

Tussenrapportage voor de raad over inventarisatie verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving

1. Algemeen

Inleiding, de Omgevingswet

Volgens de huidige planning treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. Deze Omgevingswet vervangt een groot aantal wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wordt een vergaande integratie van het omgevingsrecht beoogd. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), één van de wetten die wordt vervangen, heeft bij de invoering in 2010 een begin gemaakt met deze integratie. Bij de Wabo is alleen sprake van een procedurele integratie. Verschillende vergunningstelsels over de fysieke leefomgeving zijn onder de Wabo geïntegreerd in één vergunning: de omgevingsvergunning. Een vergunning voor een project kan dus uit meerdere activiteiten bestaan (bijvoorbeeld bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, monument). De criteria voor de inhoudelijke beoordeling van vergunningaanvragen zijn onder de Wabo in de afzonderlijke wetten blijven staan. Er is onder de Wabo dus geen inhoudelijke integratie.

De Omgevingswet regelt naast een verdergaande integratie, in die zin dat er meer wettelijke stelsels onder vallen dan onder de Wabo (bijvoorbeeld de Waterwet), ook een volledige inhoudelijke integratie van de onder de Omgevingswet vallende wetten.

Naast de Omgevingswet zijn er vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Hierin worden onder andere algemene regels opgenomen die deels de vergunningen vervangen. Voor die zaken die onder de Omgevingswet vergunningplichtig blijven, is het gemeentelijke omgevingsplan een belangrijk toetsingskader. In het omgevingsplan kunnen ook algemene regels worden opgenomen. Het omgevingsplan is een belangrijke spil binnen het systeem van de Omgevingswet en de genoemde inhoudelijke integratie krijgt grotendeels gestalte via dit omgevingsplan.

Het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat het gemeentelijke toetsingskader voor de Omgevingswet. De term “plan” kan verwarrend zijn, want anders dan deze term doet vermoeden, is het omgevingsplan niet alleen een beoordelingskader voor het college bij de uitvoering van de wet, maar werkt het ook rechtstreeks naar inwoners toe. Het omgevingsplan krijgt de status van verordening en is dus rechtstreeks bindend voor inwoners.

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast en komt hierbij veel vrijheid toe. De gemeenteraad moet beoordelen in hoeverre de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan wordt opgenomen. Verder wordt veel rijksregelgeving in het kader van de Omgevingswet gedecentraliseerd naar gemeenten. Het betreft hier de zogenaamde bruidsschat. Deze gedecentraliseerde rijksregelgeving moet de gemeente opnemen in het omgevingsplan. Bepaalde gedecentraliseerde regels moet de raad overnemen in het omgevingsplan; de raad is echter grotendeels vrij om te bepalen op welke wijze de gedecentraliseerde regelgeving in het omgevingsplan wordt geregeld.

Van de volgende regelgeving moet de raad beoordelen of, in hoeverre en op welke wijze het omgevingsplan hierin voorziet:

- De bestemmingsplannen;
- De regels uit gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving;
- De bepalingen uit gemeentelijke beleidsstukken over de fysieke leefomgeving; en
- De naar gemeenten gedecentraliseerde rijksregelgeving (de zogenaamde bruidsschat).

Inhoud omgevingsplan

De reikwijdte van de Omgevingswet en ook het omgevingsplan omvat de volgende onderwerpen over de fysieke leefomgeving (art. 2.1 Omgevingswet):

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. het beschermen van de gezondheid;
- c. het beschermen van het milieu;
- d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening;

- e. het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden;
- f. het behoud van cultureel erfgoed;
- g. het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed;
- h. de natuurbescherming;
- i. het tegengaan van klimaatverandering;
- j. de kwaliteit van bouwwerken;
- k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten;
- m. het beheer van infrastructuur;
- n. het beheer van watersystemen;
- o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen;
- p. het beheer van natuurlijke hulpbronnen;
- q. het beheer van natuurgebieden;
- r. het gebruik van bouwwerken;
- s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.

In het omgevingsplan moet het gaan om (art. 1.2 Omgevingswet):

- de fysieke leefomgeving en
- de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan;
- het gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt; en
- het nalaten van activiteiten.

Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Overgangsregeling

Als op 1 januari 2022 de Omgevingswet daadwerkelijk in werking treedt, bestaat het omgevingsplan uit twee delen; een tijdelijk deel en een nieuw deel. Het tijdelijke deel treedt van rechtswege in werking en bestaat uit:

- de bruidsschatregels: naar gemeenten gedecentraliseerde rijksregels;
- ruimtelijke regels: alle bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheerverordeningen, voorbereidingsbesluiten inclusief tracébesluiten die als voorbereidingsbesluit gelden, inpassingsplannen, exploitatieplannen (dit gaat voornamelijk om bestemmingsplannen);
- regels uit enkele gemeentelijke verordeningen zoals de Erfgoedverordening.

Dit tijdelijk deel vervalt op 1 januari 2030 en wordt dan vervangen door het nieuwe deel dat op dat moment dus volledig gereed moet zijn. In de periode tussen 1 januari 2022 en 1 januari 2030 kan de raad telkens onderdelen van het nieuwe deel vaststellen. Deze onderdelen vervangen dan deels het tijdelijke deel totdat het tijdelijke deel op 1 januari 2030 vervalt en volledig vervangen wordt door het nieuwe deel.

In dit stuk informeren wij u over de regels uit de gemeentelijke verordeningen die in aanmerking komen om deel uit te maken van het nieuwe deel.

Inventarisatie

Voordat inhoudelijke keuzes worden gemaakt, is het noodzakelijk te inventariseren over welke regelgeving het precies gaat. Voor wat betreft de bestemmingsplannen en de gedecentraliseerde rijksregelgeving is dat duidelijk. Alle regels uit alle bestemmingsplannen bevatten regels over de fysieke leefomgeving en deze regels kunnen dus in beginsel terugkomen in het omgevingsplan. De

rijksregelgeving die gedecentraliseerd wordt naar gemeenten is door de centrale overheid vastgelegd in de bruidsschat. Deze inventarisatie ligt dus ook vast.

Het is aan de gemeenten te inventariseren welke gemeentelijke verordeningen en gemeentelijke beleidsstukken regels over de fysieke leefomgeving bevatten. Deze inventarisatie hebben wij gemaakt. Vervolgens moet worden vastgesteld welke regels uit deze verordeningen en beleidsstukken de fysieke leefomgeving betreffen. Dat laatste hebben wij nu alleen voor de gemeentelijke verordeningen gedaan. De gemeente Heemstede heeft 75 verordeningen, waarin er 13 over de fysieke leefomgeving gaan. De beleidsstukken hebben wij wel al geïnventariseerd, we hebben echter nog niet geïnventariseerd om welke regels uit deze beleidstukken het gaat.

Vervolg

Voor u ligt een tussenrapportage met een overzicht van een aantal regels uit de gemeentelijke verordeningen die deel kunnen uitmaken van het omgevingsplan. Er zijn op dit moment nog geen inhoudelijke keuzes gemaakt. Dat gebeurt in de volgende inhoudelijke fase. Zoals gezegd is hier tot 2030 de tijd voor. De betreffende verordeningen worden de komende jaren aan de raad ter vaststelling voorgelegd.

De inhoudelijke fase zal uiteindelijk leiden tot een compleet omgevingsplan. Uw raad zal onderweg hiernaar toe de nodige keuzes moeten maken waarover u nader wordt geïnformeerd. Het op 1 januari 2022 van rechtswege in werking tredende tijdelijke deel van het omgevingsplan (zie hierboven onder overgangsregeling) kan in delen vervangen worden door onderdelen van het nieuwe deel. Uiteindelijk zal er een evenwichtig en compleet nieuw deel moeten liggen dat op 1 januari 2030 het tijdelijke deel volledig vervangt.

Hierbij is het van belang oog te hebben voor de bijzondere doelen van het omgevingsplan. Een integraal plan waarbij de verschillende onderdelen over de fysieke leefomgeving een logisch geheel vormen, waarbij onnodige regelgeving wordt voorkomen en waarbij het geheel meer is dan de som der delen. In het omgevingsplan zal ook de door uw raad in de omgevingsvisie uitgezette lijn gestalte moet krijgen.

