

Van vergunningplicht naar algemene regel

“Een onderzoek naar het dereguleren van activiteiten in het omgevingsplan”

Juridische Hogeschool Avans-Fontys



Beau Maassen

2090186

Afstudeerorganisatie

Afstudeermentor

Eerste afstudeerdocent

Tweede afstudeerdocent

Gemeente Echt-Susteren

Jurgen Münten

Pascal Jacobs

Marc Hermans

Echt, mei 2018

Van vergunningplicht naar algemene regel

Een onderzoek naar het dereguleren van activiteiten in het omgevingsplan

Classificatie

Openbaar

Juridische Hogeschool Avans-Fontys
HBO-Rechten

Beau Maassen

2090186

Afstudeerorganisatie

Gemeente Echt-Susteren

Afstudeermentor

Jurgen Münten

Eerste afstudeerdocent

Pascal Jacobs

Tweede afstudeerdocent

Marc Hermans

Echt, mei 2018

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport dat gericht is aan de gemeente Echt-Susteren. Dit onderzoeksrapport is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. In opdracht van de gemeente Echt-Susteren heb ik dit onderzoeksrapport opgesteld. Van 5 februari tot en met 28 mei 2018 ben ik bezig geweest met het onderzoeken van de centrale vraag en het schrijven van dit rapport.

In dit onderzoeksrapport zullen er aanbevelingen worden gegeven over het dereguleren van regels over activiteiten uit de gemeentelijke verordeningen die op moeten gaan in het omgevingsplan. Aan de hand van een analyse van de bedoeling van de wetgever, relevante literatuur en interviews met medewerkers van de Omgevingsdienst MER en beleidsmedewerkers van de gemeente Echt-Susteren is dit onderzocht. Door middel van dit onderzoek zal het voor de gemeenteraad van Echt-Susteren duidelijk worden wat er al dan niet in het omgevingsplan opgenomen dient te worden en op welke manier dit moet gebeuren.

Tijdens dit onderzoek stonden mijn stagedocent, Pascal Jacobs, mijn begeleiders vanuit mijn stageorganisatie, Jurgen Münten en Sander van Helden, en andere college's altijd voor mij klaar. Ik wil hen dan ook graag bedanken voor hun feedback, informatie en antwoorden op mijn vragen.

Tevens wil ik alle geïnterviewde personen bedanken. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen voltooien.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Beau Maassen

Echt, mei 2018

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
LIJST VAN AFKORTINGEN	6
1. INLEIDING.....	7
2. HET OMGEVINGSPLAN IN DE OMGEVINGSWET	11
2.1 DE OMGEVINGSWET.....	11
2.2 HET OMGEVINGSPLAN	12
2.2.1 VERANDERINGEN EN OVEREENKOMSTEN.....	12
2.3 VERORDENINGEN IN HET OMGEVINGSPLAN.....	17
2.4 TUSSENCONCLUSIE.....	17
3. REIKWIJDTE VAN HET OMGEVINGSPLAN.....	18
3.1 FYSIEKE LEEFOMGEVING.....	18
3.1.1 ACTIVITEITEN.....	19
3.2 RUIMTELIJKE ORDENING PLUS MILIEU	20
3.2.1 RUIMTELIJKE ORDENING	20
3.2.2 MILIEU.....	21
3.3 VERORDENINGEN GEMEENTE ECHT-SUSTEREN	21
3.4 TUSSENCONCLUSIE.....	21
4. REGELS IN HET OMGEVINGSPLAN	22
4.1 CRITERIA PER CATEGORIE.....	22
4.1.1 CATEGORIE 1 REGELS DIE OPGENOMEN MOETEN WORDEN	23
4.1.2 CATEGORIE 2 REGELS DIE OPGENOMEN MOGEN WORDEN.....	24
4.1.3 CATEGORIE 3 REGELS DIE NIET OPGENOMEN MOGEN WORDEN	24
4.2. ARTIKEL 2.7 OMGEVINGSWET	26
4.3 VERORDENINGEN GEMEENTE ECHT-SUSTEREN	27
4.4 TUSSENCONCLUSIE.....	28
5. REGULERING EN DEREGULERING	29
5.1 REGULERING	29
5.1.1 REGULERINGSINSTRUMENTEN	29
5.1.2 TOEZICHT EN HANDHAVING.....	32
5.2 DEREGULERING	32
5.2.1 GEVOLGEN DEREGULERING	35
5.3 TUSSENCONCLUSIE.....	35
6. REGULERINGSINSTRUMENTEN VERORDENINGEN GEMEENTE ECHT-SUSTEREN	36
6.1 HUIDIGE REGULERINGSINSTRUMENTEN VERORDENINGEN.....	36
6.2 DEREGULERING VAN ACTIVITEITEN	38
6.2.1 DEREGULERING IN DE GEMEENTE ECHT-SUSTEREN.....	42
6.3 TUSSENCONCLUSIE.....	43
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	44
7.1 CONCLUSIES	44
7.2 AANBEVELINGEN	46
BRONNENLIJST	48

Samenvatting

In 2021 zal de Omgevingswet in werking treden. Deze wet gaat over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Met de nieuwe wet worden er zes kerninstrumenten geïntroduceerd. Het omgevingsplan is hier een van. Deze zal het huidige bestemmingsplan vervangen. Waar het bestemmingsplan dient voor een goede ruimtelijke ordening, strekt de reikwijdte van het omgevingsplan zich verder tot de gehele fysieke leefomgeving. Tot op heden zijn regels over activiteiten die buiten de reikwijdte van een goede ruimtelijke ordening vallen, maar wel binnen het bereik van de fysieke leefomgeving, opgenomen in verordeningen. Deze verordeningen zullen met de komst van de Omgevingswet dus ook komen te vervallen. Aangezien het integreren van gemeentelijke regels omtrent de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan de grootste uitdaging zal zijn op gemeentelijke niveau, is dit onderzoeksrapport opgesteld voor de gemeente Echt-Susteren.

Het omgevingsplan is een soort verordening waarin alle regels omtrent de fysieke leefomgeving opgenomen worden. Onder fysieke leefomgeving wordt onder andere verstaan: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Daarmee is de eerste criteria voor verplichte opname van een regeling in het omgevingsplan gegeven. De tweede criteria is dat de regeling een plaatsgebonden karakter heeft. Tot slot dient het bevoegd gezag het college van burgemeester en wethouders te zijn of de gemeenteraad. Voldoet een regeling aan deze vereisten dan moet deze opgenomen worden in het omgevingsplan. Naast de verplichte opname van een regeling in het omgevingsplan kunnen er op grond van art. 2.7 Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur ook regelingen worden aangewezen die in het omgevingsplan opgenomen mogen worden of juist niet in het omgevingsplan opgenomen mogen worden. Voor de categorie regels die opgenomen mogen worden, geldt dat het hoofdmotief van de regeling fysieke leefomgeving is, de regel al dan niet een plaatsgebonden karakter heeft, er al dan niet sprake is van een persoonsgebonden karakter en het bevoegd gezag het college of de gemeenteraad is. Indien regelingen niet over de fysieke leefomgeving gaan, een ander motief doorslaggevend is, inbreuk maken op de taken en bevoegdheden van de burgemeester, de regelgevende bevoegdheid exclusief aan een ander bestuursorgaan toekennen of een andere wettelijke grondslag hebben, dan mogen deze niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Naar alle verwachtingen zullen dit de uiteindelijke criteria worden voor het al dan niet opnemen van regels in het omgevingsplan. De doelstelling van de Omgevingswet is deregulering. Dit houdt in dat onnodige regels geschrapt dienen te worden of activiteiten via een lichter reguleringsinstrument reguleren waar dat mogelijk is. Er dient als het ware een verschuiving plaats te vinden van de vergunningplicht naar algemene regel met als middenweg de meldingsplicht.

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen welke activiteiten van verordeningen die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan van de gemeente Echt-Susteren gedereguleerd kunnen worden. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *“Welke aanbevelingen zijn te geven aan de gemeenteraad van Echt-Susteren over het dereguleren van regels over activiteiten uit de gemeentelijke verordeningen die op moeten gaan in het omgevingsplan, gelet op een analyse van de bedoeling van de wetgever, de relevante literatuur en de wensen en behoeften van medewerkers van de Omgevingsdienst MER en beleidsmedewerkers van de gemeente Echt-Susteren?”* Om op deze vraag een antwoord te kunnen formuleren, is er onderzocht welke verordeningen van de gemeente Echt-Susteren opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Vervolgens is er getoetst of de activiteiten uit de verordeningen die opgenomen dienen te worden in het omgevingsplan gedereguleerd kunnen worden. Uit het onderzoek zijn conclusies en aanbevelingen naar voren gekomen die de gemeente Echt-Susteren kan gebruiken bij het opstellen van het omgevingsplan.

Lijst van afkortingen

Activiteitenbesluit	Activiteitenbesluit milieubeheer
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBL	Besluit bouwwerken leefomgeving
BGB	Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen
B&W	Burgemeester en wethouders
MER	Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen
MvT	Memorie van Toelichting
Ow	Omgevingswet
TvO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
VAR	Verordening aansluitvoorwaarden riolering
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

1. Inleiding

De Omgevingswet, die in 2021 in werking treedt, is de basis voor het nieuwe stelsel van regelgeving voor de fysieke leefomgeving.¹ Alle regels omtrent de fysieke leefomgeving zullen gebundeld worden.² Het huidige omgevingsrecht, dat gekenmerkt wordt door een grote hoeveelheid wet- en regelgeving, moet toegankelijker en eenvoudiger worden voor zowel de burger als de overheid. Volgens de wetgever verwacht de samenleving een overheid die snel kan reageren op initiatieven van burgers en bedrijven zonder daarbij geconfronteerd te worden met tegenstrijdige regels en procedures die lang duren en ingewikkeld zijn. Tegelijkertijd wordt van de overheid verwacht dat zij zorgt voor voldoende rechtsbescherming en voor bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.³ De nieuwe wet moet leiden tot het efficiënter bereiken van doelen voor de leefomgeving en tot vermindering van lasten voor burgers, bedrijven en overheden. Het gedachtegoed achter de Omgevingswet is dat meer vrijheid maar ook verantwoordelijkheid wordt geplaatst bij de samenleving.⁴ Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.⁵

Probleembeschrijving

De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De gemeenten staan aan de basis om hier zorg voor te dragen. De invoering van de Omgevingswet zal dan ook grote gevolgen hebben voor het stelsel van regels binnen de gemeenten op het gebied van de fysieke leefomgeving.⁶

Het omgevingsplan zal het bestemmingsplan vervangen. Art. 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) bepaalt dat bestemmingsplannen dienen voor een goede ruimtelijke ordening.⁷ Het omgevingsplan heeft echter een ruimere strekking; de fysieke leefomgeving zoals gedefinieerd in art. 1.2 van de Omgevingswet (hierna: Ow). In art. 2.4 Ow is verder bepaald dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. De fysieke leefomgeving betreft de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving, ex art. 1.2 Ow.⁸ Momenteel worden veel activiteiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in gemeentelijke verordeningen gereguleerd. De verplichting dat straks alle regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan opgenomen dienen te worden, strekt dus ook tot regels over de fysieke leefomgeving die momenteel bij of krachtens verordeningen geregeld zijn. Voorbeelden hiervan zijn verschillende verboden behoudens vergunning (bijvoorbeeld de bouw- of kapvergunning) of algemene regels over terrassen en parkeerplaatsen. Ook het aanwijzen van bepaalde gebieden waar bepaalde activiteiten wel of juist niet zijn toegestaan hoort hierbij.⁹ Waar nu gemeentelijke regelgeving inzake de fysieke leefomgeving verspreid is over meerdere beleidsdocumenten wordt dit met de komst van de Omgevingswet dus samengevoegd in een omgevingsplan. Beleidsregels zullen opgaan in de omgevingsvisie.¹⁰

¹ 'De Omgevingswet uitgelegd', *Aan de slag met de Omgevingswet*, Aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/.

² *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 5-6 (MvT).

³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 13 (MvT).

⁴ 'De Omgevingswet', *Aan de slag met de Omgevingswet*, Aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *de omgevingswet*).

⁵ 'Uitgangspunten en doel van de wet', *Aan de slag met de Omgevingswet*, Aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *uitgangspunten en doel van de wet*).

⁶ 'Taken en bevoegdheden', *Aan de slag met de Omgevingswet*, Aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *taken en bevoegdheden*).

⁷ Boeve & Groothuijs 2013, p. 225.

⁸ 'Omgevingswet', *Overheid*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-156.html>.

⁹ 'Omgevingsplan: reikwijdte en vergunningenstelsels', *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* juni 2016, vng.nl/files/vng/20160615-omgevingsplan-reikwijdte.pdf.

¹⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 115 (MvT).

In het huidige omgevingsrecht ontstaan er knelpunten. Deze kunnen ontstaan doordat een specifieke regel niet samengaat met een initiatief van de burger of door de samenloop van regelgeving. De knelpunten zijn meestal geen gevolg van het wettelijke stelsel. Het heeft vooral te maken met keuzes die gemaakt worden bij uitvoeringsregelgeving op Rijksniveau en/of decentrale regelgeving. Een voorbeeld hiervan is dat er in gemeentelijke verordening vergunningen worden vereist waar algemene regels volstaan.¹¹ Denk aan een kapverordening waarin momenteel een vergunning vereist is om een boom te kappen. Het kan zo zijn dat er naar aanleiding van interviews met medewerkers van de Omgevingsdienst¹² of beleidsmedewerkers¹³ wordt geconcludeerd dat de vergunning in bepaalde gevallen bijna altijd verleend wordt. De vraag is dan of er ook volstaan kan worden met een meldingsplicht of algemene regel. Door de vergunningplicht om te zetten in een lichter reguleringsinstrument wordt het omgevingsrecht toegankelijker en eenvoudiger voor zowel de burger als overheid. Een andere overweging is bijvoorbeeld de constatering dat nooit gehandhaafd wordt op regel x. Als dit het geval is vervalt ook de noodzaak van de regel.¹⁴

Er zijn verschillende juridische instrumenten voor de regulering van activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.¹⁵ De reguleringsinstrumenten zijn: de vergunningplicht, de meldingsplicht of algemene regels. Hierbij is het vergunningsstelsel de uiterste vorm voor het sturen van activiteiten en de algemene regels de minste vorm. In het midden staat de meldingsplicht.¹⁶ Met de Omgevingswet beoogt de wetgever deregulering waardoor er meer vrijheid bij de samenleving komt te liggen. Er dient dus als het ware een verschuiving plaats te vinden van de vergunningplicht naar algemene regels, met als inliggende variant de meldingsplicht.¹⁷

In de consultatieversie¹⁸ van de invoering van de Omgevingswet is art. 2.7 Ow¹⁹ zodanig aangepast dat er bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) een driedeling in regels over de fysieke leefomgeving opgesteld kan worden. Het gaat dan om regels die in het omgevingsplan (1) opgenomen moeten worden, opgenomen (2) kunnen worden en regels die daar (3) niet in het omgevingsplan opgenomen mogen worden.²⁰ Gelet op het grote aantal regelingen dat nu op gemeentelijk niveau geldt, is het integreren van gemeentelijke regels in het omgevingsplan de grootste uitdaging, aldus de wetgever.²¹ Aangezien in dit rapport niet de gemeentelijke regels centraal staan, maar juist de (regels over activiteiten in) verordeningen, zal per verordening gekeken worden of deze opgenomen moet worden in het omgevingsplan. Vervolgens wordt er getoetst of de regels over activiteiten in deze verordeningen vatbaar zijn voor deregulering. Slechts de toestemmingen die in de verordeningen staan zullen getoetst worden. Met toestemmingen wordt bedoeld vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen (middels algemene regels) en meldingsplichten. De verordeningen waar enkel (procedurele/informatieve) regels of verbod- gebodsbepalingen instaan, worden niet

¹¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 14 (MvT).*

¹² Indien er gesproken wordt over "de Omgevingsdienst" wordt daarmee bedoeld op de Omgevingsdienst MER.

¹³ Indien er gesproken wordt over "beleidsmedewerkers" wordt daarmee bedoeld op beleidsmedewerkers van de gemeente Echt-Susteren.

¹⁴ Nijs & Tijssen 2016, p. 71.

¹⁵ Boeve & Groothuijse 2013, p. 190.

¹⁶ Boeve & Groothuijse 2013, p. 194-195.

¹⁷ 'De Omgevingswet', *Aan de slag met de Omgevingswet*, Aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op de *omgevingswet*).

¹⁸ 'Invoering Omgevingswet', *Internetconsultatie* 5 januari 2017, internetconsultatie.nl/invoering_omgevingswet/details.

¹⁹ Indien er gesproken wordt over art. 2.7 Ow wordt daarmee de aangepaste versie bedoeld die is opgenomen in de invoeringswet omgevingswet.

²⁰ 'Omgevingsplan: reikwijdte en vergunningenstelsels', *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* juni 2016, vng.nl/files/vng/20160615-omgevingsplan-reikwijdte.pdf.

²¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 92 (MvT).*

getoetst. Door middel van dit onderzoeksrapport zullen er aanbevelingen worden gegeven aan de gemeenteraad van Echt-Susteren over welke regels over activiteiten, die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan, gedereguleerd kunnen worden. Op deze manier wordt het omgevingsrecht toegankelijker en eenvoudiger voor zowel overheid als burger. Voor dit onderzoek zullen onder andere medewerkers van de Omgevingsdienst en beleidsmedewerkers worden geïnterviewd.

Centrale vraag

“Welke aanbevelingen zijn te geven aan de gemeenteraad van Echt-Susteren over het dereguleren van regels over activiteiten uit de gemeentelijke verordeningen die op moeten gaan in het omgevingsplan, gelet op een analyse van de bedoeling van de wetgever, de relevante literatuur en de wensen en behoeften van medewerkers van de Omgevingsdienst MER en beleidsmedewerkers van de gemeente Echt-Susteren?”

Deelvragen

1. Wat houdt het omgevingsplan, dat geïntroduceerd wordt met de Omgevingswet, in?
2. Wat is de reikwijdte van het omgevingsplan?
3. Wat zijn de huidige criteria voor het al dan niet opnemen van gemeentelijke regels in het omgevingsplan?
4. Wat houdt regulering en deregulering in?
5. Welke regels over activiteiten uit verordeningen, van de gemeente Echt-Susteren die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan, lenen zich voor deregulering?

Doelstelling

Op 28 mei 2018 wordt aan de gemeenteraad van Echt-Susteren een onderzoeksrapport opgeleverd met daarin de bevindingen van het onderzoek. Het onderzoeksrapport zal weergeven hoe regels over activiteiten uit de gemeentelijke verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving gedereguleerd kunnen worden in het aankomende omgevingsplan, gelet op een analyse van de bedoeling van de wetgever, de relevante literatuur en de wensen en behoeften van medewerkers van de Omgevingsdienst en beleidsmedewerkers.

Onderzoeksstrategieën

Er zal gedurende dit onderzoek gebruik worden gemaakt van twee onderzoeksstrategieën. De middelen die voor het onderzoek van het recht ingezet worden, zullen bestaan uit het analyseren, vergelijken en interpreteren van rechtsbronnen- en literatuur. De rechtsbronnen die onderzocht en geraadpleegd zullen worden, bestaan onder andere uit: de Omgevingswet, Memorie van Toelichting en andere kamerstukken. Ter ondersteuning en diepgang zal er vakliteratuur gebruikt worden, zoals ‘De Omgevingswet toegelicht’ van Tijssen e.a. en ‘Werken in de geest van de Omgevingswet’ van Brugman e.a. Tot slot zullen er verschillende rapporten geanalyseerd worden.²²

Wanneer het duidelijk is wat het juridische kader van het omgevingsplan (en Omgevingswet) inhoudt, zal er een praktijkonderzoek plaatsvinden. Voor het onderzoek naar de praktijk is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Het gaat namelijk niet om het verzamelen van meetbare gegevens, maar om het begrijpen van een gebeurtenis, een situatie, een proces en een verandering. Alle verordeningen van de gemeente Echt-Susteren worden onderzocht, zodat er aangegeven kan worden welke verordeningen al dan niet in het omgevingsplan

²² Van Schaaijk 2011, p. 78.

opgenomen moeten worden. Van de regels over activiteiten in de verordeningen die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan, wordt vervolgens onderzocht of deze gedereguleerd kunnen worden. Aan de hand van interviews zal de mogelijkheid tot deregulering geanalyseerd worden.²³

Methodische verantwoording

Een methode geeft aan hoe je uit de bronnen op een valide systematische wijze de gewenste data of inzichten tevoorschijn kunt halen. Er zal per deelvraag aangegeven worden welke methode er gebruikt zal worden.²⁴

Voor het beantwoorden van deelvraag 1 zal de methode inhoudsanalyse worden toegepast. Er zal gebruik worden gemaakt van bestaand materiaal, zoals de Omgevingswet, het boek 'De Omgevingswet toegelicht' van Tijssen e.a. en internetbronnen. Uit de grote hoeveelheid informatie die in het bestaande materiaal gevonden wordt, zal de relevante informatie worden geselecteerd. Aan de hand van de literatuur en artikelen zullen de meningen van verschillende auteurs tegenover elkaar worden gezet.

