmingen, die voor het plangebied van toepassing zijn, visueel worden weergegeven;
3. De regels. In deze regels is het gebruik vastgelegd dat voor de afzonderlijke bestemmingen mogelijk is. Daarnaast wordt hierin opgenomen of er gebouwd mag worden binnen de bestemming en onder welke voorwaarden.

Zowel de verbeelding als de regels maken deel uit van het juridische kader van het bestemmingsplan. De toelichting in het bestemmingsplan is meer van ondersteunende aard. De bestemmingsplannen zijn te vinden op www.ruimtelijkeplannen.nl.

Op grond van artikel 3.1 lid 2 Wro, dient een bestemmingsplan, binnen een periode van tien jaar, telkens opnieuw te worden geactualiseerd.

3.3 De verschillende verordeningen onder het huidige omgevingsrecht

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking getreden. Dit was een eerste stap in het samenbrengen van verschillende wetgeving, die betrekking had op de fysieke leefomgeving. Verschillende toestemmingsbesluiten zijn met de invoering van deze wet samengevoegd tot één omgevingsvergunning.⁴⁸

⁴⁶ M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen / Amsterdam: Europa Law Publishing 2016, p. 227.

⁴⁷ infomil.nl (zoek op *bestemmingsplan, uitleg*).

⁴⁸ M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen / Amsterdam: Europa Law Publishing 2016, p. 21.

Weliswaar is er onder het huidige omgevingsrecht sprake van één omgevingsvergunning, de verschillende aspecten in de vergunningsaanvraag dienen echter volgens aparte beoordelingskaders getoetst te worden. Een aanvraag tot het bouwen van een woning kan bijvoorbeeld verschillende toetsingskaders raken. Denk hierbij aan een benodigde toestemming voor het kappen van een boom, om de bouw van een schuur mogelijk te maken. Bij deze aanvraag dient niet alleen het Bouwbesluit te worden getoetst, maar ook de Kapverordening, wanneer deze in de betreffende gemeente van toepassing is. Andere verordeningen die vaak geraakt worden door een aanvraag tot een omgevingsvergunning zijn:

- Afvalstoffenverordening;
- delen van de APV (bepalingen als parkeren, standplaatsen en natuurschoon);
- de Bomenverordening;
- de Monumentenverordening;
- de Bouwverordening;
- de Brandbeveiligingsverordening;
- Delen van de Huisvestingsverordening (regels die betrekking hebben op woningsplitsing en – onttrekking);
- de Ligplaatsenverordening;
- de Parkeerverordening;
- de Reclameverordening.

3.4 Van bestemmingsplan naar omgevingsplan

De huidige bestemmingsplannen zijn vaak zeer gedetailleerd en bevatten vaak een beperkt aantal mogelijke functies en bouwwijzen. Gedetailleerde bestemmingsplannen maken het lastig om in te spelen op actualiteiten of marktontwikkelingen, terwijl de samenleving juist vraagt om snel en flexibel overheidsoptreden.⁴⁹ Dit is een belangrijke reden voor de totstandkoming van de Omgevingswet. Het omgevingsplan biedt straks meer flexibiliteit en schept ruimte voor initiatieven.⁵⁰

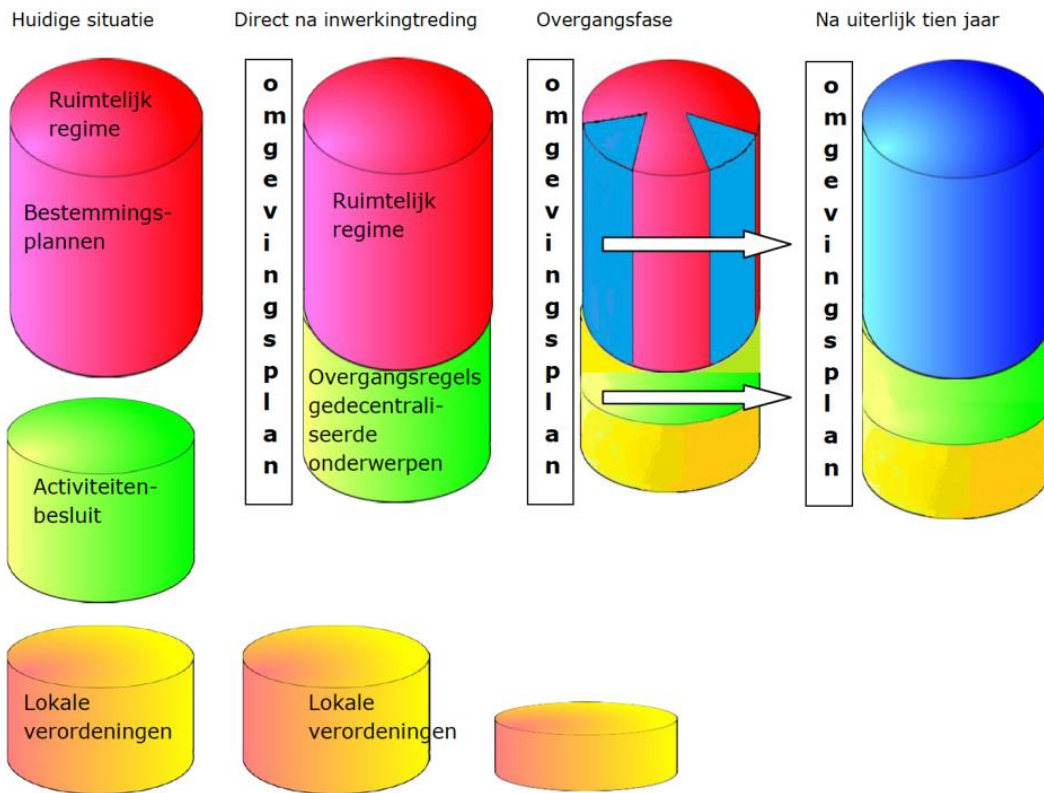
In de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet alle gemeenten in Nederland automatisch beschikken over een omgevingsplan. De geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden op dat moment aangemerkt als onderdelen van het nieuwe omgevingsplan. Dit omgevingsplan betreft op dat moment echter een omgevingsplan-min, aangezien lokale regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving, die op dat moment in specifieke verordeningen staat, nog geen deel uitmaken van het omgevingsplan.⁵¹ Deze lokale regelgeving zal in 2029 opgenomen moeten zijn in het omgevingsplan.

Na implementatie van alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving ontstaat dan uiteindelijk het omgevingsplan. In een schema ziet dit er als volgt uit:

⁴⁹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 17.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 155.

⁵¹ Piet de Nijs en Wim Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Den Haag: SDU 2016, p. 63.



52

3.5 Rechtsbescherming in het omgevingsplan

Een nieuw omgevingsplan wordt, net als een bestemmingsplan, voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁵³ Dat betekent dat een ontwerp-omgevingsplan eerst ter inzage moet worden gelegd. Tegen dit ontwerpplan kunnen vervolgens zienswijzen worden ingediend. Tegen een vastgesteld omgevingsplan staat vervolgens beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtpraak van de Raad van State.

In het bestuursrecht staat op grond van artikel 8.3 Awb tegen een verordening geen rechtsbescherming open. In dit artikel is namelijk bepaald dat geen beroep openstaat tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift.

Het gevolg daarvan is dat een geschil over de (on)rechtmatigheid van een beleidsregel of een verordening in beginsel kan worden voorgelegd aan de civiele rechter. De civiele rechter heeft in deze een soort vangnet functie, vanwege de waarborging van artikel 6 EVRM, waarin is bepaald dat iedereen recht heeft op toegang tot de rechter.

Uit de MvT bij de Omgevingswet blijkt dat de rechtsbescherming in de nieuwe Omgevingswet veranderd. Er wordt in de Omgevingswet geen onderscheid meer gemaakt tussen de verschillende soorten regels in het omgevingsplan.⁵⁴ Alle regels in het omgevingsplan zijn straks appellabel. Het is dan ook van belang om goed te bekijken welke regels in het omgevingsplan worden opgenomen. De rechtsbescherming wordt dan ook verruimd ten opzichte van de huidige situatie. Nu zijn bepaalde algemene niet-locatie specifieke regels, niet appellabel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan regels in een kapverordening. Wanneer deze regels in het omgevingsplan worden opgenomen, kan daartegen dus straks wel beroep worden ingesteld.

