

De regels van het omgevingsplan juridisch en praktisch gezien

mr. dr. J. van der Velde

ISBN 978-94-6315-116-0
NUR 823

© 2026, J. van der Velde

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

Het uitvoeren van tekst- en datamining (TDM) op deze publicatie is niet toegestaan, tenzij dit gebeurt op een wijze die is toegestaan op grond van artikel 15n Auteurswet.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

Het omgevingsplan is één van de belangrijkste instrumenten van de Omgevingswet. Het omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De planregels moeten in ieder geval leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Door de brede reikwijdte van het omgevingsplan, de verschillende mogelijke regeltypen, de meerdere activiteiten, de juridische vereisten en de zeer verschillende situaties waarvoor regels worden gesteld, is het voor gemeenten een uitdaging om tot goede set regels van het omgevingsplan te komen. Daarbij spelen de onbekendheid met het instrument, de instructieregels van het Rijk en de provincies en de eisen vanuit de digitalisering ook een belangrijke rol. Het opstellen van regels van een omgevingsplan is complex.

Dit boek heeft tot doel om opstellers, bestuurders en gebruikers van de regels van een omgevingsplan inzicht te geven in de mogelijkheden en de eisen die de Omgevingswet en de daarop gebaseerde Algemene Maatregelen van Bestuur en Omgevingsregeling aan planregels stellen. Het boek is deels theoretisch en deels praktisch van aard. Zo wordt er bijvoorbeeld ingegaan op de achtergronden, de doelen en de regeltypen van het omgevingsplan maar wordt er ook inzicht geboden in de praktische structuur, de opzet en enkele digitaliseringsaspecten van het omgevingsplan.

Het boek bevat meerdere voorbeelden van planregels om de praktijk van het opstellen van regels te ondersteunen. Passend bij het Instituut voor Bouwrecht hebben veel voorbeelden betrekking op het bouwen.

Bij het schrijven van het boek heb ik gezocht naar een juiste mix aan theoretische en praktische onderwerpen en naar een juiste diepgang hiervan. Alle aspecten van planregels behandelen is vanwege de ruime reikwijdte van het omgevingsplan in een boek als dit niet mogelijk. Een boek over planregels is overigens nooit af. Elk jaar zullen zich door de nieuwigheid van het instrument omgevingsplan, bestuurlijke en maatschappelijke wensen en inzichten en uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State weer nieuwe gedachten vormen. Het omgevingsplan van nu zal zich de komende jaren ongetwijfeld doorontwikkelen tot een instrument zoals dat door de wetgever is voorzien en dat een bijdrage levert aan een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Aanpassingen van de uitgangspunten en doelen van de wetgever zijn daarbij mogelijk omdat de eerste officiële teksten van de Omgevingswet al meer dan tien jaren oud zijn en de tijden van nu niet gelijk zijn aan die van toen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de economie, de problematiek van stikstof, de woningbouw, de volkshuisvesting, klimaatverandering en de rollen van de diverse overheden. Het omgevingsplan bevindt zich in een dynamische omgeving.

Jur van der Velde

Inhoudsopgave

Voorwoord / v

1. Inleiding

- 1.1 Algemeen / 1
- 1.2 Opbouw van het boek / 2

2. Omgevingswet

- 2.1 Algemeen / 5
- 2.2 Doelen en achtergronden / 6
- 2.3 Het begrip fysieke leefomgeving / 8
- 2.4 De kerninstrumenten / 8
- 2.5 Flexibiliteit als kernwaarde / 10

3. Omgevingsplan

- 3.1 Algemeen / 13
- 3.2 Doelen / 14
- 3.3 Vaststellen van wijzigingsbesluiten / 15
- 3.4 Motivering van wijzigingsbesluiten / 17
- 3.5 Omgevingsplan: juridisch instrument / 19
- 3.6 Vereenvoudiging en flexibiliteit / 20
- 3.7 Instructieregels van het Rijk / 20
- 3.8 Limitatief-imperatief karakter / 24
- 3.9 Omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) / 25
- 3.10 Nadeelcompensatie / 28
- 3.11 Tijdelijk deel van het omgevingsplan / 30
 - 3.11.1 Algemeen / 30
 - 3.11.2 Transitie / 31
 - 3.11.3 Regels Algemene plaatselijke verordening / 33
 - 3.11.4 Voorrangsregels / 35

4. Regels van het omgevingsplan

- 4.1 Algemeen / 37
- 4.2 Reikwijdte van de regels / 38
- 4.3 Keuze voor regels in omgevingsplan of in gemeentelijke verordening / 41
- 4.4 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (etfal) / 42
- 4.5 Maatwerkregels / 44
- 4.6 Activiteit / 45
- 4.7 Omgevingsplanactiviteit / 47
- 4.8 Bijlage bij regels / 48
- 4.9 Werkingsgebied van een regel / 48
- 4.10 Evenredigheid van regels van het omgevingsplan / 49
- 4.11 Criteria voor opnemen van regels in een omgevingsplan / 50

5. Structuur van de regels van het omgevingsplan

- 5.1 Algemeen / 55
- 5.2 Structuur van de regels van het omgevingsplan op basis van het VNG-Casco / 56
- 5.3 Opbouw van regels over activiteiten / 66
- 5.4 Varianten van de structuur van de regels van het omgevingsplan / 67