Om deelvraag 2 te kunnen beantwoorden zal ook een inhoudsanalyse plaatsvinden van zowel de Omgevingswet, kamerstukken en het boek 'Werken in de geest van de Omgevingswet' van Brugman e.a. Vervolgens zal de theorie worden toegepast op de praktijk.

Voor een antwoord op deelvraag 3 worden er naast de bovengenoemde bronnen ook rapporten gebruikt, zoals de inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dit is een actueel rapport waarin er duidelijkheid wordt gegeven over welke regels al dan niet in het omgevingsplan opgenomen dienen te worden.

Deelvraag 4 zal voornamelijk bestaan uit een inhoudsanalyse van de relevante literatuur. De boeken die onder andere geraadpleegd worden, zijn: 'Omgevingsrecht' van Boeve e.a. en 'De Omgevingswet toegelicht' van Tijssen e.a.

Een antwoord op deelvraag 5 wordt geformuleerd aan de hand van een praktijkonderzoek door middel van interviews. Medewerkers van de Omgevingsdienst en beleidsmedewerkers worden geïnterviewd, zodat geanalyseerd kan worden welke regels over activiteiten gedereguleerd kunnen worden.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport zal een antwoord geven op de vraag wat het omgevingsplan inhoudt. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de reikwijdte van het omgevingsplan toegelicht. Welke verordeningen van de gemeente Echt-Susteren onder deze reikwijdte vallen, is ook terug te vinden in dit hoofdstuk. Als het duidelijk is welke verordeningen onder deze reikwijdte vallen, wordt er in hoofdstuk 4 aangegeven welke van deze verordeningen al dan niet opgenomen mogen worden in het omgevingsplan. Dit wordt vastgesteld aan de hand van de tot op heden bekende criteria. Aangezien de doelstelling van de Omgevingswet deregulering is, is het van belang dat er in hoofdstuk 5 wordt besproken wat regulering en deregulering inhoudt. Zodra dat duidelijk is wordt er in hoofdstuk 6 aangegeven welke regels over activiteiten in de verordeningen, die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan, gedereguleerd kunnen worden. Tot slot worden er in het laatste hoofdstuk conclusies en aanbevelingen gegeven aan de gemeenteraad van Echt-Susteren over het dereguleren van regels over activiteiten in het aankomende omgevingsplan.

²³ Van Schaaijk 2011, p. 79.

²⁴ Van Schaaijk 2011, p. 88.

2. Het omgevingsplan in de Omgevingswet

De resultaten van dit onderzoeksrapport hebben betrekking op het omgevingsplan, dat geïntroduceerd wordt met de Omgevingswet. Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, zal dus eerst toegelicht moeten worden wat de Omgevingswet en het omgevingsplan inhouden. Allereerst zal de Omgevingswet besproken worden. Daarna zal het omgevingsplan worden toegelicht. De veranderingen en overeenkomsten zullen onder andere worden behandeld. Tot slot wordt de verhouding tussen de verordeningen en het omgevingsplan besproken.

2.1 De Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet zal er veel veranderen in het omgevingsrecht. Het is belangrijk dat de overheid nu al begint met voorbereiden, zodat de wet in 2021 goed in kan gaan.²⁵

De Omgevingswet onderscheidt vier verbeterdoelen:

- Vergroten van de afwegingsruimte om lokaal te besluiten;
- Initiatieven beter van de grond laten komen door inzichtelijkheid wat wel en niet mag;
- Snellere besluitvorming met beter resultaat;
- Samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving fysieke leefomgeving.²⁶

De invoering van de Omgevingswet zal het omgevingsrecht makkelijker maken. Dit gebeurt onder andere door alle regelingen samen te voegen in een Omgevingswet. Wat de Omgevingswet Nederland oplevert is:

- van 26 wetten naar één Omgevingswet;
- van 5000 wetsartikelen naar 350 wetsartikelen;
- van 120 ministeriële regelingen naar 10;
- van 120 AMvB's naar 4;
- één wet voor de fysieke leefomgeving;
- van meerdere bestemmingsplannen naar één omgevingsplan.²⁷

Met de Omgevingswet worden zes kerninstrumenten geïntroduceerd voor het benutten en beschermen van de leefomgeving: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene Rijksregels voor activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De decentrale regels staan in het gemeentelijke omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening.²⁸

De centraal gestelde instrumenten van de gemeente zijn: omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsvergunning.²⁹ Hierbij kan het omgevingsplan vergeleken worden met het bestemmingsplan en de omgevingsvisie met de structuurvisie. Het verschil is dat het bestemmingsplan/de structuurvisie smaller is dan het omgevingsplan/omgevingsvisie. Het bestemmingsplan/de structuurvisie beperken zich tot de ruimtelijke ordening en het omgevingsplan/omgevingsvisie worden aangestuurd door het veel bredere begrip van de fysieke leefomgeving waarvan de ruimtelijke ordening onderdeel uitmaakt. In de Wro is de relatie tussen de structuurvisie en bestemmingsplannen vaak zwak. De relatie tussen het omgevingsplan en de omgevingsvisie is echter noodzakelijk om de juiste normen in het omgevingsplan te kunnen stellen. Bij zowel het opstellen van de omgevingsvisie als het

²⁵ 'Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', *Rijksoverheid*, rijksoverheid.nl (zoek op *nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*).

²⁶ Nijs & Tijssen 2016, p. 7.

²⁷ 'Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', *Rijksoverheid*, rijksoverheid.nl (zoek op *nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*).

²⁸ 'De Omgevingswet', *Rijksoverheid*, omgevingswetportaal.nl (zoek op *de Omgevingswet*).

²⁹ Nijs & Tijssen 2016, p. 12.

omgevingsplan dienen de burgers te worden betrokken.³⁰ Er zal in dit onderzoeksrapport niet verder in worden gegaan op de omgevingsvisie of de omgevingsvergunning.

2.2 Het omgevingsplan

Het omgevingsplan zal (op gemeentelijke niveau) de grootste verandering zijn.³¹ Alle regels omtrent de fysieke leefomgeving dienen op te gaan in het omgevingsplan. Deze regels worden momenteel in verschillende documenten geregeld zoals bestemmingsplannen en verordeningen.³² In deze paragraaf zal toegelicht worden wat de veranderingen en overeenkomsten zijn tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan.

2.2.1 Veranderingen en overeenkomsten

Conform art. 2.4. Ow is het omgevingsplan gericht op de gehele fysieke leefomgeving. Dit maakt het omgevingsplan omvangrijker dan het bestemmingsplan.³³ Om een goed beeld te creëren van wat nou precies het verschil is tussen een bestemmingsplan en een omgevingsplan is er een tabel toegevoegd in **bijlage 1**. In deze tabel is terug te zien dat het omgevingsplan een samenhangende benadering stimuleert, ruimte biedt voor initiatieven, flexibel is in het type regels dat opgenomen kan worden en de kwaliteit van de leefomgeving waarborgt.³⁴

De bestemmingsplannen zijn de belangrijkste documenten waarin momenteel regels over de fysieke leefomgeving staan. Daarnaast zijn er nog diverse gemeentelijke verordeningen waarvan de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) de bekendste is. Door deze verspreiding over verschillende documenten spreken regels elkaar tegen. Aan deze verspreiding van regels maakt de Omgevingswet een einde door deze regels in één document samen te voegen: het omgevingsplan.³⁵

Doelvoorschriften en gebodsbepalingen

In het omgevingsplan kunnen doelvoorschriften worden opgenomen. In deze voorschriften wordt een bepaald te bereiken doel voorgeschreven, zonder voor te schrijven op welke wijze dat doel dient te worden bereikt. Er worden dus geen concrete cijfers voorgeschreven waaraan moet worden voldaan, maar bedoelingen. Dit geeft de initiatiefnemer de mogelijkheid om de voor hem meest geschikte maatregelen toe te passen om het doel te bereiken. Hierdoor bestaat er ruimte voor maatwerk en innovatie.³⁶ Aan een doelvoorschrift kan een beleidsregel worden gekoppeld die de bedoeling concreter maakt. Bijvoorbeeld een beleidsregel die duidelijk maakt wat 'voldoende parkeerruimte' eigenlijk is. Die beleidsregel is snel aan te passen. In ieder geval sneller dan een regel in een omgevingsplan.³⁷

Tevens zijn eventuele gebodsbepalingen een nieuw element in het omgevingsplan. In het bestemmingsplan zijn er geen geboden opgenomen. Een bestemmingsplan kan een eigenaar namelijk niet dwingen om een bepaalde bestemming te realiseren. Er kunnen alleen activiteiten worden verboden via verbodsbepalingen of toegestaan worden via voorwaardelijke verplichtingen. In het omgevingsplan kan een gemeente wel bepaalde activiteiten afdwingen door een eigenaar via de regels op te dragen iets te realiseren. Brugman merkt op dat in de praktijk zal moeten blijken in hoeverre dit kan en waartoe dit gaat leiden. Dit zal volgens hem door de rechter moeten worden afgebakend.³⁸

³⁰ '(Een andere kijk op) De Omgevingsvisie', *Burowaalbrug* 8 september 2017, burowaalbrug.nl (zoek op *omgevingswet*, *omgevingsplan*).

³¹ Nijs & Tijssen 2016, p. 5.

³² 'Omgevingsplan: wat verandert er?', *Geodan Vergunningchecker* 29 december 2016, <http://www.vergunningcheckerprogeodan.nl/omgevingsplan-wat-verandert-er/>.

³³ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 5.

³⁴ Nijs & Tijssen 2016, p. 70/71.

³⁵ Nijs & Tijssen 2016, p. 71.

³⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 269 (MvT).

³⁷ Brugman e.a. 2017, p. 55.

³⁸ Brugman e.a. 2017, p. 55.

Globaal en flexibel

Het is de bedoeling dat het toekomstige omgevingsplan beter op de veranderingen in de samenleving inspeelt. De wetgever is van mening dat dit mogelijk kan worden gemaakt indien het omgevingsplan meer globaal en flexibel wordt vormgegeven. Met globaal wordt bedoeld dat de gedetailleerde regelingen worden losgelaten en meerdere mogelijkheden geaccepteerd worden.³⁹ Welke veranderingen er in de toekomst plaatsvinden, is van tevoren niet precies bekend. Dit hangt af van de invulling die initiatiefnemers⁴⁰ en eigenaren daaraan zullen geven.⁴¹ Van Angeren is kritisch over de realiseerbaarheid van meer globale plannen in een complexe omgeving met een groot aantal belangen. Deze gedachte is in de toelichting op de Omgevingswet nog niet uitgebreid uitgewerkt. Van Angeren acht een verdere uitwerking noodzakelijk.⁴²

Flexibiliteit in het omgevingsplan betekent dat er soepel kan worden omgegaan met regels of dat er van regels kan worden afgeweken met een later besluit.⁴³ Brugman maakt een onderscheid in binnenplanse flexibiliteit en buitenplanse flexibiliteit. Van binnenplanse flexibiliteit is sprake wanneer regels breed zijn geformuleerd waardoor de activiteit binnen het plan valt. Van buitenplanse flexibiliteit is sprake als er aparte besluiten worden genomen voor projecten die afwijken van het omgevingsplan. Het kan dan gaan om besluiten die direct het omgevingsplan wijzigen zoals een projectbesluit van het Rijk of een wijzigingsbesluit omgevingsplan van de gemeente. Daarnaast kan het ook gaan om besluiten waarmee van het omgevingsplan kan worden afgeweken zonder dat daarmee het plan is gewijzigd. Dit laatste gebeurt middels een omgevingsvergunning.⁴⁴ De flexibiliteitsmogelijkheden zijn echter niet nieuw. De huidige Wro maakt het namelijk mogelijk dat in bestemmingsplannen bevoegdheden worden opgenomen om deze plannen uit te werken, te wijzigen, nadere eisen te stellen of om een omgevingsvergunning te verlenen. Binnenplanse mogelijkheden of af te wijken mogelijkheden, komen nu voor in maatwerkregels en maatwerkvoorschriften in het kader van de Wet milieubeheer. De buitenplanse flexibiliteit kent de Wro in de vorm van besluiten waarmee kan worden afgeweken van het bestemmingsplan, zoals de herzieningsmogelijkheden van het bestemmingsplan (postzegelbestemmingsplannen). Daarnaast kent het huidige recht dergelijke flexibiliteit in de vorm van het projectuitvoeringsbesluit en de experimentenregeling van de crisis en herstelwet.⁴⁵

Rechtszekerheid

Er zit natuurlijk wel een keerzijde aan de globaliteit en flexibiliteit. Er bestaat namelijk meer onzekerheid, omdat het eindresultaat op voorhand niet duidelijk is. Van Angeren merkt op dat er aandacht zal moeten worden besteed aan de rechtszekerheid.⁴⁶ Er zijn in de praktijk verschillende situaties die je van elkaar kan onderscheiden. Deze variëren van veel rechtszekerheid en weinig flexibiliteit tot weinig rechtszekerheid en veel flexibiliteit. Bij flexibiliteit zal er pas zekerheid ontstaan wanneer er concreet een besluit wordt genomen dat bepaalt hoe met de fysieke leefomgeving zal worden omgegaan en welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan. Voor dat besluit bestaat een aparte procedure waartegen bezwaar en/of beroep openstaat. Pas nadat de rechter hierover een uitspraak heeft gedaan, wordt de zekerheid, over welke activiteiten al dan niet zijn toegestaan, daadwerkelijk gewaarborgd. Dit is dus een nadeel van flexibiliteit. Met de komst van de Omgevingswet wordt de inhoudelijke zekerheid als het ware ingewisseld voor de procedurele zekerheid. Hoeveel zekerheid deze procedurele rechtszekerheid biedt, is

³⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 276 (MvT).

⁴⁰ Onder initiatiefnemers wordt verstaan: burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen.

⁴¹ Brugman e.a. 2017, p. 56.

⁴² Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 16.

⁴³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 39 (MvT).

⁴⁴ Brugman e.a. 2017, p. 56.

⁴⁵ Brugman e.a. 2017, p. 57.

⁴⁶ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 16.

maar de vraag. Als er regels gelden waarvan steeds wordt afgeweken omdat de dynamiek van de samenleving erg groot is, bestaat er evenmin rechtszekerheid. Bovendien weet een burger evenmin waar hij aan toe is als de regels heel globaal zijn en van alles mogelijk maken. Het is daarom van belang om bij de procedure voor het concrete besluit de belangen van derden heel serieus te nemen. Dat kan door in een vroeg stadium met burgerparticipatie te werken: voorafgaand aan de aanvraag of tijdens de ideeënfase. Ook kan het werken met doelvoorschriften waarbij de beoogde kwaliteit voorop staat, op voorhand enige zekerheid bieden.⁴⁷

Globaliteit en flexibiliteit hebben dus tot gevolg dat er pas (enige mate van) rechtszekerheid is bij het nemen van concrete besluiten. Voor omwonenden kan dat soms onprettig zijn. Globaliteit betekent dat wat de regels toestaat achteraf niet geweigerd kan worden. Zelfs niet als de omgevingsvisie of de toelichting bij het omgevingsplan een andere richting aangeven. Misschien is flexibiliteit achteraf daarom beter dan globaliteit vooraf. Het nadeel hiervan is echter wel dat er dan toch weer veel aparte besluiten nodig zijn, waardoor het omgevingsplan sneller veroudert.⁴⁸

Rechtsbescherming

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de rechtsbescherming beleidsneutraal over gaat. Daarbij is het de bedoeling dat de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zo min mogelijk wordt aangevuld of dat hiervan wordt afgeweken met de Omgevingswet. Toch zullen er binnen het stelsel van de rechtsbescherming wel verschuivingen plaatsvinden van de uitgebreide naar de reguliere procedure van de Awb. Dit is een ontwikkeling die al veel langer gaande is. Een voorbeeld hiervan is de in de laatste jaren gegroeide kruimellijst van art. 4 bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.⁴⁹

De voorbereiding van het omgevingsplan, het informele voortraject van burger-overheidsparticipatie niet meegerekend, vindt plaats met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 Awb, ex art. 16.30 Ow. Daarmee verschilt de voorbereiding van het omgevingsplan niet met die van het bestemmingsplan. Een verschil is wel dat het niet meer verplicht is om bij het opstellen van het omgevingsplan vooroverleg te voeren met betrokken bestuursorganen.⁵⁰

Art. 16.30 lid 2 bepaalt dat op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan art. 3:1 lid 1 onder b Awb en 139 Gemeentewet niet van toepassing zijn. Deze artikelen hebben beide betrekking op besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Volgens Van Angeren moet hieruit worden afgeleid dat de wetgever een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan in beginsel aanmerkt als een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift.⁵¹ Deze constatering is opvallend aangezien belanghebbenden tegen elk besluit omtrent het omgevingsplan rechtstreeks beroep kunnen instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁵² Dit zou betekenen dat dit afwijkt van appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften in de Awb, omdat er normaal gesproken geen beroep openstaat tegen algemeen verbindende voorschriften, ex art. 8:3 lid 1 onder a Awb.

Bovendien is het opmerkelijk dat het gehele omgevingsplan appellabel wordt. Dit houdt in dat alle regels in het omgevingsplan appellabel zijn en van al die regels kan worden afgeweken door middel van een omgevingsvergunning. Hieronder vallen ook het deel van de regels van het omgevingsplan die voor de Omgevingswet in APV's werden neergelegd. Ook hiervoor geldt er dus een afwijking van de normale procedure die voor een algemeen verbindend voorschrift geldt volgens de Awb. Van Angeren merkt op dat

⁴⁷ Brugman e.a. 2017, p. 57.

⁴⁸ Brugman e.a. 2017, p. 59.

⁴⁹ Nijs & Tijssen 2016, p. 67.

⁵⁰ Nijs & Tijssen 2016, p. 67.

⁵¹ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 3, p. 67.

