

Handreiking

APV en omgevingsplan



Colofon

Deze Handreiking APV en omgevingsplan is opgesteld door Wetgevingswerken BV in opdracht van en in samenwerking met de VNG, Programma Omgevingswet.

Auteurs (Wetgevingswerken)

Beerend van Dijk
Jurien Korzelijs

Projectgroep VNG

Diana van Leeuwen
Marco Lurks
Nienke van Renssen

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Leeswijzer	6
1 Achtergrond en aanleiding	7
1.1 Vaststellen omgevingsplan	7
1.2 Aanpak en verantwoording	7
2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom?	9
2.1 Ambitie omgevingsplan	9
2.2 Ambitie modelverordening	9
3 Dwingend beoordelingskader	11
3.1 Moet in omgevingsplan	11
3.2 Mag niet in omgevingsplan	13
4 Algemene overwegingen: de gevolgen van overheveling naar omgevingsplan	15
4.1 Gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling	15
4.2 Verbodsbepalingen en afwijkingsbevoegdheid van omgevingsplan	15
4.3 Gevolgen voor procedure van vaststelling	16
4.4 Gevolgen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving	16
5 Inhoudelijke overwegingen	18
5.1 Vier vragen	18
5.2 In het omgevingsplan en de APV	20
6 Artikelsgewijze beoordeling van bepalingen die naar omgevingsplan ‘mogen’	21
6.1 Milieu	21
6.2 Bouwwerken	36
6.3 Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	38
6.4 Festiviteiten en terreinen (en overige infrastructuur)	50
7 Burgemeestersbevoegdheid bij noodkap	70
7.1 Handhaven bevoegdheid burgemeester: inhoud bepaling omgevingsplan	70
7.2 Handhaven bevoegdheid burgemeester: andere wettelijke bepalingen	71
7.3 Vorm bevoegdheid burgemeester: lichte bevelsbevoegdheid	71
7.4 Vorm bevoegdheid burgemeester: APV en artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet	71
8 Advies en transponeringsoverzicht	73
8.1 Moet vervallen uit APV	73
8.2 Verval uit APV is aanbevolen	73
8.3 Overige noodzakelijke wijzigingen in APV	74
8.4 Overige aanbevolen wijzigingen in APV	75
Bijlage 1: Schema advies bepalingen per hoofdstuk	76
Bijlage 2: Overzicht APV met verwijzing naar advies	79
Bijlage 3: Deelnemerslijst klankbordgroep	84

Managementsamenvatting

Gemeenten moeten gedurende de overgangsfase een nieuw omgevingsplan vaststellen na inwerkingtreding van de Omgevingswet.¹ De meeste lokale verordeningen maken nu nog geen deel uit van het omgevingsplan, maar zullen gedurende de overgangsfase deels opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Na afloop van de overgangsfase hebben specifieke bepalingen geen rechtskracht meer als deze in een verordening (als de APV) blijven staan en niet opgenomen zijn in een omgevingsplan, terwijl dat van de Omgevingsregelgeving wel had gemoeten.² Deze “Handreiking APV en omgevingsplan” (hierna: “Handreiking”) geeft gemeenten handvatten hoe zij met de bepalingen uit de APV kunnen omgaan.

De Handreiking biedt in de eerste plaats het kader om te identificeren welke bepalingen uit de APV in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.³ Daarbij geven we ook feitelijk aan voor welke bepalingen uit de model-APV⁴ dat geldt en adviseren we deze bepalingen uit de (model-)APV te laten vervallen (categorie ‘moet in het omgevingsplan’).⁵ Voor de bepalingen die uit de model-APV vervallen en een plaats krijgen in het omgevingsplan worden voorbeeldregels voor het omgevingsplan ontwikkeld.⁶ Die voorbeeldregels kunnen gemeenten gebruiken (ter inspiratie) voor hun omgevingsplan. De correlatie tussen de (te vervallen) bepaling uit de APV en de (op te nemen) bepaling voor het omgevingsplan is opgenomen in tabellen in hoofdstuk 8. Deze Handreiking identificeert tevens de bepalingen uit de model-APV waarvan is uitgesloten dat deze worden opgenomen in het omgevingsplan (categorie ‘mag niet in het omgevingsplan’).⁷

Het belangrijkste deel van deze Handreiking richt zich op de bepalingen uit de APV waarvoor geldt dat opname in het omgevingsplan mogelijk is (categorie ‘mogen’). De Handreiking maakt inzichtelijk welke bepalingen uit de model-APV dit zijn en beoordeelt per bepaling, aan de hand van een toetsingskader,⁸ of het wenselijk is deze bepaling in het omgevingsplan op te nemen of juist niet.⁹ De Handreiking adviseert over de bepalingen waarvoor dat wenselijk is, om ze te laten vervallen uit de APV en op te nemen in het omgevingsplan (bijlage 1 ‘categorie mogen’). Ook daarvoor worden voorbeeldregels voor het omgevingsplan opgesteld, die zullen aansluiten op de bestaande staalkaarten van de VNG.¹⁰ Ten slotte identificeert deze Handreiking een aantal bepalingen waarvan wijziging gewenst of noodzakelijk wordt geacht, onderbouwt dat en doet een voorstel voor een specifieke wijziging daarvan.¹¹

Deze Handreiking is tot stand gebracht door de projectgroep “Modelverordeningen en Omgevingswet” van het Programma Omgevingswet. Deze projectgroep heeft gebruik gemaakt van de expertise van Team Recht van de VNG en een klankbordgroep van gemeentjuristen en is hen daarvoor zeer erkentelijk (zie bijlage 3 voor de deelnemerslijst van de klankbordgroep). Tevens heeft de VNG Adviescommissie Gemeenterecht ingestemd met de hoofdlijnen van deze Handreiking.

1 Op het moment van publicatie van deze handreiking is de einddatum van deze overgangsfase onbekend. De verwachting is dat het einde ervan niet voor eind 2029 zal liggen.

2 Na de overgangsfase vervalt artikel 22.4 van de Omgevingswet, waardoor bepalingen die in strijd zijn met de Omgevingswet of daarop gebaseerde regelgeving, op grond van artikel 122 van de Gemeentewet van rechtswege vervallen.

3 In hoofdstuk 3.

4 Deze handreiking is gebaseerd op de model-APV van juli 2022 inclusief de wijzigingen die daarin doorgevoerd zijn als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

5 Zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 8.

6 Voorbeeldregels omgevingsplan (dynamisch document).

7 Zie paragraaf 3.2 categorie mogen-niet.

8 In hoofdstuk 5 en in mindere mate hoofdstuk 4.

9 De beoordeling van de individuele bepalingen is opgenomen in hoofdstuk 6.

10 Met de gemeentelijke staalkaarten voor het omgevingsplan biedt de VNG voorbeeldregels om te laten zien hoe een omgevingsplan kan worden opgesteld. Zie ook de [geïntegreerde staalkaarten](#) op de website van de VNG.

11 In hoofdstuk 8.

Het Programma Omgevingswet van de VNG ondersteunt met dit advies gemeenten bij het ontwerpen van een aangepaste model-APV.¹² Gemeenten kunnen met deze Handreiking hun voordeel doen bij het ontwerpen van het omgevingsplan en verordeningen.

¹² Een uitgebreidere verantwoording en context van deze handreiking is opgenomen in paragraaf 1.2.

Leeswijzer

De inwerkingtreding van de Omgevingswet betekent dat gemeenten regelgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving kunnen, en onder omstandigheden moeten, opnemen in hun omgevingsplan. Deze ontwikkeling vergt een beoordeling van de bestaande regelingen en die beoordeling zal in veel gevallen ook leiden tot aanpassingen in die regelingen. De VNG wil voor deze aanpassingen handreikingen bieden en deze handreikingen ook zelf gebruiken om tot nieuwe modellen voor verordeningen te komen. Deze Handreiking ziet in dat kader op de model-APV zoals deze luidt na invoering van de Omgevingswet.

Naast het van voor tot achter lezen van deze Handreiking, kan hij ook op de volgende manier worden gebruikt.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden de algemene beoordelingskaders geschetst om te bepalen of een regel in een verordening opgenomen moet of kan blijven of moet of kan worden opgenomen in het omgevingsplan. De verwachting is dat deze beoordelingskaders ook toepasbaar kunnen zijn voor andere bepalingen dan die in de model-APV.

Als men wil weten wat te doen met een concrete regel uit de APV, dan kan men kennisnemen van het advies voor deze regel in hoofdstuk 8 of bijlage 1. Daar staat ook genoemd in welke paragraaf de onderbouwing voor dat advies te vinden is.

In deze Handreiking worden enkele stappen genomen om te komen tot een nieuwe verdeling van de bepalingen uit de model-APV over het omgevingsplan en het model. In hoofdstuk 1 wordt daartoe de achtergrond en aanleiding geschetst. In hoofdstuk 2 komt de ambitie voor zowel het omgevingsplan als het model aan de orde. Hoofdstuk 3 beschrijft de dwingend voorgeschreven kaders, als gevolg waarvan een regel in het omgevingsplan moet of juist niet mag.

In de hoofdstukken 4 en 5 wordt vervolgens inzichtelijk gemaakt welk kader toegepast wordt bij het beoordelen van individuele bepalingen uit de model-APV. In hoofdstuk 6 wordt dan per bepaling die in het omgevingsplan mag worden opgenomen een beoordeling gemaakt: is er aanleiding de bepaling op te nemen in het omgevingsplan of is het advies de bepaling in de APV te laten staan? Voor de indeling per onderwerp in de paragrafen van hoofdstuk 6 is gekozen op grond van gemaakte tussenproducten (clusteradviezen), waarbij per product in het licht van de staalkaarten voor het omgevingsplan een zekere samenhang in onderwerpen te vinden was.

In hoofdstuk 7 is specifiek aandacht besteed aan het vraagstuk van de noodkap-bevoegdheid van de burgemeester.

Hoofdstuk 8 bevat de conclusie in de vorm van een advies voor de wijzigingen in de model-APV met een verwijzing naar de onderbouwing voor dat advies.

Bijlage 1 bevat de adviezen over bepalingen die zijn uitgewerkt, bijlage 2 biedt inzicht in de volledige model-APV inclusief de bepalingen die niet zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3 of 6 van deze Handreiking.

1 Achtergrond en aanleiding

1.1 Vaststellen omgevingsplan

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht het tijdelijk omgevingsplan¹³ te vervangen door een nieuw omgevingsplan.¹⁴ Voor het vaststellen van een omgevingsplan voor een gemeente is een overgangsperiode vastgesteld die eindigt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (verwacht wordt niet voor eind 2029). Na de overgangsperiode herleeft de werking van artikel 122 van de Gemeentewet.¹⁵ Als gevolg van het herleven van artikel 122 van de Gemeentewet vervallen van rechtswege de bepalingen van verordeningen die in het omgevingsplan opgenomen (hadden) moeten worden.

De inhoud van het omgevingsplan zal moeten voldoen aan de eisen die de Omgevingswet en de daarop gebaseerde bepalingen daaraan stellen. De VNG heeft handreikingen gemaakt over hoe een gemeente het ontwerp van een omgevingsplan kan aanpakken. Zo is er een [handboek](#) voor opstellen van een omgevingsplan en het opstellen van een milieueffectenrapportage. De eisen die aan een omgevingsplan worden gesteld, en die zien op de inhoud van het omgevingsplan of de motivering ervan, vloeien voort uit de Omgevingswet,¹⁶ het Omgevingsbesluit¹⁷ en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).¹⁸ Deze worden voor zover relevant besproken in hoofdstuk 3.

1.2 Aanpak en verantwoording

De VNG heeft voor diverse onderwerpen modelverordeningen opgesteld. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze modelverordeningen in twee instanties gescreend. In eerste instantie zijn de modellen gescreend op de noodzaak van aanpassingen op het moment dat de Omgevingswet in werking zou treden. Die screening is afgerond en heeft o.a. geleid tot voorgestelde aanpassingen in de model-APV¹⁹. In tweede instantie is gescreend op bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De modelverordeningen met bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn in een projectteam, in overleg met de beleidsverantwoordelijken, beoordeeld en van advies voorzien. Daarbij golden naast de wettelijke kaders, de ambities die opgenomen zijn in paragrafen 2.1 en 2.2 van deze handreiking. Tegelijkertijd ontwikkelt de VNG in een ontwerpteam de voorbeeldregels voor het omgevingsplan.

In navolging van de werkwijze bij de voorbeeldregels voor het omgevingsplan was er in eerste instantie voor gekozen per modelverordening een deel 1 en deel 2 op te stellen. Deel 1 bevatte drie ontwerp vragen (wat is de aanleiding en de ambitie, wat moet en kan ik regelen in de verordening en/of het omgevingsplan en hoe wil ik het regelen?). Deel 2 zou bevatten: de regels voor de verordeningen, voorzien van een toelichting, en waar nodig richtingaanwijzers voor het omgevingsplan.

De werkwijze van het projectteam veranderde echter toen de omstandigheden daarom vroegen.

13 Met ingang van het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet tot het moment dat de overgangsperiode is afgelopen of zoveel eerder als een gemeente het volledige omgevingsplan heeft vastgesteld, geldt een omgevingsplan van rechtswege. Dat bestaat uit: de bestaande bestemmingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten en dergelijke, de bruidsschat en een klein aantal gemeentelijke verordeningen. Deze verordeningen zijn in artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet genoemd. Het gaat o.a. om de hemelwaterverordening (als bedoeld in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer), de beheersverordeningen als bedoeld in artikel 3.26 Wro, en de archeologische bescherming als bedoeld in artikel 38 van de Monumentenwet 1988 die soms nog is opgenomen in de erfgoedverordening.

14 Het omgevingsplan is het gemeentelijke document dat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving bevat. Het omvat het bestemmingsplan, maar niet uitsluitend. Per gemeente wordt een enkel omgevingsplan vastgesteld.

15 Artikel 22.4 van de Omgevingswet.

16 Artikelen 2.4 en 2.16 van de Omgevingswet.

17 In ieder geval artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit.

18 Hoofdstuk 5 van het Bkl bevat instructieregels die zien op de inhoud of de motivering van een omgevingsplan. Waar deze relevant zijn worden ze aangehaald.

19 Lbr. 21/054 - Wijziging model-APV i.v.m. inwerkingtreding Omgevingswet (1 juli 2021).

Voor de model-APV werd op verschillende manieren gezocht naar een bruikbaar kader om een bepaling te toetsen, voor die gevallen die wel over de fysieke leefomgeving gaan, maar die niet verplicht in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Deze bepalingen 'mogen' in het omgevingsplan en werden zodoende categorie 'mogen' genoemd. Het werd onoverzichtelijk door het aantal bepalingen waar dat voor gold, de variëteit van de bepalingen en de oogmerken van een bepaling. Het was zoeken naar een goede indeling waarbij de samenhang tussen de bepalingen bewaard bleef. Uiteindelijk is daarom afgeweken van de werkwijze die voor meer overzichtelijke modelverordeningen gevolgd werd en gekozen voor de indeling in clusters en clusteradviezen. Dat heeft geleid tot de indeling in paragrafen in hoofdstuk 6. Dat leidde tevens tot het besluit voor de vorm van deze Handreiking.

2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom?

2.1 Ambitie omgevingsplan

De Omgevingswet biedt de gelegenheid om regels over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving samen te voegen en deze in samenhang met elkaar en met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te bezien. De ambitie is om de regels die betrekking hebben op de functie, inrichting, gebruik en beheer van grond en de zich daarop bevindende gebouwen zoveel mogelijk samenhangend in het omgevingsplan te reguleren. De samenhang is onderdeel van de doelen van de Omgevingswet. In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn deze doelen opgenomen:

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en*
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”*

Deze globale doelstelling is breed en mag worden beperkt tot nader omschreven maatschappelijke doelen. Deze maatschappelijke doelen zijn, niet-limitatief, nader uitgewerkt in artikel 2.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Voor het omgevingsplan liggen de volgende doelen voor de hand. De lettering van deze opsomming volgt die van de wet.

- a. het waarborgen van de veiligheid,*
- b. het beschermen van de gezondheid,*
- c. het beschermen van het milieu,*
- ...*
- k. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties*
- l. het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten,*
- ...*
- r. het gebruik van bouwwerken,*
- s. het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.”*

Binnen deze doelen is nadere concretisering mogelijk aan de hand van oogmerken. Deze oogmerken zijn een beknopt weergegeven reden voor de regulering van het desbetreffende onderwerp. Samen met de doelen vormen de oogmerken het motief van de regel.

2.2 Ambitie modelverordening

De ambitie is om de regelgeving integraal en in samenhang met andere relevante regelgeving te beoordelen en vorm te geven. Indien meerdere verordeningen en onderdelen ervan hetzelfde onderwerp in de fysieke leefomgeving betreffen, dient vanuit de integratiegedachte te worden bezien of deze onderdelen tegelijkertijd en in samenhang moeten worden gewijzigd of kunnen worden overgeheveld naar het omgevingsplan. De ambitie was om ook voor de modelverordening een integrale benadering te kiezen voor de openbare orde (en veiligheid) in de openbare en voor het publiek toegankelijke ruimten. Die ambitie is binnen het project niet geheel gerealiseerd, maar is wel sturend geweest voor het behouden van een samenhang in de model-APV. Het begrip ‘openbare orde’ is niet vastomlijnd, maar hangt sterk samen met het gedrag van mensen. Voor de hand-

having van de openbare orde is de burgemeester bevoegd.²⁰

De ambitie bij het omgevingsplan is gericht op een integrale benadering van de regulering van de effecten van gedragingen/activiteiten op de fysieke leefomgeving. Voor de model-APV geldt een ambitie voor een integrale benadering van regels over gedrag van mensen met effecten voor de openbare orde, veiligheid en publieke gezondheid in openbare en voor publiek toegankelijke ruimten. Als een regeling van een gedraging in de fysieke leefomgeving noodzakelijk is uit oogpunt van beide motieven, heeft dit tot gevolg dat er zowel een regeling in het omgevingsplan als in de nieuwe modelverordening opgenomen wordt. Zie bijvoorbeeld paragraaf 6.4.18 over artikel 5:32 van de APV.

Aandachtspunten daarbij zullen dan zijn de samenloop en gecoördineerde afhandeling van besluitvorming over met name vergunningen en ontheffingen voor een activiteit die in de nieuwe modelverordening gereguleerd is, maar ook een omgevingsplanactiviteit is. In dat kader is ook het advies om in die gevallen in de nieuwe modelverordening de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren.

²⁰ Onder andere op grond van o.m. de artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet. In artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit is bepaald dat de voorschriften genoemd in artikel 172, tweede lid, en 174, derde lid, van de Gemeentewet, NIET opgenomen mogen worden in het omgevingsplan. Zie verder hoofdstuk 3.

3 Dwingend beoordelingskader

Niet voor alle bepalingen uit de model-APV geldt dat er een keuze is over de opname van een bepaling in een omgevingsplan. Sommige bepalingen 'moeten' in het omgevingsplan worden opgenomen. Sommige bepalingen 'mogen niet' in het omgevingsplan opgenomen worden en zouden juist in de APV moeten blijven staan ('mogen niet'). In deze paragraaf wordt ingegaan op de bepalingen die in deze 'moeten' en 'mogen niet' categorie vallen.

3.1 Moet in omgevingsplan

3.1.1 Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit

Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit bepaalt dat "regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen" alleen in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Deze bepaling sluit voor gemeenten uit dat een regel opgenomen wordt in een verordening.²¹ 'Regels over activiteiten die (onderdelen van) de fysieke leefomgeving wijzigen' behoeft nadere duiding.

In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is gesteld dat in de eerste plaats een onderscheid moet worden gemaakt tussen het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving en het gebruik van de fysieke leefomgeving. Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het volgens de toelichting om directe fysieke ingrepen door de mens die een blijvende en tastbare verandering van de fysieke leefomgeving teweegbrengen.²² Uitgegaan is dus van een gegeven dat onder 'wijziging' van de fysieke leefomgeving niet verstaan hoeft te worden een omstandigheid die van korte duur is. Tevens is ervan uitgegaan dat de activiteit (tot op zekere hoogte) gericht moet zijn op het tot stand brengen van die wijziging. Een regel over een activiteit die een wijziging van de fysieke leefomgeving niet beoogt, maar uitsluitend als neveneffect bewerkstelligt, valt niet onder het gebod van artikel 2.1, eerste lid van het Omgevingsbesluit. Daarnaast moet een onderscheid worden gemaakt tussen het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving en het veroorzaken van emissies, hinder of risico's. Ook voor het veroorzaken van emissies, hinder of risico's geldt dat dit niet onder het gebod valt.²³

Op grond van deze interpretatie vallen de volgende bepalingen uit de model-APV in hun geheel onder het gebod uit artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit en moeten deze in het omgevingsplan opgenomen worden:

- artikel 2:11 dat ziet op de (omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen of veranderen van een weg;
- artikel 2:12 dat het maken of veranderen van een uitweg regelt;
- artikel 4:10 dat de definities voor het vellen van een houtopstand bevat; en
- artikel 4:11 dat voorschriften geeft over de (omgevings)vergunning voor het vellen van een houtopstand.

Voor de bovenstaande bepalingen geldt dat als deze niet voor het einde van de overgangstermijn in het omgevingsplan worden opgenomen, de regel na de overgangperiode van rechtswege vervalt.

3.1.2 Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet

In artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet wordt bepaald dat het omgevingsplan 'in ieder geval de regels' bevat 'die nodig zijn met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

²¹ De uitzondering hierop is o.m. als de Omgevingswet niet van toepassing is, bijv. op grond van artikel 1.4 van de Omgevingswet, of als een wet in formele zin een grondslag bevat voor een gemeentelijke verordening.

²² Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1702.

²³ Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1702.

Deze regel is geïnterpreteerd als de verplichting die alle regels treft die nodig zijn voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit betreft de regels die gesteld zijn met het oog op de bescherming van de functie van een locatie of met het oog op het kunnen blijven benutten van de locatie overeenkomstig die functie. Het gaat dan om activiteiten die niet verenigbaar zijn met andere activiteiten op die locatie en gereguleerd worden om die verenigbaarheid te bewaken.

Op grond van deze interpretatie gaat het voor de model-APV in ieder geval deels over de volgende bepaling:

- Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan [de weg **OF** een openbare plaats]

Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 6.3.1.

- Artikel 4:5b Geluidhinder in openlucht, derde en vierde lid

Deze leden regelen dat er binnen bepaalde gebieden afwijkende geluidhinderregels gelden. Deze regels zijn, voor zover het niet het rechtstreeks toedelen van een functie aan een locatie betreft, daarmee nauw verwant. De gebiedsgerichte afwijking van generieke geluidsregels moet afgewogen worden tegen de andere functies in of nabij die gebieden. Deze artikelliden horen daarom thuis in het omgevingsplan.

- Artikel 5:32 Crossterreinen, tweede lid

Het lid regelt dat er een terrein is waar afwijkende regels gelden met betrekking tot crossen. Deze regels zijn, voor zover het niet het rechtstreeks toedelen van een functie aan een locatie betreft, daarmee nauw verwant. De gebiedsgerichte afwijking van generieke regels moet afgewogen worden tegen de andere functies in of nabij die gebieden. Deze artikelliden horen daarom thuis in het omgevingsplan. Voor een aanvullende toelichting hierop zie paragraaf 6.4.18.

Niet voldoen aan het gebod van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet, leidt er in eerste instantie toe dat het omgevingsplan niet voldoet aan de Omgevingswet. Een regel die nodig is met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, maar ook een ander oogmerk heeft, wordt niet direct bedreigd met van rechtswege verval op grond van artikel 122 van de Gemeentewet.

3.1.3 Omgevingsrechtelijke gemeentetaken

In artikel 2.4 van de Omgevingswet is geregeld dat gemeenten regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan moeten opnemen. Welke regels over de fysieke leefomgeving het gemeentebestuur moet of kan stellen, wordt volgens de memorie van toelichting bij of krachtens andere artikelen van de Omgevingswet bepaald.²⁴ Op verzoek van onder meer het IPO en de VNG is in een aparte afdeling verduidelijkt om welke taken van de overheidsorganen het precies gaat.²⁵ In de handreiking '[Verordeningen en het omgevingsplan](#)' van de VNG en BZK wordt hierop ingegaan:

*"In paragraaf 2.4.1 van de Omgevingswet zijn specifieke taken voor de fysieke leefomgeving toegevoegd aan gemeenten. Als ter uitvoering van die taak regels worden gesteld – bijvoorbeeld regels die strekken tot het behoeden van de staat en werking van openbare wegen – volgt uit artikel 2.4 van de Omgevingswet dat die regels moeten worden opgenomen in het omgevingsplan."*²⁶

Of een regel strekt tot het 'behoeden van de staat en werking van openbare wegen' vergt duiding van het oogmerk van de regel, en nadere duiding van het begrip 'werking'. Voor dat laatste geldt dat daarmee niet bedoeld is ieder gebruik van de openbare weg. Evenmin gaat het om de functie van de openbare weg (hoewel regels daarover ook in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, zie hierboven). Het gaat wel om regels die de functionaliteiten bewaken die een openbare

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 963, nr. 3, p. 402.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 963, nr. 3, p. 370.

²⁶ Pagina 8 van de Handreiking verordeningen en het omgevingsplan (2020).

weg moet hebben om de functie(s) te vervullen, bijvoorbeeld de afvoer van hemelwater. Deze interpretatie leidt ertoe dat sommige bepalingen die (voornamelijk of uitsluitend) gericht zijn op het voorkomen van schade aan de openbare weg, opgenomen moeten worden in het omgevingsplan.

Dat gaat om de volgende bepalingen van de APV:

- Artikel 2:10 Voorwerpen op of aan [de weg OF een openbare plaats] (variant 1 en variant 2, die in het eerste lid, onder a, respectievelijk tweede lid, onder a, verwijzen naar het beheer en het onderhoud van de weg)
- Artikel 2:46 Rijden over bermen
- Artikel 5:28 Beschadigen van waterstaatswerken

Voor deze bepalingen geldt dat deze materie in het omgevingsplan geregeld moet worden, maar is nog niet direct duidelijk of deze bepalingen van rechtswege vervallen na afloop van de overgangsfase op grond van artikel 122 van de Gemeentewet.

3.2 Mag niet in omgevingsplan

Daarnaast stelt artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit grenzen aan wat in het omgevingsplan geregeld mag worden. In dat lid wordt verwezen naar bepalingen in de Gemeentewet, waarvoor het niet is toegestaan om de daarin bedoelde regels op te nemen in het omgevingsplan. Het gaat om grondslagen voor bepalingen of onderdelen van de APV. Hieronder wordt nader op de bepalingen ingegaan die in dat kader in het Omgevingsbesluit worden genoemd.

3.2.1 Artikel 2.1, tweede lid, onder a, b, en d van het Omgevingsbesluit

Artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet

Dit artikel betreft het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Het artikel is de grondslag voor Hoofdstuk 3 Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen van de model-APV.

Artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet

Dit artikel betreft het aanwijzen van veiligheidsrisico-gebieden en is de grondslag voor artikel 2:76 (Veiligheidsrisicogebieden) van de model-APV.

Artikel 151c, eerste lid van de Gemeentewet

Dit artikel betreft het cameratoezicht op openbare plaatsen en is de grondslag voor artikel 2:77 (Cameratoezicht op openbare plaatsen) van de model-APV.

Artikel 151d, eerste lid, van de Gemeentewet

Dit artikel betreft het voorkomen van overlast door gebruikers van een woning of erf, die daarvan tegen betaling gebruik maken. Dit artikel is de grondslag voor artikel 2:79 (Woonoverlast als bedoeld in artikel 151d van de Gemeentewet) van de model-APV.

Artikel 154a, eerste lid, van de Gemeentewet

Dit artikel betreft de gebiedsontzeggingen en is de grondslag voor artikel 2:78 (Gebiedsontzegging) van de model-APV.

Artikel 154, eerste lid en artikel 154b, eerste lid van de Gemeentewet

Deze leden betreffen de strafbepalingen en zijn de grondslag voor artikel 6:1 (Sanctiebepaling) van de model-APV.