⁵² stibbeblog.nl (zoek op *omgevingswet, overgangsfase, omgevingsplan*).

⁵³ art. 16.30 Omgevingswet

⁵⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 91 en 92.*

3.6 Van verordening naar omgevingsplan

Het omgevingsplan vervangt zoals eerder aangegeven het bestemmingsplan, de beheersverordening uit de Wro en sommige delen van gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 4.1 lid 1 Omgevingswet kunnen er daarnaast regels in het omgevingsplan worden opgenomen omtrent zaken die gevolgen hebben of kunnen hebben op de fysieke leefomgeving. Artikel 2.7 Omgevingswet stelt dat bij AMvB gevallen kunnen worden aangewezen, waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan hoeven worden opgenomen.

De regering geeft echter geen duidelijke beschrijving om wat voor regels dit dan zou gaan. Dit maakt dat er tot op heden nog geen volledig overzicht is, van de verordeningen die opgenomen dienen te worden in het omgevingsplan. Het voormalig ministerie van Infrastructuur en Milieu is echter pas in de afgelopen zomer gestart met het opstellen van dit Invoeringsbesluit, waardoor dit op zijn vroegst in het najaar van 2018 in consultatie wordt gebracht.⁵⁵ Overigens heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie dat nu verantwoordelijk is voor de invoering van de Omgevingswet, hier nog geen uitsluitsel over gegeven.

Om uit te maken welke delen van gemeentelijke verordeningen opgenomen dienen te worden in het omgevingsplan en welke niet, is het ministerie van Binnenlandse Zaken samen met verschillende vertegenwoordigers van gemeenten en bureaus in een expertsessie hierover gaan brainstormen. Deelnemende gemeenten zijn onder andere gemeenten die al aan het experimenteren zijn met de Omgevingswet. Tijdens deze brainstorm sessie zijn een tweetal varianten naar voren gekomen. Variant 1 is een lijst met onderwerpen of activiteiten die in een omgevingsplan moeten. Variant 2 heeft geen lijst maar wel richtinggevende criteria. In een kleinere groep wordt verder gedacht over de meest wenselijke variant. Dit gebeurt aan de hand van praktijkvoorbeelden. In februari 2018 komt deze groep weer bij elkaar voor een vervolgsessie.⁵⁶

In aanloop naar de invoering van de Omgevingswet, is er een werkgroep samengesteld die is gaan uitwerken welke gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan zullen worden ondergebracht. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie Infrastructuur & Milieu, de VNG en het Interprovinciaal Overleg, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNO-NCW. Dit betreft de werkgroep 'reikwijdte omgevingsplan'. Deze werkgroep heeft een drietal vuistregels ontwikkeld. Hieruit moet blijken welke regels en/of verordeningen wel en niet geïntegreerd moeten of kunnen worden in het omgevingsplan. Om toch alvast een beeld te vormen van de onderwerpen die waarschijnlijk opgenomen dienen te worden in het omgevingsplan, zullen deze vuistregels als leidraad worden gehanteerd. Deze vuistregels zijn als volgt:

- Onderwerpen over de fysieke leefomgeving die plaatsgebonden activiteiten betreffen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen.
- Regels over onderwerpen die hoofdzakelijk de fysieke leefomgeving betreffen, maar ook een ander motief hebben, kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen, mits deze niet de bevoegdheden van de burgemeester raken.
- Onderwerpen die niet de fysieke leefomgeving als motief hebben of waarbij de regelgevende bevoegdheid exclusief aan een ander bestuursorgaan toekomt dan het gemeentebestuur, mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen.⁵⁷

In een schema ziet dit er als volgt uit:

⁵⁵ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/2017/september/invoeringsbesluit/>

⁵⁶ omgevingswetportaal.nl (zoeken op *expertsessie*).

⁵⁷ Gemeente Haarlem & G32, *Vergelijkend rapport Omgevingswet*, september 2016, p. 25.

Regel in het omgevingsplan	
Regels betreffende de fysieke leefomgeving die een plaatsgebonden activiteit betreffen	<u>Moet</u> in het omgevingsplan
Regels betreffende de fysieke leefomgeving die ook een ander motief hebben	Mag in het omgevingsplan
Regels betreffende de fysieke leefomgeving die geen plaatsgebonden activiteit betreffen	Mag in het omgevingsplan
Regels betreffende de fysieke leefomgeving met een persoonsgebonden karakter	Mag in het omgevingsplan
Regels die niet de fysieke leefomgeving betreffen	<u>Mag niet</u> in het omgevingsplan
Regels die de exclusieve bevoegdheid zijn van de burgemeester	<u>Mag niet</u> in het omgevingsplan

3.7 De verordeningen van de gemeente Schouwen-Duiveland

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft momenteel 71 verordeningen.⁵⁸ In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van deze verordeningen. In de afgelopen jaren is de gemeente druk bezig geweest met deregulering. Er zijn verschillende verordeningen in zijn geheel geschrapt en de APV is gewijzigd. Overbodige regels zijn geschrapt en de regeldruk is teruggeschroefd. Deze deregulering is een continu proces, ook op dit moment is de gemeente Schouwen-Duiveland nog bezig met het analyseren en herzien van de huidige verordeningen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de verordeningen, zoals deze op 16 november 2017 geldig waren.

Een aantal verordeningen van de gemeente Schouwen-Duiveland mogen per definitie niet worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit zijn de verordeningen waarbij de regels niet de fysieke leefomgeving betreffen en de verordeningen, waarbij het bevoegd gezag de burgemeester is. In bijlage 1 is in het totaaloverzicht van de verordeningen van de gemeente Schouwen-Duiveland aangegeven welke verordeningen wel en welke niet in het omgevingsplan opgenomen mogen worden.

Overigens mag een deel van de Algemene Plaatselijke Verordening niet worden opgenomen in het omgevingsplan, aangezien een deel van deze regels het bevoegd gezag de burgemeester betreft. Hieronder vallen onder andere de zaken die de openbare orde betreffen.

Onderstaand zal worden aangegeven welke verordeningen wel en niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Tevens zal worden aangegeven welke verordeningen kunnen worden opgenomen, maar waarvoor de gemeentezelf nog een keuze dient te maken.

⁵⁸ https://zoek.overheid.nl/zoekresultaat/lokale_wet_en_regelgeving

Verordeningen binnen de gemeente Schouwen-Duiveland die verplicht in het omgevingsplan geïntegreerd dienen te worden:

- ✓ *Verordening op de afvoer hemelwater en grondwater Schouwen-Duiveland 2013;*

Deze verordening is gericht op het afvoeren van hemelwater en grondwater. Op grond van artikel 1.2 lid 2 Omgevingswet omvat de fysieke leefomgeving in ieder geval water en bodem. De regels uit deze verordening zullen dan ook opgenomen moeten worden in het omgevingsplan.

- ✓ *Afvalstoffenverordening gemeente Schouwen-Duiveland 2009;*

Op grond van het huidige artikel 10.23 Wm zijn gemeenten verplicht een afvalstoffenverordening vast te stellen in het belang van de bescherming van het milieu. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet betreft het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Beheer van afvalstoffen draagt bij aan een veilige en fysieke gezonde leefomgeving.