In de inhoudelijke fase is het ook van belang dat rekening wordt gehouden met de status van omgevingsplan als verordening en daarmee rechtsreeks werkend voor inwoners. Dat betekent dat veel beleidsbepalingen zich niet lenen voor directe opname in het omgevingsplan. Beleidsregels zijn immers een aanwijzing voor het uitvoerende bestuursorgaan (bindend in die zin dat alleen goed gemotiveerd kan worden afgeweken) en vaak niet geschikt voor directe werking naar inwoners. Er zou voor gekozen kunnen worden veel beleidsregels (in aangepaste vorm) te handhaven als beleid met eventueel verwijzingen in het omgevingsplan.

Aandachtspunten bij de inventarisatie van de gemeentelijke verordeningen

Bij het inventariseren van de regels uit gemeentelijke verordeningen (en straks beleidsregels) die terug kunnen komen in het omgevingsplan geldt een aantal uitgangspunten, die ook van belang zijn voor het vaststellen van het omgevingsplan en het wijzigen van de verordeningen:

- Het moet gaan om regels over de fysieke leefomgeving.
- Het moet gaan om verordeningen ter uitvoering van wetgeving die valt binnen de reikwijdte van de Omgevingswet. Welke wetgeving het betreft volgt uit de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet.
- Regels die leiden tot wijziging van de fysieke leefomgeving zijn regels die niet kunnen achterblijven in de bestaande verordening en die moeten overgaan naar het omgevingsplan. Of en in hoeverre de regels daadwerkelijk overgaan in het omgevingsplan wordt bekeken in de inhoudelijke fase. In de bestaande gemeentelijke verordening kunnen deze regels niet achterblijven.
- Voor regels betreffende het gebruik van de fysieke leefomgeving geldt dat deze zowel in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen als in de bestaande gemeentelijke verordening kunnen achterblijven. Dit kan ook allebei, dus opname van de regel in het omgevingsplan en ook blijvende werking van de regel in de bestaande verordening. Bij twijfel is het advies, neem de regel op in het omgevingsplan. Als een regel in 2029 niet in het omgevingsplan is opgenomen, maar nog in de verordening staat en er komt een juridische procedure, dan kan de rechter bepalen dat de regels niet gelden (onverbindend zijn), omdat deze regels in het omgevingsplan hadden moeten worden opgenomen.

- Bij deze onderneming moet ook goed acht worden geslagen op de effectiviteit van de achterblijvende verordening. Het overplaatsen van regels naar het omgevingsplan kan leiden tot onwerkbare verordeningen.
- Regels over de fysieke leefomgeving die in de verordening zijn opgenomen vanuit het oogpunt van openbare orde mogen niet overgaan naar het omgevingsplan.
- Regels over de fysieke leefomgeving die de burgemeester als bevoegd gezag hebben mogen niet overgaan naar het omgevingsplan.

Hierna volgt een opsomming van de verordeningen en daarbij een beknopte samenvatting van de inventarisatie van de regels van die verordeningen.

2. Heemstedse verordeningen

2.1 Verordening openbaar water Heemstede 2016

De Verordening openbaar water Heemstede 2016 gaat gedeeltelijk over in het omgevingsplan. De artikelen over de ligplaatsvergunning en het artikel over voorwerpen op, in of boven openbaar water gaan bijvoorbeeld naar het omgevingsplan. Hoofdstuk 2 ("De orde en veiligheid in het algemeen") daarentegen gaat over openbare orde en veiligheid en blijft dus achter in de verordening. Wel moet bij hoofdstuk 2 bekeken worden of de artikelen allemaal vanuit het motief openbare orde zijn opgesteld. Bijvoorbeeld bij het artikel dat regelt dat rondvaartbedrijven een vergunning nodig hebben (artikel 13). Het gaat daar om het gebruik van het water, dus het is een keuze voor de raad om dit artikel, als het een ander motief heeft dan alleen openbare orde, in het omgevingsplan op te nemen.

2.2 Verordening werkzaamheden kabels en leidingen gemeente Heemstede 2014

De Verordening werkzaamheden kabels en leidingen gemeente Heemstede 2014 gaat gedeeltelijk over in het omgevingsplan. De artikelen uit hoofdstuk 3 (Werkzaamheden inzake kabels ten dienste van een openbaar elektronisch telecommunicatienetwerk) blijven in de huidige verordening achter. De grondslag voor deze artikelen is namelijk te vinden in de Telecommunicatiewet. Regels die betrekking hebben op de Telecommunicatiewet mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen, omdat uit de Telecommunicatiewet blijkt dat dit onderwerp uitputtend in een aparte verordening van de gemeente moet worden geregeld. De artikelen uit hoofdstuk 2 over kabels en leidingen die niet openbare elektronische communicatienetwerken betreffen, moeten naar het omgevingsplan worden overgeheveld.