Artikel 216 van de Gemeentewet

Dit artikel is de grondslag voor gemeentelijke belastingen en is geen grondslag voor een artikel in het omgevingsplan.

3.2.2 Artikel 2.1, tweede lid, onder c, van het Omgevingsbesluit

Artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet

Artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester bevoegd is bij overtredingen van voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde. Openbare orde is een containerbegrip. Hoewel openbare orde niet (formeel)wettelijk is gedefinieerd, wordt hieronder doorgegaans verstaan "de door het lokale bestuur gewenste gereguleerde normale gang van zaken van het gemeenschapsleven in, aan en zichtbaar vanaf de openbare ruimte", dan wel "het ordentelijk verloop van het maatschappelijk leven in de openbare ruimte". Zodoende kunnen aspecten die vallen onder de fysieke leefomgeving ook raken aan de openbare orde, zodat een zekere overlap bestaat.²⁷

Bepalingen die de openbare orde betreffen mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Het oogmerk van een bepaling heeft daarmee dus consequenties voor de mogelijkheid deze in het omgevingsplan op te nemen. Voor veel bepalingen in de model-APV geldt dat openbare orde daar als oogmerk zou kunnen gelden. Of dat zo is, wordt niet vaak expliciet benoemd. In paragraaf 5.2 wordt aandacht besteed aan de oogmerken en in de beoordeling van specifieke bepalingen in de hoofdstukken 6 en verder wordt vaak aandacht besteed aan het oogmerk 'openbare orde'.

Artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet

Artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester belast is met de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op 'het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.'²⁸ In strikte zin is dit artikel geen grondslag voor de bepalingen in de APV. Het bedoelde toezicht wordt wel in de model-APV geregeld. Het betreft dan de volgende bepalingen in de model-APV.

- Hoofdstuk 2, afdeling 3. Evenementen, artikelen 2:24 tot en met 2:26.
- Hoofdstuk 2, afdeling 4. Toezicht op openbare inrichtingen, artikelen 2:27 tot en met 2:33²⁹.
- *Hoofdstuk 2, afdeling 6. Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf*
- Artikel 5:22 en 5:23 (Snuffelmarkten).

Niet iedere bepaling die hierboven genoemd is, heeft concreet betrekking op het toezicht dat erop wordt gehouden. Voor die bepaling waar enige ruimte voor interpretatie is, wordt in hoofdstuk 6 concreet gewezen op het verband met deze grondslag en dit oogmerk.

²⁷ Bijvoorbeeld bij bepalingen die geluidsoverlast moeten voorkomen. De openbare orde omvat ook de 'rust' die door geluidsoverlast verstoord kan worden. Maar geluid is evengoed een emissie in de fysieke leefomgeving.

²⁸ Het derde lid van artikel 174 verwijst terug naar het eerste lid van dat artikel.

²⁹ De regels over openingstijden zijn in ieder geval ten dele gesteld met het oog op het woon- en leefklimaat. Met datzelfde oogmerk is er ruimte om deze regels in een omgevingsvergunning voor een bedrijf of in een omgevingsplan op te nemen. Vandaar dat in artikel 2:29, vijfde lid, van de model-APV een voorrangsbepaling is opgenomen.

4 Algemene overwegingen: de gevolgen van overheveling naar omgevingsplan

Hoofdstuk 6 gaat in op de bepalingen uit de model-APV die in het omgevingsplan mogen. Deze bepalingen betreffen de fysieke leefomgeving, maar opname in het omgevingsplan is in die gevallen niet voorgeschreven of verboden.³⁰ Deze bepalingen mogen in het omgevingsplan worden opgenomen. Gemeenten kunnen daarmee een keuze maken tussen het omgevingsplan en de APV. Hoofdstuk 5 beschrijft het afwegingskader dat een rol kan spelen bij deze keuze. In hoofdstuk 6 wordt dit afwegingskader toegepast op de individuele bepalingen uit de model-APV. Het gaat dan om de bepalingen die in de categorie ‘mogen’ vallen en geeft aan de hand van het afwegingskader per bepaling een advies.

Voordat op de inhoudelijke overwegingen voor de keuze tussen het omgevingsplan en de APV wordt ingegaan, zijn er algemene overwegingen die aandacht verdienen. Het opnemen van een bepaling in het omgevingsplan (en laten vervallen uit de APV) heeft gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling (paragraaf 4.1), verbodsbepalingen en afwijkingsbevoegdheid van omgevingsplan (paragraaf 4.2), de besluitvorming en rechtsbescherming (paragraaf 4.3), de uitvoering, het toezicht en de handhaving (paragraaf 4.4). In de meeste gevallen zijn dit geen overwegingen die de doorslag zouden moeten geven en is het vooral van belang deze gevolgen onder ogen te zien. In sommige gevallen kunnen deze overwegingen wel een rol spelen bij de keuze tussen het omgevingsplan en de APV.

4.1 Gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling

In het systeem van de Omgevingswet is het college het bevoegde gezag (uitvoerende bestuursorgaan). Het college dient bijvoorbeeld aanvragen voor omgevingsvergunningen te behandelen. Als gemeenten ervoor kiezen een bepaling in het omgevingsplan op te nemen waar tot dan toe de burgemeester de uitvoerende instantie was, dan wijzigt de bevoegdheidsverdeling en wordt het college bevoegd. Om die reden geldt voor bepalingen waarbij de burgemeester op grond van hogere regelgeving het bevoegde bestuursorgaan is (burgemeestersbevoegdheid) dat deze niet in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen (zie artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit). Ook voor andere bepalingen geldt echter dat het wenselijk kan zijn de bevoegdheid bij de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan te laten, bijvoorbeeld omdat snelle besluitvorming nodig kan zijn (en mandaat aan een wethouder, de burgemeester of een ambtenaar onwenselijk of vanwege de aard van de bevoegdheid niet mogelijk is). Dit kan een reden zijn om af te zien van regeling in het omgevingsplan en een bepaling in de APV te laten staan.

4.2 Verbodsbepalingen en afwijkingsbevoegdheid van omgevingsplan

Een verboden activiteit in het omgevingsplan kan, onder bepaalde omstandigheden, namelijk toch worden toegelaten op grond van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Gemeenten kunnen beleid ontwikkelen over de gevallen waarin en de omstandigheden waaronder dit type omgevingsvergunning kan worden verleend. Dit biedt houvast gelet op het uitgangspunt dat een gemeente overeenkomstig haar beleid handelt (artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht).

³⁰ Die bepalingen zijn in hoofdstuk 3 besproken.

De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit biedt flexibiliteit om een activiteit onder bepaalde omstandigheden toe te staan en maakt een verbodsbepaling minder absoluut. Als een absoluut verbod gewenst is, dan kan dat dus een overweging zijn om de bepaling in de APV te laten staan. Met name omdat er, als eenmaal duidelijk is dat het voornemen bestaat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen, ook sprake is van een concreet zicht op legalisatie en een gemeente dan dus ook van handhaving af moet zien.

Een nuancering is hierbij wel op haar plaats. Bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet het bevoegd gezag namelijk op grond van artikel 8.0a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) beoordelen of de aangevraagde activiteit aanvaardbaar is in verband met 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is dus niet onbegrensd.

4.3 Gevolgen voor procedure van vaststelling

Het proces voor de totstandkoming of wijziging van regelgeving verschilt tussen omgevingsplan en verordening. Zo moet een verordening vaak, maar niet altijd voor inspraak worden vrijgegeven en is in veel gemeenten ook geregeld dat in een participatietraject moet worden voorzien, terwijl op een omgevingsplan of de wijziging daarvan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.³¹ Verder kan een wijziging van een omgevingsplan worden aangevraagd, terwijl voor het wijzigen van een verordening in de mogelijkheid van een burger- of volksinitiatief moet zijn voorzien. Daar gelden bovendien specifieke vereisten voor.

Daarnaast is van belang dat de opname van een algemeen verbindend voorschrift in een omgevingsplan maakt dat dit voorschrift op zichzelf – in uitzondering op artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht – vatbaar is voor beroep. Dit zou bij gemeenten tot de overweging kunnen leiden om een bepaling in de APV te laten staan. In dat kader speelt mogelijk ook een rol dat beroepsprocedures kunnen leiden tot grotere uitvoeringslasten bij de gemeente.

Het valt te bezien of veel gebruik gemaakt gaat worden van deze beroepsmogelijkheid tegen algemeen verbindende voorschriften afkomstig uit geldende verordeningen. Verder is ook een nuancering voor wat betreft het beroep tegen de algemeen verbindende voorschriften uit de APV op zijn plaats. Deze voorschriften zijn weliswaar uitgesloten van bezwaar en beroep (op grond van artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht), maar deze kunnen wel onderworpen zijn aan een rechterlijke (exceptieve) toets in beroep tegen concretiserende besluiten van algemene strekking (als aanwijzingsbesluiten) en beschikkingen (als vergunningen, ontheffingen en handhavingsbeschikkingen) die op grond van de APV worden genomen.

Dit is geen aanleiding geweest om af te zien van het advies om een bepaling van de APV over te hevelen naar het omgevingsplan, maar het is wel van belang hier bij de implementatie rekening mee te houden.

4.4 Gevolgen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving

De keuze voor het omgevingsplan of de APV heeft ook gevolgen voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving.

Voor de uitvoering betekent de keuze voor het omgevingsplan dat andere medewerkers gaan beoordelen of een handeling binnen het omgevingsplan past en de vergunningen daarvoor gaan verlenen. De verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving van de bepalingen uit de APV ligt voorts niet alleen bij de daartoe aangewezen bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente, maar ook bij de politie. Dat is bij de bepalingen uit het omgevingsplan niet het geval; bij

³¹ Op grond van artikel 16.30 van de Omgevingswet,

het toezicht op en de handhaving van deze regels zijn alleen de daartoe aangewezen (en opgeleide) bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente verantwoordelijk.

Ook wijzigt de juridische basis van sancties, zoals de strafbeschikkingen en lasten onder bestuursdwang, die worden opgelegd. Dit brengt onder meer met zich dat de verwijzingen in de lasten onder bestuursdwang en de feitcodes in de Tekstenbundel misdrijven, overtreding en Muldergedragingen van het OM en het feitenboekje moeten worden aangepast. Hierover heeft de VNG contact met het OM.

Als uit het inhoudelijk afwegingskader, dat hierna wordt toegelicht, niet zonder meer volgt dat een bepaling in het omgevingsplan dan wel de APV moet worden opgenomen, dan kunnen de aspecten die zien op de uitvoering, het toezicht en de handhaving een aanvullende rol spelen om hierin tot een keuze te komen. Een overweging om een bepaling in de APV te laten staan zou kunnen inhouden dat er in dat geval voor die bepaling geen wijziging optreedt in de uitvoering, het toezicht en de handhaving en dat de politie dus bijvoorbeeld bevoegd blijft om te handhaven.

5 Inhoudelijke overwegingen

5.1 Vier vragen

Bij het antwoord op de vraag of het wenselijk is een bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan of dat het wenselijk is deze in de APV te laten staan, spelen verschillende inhoudelijke overwegingen een rol. In het kort hebben deze overwegingen betrekking op de volgende vragen:

- A. Wat is het oogmerk van de bepaling?
- B. Wat is er over het onderwerp in de bruidsschat opgenomen?
- C. Wat is de aard van de handeling die gereguleerd wordt?
- D. Wat is de samenhang met andere bepalingen?

Hieronder komen deze overwegingen puntsgewijs aan de orde en worden ze nader toegelicht.

A. Wat is het oogmerk van de bepaling?

Een belangrijk aspect is wat het voornaamste oogmerk van een bepaling is. Indien de nadruk ligt op een onderwerp dat valt onder de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, dan is dat een indicatie om de bepaling in het omgevingsplan op te nemen. Als een ander oogmerk leidend is, dan ligt de APV eerder voor de hand. Om deze afweging te kunnen maken moet allereerst onderscheid worden gemaakt tussen het 'doel' en het 'oogmerk' van regelgeving. Het doel is meer in algemene zin het *resultaat* dat een regeling (of een hoofdstuk of afdeling daaruit) beoogt te realiseren, terwijl het oogmerk betrekking heeft op hetgeen een specifieke bepaling aan het realiseren van dat doel bijdraagt. Het oogmerk van een bepaling kan dus niet los van het doel van de regeling worden gezien.

Dit geldt ook voor de bepalingen in de APV en het omgevingsplan. In de Omgevingswet zijn in artikel 1.3 de (maatschappelijke) doelen expliciet benoemd. Het gaat dan om (a) het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en (b) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Het begrip 'fysieke leefomgeving' omvat daarbij in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2 van de Omgevingswet). Bij activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving gaat het om activiteiten die bijvoorbeeld de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving veranderen. Als een bepaling betrekking heeft op de fysieke leefomgeving of ziet op een activiteit die daar gevolgen voor heeft en het oogmerk van de bepaling sluit aan bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, dan is dat een aanwijzing dat het de voorkeur heeft de bepaling op te nemen in het omgevingsplan.

Als een ander oogmerk leidend is, dan is dat een indicatie dat de APV eerder voor de hand ligt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het beschermen van de openbare orde, de openbare veiligheid of de publieke gezondheid, het voorkomen of beëindigen van overlast of het zorgen voor veilig verkeersgedrag.

Kanttekening is dat niet ieder oogmerk een eenduidige definitiebepaling dan wel anderszins een duidelijke afbakening kent. Het containerbegrip 'openbare orde' is daar een voorbeeld van.³² Ditzelfde geldt voor het begrip 'openbare gezondheid'. Het belang van openbare gezondheid vormt enerzijds de kern van verschillende APV-bepalingen; in dat kader heeft dit begrip betrekking op de volksgezondheid, en daarmee de gezondheid van de gemeentelijke bevolking als collectief. Anderzijds is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving – waaronder ook de volksgezondheid valt – een van de maatschappelijke doelen van de

³² Zie paragraaf 3.2.2.

Omgevingswet. Kort en goed is een bepaling met het oogmerk (het beschermen en bevorderen van) de openbare gezondheid, niet zonder meer toe te kennen aan de APV dan wel het omgevingsplan.

B. Wat is er over het onderwerp in de bruidsschat opgenomen?

De Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving bevatten onderwerpen die niet langer door de Rijksregelgever worden gereguleerd, maar waarvan de regulering wordt overgedragen aan gemeenten. Gemeenten moeten dus op termijn besluiten of en hoe ze deze onderwerpen willen reguleren. Gedurende deze overgangsfase zijn regels over de betreffende onderwerpen opgenomen in de zogeheten 'bruidsschat' als bedoeld in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Regels die in deze bruidsschat zijn opgenomen, 'verhuizen' met de inwerkingtreding van de Omgevingswet naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Als een onderwerp in de bruidsschat is opgenomen, dan acht het Rijk regulering daarvan in het omgevingsplan dus zonder meer mogelijk. Dit kan voor gemeenten een indicatie vormen om deze onderwerpen in het omgevingsplan op te nemen.

C. Wat is de aard van de handeling die gereguleerd wordt?

De aard van de handeling die wordt gereguleerd kan ook een rol spelen bij de vraag of deze in het omgevingsplan kan worden opgenomen of in de APV kan blijven. De Omgevingswet gebruikt voor handelingen de term 'activiteit'. Het gaat dan om handelingen met een zekere planbaarheid of voorzienbaarheid. In dat geval kunnen betrokkenen vooraf nagaan of over de activiteit regels zijn gesteld en of daarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Als dit het geval is, dan kan dit een indicatie zijn dat de handeling een plaats moet krijgen in het omgevingsplan. Als een handeling minder planbaar of voorzienbaar is, dan lijkt deze handeling dus meer het karakter van een gedraging (van een mens of van mensen onderling) te hebben. Dit pleit voor het opnemen van de handeling in de APV.

Voorts kan een rol spelen of het handelingen betreft die zich herhalen of langere tijd voortduren. Bij dergelijke handelingen kan het namelijk noodzakelijk zijn om na te gaan hoe deze zich verhouden met de overige functies op die locatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde parkeerexcessen of het houden van bepaalde dieren. Een handeling die zich herhaalt of voortduurt kan planologisch relevant zijn, hetgeen een indicatie is dat het voorkeur heeft de regels hierover in het omgevingsplan op te nemen. Als de bepaling een kortdurende handeling betreft (bijvoorbeeld wildplassen), dan is dat een indicatie dat deze planologisch niet of nauwelijks relevant is en dat het dus eerder voor de hand ligt de bepaling in de APV te laten staan.

D. Wat is de samenhang met andere bepalingen?

Als het stelsel van de Omgevingswet bepalingen bevat die nauw aansluiten bij de APV-bepaling, dan ligt het voor de hand dat deze APV-bepaling overgaat naar het omgevingsplan. De regels over een onderwerp zijn dan immers gebundeld bij elkaar te vinden en ook ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Dat bevordert een integrale benadering.³³

Omgekeerd geldt dat als een bepaling uit de APV samenhangt met andere bepalingen uit de APV, dit een aanwijzing kan zijn dat het de voorkeur heeft de bepaling in de APV te handhaven. In de APV zijn bijvoorbeeld bepalingen opgenomen die zien op het tegengaan van parkeerexcessen. Als een gemeente besluit een van deze bepalingen in de APV te laten staan, dan kan dit een overweging zijn ook bepalingen die daarmee samenhangen in de APV te handhaven. Ook bij de APV is de inzet te kiezen voor een integrale benadering en soortgelijke bepalingen zoveel mogelijk te bundelen.

In het verlengde daarvan is het van belang om uiteindelijk na te gaan of de bepalingen die in de

³³ Een voorbeeld is het verbod op het beschadigen of veranderen van waterstaatswerken die bij gemeenten in beheer zijn (artikel 5:28 van de model-APV). In hoofdstuk 6 van het Besluit activiteiten leefomgeving ('Bal') zijn namelijk vergelijkbare regels opgenomen voor de waterstaatswerken die het Rijk beheert. Ook voor de Rijkswegen voorziet het Bal in voorschriften die een zekere parallel hebben met de bepalingen in de APV die zien op de wegen die bij gemeenten in beheer zijn. Soortgelijke bepalingen over waterstaatswerken en wegen die bij de provincie in beheer zijn, zijn opgenomen in de provinciale omgevingsverordening.

APV gehandhaafd blijven, nog voldoende samenhang hebben met de andere bepalingen in de APV. Voorkomen moet worden dat in de APV bepalingen opgenomen zijn die los staan van de rest van de APV, maar wel samenhangen met bepaalde bepalingen in het omgevingsplan. Die beoordeling kan echter pas worden gemaakt als per bepaling een keuze is gemaakt tussen het opnemen van bepaling in het omgevingsplan of het behoud van de bepaling in de APV. Om die reden is het advies alle keuzes in één keer te maken, zodat kan worden gezien of de bepalingen waarvan is besloten dat die in de APV blijven staan, nog voldoende aansluiten op de andere bepalingen in de APV en of er dus wellicht nog een nieuwe afweging moet worden gemaakt.

5.2 In het omgevingsplan en de APV

Ook denkbaar is dat een handeling of gedraging zowel in de APV als in het omgevingsplan een plaats krijgt. Bij de regulering van onderwerpen in de huidige model-APV die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn er vaak meerdere oogmerken te onderscheiden of dient een oogmerk verschillende bovenliggende doelen. In een aantal gevallen ligt de nadruk dan wel specifiek op het reguleren van gedrag van personen met het oog op het effect daarvan op de fysieke leefomgeving of juist op het reguleren van het gedrag van personen met het oog op het effect ervan op de openbare orde, maar niet bij elke bepaling is duidelijk welk oogmerk voorop staat of aan welk doel het oogmerk een bijdrage moet leveren.

Daar komt bij dat het oogmerk van sommige bepalingen zowel bij de APV als het omgevingsplan aansluit. De APV bevat bijvoorbeeld verschillende bepalingen die zien op hinder en overlast. Dat zijn regels betreffende de openbare orde, maar betoogd zou ook kunnen worden dat het voorkomen van hinder en overlast aansluit bij de maatschappelijke doelen uit de Omgevingswet. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld als het om rust gaat. Dit kan aan het belang van de openbare orde worden gekoppeld, maar ook aan de maatschappelijke doelen uit de Omgevingswet.

Zoals gezegd is zowel het omgevingsplan als de model-APV gericht op een integrale benadering. Vanuit dat oogpunt kan er eventueel ook voor worden gekozen een bepaling zowel in het omgevingsplan als in de APV op te nemen. Een aandachtspunt daarbij is wel dat de bepalingen in dat geval een aanvulling op elkaar moeten vormen en dus verschillende oogmerken moeten hebben of aan verschillende doelen ondergeschikt moeten zijn. Verder moet er aandacht zijn voor de samenloop en gecoördineerde afhandeling van besluitvorming over met name vergunningen en ontheffingen voor activiteiten die in de APV gereguleerd zijn, maar ook omgevingsplanactiviteiten zijn. Het zou in die gevallen ook aanbeveling verdienen dit expliciet te maken en in de APV de coördinatie-regeling uit afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Tot slot is van belang dat niet alle regels over het onderwerp dan worden ontsloten via het DSO, maar dat men ook de APV zal moeten raadplegen.

6 Artikelsgewijze beoordeling van bepalingen die naar omgevingsplan 'mogen'

6.1 Milieu

De model-APV bevat verschillende bepalingen die zien op milieu. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de hiervoor geschetste overwegingen per bepaling een advies gegeven over de keuze om de bepaling op te nemen in het omgevingsplan of de bepaling in de APV te laten staan.

6.1.1 Artikel 2:18: Rookverbod in bossen en natuurterreinen

In deze bepaling is een verbod opgenomen om in bossen, op heide of veengronden dan wel in duingebieden of binnen een afstand van dertig meter daarvan te roken gedurende een door het college aangewezen periode of in de open lucht brandende of smeulende voorwerpen te laten vallen, weg te werpen of te laten liggen.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling is een aanvulling op het Wetboek van Strafrecht. Op grond van het Wetboek van Strafrecht is iemand strafbaar als hij door een gebrek aan de nodige omzichtigheid of voorzorg gevaar voor bos-, heide-, helm-, gras- of veenbrand doet ontstaan. De bepaling in de model-APV vult dit aan en verbiedt het roken in en om bossen, heide of veengronden in een door het college te bepalen periode en het in die periode laten vallen, wegwerpen of laten liggen van brandende of smeulende voorwerpen. Het oogmerk van de bepaling uit de model-APV is, net als de bepaling uit het Wetboek van Strafrecht, het voorkomen van branden in bos-, heide of veengebieden en het tegengaan van beschadiging van eigendommen. Een belangrijk oogmerk is daarmee het voorkomen van gevaarstelling (door brand). Dit oogmerk sluit nauw aan bij de openbare orde en pleit voor behoud van de bepaling in de APV. Dit oogmerk sluit echter ook aan bij het omgevingsplan. Een brand brengt de veiligheid in gevaar, maar wijzigt ook de fysieke leefomgeving en heeft daarmee belangrijke gevolgen voor de natuurgebieden waar het verbod op ziet. Dit houdt rechtstreeks verband met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet die zien op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Het oogmerk van de bepaling biedt dus geen duidelijk aanknopingspunt voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan of de APV.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De bepaling zal in de meeste gevallen niet op een planbare of voorzienbare handeling zien en de handeling zal zich in de meeste gevallen ook niet herhalen of voortdurend zijn. Het betreft een kortdurende gedraging. Dit pleit voor behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling hangt samen met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet die betrekking hebben op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig

beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Er is echter ook sprake van samenhang met de bepaling die een verbod bevat om afvalstoffen te verbranden of anderszins vuur te stoken (artikel 5:34 van de APV). Het advies is die bepaling zowel een plaats in het omgevingsplan als een plaats in de APV te geven. Er is dus ook sprake van samenhang met de APV.

Advies:

In de APV laten staan.

Het oogmerk van de bepaling en de samenhang met andere bepalingen biedt geen duidelijk aanknopingspunt voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan of de APV. De aard van de handeling echter wel, die pleit voor behoud van de bepaling in de APV. Bovendien is er geen samenhang met de bruidsschat. Het advies is dan ook de bepaling in de APV te laten staan.

Opname in het omgevingsplan is ook denkbaar, omdat het oogmerk zowel bij het omgevingsplan als de APV aansluit en er daarnaast (deels) een samenhang met de bepalingen uit het omgevingsplan is.

6.1.2 Artikel 2:57: Loslopende honden

Dit artikel regelt verboden om honden te laten verblijven of te laten lopen onder bepaalde voorwaarden op bepaalde plaatsen.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepaling is het voorkomen en bestrijden van overlast. In het bijzonder gaat het om:

- het beschermen van de verkeersveiligheid, die door loslopende honden in gevaar kan worden gebracht;
- het voorkomen van beschadiging aan eigendommen van derden;
- het voorkomen van hinder voor voetgangers;
- het bestrijden van verontreiniging (van bijvoorbeeld speelweiden en zandbakken);
- het voorkomen van schade en dierenleed, die worden veroorzaakt doordat loslopende honden andere dieren, met name schapen en kippen, aanvallen.

Voor zover het oogmerk ziet op de bescherming van de verkeersveiligheid, sluit het aan bij het omgevingsplan. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en die veiligheid staat hier centraal. Voor de overige oogmerken geldt echter dat die aansluiten bij de APV. Deze oogmerken houden duidelijk verband met de bescherming van de openbare orde en daarbij gaat het om de openbare orde in de zin van 'de door het lokale bestuur gewenste en gereuleerde normale gang van zaken van het gemeenschapsleven in, aan en zichtbaar vanaf de openbare ruimte' en 'het ordentelijk verloop van het maatschappelijk leven in de openbare ruimte'. Ook voor het oogmerk dat ziet op het tegengaan van verontreiniging geldt dat de openbare orde centraal staat en dat dit aansluit bij de APV. Het gaat namelijk niet primair om de gevolgen van de verontreiniging voor de fysieke leefomgeving, maar de nadruk ligt op het tegengaan van verontreiniging van speelplekken van kinderen. Het oogmerk van de bepaling wijst dus duidelijk in de richting van de APV.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

Deze bepaling heeft geen betrekking op een planbare of voorzienbare handeling. Het gaat primair om een gedraging. Dit pleit voor behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling hangt samen met andere bepalingen over overlast en hinder door (huis)dieren (zie onder andere artikel 2:58, artikel 2:59 en artikel 2:59a van de model-APV). Voor die bepalingen geldt

dat het advies is om deze in de APV te laten staan. Er is op dit punt dus sprake van samenhang met de APV. Daar staat tegenover dat er ook enige samenhang is met de bepaling die ziet op het voorkomen van loslopend vee (artikel 2:62 van de APV) en het advies is die bepaling op te nemen in het omgevingsplan. Er is dus ook sprake van enige samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Bij loslopend vee is echter voorzien in een zorgplicht, terwijl het in deze bepaling om een verbod gaat. Bovendien is het oogmerk bij de bepaling inzake loslopende vee met name het bevorderen van de verkeersveiligheid. Er lijkt dus meer samenhang te zijn met de bepalingen in de APV.

Advies

In de APV laten staan.

Het oogmerk van de bepaling en de aard van de handeling pleiten voor opname van de bepaling in de APV. Verder zijn hierover ook geen regels opgenomen in de bruidsschat en is er de meeste samenhang met de APV. Het advies is dan ook deze bepaling in de APV te behouden.

6.1.3 Artikel 2:58: Verontreiniging door honden

Op grond van dit artikel moeten uitwerpselen van een hond op een openbare plaats onmiddellijk worden verwijderd.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van deze bepaling is in de eerste plaats het beschermen van de publieke gezondheid. Ook heeft de bepaling betrekking op het tegengaan van overlast waarbij een verband wordt gelegd met de welstand en het uiterlijk aanzien van de gemeente. Dit zijn oogmerken die verband houden met de kwaliteit van de leefomgeving waarbij in het bijzonder het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving een rol speelt. Dit sluit aan bij het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

Het al dan niet opruimen van de uitwerpselen van een hond is een handeling die in beperkte mate planbaar en voorzienbaar is. Het gaat daarentegen wel om een voortdurende en zich herhalende handeling, maar doorslaggevend is dat het een gedraging betreft. De aard van de gereuleerde handeling wijst dus op behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling hangt samen met andere bepalingen over overlast en hinder door (huis)dieren (zie onder andere artikel 2:57, artikel 2:59 en artikel 2:59a van de model-APV) en het advies is die bepalingen in de APV te laten staan. Er is dus ook de meeste samenhang met de APV.