⁵² *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, 12, p. 163.

het interessant wordt hoe de bestuursrechter zal omgaan met het feit dat tegen algemeen verbindende voorschriften in omgevingsplannen wel beroep openstaat.⁵³

Het ontwerp omgevingsplan wordt gedurende zes weken ter inzage gelegd. Een ieder kan zijn zienswijzen hiertegen indienen.⁵⁴ Dit geldt ook voor een besluit van Gedeputeerde Staten dat een onderdeel van het omgevingsplan hiervan geen deel meer uitmaakt. Onder de Wro wordt dit een reactieve aanwijzing genoemd.⁵⁵ Onder de Omgevingswet krijgt dit een andere benaming: de bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan ex art. 16.20. Deze bevoegdheid van de Gedeputeerde Staten blijft beperkt tot de regels betreffende een evenwichtige toedeling van functies aan locaties: de verplichte regels conform art. 4.2 Ow.⁵⁶

Van Angeren stelt dat de consequentie van één omgevingsplan is dat als de gemeenteraad voor een deel van het grondgebied de functie of regels wijzigt, dit een partiële actualisering van het gehele omgevingsplan is. Er kan namelijk geen nieuw omgevingsplan voor een deelgebied komen. In het kader van de rechtsbescherming is het de vraag of bij zo'n partiële actualisering van het omgevingsplan het gehele plan weer vatbaar is voor beroep of slechts de partiële actualisering.⁵⁷ Naar aanleiding van verschillende vragen van fractieleden heeft de regering antwoord gegeven op deze vraag. Gelet op de reikwijdte van het omgevingsplan zou het niet werkbaar zijn als bij elke aanpassing van het omgevingsplan, alle regels uit het omgevingsplan weer opnieuw in aanmerking zouden komen voor beroep. Alleen de inhoud van het betrokken vaststellingsbesluit is voor beroep vatbaar. De ongewijzigde delen van het omgevingsplan, die dus ook geen deel uitmaken van de in het vaststellingsbesluit opgenomen wijzigingen, zijn niet vatbaar voor beroep.⁵⁸ Van Angeren vindt de stelling van de regering geen overtuigend juridisch argument. In feite is de stelling van de regering dat een gedeeltelijke wijziging van het omgevingsplan geen wijziging van het gehele omgevingsplan met zich meebrengt, maar slechts voor dat bepaalde gedeelte. Een andere visie is dat met het wijzigen van het plan het gehele plan wordt ingetrokken en vervangen door een nieuw plan, aldus Van Angeren.⁵⁹ Uit jurisprudentie⁶⁰ blijkt dat een herhaald besluit geen rechtsgevolg heeft. Dit betekent dat betoogd kan worden dat de ongewijzigde gedeelten, gelden als een herhaald besluit en dus in beginsel geen rechtsgevolg hebben. Hierdoor staat er geen beroep open. Tegen die onderdelen zou dan wel beroep openstaan in het geval een belanghebbende gemotiveerd kan betogen dat ten onrechte bepaalde onderdelen van het omgevingsplan niet gewijzigd zijn, terwijl dat gelet op de gedeeltelijke wijziging wel had gemoeten.⁶¹

Ook Nijman is kritisch over de stelling van de regering. Volgens haar zou de beperking van het beroepsrecht tot wijzigingen van het omgevingsplan kunnen leiden tot rechtsongelijkheid. De Raad van State illustreert dit met het volgende voorbeeld. Als iemand ten opzichte van het vorige omgevingsplan extra uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen en hij deze nog te beperkt vindt, kan hij daartegen in beroep gaan. Terwijl degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan helemaal geen uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, hiertegen niet in beroep kan gaan. Volgens Nijman hangt de juistheid van deze conclusie af van de exacte formulering van

⁵³ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 3, p. 68.

⁵⁴ Nijman, *TvO* 2016, nr. 1/2, p. 34.

⁵⁵ Boeve & Groothuise 2013, p. 252.

⁵⁶ Nijs & Tijssen 2016, p. 68.

⁵⁷ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 6.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, 12, p. 163.

⁵⁹ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 6.

⁶⁰ ABRvS 18 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3213.

ABRvS 20 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4829.

ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0586.

⁶¹ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 6.

de wetsebepaling en of beroep openstaat tegen wijzigingen of gewijzigde onderdelen. Stel dat twee ondernemers allebei 20 procent willen uitbreiden. De een krijgt 10 procent toegewezen en de ander 0. Voor deze laatste geldt dat hij geen beroep kan instellen tegen het omgevingsplan. De vraag is of de ander dat wel kan doen voor de 10 procent die hij niet heeft gekregen. Voor die laatste 10 procent is het omgevingsplan niet gewijzigd, waardoor hij bij strikte formulering geen beroep hiertegen kan instellen. Een strikte formulering zorgt voor dusdanig ingewikkelde en onredelijke situaties dat een beperking tot 'gewijzigde onderdelen' de voorkeur verdient, aldus Nijman. Ook dan is een duidelijke afbakening van belang, onder andere voor de term 'onderdeel'.⁶²

Toedeling van functies aan locaties

Met het bestemmingsplan wordt er voor een grond een bepaalde bestemming aangewezen, ex art. 3.1. Wro.⁶³ Dit verschilt met het omgevingsplan deze bevat op grond van art. 4.2. lid 1 Ow namelijk een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. De keuze vloeit niet alleen voort uit de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet maar ook uit de noodzaak om een eenduidig begrip te gebruiken voor inhoudelijk gelijksoortige besluiten van andere overheden dan de gemeenten. De begripsvernieuwing is mede bedoeld om los te komen van het strakke planologische begrippenkader van art. 3.1 Wro, zoals bestemming, goede ruimtelijke ordening en gebruik van gronden en bouwwerken. Voor een goede toepassing en werking van de Omgevingswet heeft het huidige planologische begrippenkader een te beperkt toepassingsbereik om de fysieke leefomgeving integraal te beschermen en te ontwikkelen. De toedeling van functies zal niet meer alleen bestaan vanuit een ruimtelijke ordeningsperspectief maar ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving. Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wro is niet meer toereikend genoeg voor de Omgevingswet en is daarom vervangen door: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁶⁴

Bij het vinden van een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving speelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een belangrijke rol. Met het toedelen van functies aan locaties geeft de gemeenteraad aan welke functies die locaties hebben en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend. Het begrip functie heeft een algemene betekenis. Het is het gebruiksdoel dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft. Elke functietoekenning heeft tenminste twee essentiële kenmerken: functiekenmerken en locatiekenmerken. De functiekenmerken drukken een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid uit. Een voorbeeld daarvan is de toekenning van de functie monument. Deze ziet op de bijzondere en te beschermen status van dat object, waarbij uit de regels die daarvoor zijn gesteld beperkingen kunnen voortvloeien voor het gebruik of het wijzigen daarvan.⁶⁵ De term locatie is een ruimtelijke begrip dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aangeeft. De locatie kan een punt, perceel, plaats, gebied, bouwwerk of een ander object omvatten. In omvang kan een locatie heel verschillend zijn. Doordat de locatie wordt begrensd door middel van een geometrische plaatsbepaling, bestaat er de mogelijkheid om de locatie driedimensionaal te begrenzen. Locaties kunnen dus naast, maar ook boven elkaar liggen. Er kan per dimensie een andere functie worden toegedeeld. Dit leidt tot beperkingen aan het gebruik van de andere dimensies. Aan een locatie kunnen ook meerdere functies worden toegekend. De functies wonen en werken kunnen dus op één locatie van toepassing zijn.⁶⁶

⁶² Nijman, *TvO* 2016, nr. 1/2, p. 36.

⁶³ Boeve & Groothuijse 2013, p. 225.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 139 (MvT).

⁶⁵ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 13.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 137 (MvT).

Volgens de wetgever heeft het begrip functie een brede betekenis. Breder dan het begrip “bestemming” dat momenteel wordt gehanteerd om functies van gronden aan te duiden in bestemmingsplannen. Zo wordt ook een te beschermen object (dat waardevol is) een functie genoemd.⁶⁷ Anderzijds stelt de wetgever dat het toedelen van functies vergelijkbaar blijft met het aanwijzen van bestemmingen van gronden en daarbij geven van regels. Tevens blijft het mogelijk om de functies toe te delen vanuit een ruimtelijk perspectief zoals de functies detailhandel, wonen, kantoor, bedrijven en natuur.⁶⁸

2.3 Verordeningen in het omgevingsplan

Het is de bedoeling dat op de datum van de inwerkingtreding van de Omgevingswet gemeenten over een omgevingsplan beschikken. Het in de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen overgangsrecht bepaald dat de op dat moment geldende bestemmingsplannen, beheersverordeningen en exploitatieplannen een omgevingsplan vormen. Dit omgevingsplan is dan nog niet het omgevingsplan zoals bedoeld in de Omgevingswet. Het is slechts een bestemmingsplan + beheersverordening + exploitatieplan oftewel een omgevingsplan-min (omgevingsplan minus de overige fysieke regels).⁶⁹ Lokale regels over de fysieke leefomgeving die zijn vervat in verordeningen maken op dat moment namelijk nog geen deel uit van het omgevingsplan. Binnen een in de Invoeringswet Omgevingswet op te nemen termijn zullen deze regels wel opgenomen moeten zijn in het omgevingsplan, met uitzondering van de regels die geschrapt moeten worden. Langs deze weg wordt bewerkstelligd dat het omgevingsplan alle regels over de fysieke leefomgeving omvat. Een voorbeeld is de kapverordening. Als de gemeente besluit dat kappen gereguleerd moet blijven, dan zullen de regels over het kappen opgenomen moeten worden in het omgevingsplan en is er geen bestaansgrond meer voor een zelfstandige kapverordening.⁷⁰

2.4 Tussenconclusie

Met de invoering van de Omgevingswet zal het omgevingsrecht makkelijker worden. Dit gebeurt onder andere door alle regelingen samen te voegen in een Omgevingswet. Een van de instrumenten van de Omgevingswet waarin alle regelingen worden samengevoegd, is het omgevingsplan. Op gemeentelijke niveau zal het omgevingsplan de grootste verandering zijn. Het omgevingsplan bevat regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Hiermee vervallen de bestemmingsplannen en verordeningen waarin momenteel regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Daarbij moeten er voor het gehele gebied van de gemeente functies aan locaties worden toegekend. Het is de bedoeling dat het omgevingsplan flexibel en globaal wordt vormgegeven. Dit maakt dat de rechtszekerheid afneemt. Nu het duidelijk is wat het omgevingsplan inhoudt, kan er in worden gegaan op de reikwijdte van het omgevingsplan. Dit zal in het volgende hoofdstuk besproken worden.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 138 (MvT).

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 463 (MvT).

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 12, p. 162.

⁷⁰ Nijs & Tijssen 2016, p. 63-64.

3. Reikwijdte van het omgevingsplan

Om te achterhalen welke activiteiten uit verordeningen overgeheveld moeten worden naar het omgevingsplan dient de reikwijdte van het omgevingsplan nader bestudeerd te worden. Pas als de reikwijdte van het omgevingsplan duidelijk is, kan onderzocht worden welke verordeningen van de gemeente Echt-Susteren onder deze reikwijdte vallen. Het begrip 'fysieke leefomgeving' is leidend in de Omgevingswet. In dit hoofdstuk zal daarom eerst uitgelegd worden wat dit begrip precies inhoudt. Vervolgens zullen de begrippen ruimtelijke ordening en milieu gedefinieerd worden. Tot slot zal er worden aangegeven welke verordeningen van de gemeente Echt-Susteren onder de fysieke leefomgeving vallen.

3.1 Fysieke leefomgeving

Fysieke leefomgeving is de werkingssfeer van de Omgevingswet. Art. 1.2 Ow bepaalt dat de wet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In art. 1.2 lid 2 Ow staat wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat. Dit is onder andere: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.⁷¹ Een afgebakende definitie voor het begrip 'fysieke leefomgeving' bestaat er niet.⁷² De wetgever heeft gekozen voor een niet-uitputtende opsomming van onderdelen van de fysieke leefomgeving om mogelijke rechtsvragen te voorkomen.⁷³ Een limitatieve opsomming zou de vraag kunnen oproepen of een regel in bijvoorbeeld een omgevingsplan wel verbindend is, omdat het voorwerp volgens een belanghebbende niet tot een van de genoemde onderwerpen van de fysieke leefomgeving zou behoren. Denk aan een belanghebbende die stelt dat een dode boom niet meer onder natuur valt, waardoor voor het kappen van deze boom geen omgevingsvergunning meer nodig is. Met de gekozen open formulering hoeft alleen de vraag beantwoord te worden of het gemeentebestuur redelijkerwijs tot het standpunt heeft kunnen komen dat het onderwerp behoort tot de fysieke leefomgeving.⁷⁴

Hoe de fysieke leefomgeving er precies uit ziet, hangt af van het soort gebied. In een drukke stad is er bijvoorbeeld een hele andere fysieke leefomgeving dan in een natuurgebied. Dit maakt dat voor elk gebied andere regels uit het Omgevingsrecht relevant zijn.⁷⁵

In de opsomming van wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat, zijn twee hoofdonderdelen te onderscheiden: de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving. Onder natuurlijke omgeving kan worden verstaan: cultuurlandschappen, lucht, water, bodem en natuur. Met natuur wordt in ieder geval bedoeld in het wild levende flora en fauna en hun habitats. Aangeplante bomen en andere vaste planten worden ook vaak als natuur beschouwd.

Met de gebouwde omgeving wordt een door de mens vervaardigd of geteeld object bedoeld. Dit behoort alleen tot de fysieke leefomgeving indien het bestemd is om zich meerjarig op dezelfde plaats te bevinden, zoals een standbeeld, gebouw of een woonboot. Voertuigen en gehouden dieren worden niet tot de fysieke leefomgeving gerekend. Andere wetten geven hier regels voor. De beoordeling of iets tot de fysieke leefomgeving behoort is echter altijd afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het wetsvoorstel laat aan de decentrale overheden de ruimte om in hun omgevingsplan of verordening regels op te nemen die gedeeltelijk over de fysieke leefomgeving gaan.⁷⁶

⁷¹ Brugman e.a. 2017, p. 15.

⁷² 'Fysieke leefomgeving', *Aan de slag met de Omgevingswet*, Aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op *fysieke leefomgeving*).

⁷³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 391 (MvT).

⁷⁴ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 7.

⁷⁵ Brugman e.a. 2017, p. 15.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 60 (MvT).

3.1.1 Activiteiten

Activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving spelen een belangrijke rol in de Omgevingswet. De Omgevingswet zelf bevat geen definitie van activiteiten, maar uit de Memorie van Toelichting volgt dat het gaat om menselijk handelen dat gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving.⁷⁷ Hierdoor kunnen er regels worden gesteld aan handelingen met stoffen of objecten die niet tot de fysieke leefomgeving behoren. Een voorbeeld hiervan is stikstofemissie. Stikstofemissie behoort niet tot de fysieke leefomgeving maar kan door het gebruik ervan wel gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Op grond van art. 1.2 lid 4 Ow worden ook gevolgen voor de mensen vanuit de fysieke leefomgeving (zoals overstromingen) en gevolgen van menselijke activiteiten voor de mens die verlopen via de fysieke leefomgeving (zoals geluidsoverlast) binnen de reikwijdte van de wet gebracht. De fysieke leefomgeving is als het ware een medium waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander. Onderwerpen als voedselveiligheid, verkeersgedrag, dierenwelzijn, arbeidsomstandigheden, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet.⁷⁸ Van Angeren is benieuwd of dit onderscheid altijd goed te maken zal zijn. Volgens hem is het in de praktijk nog niet zo makkelijk vast te stellen waar de grens ligt.⁷⁹

Activiteiten veranderen de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor anderen. Meestal heeft een activiteit zowel positieve als negatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Vooral de nadelige gevolgen van activiteiten worden door de wetgeving gereguleerd. Het gaat dan vooral om de volgende type activiteiten:

- wijzigingen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan;
- gebruik van natuurlijke hulpbronnen dat kan leiden tot schaarse door het beperkte aanbod;
- activiteiten die leiden tot emissies naar water, bodem, lucht en hinder van bijvoorbeeld geluid en licht en daarmee tot risico's voor de gezondheid van mens, dier en plant;
- activiteiten die directe veiligheidsrisico's met zich meebrengen zoals brand, explosies, verzakkingen of structurele schade aan bouwwerken.⁸⁰

Naast het uitvoeren van activiteiten kan ook het achterwege laten van uitvoeren van activiteiten gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Denk daarbij aan het instorten van een monument door gebrekkig onderhoud of bosbrand door slecht bosbeheer.⁸¹

Het recht dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving van de mens heeft het beschermen van de kwaliteit van die leefomgeving tot doel. De kwaliteit van de leefomgeving kan bijvoorbeeld worden verbeterd door industriële activiteiten buiten woongebieden te plaatsen. Dat kan door middel van normering op grond van het ruimtelijke ordeningsrecht. In het huidige omgevingsrecht kan er met een bestemmingsplan bijvoorbeeld worden aangegeven welke gronden bestemd zijn voor wonen en welke voor bedrijfsactiviteiten.⁸² Het Omgevingsrecht regelt alles dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Hieronder valt: het milieurecht inclusief het natuurbeschermingsrecht, het recht met betrekking tot water, ruimtelijke ordening en het recht betreffende landbouw en verkeer.⁸³

⁷⁷ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 12.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 61 (MvT).

⁷⁹ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 12.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 61-62 (MvT).

⁸¹ Brugman e.a. 2017, p. 15.

⁸² Boeve & Groothuijse 2013, p. 3.

⁸³ Boeve & Groothuijse 2013, p. 4.

3.2 Ruimtelijke ordening plus milieu

Geconcludeerd kan worden dat het met de Omgevingswet geïntroduceerde begrip 'fysieke leefomgeving' vooral opgevat kan worden als ruimtelijke ordening plus milieu.⁸⁴ Het is daarom van belang om de begrippen ruimtelijke ordening en milieu nader toe te lichten.

3.2.1 Ruimtelijke ordening

Er is in Nederland onder meer ruimte nodig voor woningen, wegen, spoorlijnen, vliegvelden, bedrijventerreinen en natuur. Om deze ruimte goed te ordenen, is het aan de overheid om plannen op te stellen om de ruimte te verdelen en gebieden aan te wijzen voor bepaalde bestemmingen. In het ruimtelijk beleid richt de Rijksoverheid zich op nationale belangen. Het Rijk streeft naar zorgvuldige afwegingen en heldere besluitvorming. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor woningbouw, bedrijventerreinen en bouw van nieuwe plekken voor bedrijven. In het huidige recht is het bestemmingsplan het belangrijkste instrument voor de ruimtelijke ordening in een gemeente.⁸⁵ De Omgevingswet zal dan ook het sterkst ingrijpen op de omzetting van het bestemmingsplan in een omgevingsplan.⁸⁶

De Wro regelt hoe de ruimtelijke plannen van Rijk, provincies en gemeenten tot stand komen. De Omgevingswet gaat de Wro en verschillende andere wetten, die over fysieke leefomgeving gaan, vervangen. Dit moet bewerkstelligen dat de besluitvorming over ruimtelijke projecten sneller en eenvoudiger wordt.⁸⁷

Momenteel is de gemeenteraad verplicht om voor het gehele grondgebied één of meer bestemmingsplan(nen) vast te stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, ex art. 3.1. Wro. Een bestemmingsplan is een juridisch bindend plan waarin algemeen verbindende voorschriften voor gebruik van de grond worden gegeven. Tevens wordt er aangegeven wat de bestemming van de in het plan opgenomen grond is, zoals wonen, recreatie, groenvoorziening, kantoren etc. Onder 'grond' wordt volgens art. 1.1 lid 2 onder a Wro ook ondergrond en water verstaan. Voor de aangewezen bestemming worden regels gegeven voor het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken (art. 3.1. lid 1 Wro). Uitsluitend ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan er een bestemming aan de grond worden gegeven. Wat een goede ruimtelijke ordening is, zal uiteindelijk tot stand moeten komen in het bestemmingsplan.⁸⁸ Door het toekennen van bestemmingen aan de grond bepaalt de gemeenteraad welke vormen van ruimtegebruik op welke locatie kunnen worden toegestaan. Daarbij dient er rekening te worden gehouden met de gewenste ruimtelijke structuur van de gemeenteraad in combinatie met de maatschappelijke behoeften binnen de gemeente. Ruimtelijke ordening gaat dus niet alleen maar over de verschillende sectorale belangen coördineren en tegen elkaar afwegen.⁸⁹ Bij de keuze voor een bepaalde bestemming zal de gemeenteraad steeds een belangenafweging moeten maken. Er moet daarbij gekeken worden waar de specifieke bestemming neergelegd wordt en hoe deze bestemming zich verhoudt met andere bestemmingen.⁹⁰

⁸⁴ Nijs & Tijssen 2016, p. 9.

⁸⁵ 'Beleid ruimtelijke ordening', *Rijksoverheid*, Rijksoverheid.nl (zoek op *beleid ruimtelijke ordening*).

⁸⁶ Nijs & Tijssen 2016, p. 12.

⁸⁷ 'Beleid ruimtelijke ordening', *Rijksoverheid*, Rijksoverheid.nl (zoek op *beleid ruimtelijke ordening*).

⁸⁸ Boeve & Groothuijse 2013, p. 224-225.

⁸⁹ Boeve & Groothuijse 2013, p. 228.

⁹⁰ Boeve & Groothuijse 2013, p. 229.