6. Regeltypen van het omgevingsplan

- 6.1 Algemeen / 71
- 6.2 Specifieke zorgplicht / 73
- 6.3 Algemene regel / 76
- 6.4 Meldingsplicht / 77
- 6.5 Informatieplicht / 78
- 6.6 Vergunningsplicht / 79
- 6.7 Beoordelingsregel / 80
- 6.8 Verbod / 81
- 6.9 Gebod / 82
- 6.10 Bevoegdheidsregel voor het stellen van maatwerkvoorschriften / 83
- 6.11 Doelen van de regeltypen / 85
- 6.12 Meerdere regeltypen voor dezelfde activiteit / 87

7. Andere regels van het omgevingsplan

- 7.1 Algemeen / 89
- 7.2 Voorbeschermingsregels / 89
- 7.3 Begripsbepalingen / 91
- 7.4 Doelen en omgevingswaarden / 92
- 7.4.1 Regels over doelen / 92
- 7.4.2 Regels over omgevingswaarden / 93
- 7.5 Programma's / 95
- 7.6 Aanwijzingen in de fysieke leefomgeving / 96
- 7.7 Activiteiten / 97
- 7.7.1 Afwijkingsregels / 97
- 7.7.2 Regels met een voorwaardelijke verplichting / 98
- 7.7.3 Bevoegdheidsregels voor het verbinden van voorschriften
aan een omgevingsvergunning / 99
- 7.7.4 Regels indieningsvereisten / 100
- 7.7.5 Gelijkwaardigheidsregels / 101
- 7.8 Beheer en onderhoud / 102
- 7.9 Financieel / 103
- 7.10 Proces / 104
- 7.11 Onderzoeken / 105
- 7.12 Monitoring / 106
- 7.13 Overgangsrecht / 107

8. Regels met open normen van het omgevingsplan

- 8.1 Algemeen / 109
- 8.2 Wat zijn open normen / 109
- 8.3 Waarom open normen / 110
- 8.4 Regels met open normen, beleidsregels en
gemeentelijk beleid / 111
- 8.4.1 Algemeen / 111
- 8.4.2 Beleidsregels / 111
- 8.4.3 Omgevingsvisie en programma / 114
- 8.4.4 Beleidsdocumenten / 115
- 8.5 Regels met open normen en rechtszekerheid / 116
- 8.6 Rechtszekerheid en regeltypen van het omgevingsplan / 118

- 8.7 Vergroten van de rechtszekerheid van regels met
 open normen / 121
- 8.7.1 Algemeen / 121
- 8.7.2 Omgevingswaarde / 122
- 8.7.3 Monitoring / 123
- 8.7.4 Register / 124
- 8.7.5 Gemeentelijke adviescommissie / 125
- 8.7.6 Aanvraagvereisten omgevingsvergunning / 126
- 8.7.7 Programma / 126
- 8.7.8 Checklist voor opnemen open normen in regels
 van het omgevingsplan / 127
- 8.8 Andere werkwijzen i.p.v. opnemen van regels met
 open normen in het omgevingsplan / 129
- 8.8.1 Algemeen / 129
- 8.8.2 Wijzigen van het omgevingsplan / 129
- 8.8.3 Globaal regelen van activiteiten / 130
- 8.8.4 Verlenen omgevingsvergunning voor een buitenplanse
 omgevingsplanactiviteit / 130
- 8.8.5 Sluiten privaatrechtelijke overeenkomst / 131

9. Bouw- en milieuregels van het omgevingsplan

- 9.1 Algemeen / 133
- 9.2 Bouwregels / 133
- 9.2.1 Algemeen / 133
- 9.2.2 Bouwregels en het Besluit bouwwerken leefomgeving / 134
- 9.2.3 Bouwregels en het Besluit kwaliteit leefomgeving / 136
- 9.2.4 Bouwregels en het Besluit activiteiten leefomgeving / 136
- 9.2.5 Bouwregels en de Bruidsschat / 137
- 9.3 Milieuregels / 138
- 9.3.1 Algemeen / 138
- 9.3.2 Milieuregels en het Besluit kwaliteit leefomgeving / 139
- 9.3.3 Milieuregels en het Besluit activiteiten leefomgeving / 147
- 9.3.4 Milieuregels en de Bruidsschat / 148
- 9.3.5 Overige milieuregels / 152

10. Handhaving van regels van het omgevingsplan

- 10.1 Algemeen / 155
- 10.2 Handhavingstaak / 156
- 10.3 Bestuursdwang en last onder dwangsom / 157
- 10.4 Intrekken omgevingsvergunning / 158
- 10.5 Bestuurlijke boete / 158
- 10.6 Handhaving van regels van het omgevingsplan / 159
- 10.7 Strafrechtelijke sancties / 161

11. Regels van het omgevingsplan en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

- 11.1 Algemeen / 163
- 11.2 Ontsluiten en publiceren van regels van het omgevingsplan / 163
- 11.3 Omgevingsloket / 164
- 11.4 Standaarden voor regels omgevingsplan / 166
- 11.5 Toepasbare regels / 167
- 11.6 Annoteren van regels / 168
- 11.7 Werkingsgebied en locatie van regels / 168
- 11.8 Opzet wijzigingsbesluit omgevingsplan / 169
- 11.9 TAM/IMRO omgevingsplan / 172

12. Tot slot / 175

- Aangehaalde wetgeving / 177
- Aangehaalde literatuur / 179
- Trefwoordenregister / 181