- ✓ *Algemene plaatselijke verordening gemeente Schouwen-Duiveland 2015;*

Uit de APV dienen enkele artikelen verplicht geïntegreerd te worden in het omgevingsplan, aangezien deze regels betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij om de volgende artikelen:

- Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan de weg;
- Artikel 2:11 (Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg;
- Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg;
- Artikel 2:18 Rookverbod in bossen en natuurterreinen;
- Artikel 2:21 Voorzieningen voor verkeer en verlichting;
- Artikel 2:42 Plakken en kladden;
- Artikel 2:58 Verontreiniging door honden en paarden;
- Geheel hoofdstuk 4. Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente;
- Artikel 5:5 Voertuigwrakken;
- Artikel 5:6 Kampeermiddelen e.a.;
- Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen;
- Artikel 5:12 Overlast van fiets of bromfiets;
- Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden;
- Artikel 5:30b Beoefening niet-gemotoriseerde watersport;
- Artikel 5:30d Motorschepen en schepen op zee;
- Artikel 5:31b Sportactiviteiten op het strand;
- Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden;
- Artikel 5:34 Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken;

Zoals eerder aangegeven, mogen regels, waarbij de burgemeester het bevoegd gezag is, niet worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit houdt in dat regels in de APV die betrekking hebben op evenementen nu niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen, aangezien in de gemeente Schouwen-Duiveland deze bevoegdheid geheel ligt bij de burgemeester.

- ✓ *Bouwverordening Schouwen-Duiveland 2012;*

Deze dient in zijn geheel te worden geïntegreerd in het omgevingsplan, aangezien de regels betrekking hebben op de veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

- ✓ *Erfgoedverordening Schouwen-Duiveland 2010;*

Deze dient in zijn geheel te worden geïntegreerd in het omgevingsplan, aangezien de regels betrekking hebben op de veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

- ✓ *Parkeerverordening gemeente Schouwen-Duiveland 2010.*

In de huidige bestemmingsplannen moesten sinds 2013 parkeernormen verplicht worden opgenomen. Deze regels worden nu overgeheveld naar het omgevingsplan.

De volgende verordeningen kunnen worden geïntegreerd in het omgevingsplan:

- ✓ *Algemene plaatselijke verordening gemeente Schouwen-Duiveland 2015;*

Artikel 2:71 Ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk

- ✓ Verordening naamgeving en nummering (adressen) gemeente Schouwen-Duiveland 2010;

Deze verordening heeft weliswaar niet direct een uitwerking op een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. Indirect draagt een goede en eenduidige naam- en nummergeving van adressen echter wel degelijk bij aan een veilige fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan de vindbaarheid van adressen voor de hulpdiensten. Dit is dan ook belangrijk om mee te nemen in de overweging om deze verordening op te nemen in het omgevingsplan.

- ✓ *Wegsleepverordening gemeente Schouwen-Duiveland 2010;*

Het schema, zoals weergegeven in paragraaf 3.6, levert niet altijd direct een duidelijk antwoord op. Verkeer is een onderwerp dat verplicht wordt geregeld in de Omgevingswet, maar veilig verkeersgedrag niet.⁵⁹ Dit geldt ook voor de Wegsleepverordening. Het motief in deze verordening is het belang van het vrijhouden van wegen en weggedeelten. Er wordt niet specifiek gewezen op veilig verkeersgedrag. Door het opnemen van deze verordening in het omgevingsplan is het wel overzichtelijk, waar de weegsleepregeling van toepassing is. Het is aan te raden deze regels op te nemen in het omgevingsplan.

- ✓ *Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen Schouwen-Duiveland 2016;*

De Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen bevat een soort reglement van orde voor begraafplaatsen en stelt daarnaast regels aan graftoedeling, -indeling en -ruiming.⁶⁰ Het is de vraag of een dergelijk verordening over het toedelen en ruimen van graven in het omgevingsplan toegevoegde waarde heeft. Het wel of niet opnemen van deze verordening verdient daarom nog extra aandacht.

- ✓ *Havenverordening Schouwen-Duiveland 2013;*

In een uitspraak van 2 november 2016 heeft de Raad van State beslist dat de Haven beheersverordening van de gemeente Dordrecht niet ziet op activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, maar andere motieven heeft.⁶¹ Deze verordening is deels vergelijkbaar met de Havenverordening van de gemeente Schouwen-Duiveland. Dit zou

⁵⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 27 en 61.*

⁶⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*

⁶¹ ECLI:NL:RVS:2016:2879

betekenen dat deze verordening niet in zijn geheel mag worden opgenomen in het omgevingsplan. De regering heeft echter opgemerkt dat locatie specifieke regelingen, zoals de regels voor het innemen van ligplaatsen met een woonboot, wel in het omgevingsplan opgenomen kunnen worden.⁶² Het is aan te raden deze verordening nader te bekijken om te bepalen welke regels in het omgevingsplan worden opgenomen.

✓ *Marktverordening gemeente Schouwen-Duiveland 2011.*

De marktverordening geeft veelal regels over het toewijzen van standplaatsen en de opstelling van kramen. Net als bij de Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen is het de vraag of opname van deze verordening in het omgevingsplan toegevoegde waarde heeft. Ook deze verordening verdient daarom nog extra aandacht.

3.8 Conclusie

Onder het huidige omgevingsrecht is het bestemmingsplan een van de belangrijkste instrumenten. Dit is een juridisch bindend plan, waarin algemeen verbindende voorschriften voor het gebruik van gronden, gelegen binnen een gemeente, worden gegeven. Het omgevingsplan gaat het huidige bestemmingsplan vervangen. De lokale regelgeving, inzake de fysieke leefomgeving, wordt onder de Omgevingswet overgeheveld naar het omgevingsplan. Hoewel alle gemeenten in Nederland bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch beschikken over een omgevingsplan, dienen gemeenten deze lokale regelgeving inzake de fysieke leefomgeving zelf te integreren in het omgevingsplan.

De gemeente Schouwen-Duiveland beschikt momenteel over 71 verordeningen, waarin de regels omtrent fysieke leefomgeving versnipperd zijn opgenomen. Alle verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, dienen verplicht geïntegreerd te worden in het omgevingsplan.

Er zijn echter ook een aantal verordeningen waarbij de gemeente Schouwen-Duiveland zelf de keuze heeft of zij deze opneemt in het omgevingsplan of niet. In deze gevallen zal een belangenafweging gemaakt moeten worden aan de hand van de door de gemeenteraad te stellen ambities. Dit is een belangrijke stap die de gemeente Schouwen-Duiveland nog moet nemen.

Er zijn een aantal verordeningen die de gemeente Schouwen-Duiveland niet mag integreren in het omgevingsplan. Dit zijn de verordeningen met een ander motief, zoals financiële verordeningen, maar ook verordeningen waarbij de burgemeester het bevoegd gezag is. Dit omdat het omgevingsplan alleen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag kent.

⁶² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, 23, p. 55.

Hoofdstuk 4: Plan van aanpak

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat de invoering van de Omgevingswet één van de grootste en meest ingrijpende transitie ooit in de wetsgeschiedenis is. Een dergelijke wijziging brengt ook voor gemeenten grote veranderingen met zich mee. Het vraagt om grootschalige aanpassing van de huidige werkwijze en ook op juridisch gebied heeft dit omvangrijke consequenties. In dit hoofdstuk wordt toegelicht of andere gemeenten al bezig zijn met de voorbereidingen voor de invoering van de Omgevingswet en hoe zij dit aanpakken. Er worden verschillende plannen van aanpak tegen het licht gehouden en op basis daarvan worden uiteindelijk een aantal aanbevelingen gedaan aan de gemeente Schouwen-Duiveland.

Er is een enquête verzonden aan 20 gemeenten, verspreid over het hele land. Niet alle gemeenten hebben de enquête retour gestuurd. Het bleek dat een aantal gemeenten nog niet is gestart met de voorbereidingen voor het opstellen van een omgevingsplan. Enkele gemeenten hebben hun prioriteiten liggen bij het opstellen van de omgevingsvisie, andere gemeenten wachten af tot er meer duidelijkheid wordt gegeven vanuit het ministerie. De belangrijkste bevindingen die uit deze enquête naar voren zijn gekomen, worden hieronder per gemeente kort toegelicht. De ingevulde enquêtes die voor dit onderzoek zijn gebruikt, zijn te vinden in de bijlagen.