3.2.2 Milieu

Milieurecht is het deel van het recht dat betrekking heeft op het fysieke milieu. Het is ontwikkeld om het milieu te beschermen tegen nadelige gevolgen van menselijk handelen in de vorm van verontreiniging, uitputting of aantasting. Het milieurecht dient activiteiten met gevolgen voor het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Er zijn niet alleen instrumenten om het milieu te beschermen, maar ook om de kwaliteit ervan te verbeteren.⁹¹

Op het terrein van het milieurecht staat de Wet milieubeheer (hierna: Wm) centraal. Deze wet bevat regelingen inzake bevoegdheden instrumenten, handhaving en rechtsbescherming op het terrein van het milieu in brede zin. De vergunning om het milieu te beschermen, is geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Voor sommige activiteiten zijn (ook) andere wetten van toepassing, zoals lucht, geluid en water. Milieu is een begrip dat ruim moet worden opgevat. Zo horen bijvoorbeeld ook de bescherming van ecologische waarden, de bescherming van esthetische waarden van een landschap en het doelmatig omgaan met afvalstoffen tot het begrip bescherming van het milieu.⁹²

Van 't Lam maakt een onderscheid tussen het grijze milieurecht en het groene milieurecht. Het groene milieurecht, ook wel natuurbeschermingsrecht, is gericht op de wetgeving dat gaat over de bescherming van soorten en gebieden in Nederland. Het grijze milieurecht, dit wordt ook wel het milieuhygiënerecht genoemd, omvat zowel wetten die zijn gericht op de bescherming van verschillende milieucompartimenten, zoals lucht, water, bodem als op de regulering van milieubelasting, zoals geluid, afval en stoffen. Enkele belangrijke wetten die momenteel op dit gebied gelden zijn: de Wabo, Wm, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder en Wet inzake de Luchtverontreiniging. Al deze wetten zullen met de introductie van de Omgevingswet komen te vervallen en opgaan in de Omgevingswet.⁹³

3.3 Verordeningen gemeente Echt-Susteren

Alvorens een antwoord kan worden gegeven op de centrale vraag, dient eerst in beeld te worden gebracht welke verordeningen er gelden binnen de gemeente Echt-Susteren. Er is daarom een tabel opgesteld waarin alle verordeningen van de gemeente zijn opgenomen. In deze tabel is een onderscheid gemaakt tussen de verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en de verordeningen die hier geen betrekking op hebben. Bij de vraag of een verordening tot de fysieke leefomgeving behoort, is vastgehouden aan de onderwerpen die op grond van art. 1.2 lid 2 Ow in ieder geval onder de fysieke leefomgeving vallen. De verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving worden vervolgens nader onderzocht. Verordeningen die hier geen betrekking op hebben komen niet meer aan bod in dit onderzoeksrapport. In **bijlage 2** is de tabel met alle verordeningen opgenomen.

3.4 Tussenconclusie

De reikwijdte van het omgevingsplan is de fysieke leefomgeving. Fysieke leefomgeving is een breed begrip waarvoor geen afgebakende definitie bestaat. Het omgevingsplan is hiermee breder dan het bestemmingsplan. Waar het bestemmingsplan dient voor een goede ruimtelijke ordeningen, dient het omgevingsplan voor de fysieke leefomgeving. Ruimtelijke ordening is hier slechts een onderdeel van. De gemeente Echt-Susteren heeft in totaal 80 verordeningen. Van deze 80 verordeningen hebben er 15 betrekking op de fysieke leefomgeving. Welke verordeningen omtrent de fysieke leefomgeving over moeten gaan in het omgevingsplan zal besproken worden in het volgende hoofdstuk.

⁹¹ Blomberg e.a. 2015, par. 1.1. (online publiek).

⁹² Boeve & Groothuijs 2013, p. 24.

⁹³ Van 't Lam 2015, par. 1.1. (online publiek).

4. Regels in het omgevingsplan

Pas als het kenbaar is welke verordeningen van de gemeente Echt-Susteren opgenomen moeten worden in het omgevingsplan, kan onderzocht worden welke hierin opgenomen regels over activiteiten vatbaar zijn voor deregulering. In dit hoofdstuk is er daarom een onderscheid gemaakt tussen regels die opgenomen mogen, moeten en niet opgenomen mogen worden in het omgevingsplan. Op grond van deze criteria zijn de verordeningen van de gemeente Echt-Susteren onderverdeeld. Allereerst zullen de verschillende criteria per categorie besproken worden. Vervolgens wordt artikel 2.7 Ow nader toegelicht. Tot slot wordt besproken waarom de verordeningen binnen de bepaalde categorieën vallen.

4.1 Criteria per categorie

Met de Omgevingswet wordt niet beoogd dat de bestaande situatie verbeterd. Het gaat er om dat het anders wordt gedaan. Er wordt van de gemeenten verwacht dat zij hun beleidsvrije ruimte benutten. Dit vanuit de visie: wat kan, in plaats van wat moet.⁹⁴ Het integreren van alle geldende gemeentelijke regelingen omtrent de fysieke leefomgeving in een omgevingsplan wordt hierbij de grootste uitdaging, alleen al omdat veel gemeentelijke verordeningen naast een omgevingsdoel ook een ander doel dienen, zoals de openbare orde.⁹⁵

In de Omgevingswet staat waarover het omgevingsplan regels kan stellen. Op grond van art. 4.1 Ow betreft het regels over activiteiten. Zoals reeds eerder besproken zijn activiteiten feitelijke handelingen van burgers, bedrijven en overheden. Over art. 4.1 Ow maakt Van Angeren een interessante opmerking. Het valt hem op dat er voor art. 4.1 Ow een andere formulering is gekozen dan de imperatieve formulering van art. 2.4 Ow. In art. 4.1 Ow wordt er namelijk gesproken over 'kunnen' in plaats van 'moeten' zoals in art. 2.4 Ow. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de gemeenteraad een discretionaire bevoegdheid heeft om regels over activiteiten in het omgevingsplan te regelen, maar verplicht is om regels vast te stellen voor de fysieke leefomgeving. De vraag is of dat daadwerkelijk zo opgevat dient te worden.⁹⁶ Blijkens de Memorie van Toelichting houdt art. 4.1 lid 1 Ow alleen een verduidelijking in dat de regels als bedoeld in art. 2.4 Ow ook zien op regels over activiteiten.⁹⁷ Met het woord 'kunnen' is niet zozeer bedoeld op de discretionaire bevoegdheid, maar is uitsluitend bedoeld dat de regels over de fysieke leefomgeving ook regels over activiteiten kunnen inhouden. Anderzijds wordt toegelicht dat de gemeente keuzevrijheid heeft wat betreft het opnemen van regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Die keuzevrijheid is beperkt indien Rijksregels of provinciale verordeningen voorschrijven dat regels over de fysieke leefomgeving in een omgevingsplan moeten komen.⁹⁸

Daarnaast bevat het omgevingsplan overeenkomstig art. 4.2 Ow regels over functies van locaties. Zoals reeds eerder vermeld is een functie het gebruiksdoel van een bepaalde locatie. De functie van een locatie bepaalt in beginsel welke activiteiten daar mogelijk zijn. Over welke onderwerpen de regels, die opgenomen worden in het omgevingsplan, moeten gaan, is echter nog niet definitief vastgesteld.⁹⁹

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) hebben afspraken gemaakt over de stelselherziening van de Omgevingswet. Deze afspraken zijn uitgewerkt in het afsprakenkader.¹⁰⁰ Een van de afspraken is dat er een gezamenlijke werkgroep komt die aanbevelingen geeft over het

⁹⁴ 'Nu aan de slag met de Omgevingswet', *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* 2016, <https://vng.nl/nu-aan-de-slag-met-de-omgevingswet>.

⁹⁵ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 7.

⁹⁶ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 11.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 463 (MvT).

⁹⁸ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 11-12.

⁹⁹ 'Omgevingsplan: wat verandert er?', *Geodan Vergunningchecker* 29 december 2016, <http://www.vergunningcheckerprogeodan.nl/omgevingsplan-wat-verandert-er/>.

wel of niet opnemen van regels voor de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. In dit kader is er een werkgroep samengesteld die bezig is met onderzoeken welke onderwerpen in het omgevingsplan thuishoren. Deze werkgroep bestaat uit medewerkers/vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, VNG en het Interprovinciaal Overleg, gemeentelijke en provinciale kring, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNO-NCW.¹⁰¹ Het resultaat van de werkgroep is een notitie (reikwijdte omgevingsplan), waarin een driedeling wordt voorgesteld met onderwerpen die moeten, kunnen en niet mogen worden opgenomen.¹⁰² De definitieve lijst, over onderwerpen in het omgevingsplan, zal ex art. 2.7 Ow bij AMvB worden vastgesteld. Bij deze vaststelling moet het uitgangspunt zijn, dat er zoveel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven en dat discussies voorkomen worden over het eventuele (on)verbindend zijn van een regel.¹⁰³ Welke criteria er tot op heden voor de bepaalde categorieën gelden, wordt hieronder toegelicht.

4.1.1 Categorie 1 Regels die opgenomen moeten worden

Regels worden altijd vanuit een bepaalde doelstelling opgesteld. Deze doelstelling wordt ook wel het motief van de regeling genoemd. Als het motief niet de zorg voor een veilige, gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit is (art. 1.2 Ow), mag de betreffende regeling niet worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Dit betekent dat het motief nadrukkelijk betrekking moet hebben op de fysieke leefomgeving en niet op bijvoorbeeld de openbare orde. Het kan zo zijn dat een regeling meerdere motieven heeft. Wat het motief van de regeling is, kan erg onduidelijk zijn. Regels die bijvoorbeeld worden gesteld om criminaliteit te voorkomen, zorgen voor een veilige leefomgeving. Dat is echter een andere veiligheid dan de veiligheid zoals bedoeld in de Omgevingswet. De Omgevingswet bedoelt bijvoorbeeld risicovolle inrichtingen, constructieve veiligheid, brandveiligheid en voorkomen van overstromingen. Een verordening over cameratoezicht dient dus niet in het omgevingsplan opgenomen te worden. De regels over cameratoezicht worden niet gesteld vanuit de doelstellingen van de Omgevingswet, maar vanuit doelstellingen die betrekking hebben op de openbare orde.¹⁰⁴

Op grond van art. 4.2 Ow dienen regels die betrekking hebben op het evenwichtig toedelen van functies aan locaties opgenomen te worden in het omgevingsplan. Dit is van belang bij het vinden van een goede balans tussen ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en het beschermen van de fysieke leefomgeving.¹⁰⁵ De regels dienen dus een plaatsgebonden karakter te hebben. Met plaatsgebonden wordt bedoeld dat het betrekking heeft op activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een vaste plaats. Het heeft dus geen betrekking op activiteiten die zich vrij over het grondgebied verplaatsen zoals voertuigen en producten, aldus de Memorie van Toelichting.¹⁰⁶ Dit komt doordat een locatie, waaraan de functie wordt toegedeeld, altijd een (vaste) plaats of ruimte binnen de fysieke leefomgeving betreft. Activiteiten en regels die op deze locatie gereguleerd worden, moeten dus ook plaatsgebonden zijn. Ook andere locatiespecifieke regelingen vallen binnen deze categorie. Denk aan de regels voor het innemen van ligplaatsen met een woonboot.¹⁰⁷

¹⁰⁰ 'Afsprakenkader Omgevingswet tussen IenM en VNG', *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* 2013, vng.nl (zoek op *Afsprakenkader Omgevingswet tussen IenM en VNG*).

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 23, p. 54.

¹⁰² *Inspiratiegids* 2017, p. 42.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 23, p. 56.

¹⁰⁴ *Inspiratiegids* 2017, p. 39.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 463 (MvT).

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 388 (MvT).

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 23, p. 56.

Op gemeentelijk niveau kent de Omgevingswet alleen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (hierna: college van B&W) als bevoegd gezag.¹⁰⁸ Alleen wanneer de regelgevende bevoegdheid aan (een van) hen toekomt, kan de regeling in het omgevingsplan worden opgenomen.¹⁰⁹

Volgens de eerder genoemde werkgroep zijn onder andere de volgende onderwerpen vatbaar voor opname in het omgevingsplan: de bruikbaarheid van de weg, de bescherming van het milieu en de natuurschoon, de zorg voor het uiterlijk van de gemeente, het innemen van ligplaatsen en het havenbeheer.¹¹⁰

4.1.2 Categorie 2 Regels die opgenomen mogen worden

Voor wat betreft de regels die in het omgevingsplan mogen, geldt dat de gemeente hierover niet daadwerkelijk regels dient te stellen, maar wel dat als de gemeente dit doet, deze regels opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. De regels kunnen niet in een ander gemeentelijk beleidsdocument terecht komen.¹¹¹

Regels over de fysieke leefomgeving die geen plaatsgebonden karakter hebben (denk aan het vervoeren van gevaarlijke stoffen) of regels met een persoonsgebonden karakter (denk aan sommige regelingen uit de marktverordening) mogen opgenomen worden in het omgevingsplan.¹¹²

Dit geldt ook voor regels die naast de fysieke leefomgeving ook een ander motief hebben. Deze regels kunnen door gemeenten opgenomen worden in het omgevingsplan. Denk aan regels die naast de fysieke leefomgeving zien op de openbare orde, veiligheid of hinderlijk/baldadig gedrag. Deze regels gaan in beginsel niet over de fysieke leefomgeving waardoor ze niet thuishoren in het omgevingsplan. Wanneer het hoofdmotief van deze regels de fysieke leefomgeving is, mogen de regels toch worden opgenomen in het omgevingsplan. Ook voor deze regels geldt dat het bevoegd gezag het college of de gemeenteraad moet zijn. Door deze onderwerpen in samenhang te regelen, zal de kenbaarheid en transparantie van deze regels worden vergroot. Tevens zorgt het voor minder regeldruk voor de gemeente.¹¹³

Niet alle regels die zowel een motief vanuit de fysieke leefomgeving als een ander motief beogen, mogen opgenomen worden in het omgevingsplan. Indien een andere motief doorslaggevend is, leent deze regel zich niet voor opname in het omgevingsplan.¹¹⁴ Dit brengt ons bij categorie 3.

4.1.3 Categorie 3 Regels die niet opgenomen mogen worden

Op grond van art. 1.2 Ow gaat de Omgevingswet over de fysieke leefomgeving en activiteiten die daarvoor gevolgen kunnen hebben. Regels die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving mogen dus niet opgenomen worden in het omgevingsplan. Zoals hierboven al is aangegeven mogen regels waarvan een ander motief dan de fysieke leefomgeving leidend is, ook niet opgenomen worden in het omgevingsplan.

Daarnaast bevat de Omgevingswet geen regeling voor activiteiten waarin de burgemeester het bevoegd gezag is. De burgemeester is vaak bevoegd gezag voor zaken die betrekking hebben op de openbare orde, zoals de noodverordeningbevoegdheid van de burgemeester. Regelingen waarin de burgemeester het bevoegd gezag is, worden daarom niet in het omgevingsplan opgenomen.¹¹⁵ Dit geldt

¹⁰⁸ Inspiratiegids 2017, p. 39.

¹⁰⁹ Vergelijkend Rapport Omgevingswet 2016, P. 26.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33962, 23, p. 55.

¹¹¹ Bijlage 3 Notitie uitwerking art. 2.7 p. 2.

¹¹² Vergelijkend Rapport Omgevingswet 2016, P. 26.

¹¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 93 (MvT).

¹¹⁴ Vergelijkend Rapport Omgevingswet 2016, p. 25.

¹¹⁵ Inspiratiegids 2017, p. 39.

in beginsel tevens voor onderwerpen die regulering van het gedrag van personen in de openbare ruimte betreft, alsook de openbare orde en veiligheid. Denk hierbij onder andere aan: wildplassen, alcoholgebruik, stallen van fietsen, drugsoverlast, bijzondere bepalingen over horecabedrijven en toezicht op openbare inrichtingen.¹¹⁶ Deze onderwerpen bevatten vaak ook regels met aan de burgemeester toebedeelde taken en bevoegdheden. Het is niet de bedoeling om dergelijke onderwerpen binnen het domein van het omgevingsrecht te laten vallen.

Tijssen merkt op dat het evident is dat parkeerregulering onderdeel uitmaakt van de fysieke leefomgeving. In verband met de integraliteit die de Omgevingswet nastreeft zou de parkeertarievenverordening, die met deze regeling samenhangt, ook deel uitmaken van de fysieke leefomgeving. Dat deze regeling daadwerkelijk opgenomen wordt, is niet wenselijk en/of werkbaar. Verhoging van de tarieven zou dan immers een wijziging van het omgevingsplan zijn. Hiertegen staat rechtsbescherming open, omdat alle regels van het omgevingsplan appellabel zijn.¹¹⁷ Om deze situatie te voorkomen heeft de wetgever bepaald dat regels die betrekking hebben op subsidies, leges en tarieven niet binnen de reikwijdte van het omgevingsplan vallen. Indien dergelijke regels wel in het omgevingsplan opgenomen worden, kan dit namelijk leiden tot een desintegratie van verordeningen waarin dergelijke onderwerpen nu samenhangend zijn gereguleerd.¹¹⁸

Tot slot is er in art. 1.4 Ow bepaald dat de Omgevingswet het bestaan van een andere wet op het gebied van fysieke leefomgeving respecteert. Dit artikel impliceert dat de Omgevingswet terugtreedt als een andere wet op het gebied van de fysieke leefomgeving voorziet in een uitputtende regeling. Hieruit kan geconcludeerd worden dat bepaalde regels niet opgenomen worden in het omgevingsplan indien de grondslag van deze regel in een andere wet ligt. Voorbeelden hiervan zijn de Drinkwaterwet, de Kernenergiewet of de Meststoffenwet. Deze wetten worden niet opgenomen in de Omgevingswet. Over deze onderwerpen mag het omgevingsplan dus geen regels opnemen.¹¹⁹ Dit heeft te maken met de lex-specialis-regel. Deze regel bepaalt de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten. Een (uitputtend bedoelde) bijzondere wettelijke regeling gaat voor een algemene wet. Dit betekent dat als er een regeling in het omgevingsplan staat, die ook al in een bijzondere wet is opgenomen, de regeling in het omgevingsplan komt te vervallen. In enkele wetten is deze verhouding uitgeschreven. Een voorbeeld hiervan is art. 22.1 Wm. Dat de specifieke wet voorgaat, wilt echter niet zeggen dat de Omgevingswet geen enkele rol speelt voor de onderwerpen over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan die een specifieke wet reguleert.¹²⁰ In **bijlage 4** is opgenomen welke wetten niet in de Omgevingswet opgaan. In **bijlage 5** is opgenomen welke wetten wel in de Omgevingswet opgenomen worden.

Er bestaat nog discussie over de vraag of bovengenoemde onderwerpen daadwerkelijk niet in het omgevingsplan opgenomen dienen te worden. Dit is terug te zien in het artikel van Van Angeren. Hij stelt dat locaties voor het afsteken van vuurwerk of het reguleren van standplaatsen bij uitstek gevallen zijn waarbij het gaat om regels over de fysieke leefomgeving.¹²¹ Tevens is hij van mening dat het goed voorstelbaar zou zijn om het instrumentarium van de Leegstandwet en de Huisvestigingswet juist wel neer te leggen in het omgevingsplan. De verdeling van woonruimte of het lang leegstaan van gebouwen kan gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Overigens vindt hij dat hetzelfde geldt voor het reguleren van het stallen van fietsen of regels omtrent het reguleren van

¹¹⁶ Vergelijkend Rapport Omgevingswet 2016, p. 26.

¹¹⁷ Nijs & Tijssen 2016, p. 73.

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 23, p. 55.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 394 (MvT).

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 64-65 (MvT).