2.3 Bouwverordening Heemstede 2018

In de Bouwverordening Heemstede 2018 staan sinds de laatste wijzigingen niet veel artikelen meer. De artikelen die er nog in staan, gaan over wijzigingen van de fysieke leefomgeving en moeten dus in het omgevingsplan worden opgenomen. Het Reglement van Orde 2017 (een bijlage bij de Bouwverordening), dat regels over de Welstandscommissie bevat, zou naar het omgevingsplan kunnen, maar het is (hier) geen verplichting. Het gaat immers om regels die verband houden met de fysieke leefomgeving, maar de fysieke leefomgeving niet daadwerkelijk wijzigen. Het Reglement kan ook worden losgetrokken van de verordening. Het college kan het Reglement vervolgens als beleid apart vaststellen.

2.4 Algemene Plaatselijke Verordening Heemstede 2021

De Algemene Plaatselijke Verordening Heemstede 2021 (APV) gaat gedeeltelijk over in het omgevingsplan. Artikelen uit de APV waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is, mogen niet in het omgevingsplan (zie artikel 2.1, tweede lid, aanhef en onder c, van het Omgevingsbesluit). De artikelen die alleen het motief "openbare orde" hebben blijven ook achter in de verordening.

Onderwerpen die (naar verwachting) moeten worden opgenomen worden in het omgevingsplan zijn regels over:

- de bruikbaarheid van de weg (waaronder een uitweg);

- evenementen;
- collectieve festiviteiten;
- sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen;
- bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente;
- het oplaten van (wens)ballonnen (verbod);
- bescherming van het bomenbestand;
- maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast, waaronder handelsreclame;
- kamperen;
- standplaatsen; en
- afvalstoffenverbranding buiten inrichtingen of anderszins te stoken (verbod).

Onderwerpen die mogen worden opgenomen in het omgevingsplan, omdat het gebruik van de fysieke leefomgeving betreft zijn regels over:

- het openen van straatkolken en dergelijke;
- het roken in bossen en terreinen (verbod);
- consumentenvuurwerk; en
- defecte voertuigen, voertuigwrakken.

2.5 Parkeerverordening 2017

De Parkeerverordening 2017 gaat grotendeels over het gebruik van de fysieke leefomgeving. Het is dus een keuze voor de raad om deze artikelen al dan niet in het omgevingsplan op te nemen. Zo kan het college in artikel 2 weggedeelten aanwijzen die bestemd zijn voor het parkeren door vergunninghouders en op grond van artikel 3 aan inwoners een vergunning verlenen voor het parkeren op een parkeerapparatuurplaats (parkeerplaats met een parkeermeter) of op een belanghebbendenplaats. Artikel 3 mag niet in het omgevingsplan als het motief heffen van gemeentelijke belastingen is. Maar is het motief verdeling van schaarse parkeerruimte, dan mag het wel naar het omgevingsplan worden overgeheveld.

2.6 Huisvestingsverordening Zuid-Kennemerland /IJmond Heemstede 2017

Deze verordening gaat met name over de toekenning van woonruimten en de voorwaarden voor het verkrijgen van urgentie. Daarbij wijzigt de fysieke leefomgeving niet. De artikelen over woningsplitsing (artikel 16 en verder) daarentegen gaan over het gebruik van de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving wijzigt niet door de woningsplitsing. De vraag is met welk motief de artikelen over woningsplitsing zijn opgenomen. Is het motief schaarste, dan moeten de regels achterblijven in de Huisvestingsverordening en mogen zij met dit motief niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Gaat het bijvoorbeeld om de leefbaarheid van de omgeving, dan kunnen de artikelen wel worden meegenomen.