4.2 Het plan van aanpak van gemeente Gooise Meren

Ruim 30 gemeenten deden al in een vroeg stadium mee aan pilots met betrekking tot het omgevingsplan. Deze gemeenten verkenden hoe ze alle bestaande bestemmingsplannen en verordeningen konden laten opgaan in één omgevingsplan.⁶³ De voormalige gemeente Bussum, inmiddels behorende tot de gemeente Gooise Meren, was één van de deelnemers die aan een dergelijk pilotproject rond de invoering van de nieuwe Omgevingswet heeft gewerkt. De voormalige gemeente Bussum is al voor de gemeentelijke herindeling begonnen om een dekkend omgevingsplan op te stellen. In dit project stond deregulering, vereenvoudiging van de regelgeving en het zoveel mogelijk integreren van alle bestaande regels op het gebied van de fysieke leefomgeving centraal. Bij de start van het project heeft de gemeente Bussum nagedacht over de volgende vragen:

- ✓ Wat is het beoogde eindresultaat?
- ✓ Welke mogelijke variant of varianten van het omgevingsplan worden gekozen?
- ✓ Hoe flexibel wordt de regeling ingestoken en wordt er ingezet op deregulering?
- ✓ Welke bestaande plannen, verordeningen en regelingen worden opgenomen in het omgevingsplan en op welke wijze?
- ✓ Welke externe partijen worden op welk moment betrokken in het traject en wat is hun rol?
- ✓ Hoe worden belangengroeperingen, instanties en burgers betrokken in het proces?
- ✓ Welke knelpunten worden ervaren binnen de huidige gemeentelijke regelgeving?

Aan de hand van de antwoorden op deze vragen heeft de gemeente Bussum enkele doelen geformuleerd, die als basis dienden voor het opzetten van het omgevingsplan.⁶⁴ Vervolgens zijn er bepaalde thema's gekozen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de thema's water, bouwen en verkeer.⁶⁵ Vervolgens was de vraag welke verordeningen en overige regels er in het omgevingsplan moesten komen. Daarbij rees ook de vraag of regels zoals 'verboden zich op te houden in een portiek zonder doel' of 'verboden plantsoenen te betreden'

⁶³ omgevingswetportaal.nl (zoek op *Bussum, lessen, omgevingsplan*).

⁶⁴ omgevingswetportaal.nl (zoek op *nieuwsbrief-nummer-30, omgevingsplan-lessen-van-bussum*).

⁶⁵ omgevingsweb.nl (zoek op *voorbeelden, omgevingsplan*).

wel moeten blijven bestaan. De Omgevingswet vraagt om 'loslaten', niet van het slechtste uitgaan en het doel centraal stellen.⁶⁶

In het thema 'Water' worden vervolgens de gebruiksregels uit het bestemmingsplan voor de bestemming 'water' opgenomen, maar ook regels uit andere verordeningen, zoals de regels uit de Ligplaatsenverordening. Alle regels met betrekking tot verkeer, bijvoorbeeld de Parkeerverordening, de Wegsloopverordening, delen van de APV en het bestemmingsplan voor de bestemming 'Verkeer', worden opgenomen in het thema 'Verkeer'.⁶⁷

De gemeente Bussum heeft gekozen voor een uitgebreide variant als het gaat om regelgeving inzake de fysieke leefomgeving. Alle regelingen die op enige wijze betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn door de gemeente Bussum meegenomen in het omgevingsplan.⁶⁸ Dit gaat om de regelingen uit de verschillende bestemmingsplannen, de bouwverordening, de kapverordening, de welstandsnota en de erfgoedverordening. Bovendien zijn er regelingen opgenomen die nu deel uitmaken van verordeningen die niet in zijn geheel tot de fysieke leefomgeving behoren, zoals regelingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening, de bomenverordening, de brandbeveiligingsverordening, huisvestingsverordening en parkeerverordening.

Volgens de gemeente Bussum is het essentieel om bij het bepalen van de systematiek en de vorm van het omgevingsplan rekening te houden met de gebruikers van het omgevingsplan.⁶⁹ Zoals eerder genoemd is ook deregulering voor de voormalige gemeente Bussum steeds een belangrijk uitgangspunt geweest bij het opstellen van het omgevingsplan.

4.3 Het plan van aanpak van gemeente Nijmegen (enquête bijlage 2)

De gemeente Nijmegen is formeel nog niet gestart met het opstellen van een omgevingsplan, maar is al wel begonnen met het in kaart brengen van de verordeningen die relevant zijn voor het omgevingsplan.

Toch bestaan er bij de gemeente Nijmegen nog enkele twijfelgevallen waarvan voor hen nog niet duidelijk is of de betreffende verordeningen gedeeltelijk of in zijn geheel opgenomen dienen te worden in het omgevingsplan. Daarnaast zijn er twee verordeningen waarbij nog niet duidelijk is of deze überhaupt in het omgevingsplan geïntegreerd moeten worden. Dit zijn de Verordening straatnaamgeving en huisnummering en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Nijmegen. Voor de gemeente Nijmegen is nog niet geheel duidelijk wat nu precies tot de fysieke leefomgeving behoort en wat niet.⁷⁰

4.4 Het plan van aanpak van gemeente Veere

Uit het telefonisch interview, dat is afgenomen bij de heer Francke, is gebleken dat de gemeente Veere al druk bezig is met de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet. De gemeente Veere heeft hier een behoorlijk budget voor gekregen vanuit de gemeenteraad en dit biedt mogelijkheden voor een gedegen voorbereiding.

De gemeente Veere is momenteel bezig met het opstellen van een bestemmingsplan-plus. De gemeente Veere bestaat uit 13 kernen, waarvoor momenteel afzonderlijke bestemmingsplannen gelden. Deze bestemmingsplannen worden op dit moment samengevoegd tot één bestemmingsplan. Hiervoor is de gemeente Veere druk bezig met het inventariseren van alle verordeningen en beleidsregels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Wanneer dit gereed is, willen zij gaan proefdraaien met het bestemmingsplan-plus, om zo te kijken of het

⁶⁶ omgevingswetportaal.nl (zoek op *nieuwsbrief-nummer-30, omgevingsplan-lessen-van-bussum*).

⁶⁷ omgevingsweb.nl (zoek op *voorbeelden, omgevingsplan*).

⁶⁸ geonovum.nl (zoek op *omgevingsplan, Bussum*).

⁶⁹ Omgevingsplan-bussum-dag-van-de-omgevingswet-karin-steenbakkers-gemeente-bussum-en-armando-snijders-tonnaer

⁷⁰ Enquête inzake de integratie van verordeningen in het omgevingsplan: Nijmegen, bijlage 2.

werkbaar is of dat er nog aanpassingen nodig zijn. De gemeente Veere weet nog niet hoe zij deze regels vervolgens naar het omgevingsplan om gaat zetten. Zij hopen hiervoor ideeën op te kunnen doen bij andere gemeenten.⁷¹

4.5 Het plan van aanpak van gemeente Breda

De gemeente Breda is al in 2013 begonnen met de voorbereidingen op de Omgevingswet.⁷² De gemeente Breda heeft hierbij gebruik gemaakt van de experimentregeling van artikel 7g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, voor het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De gemeente Breda heeft ervoor gekozen om voor vier plangebieden één bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te stellen, het omgevingsplan Breda zuidwest.⁷³

Eén van de eerste stappen die in dit proces is genomen, was het inventariseren en analyseren van alle beleidsdocumenten die op de vier plangebieden van toepassing zijn.⁷⁴ Vervolgens zijn al deze beleidsdocumenten met elkaar geconfronteerd om tot één samenhangend beleidskader voor het gehele plangebied te komen.