¹²¹ Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 8.

nachtverblijf.¹²² Deze visie wordt niet gevolgd. In mijn optiek moet er aan de tot op heden bekende criteria, voor het niet opnemen van regels in het omgevingsplan, worden vastgehouden. Indien hiervan wordt afgeweken, is het niet meer te overzien wanneer een onderwerp wel of niet in het omgevingsplan opgenomen moet/mag worden. Juist omdat het begrip 'fysieke leefomgeving' zo breed is, is het belangrijk dat er afgebakende criteria komen. De huidige criteria zijn naar mijn mening duidelijk genoeg. Zoals ook uit deze criteria blijkt, dient er verder te worden gekeken dan alleen het feit dat een onderwerp over de fysieke leefomgeving gaat. Bovendien verwacht ook Tijssen dat de bovengenoemde criteria de uiteindelijke criteria worden van art. 2.7 Ow.¹²³

Tijssen is van mening dat de vraag of een gestelde regel over de fysieke leefomgeving al dan niet moet worden opgenomen in het omgevingsplan, bij toepassing complexer blijkt te zijn dan het in eerste instantie lijkt. Hij illustreert dit aan de hand van een voorbeeld van de evenementenvergunning. Op grond van jurisprudentie moet de plek van een evenement in het bestemmingsplan worden geregeld en straks onder de Omgevingswet in het omgevingsplan. De plek van het evenement behoort namelijk evident tot de fysieke leefomgeving en heeft een plaatsgebonden karakter. Ditzelfde geldt voor geluid, maar geluid is een niet-eenduidig verschijnsel. Geluid dat afkomt van festivalmuziek is een milieuaspect (onderdeel van de fysieke leefomgeving) maar geluid van de luidruchtige festivalbezoekers is een aspect van openbare orde en veiligheid (geen onderdeel van de fysieke leefomgeving). Festivalmuziek moet dus worden geregeld in het omgevingsplan, en de luidruchtige festivalbezoekers in een ander beleidsdocument. Daar komt bij dat de burgemeester bevoegd gezag is als het om de openbare orde en veiligheid gaat. De organisator van het festival zal twee loketten moeten raadplegen: het loket omgevingsplan voor de regels over de fysieke leefomgeving en het loket evenementenvergunning voor de regels over de openbare orde en veiligheid. Hierdoor is er sprake van een getrechterde besluitvorming: de plaatsgebonden aspecten komen in het omgevingsplan en de niet-plaatsgebonden variabele aspecten in een verordening als aanvulling op het omgevingsplan.¹²⁴ Naar mijn mening dient er daarom bij de inventarisatie van het opnemen van verordeningen in het omgevingsplan op regelniveau getoetst te worden. In dit onderzoeksrapport is dit alleen bij de APV gedaan. De rest van de verordeningen zijn in hun totaliteit getoetst.

4.2. Artikel 2.7 Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet komen de algemene Rijksregels samen in vier AMvB's (in plaats van de huidige 120). De AMvB's beschermen de leefomgeving en geven richtlijnen aan burgers en bedrijven. Alle normen waarbinnen initiatiefnemers moeten handelen worden in deze regels omschreven. De Omgevingswet introduceert de volgende vier AMvB's: Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving.¹²⁵

Op 5 januari 2017 is de Invoeringswet Omgevingswet consultatieversie gepubliceerd.¹²⁶ Deze wet is een aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet. Voor een goede invoering van de Omgevingswet was de Invoeringswet Omgevingswet wenselijk. In de consultatieversie¹²⁷ van de invoering van de Omgevingswet is art. 2.7 Ow zodanig

¹²² Van Angeren, *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 12.

¹²³ Interview Wim Tijssen bijlage 8.

¹²⁴ Nijs & Tijssen 2016, p. 72.

¹²⁵ Nijs & Tijssen 2016, p. 149.

¹²⁶ 'Consultatieversie Invoeringswet Omgevingswet (wettekst)', *Rijksoverheid* 2017, omgevingswetportaal.nl (zoek op *Consultatieversie Invoeringswet Omgevingswet (wettekst)*).

¹²⁷ 'Invoering Omgevingswet', *Internetconsultatie* 5 januari 2017, https://www.internetconsultatie.nl/invoering_omgevingswet/details.

aangepast dat er bij AMvB duidelijkheid zal worden gegeven over lokale verordeningen die al dan niet in het omgevingsplan mogen worden geïntegreerd. De AMvB waarin dit zal worden opgenomen is het Omgevingsbesluit.¹²⁸ Er is voor gekozen om bij AMvB te bepalen welke regels onder welke categorie vallen, zodat het risico wordt gedekt dat de rechter regels onverbindend acht omdat deze niet in het omgevingsplan opgenomen hadden mogen worden.¹²⁹

Gelet op de omvangrijke opgave voor gemeenten wordt een (ruime) overgangstermijn geboden. Daarbij wordt gedacht aan een termijn van 10 jaar. Vanaf de definitieve overgangstermijn worden regels over de fysieke leefomgeving op grond van art. 2.7 lid 1 Ow, alleen nog in het omgevingsplan opgenomen.¹³⁰

Art. 2.7 Ow heeft geen betrekking op de toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Deze regels moeten al op grond van art. 4.2 Ow in het omgevingsplan terecht komen. Alleen andere regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (regels als bedoeld in art. 4.1 Ow) kunnen op grond van art. 2.7 Ow worden aangewezen. Daarnaast gaat het artikel niet over onderwerpen over de fysieke leefomgeving die in andere wetten al uitputtend zijn geregeld. Als een wet over de fysieke leefomgeving niet wordt opgenomen in de Omgevingswet (en dus zelfstandig blijft bestaan) mogen over dat onderwerp ook geen regels in het omgevingsplan opgenomen worden. Dit volgt uit art. 1.4 Ow.¹³¹

4.3 Verordeningen gemeente Echt-Susteren

De bovengenoemde criteria zijn schematisch weergegeven in **bijlage 6**. Aan de hand van deze criteria zijn de verordeningen van de gemeente Echt-Susteren getoetst. Op grond hiervan kan er worden aangegeven welke verordeningen opgenomen moeten, mogen en niet opgenomen mogen worden. In dit onderzoek zijn de verordeningen in hun totaliteit, met uitzondering van de APV, in een categorie onderverdeeld. Zoals reeds eerder aangegeven zal de gemeente Echt-Susteren de verordeningen uiteindelijk op regelniveau moeten toetsen aan de bovengenoemde criteria. Een voorbeeld hiervan is de marktverordening. Momenteel is deze verordening in zijn geheel onderverdeeld in categorie 2 terwijl de markt als plek per definitie omgevingsplan is. Dat betekent dat deze regel wel in het omgevingsplan moet. Daarentegen geldt voor de persoonsgebonden regels dat deze in het omgevingsplan mogen en de geld gerelateerde regels juist niet.¹³²

In de tabel in **bijlage 7** is een overzicht te vinden waarin de verordeningen van de gemeente Echt-Susteren over de fysieke leefomgeving per categorie zijn onderverdeeld. De APV is de belangrijkste verordening. Deze bevat regels die opgenomen moeten/mogen of niet opgenomen mogen worden in het omgevingsplan. De opbouw van de APV is:

- H1 Algemene bepalingen
- H2 Openbare orde
- H3 Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.
- H4 Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk ten aanzien van de gemeente
- H5 Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente
- H6 Straf-, overgangs- en slotbepalingen

¹²⁸ Inspiratiegids 2017, p. 42.

¹²⁹ 'Omgevingsplan: reikwijdte en vergunningenstelsels', *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* juni 2016, vng.nl/files/vng/20160615-omgevingsplan-reikwijdte.pdf.

¹³⁰ Inspiratiegids 2017, p. 42.

¹³¹ **Bijlage 3** Notitie uitwerking art. 2.7 p. 1-2.

¹³² Interview Wim Tijssen bijlage 8.

H1 en H6 zullen buiten beschouwing worden gelaten, omdat dit verder niks regelt over activiteiten. Van de andere hoofdstukken zal aan worden gegeven onder welke categorie zij vallen. Hieronder zal de tabel nader worden toegelicht.

Verordeningen die opgenomen moeten worden

In de eerste kolom van **bijlage 7** is aangegeven welke verordeningen opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Al deze verordeningen bevatten regels over de fysieke leefomgeving. Daarnaast hebben de meeste regels betrekking op het evenwichtig toekennen van functies aan locaties.¹³³ Een voorbeeld hiervan is art. 2:10 APV. Hierin is bepaald dat het verboden is op de weg of een weggedeelte daarvan anders te gebruiken dan overeenkomst de publieke functie daarvan. Indien er aan een bepaalde locatie de functie publiek is toegekend is het verboden om dit anders te gebruiken. Deze regel is een bepaling die nodig is met het oog op de functie publiek zoals bedoeld in art. 4.2 Ow. Bovendien is voor elke regel die opgenomen moet worden in het omgevingsplan het college het bevoegd gezag.¹³⁴

Verordeningen die opgenomen mogen worden

In de tweede kolom van **bijlage 7** zijn de verordeningen opgenomen welke naar het omgevingsplan mogen. Het gaat om verordeningen die naast het motief fysieke leefomgeving ook nog een ander motief hebben. Een voorbeeld hiervan is de activiteit omtrent evenementen. Naast de fysieke leefomgeving ziet deze activiteit op openbare orde. Ook verordeningen van de gemeente Echt-Susteren die geen plaatsgebonden karakter hebben of juist een persoonsgebonden karakter hebben (zoals de marktverordening) vallen onder deze categorie.

Verordeningen die niet opgenomen mogen worden

De laatste kolom van **bijlage 7** bevat verordeningen die niet opgenomen mogen worden in het omgevingsplan. Het betreft verordeningen die niet over de fysieke leefomgeving gaan of hier juist wel over gaan, maar waarbij een ander motief doorslaggevend is, zoals regels over drugsoverlast. Daarnaast mogen regels waarbij de regelgevende bevoegdheid exclusief aan een ander bestuursorgaan toekomt of waarbij er inbreuk wordt gemaakt op de taken en bevoegdheden van de burgemeester ook niet opgenomen in het omgevingsplan. Denk aan de regels over vertoningen en dergelijke op de weg waarbij de bevoegdheid bij de burgemeester ligt. Tot slot komen regels met een andere wettelijke grondslag ook niet in aanmerking voor opname in het omgevingsplan.

4.4 Tussenconclusie

Met de huidige documenten omtrent de Omgevingswet kunnen er al criteria vastgesteld worden over regels die al dan niet in het omgevingsplan mogen. In **bijlage 6** zijn deze criteria schematisch weergegeven. Naar alle verwachtingen zullen dit de uiteindelijke criteria worden die conform art. 2.7 Ow bij AMvB's worden vastgesteld.

Geconcludeerd kan worden dat de volgende stappen dienen te worden doorlopen om te bepalen of een regeling in het omgevingsplan opgenomen moet/mag worden:

1. Heeft de regeling betrekking op en is het voldoende relevant voor (de inrichting van) de fysieke leefomgeving?
2. Is het hoofdmotief van de regeling fysieke leefomgeving?
3. Heeft de regeling een plaatsgebonden of persoonsgebonden karakter?
4. Is het college/gemeenteraad het bevoegd gezag ten aanzien van de betreffende regeling?
5. Is er geen andere wettelijke grondslag voor de regeling?

De volgende stap is om vast te stellen in welk instrument onder de Omgevingswet de betreffende regeling zal worden opgenomen. Dit brengt ons bij het volgende hoofdstuk.

¹³³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 463 (MvT).

¹³⁴ Vergelijkend Rapport Omgevingswet 2016, P. 26.

5. Regulering en deregulering

De kern van dit onderzoeksrapport is het geven van aanbevelingen inzake het dereguleren van regels over activiteiten die in het omgevingsplan opgenomen worden. Om te achterhalen welke activiteiten gedereguleerd kunnen worden, dienen eerst de begrippen 'regulering' en 'deregulering' nader bestudeerd te worden.

In dit hoofdstuk zal allereerst worden uitgelegd op welke manier de gemeente via reguleringsinstrumenten kan reguleren. Vervolgens zal het begrip deregulering worden toegelicht en wordt besproken wat de consequenties hiervan zijn.

5.1 Regulering

Er zijn verschillende instrumenten om activiteiten te reguleren. In het omgevingsrecht is het doel van die instrumenten het afstemmen van de activiteiten op de omgeving. Regulering door middel van individuele toestemmingen is een beproefd systeem in grote delen van het omgevingsrecht. In de wetgeving wordt dan bepaald dat een activiteit verboden is, behalve wanneer daarvoor toestemming is verleend. Met toestemmingen wordt bedoeld op vergunningen, ontheffingen, meldingsplicht en vrijstellingen door middel van algemene regels. Door het verbod met de mogelijkheid daarop een uitzondering te maken, wordt het verrichten van de activiteit gereguleerd. Daarbij kan ook de wijze waarop dat gebeurt, worden genormeerd door aan de toestemming voorschriften te verbinden.¹³⁵

De vergunningplicht, meldingsplicht en algemene regels zijn de reguleringsinstrumenten die in dit onderzoeksrapport centraal staan. Hieronder zullen deze reguleringsinstrumenten worden toegelicht.

5.1.1 Reguleringsinstrumenten

Vergunningplicht

Een vergunning is een toestemming van het bevoegd gezag om een bepaalde activiteit uit te voeren. In het omgevingsrecht wordt het vergunningstelsel gereguleerd door middel van de omgevingsvergunning.¹³⁶ De omgevingsvergunning is alleen nodig voor plaatsgebonden projecten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Niet-plaatsgebonden projecten, zoals het inzamelen van afvalstoffen of vervoeren van gevaarlijke stoffen, vereisen geen omgevingsvergunning. Voor deze activiteiten zal veelal toestemming op grond van andere wetgeving vereist zijn, aldus Van 't Lam.¹³⁷

Een project kan uit meerdere activiteiten bestaan. Ondanks dat de omgevingsvergunning vele aspecten reguleert worden niet alle activiteiten gereguleerd. Het kan ook voorkomen dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor een project dat slechts uit één activiteit bestaat zoals het kappen van een boom of het realiseren van een uitrit.¹³⁸

De Omgevingswet verandert weinig aan het stelsel van de huidige omgevingsvergunning. De specifieke toetsingskaders zullen met de Omgevingswet blijven bestaan.¹³⁹ De één-loket en één-bevoegd gezagsgedachte uit de Wabo is een-op-een overgenomen door de Omgevingswet. Binnen het loket zullen de overheden zorgen voor onderlinge afstemming. De aanvrager krijgt van één bevoegd gezag in één keer een besluit over de vergunningsaanvraag.¹⁴⁰

¹³⁵ Boeve & Groothuijse 2013, p. 155.

¹³⁶ Boeve & Groothuijse 2013, p. 158.

¹³⁷ Van 't Lam 2015, par. 9.

¹³⁸ Boeve & Groothuijse 2013, p. 157.

¹³⁹ Nijs & Tijssen 2016, p. 82.

¹⁴⁰ Nijs & Tijssen 2016, p. 96-97.

Net zoals onder de Wabo neemt de Omgevingswet, als uitgangspunt, dat de initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en wanneer deze aanvraag gebeurt.¹⁴¹

In het huidige omgevingsrecht is het zo dat onlosmakelijke activiteiten samen aangevraagd moeten worden. Activiteiten zijn onlosmakelijk als je ze met één feitelijke handeling kan verrichten.¹⁴² Met de Omgevingswet komt het vereiste van onlosmakelijkheid te vervallen. Hiermee wordt ook de gefaseerde vergunningverlening (de zogenaamde fase 1 en fase 2 vergunningen) overbodig.¹⁴³ Dit komt doordat de faseringsregeling met name kan voorzien in een behoefte in gevallen waarin er vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen vergunningplichtige activiteiten geen deelvergunningen kunnen worden aangevraagd. Indien er geen sprake is van onlosmakelijke activiteiten ligt de faseringsregeling minder voor de hand, omdat er in dat geval wel gekozen kan worden voor deelvergunningen.¹⁴⁴ De fasering in deelvergunningen blijft onder de Omgevingswet mogelijk. Denk aan fasering van een deelvergunning afwijken bestemmingsplan en een deelvergunning activiteit bouwen, waarmee van globaal naar gedetailleerd wordt gewerkt. Dit levert spreiding en naar alle verwachting vermindering van onderzoekslasten op, omdat in een vroegtijdig stadium niet alle onderzoeksgegevens moeten worden overgelegd, terwijl nog niet duidelijk is of de activiteit wordt toegestaan. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor de benodigde omgevingsvergunningen, maar hier staat wel een informatieplicht van de overheid tegenover.¹⁴⁵

De regel in de Wabo, dat een activiteit verboden is zolang niet voor alle activiteiten die daarmee (onlosmakelijk) samenhangen de benodigde omgevingsvergunningen zijn verleend, wordt ook in de Omgevingswet overgenomen. Dit is een vangnet voor het vervallen van het vereiste van onlosmakelijkheid.¹⁴⁶

Meldingsplicht

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan een meldingsplicht op te nemen. Dit instrument biedt de gelegenheid ruimte en flexibele kaders te stellen, met behoud van controle- en sturingsmogelijkheden.¹⁴⁷ Door algemene regels aan te vullen met een meldingsplicht, blijft de gemeente van het uitvoeren van bepaalde activiteiten op de hoogte.¹⁴⁸

De meldingsplicht is een lichter reguleringsinstrument dan de vergunningplicht en een zwaarder reguleringsinstrument dan de algemene regel. Tijssen noemt het een tussenvorm van vergunningsvrij en vergunningplichtig.¹⁴⁹

Een meldingsplicht voor activiteiten houdt in dat indien er een bepaalde activiteit wordt uitgevoerd, dit gemeld moet worden bij het bevoegd gezag. Op deze manier kan het bevoegd gezag controleren of de activiteit voldoet aan de gestelde algemene regels. Indien dit niet het geval is, mag de activiteit niet worden verricht. Het bevoegd gezag kan een melding zelf niet weigeren. Wanneer de voorschriften niet worden nagestreefd, zal het bevoegd gezag handhavend moeten optreden.¹⁵⁰

De meldingsplicht werkt zo dat een activiteit pas mag starten wanneer de melding is gedaan en de periode die volgens de regels tenminste tussen het melden en het starten van de activiteit moet zitten, is verstreken. Wanneer de activiteit een zwaarder gevolg

¹⁴¹ Nijs & Tijssen 2016, p. 96-97.

¹⁴² Boeve & Groothuijse 2013, p. 169.

¹⁴³ Nijs & Tijssen 2016, p. 96-97.

¹⁴⁴ Boeve & Groothuijse 2013, p. 174.

¹⁴⁵ Nijs & Tijssen 2016, p. 97.

¹⁴⁶ Nijs & Tijssen 2016, p. 97.

¹⁴⁷ Inspiratiegids 2017, p. 42.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 53 (MvT).

¹⁴⁹ Nijs & Tijssen 2016, p. 95.

¹⁵⁰ Boeve & Groothuijse 2013, p. 196.

heeft voor de fysieke leefomgeving, kan het nodig zijn dat tussen de melding en start van de activiteit acties dienen te worden verricht, zoals:

- het uitvoeren van controle voordat de activiteit van start gaat om zeker te weten dat de regels worden nageleefd en geen onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving optreden;
- zelf maatregelen treffen die een betere bescherming van de fysieke leefomgeving waarborgen;
- via een publieke kennisgeving de directe omgeving over de voorgenomen activiteiten informeren.¹⁵¹

Een meldingsplicht zoals vormgegeven in art. 4.4 Ow is niet bedoeld om nog een nadere afweging uit te voeren. In beginsel is de activiteit, waarvoor een meldingsplicht geldt, toegestaan als wordt voldaan aan de algemene regels die voor de activiteit gelden. Dit vereist dat de regels concreet worden geformuleerd. De beoordelingsregel moet voldoende objectief begrensd zijn. Op deze manier weten zowel initiatiefnemers als het bevoegd gezag waar zij aan toe zijn. Een beoordelingsregel als 'bed en breakfast bij een woning is toegestaan, mits dit geen onevenredige inbreuk maakt op de woonomgeving' is onvoldoende objectief begrensd. Wel voldoende concreet is 'bed en breakfast bij een woning is toegestaan, mits het aantal kamers niet meer bedraagt dan vier en per kamer ten minste één parkeerplaats beschikbaar is op eigen terrein'. Een dergelijke beleidsregel kan niet op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en biedt voor een ieder duidelijkheid.¹⁵² De discussie die kan ontstaan bij het voldoende objectief begrenzen van algemene regels, is dat sommige specifieke situaties niet onder deze algemene regels vallen. Hierdoor mag de activiteit niet worden verricht, terwijl het uitvoeren van de activiteit in dat specifieke geval geen grotere gevolgen heeft dan een situatie die wel onder de algemene regels zou vallen.¹⁵³ Naar mijn mening is dit een logisch gevolg van het stellen van algemene regels. Het moet namelijk niet zo zijn dat elke voorkomende situatie hieronder kan worden gebracht. Dit is onmogelijk en gaat voorbij aan het doel van algemene regels.