Advies

In de APV laten staan.

Het oogmerk van deze bepaling sluit weliswaar aan bij het omgevingsplan, maar de aard van de handeling sluit aan bij de APV en er is ook de meeste samenhang met de APV. Verder zijn er hierover ook geen bepalingen opgenomen in de bruidsschat en dat pleit eveneens voor behoud van de bepaling in de APV. Het advies is dan ook deze bepaling in de APV te laten staan.

6.1.4 Artikel 2:60: Houden of voeren van hinderlijke of schadelijke dieren

Het artikel voorziet in de eerste plaats in een verbod om dieren op aangewezen plaatsen aanwezig te hebben, in strijd met gestelde regels aanwezig te hebben of in bepaalde aantallen aanwezig te hebben. Dit ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de openbare gezondheid. Daarnaast voorziet het artikel in een verbod om dieren op aangewezen plaatsen te voeren.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling in de model-APV heeft zowel betrekking op het houden als het voeren van dieren. In beide gevallen geldt dat het oogmerk in de eerste plaats het beschermen van de publieke gezondheid is. Het beschermen van de publieke gezondheid draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving waarbij in het bijzonder het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving een rol speelt. Dit sluit aan bij het omgevingsplan. Daarnaast is het oogmerk in beide gevallen het voorkomen van hinder of overlast. Daarbij valt te denken aan geur- of geluidsoverlast. Dit zijn aspecten die eveneens bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en daarmee aansluiten bij het omgevingsplan. Niettemin heeft dit oogmerk ook een verdedigbare aansluiting met het beschermen van de openbare orde. Het gaat dan om het niveau van rust in de zin van 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Dit is een oogmerk dat aansluit bij de APV. Tot slot geldt nog voor het voeren van dieren dat het oogmerk is om verontreiniging tegen te gaan en het aantrekken van ongedierte te voorkomen. Dit oogmerk heeft eveneens betrekking op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Al met al lijkt het oogmerk van de bepaling, zowel voor wat betreft het houden als het voeren van dieren, in overwegende mate naar het omgevingsplan te wijzen.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat zijn geen bepalingen opgenomen over het voeren van dieren. Wel is voorzien in voorschriften over het houden van dieren. Dit betreft in de eerste plaats voorschriften voor het houden van landbouwhuisdieren. Deze voorschriften hebben een plaats gekregen in de bruidsschat, omdat er op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor andere landbouwhuisdieren en vanaf een bepaald aantal landbouwhuisdieren voorschriften gelden dan op grond van het Bal het geval is. Zo worden pony's en paarden op grond van het Bal niet langer als landbouwhuisdieren aangemerkt. De bruidsschat bevat tegen die achtergrond regels over geluid (paragraaf 22.3.4), opslag van mest en kuilvoer (paragraaf 22.3.23 en 22.3.24), geur van dierenverblijven (paragraaf 22.3.6.2) en geur van overige agrarische activiteiten (paragraaf 22.3.6.4). Verder voorziet het Activiteitenbesluit milieubeheer ook in regels voor het fokken, houden of trainen van meer dan 25 vogels of meer dan 5 zoogdieren. Dit is op grond van het Bal echter niet het geval. In de bruidsschat zijn in dat verband dus ook voorschriften opgenomen die in het overgangsrecht voor het fokken, houden of trainen van meer dan 25 vogels of meer dan 5 zoogdieren voorzien. Voor wat betreft het houden van dieren is er dus een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

C. Aard van de handeling

Het houden van dieren betreft een planbare en voorzienbare handeling en dat zal in de meeste gevallen ook een voortdurende of een zich herhalende handeling zijn. Dit pleit voor opname van dit deel van de bepaling in het omgevingsplan. Het voeren van dieren is een gedraging door mensen die ook kortdurend kan zijn. Dit neigt naar behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling sluit, zowel voor wat betreft het houden als het voeren van dieren, aan bij het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving als maatschappelijk doel van de Omgevingswet. Er is dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Er is echter ook sprake van samenhang met de APV. De bepaling sluit aan bij een aantal andere bepalingen uit de model-APV die betrekking hebben op overlast door (huis)dieren (zie onder andere artikel 2:57, artikel 2:59 en artikel 2:59a van de model-APV) en het advies is die bepalingen in de APV te laten staan. Voor het voeren van dieren geldt bovendien dat de bepaling ook aansluit bij artikel 2:58 van de model-APV en het advies is ook die bepaling in de APV te behouden. Er is dus ook sprake van samenhang met de APV.

Advies

Onderscheid maken tussen houden en voeren van dieren, bepaling ten aanzien van voeren in de APV laten staan, bepaling ten aanzien van houden van dieren opnemen in het omgevingsplan.

Uit de overwegingen blijkt dat er een aanleiding is om een onderscheid te maken tussen het houden en voeren van dieren. Voor het houden van dieren geldt dat de aard van de handeling en de samenhang met bepalingen uit de bruidsschat maken dat dit deel van de bepaling aansluit bij het omgevingsplan. Ondanks dat het oogmerk deels ziet op het beschermen van de openbare orde, sluit het oogmerk ook grotendeels aan bij het omgevingsplan. Het advies is dus om de bepaling voor wat betreft het houden van dieren op te nemen in het omgevingsplan.

Voor het voeren van dieren geldt dat het oogmerk weliswaar naar het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan neigt, maar dat er geen samenhang is met de bepalingen uit de bruidsschat en dat ook de aard van de handeling naar behoud van de bepaling in de APV pleit. Bovendien lijkt dit deel van de bepaling ook het meest met de APV samen te hangen. Het advies is dan ook om het verbod op het voeren van dieren in de APV te laten staan.

6.1.5 Artikel 2:63: Duiven

Dit artikel bevat een gebod voor rechthebbenden op duiven om ervoor te zorgen dat de duiven niet kunnen uitvliegen tussen 08.00 uur en 18.00 uur in een te bepalen tijdvak tussen 1 maart en 1 juni.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van deze bepaling is het voorkomen van schade aan jonge gewassen in akkerbouwgebieden. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn onder andere een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Het oogmerk sluit bij die doelen aan.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat is hierover een kapstokbepaling opgenomen. In artikel 22.20 is een zorgplicht opgenomen voor de eigenaar van een open erf of terrein om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren. Het gaat daarbij ook om overlast of hinder van onder andere dieren.

C. Aard van de handeling

De bepaling ziet op een handeling die planbaar en voorzienbaar is en in de meeste gevallen ook voortdurend zal zijn of zich zal herhalen. De houder van de duiven dient jaarlijks voor een bepaalde periode maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat zijn duiven niet uitvliegen. Daarmee pleit de aard van de handeling voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

In het Bkl en het Bal zijn verschillende bepalingen opgenomen die zien op het voorkomen van ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom, waarbij de bestrijding van verwilderde dieren wordt genoemd als mogelijke oplossing. Er is ook samenhang met een provinciale omgevingsverordening die ziet op de jacht en op het voorkomen en bestrijden van schade door in het wild levende dieren. Ook kan er al een provinciale ophokplicht gelden, die dan op grond van het derde lid voorgaat op de APV. Die ophokplicht zou dan ook in de omgevingsverordening geregeld zijn. Daarmee is er een samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Er is ook enige samenhang met andere bepalingen over dieren, waarvan het advies is dat deze in de APV blijven staan, maar het oogmerk van die bepalingen is wezenlijk anders. De samenhang met die bepalingen is dus beperkt.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Het oogmerk van de bepaling, de samenhang met de bruidsschat en de aard van de handeling sluiten aan bij het omgevingsplan. Verder staan er in het Bkl en het Bal verschillende bepalingen die hetzelfde doel dienen: namelijk het voorkomen van ernstige schade aan onder andere gewassen. Er is dus ook sprake van een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Aan

de hand hiervan is dan ook het advies deze bepaling op te nemen in het omgevingsplan.

6.1.6 Artikel 2:64: Bijen

In dit artikel is een verbod opgenomen om bijen te houden binnen een bepaalde afstand van de weg of van woningen, of andere gebouwen waarin overdag mensen verblijven. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van deze bepaling is in de eerste plaats het beschermen van de verkeersveiligheid en de bewoonbaarheid. Het houden van bijen is onverenigbaar met de verkeersfunctie van de weg en de verblijfsfunctie van woningen of andere gebouwen. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en de verkeersveiligheid en de bescherming van de bewoonbaarheid is daar een onderdeel van. In het verlengde daarvan speelt dit een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet. Daarnaast is het oogmerk van de bepaling het voorkomen van overlast. Dit ziet met name op de hinder en overlast die omwonenden van de bijen ondervinden en sluit dus aan op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Dit voor zover die zien op de duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Het oogmerk van de bepaling sluit dus aan bij het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat is hierover een kapstokbepaling opgenomen. In artikel 22.20 is een zorgplicht opgenomen voor de eigenaar van een open erf of terrein om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren. Het gaat daarbij ook om overlast of hinder van onder andere dieren.

C. Aard van de handeling

Het gaat in deze bepaling om een planbare en voorzienbare handeling en ook een voortdurende en zich herhalende handeling. Dit pleit voor opname van de bepaling in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling sluit aan bij het maatschappelijke doel van de Omgevingswet dat ziet op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Er is dus sprake van samenhang met andere bepalingen in het stelsel van de Omgevingswet. Bovendien is er een samenhang met de bepalingen die zien op loslopend vee (artikel 2:62 van de model-APV) en het houden van duiven (artikel 2:63 van de model-APV) en het advies is deze in het omgevingsplan op te nemen. Er is echter ook sprake van samenhang met de APV. De bepaling sluit aan bij een aantal andere bepalingen uit de APV die betrekking hebben op overlast door (huis)dieren (zie onder andere artikel 2:57, artikel 2:59 en artikel 2:59a van de model-APV) en het advies is die bepalingen in de APV te laten staan. Er lijkt echter de meeste samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet te zijn.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Alle overwegingen pleiten voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan. Het advies is dan ook de bepaling in het omgevingsplan op te nemen.

6.1.7 Artikel 4:5: Onversterkte muziek

In dit artikel is geregeld wat op verschillende plaatsen het toegestane geluidsniveau voor onversterkte muziek is. In dat kader bevat het artikel een verbod om onversterkte muziek ten gehore te brengen, tenzij daarbij voldaan is aan de maximum geluidsnormen. Het artikel geldt uitsluitend voor geluid veroorzaakt binnen een inrichting (NB: het gaat dan om een inrichting op grond van de Wet milieubeheer zoals die luidt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet).

A. Het oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepaling is het voorkomen of beperken van geluidhinder. Dat sluit aan bij de doelen uit artikel 1:2, derde lid, van de Omgevingswet waarin staat dat als gevolgen voor de fysieke leefomgeving activiteiten worden aangemerkt waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt. Het oogmerk sluit dus aan bij de Omgevingswet.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft een grondslag in artikel 2.18, eerste lid, onderdeel f, en artikel 2.21, eerste lid, onderdeel a en onderdeel b, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Omdat het Activiteitenbesluit milieubeheer na de overgangsfase vervalt, vervalt de grondslag voor deze bepaling op termijn. Op grond van artikel 22.70, eerste lid, onder i, van de bruidsschat (artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet) geldt echter wel dat onversterkte muziek buiten beschouwing van geluidsmetingen blijft, als daarover regels zijn gesteld in een gemeentelijke verordening. Ten overvloede merken we op dat in de bruidsschat verwezen wordt naar de APV.³⁴ Deze verwijzing ziet op het effect van de bruidsschat gedurende de overgangperiode, maar biedt op zichzelf geen aanknopingspunt voor de wijze van regeling na de overgangperiode.

C. Aard van de handeling

Bij onversterkte muziek kan het om een langdurige handeling gaan (meerdere uren) en het is ook goed denkbaar dat deze wordt herhaald (bijvoorbeeld wekelijks). Dit geldt zeker voor het bespelen van een carillon, of het repeteren met een muziekgezelschap als een orkest of fanfare. Dit veronderstelt dat de handeling planbaar en voorzienbaar is en er lijkt daarmee ook sprake te zijn van planologische relevantie. Dit pleit voor opname in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

In de toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is aangegeven dat in de instructieregels van het Bkl geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen versterkte en onversterkte muziek, maar dat het Bkl nog wel de flexibiliteit biedt om dit onderscheid alsnog te maken. Er is dus samenhang met regels uit het omgevingsplan in die zin dat onversterkte muziek nu ook onder de standaardwaarden voor geluid valt. Dit sluit dus aan bij het doel en stelsel van de Omgevingswet. Verder is in artikel 8.2.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet geregeld dat een verordening, waarin ten behoeve van het voorkomen van geluidhinder regels zijn gesteld met betrekking tot het ten gehore brengen van onversterkte muziek, gedurende de overgangperiode blijft gelden. Ook in die zin is er samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Vanuit de bruidsschat bezien hangt de bepaling samen met de APV, maar uit het oogmerk, de aard van de handeling en de samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet volgt dat het voor de hand ligt de uitzondering voor onversterkte muziek en de randvoorwaarden die daarvoor gelden een plaats te geven in het omgevingsplan.

NB: Als gemeenten ervoor kiezen de bepaling niet op te nemen in het omgevingsplan maar deze in de APV te laten staan, moet er in het omgevingsplan aandacht zijn voor de verhouding tussen de regels uit de APV en de regels over geluid in het omgevingsplan evenals het onderscheid tussen muziek binnen en muziek buiten.

6.1.8 Artikel 4:5a: Traditioneel schieten

Dit artikel bevat regels die bij traditioneel schieten in acht moeten worden genomen, zoals het aantal dagen per week, het aantal uren per dag, het tijdstip of het aantal schoten.

³⁴ 'Voor onversterkte muziek en traditioneel schieten geldt dat de omgevingsplanregels van rijkswege geen verandering teweegbrengen ten opzichte van de situatie onder het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit betekent dat onversterkte muziek en traditioneel schieten buiten beschouwing worden gelaten, tenzij anders is bepaald in een Algemene Plaatselijke Verordening.'

A. Het oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van deze bepaling is het voorkomen of beperken van geluidhinder. Dat sluit aan bij de doelen uit artikel 1:2, derde lid, van de Omgevingswet waarin staat dat als gevolgen voor de fysieke leefomgeving activiteiten worden aangemerkt waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt. Het oogmerk van de bepaling sluit dus aan bij de Omgevingswet.

B. Bruidsschat

Verder heeft de bepaling een grondslag in de artikelen 2.18, eerste lid, onderdeel g, en 3.145 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Omdat het Activiteitenbesluit milieubeheer na de overgangsfase vervalt, vervalt de grondslag voor deze bepaling op termijn. Op grond van artikel 22.70, eerste lid, onder j, van de bruidsschat (artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet) geldt echter wel dat traditioneel schieten buiten beschouwing van geluidsmetingen blijft, als daarover regels zijn gesteld in een gemeentelijke verordening. Ten overvloede merken we op dat in de bruidsschat verwezen wordt naar de APV.³⁵ Deze verwijzing ziet op het effect van de bruidsschat gedurende de overgangsperiode, maar biedt op zichzelf geen aanknopingspunt voor de wijze van regeling na de overgangsperiode.

Paragraaf 22.3.21 van de bruidsschat bevat wel verschillende andere bepalingen over traditioneel schieten die een aanknopingspunt opleveren. Zo zijn hierin voorschriften opgenomen over de gegevens en bescheiden die voor traditioneel schieten vereist zijn en zijn er verschillende bepalingen opgenomen om de bodem te beschermen en te zorgen voor de externe veiligheid.

C. Aard van de handeling

In de APV zijn voorwaarden opgenomen waaronder traditioneel schieten is toegestaan. Bijvoorbeeld voor een bepaald aantal dagen per week of uren per dag of op bepaalde tijden of met een bepaald aantal schoten. Dit veronderstelt dat het een planbare of voorzienbare handeling is. Verder zullen er ook plaatsen zijn waar het schieten in zijn algemeen toegestaan is. Het is dus ook planologisch relevant. Dit pleit voor opname van de bepaling in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

In de toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is aangegeven dat ook traditioneel schieten onder de standaardvoorwaarden voor geluid uit de instructieregels van het Bkl valt. Er is dus samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Verder is in artikel 8.2.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet geregeld dat een verordening, waarin ten behoeve van het voorkomen van geluidhinder regels zijn gesteld met betrekking tot traditioneel schieten, gedurende de overgangsperiode blijft gelden. Ook in die zin is er samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Uit het voorgaande volgt dat het voor de hand lijkt te liggen de uitzondering voor traditioneel schieten en de randvoorwaarden die daarvoor gelden een plaats te geven in het omgevingsplan. De bepalingen uit de bruidsschat pleiten deels voor opname in het omgevingsplan en verder sluiten het oogmerk en de aard van de handeling hierbij aan. Tot slot is er ook samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

NB: Als gemeenten ervoor kiezen de bepaling niet op te nemen in het omgevingsplan moet er in het omgevingsplan aandacht zijn voor de verhouding tussen de regels van de APV en het omgevingsplan.

³⁵ 'Voor onversterkte muziek en traditioneel schieten geldt dat de omgevingsplanregels van rijkswege geen verandering teweegbrengen ten opzichte van de situatie onder het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit betekent dat onversterkte muziek en traditioneel schieten buiten beschouwing wordt gelaten, tenzij anders is bepaald in een Algemene Plaatselijke Verordening.'

6.1.9 Artikel 4:5b: Geluidhinder in de openlucht

In dit artikel is een verbod en een ontheffingsbevoegdheid opgenomen voor het in werking hebben van een geluidsapparaat dat, toestel die of machine die geluidhinder veroorzaakt.

De artikelen 4:5b, 4:5d en 4:5e zijn variaties op hetzelfde thema. De artikelen zijn een lex specialis van artikel 4:6. Het gaat telkens om apparaten die door mensen bediend worden en geluid maken. De bepalingen worden hier in onderlinge samenhang gezien.³⁶

A. Het oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepalingen is het tegengaan van de hinder die de apparaten, toestellen, machines of voertuigen veroorzaken en daarmee zien de bepalingen op het voorkomen dat de rust wordt verstoord. Het gaat dan om rust als onderdeel van de openbare orde; het niveau van rust in de zin van 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Geluidsregels in het omgevingsplan dienen volgens de toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet tot bescherming van de gezondheid en het beperken van de emissie van geluid. Dit veronderstelt dat de geluidsregels in het omgevingsplan op meer zien dan alleen het veroorzaken van hinder als verstoring van de rust. Het oogmerk van deze bepalingen sluit dus aan bij de APV.

B. Bruidsschat

Hierover zijn geen specifieke bepalingen in de bruidsschat opgenomen. Er staan in de bruidsschat alleen standaardbepalingen over geluid. Verder is het zo dat dit geluid valt onder de standaardbepalingen voor geluid uit het Bkl.

C. Aard van de handeling

De artikelen 4:5b en 4:5e en 4:6 van de model-APV bieden vooral een basis om op te treden bij geluidsoverlast. Het gaat dus om handelingen die in beperkte mate planbaar en voorzienbaar zijn en die zich in de regel niet herhalen. Dit neigt naar opname van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepalingen hangen samen met het doel en stelsel van de Omgevingswet voor zover er sprake is van een activiteit. Het gaat dan immers om activiteiten waarvoor de bepalingen over geluid uit het Bkl gelden. In de meeste gevallen zal het echter niet om een activiteit gaan, maar om een gedraging. De bepalingen in de APV hebben in die gevallen met name een onderlinge samenhang met elkaar en zijn ook steeds vangnetbepalingen om in incidentele of onvoorziene gevallen te handhaven. Daarmee is er de meeste samenhang met de APV. In aanvulling daarop geldt nog voor geluidhinder door het laden en lossen van vrachtauto's dat laad- en losplaatsen op grond van de Wegenverkeerswet 1994 worden aangewezen. Op grond van artikel 1.4 van de Omgevingswet kan hierin dus niet via het omgevingsplan in worden voorzien. Dit is voor die bepaling een aanvullende indicatie dat behoud van de bepaling in de APV voor de hand ligt.

Advies

In de APV laten staan.

Het oogmerk pleit voor opname van de bepalingen in de APV en er is ook de meeste samenhang met de APV. Bovendien neigt de aard van de handeling naar de APV en is er geen specifieke samenhang met de bepalingen uit de bruidsschat. Aan de hand hiervan is het advies deze bepalingen in de APV te behouden. Advies is daarbij wel om de bepalingen te bundelen zodat er een samenhangend voorschrift voor geluidhinder is. Als gemeenten overwegen de bepalingen in het omgevingsplan op te nemen, dan is het advies in elk geval voor een integrale benadering te kiezen en de bepalingen in samenhang over te hevelen naar het omgevingsplan.

³⁶ In het omgevingsplan moeten op grond van artikel 5.59 van het Bkl overigens direct werkende regels staan om ervoor te zorgen dat het geluid van één activiteit bij geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. In paragraaf 5.1.4.2.3 van het Bkl staan voor een aantal specifieke activiteiten instructieregels om hierin te voorzien.

6.1.10 Artikel 4:5c: Geluidhinder door dieren

Op grond van dit artikel dient de houder van een dier ervoor te zorgen dat geluidhinder door het dier wordt voorkomen.

A. Het oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepaling is het tegengaan van geluidsoverlast door dieren en daarmee gaat het om het voorkomen dat de rust wordt verstoord. Het gaat dan om rust als onderdeel van de openbare orde; het niveau van rust in de zin van 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Geluidsregels in het omgevingsplan dienen volgens de toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet tot bescherming van de gezondheid en het beperken van de emissie van geluid. Dit veronderstelt dat de geluidsregels in het omgevingsplan op meer zien dan alleen het verstoren van de rust. Het oogmerk van deze bepaling sluit dus aan bij de APV.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat zijn verschillende bepalingen over het houden van dieren opgenomen. Dit betreft in de eerste plaats voorschriften voor het houden van landbouwhuisdieren. Deze voorschriften hebben een plaats gekregen in de bruidsschat omdat er op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor andere landbouwhuisdieren en vanaf een bepaald aantal landbouwhuisdierendieren voorschriften gelden dan op grond van het Bal het geval is. Zo worden pony's en paarden op grond van het Bal niet langer als landbouwhuisdieren aangemerkt. De bruidsschat bevat tegen die achtergrond regels over geluid (paragraaf 22.3.4), opslag van mest en kuilvoer (paragraaf 22.3.23 en 22.3.24), geur van dierenverblijven (paragraaf 22.3.6.2) en geur van overige agrarische activiteiten (paragraaf 22.3.6.4). Verder voorziet het Activiteitenbesluit milieubeheer ook in regels voor het fokken, houden of trainen van meer dan 25 vogels of meer dan 5 zoogdieren. Dit is op grond van het Bal echter niet het geval. In de bruidsschat zijn in dat verband dus ook voorschriften opgenomen die in het overgangsrecht voor het fokken, houden of trainen van meer dan 25 vogels of meer dan 5 zoogdieren voorzien.

C. Aard van de handeling

Het houden van dieren is als handeling planbaar en voorzienbaar. Het gaat ook om handelingen die voortduren en het kan planologisch relevant zijn, met name als het om grote dieren gaat. Daar staat tegenover dat in het verbod de nadruk lijkt te liggen op meer incidentele vormen van overlast. Bijvoorbeeld de overlast van een blaffende hond of een kraaiende haan. Vanuit dit oogpunt lijkt behoud van de bepaling in de APV het meest voor de hand te liggen.

D. Samenhang met andere bepalingen

In het Bal zijn voorschriften opgenomen over het houden van dieren. Daarbij gaat het echter met name om het houden van landbouwhuisdieren. Vanaf een bepaald aantal landbouwhuisdieren is er sprake van een milieubelastende activiteit en dan gelden daar op grond van het Bal specifieke regels voor. In die zin is er sprake van enige samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

In de APV laten staan.

De samenhang met de bepalingen uit de bruidsschat en het Bal maken dat de bepaling aansluit bij het omgevingsplan. Het oogmerk en de aard van de handeling sluiten echter aan bij de APV. Bovendien is het wenselijk dat de politie ook een rol heeft in de handhaving. Het advies is dus het oogmerk en de aard van de handeling de doorslag te laten geven en de bepaling in de APV te laten.

6.1.11 Artikel 4:5d: Geluidhinder door motorvoertuigen en bromfietsen

Dit artikel bepaalt dat het verboden is om met een motorvoertuig of bromfiets geluidhinder te veroorzaken.

Zie onder artikel 4:5b. Het advies is deze bepaling in de APV te handhaven.

6.1.12 Artikel 4:5e: Geluidhinder door vrachtauto's

In dit artikel is een verbod en een ontheffingsbevoegdheid opgenomen voor het veroorzaken van geluidhinder door het laden en lossen van vrachtauto's.

Zie onder artikel 4:5b. Het advies is deze bepaling in de APV te handhaven.

6.1.13 Artikel 4:5f: Routing

Dit artikel bevat een verbod en een ontheffingsbevoegdheid om met zware of lange vrachtauto's op andere dan daartoe aangewezen wegen te rijden.

A. Het oogmerk van de bepaling

Dit is een bepaling betreffende verkeer, voornamelijk met het oog op het tegengaan van geluidhinder. De bepaling kent daarbij de volgende oogmerken: het voorkomen en beperken van geluidhinder en het beschermen van de leefbaarheid van een woonwijk. In de toelichting wordt erop gewezen dat de gemeente aansluiting kan zoeken bij de externe-veiligheidsrouting van gevaarlijke stoffen. Deze oogmerken passen goed in het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat zijn de regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer over geluid, geur en trillingen alsmede de bepalingen over de beperking van verkeersaantrekkende werking opgenomen. Deze bepalingen hangen echter maar in beperkte mate met deze materie samen en er zijn in de bruidsschat geen specifieke bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de routing van vrachtverkeer. Hier spreekt dus geen voorkeur voor het omgevingsplan of de APV uit.

C. Aard van de handeling

De handeling lijkt planbaar en voorzienbaar. Vanwege de samenhang met de bescherming van de leefbaarheid van een woonwijk is het waarschijnlijk bovendien planologisch relevant. Opname van de bepaling in het omgevingsplan lijkt op dit punt dus voor de hand te liggen.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling beoogt geluidhinder te verminderen veroorzaakt door het gebruik van de weg door vrachtverkeer. Deze bepaling kan een samenhang hebben met de bedrijven- en milieuzonering in een gemeente en heeft tot slot een nauwe samenhang met de artikelen 5.78 en 5.78a van het Bkl. Er is dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Gezien het oogmerk van de bepaling, de aard van de handeling en de samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet lijkt het voor de hand te liggen deze bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan. Het is echter ook denkbaar dat een gemeente de vrachtwagens wil weren uit bepaalde wijken met het oog op andere aspecten dan de leefbaarheid van de woonwijk. In dat geval is er mogelijk een reden om de bepaling niet uitsluitend in het omgevingsplan op te nemen, maar ook in de APV te laten staan.

6.1.14 Artikel 4:6: Overige geluidhinder

In dit artikel is een verbod en een ontheffingsbevoegdheid opgenomen voor het op een zodanige wijze in werking hebben van toestellen of machines of het op een zodanige wijze verrichten van handelingen dat geluidhinder wordt veroorzaakt.

Zie onder artikel 4:5b. Het advies is deze bepaling in de APV te handhaven.

6.1.15 Artikel 4:6a: Mosquito

Op grond van dit artikel is de burgemeester bevoegd om te besluiten dat op een plaats een mosquito wordt aangebracht om overlastgevende jongeren te weren.

A. Het oogmerk van de bepaling

De bepaling regelt twee elementen. Ten eerste de bevoegdheid van de burgemeester om mosquitos te plaatsen. Ten tweede voorziet de bepaling erin dat het verbod om toestellen te plaatsen die geluidsoverlast veroorzaken, niet op het plaatsen van de mosquito van toepassing is (als deze geplaatst is op last van de burgemeester).