Uit onderzoek, dat is uitgevoerd door het projectteam van de gemeente Breda, is gebleken dat er voor de hele gemeente Breda 97 documenten zijn, waarin iets geregeld is over de fysieke leefomgeving.⁷⁵

Daarnaast heeft de gemeente Breda een inventarisatie van de bestaande regels gemaakt, waarna onderzocht is hoe zinvol deze regels zijn. Hierbij is niet alleen gekeken welke regels nodig en welke overbodig zijn, maar is ook de formulering van deze regels onder de loep genomen. De gemeente heeft gemerkt, dat het opnemen van bepalingen uit een verordening in het bestemmingsplan/omgevingsplan lastig is: Verordeningen zijn geformuleerd in ge- en verboden, terwijl in een bestemmingsplan het tegenovergestelde staat. Het bestemmingsplan is van oudsher zo geschreven, dat het vooral aangeeft wat er ergens mag, terwijl de meeste verordeningen juist verboden en geboden bevatten. Het is dus belangrijk om de bepalingen uit de verordeningen om te vormen tot een positieve formulering.⁷⁶

De gemeente Breda heeft de inventarisatie wat betreft de verordeningen en beleidsregels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving inmiddels afgerond en gaat in het komende jaar kijken hoe de verordeningen en beleidsregels die gevonden zijn, omgezet kunnen worden naar planregels voor een Omgevingsplan. Dit zal moeten gebeuren met de desbetreffende vak afdelingen. Een concreet plan van aanpak hiervoor heeft de gemeente Breda op dit moment nog niet.⁷⁷

4.6 Het plan van aanpak van gemeente Assen (enquête bijlage 5)

De gemeente Assen is nog niet gestart met het opstellen van een concreet omgevingsplan. Wel is de gemeente Assen aan het experimenteren met een bestemmingsplan verbrede reikwijdte onder de Crisis- en herstelwet. Dit project bevindt zich momenteel in de voorbereidende fase. In deze fase wordt geïnventariseerd wat de belangrijkste juridische veranderingen zijn onder de Omgevingswet en wat er precies in een omgevingsplan moet komen. Daarnaast is de gemeente Assen gestart met de voorbereidingen voor een omgevingsvisie. Het is de bedoeling dat de ambities die gesteld worden in deze omgevingsvisie, verwerkt worden in de regelgeving van het omgevingsplan. Wel is al in kaart gebracht welke verordeningen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De gemeente Assen verwacht dat de Rijksregelgeving meer duidelijkheid zal verschaffen over welke van deze verordeningen in het Omgevingsplan ondergebracht moeten

⁷¹ transcriptie telefonisch interview, (bijlage 3).

⁷² binnenlandsbestuur.nl (zoek op *Breda, omgevingsplan, experiment*).

⁷³ anteagroup.nl (zoek op *Breda, bestemmingsplan, verbrede reikwijdte*).

⁷⁴ anteagroup.nl (zoek op *Breda, bestemmingsplan, verbrede reikwijdte*).

⁷⁵ omgevingsweb.nl (zoek op *Breda, schift, herschrijft*).

⁷⁶ e-mail de heer H. Koning, Gemeente Breda, 11 december 2017 (bijlage 4)

⁷⁷ e-mail de heer H. Koning, Gemeente Breda, 11 december 2017 (bijlage 4).

worden. Voor het bestemmingsplan verbrede reikwijdte heeft de gemeente Assen de verordeningen waaraan een ruimtelijke dimensie verbonden is, geselecteerd. Bij het experiment heeft de gemeente Assen criteria bepaald voor de integratie van verordeningen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dit betreft de volgende criteria:

- ✓ Wie is bevoegd gezag voor de, in de regeling, genoemde instrumenten?
- ✓ Wat is het rechtskarakter van de regeling?
- ✓ Heeft de regeling (deels) betrekking op de fysieke leefomgeving?
- ✓ Wat is het motief van de regeling?
- ✓ Op welk plangebied is de regeling van toepassing?
- ✓ Wat gaat de wetgever regelen ten aanzien van dit onderwerp?

Daarnaast heeft de gemeente Assen aandacht voor de formuleringswijze van de regelingen. Verordenende regels zijn veelal anders opgeschreven dan de huidige bestemmingsplanregels. Zij hebben geconstateerd dat zij hier rekening mee dient te houden bij het opstellen van het omgevingsplan.

Bij het experiment is de gemeente Assen wel tegen een aantal zaken aangelopen. De gemeente kwam erachter dat één regeling nog niet was ingetrokken, terwijl zij dachten dat dit al was gebeurd. Daarnaast kwamen zij enkele dubbele regelingen tegen.

De gemeente Assen heeft gemerkt dat de integratie van verschillende verordeningen in één bestemmingsplan erg arbeidsintensief is. Met name het koppelen van verordenende regels aan gebieden bleek veel werk. Op basis hiervan verwacht zij dan ook dat de transitie naar een omgevingsplan een tijdrovend proces zal worden.

De gemeente Assen heeft op dit moment nog niet besloten of zij kiezen voor de 'minimale variant' van het omgevingsplan, waarin alleen de meest voor de hand liggende regelingen worden opgenomen. Of dat zij gaan voor een zo uitgebreid mogelijke variant, waarin alle regelingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving of daarmee raakvlakken vertonen, worden opgenomen.⁷⁸

4.7 Het plan van aanpak van gemeente Eindhoven (enquête bijlage 6)

De gemeente Eindhoven is begonnen met de eerste voorbereidingen voor het opstellen van een omgevingsplan. Het uitgangspunt wat hierbij gehanteerd wordt is dat alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit is overeenkomstig de bedoeling van de Omgevingswet.

De gemeente Eindhoven werkt richting een Omgevingsverordening. Op dit moment is zij bezig met het in kaart brengen van alle verordeningen en het inventariseren welke regels met betrekking op de fysieke leefomgeving er zijn en welke regels zij wilt behouden. Deze regels worden vervolgens in één Omgevingsvergunning samengebracht. De gemeente Eindhoven heeft een voor alle doelgroepen begrijpelijke en makkelijk toegankelijke regeling in het Omgevingsplan voor ogen. Zij hebben dan ook in beeld dat de formulering van de huidige regels uit de verordeningen wellicht aangepast dienen te worden. Dat betekent ongetwijfeld dat de formulering van de huidige regels uit de verordeningen aangepast dient te worden. Deze stap staat echter nog op de planning.⁷⁹

4.8 Het plan van aanpak van gemeente Zaanstad

Zaanstad is al in een vroeg stadium aan de slag gegaan met de voorbereiding op de Omgevingswet. De gemeente wil de tijd tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet optimaal benutten en is daarom alvast een integrale verordening aan het opstellen gericht op de fysieke

⁷⁸ Enquête inzake de integratie van verordeningen in het omgevingsplan: Assen, bijlage 5.

⁷⁹ Enquête inzake de integratie van verordeningen in het omgevingsplan: Eindhoven, bijlage 6.

leefomgeving. Deze verordening is gebaseerd op de uitgangspunten van de Omgevingswet en dient als tussenstap op weg naar één gebiedsdekkend Zaanse omgevingsplan.⁸⁰

Voor het opstellen van deze verordening hanteert de gemeente Zaanstad het onderstaande stappenplan, bestaande uit drie fasen:

Fase 1 betreft de analysefase. In deze fase is geanalyseerd hoe het gebruik van de verordeningen werkt. Op basis van deze resultaten worden het nut en de noodzaak van de betreffende regels en/of verordeningen bepaald. Tevens is in deze fase nagedacht over de inhoud van de nieuwe omgevingsverordening. In totaal gaan 17 Zaanse verordeningen deels of volledig over de fysieke leefomgeving.

In fase 2 wordt gebouwd aan de specifieke omgevingsverordening. De gemeente Zaanstad verwacht deze fase binnenkort af te kunnen ronden. Een bepalende factor voor het succes van de nieuwe omgevingsverordening, is het draagvlak voor deze verordening onder de betrokken medewerkers en externe partijen. Er zal dan ook eerst een testversie gelanceerd worden. Deze zal uitgebreid geëvalueerd worden met alle betrokken partijen, om zo tot een voor iedereen werkbaar eindproduct te komen.

In fase 3 worden alle verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving nader onderzocht. Hierbij wordt aandacht besteed aan vragen als:

- ✓ worden de verordeningen nog toegepast?
- ✓ zijn verordeningen duidelijk?
- ✓ zitten er tegenstrijdigheden of overlap in de verschillende verordeningen?

Fase 3 is tevens de implementatiefase.

Naast de omgevingsverordening zal er een procedure- en organisatieverordening worden opgesteld. Er zijn namelijk, volgens de gemeente Zaanstad, ook procedurele en organisatieregels nodig. Het scheiden van inhoud en procedure draagt bij aan de vindbaarheid en duidelijkheid van de regels.