Algemene regels

Veel omgevingsrechtelijke wetgeving bevatten algemene regels. Indien er algemene regels zijn gesteld, wilt dit zeggen dat een activiteit alleen mag worden verricht conform deze regels.¹⁵⁴ Voor activiteiten in het omgevingsplan waar inkadering door de overheid nodig is, dient dit zo veel mogelijk te gebeuren door algemene regels. Dit betekent dat initiatiefnemers niet vooraf toestemming hoeven te vragen aan de overheid. Wanneer toestemming vooraf wel vereist is, zal dit verlopen via een omgevingsvergunning.¹⁵⁵

De Omgevingswet biedt initiatiefnemers de mogelijkheid om met eigen ideeën te komen. Hierbij staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voorop. De eigen verantwoordelijkheid bestaat voornamelijk uit de zorgplicht, ex art. 1.6 Ow. Hierin is bepaald dat een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving. Op deze zorgplichtbepaling kan bestuursrechtelijk gehandhaafd worden.¹⁵⁶

Activiteiten reguleren via algemene regels, die opgenomen worden in het omgevingsplan, kent enkele voordelen. Ten eerste zorgen algemene regels ervoor dat het voor een initiatiefnemer overzichtelijk is wat kan en mag. Doordat de algemene regels zijn opgenomen in het omgevingsplan weet de initiatiefnemer zonder tussenkomst van de overheid welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor zijn activiteiten en wat zijn handelingsvrijheid is. Daarnaast kunnen algemene regels tijdrovende en

¹⁵¹ Inspiratiegids 2017, p. 42.

¹⁵² Inspiratiegids 2017, p. 43.

¹⁵³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 53 (MvT).

¹⁵⁴ Van 't Lam 2015, par. 6.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 22 (MvT).

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 67 (MvT).

verhoudingsgewijs dure vergunningprocedures voorkomen.¹⁵⁷

Daarentegen is er ook een potentieel nadeel die algemene regels met zich meebrengen. Bij vaststelling van de opgenomen bepalingen kan in beginsel geen rekening worden gehouden met specifieke situaties. Dit kan betekenen dat in bepaalde gevallen de algemene regels niet goed “passen”, wat tot onnodige beperkingen van de initiatiefnemer kan leiden, of tot onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving.¹⁵⁸

5.1.2 Toezicht en handhaving

Wanneer de wetgever of een bestuursorgaan rechtsnormen stelt, is het uiteraard de bedoeling dat deze door de maatschappij worden nageleefd.¹⁵⁹ Dit kan gebeuren door middel van toezicht en handhaving. Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen of te bewerkstelligen, indien nodig door het opleggen van sancties. Naast het doel van handhaving om normconform gedrag te bewerkstelligen, is het ook bedoeld om het gedrag van de burgers (waarvoor de regels zijn opgesteld) te beïnvloeden. Dit begint al met goede wetgeving en goede wetgeving begint met goed inzicht in gedrag.¹⁶⁰ Toezicht op de naleving is vaak de eerste schakel in het handhavingproces. In het kader van handhaving heeft toezicht een preventieve werking. Toezicht bewerkstelligt dat wettelijke voorschriften worden nageleefd zonder enige sanctionering. Op deze manier kunnen overtredingen al in een vroegtijdig stadium worden voorkomen.¹⁶¹

In het omgevingsrecht wordt gehandhaafd door controle en toepassen (of dreigen daarmee) van administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen. Hierdoor wordt bevorderd dat algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften op het gebied van de fysieke leefomgeving worden nageleefd.

De handhavingstaak van het bestuur is:

- toezicht houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de omgevingswetgeving;
- behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens de omgevingswetgeving;
- opleggen van een bestuurlijke sanctie vanwege een activiteit die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens de omgevingswetgeving.¹⁶²

5.2 Deregulering

Deregulering wordt vaak opgevat als het afschaffen van regels en daarmee het afschaffen van overheidsbemoeiing. Alhoewel de term dit suggereert is dit onvolledig. Deregulering is het voeren van beleid waarbij de overheidsbemoeienis sterk wordt teruggebracht in gedetailleerdheid. Hierdoor is de regelgeving eenvoudiger en daarmee dus beter na te leven. Een manier om dit te bereiken kan inderdaad het schrappen van regels zijn. Een andere manier is om een activiteit niet meer te reguleren of de vergunningplicht te vervangen door een lichter reguleringsinstrument zoals een meldingsplicht of algemene regel. Dit is bijvoorbeeld mogelijk wanneer een vergunning alleen onder specifieke voorwaarden kan worden geweigerd. In dat geval kan een meldingsplicht of algemene regel ook volstaan, omdat het duidelijk is wanneer een bepaalde activiteit niet verricht mag worden. Door het afschaffen van een regel laat de overheid het onderwerp geheel los en met het afzwakken van de regeling blijft de overheid het onderwerp wel reguleren maar in een lichtere vorm.¹⁶³

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 31 (MvT).

¹⁵⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 53 (MvT).

¹⁵⁹ *Damen* 2013, par. 13.1.

¹⁶⁰ *Handhaving door en voor gemeenten* 2013, p. 15.

¹⁶¹ *Handhaving door en voor gemeenten* 2013, p. 41-42.

¹⁶² *Groen* 2016, p. 13.

¹⁶³ *Van Wijk* 2014, p. 22.

Met het oog op de verschuiving van overheid naar samenleving dient dus eerst antwoord te worden gegeven op de vraag of de overheid überhaupt wel een regel over een specifiek onderwerp van de fysieke leefomgeving wilt stellen. Indien het antwoord hierop bevestigend is, moet die regel vast worden gesteld in het omgevingsplan. Vervolgens moet er worden gekeken op welke wijze de regel moet worden opgenomen in het plan.¹⁶⁴ Zoals reeds eerder aangegeven heeft het werken met algemene regels de voorkeur onder de Omgevingswet.¹⁶⁵ Dit geldt ook voor het omgevingsplan. Dit houdt in dat activiteiten in de leefomgeving in beginsel via de algemene regel gereguleerd dienen te worden, met alleen in die situaties een vergunningplicht als een andere afweging van betrokken belangen of activiteiten noodzakelijk is. Dit kan aan de orde zijn als op voorhand de impact van activiteiten op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verschillend kunnen zijn vanwege aard, schaal en functie van de activiteiten.¹⁶⁶ Als regels geobjectiveerd en concreet zijn vorm te geven, is het werken met algemene regels het meest voor de hand liggend. Door het stellen van algemene regels aan een bepaalde activiteit is het voor de burger duidelijk waaraan voldaan moet worden alvorens de activiteit mag worden verricht.¹⁶⁷

Tijssen stelt dat het omgevingsplan kan worden geflexibiliseerd door te werken met een minder gedetailleerd en meer open geformuleerd normenstelsel. Er dient een keuze te worden gemaakt tussen flexibiliteit aan de hand van vergunningverlening versus rechtszekerheid aan de hand van algemene regels. Bij flexibiliteit aan de hand van vergunningverlening dient er dan een open norm met beoordelings- of beleidsregels te bestaan en bij rechtszekerheid aan de hand van algemene regels moet het gaan om een gesloten norm. Voor welke optie vervolgens gekozen wordt, wordt gestuurd door de kwaliteiten van de locatie, de belangen van derden, eigendomspositie enzovoorts.¹⁶⁸ Indien er sprake is van een gesloten norm is het niet voor de hand liggend dat er gekozen wordt voor een vergunningplicht. Het toetsen van een gesloten norm in het kader van een vergunningverlening is feitelijk overbodig. De aanvrager kan dit zelf ook toetsen. Aan de hand van een voorbeeld zal dit nader worden toegelicht; de regel is dat het aantal bouwlagen dat wordt toegestaan twee is (een gesloten norm). Als de overheid dit gaat toetsen, wordt er eigenlijk tegen de initiatiefnemer gezegd dat hij niet kan tellen. In deze gevallen is het daarom overbodig om de vergunningplicht toe te passen. Dit is anders in het geval van een open norm. Wanneer er sprake is van een open norm bepaalt de aard van de activiteit afgezet tegen de (kwaliteiten van de) plek of een omgevingsvergunning al dan niet verleend moet worden. Op voorhand kan dit niet vastgesteld worden, omdat het casuïstisch en afhankelijk is van de concrete omstandigheden van het specifieke geval. Deze omstandigheden worden dan getoetst aan de hand van de beoordelingsregels voor vergunningverlening en/of beleidsregels die zijn opgenomen in het omgevingsplan.¹⁶⁹ In de volgende tabel is er een overzicht van type regels in het omgevingsplan met een afnemende flexibiliteit en toenemende rechtszekerheid:

Type regels in het omgevingsplan
Niet geregeld, dus toegestaan behoudens de zorgplicht ex art. 1.6 Ow
Geregeld als <u>algemene regel</u> en daarmee vergunningsvrij (geen vergunningplicht als wordt voldaan aan de voorwaarden)
Meldingsplicht als tussenvorm van vergunningsvrij en vergunningplichtig
Omgevingsvergunning met eventuele positieve/negatieve beoordelingsregels

¹⁶⁴ Nijs & Tijssen 2016, p. 71.

¹⁶⁵ Nijs & Tijssen 2016, p. 81.

¹⁶⁶ Nijs & Tijssen 2016, p. 96.

¹⁶⁷ Inspiratiegids 2017, p. 44.

¹⁶⁸ Nijs & Tijssen 2016, p. 75-76.

¹⁶⁹ Nijs & Tijssen 2016, p. 76.

De verschillende type regels in het omgevingsplan zal duidelijker zijn aan de hand van een voorbeeld; het aanleggen van een in/uitrit. Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat deze activiteit op verschillende manieren kan worden gereguleerd in het omgevingsplan. Ten eerste kan er in het omgevingsplan staan dat de in/uitritten zijn toegestaan, behoudens de zorgplicht. Verder wordt er dan niks geregeld over deze activiteit.¹⁷⁰ Ten tweede kan het gereguleerd worden door middel van algemene regels. Daarmee is de activiteit vergunningsvrij. In dit geval worden er voorwaarden gesteld aan het hebben van een in/uitrit. Een inrit wordt bijvoorbeeld alleen toegestaan onder de voorwaarde dat er maximaal één inrit per perceel aanwezig is met een maximale breedte van zeven meter en minimaal 10 meter afstand tot een zijweg. Deze regels zijn voor een ieder duidelijk waardoor ze goed na te leven zijn en geen nadere afweging vereisen. In dit geval is een vergunningplicht overbodig.¹⁷¹ Een andere mogelijkheid is het verbieden van de aanleg van een inrit tenzij er een melding van wordt gedaan.¹⁷² De meldingsplicht kan bijvoorbeeld vereisen dat precies wordt aangegeven op welke dag de aanleg van de inrit plaatsvindt. Het doel van de melding kan zijn dat het bevoegd gezag weet wanneer de aanleg plaatsvindt, zodat tijdig de nodige maatregelen getroffen kunnen worden.¹⁷³ Tot slot kan er ook voor het zwaarste reguleringsinstrument worden gekozen, de vergunningplicht. Bij deze mogelijkheid wordt het verboden om zonder omgevingsvergunning een inrit aan te leggen. Alleen als de regels over de toelaatbaarheid van een activiteit niet met een gesloten norm kan worden afgebakend, maar een nadere afweging nodig is, zal er gebruik worden gemaakt van de vergunningplicht.¹⁷⁴

Het is niet de eerste keer dat de wetgever een verschuiving van vergunningplicht naar algemene regel beoogt. Op 1 januari 2016 zijn de wijzigingen in het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) van kracht gegaan. Met dit wijzigingsbesluit is de reikwijdte van het Activiteitenbesluit verbreed, doordat een aantal nieuwe activiteiten onder de werking van de algemene regels zijn gebracht. Hierbij is de plicht tot het hebben van een omgevingsvergunning komen te vervallen.¹⁷⁵ Op grond van art. 8.40 Wm worden bij AMvB algemene regels opgesteld. Sinds 1 januari 2008 zijn de meeste AMvB opgegaan in één besluit: het Activiteitenbesluit. In art. 1.2 Activiteitenbesluit wordt er een onderscheid gemaakt tussen drie type inrichtingen:

- Type A-inrichtingen: dit zijn inrichtingen met een geringe milieubelasting. Deze inrichtingen voldoen aan de algemene regels van art. 1.2. Hiervoor is geen omgevingsvergunning vereist en ook geen meldingsplicht.
- Type B-inrichtingen: deze inrichtingen vallen niet onder type A, maar er is ook geen omgevingsvergunning vereist. Voor deze inrichtingen geldt wel een meldingsplicht. In art. 8.41 Wm is de meldingsplicht opgenomen.
- Type C-inrichtingen: dit zijn de inrichtingen die zijn aangewezen als omgevingsvergunningplichtige inrichtingen. Bij sommige inrichtingen gelden naast de vergunningvoorschriften ook algemene regels van het Activiteitenbesluit.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Nijs & Tijssen 2016, p. 95.

¹⁷¹ Inspiratiegids 2017, p. 44.

¹⁷² Nijs & Tijssen 2016, p. 95.

¹⁷³ Inspiratiegids 2017, p. 44.

¹⁷⁴ Inspiratiegids 2017, p. 44.

¹⁷⁵ '4^e tranche Activiteitenbesluit', *Rijkswaterstaat*, infomil.nl (zoek op 4^e tranche Activiteitenbesluit).

¹⁷⁶ Boeve & Groothuise 2013, p. 195.

5.2.1 Gevolgen deregulering

Een van de gevolgen van deregulering is dat het werk van de medewerkers van vergunningverlening af zal nemen. Zij zullen immers minder vergunningen hoeven te verlenen. Indien er op grond van de algemene regels meer klachten ontstaan kan er juist meer werk ontstaan voor toezicht en handhaving.¹⁷⁷ Gemeenten beschikken niet over oneindige handhavings- en toezichtcapaciteit. Er zullen daarom verantwoorde keuzes moeten worden gemaakt. Deze keuzes zullen vertaald moeten worden naar handhavingsbeleid.¹⁷⁸

De gemeente Tilburg heeft hiervoor een strategie ontwikkeld. Bij de discussie die zij voeren over de instrumenten zitten de mensen van beleid, toezicht en handhaving en vergunningverlening. Alle partijen worden bij de discussie betrokken. Dit zorgt er volgens Tijssen voor dat elke partij kan aangeven wat zij van een bepaalde keuze vinden en wat dat voor hen betekent. De consequenties die dit voor de partijen heeft, zijn op voorhand duidelijk zodat daar rekening mee kan worden gehouden.¹⁷⁹

Een ander gevolg van deregulering is dat rechtsbescherming van een (derde) belanghebbende zal afnemen. Een algemene regel is een algemeen verbindend voorschrift. Indien er op grond van de algemene regels een activiteit wordt verricht, kunnen (derde) belanghebbenden hiertegen, in tegenstelling tot een vergunning, niet in bezwaar of beroep.¹⁸⁰ Dit is alleen mogelijk bij de voorbereiding, vaststelling en wijziging van een algemene regel in het omgevingsplan.¹⁸¹ De enige optie die een (derde) belanghebbende heeft, is het indienen van een handhavingsverzoek bij het bestuursorgaan van de gemeente. Een verzoek tot handhaving is een aanvraag als bedoeld in art. 1:3 lid 3 Awb. De verzoeker moet dus belanghebbende zijn. Op grond van het handhavingsverzoek beslist de gemeente of er over wordt gegaan tot handhaving. Bij de beslissing op dit verzoek wordt het algemene belang dat gediend is met handhaving, het belang van de verzoeker en de belangen van de overtreder tegen elkaar afgewogen.¹⁸²

5.3 Tussenconclusie

Regulering kan door middel van verschillende instrumenten. Deze reguleringsinstrumenten zijn de vergunningplicht, de meldingsplicht of algemene regels. De vergunningplicht is het zwaarte instrument. Door middel van een vergunning geeft het bevoegd gezag toestemming om een bepaalde activiteit te mogen verrichten. Algemene regels is het lichtste reguleringsinstrument. Een activiteit mag alleen worden verricht als dit conform de gestelde algemene regels gebeurt. De tussenweg is de meldingsplicht. Hiervoor geldt dat de activiteit pas mag worden uitgevoerd nadat er een melding van is gedaan bij het bevoegd gezag. Door middel van toezicht en handhaving controleert de overheid of de gestelde rechtsnormen door de maatschappij worden nageleefd. Een van de doelen van de Omgevingswet is deregulering. Deregulering is het terugbrengen van overheidsbemoeienis waardoor regelgeving eenvoudiger wordt. Dit kan worden bewerkstelligd door regels te schrappen of een lichter reguleringsinstrument aan de activiteit te verbinden. Welke activiteiten binnen de gemeente Echt-Susteren, die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, zich hiervoor lenen, wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

¹⁷⁷ Interview Wim Tijssen bijlage 8.

¹⁷⁸ Handhaving door en voor gemeenten 2013, p. 16.

¹⁷⁹ Interview Wim Tijssen bijlage 8.

¹⁸⁰ Damen 2013 (online publiek), par. 5.2.

¹⁸¹ Zie hoofdstuk 2 onder het kopje rechtsbescherming.

¹⁸² Handhaving door en voor gemeenten 2013, p. 90-91.

6. Reguleringsinstrumenten verordeningen gemeente Echt-Susteren

Alvorens er aanbevelingen kunnen worden gegeven over het dereguleren van activiteiten in het omgevingsplan, zal eerst onderzocht moeten worden welke activiteiten zich lenen voor deregulering. In dit hoofdstuk zal daarom besproken worden hoe de activiteiten, die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden, momenteel gereguleerd zijn.

Verordeningen of onderdelen van verordeningen waarin enkel procedurele/informatieve regels of verbod-gebodsbepalingen staan, worden buiten beschouwing gelaten. Van de overige activiteiten zal onderzocht worden of deze nog wel gereguleerd dienen te worden in het omgevingsplan. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, zal onderzocht worden of deze activiteit via een lichter reguleringsinstrument gereguleerd kan worden. Allereerst zal besproken worden wat de huidige reguleringsinstrumenten van de activiteiten zijn. Vervolgens wordt toegelicht welke activiteiten voor deregulering in aanmerking komen. Tot slot wordt aangegeven waar de gemeente Echt-Susteren rekening mee moet houden bij deregulering.

6.1 Huidige reguleringsinstrumenten verordeningen

De Algemene Plaatselijke Verordening

In de APV staat de gemeentelijke regelgeving op het gebied van openbare orde en veiligheid. Elke gemeente heeft een eigen APV. Iedereen binnen de gemeente hoort zich aan deze APV te houden.¹⁸³ In de tabel opgenomen in **bijlage 7** is te zien dat de APV deels opgenomen moet worden in het omgevingsplan. De toestemmingen voor activiteiten die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan zullen hieronder besproken worden.

Hoofdstuk 2 Openbare orde

Afdeling 5 Bruikbaarheid ten aanzien van de weg

In deze afdeling staan 3 toestemmingen:

- Art. 2:10 Ontheffing of omgevingsvergunning voor voorwerpen op of aan de weg. De omgevingsvergunning die hiervoor geldt, ziet op art. 2.2 lid 1 onder j of k Wabo.
- Art. 2:11 Aanlegvergunning als bedoeld in art. 2.2 lid 1 onder d Wabo.
- Art. 2:12 Uitwegvergunning als bedoeld in art. 2.2 lid 1 onder e Wabo.

Hoofdstuk 4 Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor uiterlijk ten aanzien van de gemeente

Afdeling 1 Geluidhinder en verlichting

- Art. 4:3 Meldingsplicht incidentele festiviteiten
- Art. 4:5 Algemene regel onversterkte muziek
- Art. 4:6 Ontheffing verbod geluidhinder
- Art. 4:6a Ontheffing verbod geluidhinder in de openlucht

Afdeling 3 Het bewaren van houtopstanden

In art. 4:11 staat dat er een omgevingsvergunning nodig is voor het vellen van houtopstanden. Op grond van art. 2.2 lid 1 onder g Wabo mag elke gemeente zelf bepalen of voor deze activiteit een omgevingsvergunning nodig is.

Afdeling 5 Kamperen buiten kampeerterreinen

Art. 4:18 bepaalt dat recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen verboden is. Voor dit verbod kan een ontheffing worden verleend.

¹⁸³ 'Algemene plaatselijke verordening', *Ondernemersplein*, ondernemersplein.nl (zoek op *Algemene Plaatselijke Verordening*).