2.7 Beheerverordening algemene begraafplaats Heemstede 2014

De Beheerverordening algemene begraafplaats gaat grotendeels over het gebruik van de begraafplaats. Daarbij gaat het dan niet om wijziging van de fysieke leefomgeving. De vergunningen voor grafkelders en gedenktekens betreffen wel wijzigingen van de fysieke leefomgeving en moeten dus in principe mee naar het omgevingsplan, hoewel dit niet praktisch lijkt (omdat de artikelen uit de verordening eigenlijk bij elkaar horen). Zaken als toegangstijden van de begraafplaats mogen worden meegenomen naar het omgevingsplan (omdat het gaat om gebruik van de fysieke leefomgeving).

2.8 Marktverordening Heemstede 2015

De Marktverordening Heemstede 2015 regelt de inrichting van de woensdagmarkt in Heemstede. Kooplieden hebben in de hoofdregel een vaste-standplaatsvergunning of dagplaatsvergunning nodig. Het gaat hier om regels die gaan over het gebruik van de fysieke leefomgeving. Deze Verordening kan in zijn geheel naar het omgevingsplan, maar dit hoeft niet. Het is een keuze voor de raad.

2.9 Wegsleepverordening Heemstede 2018

De Wegsleepverordening Heemstede 2018 wijst in de eerste plaats de wegen en weggedeelten aan waar voertuigen kunnen worden verwijderd, overgebracht en in bewaring gesteld. Deze aanwijzing zijn alle gemeenten verplicht te doen op grond van de Wegenverkeerswet 1994. Dit is een bevoegdheid bij overtreding van verkeersregels. Deze regels mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen (artikel 1.4 Omgevingswet, verkeerswetgeving wordt al in de Wegenverkeerswet 1994 uitputtend geregeld). De Wegsleepverordening regelt verder de plaats van bewaring van de weggesleepte voertuigen en de kosten die het sleepbedrijf in rekening mag brengen. Deze laatste twee bepalingen gaan niet over een wijziging of het gebruik van de fysieke leefomgeving.

2.10 Afvalstoffenverordening Heemstede 2010

De Afvalstoffenverordening Heemstede 2010 gaat grotendeels over de inzameling van huishoudelijk afval. Daarna volgen artikelen over bedrijfsafval en zwerfafval. De bepalingen omtrent de wijze en de frequentie waarop afval wordt ingezameld/aangeboden hebben betrekking op het gebruik van de fysieke leefomgeving en kunnen daarom worden meegenomen in het omgevingsplan.. De Afvalstoffenverordening zal, na inspraak, in 2021 worden gewijzigd.

2.11 Erfgoedverordening Heemstede 2017

De Erfgoedverordening Heemstede 2017 gaat in zijn geheel over de fysieke leefomgeving. Landelijk is bepaald dat Erfgoedverordeningen van rechtswege op 1 januari 2022 in het (tijdelijke) omgevingsplan overgaan.

2.12 Verordening naamgeving en nummering (adressen)

De Verordening naamgeving en nummering (adressen) gaat kort gezegd over hoe je verblijfsobjecten, lig- en standplaatsen nummert. Dit moet op eenduidige en duidelijke wijze gebeuren. Het gaat hier niet om wijziging, maar om het gebruik van de fysieke leefomgeving. Het verband van deze verordening met de fysieke leefomgeving is wel erg indirect. Daarom wordt geadviseerd deze verordening dan ook niet op te nemen in het omgevingsplan.

2.13 Verordening dode gezelschapsdieren

Deze verordening gaat over het begraven van dode gezelschapsdieren (zoals honden en katten). Er staat één artikel in over het aanwijzen van een verzamelplaats van de dode gezelschapsdieren. Dit artikel zou mee kunnen naar het omgevingsplan.

Tabel 1: overgang naar omgevingsplan (Opl)

	Wel over naar Opl	Niet Opl
Ligplaatsen	gedeeltelijk	
Kabels en leidingen	gedeeltelijk	
Bouwverordening	gedeeltelijk	
APV	gedeeltelijk	
Parkeerverordening	ligt eraan	
Huisvesting	ligt eraan	
Begraafplaatsen	gedeeltelijk	
Marktverordening	X kan, hoeft niet (is keuze raad)	
Wegsleep	gedeeltelijk	
Afval	gedeeltelijk	
Erfgoed	X (gaat van rechtswege mee op 1 januari 2022)	
Naamgeving adressen		X
Dode gezelschapsdieren	1 artikel	

X = geheel