Het precieze tijdsplan voor de implementatie van de integrale omgevingsverordening en uiteindelijk ook het omgevingsplan, is nog niet bekend. Voor het vaststellen van dit tijdsplan dient eerst meer duidelijkheid te komen omtrent het DSO.

Volgens de gemeente Zaanstad dient ook na vaststelling van de Omgevingsverordening ruimte te blijven voor noodzakelijke aanpassingen. De omgeving verandert immers constant en ook de wensen van de betrokkenen kunnen wijzigen. Tot aan de inwerkingtreding, maar ook daarna, zal de verordening van de gemeente Zaanstad daarom jaarlijks tegen het licht worden gehouden.⁸¹

4.9 Het plan van aanpak van gemeente Geertruidenberg (enquête bijlage 7)

De gemeente Geertruidenberg is op dit moment nog niet gestart met het opstellen van een omgevingsplan. Geertruidenberg wil zich eerst focussen op het opstellen van een omgevingsvisie. De gemeente gaat binnenkort een van de bestemmingsplannen herzien. Dit project is aangemeld als pilot in het kader van de Crisis- en Herstelwet. In deze pilot gaat Geertruidenberg proberen om voor dit gedeelte van de gemeente een omgevingsplan op te stellen.

De gemeente is wel gestart met het in kaart brengen van de verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Wanneer dit overzicht gereed is, wordt per verordening onderzocht of deze nog actueel is. Deregulering staat bij de gemeente hoog op de agenda, er wordt dan ook kritisch gekeken of verordeningen vereenvoudigd of geschrapt kunnen worden.

⁸⁰ Plan van Aanpak Naar één Zaanse omgevingsverordening

⁸¹ Plan van Aanpak Naar één Zaanse omgevingsverordening

De gemeente Geertruidenberg heeft bij de VNG advies ingewonnen inzake het opstellen van één omgevingsverordening. De VNG heeft hierop laten weten dat er momenteel nog onduidelijkheid bestaat over de gemeentelijke verordeningen die in het omgevingsplan geïntegreerd moeten en mogen worden, aangezien het Invoeringsbesluit waarin dit geregeld wordt, pas eind 2018 de consultatie in gaat. Zodra dit duidelijk is, zal de VNG haar modelverordeningen gaan herzien. De gemeente Geertruidenberg wacht daarom nog even af met het kiezen van een bepaalde richting.⁸²

4.10 Conclusie

De invoering van de Omgevingswet is één van de grootste en meest ingrijpende transitie ooit in de wetsgeschiedenis. De wijziging heeft voor gemeenten een aantal grote veranderingen tot gevolg. Om hier adequaat op in te spelen moeten zij hun werkwijze drastisch aanpassen.

Veel gemeenten zijn hier dan ook al in een vroeg stadium mee begonnen. Daarnaast benutten verschillende gemeenten de invoering van de Omgevingswet om deregulering op de agenda te zetten. Zij brengen eerst in kaart welke verordeningen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving om vervolgens te onderzoeken of de betreffende verordening nog bruikbaar is of dat deze aangepast of zelfs geschrapt dient te worden.

Er zijn op dit moment echter nog geen duidelijke kaders om te bepalen of een verordening opgenomen dient te worden in het omgevingsplan. Naar verwachting zal het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat eind 2018 gepresenteerd wordt, hier meer duidelijkheid over verschaffen. Dit is voor een aantal gemeenten reden eerst dit Invoeringsbesluit af te wachten, alvorens te starten met het opstellen van een omgevingsplan. Andere gemeenten zijn al wel gestart, zij hanteren een eigen kader om te bepalen of een verordening wel of niet in het omgevingsplan moet worden opgenomen. Deze gemeenten nemen onder andere de volgende punten mee in hun afweging of een verordening in het omgevingsplan opgenomen dient te worden:

- ✓ Wie is bevoegd gezag voor de, in de regeling, genoemde instrumenten?
- ✓ Wat is het rechtskarakter van de regeling?
- ✓ Heeft de regeling (deels) betrekking op de fysieke leefomgeving?
- ✓ Wat is het motief van de regeling?
- ✓ Op welk plangebied is de regeling van toepassing?
- ✓ Wat gaat de wetgever regelen ten aanzien van dit onderwerp?
- ✓ Worden de verordeningen nog toegepast?
- ✓ Zijn verordeningen duidelijk?
- ✓ Zitten er tegenstrijdigheden of overlap in de verschillende verordeningen?

De gemeente Bussum heeft juist verschillende thema's bepaald en koppelt de verschillende regels uit de verschillende verordeningen vervolgens aan deze thema's.

Gemeente kiezen dus allemaal een ander plan van aanpak, maar nagenoeg allemaal kiezen zij ervoor om de invoering van de Omgevingswet te gebruiken om daar waar nodig te dereguleren.

⁸² Enquête inzake de integratie van verordeningen in het omgevingsplan: Geertruidenberg, bijlage 7.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

De gemeente Schouwen-Duiveland wil een beeld krijgen welke huidige verordeningen van de gemeente straks opgenomen dienen te worden in het omgevingsplan. Daarnaast wil de gemeente weten op welke wijze zij deze verordeningen het beste in dit plan kan integreren. Vanuit deze vragen is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke aanbevelingen zijn te geven aan de gemeente Schouwen-Duiveland inzake de integratie van de huidige verordeningen in het omgevingsplan?

Om deze vraag te beantwoorden is dit onderzoek uitgevoerd. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek zijn eerst een aantal deelvragen (zie hoofdstuk 1.7) beantwoord. Vanuit deze conclusies zijn vervolgens aanbevelingen voor de gemeente Schouwen-Duiveland geformuleerd.

5.2 Conclusie deelvraag 1

Wat is een omgevingsplan en wat is hiervan de juridische grondslag?

De Omgevingswet kent een zestal kerninstrumenten. Een van deze kerninstrumenten is de decentrale regelgeving. De decentrale regelgeving betreft het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie. In deze regelgeving legt het decentrale bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningsplichten met betrekking tot de fysieke leefomgeving vast. Het omgevingsplan is hiermee het belangrijkste kerninstrument voor gemeenten.

Op grond van artikel 2.4 Ow is de gemeenteraad van iedere gemeente verplicht om voor haar gehele grondgebied één omgevingsplan vast te stellen. De juridische grondslag voor het opstellen van dit plan is verankerd in dit artikel. Het omgevingsplan bestaat uit een geheel van juridisch bindende regels, die samenhangen met het evenwichtig toedelen van functies aan locaties, zoals omschreven in artikel 4.2 van de Omgevingswet. Het omgevingsplan vervangt alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen in een gemeente.

5.3 Conclusie deelvraag 2

Welke regels dienen in een omgevingsplan te worden opgenomen?

In artikel 4.1 Omgevingswet is bepaald dat in het omgevingsplan, met het oog op de doelen van de wet, regels kunnen worden gesteld aan activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze regels hangen samen met het evenwichtig toedelen van functies aan locaties zoals omschreven in artikel 4.2 van de Omgevingswet.

Op grond van artikel 1.2 lid 2 Omgevingswet omvat de fysieke leefomgeving in ieder geval;

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

Gemeenten hebben een behoorlijke mate van beleidsvrijheid, wanneer het gaat over het opnemen van regels in het omgevingsplan. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is een van de doelen van de Omgevingswet het creëren van meer afwegingsruimte voor gemeenten. Met het

omgevingsplan krijgt de gemeente dan ook behoorlijk meer beleidsvrijheid. Deze mate van beleidsvrijheid wordt echter enigszins beperkt door artikel 4.2 Omgevingswet.

Op grond van artikel 4.8 lid 1 Omgevingswet heeft de burgemeester geen zelfstandige rol in het omgevingsplan. Wanneer regels betrekking hebben op zaken waarbij de bevoegdheden door een centrale of decentrale wetgever aan de burgemeester zijn toegekend, is opname van deze regels in het omgevingsplan uitgesloten.

Op dit moment is nog niet precies bekend welke verordeningen en overige regelingen exact in het omgevingsplan opgenomen dienen te worden. Eind 2018 wordt het Invoeringsbesluit Omgevingswet in consultatie gebracht. In dit besluit zal meer duidelijkheid worden verschaft inzake de verordeningen die opgenomen dienen te worden in het omgevingsplan.