Hoofdstuk 5 Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente

Afdeling 1 Parkeerexcessen

- Art. 5:2 Ontheffing verbod parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.
- Art. 5:3 Ontheffing verbod te koop aanbieden van voertuigen
- Art. 5:6 Ontheffing verbod gebruik kampeermiddelen
- Art. 5:7 Ontheffing verbod parken van reclamevoertuigen
- Art. 5:8 Ontheffing verbod parkeren van grote voertuigen
- Art. 5:11 Ontheffing verbod aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

Afdeling 6 Openbaar water

Art. 5:24 Meldingsplicht plaatsen van een steiger, meerpaal of een ander voorwerp met een permanent karakter op, in of boven openbaar water.

Afdeling 7 Crossterreinen en gemotoriseerd en ruitverkeer in natuurgebieden

Art. 5:33 Ontheffing voor beperking verkeer in natuurgebieden.

Afvalstoffenverordening

In deze verordening zijn regels opgenomen over inzameling van afvalstoffen, zwerfafval en overige onderwerpen die de verordening aangaan. De verordening bevat geen toestemmingen en zal daarom niet nader worden onderzocht. Er dient wel opgemerkt te worden dat naar de mening van Tijssen er een grote kans is dat deze verordening buiten het omgevingsplan komt te vallen, omdat afval al op landelijke niveau is georganiseerd.¹⁸⁴

Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen

Deze verordening bevat onder andere regels over grafbedekkingen, openstelling op de begraafplaats en indeling en uitgifte van de graven. De enige toestemming die in deze verordening staat is art. 13. Op grond van dit artikel is er namelijk een vergunning nodig voor het hebben van een grafbedekking.

Bouwverordening

Op grond van art. 2.1 lid 1 onder a Wabo is er een omgevingsvergunning nodig voor het bouwen van een bouwwerk. In de Bouwverordening zijn nadere regels gesteld die betrekking hebben op bouwen. Er staan onder andere verschillende verboden in wanneer er niet mag worden gebouwd, procedurele/informatieve regels met betrekking tot bouwen en gevallen wanneer de omgevingsvergunning toegewezen zal worden.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: BBL) is één van de vier AMvB's die wordt geïntroduceerd met de Omgevingswet. Samen met het Besluit activiteiten leefomgeving bevat het algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Het besluit bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van een bouwwerk, het gebruik van een bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.¹⁸⁵

De bouwverordening wordt vervangen door het BBL. Binnen het BBL is een tweedeling gemaakt in vergunningsvrij en vergunningplichtige activiteiten. Voor wat betreft de technische aspecten zal er altijd sprake zijn van een vergunningplicht, tenzij het een zeer ondergeschikt bouwwerk is. Daarnaast is het in tegenstelling tot de huidige situatie mogelijk om in planologisch opzicht algemene regels te handhaven in plaats van een vergunningplicht.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Interview Wim Tijssen bijlage 8.

¹⁸⁵ Nijs & Tijssen 2016, p. 159.

¹⁸⁶ Interview Wim Tijssen bijlage 8.

Brandbeveiligingsverordening

Op 1 november 2008 is het zogenaamde Besluit brandveilig gebruik bouwwerken in werking getreden. In 2012 zijn de daarin opgenomen regels overgegaan naar het Bouwbesluit 2012. In dit besluit zijn landelijk regels vastgesteld omtrent het brandveilig gebruik van bouwwerken en gebouwen, als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder d Wabo. Dit betekent dat gemeenten niet meer zelf in een verordening het brandveilig gebruik van bouwwerken mogen reguleren. Ze moeten zich conformeren aan de landelijke wetgeving.¹⁸⁷ In het Bouwbesluit is echter niks geregeld over het gebruik van andere bouwsels dan een bouwwerk. Voor deze bouwsels heeft de gemeente Echt-Susteren in art. 2 van de brandbeveiligingsverordening de gebruiksvergunning opgenomen.

Erfgoedverordening

In art. 10 staat dat er een omgevingsvergunning nodig is voor het afbreken, verstoren, verplaatsen, wijzigen, herstellen of gebruiken van een monument. Deze vergunning is gebaseerd op art. 2.2 lid 1 onder b Wabo.

Verordening wet geurhinder en veehouderij

Deze verordening is een uitwerking van een activiteit genoemd in art. 2.1 lid 1 onder e Wabo. Het is wettelijk geregeld dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een inrichting of mijnbouwwerk op te richten, te veranderen of in werking te hebben. De gemeente heeft dus geen discretionaire bevoegdheid op dit gebied en daarom wordt deze verordening verder niet getoetst.

Verordening aansluitvoorwaarden riolering

Voor inzameling en transport van afvalwater en hemelwater heeft de gemeente rioolstelsels aangelegd en zorgt de gemeente voor het beheer van deze stelsels. De verordening aansluitvoorwaarden riolering regelt de verhouding tussen burgers en de gemeente inzake de aansluiting op het gemeentelijke rioolstelsel. In de verordening worden voorwaarden gesteld aan de wijze waarop de aansluiting op het gemeenteriool wordt verkregen. In art. 2 van deze verordening is de aansluitvergunning opgenomen.

Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater

In deze verordening staan enkel informatieve/procedurele regels. De verordening zal niet verder onderzocht worden.

6.2 Deregulering van activiteiten

In deze paragraaf wordt besproken welke van de bovengenoemde activiteiten gedereguleerd kunnen worden. Dit is gebaseerd op interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente Echt-Susteren en medewerkers van de Omgevingsdienst MER. De Omgevingsdienst MER is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen. Namens de gemeenten voert de Omgevingsdienst MER onder andere taken uit op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving.¹⁸⁸ Een activiteit is vatbaar voor deregulering als er aan één van de volgende criteria wordt voldaan:

- de regeling kan geschrapt worden, omdat de gemeente in het aankomende omgevingsplan niks meer over de activiteit wilt reguleren; of
- de gemeente wilt wel nog invloed hebben op het uitoefenen van een activiteit, maar in mindere mate.

Aan deze criteria zijn de activiteiten die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan getoetst. De resultaten zullen hieronder worden weergegeven.

¹⁸⁷ 'Wanneer heb ik een gebruiksvergunning nodig?', *Meester Advocaten*, meestermeester.nl (zoek op *gebruiksvergunning*).

¹⁸⁸ 'Servicecentrum MER', *Echt-Susteren*, echt-susteren.nl (zoek op *servicecentrum MER*).

De Algemene Plaatselijke Verordening

Art. 2:10 Ontheffing of omgevingsvergunning voor voorwerpen op of aan de weg

Walraven ziet hier geen mogelijkheid tot deregulering. De wegbeheerder is aansprakelijk voor schade op of aan de weg. Indien iemand met zijn activiteit schade op of aan de weg toebrengt, wilt de wegbeheerder kunnen toetsen aan de geldende richtlijnen voor het inrichten van een weg ten behoeve van de verkeersveiligheid.¹⁸⁹

Art. 2:11 Aanlegvergunning

Vogten vindt deze regel belangrijk, omdat er vaak specifieke afwegingen gemaakt worden vanuit verschillende landschapstypes. Elk landschapstype heeft een eigen verschijningsvorm. Het is daarom voor een burger moeilijk om te bepalen of er wetgeving overschreden wordt. Daarbij heeft een burger altijd eigen belang, dat vaak een ander belang is dan dat van groen/natuur. Als een burger bijvoorbeeld vindt dat een boom weg moet, dan baseert hij dit op zijn eigen belang en denkt hij daarbij niet aan groen/natuur.¹⁹⁰ Volgens Walraven is de vergunningplicht hier op zijn plek, omdat er altijd getoetst wordt in het kader van verkeersveiligheid. Per geval zijn er andere randvoorwaarden waar je aan moet voldoen om de vergunning te kunnen verlenen. De vergunningplicht waarborgt volgens hem het toetsen en geeft zekerheid over verkeersveiligheid, het inrichten van de openbare ruimte en de aansprakelijkheid van de wegbeheerder. Met een meldingsplicht wordt er voorbij gegaan aan de toetsing. De meldingsplicht geeft meer speelruimte voor de aanvrager, maar biedt minder zekerheden voor de wegbeheerder. Verhaegh merkt op dat elke situatie in relatie met verkeer maatwerk is. Er zijn wel standaard richtlijnen waaraan voldaan moet worden, maar bij elke situatie zijn er andere omstandigheden. Hierdoor moet er volgens hem echt per geval een preventieve toetsing plaatsvinden.¹⁹¹

Art. 2:12 Uitwegvergunning

Het kan zo zijn dat het uitvoeren van een activiteit niet conform de richtlijnen is, waardoor er geen vergunning verleend kan worden. In deze gevallen moet er naar de mening van Walraven een moment zijn waarbij de gemeente en aanvrager bij elkaar komen om tot een oplossing te komen. De toetsing die de vergunningplicht waarborgt maakt dit mogelijk. Bij een meldingsplicht of algemene regels is dit niet mogelijk. Bovendien kan het maken van een uitweg in de binnenstad ten koste gaan van bijvoorbeeld parkeerplaatsen. De afweging of dat in het specifieke geval moet worden toegestaan, moet volgens hem gemaakt worden door de vergunningverlener. Om deze redenen vindt Walraven dat de vergunningplicht voor deze activiteit moet blijven bestaan.¹⁹²

Van den Bergh heeft de APV voor de gemeenten Roerdalen en Maasgouw opgesteld en binnen die gemeenten is de keuze gemaakt om de vergunningplicht te veranderen in een meldingsplicht. Indien een burger van plan is om een uitweg te maken, hoeft dit slechts nog gemeld te worden.¹⁹³ Volgens Voss verloopt de vergunningprocedure in de gemeente Echt-Susteren soepeler dan het meldingsstelsel in de andere gemeenten. Dit komt met name doordat de melding niet goed is geregeld. Er is bijvoorbeeld geen meldingsformulier. Zij vindt dat een vergunning beter in het proces ligt dan een melding.¹⁹⁴

Cuijpers is van mening dat deze activiteit zich leent voor een lichter reguleringsinstrument. Volgens hem is het maar een klein stukje bestrating dus hij snapt niet waarom de gemeente hier een vergunningplicht op zijn plaats vindt.¹⁹⁵

Zowel Roumen als Vogten pleiten voor meer beleid over de voorwaarden van een uitweg. Er is namelijk niks geregeld over de afmetingen of de aantallen die aan een perceel

¹⁸⁹ Interview Rob Walraven en Ruud Verhaegh bijlage 11.

¹⁹⁰ Interview Robert Vogten bijlage 10.

¹⁹¹ Interview Rob Walraven en Ruud Verhaegh bijlage 11.

¹⁹² Interview Rob Walraven en Ruud Verhaegh bijlage 11.

¹⁹³ Interview Rachelle Van den Bergh bijlage 13.

¹⁹⁴ Interview Loes Voss bijlage 12.

¹⁹⁵ Interview Emiel Cuijpers bijlage 14.

mogen worden toegedeeld.¹⁹⁶ Indien de gemeente deze regels gaat vaststellen, zal de vergunningplicht in mijn optiek onnodig zijn, wanneer deze regels voldoende geobjectiveerd en concreet vorm worden gegeven. Er is dan namelijk sprake van een gesloten norm, waardoor het werken met algemene regels de voorkeur verdient.¹⁹⁷ Daarbij kan het wel nog nodig zijn dat deze activiteit gemeld wordt, zodat de gemeente ervan op de hoogte is dat de activiteit wordt verricht. Een meldingsplicht zou hier dan op zijn plek zijn.

Art. 4:3 Meldingsplicht incidentele festiviteiten

Dit is vooral bedoeld voor bijvoorbeeld ondernemers die een feestje geven. Door middel van de melding kunnen zij dan aangeven dat ze op die datum meer geluid/verlichting produceren dan normaal. Door middel van de melding is de gemeente hiervan op de hoogte. Daarnaast kan de gemeente bijhouden hoeveel festiviteiten er per jaar door de inrichting georganiseerd worden, zodat dit niet boven de 6 toegestane festiviteiten komt. Van den Bergh en Voss zien geen aanleiding om dit middels een ander reguleringsinstrumenten te reguleren.¹⁹⁸

Art. 4:6 en 6a Ontheffing verbod geluidhinder (in de openlucht)

Deze ontheffing wordt aangevraagd als er bijvoorbeeld aan de spoorlijn wordt gewerkt of als er bij een evenement verwacht wordt dat er meer geluid geproduceerd gaat worden dan normaal. Als de ontheffing afgeschaft wordt, dan is er geen escape meer. Deze activiteit leent zich ook niet voor een lichter reguleringsinstrument, omdat de gemeente de activiteit in beginsel niet wilt toestaan.¹⁹⁹

Art. 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

Deze vergunning is reeds eerder gedereguleerd. Vroeger moest er voor iedere boom een vergunning worden aangevraagd. Dit was voor de burger niet overzichtelijk. De gemeente heeft toen besloten dat er alleen nog maar een vergunning nodig is om bomen te kappen die van waarde zijn voor de gemeente. Deze bomen zijn op de bomenlijst van de gemeente Echt-Susteren geplaatst. Daarnaast is er ook gekeken welke structuur van belang is voor de gemeente. Hierin is momenteel ook een bepaald onderscheid in gemaakt. Alleen de structuren en de bomen die de gemeente Echt-Susteren belangrijk vindt, zijn gewaardeerd in een soort normsysteem. Indien deze bomen gekapt wensen te worden, dient hiervoor een vergunning te worden aangevraagd. Voor alle overige bomen geldt dat zij vergunningsvrij zijn, tenzij er andere regelgeving van toepassing is.²⁰⁰

Art. 4:18 Ontheffing verbod recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen

Een voorbeeld van een situatie waarin deze ontheffing wordt verleend, is het kamperen rondom kanalen en viswateren door een visvereniging. Deze ontheffing is momenteel verleend aan de betreffende visvereniging. Het komt zelden voor dat er in andere gevallen een ontheffing wordt aangevraagd, aldus Vogten. Volgens hem zou dit verbod versoepeld kunnen worden door middel van algemene regels, zodat er niet iedere keer een ontheffing aangevraagd hoeft te worden wanneer iemand ergens een tent opzet. Daarbij wordt er niet veel op gehandhaafd, omdat het amper voorkomt. In de algemene regels kan de gemeente aangeven in welke gevallen het wel toegestaan is om te kamperen. Voor de afwijkende gevallen kan er dan alsnog een ontheffing worden gereguleerd. Op deze manier wordt er gedereguleerd doordat een groot gedeelte binnen de algemene regels valt, waardoor het voor deze gevallen zonder meer is toegestaan om buiten een kampeerterrein te kamperen.²⁰¹

¹⁹⁶ Interview Roumen bijlage 9 & Interview Vogten bijlage 10.

¹⁹⁷ Nijs & Tijssen 2016, p. 76 en Inspiratiegids 2017, p. 44.

¹⁹⁸ Interview Loes Voss bijlage 12 & Interview Rachelle van den Bergh bijlage 13.

¹⁹⁹ Interview Rachelle van den Bergh bijlage 13.

²⁰⁰ Interview Ton Roumen bijlage 9.

²⁰¹ Interview Robert Vogten bijlage 10.

Parkeerexcessen

- Art. 5:2 Ontheffing verbod parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.
- Art. 5:3 Ontheffing verbod te koop aanbieden van voertuigen
- Art. 5:6 Ontheffing verbod gebruik kampeermiddelen
- Art. 5:7 Ontheffing verbod parken van reclamevoertuigen
- Art. 5:8 Ontheffing verbod parkeren van grote voertuigen
- Art. 5:11 Ontheffing verbod aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

De regels omtrent parkeerexcessen zijn nodig om de parkeercapaciteit en parkeerbehoefte te reguleren. Walraven ziet geen mogelijkheid om deze activiteiten op een andere manier te reguleren. Het gebied is op een bepaalde manier ingericht en het aantal beschikbare parkeerplaatsen hoort bij de inrichting. In de bebouwde kom is het in zijn optiek moeilijk om dit in algemene regels vast te leggen. Doordat de gemeente er dan geen invloed meer op heeft, kunnen de parkeerexcessen burenruzies worden.²⁰²

Art. 5:24 Meldingsplicht plaatsen van een voorwerp op openbaar water

Deze melding is nodig, zodat de gemeente er van op de hoogte is dat het gebeurt. Daarnaast komt het in de gemeente Echt-Susteren weinig voor. Een ander reguleringsinstrument zal niet leiden tot een vermindering of vermeerdering van administratieve belasting, want het zijn echt maar incidentele gevallen, aldus Voss.²⁰³

Art. 5:33 Ontheffing voor beperking verkeer in natuurgebieden

Volgens Vogten is dit verbod van belang, omdat er zaken bekend zijn waarbij bewoners gingen parkeren op groen- en gazonstroken. Op een gegeven moment werden de groen- en gazonstroken gebruikt als parkeerplaats. Het lijkt Vogten daarom gewenst om dit verbod te behouden, want de gemeente wilt niet dat iedereen door het buitengebied, bos of natuurterreinen gaat rijden/parkeren. Bepaalde activiteiten zouden via algemene regels wel uitgesloten kunnen worden van het aanvragen van een ontheffing, zoals mensen die werkzaam zijn in de natuurgebieden of activiteiten die één keer per jaar plaatsvinden.²⁰⁴

Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen (BGB)

Art. 13 vergunning grafbedekking/gedenkteken

Volgens Vogten kan de vergunningplicht voor grafbedekking/gedenkteken veranderd worden in een meldingsplicht met algemene regels. In de verordeningen en in andere beleidsstukken is nauwkeurig omschreven wanneer een grafbedekking/gedenkteken toegestaan is. Deze beleidsdocumenten zijn voor een ieder te raadplegen. Vogten heeft zelf nog nooit een afwijking meegemaakt. Daarnaast wordt er zelden een vergunning aangevraagd, omdat er de laatste jaren meer wordt gecremeerd. Een meldingsplicht is in dit geval op zijn plaats, omdat het voor de gemeente kenbaar moet zijn op welke dag een begraafing plaatsvindt.²⁰⁵

Brandbeveiligingsverordening

Art. 2 gebruiksvergunning

Deze gebruiksvergunning ziet niet op art. 2.1 lid 1 onder d Wabo, maar op het brandveilig gebruik voor alles dat niet onder bouwwerken valt, zoals tenten. Voor de gebruiksvergunning voor andere bouwsels dan bouwwerken is sinds 1 januari 2018 een nieuwe AMvB gaan gelden. Eerst was deze gebruiksvergunning dus een lokale bevoegdheid maar nu is dit op Rijksniveau geregeld. Hiermee komt de gebruiksvergunning in de brandbeveiligingsverordening te vervallen.²⁰⁶

²⁰² Interview Rob Walraven en Ruud Verhaegh bijlage 11.

²⁰³ Interview Loes Voss bijlage 12.

²⁰⁴ Interview Robert Vogten bijlage 10.

²⁰⁵ Interview Robert Vogten bijlage 10.

²⁰⁶ Interview Rachelle van den Bergh bijlage 13.

Erfgoedverordening

Art. 10 monumentvergunning

In september 2018 wordt er een nieuwe erfgoedverordening vastgesteld. De vergunningplicht zoals opgenomen in de huidige verordeningen, zal onveranderd overgaan in de nieuwe verordening. Deze moet worden behouden, omdat hiermee monumentale panden beschermd kunnen worden. Een lichter stelsel is hiervoor niet mogelijk.²⁰⁷

Verordening aansluitvoorwaarden riolering (VAR)

Art. 2 aansluitvergunning

Volgens Thissen is de houdbaarheid van de verordening verdwenen. Dit betekent niet dat er geen zinvolle informatie in staat. Er zijn een aantal regels in deze verordening die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan, maar deze moeten dan wel geactualiseerd worden. De vergunningplicht voor de aansluiting van een riolering is achterhaald. Op dit moment wordt de rioolaansluiting gewoon aangelegd en pas daarna een vergunning verstrekt. De vergunningplicht zou vervangen kunnen worden door algemene regels, zodat je voorkomt dat een aansluiting op de verkeerde manier gebruikt wordt. In het omgevingsplan zou dan opgenomen moeten worden hoe er met een rioolaansluiting om moet worden gegaan, welke regels daarvoor gelden en waar je je aan moet houden. Een melding van de rioolaansluiting is onnodig, want het aanleggen van deze aansluiting wordt door de gemeente zelf gedaan.²⁰⁸

6.2.1 Deregulering in de gemeente Echt-Susteren

In de gemeenten Maasgouw en Roerdalen heeft deregulering van de APV vorig jaar plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot lastenvermindering en efficiency bij de burgers, verenigen en bedrijven. Bij de interne organisatie heeft het nog niet geleid tot een lastenvermindering. Dit is geen verrassing voor Van den Bergh. Volgens haar moet er eerst worden geïnvesteerd, voordat het iets oplevert.