De bevoegdheid van de burgemeester om de mosquito te plaatsen heeft als oogmerk het beschermen van de openbare orde. Deze bevoegdheid kan uitsluitend in de APV worden opgenomen. Opname van dit deel van de bepaling in het omgevingsplan is geen optie.

Dit ligt anders voor het tweede element. Het gaat om het plaatsen van een toestel dat geluidsoverlast veroorzaakt. Dat wijzigt de fysieke leefomgeving. Er is op dit punt dus een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

B. Bruidsschat

Paragraaf 22.3.4 van de bruidsschat heeft betrekking op geluid. Daarin is bijvoorbeeld geregeld wat de geluidswaarden voor geluidgevoelige gebouwen zijn en hoe en wanneer van die waarden afgeweken kan worden. Er is ook op dit punt dus samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

C. Aard van de handeling

Het gaat om een planbare en voorzienbare handeling en ook een voortdurende handeling. Dit pleit voor opname van de bepaling in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

De uitzondering op het verbod hangt samen met de bevoegdheid van de burgemeester in de APV. Er is dus wel enige samenhang met de APV. Daar staat echter tegenover dat het plaatsen van een toestel dat geluidsoverlast veroorzaakt (en ook meer dan op grond van het Invoeringsbesluit Omgevingswet is toegestaan) de fysieke leefomgeving wijzigt. Er is op dit punt dus meer samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Deels in de APV laten staan en deels opnemen in het omgevingsplan.

Voor zover de bepaling ziet op de bevoegdheid van de burgemeester om een mosquito te plaatsen, geldt dat de bepaling in de APV moet blijven staan. Dit deel van de bepaling houdt verband met de bevoegdheid van de burgemeester om de openbare orde te handhaven en kan geen plaats krijgen in het omgevingsplan. Voor zover de bepaling voorziet in een uitzondering op het verbod om toestellen te plaatsen die geluidsoverlast veroorzaken, geldt dat er de meeste samenhang is met het doel en stelsel van de Omgevingswet en dat opname in het omgevingsplan voor de hand ligt.

Daarbij wordt overigens opgemerkt dat er ook ruimte is om in het omgevingsplan te regelen dat het verbod om zonder een omgevingsvergunning een toestel te plaatsen in bepaalde gevallen niet geldt. Zoals wanneer de burgemeester zijn bevoegdheid uit hoofde van de APV uitoefent.

6.1.16 Artikel 4:8: Natuurlijke behoefte doen

Deze bepaling bevat een verbod om binnen de bebouwde kom op een openbare plaats zijn natuurlijke behoefte te doen buiten daarvoor bestemde plaatsen.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling is opgenomen in de afdeling van de APV die ziet op bodem-, weg- en milieuverontreiniging. Dit betekent dat de bepaling in elk geval ziet op het tegengaan van verontreiniging. Dit oogmerk sluit bij het omgevingsplan aan. Verontreiniging raakt aan het uiterlijk aanzien van de gemeente, maar ook in algemene zin aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bovendien is er overlast door stank en ook dit raakt aan de fysieke leefomgeving. Daar staat tegenover dat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving bij deze vorm van verontreiniging beperkt zijn en dat deze vorm van verontreiniging wel sterk bijdraagt aan de verrommeling van de openbare ruimte. En daarmee sluit het oogmerk aan bij de openbare orde in de zin van de APV. Bovendien is er ook nog enige samenhang met de zedelijkheid en ook dit sluit aan bij de APV. Het oogmerk van de bepaling lijkt dus in overwegende mate naar de APV te neigen.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat zijn verschillende bepalingen opgenomen die zien op het tegengaan van verontreiniging, maar die houden verband met de zorgplicht voor een bouwwerk of het verrichten van een activiteit en hangen maar zijdelings met deze bepaling samen.

C. Aard van de handeling

De handeling zal in de meeste gevallen niet planbaar of voorzienbaar zijn en het zal veelal ook niet om een voortdurende handeling gaan. Dit pleit voor het handhaven van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

Het doen van de natuurlijke behoefte is binnen het stelsel van de Omgevingswet een lozing en daarmee een milieubelastende activiteit op grond van het Bal of een lozingsactiviteit in de zin van de Omgevingswet voor zover het om een lozing op een oppervlaktewaterlichaam gaat. De bepaling moet ook een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Er is dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Verder is er een samenhang met de bepaling die ziet op het tegengaan van verontreiniging door honden (artikel 2:58 van de APV) en daarvan is het advies deze op te nemen in het omgevingsplan. Ook in die zin is er sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

In de APV laten staan.

De bepalingen in de bruidsschat leveren geen duidelijke voorkeur voor het omgevingsplan of de APV op en er is de meeste samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Het oogmerk van de bepaling en de aard van de handeling pleiten echter voor behoud van de bepaling in de APV en de nadruk lijkt ook niet te liggen op de gevolgen van de verontreiniging voor de fysieke leefomgeving, maar meer op de overlast die dit in bredere zin veroorzaakt en daarmee de gevolgen voor de openbare orde. Om die reden is het advies deze bepaling in de APV te laten staan. Handhaving blijft dan ook ongewijzigd in handen van de politie.

6.1.17 Artikel 4:9: Toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen

Dit artikel bepaalt dat het verboden is dat sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen zich in een toestand bevinden die gevaar oplevert voor de veiligheid, nadeel voor de gezondheid of hinder voor gebruikers.

A. Het oogmerk van de bepaling

De bepaling noemt de oogmerken waarop de bepaling ziet. Het gaat om het voorkomen van gevaar voor de veiligheid, nadeel voor de gezondheid of hinder voor gebruikers. Deze oogmerken zijn vergelijkbaar met die van de Omgevingswet. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en daar sluiten deze oogmerken op aan. Ook voor wat betreft hinder, omdat geurhinder daarbij een belangrijk aspect lijkt te zijn.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

De bepaling ziet niet op een planbare of voorzienbare handeling. Dit pleit voor opname van de bepaling de APV. Daar staat tegenover dat het wel een voortdurende handeling is (de bepaling spreekt van 'toestand', dit impliceert een zekere duur). Dit neigt weer naar opname van de bepaling in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

In artikel 2.9 en de overige bepalingen van paragraaf 2.2.2 van het Bkl zijn voorschriften opgenomen over de kwaliteit van het oppervlaktewater. Verder kan de provincie op grond van het Bkl in de omgevingsverordening regels stellen voor het beschermen van de kwaliteit van het oppervlaktewater en kan het waterschap in de waterschapsverordening regels stellen voor lozingsactiviteiten op regionaal water. Er is op dit punt dus samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Het oogmerk van de bepaling sluit aan bij het omgevingsplan. Bovendien is ook de meeste samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Aan de hand daarvan is het advies deze bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan.

6.1.18 Artikel 5:34: Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken

Dit artikel bevat een verbod en een ontheffingsbevoegdheid om in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer (zoals die luidt voor de inwerking-treding van de Omgevingswet) of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.

A. Het oogmerk van de bepaling

In de toelichting is aangegeven dat deze bepaling een aanvulling vormt op artikel 10.2, eerste lid, en 10.63, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Op grond van artikel 10.2, eerste lid, van de Wm is het verboden om buiten een inrichting afvalstoffen te verbranden. Op grond van artikel 10.63, eerste lid, van de Wm kan van het verbod een ontheffing worden verleend als er geen milieubelangen zijn die zich daartegen verzetten. In de APV is in aanvulling daarop een verbod (en een ontheffingsbevoegdheid) op het verbranden van afvalstoffen en het stoken van vuur opgenomen om overlast door geur en rook tegen te gaan, de openbare orde te beschermen en aantasting van flora en fauna te voorkomen. Het oogmerk van deze bepaling is dus in de eerste plaats het tegengaan van overlast door geur en rook. Dit oogmerk sluit aan bij het omgevingsplan. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het tegengaan van overlast door geur en rook valt hieronder. Datzelfde geldt voor het beschermen van flora en fauna. Ook dat sluit aan bij het omgevingsplan. Het oogmerk dat ziet op het beschermen van de openbare orde en het voorkomen van gevaar sluit echter aan bij de APV. Op basis van het oogmerk is er dus geen voorkeur voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan of het behoud van de bepaling in de APV.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

Bij deze bepaling zal het in veel gevallen om een planbare of voorzienbare handeling gaan. Dit pleit voor opname van de bepaling het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling heeft in de eerste plaats betrekking op het voorkomen van overlast door geur of rook

en het beschermen van flora en fauna. Dit houdt verband met het maatschappelijke doel van de Omgevingswet dat ziet op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur. Daar komt bij dat gemeenten in het omgevingsplan regels kunnen stellen over het gebruik van kachels en open haarden (vuur stoken binnen). Daarmee hangt de bepaling dus samen met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Daarnaast heeft de bepaling echter ook betrekking op het beschermen van de openbare orde. Daarbij gaat het om gevaar voor omstanders of het ontstaan van brand. Op dit punt is er dus sprake van samenhang met de APV. Op dit punt is er dus evenmin een duidelijke keuze tussen het omgevingsplan of de APV te maken.

Advies

In de APV laten staan, maar daarnaast ook opnemen in het omgevingsplan.

Het oogmerk van de bepaling pleit zowel voor opname van de bepaling in het omgevingsplan als behoud van de bepaling in de APV. Ook de samenhang met andere voorschriften uit de APV of het omgevingsplan geeft geen doorslag. Alleen de aard van de handeling wijst duidelijk richting de APV. Gezien het oogmerk van de bepaling en het feit dat de bepaling in sommige gevallen ook in een absoluut verbod voorziet, ligt het echter voor de hand de bepaling zowel een plaats te geven in het omgevingsplan als in de APV te laten staan. Daar komt bij dat de bepaling uit de Wet milieubeheer, waar deze bepaling uit de APV een aanvulling op vormt, nu nog ziet op het verbranden van alle afvalstoffen, maar zich na de inwerkingtreding van de Omgevingswet beperkt tot huishoudelijke afvalstoffen. De omgevingsrechtelijke belangen die met de bepaling in de APV gediend zijn krijgen daarmee meer gewicht. Om die reden is het advies de bepaling in het omgevingsplan op te nemen voor zover het om het tegengaan van emissies zoals geur en rook gaat en de bepaling in de APV te laten staan voor zover het om het voorkomen van gevaar gaat.

6.1.19 Artikel 5:35, 5:36 en 5:37: Definities, verboden plaatsen en hinder of overlast (asverstrooiing)

In dit artikel is een verbod en een ontheffingsbevoegdheid voor asverstrooiing op bepaalde plaatsen of andere dan daartoe aangewezen plaatsen opgenomen.

A. Het oogmerk van de bepaling

De bepaling regelt alleen de verstrooiing van as van een mens en niet van bijvoorbeeld een huisdier of barbecue. Er wordt ook expliciet verwezen naar de Wet op de lijkbezorging. Dit is een indicatie dat de regel vooral is ingegeven met het oog op het op een waardige manier omgaan met overledenen en niet met het oog op de eventuele milieueffecten. Dit pleit voor opname van de bepaling in de APV. Verder is het oogmerk het voorkomen van hinder of overlast. Daarbij valt te denken aan het verwaaïen van de as zoals in de toelichting ook staat, maar ook het op een waardige manier omgaan met overledenen zoals dat in de Wet op de lijkbezorging centraal staat. Ook vanuit dit oogpunt ligt aansluiting bij het omgevingsplan niet voor de hand.

B. Bruidsschat

De bruidsschat bevat geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

Asverstrooiing is een handeling die planbaar en voorzienbaar is en de as blijft langdurig op de plek waar deze verstrooid is. De aard van de handeling sluit dus aan bij het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

Artikel 4.120 van het Activiteitenbesluit milieubeheer schrijft maatregelen voor (bij ministeriele regeling) voor de verstrooiing van crematie-as op een strooiveld. Dit pleit voor opname in het omgevingsplan. Daar staat tegenover dat de bepaling ziet op incidentele asverstrooiing daarbuiten, dat de bepaling uit het Activiteitenbesluit milieubeheer komt te vervallen en dat in de memorie van toelichting bij de Wet op de lijkbezorging staat dat de milieueffecten van incidentele asverstrooiing gering zijn. Verder kan ook de beheersverordening voor begraafplaatsen goed voorzien in de voorwaarden waaronder niet-incidentele asverstrooiing kan plaatsvinden. Daarmee lijkt er op dit punt dus sprake van meer samenhang met de APV.

Advies

In de APV laten staan.

De aard van de handeling sluit weliswaar aan bij het omgevingsplan, maar het oogmerk lijkt meer samen te hangen met het op een waardige manier omgaan met overledenen. Bovendien is er ook voor het overige meer samenhang met de APV. Het advies is om die reden om deze bepaling in de APV te laten staan.

6.2 Bouwwerken

De model-APV bevat een bepaling die ziet op de opslag van voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen en dergelijke. Hieronder wordt aan de hand van de hiervoor geschetste overwegingen een advies gegeven over de keuze om de bepaling op te nemen in het omgevingsplan of de bepaling in de APV te laten staan. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de opslag van voer- en vaartuigen (artikel 4:13, eerste lid, onder a, b en c, van de model-APV) enerzijds en de opslag van mest en afvalstoffen (artikel 4:13, eerste lid, onder d, van de model-APV) anderzijds.

6.2.1 Artikel 4:13, eerste lid, onder a, b en c: opslag voer- en vaartuigen, bromfietsen en motorvoertuigen en kampeermiddelen

De eerste drie onderdelen van artikel 4:13, eerste lid, zijn variaties op hetzelfde thema. In deze onderdelen is een verbod opgenomen om op door het college aangewezen plaatsen in de openlucht of buiten de weg voer- of vaartuigen of onderdelen daarvan op te slaan te plaatsen of aanwezig te hebben. Het gaat dan om:

- *onbruikbare of aan hun oorspronkelijke bestemming onttrokken voer- of vaartuigen;*
- *bromfietsen of motorvoertuigen; en*
- *kampeermiddelen voor zover het plaatsen of aanwezig hebben daarvan geschiedt voor verkoop of verhuur of een ander commercieel doel. Het college wijst de plaatsen aan in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast dan wel ter voorkoming van schade aan de openbare gezondheid.*

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling in de model-APV heeft betrekking op de opslag van voer- en vaartuigen in de openlucht of buiten de weg in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994. Dit betekent dat het gaat om opslag in de openbare ruimte, maar ook op eigen terrein. Daarbij is het oogmerk van de bepaling het voorkomen of opheffen van overlast en het voorkomen van schade aan de openbare gezondheid. Bij overlast wordt een verband gelegd met welstand en het uiterlijk aanzien. Dit zijn aspecten die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee aansluiten bij het omgevingsplan. Uit de titel van de afdeling blijkt bovendien dat het bij overlast gaat om het tegengaan van overlast door stank en dit zal ook beoogd zijn als het om het voorkomen van schade aan de openbare gezondheid gaat. Dit sluit dus eveneens bij het omgevingsplan aan.

Niettemin heeft het oogmerk van de bepaling ook een verdedigbare samenhang met de openbare orde. Een verrommelde omgeving draagt bij aan het subjectieve gevoel van (openbare) onveiligheid en werkt meer vervuiling en vandalisme in de hand (de 'broken-windows'-theorie). Met deze redenering sluit dit oogmerk aan bij de APV. Het oogmerk van de bepaling neigt echter in overwegende mate naar opname van de bepaling in het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

De bepaling houdt verband met artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet en artikel 7.21 van het Bouwbesluit. In die artikelen is een plicht opgenomen om ervoor te zorgen dat de staat van een open erf of het gebruik daarvan geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid oplevert. Die bepalingen zijn onderdeel van de bruidsschat. In artikel 22.20 van de bruidsschat staat een vergelijkbare zorgplicht die betrekking heeft op de staat en het gebruik van open erven en terreinen. Dit pleit voor opname van de bepaling in het omgevingsplan.

C. Aard van de handeling

Het gaat bij de opslag van voer- en vaartuigen niet zozeer om een gedraging (die in de APV gereguleerd kan worden), maar in de meeste gevallen om een planbare of voorzienbare handeling. Bovendien is het een voortdurende handeling ('opslaan' impliceert een zekere duur). Daarmee ligt opname van de bepaling in het omgevingsplan voor de hand. Op dit punt is er een lichte voorkeur voor regulering in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is samenhang met de bepalingen over de opslag van voer- en vaartuigen op de weg uit de Omgevingswet en de provinciale omgevingsverordening en artikel 2:10 van de APV. In dat kader is in het derde lid van artikel 4:13 ook een uitzondering opgenomen. Verder is er een verband met de regels over de opslag van (auto)wrakken en delen van vaartuigen als milieubelastende activiteit in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal). Daarmee is er samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Het oogmerk van de bepaling, de aard van de handeling en de bepalingen uit de bruidsschat neigen naar het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan en er is ook de meeste samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Het heeft dus de voorkeur de bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan.

6.2.2 Artikel 4:13, eerste lid, onder d: mestopslag, gierkelders of andere verzamelplaatsen van vuil, een verzameling ingekuild gras, loof of pulp of ingekuilde landbouwproducten, afbraakmaterialen en oude metalen

In dit onderdeel is een verbod opgenomen om op door het college aangewezen plaatsen in de openlucht of buiten de weg een mestopslag, een gierkelder of een andere verzamelplaats van vuil, ingekuild gras, loof of pulp of ingekuilde landbouwproducten, afbraakmaterialen en oude metalen te plaatsen of aanwezig te hebben. Het college wijst de plaatsen in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast dan wel ter voorkoming van schade aan de openbare gezondheid aan.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling in de model-APV heeft betrekking op het opslaan van mest, afval of landbouwproducten in de openlucht of buiten de weg in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994. Dit betekent dat het gaat om opslag in de openbare ruimte, maar ook op eigen terrein. Daarbij is het oogmerk het voorkomen of opheffen van overlast en het voorkomen van schade aan de openbare gezondheid. Bij overlast wordt een verband gelegd met welstand en het uiterlijk aanzien. Dit zijn aspecten die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee aansluiten bij het omgevingsplan. Uit de titel van de afdeling blijkt bovendien dat het bij overlast gaat om het tegengaan van overlast door stank en dit zal ook beoogd zijn als het om het voorkomen van schade aan de openbare gezondheid gaat. Dit sluit dus eveneens bij het omgevingsplan aan.

Niettemin heeft het oogmerk van de bepaling ook een verdedigbare samenhang met de openbare orde. Vooral voor de opslag van vuil, afbraakmaterialen en oude metalen geldt dat het bijdraagt aan de verrommeling van de openbare ruimte en dit sluit aan bij de APV. Het oogmerk van de bepaling neigt echter in overwegende mate naar opname van de bepaling in het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

De bepaling houdt verband met artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet en artikel 7.21 van het Bouwbesluit. In die artikelen is een plicht opgenomen om ervoor te zorgen dat de staat van een open erf of het gebruik daarvan geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid oplevert. Die bepalingen zijn onderdeel van de bruidsschat. In artikel 22.20 van de bruidsschat staat een vergelijkbare zorgplicht die betrekking heeft op de staat en het gebruik van open erven en terreinen. Voor de

opslag van mest en andere agrarische bedrijfsstoffen zijn verder de artikelen 1.1, eerste lid, 3.45, eerste lid, en 3.46, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer van belang. Hierover zijn in paragraaf 22.3.6.4 van de bruidsschat regels gesteld. Dit pleit voor opname van de bepaling in het omgevingsplan.

C. Aard van de handeling

Bij de opslag van mest, afval of landbouwproducten gaat het in de meeste gevallen om een planbare en voorzienbare handeling. Bovendien is er sprake van een voortdurende handeling die ook planologisch relevant kan zijn. Dit neigt naar opname van de bepaling in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

Bij de opslag van mest (zie bijvoorbeeld paragraaf 4.83-4.86 van het Bal) en afvalstoffen (zie bijvoorbeeld artikel 3.40c van het Bal) gaat het in bepaalde gevallen om milieubelastende activiteiten. Over het doelmatig beheer van afvalstoffen zijn regels gesteld in de Wet milieubeheer (paragraaf 10.2) die niet overgaan in de Omgevingswet. Daarbij is er voor gemeenten ook ruimte om regels te stellen in de afvalstoffenverordening, maar alleen voor zover de fysieke leefomgeving niet wijzigt en dat zal bij het plaatsen van een opslag, kelder of verzamelplaats doorgaans wel het geval zijn. Verder zijn er in paragraaf 5.1.4.6.4 van het Bkl ook instructieregels opgenomen voor het tegengaan van geuroverlast bij het opslaan van mest, maar ook kuilvoer en groenafval en deze voorschriften moeten een plaats krijgen in het omgevingsplan. Er is dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Zowel uit het oogmerk van de bepaling, als de aard van de handeling en de samenhang met de bepalingen uit de bruidsschat spreekt een voorkeur voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan. Verder is er ook de meeste samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Aan de hand hiervan is de conclusie dat het de voorkeur heeft de bepaling op te nemen in het omgevingsplan.

6.3 Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur

De model-APV bevat verschillende bepalingen die zien op het gebruik van de infrastructuur en de publiek toegankelijke ruimte. Deze bepalingen komen in paragraaf 6.3 en 6.4 aan de orde. Daarbij gaat het in deze paragraaf om de bepalingen die betrekking hebben op het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg, de waterweg of andere delen van de infrastructuur, waaronder ook parkeerexcessen. Het andere deel van de bepalingen dat betrekking heeft op het gebruik van de infrastructuur en de publiek toegankelijke ruimte is breder dan alleen het gebruik van de weg en gaat bijvoorbeeld in op evenementen, festiviteiten en standplaatsen, maar ook het aantasten van groenvoorzieningen of overlast door fietsen of bromfietsen. Die bepalingen komen in paragraaf 6.4 aan de orde.

Op voorhand wordt daarbij opgemerkt dat de openbare weg een eigen wettelijk regime kent. Op grond van de Wegenwet³⁷ moeten openbare wegen een functie vervullen ten behoeve van het afwikkelen van het openbare verkeer en derhalve naar hun aard of functie een grote, onbepaalde publieksgroep dienen.³⁸ Tegen die achtergrond is de beheerder van een weg verplicht het normale gebruik van de weg en de berm door het openbare verkeer te dulden (artikel 14, eerste en tweede lid, van de Wegenwet). Bovendien betekent dit bijvoorbeeld dat de beheerder geen belemmeringen mag aanbrengen die het normale gebruik beperken en dat hij de uitvoering van alle werken tot onderhoud of verbetering van de weg of alle werken vereist voor aansluiting van wegen en uitwegen moet dulden (artikel 14, derde lid, van de Wegenwet). Dit geldt volgens de Wegenwet niet alleen voor de weg zelf, maar ook voor de berm of de groenvoorziening.

³⁷ Op termijn wordt de Wegenwet geïncorporeerd in de Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, 3).

³⁸ ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6035.

Wat onder het normale gebruik van de weg valt verschilt echter. Voor provincies en het Rijk als weg-beheerders geldt dat het normale gebruik van de weg voornamelijk bestaat uit het rijden met een voertuig. Het normale gebruik van de weg in beheer bij de gemeenten kent meer facetten; te denken valt aan het gebruiken van de weg voor ontspanning (spelen, markten of terrassen) of samenkomsten of betogingen.

Voor parkeerexcessen is van belang dat regulier parkeren onder het normaal gebruik van de openbare weg in de zin van de Wegenwet valt. Er is echter een grens en de huidige regeling in de APV bepaalt die grens. Anders gezegd, alles wat in de model-APV als parkeerexces is aangemerkt, is geen normaal gebruik van de openbare weg meer. Het overschrijden van de grens van normaal gebruik (zoals de APV nu definieert) betekent echter niet automatisch dat de handeling gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving. Er is dus op voorhand geen sterke aanwijzing dat deze regels een plaats moeten krijgen in het omgevingsplan. Gemeenten kunnen ook voor de APV kiezen.

Het plaatsen van voorwerpen (niet zijnde een voertuig) op de weg heeft in de meeste gevallen wel gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Er is bovendien vaak een parallel met de beperkingengebiedactiviteiten rond waterstaatswerken of andere maatschappelijk belangrijke objecten. Het kan in die gevallen zelfs zo zijn dat deze een plaats in het omgevingsplan moeten krijgen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij regels die worden gesteld met het oog op de specifieke aan gemeenten in artikel 2.16, eerste lid, onderdeel b, van de Omgevingswet opgedragen taak tot het behoeden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen. Het ligt bij bepalingen die daarmee verband houden ook eerder voor de hand om die een plaats te geven in het omgevingsplan dan bij de parkeerexcessen het geval is. Tegelijkertijd kan het effect op de fysieke leefomgeving wel verschillen. Het plaatsen van een terras of een grote winkeluitstalling heeft aanzienlijk meer impact op de fysieke leefomgeving dan het plaatsen van een vuilnisbak, een reclamebord of een container die drie dagen blijft staan. Ook dit is voor de keuze tussen het omgevingsplan en de APV van belang.

In alle gevallen geldt tot slot dat gemeenten ook de samenhang met andere bepalingen bij de keuze tussen het opnemen in het omgevingsplan of het handhaven in de APV moeten betrekken. Artikel 5:11 van de APV, dat betrekking heeft op aantasting van groenvoorzieningen door voertuigen uit de paragraaf festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur), hangt bijvoorbeeld samen met artikel 5:28 van de APV dat op het beschadigen van waterstaatswerken ziet. Het heeft dus de voorkeur beide bepalingen in het omgevingsplan of beide bepalingen in de APV op te nemen.

6.3.1 Artikel 2:10: Voorwerpen op of aan de weg of openbare plaats

Dit artikel bevat een verbod om de weg, een weggedeelte of een openbare plaats anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie ervan. Verder biedt het artikel een mogelijkheid om het college nadere regels te laten stellen over terrassen, uitstallingen en reclameborden en eventueel ook bouwobjecten, plantenbakken, banken en andere door het college aan te wijzen voorwerpen.

De bepaling in de model-APV kent 3 varianten. Deels bevatten die bepalingen in de verbodsbepaling of in de weigeringsgronden van de vergunning elementen die in het omgevingsplan geregeld moeten worden en daarom moeten vervallen in de model-APV. Zie verder paragraaf 3.1.2 en paragraaf 3.1.3. Variant 3 van dit artikel bevat deze niet. In aanvulling op die onderdelen die vervallen is de onderstaande beoordeling gemaakt.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepaling is primair het voorkomen of beperken van hinder of gevaar en het voorkomen van ontsiering. Verder wordt, in het kader van de nadere regels die het college kan stellen, nog verwezen naar de openbare orde en wordt in een variant van de bepaling verwezen naar het voorkomen van het toebrengen van schade aan de openbare ruimte.

Voor zover de bepaling ziet op het voorkomen of beperken van hinder of gevaar en het voorkomen

van ontsiering, sluiten de oogmerken van de bepaling aan bij het omgevingsplan. Bij hinder en gevaar staat de veiligheid en toegankelijkheid van de openbare ruimte centraal en ontsiering heeft betrekking op het uiterlijk aanzien van de gemeente. Daarmee zijn dit oogmerken die rechtstreeks verband houden met de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is ook het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en deze oogmerken maken daarvan deel uit.

Voor zover de bepaling zich richt op het voorkomen van hinder die betrekking heeft op de openbare orde en het voorkomen van schade is er echter ook samenhang met de APV. Openbare orde heeft in de bepaling betrekking op de 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Dit sluit aan bij de APV. Verder gaat het bij het voorkomen van schade aan de openbare ruimte ook om de kosten die het voor de gemeente met zich meebrengt om dit te herstellen. Daarmee sluit dit oogmerk eveneens aan bij de APV. Tot slot kan nog worden aangevoerd dat de bepaling ziet op het voorkomen van verrommeling en ook dit ziet op de openbare orde en sluit aan bij de APV. Aan de hand van het oogmerk is dus niet op voorhand een duidelijke voorkeur voor het omgevingsplan of de APV te geven. Veel zal afhangen van de handeling waar het precies omgaat.