5.4 Conclusie deelvraag 3

Welke verordeningen zijn er op dit moment bij de gemeente Schouwen-Duiveland en welke van deze verordeningen hebben betrekking op de fysieke leefomgeving?

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft momenteel 71 verordeningen. Een aantal van deze verordeningen mogen per definitie niet worden opgenomen in het omgevingsplan, aangezien de regels niet de fysieke leefomgeving betreffen of het bevoegd gezag bij deze regels de burgemeester betreft.

Er zijn een zestal verordeningen, die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Deze verordeningen dienen in zijn geheel of gedeeltelijk overgeheveld te worden naar het omgevingsplan. Het betreft hier de volgende verordeningen:

- ✓ Verordening op de afvoer hemelwater en grondwater Schouwen-Duiveland 2013;
- ✓ Afvalstoffenverordening gemeente Schouwen-Duiveland 2009;
- ✓ Algemene plaatselijke verordening gemeente Schouwen-Duiveland 2015;
- ✓ Bouwverordening Schouwen-Duiveland;
- ✓ Erfgoedverordening Schouwen-Duiveland 2010;
- ✓ Parkeerverordening gemeente Schouwen-Duiveland 2010.

Een aantal verordeningen kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan, de gemeente mag echter zelf bepalen of zij dit wenselijk vindt. Zij kan er ook voor kiezen om deze verordeningen zelfstandig te laten bestaan. Deze keuze is afhankelijk van de ambities van de gemeente. Het gaat om de volgende verordeningen:

- ✓ *Algemene plaatselijke verordening gemeente Schouwen-Duiveland 2015; Artikel 2:71 Ter beschikking stellen van consumentenvuurwerk*
- ✓ *Verordening naamgeving en nummering (adressen) gemeente Schouwen-Duiveland 2010;*
- ✓ *Wegsleepverordening gemeente Schouwen-Duiveland 2010;*
- ✓ *Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen Schouwen-Duiveland 2016;*
- ✓ *Havenverordening Schouwen-Duiveland 2013;*
- ✓ *Marktverordening gemeente Schouwen-Duiveland 2011.*

5.5 Conclusie deelvraag 4

Hoe gaan andere gemeenten om met de integratie van verordeningen in het omgevingsplan?

Uit de verschillende interviews en de afgenomen enquêtes is, zoals is te lezen in hoofdstuk 4, gebleken dat een groot deel van de Nederlandse gemeenten al in een vroeg stadium is begonnen met de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet. Er is echter ook een aantal gemeenten, dat in zijn geheel nog niet begonnen is. Dit heeft verschillende redenen: sommige gemeenten willen eerst meer duidelijkheid vanuit het ministerie, andere gemeenten

hebben eerst hun focus liggen op het opstellen van de omgevingsvisie, één van de andere kerninstrument van de Omgevingswet.

De gemeenten die al wel begonnen zijn met de voorbereidingen op het omgevingsplan zijn druk bezig met een inventarisatie van alle de regelingen en verordeningen die straks in dit plan geïntegreerd dienen te worden. Deze regels staan nu veelal verspreid over verschillende verordeningen en beleidsregels.

Er is op dit moment nog geen duidelijk kader om te bepalen of een verordening opgenomen dient te worden in het omgevingsplan. Het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal hier eind 2018 pas meer duidelijkheid over verschaffen. Sommige gemeenten zijn reeds gestart met het in kaart brengen van de voor het omgevingsplan relevante verordeningen. Zij hebben zich de volgende vragen gesteld:

- ✓ Wie is bevoegd gezag voor de in de regeling genoemde instrumenten?;
- ✓ Wat is het rechtskarakter van de regeling?;
- ✓ Heeft de regeling (deels) betrekking op de fysieke leefomgeving?;
- ✓ Wat is het motief van de regeling?;
- ✓ Op welk plangebied is de regeling van toepassing?;
- ✓ Wat gaat de wetgever regelen ten aanzien van dit onderwerp?
- ✓ Worden de verordeningen nog toegepast?
- ✓ Zijn de verordeningen voldoende duidelijk?
- ✓ Zit er overlap in de verschillende verordeningen?

Verschillende gemeenten kiezen er vervolgens voor om de verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving te integreren in één omgevingsverordening. De voormalige gemeente Bussum heeft daarentegen gekozen om het begrip fysieke leefomgeving op te delen in thema's en de betreffende verordeningen in deze thema's onder te brengen.

Veel gemeenten zijn echter nog niet zo ver en hebben momenteel de nadruk liggen op deregulering. Zij brengen eerst in kaart welke verordeningen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en gaan vervolgens onderzoeken of de betreffende verordeningen nog van toepassing zijn, of dat bepaalde regels geschrapt of aangepast moeten worden.

Ondanks dat de aanpak van de verschillende gemeenten op detailniveau verschilt, zijn er twee hoofdvarianten te onderscheiden. Variant 1 is het integreren van alle verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in één omgevingsverordening. Variant 2 is het kiezen van bepaalde thema's en vervolgens de regels en verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving aan deze thema's koppelen.

5.6 Conclusie deelvraag 5

Op welke wijze kunnen de regels worden geïmplementeerd in het omgevingsplan?

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het DSO betreft het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving⁸³. Alle regels en verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving dienen uiteindelijk in het DSO te worden geïmplementeerd, zodat in de toekomst onder andere de volgende zaken via het DSO geregeld kunnen worden:

- ✓ vergunningen aanvragen;
- ✓ Inzien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. De basis hiervoor zijn de omgevingsdocumenten die in het DSO zitten. Deze omgevingsdocumenten zijn onder andere de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Dit zijn bijvoorbeeld omgevingsvisies, omgevingsverordeningen en -plannen, projectbesluiten en programma's.

⁸³ <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso>

In de periode juli tot oktober 2017 heeft er een praktijkproef plaatsgevonden met betrekking tot de werking van het DSO. In deze praktijkproef is door de deelnemers geconstateerd dat de manier waarop de regels nu zijn geformuleerd, niet geschikt is om om te zetten naar de voorbeeldstructuur. Een nieuwe manier van schrijven is nodig, wanneer men de doelen van de omgevingswet wil nastreven en de gebruiker van het DSO, met 1 klik op de kaart voorzien is van de juiste informatie. In januari 2018 wordt er waarschijnlijk een nieuwe praktijkproef georganiseerd, waarna er pas meer duidelijkheid komt over de wijze van het opnemen van regels in het DSO. Op dit moment is het dan ook lastig om uitspraken te doen over wijze waarop de regels het beste kunnen worden geïmplementeerd in het omgevingsplan.

5.7 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies die in de voorgaande paragrafen zijn getrokken, worden de volgende aanbevelingen, inzake de integratie van verordeningen in het omgevingsplan, gedaan aan de gemeente Schouwen-Duiveland:

- ✓ De verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn in kaart gebracht, maar binnen de gemeente Schouwen-Duiveland zijn er ook nog beleidsregels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Deze zullen in de loop van 2018 geïnventariseerd moeten worden. Ook deze regels dienen in het omgevingsplan te worden opgenomen.
- ✓ Na het in kaart brengen van de beleidsregels, is het aan te bevelen te onderzoeken of alle betreffende regels nog van toepassing zijn. Worden de betreffende regels überhaupt nog gehanteerd? Het is raadzaam om alle afdelingen die bij deze beleidsregels betrokken zijn, te raadplegen. Op deze manier vindt ook deregulering plaats van de beleidsregels.
- ✓ Bij het maken van een omgevingsplan spelen onder andere de ambities voor het plangebied en de rol die de gemeente daarbinnen ambieert een belangrijke rol. De politiek zal ambities moeten stellen en aan de hand hiervan moeten bepalen in hoeverre er voor bepaalde zaken regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Als gemeente dien je daarom jezelf de onder andere de volgende vragen te stellen:
 - Wat voor gemeente ben je op dit moment en wat voor gemeente wil je zijn?
 - Hoe werk je nu als gemeente en wil je deze werkwijze aanpassen?
 - Wat zijn je politieke ambities op het fysieke domein?
 - Welke kaders vindt je als gemeente belangrijk?