Deregulering hoeft niet altijd te betekenen dat er meer werk voor toezicht en handhaving komt. Het gaat namelijk om het maken van keuzes. Binnen de Omgevingsdienst MER wordt er met een uitvoeringsprogramma gewerkt. In dit programma worden onderwerpen gekozen waarop toezicht wordt gehouden. Voor dit systeem is gekozen, omdat het niet mogelijk is om op alles toezicht te houden. Er moeten prioriteiten worden gesteld. In het begin zal er actief gehandhaafd worden op de nieuwe regels, maar op een gegeven moment weten mensen welke regels er gelden waardoor de handhaving afneemt.

Daarnaast is het belangrijk om actief te communiceren, bijeenkomsten te organiseren en nieuwsbrieven te maken zodat goed kenbaar is wat er verandert, voor zowel burger als medewerkers. Een goede investering in de beginfase is van essentieel belang. Dit zal veel werk zijn, maar uiteindelijk loont zich dat bij de vaststelling en de uitvoering.²⁰⁹

Cuijpers vindt deregulering goed. Volgens hem wordt het recht hierdoor overzichtelijker en makkelijker voor een burger. De overheid laat de grip op activiteiten slechts in enigermate los. Vaak heeft de overheid op deze activiteiten überhaupt maar in beperkte mate invloed. Als iets niet wordt nageleefd, melden belanghebbenden zich wel en dan kan de overheid altijd nog op basis van de algemene regels ingrijpen. Volgens hem moet er wel per gebied gekeken worden wat de lasten zijn, zodat op deze lasten ingespeeld kan worden. Daar waar weinig klachten, meldingen of aanvragen zijn, moet de gemeente proberen los te laten, zodat er meer tijd is om in te zetten op zaken die belangrijker zijn. Daarbij zijn de meeste klachten niet zozeer gericht op overtredingen, maar vooral op mensen die het elkaar niet gunnen. Dit zal altijd zo blijven.²¹⁰

²⁰⁷ Interview Rachelle van den Bergh bijlage 13.

²⁰⁸ Interview Marlon Thissen bijlage 15.

²⁰⁹ Interview Rachelle van den Bergh bijlage 13.

²¹⁰ Interview Emiel Cuijpers bijlage 14.

Bij toezicht en handhaving is er door deregulering binnen de andere gemeenten niet plotseling een heel scala aan nieuwe verantwoordelijkheden gekomen. Er is binnen de afdeling toezicht en handhaving niet veel veranderd nu de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers ligt. Als de werkdruk te hoog wordt moeten er prioriteren gesteld worden op basis van mensen, capaciteit en middelen, aldus Cuijpers.²¹¹

6.3 Tussenconclusie

Een aantal activiteiten uit verordeningen, die over moeten naar het omgevingsplan, lenen zich voor deregulering. Ten eerste kan het vergunningstelsel voor de uitweg opgenomen in art. 2:12 APV eventueel veranderd worden in een meldingsstelsel. In de andere gemeenten is de vergunning ook omgezet naar een meldingsplicht. Het tweede reguleringsinstrument dat versoepeld kan worden, is de ontheffing op het verbod recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen. Er kunnen algemene regels gesteld worden waarin staat in welke gevallen het toegestaan is om te kamperen buiten kampeerterrein. Voor deze gevallen hoeft dan geen ontheffing aangevraagd te worden. Ten derde zou de vergunning voor grafbedekking/gedenkteken gedereguleerd kunnen worden. Een meldingsplicht in combinatie met algemene regels is hier op zijn plaats. Waaraan een grafbedenking/gedenkteken moet voldoen is nauwkeurig omschreven in beleidsstukken. Daarnaast komt de gebruiksvergunning die in de brandbeveiligingsverordening staat te vervallen. Voor deze vergunning is sinds 1 januari 2018 een nieuwe AMvB gaan gelden. Tot slot is de aansluitvergunning, opgenomen in de verordening aansluitvoorwaarden riolering, achterhaald. De vergunning wordt pas verleend als de aansluiting al gerealiseerd is. De vergunningplicht zou vervangen kunnen worden door algemene regels. Een melding is niet nodig, omdat de gemeente de aansluiting zelf aanlegt.

Alvorens de gemeente daadwerkelijk overgaat tot deregulering van deze reguleringsinstrument is het van belang dat er actief gecommuniceerd wordt met alle betrokken partijen.

²¹¹ Interview Emiel Cuijpers bijlage 14.

7. Conclusies en aanbevelingen

Nu alle deelvragen beantwoord zijn, kunnen de conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Deze geven een antwoord op de centrale vraag. Allereerst worden de conclusies besproken. Daarna wordt er aan de hand van deze conclusies aanbevelingen gegeven aan de gemeenteraad van Echt-Susteren.

Gedurende dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: *“Welke aanbevelingen zijn te geven aan de gemeenteraad van Echt-Susteren over het dereguleren van regels over activiteiten uit de gemeentelijke verordeningen die op moeten gaan in het omgevingsplan, gelet op een analyse van de bedoeling van de wetgever, de relevante literatuur en de wensen en behoeften van medewerkers van de Omgevingsdienst MER en beleidsmedewerkers van de gemeente Echt-Susteren?”*

7.1 Conclusies

Hieronder zullen de belangrijkste conclusies, voortvloeiend uit de antwoorden op de deelvragen, geformuleerd worden.

De Omgevingswet en het omgevingsplan

De grootste verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt, is dat het omgevingsrecht eenvoudiger wordt gemaakt voor zowel overheid als burger. Dit gebeurt onder andere door alle regelingen samen te voegen in een Omgevingswet. Een van de zes kerninstrumenten die met de Omgevingswet geïntroduceerd wordt, is het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Bestemmingsplannen en verordeningen waarin momenteel regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen, komen hiermee te vervallen.

De fysieke leefomgeving

De reikwijdte van het omgevingsplan is de fysieke leefomgeving. Op grond van art. 1.2 lid 2 Ow wordt hier in ieder geval onder verstaan: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Het begrip fysieke leefomgeving kan dus vooral opgevat worden als ruimtelijke ordening en milieu, maar een echte afgebakende definitie voor het begrip is er niet. Er kan dus geconcludeerd worden dat fysieke leefomgeving een ruim begrip is. Hierdoor is het moeilijk om te beoordelen of een onderwerp betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. In dit onderzoek is art. 1.2 lid 2 Ow bepalend geweest voor de vraag of een verordening onder de fysieke leefomgeving valt. Indien de verordening voldoet aan één van de onderwerpen die in art. 1.2 lid 2 Ow wordt genoemd, dan valt de verordening onder de fysieke leefomgeving. Uit het onderzoek blijkt dat 15 van de 80 verordeningen van de gemeente Echt-Susteren betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Dit is terug te vinden in de tabel opgenomen in **bijlage 2**.

Regels in het omgevingsplan

Het toepassingsbereik van de Omgevingswet strekt zich dus tot de fysieke leefomgeving. Daarmee is de eerste criteria voor regels die opgenomen moet worden in het omgevingsplan gegeven. Daarnaast dienen de regels een plaatsgebonden karakter te hebben en moet het college/gemeenteraad het bevoegd gezag zijn. Regels mogen in het omgevingsplan opgenomen worden als het hoofdmotief fysieke leefomgeving is, de regel al dan niet een plaatsgebonden karakter heeft, er al dan niet sprake is van een persoonsgebonden karakter en het bevoegd gezag het college of de gemeenteraad is. De laatste categorie zijn de regels die buiten de reikwijdte van het omgevingsplan vallen. Deze regels gaan niet over de fysieke leefomgeving, hebben een ander motief dat doorslaggevend is, maken inbreuk op de taken en bevoegdheden van de burgemeester, kennen de regelgevende bevoegdheid exclusief aan een ander bestuursorgaan toe of hebben een andere wettelijke grondslag.

Naar alle verwachtingen zullen dit de uiteindelijke criteria worden voor het al dan niet opnemen van regels in het omgevingsplan. Op basis van deze criteria zijn de verordeningen van de gemeente Echt-Susteren dan ook getoetst. De verordeningen die op grond van deze criteria (deels) opgenomen moeten worden in het omgevingsplan zijn de volgende:

- APV deels
 - H2 Openbare orde*
 - Afdeling 5 bruikbaarheid ten aanzien van de weg
 - H4 Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente*
 - Afdeling 1 Geluidhinder en verlichting
 - Afdeling 2 Bodem-, weg- en milieuverontreiniging
 - Afdeling 3 het bewaren van houtopstanden
 - Afdeling 4 maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast
 - Afdeling 5 kamperen buiten kampeerterrein
 - H5 Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente*
 - Afdeling 1 Parkeerexcessen
 - Afdeling 6 Openbaar water
 - Afdeling 7 Crossterreinen en gemotoriseerd en ruitervekeer in natuurgebieden
 - Afdeling 8 Verbod vuur te stoken
 - Afdeling 9 Verstrooiing van as
- Afvalstoffenverordening
- Beheersverordening begraafplaatsen
- Bouwverordening
- Brandbeveiligingsverordening
- Erfgoedverordening
- Verordening wet geurhinder en veehouderij
- Verordening aansluitvoorwaarden riolering
- Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater

Reguleringsinstrumenten

In het omgevingsrecht vindt regulering plaats door middel van instrumenten. Uit de resultaten is gebleken dat er verschillende reguleringsinstrumenten zijn. Hierbij is de vergunningplicht het zwaarste instrument, daarna de meldingsplicht en tot slot de algemene regels. In het omgevingsrecht wordt het vergunningsstelsel gereguleerd via de omgevingsvergunning. Door middel van de omgevingsvergunning geeft het bevoegd gezag toestemming om een bepaalde activiteit uit te voeren. Dit is het grootste verschil met de andere instrumenten. Bij de andere instrumenten mag de activiteit verricht worden zonder toestemming van het bevoegd gezag. Er dient dan wel aan de gestelde algemene regels voldaan te worden. Wanneer er een meldingsplicht geldt, moet het verrichten van de activiteit gemeld worden bij het bevoegd gezag. Er kan dan bijvoorbeeld gecontroleerd worden of er aan de eventueel gestelde algemene regels wordt voldaan. Op deze manier blijft de gemeente van het uitvoeren van bepaalde activiteiten op de hoogte.

Deregulering

Een van de doelen van de Omgevingswet is deregulering. Deregulering is het terugbrengen van overheidsbemoeienis waardoor regelgeving eenvoudiger wordt. Dit kan worden bewerkstelligd door regels te schrappen of een lichter reguleringsinstrument aan de activiteit te verbinden. Een activiteit is dus vatbaar voor deregulering als er aan één van de volgende criteria wordt voldaan:

- de regeling kan geschrapt worden, omdat de gemeente in het aankomende omgevingsplan niks meer over de activiteit wilt reguleren; of

- de gemeente wilt wel nog invloed hebben op het uitoefenen van een activiteit, maar in mindere mate.

Aan de bovengenoemde criteria zijn de activiteiten die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan getoetst. De resultaten hebben uitgewezen dat de volgende activiteiten vatbaar zijn voor deregulering:

- *Art. 2:12 APV Uitwegvergunning*
- *Art. 4:18 APV Ontheffing verbod recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen*
- *Art. 13 BGBB Vergunningen grafbedekking/gedenkteken*
- *Art. 2 Brandbeveiligingsverordening: gebruiksvergunning*
- *Art. 2 VAR Aansluitvergunning*

Wat opvalt is dat de medewerkers van de Omgevingsdienst en de beleidsmedewerkers over het algemeen tevreden zijn met de huidige reguleringsinstrumenten, waardoor de drang bestaat om hieraan vast te houden. Zij staan echter wel open voor deregulering en zijn het ermee eens dat er gedereguleerd moet worden indien dat mogelijk is.

7.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies uit dit onderzoek worden nu aanbevelingen gegeven. Deze zijn gericht op het dereguleren van de activiteiten die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden.

Fysieke leefomgeving

Om het begrip fysieke leefomgeving duidelijker te krijgen, is het aan te bevelen dat pilot-omgevingsplannen van andere gemeenten geraadpleegd worden. Een voorbeeld hiervan is het omgevingsplan van de gemeente Boekel. In dit omgevingsplan is terug te zien over welke onderwerpen er regels zijn gesteld. Al deze regels hebben betrekking op de fysieke leefomgeving. Dit geeft een beter beeld bij de vraag welke onderwerpen al dan niet betrekking hebben op het ruime begrip ‘fysieke leefomgeving’.

Verordeningen op regelniveau toetsen

In dit onderzoeksrapport is onderzocht welke verordeningen omtrent de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Bij deze toetsing is voor de hele verordening (met uitzondering van de APV) aangegeven of zij onder de categorie mogen, moeten of niet mogen valt. Er wordt aanbevolen om uiteindelijk op regelniveau te kijken onder welke categorie een regel valt. Voor elke regel die opgenomen is in een verordening kan namelijk een andere categorie van toepassing zijn. Daarnaast wordt er aanbevolen om vast te houden aan de criteria die in dit onderzoeksrapport staan, want dit worden naar alle verwachtingen de uiteindelijke criteria voor het al dan niet opnemen van regels in het omgevingsplan.

Deregulering activiteiten

Hieronder zal per activiteit worden toegelicht welke aanbevelingen er worden gegeven voor deregulering.

Art. 2:12 APV Uitwegvergunning

Er wordt aanbevolen om deze activiteit te reguleren via de meldingsplicht in combinatie met algemene regels. Het gaat in de meeste gevallen maar om een klein stukje bestrating, waardoor een vergunningsplicht hier niet op zijn plaats is. Het is dan wel van belang dat deze algemene regels voldoende geobjectiveerd en concreet vorm worden gegeven.

Art. 4:18 APV Ontheffing verbod recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen

Op deze activiteit wordt niet veel gehandhaafd, omdat het amper voorkomt. Daarbij wordt er voor dit verbod bijna nooit een ontheffing aangevraagd. Er zijn wel een aantal gevallen waarin de ontheffing wel nodig is. Mijns inziens kan dit verbod versoepeld worden door middel van algemene regels. Hierin kan de gemeente aangeven in welke gevallen het wel toegestaan is om te kamperen buiten kampeerterreinen, zodat hiervoor niet telkens een ontheffing aangevraagd hoeft te worden. Voor de afwijkende gevallen kan er dan alsnog een ontheffing worden gereguleerd.

Art. 13 BGB Vergunningen grafbedekking/gedenkteken

Aanbevolen wordt om deze activiteit te gaan reguleren via een meldingsplicht. In de verordening en in andere beleidsstukken is nauwkeurig omschreven waaraan een grafbedekking/gedenkteken moet voldoen. Mijns inziens kan een initiatiefnemer deze criteria ook prima zelf toetsen. Het is daarbij wel nog van belang dat de activiteit gemeld wordt, zodat het voor de gemeente kenbaar is op welke dag een begraafing plaatsvindt.

Art. 2 Brandbeveiligingsverordening: gebruiksvergunning

Deze gebruiksvergunning regelt het brandveilig gebruik voor alles dat niet onder een bouwwerk valt. Sinds 1 januari 2018 is hiervoor een nieuwe AMvB gaan gelden. Doordat het brandveilig gebruik van andere bouwsels dan bouwwerken nu op Rijksniveau geregeld is, komt de gebruiksvergunning in de brandbeveiligingsverordening te vervallen.

Art. 2 VAR Aansluitvergunning

De vergunningplicht voor het aansluiten van een riolering is achterhaald. Momenteel wordt pas na het aanleggen van de rioolaansluiting een vergunning verleend. Er wordt aanbevolen om de vergunningplicht te vervangen door algemene regels, zodat je voorkomt dat een aansluiting op de verkeerde manier gebruikt wordt.

Communicatie

Alvorens er over wordt gegaan op deregulering wordt aanbevolen dat er met alle partijen (zoals beleidsmedewerkers, medewerkers van vergunningsverlening, toezicht en handhaving, juristen en initiatiefnemers) goed wordt gecommuniceerd. Op deze manier kan er een weloverwogen keuze gemaakt worden, waarover alle partijen hun mening hebben kunnen geven. Daarbij moeten de voor- en nadelen in beeld worden gebracht, zodat de gemeente hierop is voorbereid. Daarnaast dient er gerealiseerd te worden dat een goede investering in de beginfase van essentieel belang is. Deregulering zal niet meteen tot een lastenvermindering voor de interne organisatie leiden en het zal veel werk zijn, maar uiteindelijk loont zich dat.

Andere beleidsdocumenten

Bovendien moet de gemeente naast de verordeningen ook andere documenten implementeren in het omgevingsplan zoals bestemmingsplannen en besluiten. Er wordt aanbevolen om hier op tijd mee te beginnen, zodat de Omgevingswet in 2021 probleemloos van start kan gaan binnen de gemeente Echt-Susteren.

Bronnenlijst

Boeken

Blomberg e.a. 2015 (online publiek)

A.B. Blomberg e.a., *Hoofdlijnen milieubestursrecht*, Boom Juridische studieboeken 2015.

Boeve & Groothuijse 2013

M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing 2013.

Brugman e.a. 2017

E. Brugman e.a., *Werken in de geest van de omgevingswet*, 's-Hertogenbosch: Van Leijen Academie 2017.

Damen 2013 (online publiek)

L. Damen, *Bestuursrecht. Deel 1*, Boom Juridische studieboeken 2013.

De Graaf e.a. 2017

K.J. de Graaf e.a., *Tekst en toelichting Omgevingswet*, Sdu Uitgevers 2017.

Groen 2016 (online publiek)

M. Groen, *Vraagbaak Handhaving Omgevingsrecht*, Wolters Kluwer 2016.

Van 't Lam 2015 (online publiek)

V.M.Y. van 't Lam, *Omgevingsrecht*, Boom Basics 2015.

Nijs & Tijssen 2016

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

Van Schaaik 2011

G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

Wijk 2015 (online publiek)

H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Kluwer, Deventer 2014.

Elektronische bronnen

Aan de slag met de Omgevingswet

Aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Burowaalbrug

Burowaalbrug.nl

Gemeente Echt-Susteren

Echt-susteren.nl

Geodan vergunningchecker

Vergunningcheckerprogeodan.nl

Internetconsultatie

Internetconsultatie.nl

Meester Advocaten

Meestermeester.nl

Rijksoverheid
Rijksoverheid.nl

Rijksoverheid
Omgevingswetportaal.nl

Rijkswaterstaat
Infomil.nl

Ondernemersplein
Ondernemersplein.nl

Overheid
Overheid.nl

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vng.nl

Jurisprudentie
ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0586.
ABRvS 20 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4829.
ABRvS 18 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3213.

Parlementaire stukken
Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3.
Kamerstukken II 2014/15, 33 962, 12.
Kamerstukken II 2014/15, 33962, 23.

Rapporten en documenten
Handhaving door en voor gemeenten 2013
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handhaving door en voor gemeenten*, Den Haag: 2013.

Inspiratiegids 2017
Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Inspiratiegids. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*, 2017.

Vergelijkend Rapport Omgevingswet 2016
Vergelijkend Rapport Omgevingswet (gemeente Haarlem & G32), 2016.

Tijdschriftartikelen
Van Angeren, TvO 2016, nr. 1-2
J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TvO* 2016, nr. 1-2, p. 4-26.

Van Angeren, TvO 2016, nr. 3
J.R. van Angeren, 'Rechtsbescherming tegen omgevingsplannen onder de Omgevingswet', *TvO* 2016, nr. 3, p. 66-70.

Nijman, TvO 2016, nr. 1/2
H. Nijman, 'Rechtsbescherming onder de Omgevingswet: op een gelijkwaardig niveau?', *TvO* 2016, nr 1-2, p. 27-44.

Nijmeijer, TvO 2016, nr. 3
A.G.A. Nijmeijer, 'Reactie op 'Het Omgevingsplan in de Omgevingswet'', *TvO* 2016, nr. 3, p. 91-94.