B. Bruidsschat

Artikel 22.301 van de bruidsschat bevat aanvraagvereisten voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het opslaan van roerende zaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verstrekken van gegevens en bescheiden over de aard en de omvang van de roerende zaak.

C. Aard van de handeling

In een deel van de gevallen waarbij voorwerpen op of aan de weg of een openbare plaats worden gezet, zal het om een langdurige of herhaalde handeling gaan. Verder zal de handeling in die gevallen ook planbaar en voorzienbaar zijn en kan het zelfs betrekking hebben op het plaatsen van voorwerpen op een manier waardoor de fysieke leefomgeving (langdurig) wijzigt. Opname van een regel met die strekking is uitsluitend toegestaan in het omgevingsplan (op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit jo. artikel 2.7, eerste lid, van de Omgevingswet).

Daar komt bij dat in het artikel is opgenomen dat het plaatsen van voorwerpen niet is toegestaan als dat niet in overeenstemming is met de functie van de weg. Het lijkt zodoende ook om een regel te gaan die gesteld is om de verenigbaarheid van deze activiteit met de functie(s) van de weg te regelen. Een dergelijke regel kan gekwalificeerd worden als een regel die gesteld wordt met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet stelt dat het omgevingsplan in ieder geval deze regels moet bevatten. Voor een deel van de bepaling geldt dus dat deze in het omgevingsplan **moet** worden opgenomen.

Daar staat tegenover dat er ook gevallen zullen zijn waarin de voorwerpen voor een zeer beperkte periode op of aan de weg of een openbare plaats worden gezet. In die gevallen ziet de bepaling op een kortdurende handeling en zal de handeling ook niet altijd planbaar en voorzienbaar zijn. In die gevallen is een wijziging van de fysieke leefomgeving of een evenwichtige toedeling van functies aan locaties evenmin aan de orde en ligt het dus eerder voor de hand de bepaling in de APV te laten staan. Ook hier geldt dus dat veel afhangt van de handeling die het betreft.

D. Samenhang met andere bepalingen

Voor bepaalde voorwerpen geldt dat er een parallel is met de bepalingen die in het Bal opgenomen zijn over het plaatsen van voorwerpen rond waterstaatswerken of wegen die bij het Rijk in beheer zijn. Verder zullen er in de provinciale omgevingsverordening soortgelijke bepalingen opgenomen zijn voor de wateren en wegen die bij de provincie in beheer zijn en zal de waterschapsverordening bepalingen bevatten voor de wateren die het waterschap beheert. Verder is er sprake van samenhang met de bepaling die ziet op het plaatsen van voorwerpen op, in of boven openbaar water. In die gevallen is er ook sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Dat zal echter niet voor alle voorwerpen en handelingen gelden. Hier geldt dus eveneens dat er geen eenduidige keuze te maken is.

Advies

In de APV laten staan met een afbakening dat de bepaling niet geldt voor zover er sprake is van wijziging van de fysieke leefomgeving of voor zover het omgevingsplan in de materie voorziet. Daarnaast opnemen in het omgevingsplan voor zover er sprake is van wijziging van de fysieke leefomgeving.

Voor zowel het oogmerk van de bepaling als de samenhang met de bruidsschat, de aard van de handeling en de samenhang met andere bepalingen geldt dat het voorwerp of aard van de handeling doorslaggevend is voor de vraag of deze pleit voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan of het behoud van de bepaling in de APV. Het advies is dus de bepaling zowel een plaats te geven in het omgevingsplan als in de APV te laten staan. Daarbij is het vanzelfsprekend wel van belang dat het oogmerk van de beide bepalingen een andere is. Tegen die achtergrond is het advies om de bepaling in het omgevingsplan te richten op de voorwerpen die langdurig op of aan de weg of een openbare plaats worden gezet en die gevallen waarin daardoor hinder of gevaar ontstaat of er sprake is van ontsiering. De bepaling in de APV richt zich dan op de openbare orde en kan in een verbod op het (langdurig) plaatsen van voorwerpen voorzien.

6.3.2 Artikel 2:14: Winkelwagentjes

Deze bepaling verplicht een winkelier zijn winkelwagentjes te voorzien van een naam van het bedrijf of een ander herkenningsteken en deze te verwijderen uit de omgeving van dat bedrijf. Daarnaast is het op grond van de bepaling verboden een winkelwagentje onbeheerd op een openbare plaats achter te laten.

A. Oogmerk van de bepaling

Uit de toelichting blijkt dat het oogmerk van de bepaling het tegengaan van overlast door 'zwerfwagentjes' is. Daarmee heeft het oogmerk een verdedigbare samenhang met de openbare orde. Bij overlast gaat het om hinder door winkelwagentjes die de toegankelijkheid van de openbare ruimte beperken. Hier is sprake van samenhang met de openbare orde voor zover het gaat om de 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Verder draagt een verrommelde omgeving bij aan het subjectieve gevoel van (openbare) onveiligheid en werkt meer vervuiling en vandalisme in de hand (de 'brokenwindows'-theorie). Tot slot komen veel winkelwagentjes uiteindelijk in het water terecht en het brengt voor de gemeente kosten met zich mee om deze daar weer uit te verwijderen. Daar staat tegenover dat zwerfwagentjes ook voor verontreiniging zorgen en gevolgen hebben voor het uiterlijk aanzien van de gemeente. Dit sluit meer aan bij het omgevingsplan. De nadruk lijkt bij het oogmerk echter eerder op het tegengaan van overlast in brede zin en de gevolgen voor de openbare orde te liggen. Met deze redenering sluit het oogmerk van deze bepaling het meeste aan bij de APV.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

Bij deze bepaling zal het in een groot deel van de gevallen niet om een planbare, voorzienbare of voortdurende handeling gaan. Dat pleit voor behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

In de titel van de afdeling wordt een verband gelegd met het uiterlijk aanzien en het veilig gebruik van openbare plaatsen. Dit hangt samen met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet voor zover die zien op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en de zorg voor een goede omgevingskwaliteit. Tegelijkertijd ligt de nadruk in de bepaling zelf op het tegengaan van overlast en dat is breder dan alleen het uiterlijk aanzien en de bruikbaarheid van openbare plaatsen, maar ziet op de toegankelijkheid van de openbare ruimte en het tegengaan van hinder en verrommeling. Daarmee is er een verband met de openbare en in die zin hangt de bepaling dus met name samen met andere bepalingen die overlast moeten tegengaan. Te denken valt aan hinderlijk gedrag op openbare plaatsen (artikel 2:47 van de model-APV) of overlast

van fietsen of bromfietsen op markten en kermisterreinen (artikel 2:52 van de model-APV). Daarmee lijkt de bepaling dus de meeste samenhang te hebben met de APV.

Advies

In de APV laten staan.

Zowel het oogmerk van de bepaling als de aard van de handeling wijzen richting behoud van de bepaling in de APV. Verder lijkt er ook de meeste samenhang te zijn met de andere bepalingen in de APV. Om die reden is het advies de bepaling in de APV te laten staan.

6.3.3. Artikel 2:15: Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp

Dit artikel bevat een verbod om beplanting of een voorwerp op een zodanige manier aan te brengen of te hebben dat aan het wegverkeer het vrije uitzicht wordt belemmerd of voor het wegverkeer hinder of gevaar ontstaat.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling in de model-APV heeft als oogmerk het beschermen van de verkeersveiligheid. Die veiligheid wordt primair beschermd door de weg- en verkeersregelgeving, zoals de Europese richtlijn die ziet op het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (richtlijn 2008/96/EG van 19 november 2008), de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV) en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990. De wijze waarop de infrastructuur een plaats krijgt in de omgeving is voor de verkeersveiligheid echter ook van groot belang. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en de verkeersveiligheid is daar een onderdeel van. In het verlengde daarvan speelt de verkeersveiligheid een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet. Dit oogmerk sluit dus aan bij de Omgevingswet.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

Het gaat bij deze bepaling om een voorzienbare en planbare handeling. Verder is het ook een voortdurende handeling ('te hebben' impliceert een zekere duur of het na verloop ontstaan van het gevaar) en de bepaling in de APV kan zelfs betrekking hebben op het plaatsen van voorwerpen op een manier waardoor de fysieke leefomgeving (langdurig) wijzigt. Opname van een regel met die strekking is uitsluitend toegestaan in het omgevingsplan (op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit jo. artikel 2.7, eerste lid, van de Omgevingswet). Behoud van de bepaling in de APV (wat niet geadviseerd wordt) zou afbakening vergen om onverhoopte onverbindendheid te voorkomen. Daarmee lijkt opname van de bepaling in het omgevingsplan dus voor de hand te liggen.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is samenhang met de specifieke zorgplicht die er geldt voor het verzekeren van een veilig en doelmatig gebruik van de wegen die in beheer zijn bij het Rijk zoals opgenomen in artikel 8.6 van het Bal. Verder zijn hierover in de meeste gevallen ook regels opgenomen in de provinciale omgevingsverordening voor zover het gaat om de wegen die bij de provincie in beheer zijn. Er is op dit punt dus een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Uit de overwegingen volgt dat de bepaling een duidelijke samenhang heeft met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Bovendien sluit het oogmerk van de bepaling aan bij het doel en stelsel van de Omgevingswet en lijkt ook voor wat betreft de aard van de handeling opname van de bepaling in het omgevingsplan voor de hand te liggen. Geadviseerd wordt dan ook om deze bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan.

6.3.4 Artikel 2:16: Openen straatkolken en dergelijke

Op grond van deze bepaling is het een onbevoegde verboden een straatkolk, rioolput, brandkraan of een andere afsluiting die behoort tot een openbare nutsvoorziening, te openen, onzichtbaar te maken of af te dekken.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling ziet waarschijnlijk op het voorkomen van gevaar voor de (verkeers)veiligheid, het voorkomen van stankoverlast, het voorkomen van schade aan de straatkolk, rioolput, brandkraan, de openbare nutsvoorziening of de openbare ruimte en het bevorderen van de bruikbaarheid en bereikbaarheid van de voorziening. De eerste twee oogmerken zien primair op het voorkomen van gevaarzetting (door bijvoorbeeld vallen of brand) en sluiten daarmee nauw aan bij de openbare orde en veiligheid. Dit pleit voor behoud van de bepaling in de APV. De eerste twee oogmerken sluiten echter ook aan bij het omgevingsplan. Overlast door stank heeft betrekking op de fysieke leefomgeving en voor het voorkomen van gevaar voor de (verkeers)veiligheid geldt dat een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving is. Daar maakt deze (verkeers)veiligheid deel van uit. Het derde oogmerk sluit bij de APV aan. Het gaat bij dit oogmerk om de gemeente als beheerder van de openbare ruimte en de kosten die het voor de gemeente met zich meebrengt als aan een straatkolk, rioolput, brandkraan of andere voorziening of de openbare ruimte schade ontstaat. Het laatste oogmerk lijkt zowel bij het omgevingsplan als de APV aan te sluiten. Dit oogmerk heeft deels betrekking op het voorkomen van schade doordat een straatkolk, rioolput, brandkraan of andere voorziening niet bruikbaar of bereikbaar is. Dit sluit aan bij de APV. Tegelijkertijd gaat het ook om de gevolgen voor de fysieke leefomgeving als een straatkolk, rioolput, brandkraan of andere voorziening niet bruikbaar of bereikbaar is. Op basis van het oogmerk is al met al een lichte voorkeur voor het behoud van de bepaling in de APV te geven.

B. Bruidsschat

Op grond van artikel 22.15 van de bruidsschat dienen er bij een bouwwerk zodanige opstelplaatsen voor brandweervoertuigen te zijn dat er een doeltreffende verbinding tussen die voertuigen en de bluswatervoorziening mogelijk is. De bepaling in de APV houdt daar zijdelings verband mee in die zin dat de bepaling in de APV ook betrekking heeft op het waarborgen van de bereikbaarheid en de bruikbaarheid van brandkranen.

C. Aard van de handeling

De bepaling zal in een deel van de gevallen op een planbare of voorzienbare handeling zien, maar in een ander deel van de gevallen ook niet. Verder zal het in een deel van de gevallen ook om een voortdurende handeling gaan ('onzichtbaar te maken' en 'af te dekken' impliceert een zekere duur), maar in een deel van de gevallen zal dit ook niet het geval zijn (bijvoorbeeld als het om het openen gaat). De bepaling ziet wel primair op gedragingen van mensen. Daarom is er een voorkeur voor het behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

Het lozen van afvalwater op een straatkolk is een milieubelastende activiteit waarvoor op grond van het Bal voorschriften gelden. Verder hangt de bepaling samen met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet voor zover die zien op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en dus het voorkomen van gevaar voor de (verkeers)veiligheid en het voorkomen van overlast door stank. Tot slot is er ook een samenhang met de bepaling die ziet op hinderlijke beplanting of een gevaarlijk voorwerp (artikel 2:15 van de model-APV). Het advies is deze bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan, dus daarmee is er een samenhang met doel en stelsel van de Omgevingswet. Daar staat tegenover dat er ook een samenhang is met de bepaling die op kelderingen ziet (artikel 2:17 van de model-APV). Het advies is die bepaling in de APV te laten staan. Er is dus ook enige samenhang met de APV.

Advies

In de APV laten staan.

Op grond van het oogmerk van de bepaling (voorkomen gevaarzetting) en de aard van de handeling (als gedraging) is er een voorkeur voor het behoud van de bepaling in de APV. Verder houdt de bepaling alleen zijdelings verband met een bepaling uit de bruidsschat. De bepaling lijkt wel het meest met het doel en stelsel van de Omgevingswet samen te hangen, maar desalniettemin is aan de hand van de overwegingen het advies om deze bepaling in de APV te laten staan. Daar staat tegenover dat de bepaling is opgenomen in een afdeling met de titel 'bruikbaarheid, uiterlijk aanzien en veilig gebruik van openbare plaatsen'. De nadruk lijkt in deze afdeling en daarmee ook in deze bepaling, te liggen op het voorkomen van negatieve effecten voor de fysieke leefomgeving. Om die redenen kan deze bepaling (ook) een plaats krijgen in het omgevingsplan.

6.3.5 Artikel 2:21: Voorzieningen voor verkeer en verlichting

Op grond van dit artikel is de rechthebbende op een bouwwerk verplicht toe te laten dat op of aan dat bouwwerk voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.

Deze bepaling is geen 'mogen'-bepaling waarbij gemeenten een keuze kunnen maken tussen het opnemen in het omgevingsplan of de APV. De Omgevingswet voorziet voor een groot deel al in de gedoogplichten die in deze bepaling opgenomen zijn en er is geen ruimte om in het omgevingsplan aanvullende gedoogplichten op te nemen. Voor het aanvullen van de gedoogplicht in de APV geldt dat dit wellicht in strijd zou kunnen zijn met artikel 121 van de Gemeentewet, maar dat er toch aanleiding wordt gezien om te adviseren een aanvullende gedoogplicht in de APV op te nemen. Dit omdat er duidelijk sprake is van een lacune in de Omgevingswet. De VNG zal er echter op aandringen dat de Omgevingswet in verband hiermee nog wordt aangepast. Hieronder wordt nader op de bepaling uit de Omgevingswet en de bepaling uit de model-APV ingegaan.

In artikel 10.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet is voorzien in een gedoogplicht voor het aanbrengen en in stand houden van meetmiddelen, seinen, merken, verkeerstekens of andere tekens voor wegen en waterstaatswerken. Op grond van artikel 10.2, eerste lid, aanhef en onder d, geldt verder een gedoogplicht voor de elektrische geleidingen voor bijvoorbeeld openbare verlichting. Voor bepaalde andere voorzieningen kan tot slot een gedoogplicht worden opgelegd op grond van paragraaf 10.3.2 van de Omgevingswet. De bepaling inzake voorzieningen voor verkeer en verlichting kan na de inwerkingtreding van de Omgevingswet dus deels komen te vervallen. De Omgevingswet voorziet in belangrijke mate al in de gedoogplicht die nu in de model-APV staat.

Niet alle elementen uit de bepaling in de model-APV vallen echter onder de bepalingen uit de Omgevingswet. Zo bevat de Omgevingswet bijvoorbeeld wel een gedoogplicht voor elektrische geleidingen ten behoeve van openbare verlichting, maar niet een gedoogplicht voor het aanbrengen van de verlichting zelf. Het advies is dus de bepaling in de APV deels te handhaven en te voorzien in een gedoogplicht voor zover de Omgevingswet daar niet in voorziet. Het gaat dan om een gedoogplicht voor voorwerpen en voorzieningen ten behoeve van openbare verlichting. De gedoogplicht in de Omgevingswet omvat wel alle borden en andere voorwerpen en voorzieningen ten behoeve van verkeer. Het resterende deel van de bepaling moet een plaats krijgen in de APV. Deze gedoogplicht kan op grond van de Omgevingswet niet via het omgevingsplan worden opgelegd.

Advies

Deels handhaven in de APV.

6.3.6 Artikel 2:22: Objecten onder hoogspanningslijn

In dit artikel is een verbod opgenomen om binnen een afstand van zes meter aan weerszijden van voor stroomgeleiding bestemde draden van bovengrondse hoogspanningslijnen voorwerpen, opgaand houtgewas of andere objecten, die niet zijn aan te merken als bouwwerken, hoger dan twee meter te plaatsen of te hebben.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling in de model-APV heeft als oogmerk de veiligheid te beschermen. Dit oogmerk sluit aan bij het omgevingsplan. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en die veiligheid staat hier centraal. Uit de toelichting blijkt ook dat de bepaling een aanvulling vormt op het bestemmingsplan. Aangegeven is dat er ten behoeve van de aanleg van hoogspanningslijnen in bestemmingsplannen stroken grond worden aangewezen en dat er ook gebruiksvoorschriften worden opgesteld waarmee aantasting van deze bestemming voorkomen moet worden. Alleen als een bestemmingsplan ontbreekt, dan komt het verbod in de bepaling uit de APV in beeld. Het oogmerk van de bepaling pleit dus voor opname in het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

Het gaat bij deze bepaling, voor zover het om het plaatsen van voorwerpen en objecten gaat, om een planbare of voorzienbare handeling en het is ook een voortdurende handeling ('te hebben' impliceert een zekere duur). De bepaling in de APV kan zelfs betrekking hebben op het plaatsen van voorwerpen op een manier waardoor de fysieke leefomgeving (langdurig) wijzigt. Opname van een regel met die strekking is uitsluitend toegestaan in het omgevingsplan (op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit jo. artikel 2.7, eerste lid, van de Omgevingswet). Behoud van de bepaling in de APV (wat niet geadviseerd wordt) zou afbakening vergen om onverhoopte onverbindendheid te voorkomen. Opname van de bepaling in het omgevingsplan ligt op dit punt dus voor de hand.

D. Samenhang met andere bepalingen

De Omgevingswet stelt regels voor het toelaten op een locatie en voor de bouw van hoogspanningsverbindingen. Er is op dit punt dus enige samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Uit de overwegingen volgt dat opname van de bepaling in het omgevingsplan voor de hand ligt. Met name vanwege het oogmerk van de bepaling en de aard van de handeling.

6.3.7 Artikel 4:7: Straatvegen

Op grond van deze bepaling is het verboden op een door het college ten behoeve van de werkzaamheden van de gemeentelijke reinigingsdienst aangewezen weggedeelte, een voertuig te parkeren of enig ander voorwerp te laten staan gedurende een daarbij aangeduide tijdsperiode.

A. Oogmerk van de bepaling:

Het oogmerk van de bepaling is dat de gemeentelijke reinigingsdienst zijn werkzaamheden op een goede manier kan uitvoeren en verontreiniging van de gemeente kan tegengaan. Dit oogmerk sluit enerzijds bij het omgevingsplan aan, zwerfafval en andere vormen van verontreiniging raken aan het uiterlijk aanzien van de gemeente en de beheertaken van de gemeente als het om de openbare ruimte gaat, maar ook meer in algemene zin de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Anderzijds dragen zwerfafval en andere vormen van verontreiniging bij aan de verrommeling van de openbare ruimte en daarmee sluit dit aan bij de openbare orde in de zin van de APV. Er is op dit punt dus geen duidelijke voorkeur voor het omgevingsplan of de APV te geven.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat zijn wel verschillende bepalingen opgenomen die zien op het tegengaan van verontreiniging, maar het gaat niet om bepalingen die zich specifiek richten op het faciliteren van werkzaamheden van de gemeentelijke reinigingsdienst.

C. Aard van de handeling

De handeling zal in de meeste gevallen niet planbaar of voorzienbaar zijn. Verder kan het om een voortdurende handeling gaan ('te parkeren' of 'te laten staan' impliceert een zekere duur), maar ook kortdurende gedragingen maken de taak van de reinigingsdienst onmogelijk. Dit pleit voor behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling heeft betrekking op het doelmatig beheren van de fysieke leefomgeving. Het tegengaan van verontreiniging is hier een onderdeel van. Er is dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Daar komt bij dat in de toelichting op de bepaling staat dat het om een verkeersbeperkende maatregel gaat. Voertuigen en voorwerpen mogen op bepaalde tijden niet op bepaalde plekken staan. Er is dus een zekere parallel met de bepalingen die zien op parkeerexcessen (artikel 5:2 tot en met 5:9 van de model-APV) en het plaatsen van voorwerpen op de weg (artikel 2:10). Nu het advies is deze bepalingen een plaats te geven in het omgevingsplan, is er sprake van samenhang met doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

In de APV laten staan.

De bepalingen in de bruidsschat en het oogmerk van de bepaling leveren geen voorkeur op voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan of het behoud van de bepaling in de APV. De aard van de handeling pleit wel duidelijk voor behoud in de APV, maar daar staat tegenover dat er een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet is. Het advies is echter om de aard van de handeling de doorslag te laten geven. Het gaat hier niet zozeer om een parkeerexces, maar om het hinderen van het werk van de gemeentelijke reinigingsdienst. Het advies is dan ook deze bepaling in de APV te laten staan. Dit biedt de politie ook ruimte om te handhaven.

6.3.8 Artikel 5:2 tot en met 5:9: Voorkomen van parkeerexcessen

Deze artikelen bevatten een verbod voor het op de weg parkeren van drie of meer voertuigen, het gebruik van de weg als werkplaats voor voertuigen, het op de weg te koop aanbieden van voertuigen en het op de weg parkeren van defecte voertuigen, voertuigwrakken, kampeermiddelen, reclamevoertuigen, grote voertuigen en uitzichtbelemmerende voertuigen.

De artikelen 5:2 tot en met 5:9 hebben allemaal betrekking op het voorkomen van parkeerexcessen. Omdat de bepalingen hetzelfde thema hebben en ook veelal hetzelfde oogmerk, worden ze hier in onderlinge samenhang gezien.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepalingen in de model-APV hebben verschillende oogmerken, er staan echter twee oogmerken voorop: het voorkomen van aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente en het beperken van de parkeerdruk binnen de gemeente. Voor het eerste oogmerk geldt dat er een verdedigbare samenhang is met de openbare orde en zodoende de APV. Een verrommelde omgeving draagt bij aan het subjectieve gevoel van (openbare) onveiligheid en werkt meer vervuiling en vandalisme in de hand (de 'broken-windows'-theorie). Met name waar het gaat om defecte voertuigen of voertuigwrakken sluit dit aan bij de APV. Tegelijkertijd houdt het uiterlijk aanzien van de gemeente rechtstreeks verband met de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daarmee is er ook een samenhang met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en dus het omgevingsplan.

Het tweede oogmerk, het beperken van de parkeerdruk, houdt verband met de functie van de weg, het gebruik van de fysieke leefomgeving en daarom met het omgevingsplan. Het gaat bij dit oogmerk om de bereikbaarheid van de gemeente, maar ook om het behouden van ruimte voor ander gebruik van de openbare weg zoals groenvoorzieningen, fietsparkeren, speelruimte en afvalinzameling. Dit hangt samen met een van de doelen van de Omgevingswet, namelijk voor zover het gaat om het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Daarnaast worden in de toelichting bij sommige bepalingen

nog andere oogmerken genoemd. Het gaat dan om het tegengaan van geluids- en stankoverlast, het voorkomen van verontreiniging van de weg en het bevorderen van de verkeersveiligheid (het voorkomen van gevaar voor spelende kinderen en andere weggebruikers). Deze oogmerken wijzen allemaal richting het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De bepalingen in de model-APV betreffen allemaal planbare of voorzienbare handelingen en in een deel van de bepalingen gaat het ook om een voortdurende handeling (bij het parkeren van kampeermiddelen en defecte voertuigen wordt het verbod pas overtreden als er langer dan drie achtereenvolgende dagen geparkeerd wordt). Dit pleit dus voor opname van de bepalingen in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Parkeren en daarmee de bereikbaarheid van een gemeente en de ruimte die er is voor ander gebruik van de weg is daarvan een onderdeel. In het verlengde daarvan speelt dit ook een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet. Er is op dit punt dus een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Daarbij wordt nog opgemerkt dat gemeenten foutief geparkeerde voertuigen kunnen wegslepen. De wegsleepregeling is een bijzondere vorm van bestuursdwang die is gebaseerd op de WWW en die geldt voor die delen van de weg die zijn aangewezen met bepaalde borden (zoals een stop- of parkeerverbod). Voor de overige delen van de weg, waar de betreffende bepalingen uit de model-APV in dit geval over gaan, geldt de wegsleepregeling niet. De wegsleepregeling is dus geen doorslaggevend element voor opname van de bepalingen in het omgevingsplan of de APV.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Uit de overwegingen volgt dat opname van de bepalingen in het omgevingsplan voor de hand ligt. Bij het oogmerk van de bepalingen ligt de nadruk op het omgevingsplan, de aard van de handelingen wijzen in de richting van het omgevingsplan en de bepalingen hebben de meeste samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

6.3.9 Artikel 5:24: Voorwerpen op, in of boven openbaar water

In dit artikel is een verbod opgenomen voor het op, in of boven het openbaar water plaatsen, aanbrengen of hebben van een voorwerp, niet zijnde een vaartuig, als dit een gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van het openbaar water of voor het doelmatig en veilig gebruik of als het een belemmering vormt voor het doelmatig beheer en onderhoud van het openbaar water. Daarbij is in een variant een meldingsplicht opgenomen voor steigers, meerpalen en andere permanente voorwerpen en in een andere variant een vergunningplicht voor alle voorwerpen.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling in de model-APV heeft als oogmerk de verkeersveiligheid op het water te beschermen en ervoor te zorgen dat beheer en onderhoud mogelijk is. Dit oogmerk sluit aan bij de Omgevingswet. De bescherming van de verkeersveiligheid op het water en het beheer en het onderhoud van de vaarwateren is primair geregeld in wetgeving van het Rijk, de provincies en de waterschappen. De regels die op grond van het omgevingsplan voor de gemeentelijke vaarwateren gelden, zijn voor de veiligheid, het beheer en het onderhoud echter ook van belang. Een van de

maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is bovendien het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dit omvat tevens het beschermen en verbeteren van de waterkwaliteit (als onderdeel van de fysieke leefomgeving) en het eenduidig, transparant en doelmatig beheer van de vaarwegen (het gebruik van de fysieke leefomgeving). In het verlengde daarvan speelt dit een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

Het gaat bij deze bepaling om een planbare of voorzienbare handeling en het is ook een voortdurende handeling (te hebben' impliceert een zekere duur). De bepaling in de APV kan bovendien betrekking hebben op het plaatsen van voorwerpen op een manier waardoor de fysieke leefomgeving (langdurig) wijzigt, bijvoorbeeld als het gaat om het (permanent) plaatsen van steigers en meerpalen. Opname van een regel met die strekking is uitsluitend toegestaan in het omgevingsplan (op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit jo. artikel 2.7, eerste lid, van de Omgevingswet). Behoud van de bepaling in de APV (wat niet geadviseerd wordt) zou afbakening vergen om onverhoopte onverbindendheid (als gevolg van artikel 121 of 122 van de Gemeentewet, na afloop van de overgangsfase van het omgevingsplan) te voorkomen. Er zou dan een onderscheid moeten worden gemaakt tussen voorwerpen die min of meer permanent worden geplaatst en voorwerpen die tijdelijk worden aangebracht. Dit onderscheid is bijzonder lastig af te bakenen en te handhaven. Opname van de bepaling in het omgevingsplan lijkt dus aangewezen.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is samenhang met de specifieke zorgplicht die er geldt voor het verrichten van beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk die in beheer is bij het rijk zoals opgenomen in artikel 6.6 van het Bal. Verder ligt het voor de hand dat hierover ook regels zijn opgenomen in de provinciale omgevingsverordening of de waterschapsverordening voor zover het gaat om de wateren die bij de provincie of het waterschap in beheer zijn. Tot slot is van belang dat de Planwet Verkeer en Vervoer in de Omgevingswet opgaat. Daardoor gaan de verkeers- en vervoersplannen deel uitmaken van de omgevingsvisies die door het Rijk, de provincies en de gemeenten worden vastgesteld. Veelal maken vaarwegen ook deel uit van die plannen. Vanuit dat oogpunt ligt het dus eveneens voor de hand om aansluiting te zoeken bij het omgevingsplan.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Uit de overwegingen volgt dat opname van de bepaling in het omgevingsplan voor de hand ligt. Het oogmerk van de bepaling en de aard van de handeling sluiten aan bij het doel en stelsel van de Omgevingswet en de bepaling heeft daar ook de meeste samenhang mee.