Na het in kaart brengen van deze ambities, kan bepaald worden welke regels op welke wijze in het omgevingsplan worden opgenomen. Een van de doelen van de Omgevingswet is het vergroten van de afwegingsruimte. Het advies is daarom om niet te gedetailleerde regels te stellen; Zorg dat het omgevingsplan voldoende ruimte blijft bieden aan nieuwe initiatieven, anders kan dit doel van de Omgevingswet niet worden bereikt.

- ✓ Het is belangrijk om de voortgang met betrekking tot het testen van het DSO goed in de gaten te houden. De resultaten die uit de praktijkproef van januari volgen, geven naar alle waarschijnlijkheid een goed beeld van de inhoud van het omgevingsplan en de wijze waarop regels moeten worden opgenomen in dit plan. Wanneer alles volgens planning verloopt, zouden deze resultaten begin februari bekend moeten zijn.
- ✓ De huidige verordeningen en beleidsregels zijn zo geformuleerd dat deze niet op de juiste wijze zijn om te zetten naar het DSO. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de regels in het omgevingsplan locatiegericht moeten worden. Zodra bekend is hoe de vormgeving van het DSO er precies uit komt te zien, moet de formuleringswijze van alle regels die in

het omgevingsplan worden opgenomen hier dan ook op aangepast worden. In de loop van 2018 zal deze taak bij de afdeling Juridische Zaken weggelegd moeten worden.

- ✓ Maak ter voorbereiding op het opstellen van het omgevingsplan een keuze tussen het opstellen van één omgevingsverordening of het kiezen voor thema's. Het voordeel van het indelen in thema's is dat de regels per thema kunnen worden opgenomen. Per kwartaal kan een thema worden afgewerkt, waardoor er meer overzicht ontstaat en het overzichtelijk is welke thema's nog verwerkt moeten worden.

In het stappenplan zal schematisch een overzicht worden gegeven van de stappen die de gemeente Schouwen-Duiveland in 2018 dient te nemen.

5.8 Onderzoekresultaten

Dit onderzoeksrapport is geschreven aan de hand van de beschikbare informatie, zoals bekend in december 2017. Op dit moment bestaan er nog diverse onduidelijkheden over de uitvoering van de Omgevingswet. Met het Invoeringsbesluit Omgevingswet, wat eind 2018 in consultatie gaat, kunnen er ook nog zaken wijzigen met betrekking tot de integratie van verordeningen in het omgevingsplan. Toch is dit onderzoeksrapport voor de gemeente Schouwen-Duiveland van belang. Dit rapport geeft aan welke verordeningen naar alle waarschijnlijkheid geïntegreerd dienen te worden in het omgevingsplan. Daarnaast geeft het een overzicht van de werkwijze waarop andere gemeenten de voorbereidingen op het omgevingsplan aanpakken. Dit geeft de gemeente Schouwen-Duiveland een beeld van de verschillende mogelijkheden om tot een goed werkend omgevingsplan te komen.

Stappenplan omgevingsplan 2018

Kwartaal 1 2018

- Wat: Resultaten praktijkproef DSO nalezen en conclusies analyseren
- Wie: Lid van de stuurgroep Omgevingswet
- Wat: Inventariseren beleidsregels fysieke leefomgeving
- Wie: Juridisch medewerker stuurgroep Omgevingswet / stagaire
- Wat: Nagaan laatste nieuws inzake Omgevingswet
- Wie: Juridisch medewerker Stuurgroep Omgevingswet

Kwartaal 2 2018

- Wat: Analyseren beleidsregels fysieke leefomgeving m.b.t. bruikbaarheid
- Wie: Juridisch medewerker stuurgroep Omgevingswet / stagaire
- Wat: Ambities stellen omgevingsplan door gemeenteraad
- Wie: Stuurgroep Omgevingswet zal dit aan moeten kaarten bij de gemeenteraad
- Wat: Thema's fysieke leefomgeving bepalen
- Wie: Stuurgroep Omgevingswet
- Wat: Nagaan laatste nieuws inzake Omgevingswet
- Wie: Juridisch medewerker Stuurgroep Omgevingswet

Kwartaal 3 2018

- Wat: Schrijfwijze verordeningen onder de loep nemen / positieve formulering
- Wie: Stuurgroep Omgevingswet / afdeling Juridische Zaken
- Wat: 1e thema fysieke leefomgeving vullen met betreffende regelgeving
- Wie: Stuurgroep Omgevingswet in samenspraak met overige afdelingen en op basis van de gestelde ambities
- Wat: Nagaan laatste nieuws inzake Omgevingswet
- Wie: Juridisch medewerker Stuurgroep Omgevingswet

Kwartaal 4 2018

- Wat: Nagaan laatste nieuws inzake Omgevingswet
- Wie: Juridisch medewerker Stuurgroep Omgevingswet
- Wat: Consultatie Invoeringsbesluit volgen
- Wie: Juridisch medewerker Stuurgroep Omgevingswet

Literatuurlijst

De verwijzing naar literatuur, jurisprudentie, elektronische bronnen en overige bronnen is in het rapport in de voetnoten weergegeven. In de onderstaande lijst zijn verkort de geraadpleegde literatuur en overige geraadpleegde bronnen weergegeven.

Boeken:

Boeve & Groothuijse 2016

M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen / Amsterdam: Europa Law Publishing 2016

Nijs & Tijssen 2016

P. de Nijs & W. Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2016.

Mr. J. van der Velde 2016

Mr. J. van der Velde, *Werken met de Omgevingswet: Praktische handleiding met tips voor implementatie*: Amsterdam: Berghauser Pont Publishing

G.A.F.M. van Schaaijk 2011

G.F.A.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*: Boom juridische uitgevers

Elektronische bronnen:

Aan de slag met de Omgevingswet

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Antea group

www.anteagroup.nl

Binnenlandsbestuur

www.binnenlandsbestuur.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek

www.cbs.nl

Geonovum

www.geonovum.nl

Kenniscentrum InfoMil

www.infomil.nl

Omgevingsweb

www.omgevingsweb.nl

Omgevingswet

www.omgevingswet.nl

Omgevingswetportaal
www.omgevingswetportaal.nl

Overheid
www.overheid.nl

Platform 31
www.platform31.nl

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
www.vng.nl

Parlementaire stukken:

IENM/BSK-2017/230665
Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT).
Stb. 2016, 156.
Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2.
Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 23

Rapporten:

G. Koedam, L. Paardekoper, T. Goverts

G. Koedam, L. Paardekoper, T. Goverts, *Evaluatierapport praktijkproef Standaard voor omgevingsdocumenten: Amersfoort*

Gemeente Haarlem & G32

Gemeente Haarlem & G32, *Vergelijkend rapport Omgevingswet*, september 2016

Gemeente Zaanstad

Gemeente Zaanstad, *Plan van aanpak naar één Zaanse omgevingsverordening*

Jurisprudentie:

Rb. Utrecht (vzr.) 30-05-2008, ECLI:NL:RBUTR:2008:BD2867

Overige:

Sociaal jaarverslag gemeente Schouwen-Duiveland 2015

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*

Bijlagen

De bijlagen waarnaar in dit onderzoek wordt verwezen zijn te vinden in de omslag "Bijlagen".

Bijlage 1	4
Verordeningen Schouwen-Duiveland	4
Bijlage 2	7
Enquete inzake de integratie van verordeningen in het omgevingsplan: Nijmegen.....	7
Bijlage 3	9
Transcriptie telefonisch interview gemeente Veere.....	9
Bijlage 4	12
E-mail de heer Koning, gemeente Breda.....	12
Bijlage 5	14
Enquete inzake de integratie van verordeningen in het omgevingsplan: Assen.....	14
Bijlage 6	16
Enquete inzake de integratie van verordeningen in het omgevingsplan: Eindhoven	16
Bijlage 7	18
Enquete inzake de integratie van verordeningen in het omgevingsplan: Geertruidenberg	18