6.3.10 Artikel 5:25: Ligplaats vaartuigen

Op grond van dit artikel is het verboden met een vaartuig een ligplaats in te nemen of te hebben dan wel een ligplaats voor een vaartuig beschikbaar te stellen op door het college aangewezen gedeelten van openbaar water en kan het college nadere regels stellen aan het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats in andere gedeelten van openbaar water en beperkingen stellen naar soort en aantal vaartuigen. Tot slot kan het college een rechthebbende aanwijzingen geven met betrekking tot het innemen, veranderen of gebruik van een ligplaats.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepaling in de model-APV is primair het beschermen van de verkeersveiligheid op het water en het bieden van ruimte voor beheer en onderhoud. Dit oogmerk sluit aan bij de Omgevingswet. Zie in dat kader ook wat hierover bij artikel 5:24 van de model-APV opgemerkt is.

Daarnaast zijn in de bepaling de milieuhygiëne, de verkeersveiligheid op het water, de openbare orde en de volksgezondheid als oogmerken genoemd. Deze oogmerken sluiten deels aan bij het omgevingsplan, maar deels ook bij de APV.

Ook speelt een rol of er nadere regels zijn gesteld en wat het oogmerk van die nadere regels is. Als het oogmerk van die regels aansluit bij het omgevingsplan en het bijvoorbeeld gaat om een verbod om bij een brug, viaduct, gemaal of riooloverstort een ligplaats in te nemen, een verbod om op een zodanige wijze een ligplaats in te nemen dat er overlast is door geluid of stank of zodanig een ligplaats in te nemen dat een vaarweg wordt geblokkeerd, dan kan dit een aanvullende reden zijn om te concluderen dat het oogmerk aansluit op het omgevingsplan. Als het oogmerk van de nadere regels met name aansluit bij de APV en bijvoorbeeld voorzien is in een verbod om een ligplaats in te nemen aan een particuliere oever, een ligplaats in te nemen zonder dat het vaartuig verzekerd is of om 's nachts een ligplaats in te nemen (en daar te overnachten), dan kan dit een aanleiding zijn om de bevoegdheid voor het stellen van nadere regels in de APV te laten staan.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat is een bepaling opgenomen om de ligplaatsen van woonschepen te beschermen tegen geluidhinder. Zie artikel 22.57 van de bruidsschat. Voor het overige is er geen samenhang met de bepalingen in de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De bepaling heeft betrekking op een planbare of voorzienbare handeling. Verder kan het ook op een voortdurende handeling zien voor zover het gaat om het langdurig (bijvoorbeeld met een woonschip) innemen van een ligplaats. Daarmee lijkt opname van de bepaling in het omgevingsplan voor de hand te liggen.

D. Samenhang met andere bepalingen

Voor deze bepaling geldt dat er op verschillende punten samenhang is met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Zo is er samenhang met het verbod om zonder omgevingsvergunning een woonschip of een ander drijvend werk permanent af te meren in een bij ministeriele regeling aangewezen oppervlaktewaterlichaam zoals opgenomen in artikel 6.17, eerste lid, aanhef en onder e, van het Bal. Verder geldt ook op grond van de Omgevingswet dat woonboten, drijvende hotels, kantoren en andere drijvende objecten als een bouwwerk worden gezien. Voor het bouwen is weliswaar geen omgevingsvergunning nodig, maar er gelden wel verschillende technische regels die zijn opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Daarnaast kunnen in de provinciale omgevingsverordening of de waterschapsverordening voorschriften voor het innemen van een ligplaats opgenomen zijn voor zover het gaat om de wateren die bij de provincie of het waterschap in beheer zijn. Een gemeente mag voor deze wateren ook regels stellen als daar behoefte aan is vanuit andere belangen of oogmerken. De verhouding tussen het omgevingsplan en deze regels moet wel daarop worden getoetst.

Overigens is het in alle gevallen van belang de bepaling, ongeacht de vraag of die in het omgevingsplan of de APV opgenomen wordt, af te stemmen op de bepalingen in andere gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op het (gebruik van) openbaar water. Te denken valt aan een havenbeheersverordening of een ligplaatsenverordening. Voorkomen moet worden dat verschillende verordeningen hetzelfde regelen. Daarbij is van belang de aan de verordeningen ten grondslag liggende motieven te bezien.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Gezien het primaire oogmerk van de bepaling, de aard van de handeling en de samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet, is het advies deze bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan.

6.4 Festiviteiten en terreinen (en overige infrastructuur)

Deze paragraaf heeft betrekking op de bepalingen in de model-APV die zien op het gebruik van de infrastructuur en de publiek toegankelijke ruimte. Het gaat dan om de bepalingen die meer omvatten dan alleen het gebruik van de weg, de waterweg of andere delen van de infrastructuur. Dan gaat het bijvoorbeeld om evenementen, festiviteiten en standplaatsen, maar ook het aantasten van groenvoorzieningen of overlast van fietsen of bromfietsen.

6.4.1 Artikel 2:17: Kelderingen en dergelijke

Deze bepaling bevat een gebod om ervoor te zorgen dat kelderingen en andere lager dan de aangrenzende weg gelegen betreedbare delen van een bouwwerk geen gevaar voor de veiligheid van de weggebruikers opleveren.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling is een aanvulling op het Wetboek van Strafrecht. Op grond van het Wetboek van Strafrecht dient een eigenaar met betrekking tot kelderingen en toegangen tot onderaardse ruimten de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen. De bepaling in de model-APV vult dit aan omdat geopende kelderingen en andere lager gelegen betreedbare delen van een bouwwerk ook een gevaar voor weggebruikers kunnen opleveren als ze met de nodige voorzorgsmaatregelen zijn omgeven. Het oogmerk van de bepaling is dus gelijk aan hetgeen met de bepaling uit het Wetboek van Strafrecht is beoogd. Het gaat dan om het voorkomen van gevaarstelling. Dit houdt nauw verband met openbare orde en veiligheid en pleit voor behoud in de APV. Dit oogmerk sluit ook aan bij het omgevingsplan. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Daar maakt de verkeersveiligheid, en dus de veiligheid van weggebruikers, deel van uit.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De bepaling zal in veel, maar niet alle gevallen op een planbare of voorzienbare handeling zien. Verder zal de handeling zich ook niet in alle gevallen herhalen of voortduren en valt ook een zeer kortdurende gevaarlijke situatie onder het gebod uit de bepaling. Uit de aard van de handeling blijkt daarom geen voorkeur voor opname van de bepaling in het omgevingsplan of behoud in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling hangt samen met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet voor zover die zien op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en dus de veiligheid van weggebruikers (verkeersveiligheid). In het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn ook bepalingen opgenomen betreffende (in pandige) hoogteverschillen. Er is in die zin dus sprake van samenhang met doel en stelsel van de Omgevingswet. Er is echter ook samenhang met artikel 2:16, waarvan wordt geadviseerd deze in de APV te behouden.

Advies

In de APV laten staan.

Het oogmerk van de bepaling, de aard van de handeling en de samenhang met andere bepalingen bieden geen duidelijke aanknopingspunten voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan of behoud van de bepaling in de APV. De bepaling is echter facultatief in de model-APV. Uit het bovenstaande blijkt geen goede reden om dat te wijzigen en er een vast voorschrift van te maken. Het advies is om die reden de bepaling te behouden in de APV.

6.4.2 Artikel 2:23: Veiligheid op het ijs

Deze bepaling verbiedt het beschadigen, verontreinigen of versperren van voor het publiek

toegankelijke ijsvlakten of het op enige andere wijze belemmeren of in gevaar brengen van het verkeer op dat ijs. Verder is het op grond van de bepaling ook verboden om bakens of andere voorwerpen ten behoeve van de veiligheid op dat ijs te verplaatsen, weg te nemen, te beschadigen of op enige andere wijze het gebruik daarvan te verijdelen of te belemmeren.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepaling is het voorkomen van gevaarstelling. Dit oogmerk houdt nauw verband met de openbare orde en veiligheid en past goed in de APV.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De bepaling zal in het merendeel van de gevallen op een planbare of voorzienbare handeling zien, maar het zal in de meeste gevallen niet om een zich herhalende of voortdurende handeling gaan. Weliswaar impliceert 'verontreinigen' een zekere duur en in dat geval kan de handeling ook planologisch relevant zijn, maar de ijsvlakte zelf is van tijdelijke aard. Iedere handeling met betrekking tot het ijs is daarmee eveneens tijdelijk. Al met al neigt de aard van de handeling naar behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is een samenhang met de bepaling die ziet op de toestand van sloten en andere wateren en niet openbare riolen en putten buiten gebouwen (artikel 4:9 van de model-APV) en de bepaling die betrekking heeft op het beschadigen van waterstaatswerken (artikel 5:28 van de model-APV). Voor beide bepalingen geldt dat het advies is deze een plaats te geven in het omgevingsplan. Er is op dit punt dus een samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Er is echter ook een samenhang met de bepalingen over gevaarstelling in de publieke ruimte (o.a. artikel 2:16 en artikel 2:17 van de model-APV). Er is dus eveneens sprake van samenhang met de bepalingen in de APV.

Advies

In de APV laten staan.

De samenhang met andere bepalingen geeft geen doorslag voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan of behoud van de bepaling in de APV. De bepaling houdt echter geen verband met bepalingen van de bruidsschat, het oogmerk van de bepaling pleit voor behoud van de bepaling in de APV en ook de aard van de handeling wijst in overwegende mate naar behoud van de bepaling in de APV. Aan de hand daarvan is het advies deze bepaling in de APV te laten staan.

6.4.3 Artikel 2:24 tot en met 2:26: Evenementen

Deze artikelen hebben betrekking op het organiseren van evenementen. In artikel 2:24 is opgenomen welke verrichtingen van vermaak geen evenementen in de zin van de APV zijn, welke verrichtingen van vermaak juist wel een evenement in de zin van de APV zijn en aan welke voorwaarden evenementen moeten voldoen om als kleine evenementen te worden aangemerkt. In artikel 2:25 is vervolgens een verbod opgenomen om zonder vergunning een evenement te organiseren, is voorzien in een uitzondering voor kleine evenementen waarbij met een melding kan worden volstaan en staat een extra weigeringsgrond voor een aanvraag van een vergunning voor vechtsportevenementen. Tot slot bevat artikel 2:26 een verbod om bij een evenement de orde te verstoren.

Ten aanzien van deze bepalingen wordt in de eerste plaats opgemerkt dat voor een groot deel geldt dat er geen keuze tussen het omgevingsplan of de APV mogelijk is. In artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit staat onder andere dat de regels als bedoeld in artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. De bepalingen uit de model-APV die betrekking hebben op evenementen vallen hier grotendeels onder.

Op grond van artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het

toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden. In het verlengde daarvan staat in artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet dat de burgemeester belast is met de uitvoering van de verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht.

Openbare samenkomsten en vermakelijkheden zijn evenementen in de zin van de bepalingen uit de model-APV. De vergunningplicht die in de bepalingen in de model-APV is opgenomen, is bovendien een onderdeel van de bevoegdheid die in de Gemeentewet aan de burgemeester is toegekend. De vergunningplicht, maar ook de uitzondering daarop voor kleine evenementen, moet dus in elk geval in de APV blijven staan. Hieronder wordt nader op de weigeringsgronden en het verbod uit artikel 2:26 van de APV ingegaan.

A. Oogmerk van de bepaling

Voor het oogmerk is van belang dat de burgemeester de vergunning kan weigeren als daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt. Verder kan hij een vergunning voor een vechtsportevenement weigeren als de organisator of aanvrager van de vergunning van slecht levensgedrag is. Tot slot bevat artikel 2.26 van de APV een verbod om bij een evenement de openbare orde te verstoren.

Voor de laatste twee weigeringsgronden, de weigeringsgrond voor vechtsportevenementen en het verbod uit artikel 2:26 van de APV geldt dat het oogmerk op de openbare orde ziet en dat dit in het verlengde ligt van de bevoegdheid van de burgemeester om toezicht te houden op openbare samenkomsten en vermakelijkheden. Deze sluiten dus aan bij de APV.

Voor de weigeringsgrond die ziet op het beschermen van de volksgezondheid is van belang dat het begrip 'toezicht' uit artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet tevens de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen omvat. Deze weigeringsgrond sluit dus ook aan bij de APV.

Voor de weigeringsgrond die ziet op de bescherming van het milieu geldt dat die geen rechtstreeks verband houdt met artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet, maar dat uit de jurisprudentie wel volgt dat bij de toepassing mee dient te wegen wat de gevolgen voor de openbare orde zijn.³⁹ De weigeringsgrond is dus niet geheel los te zien van de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde. Ook hier ligt het dus voor de hand om de bepaling in de APV te handhaven.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat is een aantal bepalingen opgenomen die betrekking hebben op evenementen. In de eerste plaats is in artikel 22.41, tweede lid, aanhef en onder e, van de bruidsschat bepaald dat de voorschriften voor milieubelastende activiteiten niet van toepassing zijn op een evenement dat ergens anders plaatsvindt dan op een locatie voor evenementen, dat geen festiviteit als bedoeld in artikel 5.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is of waarover geluidregels zijn gesteld bij of krachtens een gemeentelijke verordening. Verder gelden de geluidsnormen uit de bruidsschat op grond van artikel 22.73 van de bruidsschat niet voor bepaalde festiviteiten en is er op grond van 22.239 ook een uitzondering voor bepaalde festiviteiten op de voorschriften over licht. Er is op dit punt dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

C. Aard van de handeling

Bij evenementen gaat het veelal om een planbare of voorzienbare handeling. Dit pleit ervoor deze bepalingen, indien dat mogelijk zou zijn, op te nemen in het omgevingsplan. Verder zullen de meeste grotere, meerdaagse en regelmatig terugkerende evenementen ook planologisch relevant zijn. Voor deze planologisch relevante evenementen geldt dus nog sterker dat de aard van de handeling aansluit bij het omgevingsplan.

³⁹ ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0983.

D. Samenhang met andere bepalingen

De weigeringsgronden en het verbod uit artikel 2:26 van de APV hangen in elk geval samen met de vergunningplicht in artikel 2:25 van de APV. Verder is er ook een samenhang met de uitzondering voor kleine evenementen. Bijvoorbeeld als het gaat om de geluidregels uit artikel 2:24, derde lid, onder c. Nu deze bepalingen op grond van artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet ook in de APV gehandhaafd moet blijven, pleit dat ervoor ook deze bepalingen in de APV te laten staan.

Er is echter ook sprake van samenhang met het omgevingsplan. Een omgevingsplan bevat in elk geval regels voor regelmatig terugkerende evenementen (daarvoor worden ook evenemententerreinen aangewezen) en incidentele evenementen kunnen ook alleen plaatsvinden op locaties waar dat op grond van het omgevingsplan toegestaan is of als een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is verleend. Verder kan een omgevingsplan regels bevatten met het oog op het beschermen van het milieu die (ook) van toepassing zijn op evenementen. Te denken valt aan regels over geluid.

In het verlengde daarvan kan het organiseren van een evenement in strijd zijn met het omgevingsplan of de provinciale omgevingsverordening. In dat geval is er, naast de evenementenvergunning, een omgevingsvergunning nodig. Dit is gelijk aan hetgeen nu aan de orde is als het organiseren van een evenement in strijd is met het bestemmingsplan.

Advies

Grotendeels in de APV laten staan en voor het overige opnemen van het omgevingsplan.

Uit het voorgaande volgt dat de bepalingen over evenementen grotendeels in de APV gehandhaafd moeten blijven. Voor zover er sprake is van toezicht op openbare samenkomsten en vermaken, gelijkheden als bedoeld in artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet, gaat het om bepalingen die op grond van artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Voor alle bepalingen die hiermee samenhangen pleit de gewenste integrale benadering van de APV tegen de opname van deze bepalingen in het omgevingsplan.

Tegelijkertijd blijkt ook dat er wel een verband is met de bepalingen uit de bruidsschat, dat de aard van de handeling aansluit bij het omgevingsplan en dat er sprake is van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Met name grotere, meerdaagse of terugkerende evenementen zijn bovendien planologisch relevant. Aan de hand hiervan is het advies weliswaar de bestaande bepalingen in de APV te laten staan, maar ook in het omgevingsplan voorschriften voor evenementen op te nemen. Het gaat dan in de eerste plaats om welk terrein wordt aangewezen voor het houden van evenementen en daarnaast waar planologisch relevante evenementen verder wel of niet mogen plaatsvinden en onder welke voorwaarden. Tot slot gaat het dan om regels over licht en geluid. Voor een deel zijn de regels over geluid overigens ook in de APV opgenomen, maar in het algemeen geldt dan dat de voorschriften in het omgevingsplan zich richten op de fysieke leefomgeving, terwijl de bepalingen in de APV dan met name op de gedragingen van de bezoekers zien.

Voor zover dat mogelijk is, is het advies de voorschriften voor evenementen als algemene regels in het omgevingsplan op te nemen en in de APV te bepalen dat een evenementenvergunning alleen wordt verleend als het evenement in overeenstemming is met het omgevingsplan. Als er behoefte is om voor (bepaalde) evenementen naast een evenementenvergunning ook een omgevingsvergunning te vragen, dan is het advies de afhandeling van de vergunningen te vergemakkelijken door in het evenementenbeleid ook duidelijkheid te geven over hoe wordt omgegaan met samenloop tussen een evenementen- en een omgevingsvergunning. In het verlengde daarvan is het advies om ook in de APV te regelen hoe met samenloop wordt omgegaan door in de APV in die gevallen de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren.

6.4.4 Artikel 2:45: Betreden van plantsoenen en dergelijke

In artikel 2:45 staat een verbod om zich zonder ontheffing van het college te bevinden in of op bij de gemeente in onderhoud zijnde parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken, grasperken of

buiten de daarin gelegen wegen of paden. Dit voor zover er niet in opdracht van een bestuursorgaan of openbaar lichaam werkzaamheden worden verricht.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling is opgenomen in de afdeling die ziet op het voorkomen van overlast, gevaar of schade. Daarbij lijkt het gebruik van de zinsnede 'bij de gemeente in onderhoud zijnde' te impliceren dat het oogmerk van deze bepaling vooral het voorkomen van schade is. Met name omdat iemand bij het betreden ook al in strijd met het verbod handelt. Er is geen hinderlijk of gevaarzettend gedrag vereist. Het voorkomen van schade is een oogmerk dat enerzijds aansluit bij de APV. Dit voor zover de bepaling ziet op de kosten die het voor de gemeente met zich meebrengt om de schade te herstellen. Anderzijds gaat het bij deze schade om aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente en de functie van parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken en grasperken ter verfraaiing van de openbare ruimte en ter recreatie. Daarmee is er een samenhang met de fysieke leefomgeving en dus het omgevingsplan. Uit het oogmerk van de bepaling spreekt dus geen duidelijk voorkeur voor de APV of het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

Bij deze bepaling zal het in de meeste gevallen niet om een planbare of voorzienbare handeling gaan en het zal veelal ook niet om een voortdurende handeling gaan. Het betreft primair een (kortdurende) gedraging van mensen. Dat pleit voor behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken en grasperken maken van die fysieke leefomgeving deel uit. Deze dienen ter verfraaiing van de openbare ruimte en kunnen ook worden gebruikt voor recreatie. In het verlengde daarvan gaat het bij de instandhouding van deze voorzieningen om het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet. De gedraging waarop de bepaling ziet kan ook in strijd komen met de bepalingen van het omgevingsplan als in het omgevingsplan bepalingen zijn opgenomen over toegelaten (of juist verboden) activiteiten op die locaties. Tot slot is er een samenhang met de bepalingen die zien op de aantasting van groenvoorzieningen door voertuigen (artikel 5:11 van de model-APV) en het beperken van verkeer in natuurgebieden (artikel 5:33 van de model-APV).

Advies

In de APV laten staan.

Uit het voorgaande blijkt dat het oogmerk van de bepaling zowel bij het omgevingsplan als de APV aansluit. Er is echter geen samenhang met de bepalingen uit de bruidsschat en ook de aard van de handeling pleit voor opname van de bepaling in de APV. Daar staat tegenover dat er een samenhang lijkt te zijn met het doel en stelsel van de Omgevingswet en dat het advies is om soortgelijke bepalingen uit de model-APV op te nemen in het omgevingsplan. Uit de overwegingen blijkt al met al dus geen duidelijke voorkeur voor het omgevingsplan of de APV. In verband met de samenhang met de andere bepalingen in de APV is echter het advies om deze bepaling in de APV te laten staan. Met name omdat dan ook handhaving door de politie kan blijven plaatsvinden.

6.4.5 Artikel 2:62: Loslopend vee

In deze bepaling is een zorgplicht voor het houden van vee opgenomen. Het artikel regelt een gebod om ervoor te zorgen dat maatregelen worden getroffen zodat het vee de weg niet kan bereiken.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van deze bepaling is de bescherming van de verkeersveiligheid. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en de verkeersveiligheid is daar een onderdeel van. In het verlengde daarvan speelt de verkeersveiligheid een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat is hierover een bepaling opgenomen. In artikel 22.20 is een zorgplicht opgenomen voor de eigenaar van een open erf of terrein om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren. Het gaat daarbij ook om overlast of hinder van onder andere dieren.

C. Aard van de handeling

De bepaling ziet op een handeling met een zekere planbaarheid en voorzienbaarheid, verder zal het in de meeste gevallen om een voortdurende of zich herhalende handeling gaan. De houder van het vee dient immers maatregelen te treffen zodat niet in strijd wordt gehandeld met de zorgplicht. Dit pleit voor het opnemen van de handeling in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling houdt verband met het maatschappelijk doel van de Omgevingswet dat ziet op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en hangt in die zin ook samen met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Er is echter ook sprake van enige samenhang met de APV. In artikel 2:57 van de APV is een verbod op loslopende honden opgenomen en het advies is deze bepaling in de APV te laten staan. Bij loslopende honden is echter niet voorzien in een zorgplicht, maar in een verbod. Verder houdt het oogmerk van die bepaling primair verband met de openbare orde. Er lijkt dus meer samenhang te zijn met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Het oogmerk van de bepaling, de samenhang met de bepalingen uit de bruidsschat en de aard van de handeling sluiten aan bij het doel en stelsel van de Omgevingswet. Verder is hier ook de meeste samenhang mee. Het advies is dus de bepaling op te nemen in het omgevingsplan.

6.4.6 Artikel 4:1: Definities

In deze bepaling staan de definities die zien op het voorkomen of beperken van geluidhinder en hinder door verlichting. Het gaat dan om de definitie van collectieve festiviteit, incidentele festiviteit, houder van een inrichting en onversterkte muziek, maar ook om de definitie van gevoelige gebouwen, gevoelige terreinen en inrichting uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (zoals dat luidt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet).

Het advies is om de bepalingen uit de model-APV die zien op collectieve festiviteiten, incidentele festiviteiten en onversterkte muziek op te nemen in het omgevingsplan. Er is dus geen aanleiding de definities daarvan in deze bepaling te handhaven. Verder komen de begrippen 'houder van een inrichting', 'gevoelige gebouwen' en 'gevoelige terreinen' ook alleen in de bepalingen uit de model-APV voor die zien op collectieve festiviteiten, incidentele festiviteiten en onversterkte muziek. Er is dus evenmin een aanleiding die definities in de APV te laten staan, deze houden immers verband met de fysieke leefomgeving. Bovendien zijn deze definities aan de genoemde bepalingen verbonden. Het ligt dus voor de hand deze met de bepalingen mee te laten overgaan. Tot slot komt het begrip 'inrichting' met de inwerkingtreding van de Omgevingswet te vervallen. Niet het type inrichting maar de te verrichten activiteit vormt binnen het stelsel van de Omgevingswet het uitgangspunt. Het advies is dus deze bepaling, voor zover van belang, een plaats te geven in het omgevingsplan.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan, voor zover nog nodig.

6.4.7 Artikel 4:2 en 4:3: Aanwijzing collectieve festiviteiten en melding incidentele festiviteiten

Op grond van artikel 4:2 kan het college collectieve festiviteiten aanwijzen waarvoor bepaalde geluidsnormen en voorwaarden met betrekking tot verlichting ten behoeve van sportbeoefening in de buitenlucht uit het Activiteitenbesluit milieubeheer niet gelden. Verder kunnen inrichtingen op grond van artikel 4:3 bij incidentele festiviteiten een melding doen en dan gelden de geluidsnormen en voorwaarden met betrekking tot verlichting ten behoeve van sportactiviteiten uit het Activiteitenbesluit milieubeheer voor die inrichtingen evenmin.

Voor de geluidsnormen geldt dat afwijkingen in verband met collectieve of incidentele festiviteiten een plaats moeten krijgen in het omgevingsplan. Daarvoor is in de bruidsschat wel voorzien in een overgangstermijn, maar er is geen mogelijkheid om voor de APV te kiezen. Dit is dus geen 'mogen'-bepaling. Dit ligt anders voor de lichtnormen. Dit wordt hieronder toegelicht.

De bepalingen uit de model-APV die zien op geluidsnormen voor collectieve en incidentele festiviteiten vinden hun basis in artikel 2.21, eerste lid, onder a en b, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dat artikel 5.68 van het Bkl. Op grond daarvan moeten de afwijkingen van de geluidsnormen in verband met collectieve of incidentele festiviteiten een plaats krijgen in het omgevingsplan. Daarvoor geldt op grond van het Invoeringsbesluit Omgevingswet wel een overgangstermijn, maar er is geen mogelijkheid om voor de APV te kiezen. Verder moeten in het omgevingsplan ook de dagen worden genoemd waarop van die collectieve festiviteiten sprake is (of via een delegatiebepaling in een op het omgevingsplan gebaseerd besluit). Op dat punt is er dus evenmin een mogelijkheid om voor de APV te kiezen.

Voor de lichtnormen geldt dat deze gebaseerd zijn op artikel 3.148 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit artikel heeft geen plaats gekregen in het Bkl, maar is opgenomen in artikel 22.239 van de bruidsschat. Hier kan dus wel voor opname in de APV worden gekozen. Hieronder wordt dus ingegaan op de overwegingen voor de lichtnormen.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepalingen is het voorkomen van hinder door licht. Dit raakt aan de fysieke leefomgeving en sluit dus aan bij het omgevingsplan, maar raakt ook aan de openbare orde en daarmee is de keuze voor de APV eveneens verdedigbaar. Het oogmerk van de bepalingen wijst dus niet specifiek in de richting van het omgevingsplan of de APV.

B. Bruidsschat

De lichtnormen zijn opgenomen in artikel 22.239 van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De bepalingen in de APV zien op planbare of voorzienbare handelingen. Er zal in veel gevallen ook sprake zijn van een voortdurende handeling omdat de festiviteiten periodiek terugkeren. Dit is in elk geval bij de collectieve festiviteiten aan de orde, maar ook voor een deel van de incidentele festiviteiten zal gelden dat het om een periodiek terugkerend toernooi of sportfeest gaat. Dit pleit voor opname van de bepalingen in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepalingen hangen in elk geval samen met de bepalingen over geluidsnormen bij collectieve en incidentele festiviteiten en die moeten uiteindelijk een plaats krijgen in het omgevingsplan. Dit betekent dat er sprake is van samenhang met omgevingsplan. Daar staat tegenover dat er ook sprake is van samenhang met de bepalingen over evenementen en daarmee is er sprake van samenhang met de APV.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Aan de hand van het oogmerk van de bepalingen en de samenhang met andere bepalingen is geen duidelijke voorkeur voor het omgevingsplan of de APV te geven. De aard van de handeling sluit echter wel bij het omgevingsplan aan en er is ook samenhang met de bepalingen in de bruidsschat. Bovendien ligt het ook vanwege de integrale benadering van het omgevingsplan voor de hand deze bepalingen in het omgevingsplan op te nemen. Het advies is dan ook om ook voor deze bepalingen voor het omgevingsplan te kiezen.

6.4.8 Artikel 4:15: Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame

Dit artikel bevat een verbod om op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken waardoor het verkeer in gevaar wordt gebracht of ernstige hinder ontstaat voor de omgeving. Het verbod is niet van toepassing in gevallen waarin een omgevingsvergunning is verleend en het gevaar en de hinder zijn betrokken bij de afweging.

A. Oogmerk van de bepaling

Uit de toelichting blijkt dat het oogmerk van deze bepaling in de eerste plaats het uiterlijk aanzien van de gemeente is. Het gaat bovendien om reclame op of aan een onroerende zaak en daarmee zou de bepaling in bepaalde gevallen een activiteit betreffen die de fysieke leefomgeving wijzigt. In die gevallen gebiedt artikel 2:1, eerste lid van het Omgevingsbesluit dat deze wordt opgenomen in het omgevingsplan. Ook voor zover van 'moeten' geen sprake is, pleit het oogmerk voor opname van de bepaling in het omgevingsplan. Daarnaast is het oogmerk van de bepaling de verkeersveiligheid. Dit oogmerk sluit eveneens aan bij het omgevingsplan. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en die veiligheid staat hier centraal. Tot slot is het voorkomen van ernstige hinder voor de omgeving als oogmerk genoemd. Daarbij gaat het om hinder in de vorm van geluid of licht.⁴⁰ Dit raakt eveneens aan de fysieke leefomgeving en sluit dus aan bij het omgevingsplan, maar raakt ook aan de openbare orde en daarmee is de keuze voor de APV ook verdedigbaar. Het oogmerk van de bepaling sluit echter het meest aan bij het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat is een aantal bepalingen opgenomen die aanvraagvereisten bevatten voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die op grond van een gemeentelijke verordening in samenhang met artikel 22.8 van de Omgevingswet als vergunningplichtig kunnen zijn aangemerkt. Daarbij gaat het in artikel 22.300 van de bruidsschat om een omgevingsvergunning voor het maken of voeren van handelsreclame op of aan een onroerende zaak. Het gaat dan bijvoorbeeld om vereisten die betrekking hebben op het aantal en de afmetingen van de reclame, de te gebruiken materialen, kleuren en verlichting en de tekst van de reclame.

C. Aard van de handeling

Het gaat in de bepaling om een planbare of voorzienbare handeling en er is ook sprake van een voortdurende handeling. De bepaling zelf maakt geen onderscheid naar de duur, maar aanneemelijk is dat de langdurige plaatsing van het voorwerp waarmee reclame wordt gemaakt, te gelden heeft als een wijziging van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat het op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit alleen geregeld kan worden in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is samenhang met de zorgplicht voor het plaatsen van een reclamebord langs de weg die in beheer is bij het Rijk zoals opgenomen in artikel 6.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal). Ook in dat geval gaat het om het borgen van de verkeersveiligheid. In het verlengde

⁴⁰ De model-APV heeft ook een bepaling die meer ziet op het voorkomen van aanstootgevende reclame (artikel 3:22 van de model-APV). Dat betreft een specifieke bevoegdheid van de burgemeester.

daarvan kunnen hierover ook regels zijn opgenomen in de provinciale omgevingsverordening voor zover het gaat om de wegen die bij de provincie in beheer zijn.

Verder is een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De verkeersveiligheid is daar een onderdeel van. Daarnaast speelt de verkeersveiligheid ook een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet. Tot slot ziet de bepaling op reclame aan onroerende zaken. Het raakt de fysieke leefomgeving in die zin direct. Er is dus de meeste samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Uit de overwegingen volgt dat het oogmerk van de bepaling en de aard van de handeling aansluiten bij het omgevingsplan. Bovendien heeft de bepaling, mede gezien de bepalingen in de bruidsschat, een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Advies is dus de bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan.

6.4.9 Artikel 4:17, 4:18 en 4:19: Definities, recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen en aanwijzen kampeerterreinen

Deze artikelen bevatten een verbod om ten behoeve van recreatief nachtverblijf buiten een kampeerterrein kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden. Het college kan van het verbod ontheffing verlenen en kan plaatsen aanwijzen waar het verbod niet geldt. Het college kan de ontheffing weigeren of bij de aanwijzing nadere regels stellen in het belang van de bescherming van natuur en landschap of het stadsgezicht.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van deze bepalingen is de bescherming van de natuur, het landschap of het stadsgezicht. Dit oogmerk sluit aan bij het omgevingsplan. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn onder andere een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Het oogmerk sluit bij die doelen aan. In het verlengde daarvan speelt het al dan niet toestaan van wildkamperen een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat zijn geen bepalingen opgenomen die op wildkamperen zien. In artikel 22.27 van de bruidsschat is wel geregeld dat geen omgevingsvergunning voor het bouwen van een recreatief nachtverblijf nodig is als dit nachtverblijf op de grond staat, niet hoger is dan vijf meter en een oppervlakte heeft van niet meer dan 70m², maar dat houdt hier alleen zijdelings verband mee.

C. Aard van de handeling:

Het gaat in deze bepaling om een planbare of voorzienbare handeling en is er ook sprake van een voortdurende handeling (er wordt gesproken van 'geplaatst te houden'). Dit pleit voor opname in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

Er is samenhang met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet voor zover het gaat om een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Verder spelen de mogelijkheden die worden geboden voor wildkamperen een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet. Er is dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Er is ook wel sprake van samenhang met de APV, maar die samenhang is zeer beperkt. Artikel 5:6 van de APV bevat wel een verbod om een voertuig dat als kampeermiddel kan worden gebruikt op bepaalde plaatsen te parkeren of langer dan voor een bepaalde periode te parkeren, maar dit gaat om het parkeren van het voertuig en niet om het gebruik als kampeermiddel. Er is dus de meeste sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Het oogmerk van de bepalingen en de aard van de handeling sluiten aan bij het omgevingsplan. Bovendien is er ook een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Aan de hand hiervan is het advies deze bepalingen een plaats te geven in het omgevingsplan.

6.4.10 Artikel 5:11: Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen

Op grond van dit artikel is het verboden om met een voertuig door een park of plantsoen of een van gemeentewege aangelegde beplanting of groenstrook te rijden of het daarin te doen of te laten staan. Het college kan van het verbod een ontheffing verlenen.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van deze bepaling is primair het voorkomen van aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente. Het gaat daarbij met name om de functie van groenvoorzieningen ter verfraaiing van de openbare ruimte en daarmee is er een samenhang met de fysieke leefomgeving. In de toelichting wordt daaraan toegevoegd dat het groen beter aan zijn bestemming kan beantwoorden als het onbeschadigd is. In een uitspraak van Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden werd eenvoudig braakliggend land niet als zodanig beschouwd, omdat er geen beplanting van enige betekenis was, maar daar is bij groenvoorzieningen wel sprake van.⁴¹ De beschadiging zou zelfs zo ver kunnen gaan dat dit de fysieke leefomgeving wijzigt. Deze oogmerken sluiten dus bij het omgevingsplan aan.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

Bij deze bepaling zal het in een groot deel van de gevallen niet om een planbare of voorzienbare handeling gaan. Dat pleit voor behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Groenvoorzieningen maken van die fysieke leefomgeving deel uit, deze dienen ter verfraaiing van de openbare ruimte en kunnen ook worden gebruikt voor recreatie.

In het verlengde daarvan gaat het bij de instandhouding van de groenvoorzieningen om het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet. De gedraging waar de bepaling op ziet kan ook in strijd komen met de bepalingen van het omgevingsplan als in het omgevingsplan bepalingen zijn opgenomen over toegelaten (of juist verboden) activiteiten op die locaties. Verder kan het aantasten van groenvoorzieningen door voertuigen ook in samenhang worden gezien met de bepalingen over parkeerexcessen en het advies is deze een plaats te geven in het omgevingsplan. Er is op dit punt dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in omgevingsplan.

⁴¹ ECLI:NL:GHARL:2015:407.

Uit het voorgaande blijkt dat het oogmerk van de bepaling bij het omgevingsplan aansluit. Ook voor wat betreft de samenhang met andere bepalingen is er een voorkeur voor het omgevingsplan. De aard van de handeling pleit weliswaar voor opname in de APV, maar het advies is het oogmerk en de samenhang de doorslag te laten geven. Met name ook vanwege de samenhang van deze bepaling met de bepalingen over parkeerexcessen en het advies om de bepalingen over parkeerexcessen een plaats te geven in het omgevingsplan.

6.4.11 Artikel 5:12: Overlast van fietsen of bromfietsen

In dit artikel is een verbod opgenomen om (1) op een door het college in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast of ter voorkoming van schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen fietsen of bromfietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen te laten staan en (2) fietsen of bromfietsen langer dan een door het college vastgestelde periode onafgebroken op een door het college aangewezen plaats te laten staan.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling in de model-APV heeft verschillende oogmerken. In de eerste plaats wordt verwezen naar het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente. Voor dit oogmerk geldt enerzijds dat dit betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet hebben betrekking op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Het uiterlijk aanzien is hier een onderdeel van.

Anderzijds is er ook een verdedigbare samenhang met de openbare orde en zodoende de APV. Een verrommelde omgeving draagt bij aan het subjectieve gevoel van (openbare) onveiligheid en werkt meer vervuiling en vandalisme in de hand (de 'broken-windows'-theorie). Met name waar het gaat om verwaarloosde fietsen of bromfietsen is deze redenering verdedigbaar ter onderbouwing van opname in de APV.

Daarnaast is er een verwijzing naar het voorkomen en opheffen van overlast. Daarbij gaat het niet om overlast door stank, geluid of rook, maar om hinder van voertuigen die de integrale toegankelijkheid van de gemeente beperken of zorgen voor hinder op plekken waar het toch al druk is, zoals op stations en rond winkelcentra. Hier is sprake van samenhang met de openbare orde voor zover het gaat om de 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Dit sluit eveneens aan bij de APV.

Tot slot is het voorkomen van schade aan de openbare gezondheid in de bepaling als oogmerk genoemd. In de toelichting wordt gesproken over het voorkomen van mogelijke verwondingen bij voetgangers die zich tussen een woud van (brom)fietsen een weg moeten banen. Dit oogmerk sluit aan bij de APV. Hieruit volgt dat uit het oogmerk in overwegende mate naar behoud in de APV neigt.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

In de bepaling lijkt het om een voortdurende handeling te gaan ('te laten staan' impliceert een zekere duur en op grond van het tweede lid is het plaatsen van fietsen en bromfietsen wel toegestaan, maar alleen voor een bepaalde periode). Daarmee sluit de bepaling aan bij het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

Bij deze bepaling spelen twee maatschappelijke doelen uit de Omgevingswet een rol. In de eerste plaats gaat het om het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving

ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Het plaatsen van fietsen en bromfietsen rond drukke plekken en de integrale bereikbaarheid en toegankelijkheid van een gemeente is daar een onderdeel van. Verder is ook het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en in dat kader is de verkeersveiligheid van belang. In het verlengde daarvan speelt ook het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet een rol.

Kortom, er is bij deze bepaling op dit punt dus een duidelijke samenhang met de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelingen. Tot slot is er een samenhang met de bepalingen die zien op parkeerexcessen en het advies is die een plek te geven in het omgevingsplan. Ook vanuit dat oogpunt is er dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Het oogmerk van de bepaling sluit aan bij de APV, terwijl de aard van de handeling naar het omgevingsplan neigt. Er is echter een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Advies is dus deze bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan.

6.4.12 Artikel 5:14 en 5:15: Definities en ventverbod

Artikel 5:15 regelt het verbod op venten en de mogelijkheid voor het college om een ontheffing te verlenen van het verbod. Artikel 5:14 bevat de definities die daarbij van belang zijn.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van de bepalingen is voornamelijk de bescherming van de openbare orde. Dit sluit aan bij de APV. Daarnaast lijkt ook de bescherming van de verkeersveiligheid en het voorkomen van overlast een oogmerk te zijn. Het aanwijzen van de gebieden waar venten is verboden kan blijkens de toelichting namelijk ook gebeuren met het oog op verkeersveiligheid of overlast. Voor de verkeersveiligheid geldt dat dit een oogmerk is dat aansluit bij het omgevingsplan. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en de verkeersveiligheid is daar een onderdeel van. Voor het voorkomen van overlast geldt dat dit een oogmerk is dat aansluit bij de APV. Het gaat dan om het niveau van rust in de zin van 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Het oogmerk van de bepalingen sluit dus in overwegende mate bij de APV aan.

B. Bruidsschat

De bruidsschat heeft geen bepalingen die hiermee verband houden.

C. Aard van de handeling

Het gaat om een planbare en voorzienbare handeling en in de meeste gevallen ook een zich herhalende handeling. Dit pleit voor het opnemen van de bepalingen in het omgevingsplan. Er is bij venten echter geen sprake van voortdurend handelen op dezelfde plek. Het gaat om een kortdurende gedraging. Dit pleit voor behoud van de bepalingen in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepalingen hangen samen met artikel 5:18 van de APV dat een verbod bevat om zonder vergunning van het college een standplaats in te nemen of te hebben. Nu het advies is die bepaling een plaats te geven in het omgevingsplan, is er sprake van samenhang met andere bepalingen in het stelsel van de Omgevingswet. Daarbij is wel van belang dat het bij een standplaats om een vaste plaats gaat en dat is bij venten juist nadrukkelijk niet het geval. De samenhang is dus beperkt.

Advies

In de APV laten staan.

De bepalingen hangen samen met het doel en stelsel van de Omgevingswet, maar die samenhang is beperkt. Bovendien geeft de aard van de handeling weliswaar geen uitsluitel over het opnemen van de bepalingen in het omgevingsplan of behoud van de bepalingen in de APV, maar het oogmerk van de bepalingen wijst wel duidelijk richting de APV. De bruidsschat bevat ook geen bepalingen die met deze bepaling verband houden. Het advies is dus de bepalingen in de APV te laten staan.

6.4.13 Artikel 5:17, 5:18, 5:19 en 5:20: Definities, standplaatsvergunning en weigeringsgronden, toestemming rechthebbende en afbakeningsbepalingen

In artikel 5:18 is een verbod opgenomen om zonder vergunning van het college een standplaats in te nemen of te hebben. Daarnaast bevat het artikel de weigeringsgronden voor de vergunning. Artikel 5:19 voegt daaraan toe dat het de rechthebbende van een perceel eveneens verboden is om zonder een vergunning een standplaats op het perceel te laten innemen of in te nemen. Verder voorziet artikel 5:20 in een afbakening ten opzichte van situaties waarin wordt voorzien bij of krachtens de Omgevingswet of de provinciale omgevingsverordening. Tot slot bevat artikel 5:17 de definities die voor de bepalingen inzake standplaatsen van belang zijn.

A. Oogmerk van de bepaling

Het oogmerk van deze bepalingen is in de eerste plaats het beschermen van de openbare orde. Het gaat dan om het niveau van rust in de zin van 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Dit is een oogmerk dat aansluit bij de APV.

Daarnaast is het oogmerk van de bepalingen het tegengaan van overlast. Daarbij wordt overlast door geluid, stank of zwerfafval genoemd alsmede het voorkomen van verkeershinder. Dit oogmerk heeft betrekking op de openbare orde voor zover het bij overlast gaat om het verstoren van de 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. De nadruk ligt bij dit oogmerk echter op de fysieke leefomgeving. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zien onder andere op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Dit oogmerk sluit bij die doelen aan daarmee en sluit dit oogmerk dus aan bij het omgevingsplan.

Tot slot is het uiterlijk aanzien van de gemeente nog als weigeringsgrond van de vergunning opgenomen en speelt de toegankelijkheid van de gemeente en de openbare ruimte nog een rol bij deze bepalingen. Deze oogmerken hebben ook betrekking op de fysieke leefomgeving en pleiten eveneens voor opname van de bepaling in het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

In de bruidsschat zijn hierover geen bepalingen opgenomen.

C. Aard van de handeling

De bepalingen uit de model-APV hebben betrekking op een planbare of voorzienbare handeling en er is ook sprake van een voortdurende handeling (er wordt gesproken van 'een standplaats hebben'). Dit pleit voor opname van de bepalingen in het omgevingsplan. Daar komt bij dat het innemen van een standplaats planologisch relevant kan zijn als dit niet eenmalig is en de standplaats permanent(er) ingenomen wordt. In die gevallen lijkt opname van de bepalingen in het omgevingsplan dus in elk geval voor de hand te liggen.

D. Samenhang met andere bepalingen

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zien onder andere op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. De bepalingen sluiten bij die doelen aan. In het verlengde daarvan speelt het al dan niet toestaan van standplaatsen voor kramen een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet. De regulering heeft

daarmee betrekking op de gevolgen ervan voor de fysieke leefomgeving. Er is dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Opnemen in het omgevingsplan.

Het oogmerk van de bepalingen sluit met name aan bij het omgevingsplan. Verder sluit ook de aard van de handeling aan bij het omgevingsplan aan en is er ook de meeste samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Aan de hand hiervan is het advies de bepalingen in het omgevingsplan op te nemen.

6.14.4 Artikel 5:22 en 5:23: Definities en organiseren van een snuffelmarkt

Op grond van artikel 5:23 geldt er voor het organiseren van een snuffelmarkt een vergunnings- of meldingsplicht. Artikel 5:22 bevat de definitie van een snuffelmarkt.

Voor deze bepalingen geldt dat er grotendeels geen keuze tussen het omgevingsplan of de APV mogelijk is. In artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit staat onder andere dat de regels als bedoeld in artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. De bepalingen uit de model-APV die betrekking hebben op snuffelmarkten vallen hieronder.

Op grond van artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op voor het publiek openstaande gebouwen en erven. In het verlengde daarvan staat in artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet dat de burgemeester belast is met de uitvoering van de verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht.

Snuffelmarkten zijn openbare samenkomsten en gemakkelikheden en vinden bovendien plaats in een voor het publiek openstaand gebouw. De vergunning- en meldingsplicht die in de model-APV is opgenomen, is bovendien een onderdeel van de bevoegdheid die in de Gemeentewet aan de burgemeester is toegekend. De vergunning- en meldingsplicht moeten dus in elk geval in de APV blijven staan. Hieronder wordt uitsluitend nader op de weigeringsgronden ingegaan.

A. Oogmerk van de bepaling

Voor het oogmerk is van belang dat de burgemeester de vergunning kan weigeren als daardoor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt. Voor de laatste twee weigeringsgronden geldt dat het oogmerk op de openbare orde ziet en dat dit in het verlengde ligt van de bevoegdheid van de burgemeester om toezicht te houden op openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op voor het publiek openstaande gebouwen. Deze sluiten dus aan bij de APV.

Voor de weigeringsgrond die ziet op het beschermen van de volksgezondheid is van belang dat het begrip 'toezicht' uit artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet tevens de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen omvat. Deze weigeringsgrond sluit dus ook aan bij de APV.

Voor de weigeringsgrond die ziet op de bescherming van het milieu geldt dat die geen rechtstreeks verband houdt met artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet, maar dat uit de jurisprudentie wel volgt dat bij de toepassing mee dient te wegen wat de gevolgen voor de openbare orde zijn.⁴² De weigeringsgrond is dus niet geheel los van de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde te zien. Ook hier ligt het dus voor de hand om de bepaling in de APV te handhaven.

42 ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0983.

B. Bruidsschat

De bruidsschat heeft geen bepalingen die hiermee verband houden. Het organiseren van een snuffelmarkt is geen milieubelastende activiteit.

C. Aard van de handeling

Het organiseren van een snuffelmarkt is een handeling met een zekere planbaarheid of voorzienbaarheid. Verder zal het in veel gevallen een voortdurende en herhalende handeling zijn. Dit pleit voor opname van de bepalingen in het omgevingsplan.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepalingen hangen samen met de bepalingen die betrekking hebben op evenementen. Snuffelmarkten vinden binnen plaats, maar voor zover er sprake is van een braderie, een vrijmarkt op Koningsdag of een vlooiemarkt in de openbare ruimte, dan zijn de artikelen 2:24 tot en met 2:26 uit de APV inzake evenementen van toepassing. Bovendien houden beide bepalingen verband met de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het toezicht op openbare samenkomsten, vermaken en voor het publiek openstaande gebouwen. Er is dus sprake van samenhang met de APV.

Advies

In de APV laten staan.

Uit het voorgaande volgt dat de bepalingen over snuffelmarkten grotendeels in de APV gehandhaafd moeten blijven. Voor zover er sprake is van toezicht op openbare samenkomsten en vermaken en voor het publiek openstaande gebouwen als bedoeld in artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet, gaat het om bepalingen die op grond van artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen. Voor alle bepalingen die hiermee samenhangen pleit de gewenste integrale benadering van de APV tegen de opname van deze bepalingen in het omgevingsplan. Tegelijkertijd blijkt ook dat het oogmerk van de weigeringsgronden en de samenhang met de bruidsschat en andere bepalingen dat het voor de hand ligt deze bepalingen ook voor het overige in de APV te laten staan. Het advies is dan ook de bepalingen in de APV te laten staan.

6.4.15 Artikel 5:29: Reddingsmiddelen

In deze bepaling is een verbod opgenomen om een voor het redden van drenkelingen bestemd en daartoe bij het water aangebracht voorwerp te gebruiken voor een ander doel dan wel voor dadelijk gebruik ongeschikt te maken.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling is waarschijnlijk opgenomen om de veiligheid rond het water te waarborgen. De bepaling heeft daarmee het voorkomen van gevaar(zetting) als oogmerk. Dit pleit voor behoud van de bepaling in de APV.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De handeling zal in de meeste gevallen niet planbaar of voorzienbaar zijn en het zal veelal ook niet om een voortdurende handeling gaan. In de meeste gevallen betreft het een gedraging die kortdurend zal zijn. Dit pleit voor het handhaven van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling hangt samen met het maatschappelijke doel van de Omgevingswet dat ziet op het bereiken en in stand houden van een veilige fysieke leefomgeving. Verder houdt de bepaling verband met de bepaling die ziet op de veiligheid op het water (artikel 5:30 van de model-APV) en het advies is deze bepaling te behouden in de APV.

Advies

In de APV laten staan.

Het oogmerk en de aard van de handeling sluiten aan bij de APV. Verder is er ook sprake van samenhang met de bepalingen die gevaarstelling moeten voorkomen (in de model-APV) en artikel 5:30 over veiligheid op het water (eveneens model-APV). Het advies is dan ook deze bepaling te behouden in de APV.

6.4.16 Artikel 5:30: Veiligheid op het water

Op grond van deze bepaling is het een bader of zwemmer in openbaar water verboden zich zodanig te gedragen dat het scheepvaartverkeer daarvan hinder of gevaar kan ondervinden.

A. Oogmerk van de bepaling

De bepaling heeft als oogmerk de verkeersveiligheid op het water te beschermen. De verkeersveiligheid op het water is primair geregeld in wetgeving van het Rijk en de provincies. De bepaling in de APV vult die wetgeving aan. Volgens de toelichting gaat het daarbij specifiek om het Binnenvaartpolitiereglement. In dit reglement zijn verkeersregels opgenomen waaraan de gebruikers van vaartuigen op het water zich moeten houden. De bepaling in de model-APV voorziet in de regels waaraan de baders en zwimmers zich moeten houden. Het oogmerk sluit zowel aan bij de openbare orde en veiligheid van de APV als het veilig gebruik van de fysieke leefomgeving van de Omgevingswet. Het oogmerk geeft daarmee geen doorslag voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan of behoud van de bepaling in de APV.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De bepaling zal in een deel van de gevallen op een planbare of voorzienbare handeling zien, maar in een ander deel van de gevallen ook niet. Verder zal het in de meeste gevallen niet om een zich herhalende of voortdurende handeling gaan en betreft het primair een gedraging. Dit pleit voor opname van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling heeft maar weinig samenhang met andere omgevingsrechtelijke of APV-bepalingen. Er is wel enige samenhang met de reddingsmiddelen (artikel 5:29) waarvan het advies is om deze in de APV te behouden.

Advies

In de APV laten staan.

Het oogmerk van de bepaling sluit aan bij zowel de APV als het omgevingsplan. De bepaling houdt echter geen verband met bepalingen in de bruidsschat en de aard van de handeling neigt naar behoud van de bepaling in de APV. Verder is er enige samenhang met de bepaling inzake reddingsmiddelen en dit pleit ook voor behoud van de bepaling in de APV. Het advies is dan ook deze bepaling in de APV te laten staan.

6.4.17 Artikel 5:31: Overlast aan vaartuigen

Deze bepaling bevat een verbod om zich zonder redelijk doel vast te houden aan een vaartuig in openbaar water, daarop te klimmen of zich daarop of daarin te begeven of te bevinden. Daarnaast voorziet de bepaling in een verbod voor degene die daartoe niet bevoegd is om een vaartuig, liggend in of aan een openbaar water, los te maken.

A. Oogmerk van de bepaling

Uit de titel van de bepaling blijkt dat het oogmerk primair het voorkomen van overlast is. Daarnaast zal het oogmerk echter waarschijnlijk ook zien op het voorkomen van schade en het beschermen van de verkeersveiligheid op het water. Voor het voorkomen van overlast en schade geldt dat dit

aansluit bij de APV. Hier is sprake van samenhang met de openbare orde voor zover het gaat om de 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Voor de verkeersveiligheid op het water geldt dat dit oogmerk aansluit bij het omgevingsplan. Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De verkeersveiligheid op het water is daar een onderdeel van. Het oogmerk van de bepaling neigt echter in overwegende mate naar het handhaven van de bepaling in de APV.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

De bepaling zal in een deel van de gevallen op een planbare of voorzienbare handeling zien, maar in een ander deel van de gevallen ook niet. Verder zal het in de meeste gevallen niet om een zich herhalende of voortdurende handeling gaan, alleen 'te bevinden' impliceert een zekere duur. Dit pleit voor opname van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepaling richt zich primair op het voorkomen van overlast en deze overlast is breder dan de verkeersveiligheid of de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. In die zin hangt de bepaling duidelijk samen met de openbare orde en dus de APV. De bepaling sluit ook aan bij de bepaling die ziet op het tegengaan van hinderlijk gedrag op openbare plaatsen (artikel 2:47 van de model-APV). Tegelijkertijd is er ook enige samenhang met de verkeersveiligheid op het water en de bepaling die ziet op het beschadigen van waterstaatswerken (artikel 5:28 van de model-APV), maar die samenhang is beperkt. Er is duidelijk de meeste samenhang met de APV.

Advies

In de APV laten staan.

Het oogmerk van de bepaling sluit het meest aan bij de APV. Verder is er ook de meeste samenhang met de APV, houdt de bepaling geen verband met bepalingen in de bruidsschat en sluit de aard van de handeling aan bij de APV. Het advies is dan ook deze bepaling in de APV te laten staan. Vanwege de samenhang met de andere bepalingen die op het openbaar water en waterstaatswerken zien, is het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan echter ook verdedigbaar.

6.4.18 Artikel 5:32 Crossterreinen

Op grond van dit artikel is het verboden om op enig terrein, geen weg zijnde, met een motorvoertuig of een bromfiets te crossen. Het verbod is niet van toepassing op door het college aangewezen terreinen. Het college kan voor het gebruik van deze terreinen nadere regels stellen.

A. Oogmerk van de bepaling

Uit de toelichting blijkt dat de bepaling een aanvulling vormt op de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV) alsmede de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Als er sprake is van een weg in de zin van de WVV, dan is op het crossen artikel 10 van de WVV van toepassing en dus het verbod om op de weg een wedstrijd met voertuigen te houden of daaraan deel te nemen (verbod op straatraces). Als er geen sprake is van een weg in de zin van de WVV, dan moet er een onderscheid worden gemaakt tussen speciaal daarvoor ingerichte terreinen, zoals circuits, en overige terreinen. De speciaal voor auto- en motorsport ingerichte terreinen vallen onder de werking van de Wabo en het Bor. De bepaling uit de APV is dus alleen van toepassing op overige terreinen die niet onder het regime van de WVV, de Wabo of het Bor vallen.

Daarbij geldt dat de bepaling in twee delen uiteenvalt. In de eerste plaats is in de bepaling een verbod opgenomen om met een motorvoertuig of bromfiets te crossen, daarnaast bevat de bepaling een bevoegdheid om terreinen aan te wijzen waar crossen wel is toegestaan. Voor zowel het verbod als de aanwijzingsbevoegdheid geldt dat de oogmerken zijn het voorkomen of beperken

van overlast, het beschermen van het uiterlijk aanzien van de omgeving en andere milieuwaarden en het beschermen van de veiligheid van de deelnemers en het publiek. Dit zijn allemaal oogmerken die aansluiten bij het omgevingsplan. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zien onder andere op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. De oogmerken van deze bepaling maken van deze doelen deel uit. Ook voor zover het gaat om overlast. Dit ziet namelijk op overlast door geluid of stank en dat heeft ook betrekking op de fysieke leefomgeving.

Daar staat tegenover dat het bij de veiligheid van de deelnemers en het publiek om de openbare orde gaat, voor zover het gaat om het niveau van rust in de zin van 'normale gang van zaken' in het voor publiek toegankelijke domein. Bovendien is er zijdelings een verband met de bepalingen over evenementen als er publiek aanwezig is. Er is daarmee sprake van een openbare samenkomst of vermakelijkheid in de zin van artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet. Dit sluit aan bij de APV.

Bij het verbod lijkt de nadruk te liggen op de openbare orde en dus met name op de veiligheid van het publiek en de normale gang van zaken in het voor publiek toegankelijke domein. Het oogmerk van het verbod sluit dus met name aan bij de APV. Bij het aanwijzen van crossterreinen lijkt met name de verenigbaarheid van crossen met andere functies en het uiterlijk aanzien van de gemeente voorop te staan en pleiten de oogmerken dus voor opname van de bepaling in het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

Bij het aanwijzen van een crossterrein gaat om een planbare of voorzienbare handeling die ook planologisch relevant is. De aard van de handeling pleit op dat punt dus voor opname van de bepaling in het omgevingsplan. Voor het verbod geldt dat dit niet planbaar of voorzienbaar is. Het gaat eerder om een gedraging. Op dit punt sluit de aard van de handeling dus eerder op de APV aan.

D. Samenhang met andere bepalingen

De bepalingen die nu in de Wabo en het Bor zijn opgenomen over de speciaal voor auto- en motorsport ingerichte terreinen hebben een plaats gekregen in paragraaf 3.9.1 van het Bal. In die zin is er voor wat betreft het aanwijzen van crossterreinen sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. In het verlengde daarvan speelt het al dan niet aanwijzen van een crossterrein een rol bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan, zoals bedoeld in artikel 2.4 en 4.2 van de Omgevingswet (zie paragraaf 3.1.2). Er is voor wat betreft het aanwijzen van crossterreinen dus sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Voor het verbod geldt dat er geen specifieke samenhang met de APV of het doel en stelsel van de Omgevingswet is.

Advies

Aanwijzen terreinen opnemen in het omgevingsplan, verbod behouden in de APV.

Aan de hand van de overwegingen is het advies de bepaling inzake het aanwijzen van terreinen als crossterrein in het omgevingsplan op te nemen. Het oogmerk en de aard van de handeling sluiten op dat punt aan bij het omgevingsplan en er is sprake van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Voor het verbod geldt dat er geen samenhang is met het omgevingsplan of de APV, maar dat het oogmerk en de aard van de handeling wel duidelijk bij de APV aansluiten. De overwegingen neigen voor wat betreft het verbod dus naar behoud van de bepaling in de APV. Het is vanuit oogpunt van handhaving ook wenselijk het verbod in de APV te laten staan. De politie kan er dan ook op handhaven.

6.4.19 Artikel 5:33 Beperking verkeer in natuurgebieden

Dit artikel bevat een verbod om binnen voor publiek toegankelijke natuurgebieden, parken, plantsoenen of voor recreatief gebruik beschikbare terreinen met een motorvoertuig, een bromfiets, een fiets of een paard te rijden of zich daar te bevinden. Het college kan terreinen aanwijzen waar het verbod niet van toepassing is en daarvoor nadere regels stellen.

A. Oogmerk van de bepaling

In de toelichting is kenbaar gemaakt dat de bepaling uit de model-APV een aanvulling vormt op de WWW. Gemeenten kunnen het verkeer reguleren door op grond van artikel 18 van de WWW verkeersmaatregelen te nemen. Die verkeersmaatregelen kunnen echter alleen betrekking hebben op wegen in de zin van WWW. De bepaling in de model-APV biedt een grondslag om ook het gebruik van natuurgebieden, parken, plantsoenen en andere terreinen door het verkeer te reguleren.

Daarbij valt de bepaling ook hier in twee delen uiteen. De bepaling bevat enerzijds een verbod om binnen voor publiek toegankelijke natuurgebieden, parken, plantsoenen of voor recreatief gebruik beschikbare terreinen met een motorvoertuig, een bromfiets, een fiets of een paard te rijden of zich daar te bevinden en anderzijds bevat de bepaling een bevoegdheid om gebieden aan te wijzen waar het verbod niet geldt. Bij zowel het verbod als de aanwijzingsbevoegdheid is het oogmerk in de eerste plaats het voorkomen van overlast. Daarbij gaat het om overlast door geluid of stank en dat betreft de fysieke leefomgeving. Dat oogmerk sluit dus aan bij het omgevingsplan.

Verder is het oogmerk van zowel het verbod als de aanwijzingsbevoegdheid het beschermen van natuur- of milieuwaarden. Ook dit oogmerk sluit aan bij het omgevingsplan. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zien op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, de zorg voor een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Natuurbescherming en beheer van natuurgebieden worden genoemd in artikel 2.1, derde lid van de Omgevingswet. Het beschermen van natuur- en milieuwaarden houdt direct verband met die doelen.

Daarnaast is het oogmerk van het verbod het beschermen van het publiek. Het gaat daarbij om het voorkomen van gevaarstelling. Dit sluit aan bij de APV en pleit ervoor het verbod in de APV te laten staan. Op basis van het voorgaande is er voor het oogmerk van het verbod dus geen duidelijke voorkeur voor de APV of het omgevingsplan te geven. Dit ligt anders voor de aanwijzingsbevoegdheid. Op dat punt sluit de bepaling duidelijk aan bij het omgevingsplan.

B. Bruidsschat

De bepaling heeft geen samenhang met de bepalingen van de bruidsschat.

C. Aard van de handeling

Bij het verbod zal het in een groot deel van de gevallen niet om een planbare, voorzienbare of voortdurende handeling gaan. Dat pleit voor behoud van het verbod in de APV. Het aanwijzen van terreinen waar deze gedragingen wel zijn toegestaan, kan wel planologisch relevant zijn, maar op zichzelf is het beperken van het werkingsgebied van een gemeentebreed geldend verbod, niet gelijk te stellen met een regel die het 'toedelen van functies aan locaties' betreft (en om die reden in het omgevingsplan zou moeten worden opgenomen). Deze afwegingsgrond neigt ook voor wat betreft de aanwijzingsbevoegdheid dus sterk naar behoud van de bepaling in de APV.

D. Samenhang met andere bepalingen

De Omgevingswet bevat bepalingen die natuurgebieden beschermen. Het gaat dan om daartoe door de minister of de provincie aangewezen Natura 2000-gebieden, Natuurnetwerk Nederland gebieden of andere gebieden met bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden. In die zin is er zowel voor wat betreft het verbod als de aanwijzingsbevoegdheid een zekere samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet.

Bovendien zien de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, de zorg voor een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Het verbod en de aanwijzingsbevoegdheid sluiten aan bij die doelen.

Tot slot is er een parallel met artikel 5:11 van de APV. Op grond van dit artikel is het verboden om met een voertuig door een park of plantsoen of een van gemeentewege aangelegde beplanting of groenstrook te rijden of het daarin te doen of te laten staan en het advies is deze bepaling op te nemen in het omgevingsplan. Ook vanuit dat oogpunt is er sprake van samenhang met andere bepalingen die worden opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet.

Advies

Aanwijzen terreinen opnemen in het omgevingsplan, verbod in APV.

Uit het voorgaande volgt dat er ook hier een onderscheid moet worden gemaakt tussen het aanwijzen van terreinen waar de gedraging is toegestaan en het verbod. Voor het aanwijzen van natuurgebieden, parken, plantsoenen en andere terreinen voor gebruik door het verkeer geldt dat de aard van de handeling bij de APV aansluit, maar dat het oogmerk duidelijk richting het omgevingsplan wijst en dat er ook sprake is van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Het advies is dus het aanwijzen van natuurgebieden, parken, plantsoenen en andere terreinen waar gebruik door het verkeer is toegestaan in het omgevingsplan op te nemen.

Voor het verbod geldt dat de aard van de handeling bij de APV aansluit, maar dat er sprake is van samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Verder biedt het oogmerk van de bepaling ook geen duidelijke aanknopingspunten voor het opnemen van de bepaling in het omgevingsplan of het handhaven van de bepaling in de APV. Het advies is dan ook de handhaving hier de doorslag te laten geven en het verbod in de APV te laten staan, zoals dat ook voor crossterreinen wordt geadviseerd. Dit omdat de politie dan eventueel ook voor de handhaving kan worden ingezet.

7 Burgemeestersbevoegdheid bij noodkap

Dit hoofdstuk heeft ten opzichte van de paragrafen in hoofdstuk 6 een afwijkende opbouw. Het hoofdstuk ziet op het kappen van bomen (en het vellen van houtopstanden). Dat is materie waarvan vaststaat dat het in het omgevingsplan geregeld moet worden en waarbij gemeenten geen keuze kunnen maken. Het kappen van bomen is namelijk een activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt.

Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit moeten regels over een activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt worden opgenomen in het omgevingsplan. Ook artikel 5.165b, van het Bkl bevat de opdracht om de regels in het omgevingsplan op te nemen, met inachtneming van paragraaf 11.3 van het Bal (houtkap waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn in plaats van het college). Hieruit volgt dat er voor gemeenten dus ook geen keuze tussen het omgevingsplan of de APV mogelijk is. Als regels over deze materie in verordeningen zouden blijven staan, dan zouden die bepalingen te zijner tijd onverbindend worden verklaard of van rechtswege vervallen op grond van artikel 122 van de Gemeentewet. Om die reden zijn in de geïntegreerde versie van de [staalkaarten](#) voor het omgevingsplan van de VNG ook bepalingen over het kappen van bomen opgenomen. Een aspect behoeft daarentegen aandacht. Dit aspect betreft de bevoegdheid van de burgemeester om in spoedeisende gevallen toestemming te verlenen om een boom te kappen (noodkap).

In artikel 4:11, vierde lid, van de model-APV staat dat het verbod om zonder omgevingsvergunning een boom te kappen niet van toepassing is als de burgemeester toestemming voor het kappen van een boom verleent. De burgemeester kan de toestemming op grond van de APV geven in verband met: (1) een spoedeisend belang voor de openbare orde of (2) een direct gevaar voor personen of goederen. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of er aanleiding is deze bevoegdheid te handhaven en zo ja, hoe dit vorm kan krijgen.

7.1 Handhaven bevoegdheid burgemeester: inhoud bepaling omgevingsplan

In de geïntegreerde versie van de staalkaarten, die nog niet zijn aangepast aan de omzetting van de APV, zijn voor het kappen van bomen twee bepalingen opgenomen. De strekking van beide bepalingen is nagenoeg hetzelfde. Er is alleen een specifieke bepaling opgenomen die op beschermde bomen en houtopstanden ziet. Hieronder wordt ingegaan op de bepaling die meer in het algemeen betrekking heeft op het kappen van bomen. Voor de bepaling die op beschermde bomen en houtopstanden ziet geldt echter hetzelfde.

In de geïntegreerde versie van de staalkaarten is over het kappen van bomen de volgende bepaling opgenomen:

Artikel 5.223 Aanwijzing vergunningplichtige gevallen

1. *Het is verboden zonder omgevingsvergunning een boom te kappen.*
2. *Het verbod geldt niet voor:*
 - a. *bomen met een stamomtrek van minder dan [x] cm;*
 - b. *bomen die niet zichtbaar zijn vanaf openbaar toegankelijk gebied [of: bomen in het achtergebied, waarvan de stam buiten de zone van [x] m vanaf de perceelgrens staat]; en*
 - c. *bomen die moeten worden gekapt op grond van de Plantgezondheidswet of vanwege een op grond van artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet of artikel 4, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's gegeven bevel;*

Voor dit hoofdstuk is onderdeel c van het tweede lid van bovengenoemd artikel 5.223 van belang. Dit onderdeel bevat een grondslag om zonder omgevingsvergunning een boom te kappen

vanwege een aanschrijving op grond van de APV. Uitgangspunt in de geïntegreerde staalkaarten lijkt dan ook te zijn dat er nog behoefte is aan de bevoegdheid van de burgemeester.

7.2 Handhaven bevoegdheid burgemeester: andere wettelijke bepalingen

Dat er een behoefte is om de bevoegdheid van de burgemeester te handhaven lijkt ook uit de wet en de praktijk voort te vloeien. Zo heeft de burgemeester op grond van artikel 4, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) bij brand en ongevallen het gezag over de brandweer als de brandweer een taak heeft. De burgemeester kan de brandweer dan op grond van artikel 4, tweede lid, van de Wvr de bevelen geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn. De brandweer heeft bijvoorbeeld een taak als een boom tijdens een storm op een doorgaande weg of een gebouw dreigt te vallen of al gevallen is. Het bevel van de burgemeester op grond van artikel 4, tweede lid, van de Wvr kan dus ook het kappen van het boom of het weghalen van een omgevallen boom (houtopstand) inhouden. Het omgevingsplan moet in die gevallen ruimte bieden om dit te doen zonder dat daar een omgevingsvergunning voor nodig is.

In het verlengde daarvan geldt dat niet alleen de brandweer, maar ook bijvoorbeeld de gemeentelijke bomenbeheerders in spoedeisende gevallen worden ingeschakeld om bomen te kappen of omgevallen bomen weg te halen. Daarbij geldt eveneens dat dit voor het voorkomen, beperken of bestrijden van gevaar nodig is. Tot slot geldt ook voor de eigenaren of rechthebbenden van bomen dat zij in spoedeisende gevallen moeten kunnen optreden als er gevaar dreigt. Het omgevingsplan moet in die gevallen dus eveneens ruimte bieden om zonder omgevingsvergunning een boom te kappen. Het ligt in die gevallen bovendien voor de hand dat de burgemeester daarin een rol heeft. Dit vanwege het verband met de bepaling uit de Wvr, maar vooral vanwege de meer algemene verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het handhaven van de openbare orde.

7.3 Vorm bevoegdheid burgemeester: lichte bevelsbevoegdheid

Als er inderdaad een behoefte is om de bestaande bevoegdheid van de burgemeester te handhaven, om in spoedeisende gevallen toestemming te verlenen om zonder omgevingsvergunning een boom te kappen, dan is de volgende vraag hoe deze bevoegdheid van de burgemeester vorm kan krijgen. Daarbij is van belang dat in de bomenverordeningen en het bomenbeleid van verschillende gemeenten voor noodkap verwezen wordt naar artikel 172 van de Gemeentewet.

In dat verband kan worden gedacht aan de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester uit artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. De lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester is echter alleen aan de orde als er sprake is van een plotseling, opkomend of zich concreet voordoend gevaar voor de openbare orde of een situatie dat er van een concrete en actuele dreiging sprake is. Dit veronderstelt dat deze bevoegdheid alleen in uitzonderlijke gevallen voor noodkap kan worden gebruikt. Te denken valt aan het kappen van een boom die op een ziekenhuis dreigt te vallen of het verwijderen van een omgevallen boom op een weg die onderdeel uitmaakt van het hoofdnet en dus voor ernstige verkeershinder zorgt.

Verder blijkt uit de jurisprudentie over de inbeslagname en het laten inslapen van honden dat de lichte bevelsbevoegdheid niet is bedoeld om besluiten te nemen met onomkeerbare gevolgen en dat het een onvoldoende specifieke grondslag is voor een vergaande inbreuk op eigendomsrechten.⁴³ Hieruit kan worden afgeleid dat artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet geen grondslag kan vormen voor de bevoegdheid van de burgemeester om in spoedeisende gevallen toestemming te verlenen om zonder omgevingsvergunning een boom te kappen.

7.4 Vorm bevoegdheid burgemeester: APV en artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet

Een andere optie is artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet. Op grond van die bepaling is de burgemeester bevoegd om overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Deze bepaling zou daarmee een grondslag voor

⁴³ ABRvS, 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, Rb Gelderland, 6 februari 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:714, Rb Den Haag, 22 november 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:13283 en Rb Gelderland, 20 februari 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:763.

noodkap kunnen bieden. Daarvoor is dan echter wel vereist dat er is voorzien in een wettelijk voorschrift op grond waarvan het verboden is om met een boom gevaar voor personen of goederen te veroorzaken. Dat wettelijke voorschrift zou ook een bepaling in de APV kunnen zijn.

Het voordeel van het gebruiken van artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet is bovendien dat er geen risico is dat de bepaling te zijner tijd onverbindend wordt verklaard of van rechtswege verval op grond van artikel 122 van de Gemeentewet. In artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit is namelijk expliciet bepaald dat in het omgevingsplan geen regels mogen worden opgenomen als bedoeld in artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet.

Als er een behoefte is om de noodkapbevoegdheid in stand te houden, dan is dus het advies artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet als grondslag voor de bevoegdheid van de burgemeester te gebruiken en de APV in het vereiste wettelijke voorschrift te laten voorzien.⁴⁴ Dat wettelijke voorschrift in de APV moet dan een plaats krijgen in hoofdstuk 2, afdeling 8 en als volgt luiden:

Artikel 2:XX Gevaar door houtopstand

Het is verboden om een houtopstand in een zodanige staat te hebben dat daardoor direct gevaar voor goederen of personen ontstaat.

Overigens is nog van belang dat uit de jurisprudentie blijkt dat de bevoegdheid voor noodkap soms ook wordt gebruikt voor die gevallen waarin er geen onmiddellijk ingrijpen nodig is, maar wel op korte termijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarin er een grote kans is op stambreuk of windworp of als er bepaalde zwammen op de boom leven die tot de conclusie leiden dat de boom ernstig is aangetast en dat omvallen dreigt. In die gevallen kan er ook voor worden gekozen een omgevingsvergunning op grond van artikel 16.79 van Omgevingswet versneld in werking te laten treden. Op grond van artikel 16.79, tweede lid, kan dit na vier weken zijn, maar artikel 16.79, vijfde lid, van de Omgevingswet biedt ook een grondslag dit nog verder te versnellen.

⁴⁴ Deze overweging en de bovenstaande argumenten ervoor, kunnen onderdeel gemaakt worden van de toelichting bij het wijzigingsvoorstel dat aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

8 Advies en transponeringsoverzicht

Op grond van de voorgaande hoofdstukken wordt geadviseerd de volgende wijzigingen door te voeren in de (model-)APV.

8.1 Moet vervallen uit APV

De volgende bepalingen moeten vervallen en daarvoor zullen voorbeeldregels bij het omgevingsplan worden opgesteld, die aansluiten op de bestaande geïntegreerde staalkaarten:

Artikelnummer	Onderbouwing of verwijzing naar noodzaak in paragraaf
Artikel 1:1 Definitie ‘-bevoegd gezag’	In de APV wordt deze term niet meer gebruikt.
Artikel 1:2, derde lid, artikel 1:4, derde lid, 1:5, tweede lid, 1:6, tweede lid	In de APV zijn geen omgevingsvergunningen meer opgenomen.
Artikel 2:11 Omgevingsvergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg	3.1.1
Artikel 2:12 Maken of veranderen van een uitweg	3.1.1
Artikel 2:46 Rijden over bermen en dergelijke	3.1.3
Artikelen 4:2 en 4:3 Aanwijzing collectieve festiviteiten	6.4.7 (voor geluidsnormen)
Artikelen 4:10 en 4:11 Houtopstanden	3.1.1 en Hoofdstuk 7
Artikel 5:28 beschadigen van waterstaatswerken	3.1.3
Artikel 6:1, derde lid	Voor zover de sancties betrekking hebben op de bepalingen die in deze tabel zijn genoemd.

8.2 Verval uit APV is aanbevolen

Voor de volgende bepalingen wordt verval uit de (model-)APV aanbevolen en zullen voorbeeldregels bij het omgevingsplan worden opgesteld, die aansluiten op de bestaande geïntegreerde staalkaarten. Gemeenten kunnen hiervoor een andere afweging maken.

Artikelnummer	Onderbouwing afweging in paragraaf
Artikel 2:15 Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp	6.3.3
Artikel 2:22 Objecten onder hoogspanningslijn	6.3.6
Artikel 2:62 Loslopend vee	6.4.5
Artikel 2:63 Duiven	6.1.5
Artikel 2:64 Bijen	6.1.6
Artikel 4:1 Definities	6.4.6
Artikelen 4:2 en 4:3 Aanwijzing collectieve festiviteiten	6.4.7 (voor lichtnormen)
Artikel 4:5 Onversterkte muziek	6.1.7
Artikel 4:5a Traditioneel schieten	6.1.8
Artikel 4:5f Routering	6.1.13
Artikel 4:9 Toestand van sloten en andere wateren e.a.	6.1.17
Artikel 4:13, eerste lid, onder a, b en c, (opslag voer- en vaartuigen), (incl. tweede en derde lid)	6.2.1
Artikel 4:13, eerste lid, onder d, (Mestopslag) (incl. tweede en derde lid)	6.2.2
Artikel 4:15 Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame	6.4.8
Artikelen 4:17, 4:18 en 4:19 Recreatief nachtverblijf	6.4.9

Artikelnummer	Onderbouwing afweging in paragraaf
Artikelen 5:2 tot en met 5:9 (parkeerexcessen)	6.3.8
Artikel 5:11 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen	6.4.10
Artikel 5:12 Overlast van fietsen of bromfietsen	6.4.11
Artikelen 5:17 tot en met 5:20 (standplaatsen)	6.4.13
Artikel 5:24 Voorwerpen op, in of boven openbaar water	6.3.9
Artikel 5:25 Ligplaats vaartuigen	6.3.10
Artikel 5:32, tweede lid (aanwijzen crossterreinen)	6.4.18
Artikel 5:33, tweede lid (aanwijzen natuurgebieden)	6.4.19

8.3 Overige noodzakelijke wijzigingen in APV

De volgende wijzigingen in de bepalingen uit de (model-)APV zijn **noodzakelijk**:

Artikelnummer		Onderbouwing noodzaak in paragraaf
Artikel 2:10, varianten 1, eerste lid, onder a, en 2, tweede lid, onder a,	De zinsnede “, dan wel een belemmering vormt of kan vormen voor het beheer of onderhoud van de weg” vervalt ⁴⁵	3.1.3
Artikel 2:10, variant 1, derde lid, en variant 3, vierde lid	Aan het slot van de zin toevoegen “voor zover deze regels niet zien op een activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit”	3.1.1
Artikel 2:10, variant 1, vijfde lid,	Onder vervanging van de punt aan het slot van het vijfde lid, onder c, door een puntkomma, een onderdeel in te voegen, dat luidt “d. als door het gebruik, bedoeld in het eerste lid, de fysieke leefomgeving wijzigt, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit.”	6.3.1
Artikel 2:10, variant 2, derde lid,	Onder vervanging van de punt aan het slot van het derde lid, onder f, door een puntkomma, een onderdeel in te voegen, dat luidt “g. als door het gebruik, bedoeld in het eerste lid, de fysieke leefomgeving wijzigt, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit.”	6.3.1
Artikel 2:10, variant 2, zevende lid, en variant 3, zevende lid,	“, niet zijnde een omgevingsvergunning,” vervalt	
Artikelen 4:5b, eerste lid, 4:5c, 4:5d en 4:5e, eerste lid, 4:6, 5:34, titel	“buiten een inrichting” vervalt	Het begrip ‘inrichting’ vervalt uit de Wet milieubeheer.
Artikel 4:5b, derde en vierde lid,	Het derde en vierde lid vervallen, onder vernummering van het vijfde lid naar het derde lid.	3.1.2
Artikel 4:5b, derde lid (nieuw), en artikel 4:6, derde lid,	Vervang “op situaties waarin wordt voorzien bij of krachtens de Omgevingswet,” door “als de activiteit bij of krachtens de Omgevingswet is toegelaten of sprake is van een situatie waarin wordt voorzien bij of krachtens”	6.1.9
Artikel 5:32, tweede lid	Het tweede lid vervalt onder vernummering van derde lid naar het tweede lid. In het nieuwe tweede lid wordt: “door de Omgevingswet of door de Zondagswet” vervangen door: “als de activiteit is toegelaten bij of krachtens de Omgevingswet, in het bijzonder afdeling 3.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving en binnen de in het omgevingsplan aangewezen terreinen voor zover die activiteit daarbij is toegelaten, of als sprake is van een situatie waarin wordt voorzien door de Zondagswet.”	3.1.2 en 6.4.18
Artikel 5:33, tweede en derde en vierde lid en vijfde	Tweede lid vervalt, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid naar het tweede tot en met vierde lid. Aan het nieuwe derde lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel ingevoegd dat luidt “c. binnen de in het omgevingsplan aangewezen terreinen voor zover die activiteit daarbij is toegelaten.”	6.4.19
Artikel 5:34, vijfde lid	Na “Wetboek van Strafrecht” wordt ingevoegd “of bij of krachtens Omgevingswet”. “of de provinciale omgevingsverordening” kan vervallen	6.1.18
Artikel 6:1, derde lid	Derde lid vervalt onder vernummering van het vierde lid naar het derde lid	Artikellid ziet op omgevingsvergunningen die geen onderdeel van de APV zullen vormen.

⁴⁵ Het gebruik van een weg of weggedeelte, anders dan overeenkomstig de functie, dat een belemmering vormt of kan vormen voor het beheer of onderhoud van de weg, moet in het omgevingsplan geregeld worden. Ook hiervoor worden te zijner tijd voorbeeldregels opgesteld die aansluiten op de geïntegreerde staalkaarten.

Artikelnummer		Onderbouwing noodzaak in paragraaf
Nieuw artikel	In hoofdstuk 2, afdeling 8 invoegen: Artikel 2:XX Gevaar door houtopstand Het is verboden om een houtopstand in een zodanige staat te hebben dat daardoor direct gevaar voor goederen of personen ontstaat.	7.1.4

8.4 Overige aanbevolen wijzingen in APV

De volgende wijzigingen in de bepalingen uit de model-APV worden **aanbevolen**:

Artikelnummer	Oude tekst	Nieuwe tekst	Onderbouwing aanbeveling in paragraaf
Artikel 2:10, variant 1, vijfde lid, onder d, variant 2, derde lid, onder c, en variant 3, tweede lid, onder b,	"standplaatsen als bedoeld in artikel 5:17"	"standplaatsen als bedoeld in [artikel 5:17 OF het omgevingsplan]"	Aanpassing noodzakelijk als art 5:17 wordt opgenomen in het omgevingsplan
Artikel 2:21, eerste lid	1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat op of aan dat bouwwerk voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.	1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat op of aan dat bouwwerk voorwerpen of voorzieningen ten behoeve van de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.	6.3.5
Artikel 2:25, achtste en negende lid (nieuw) (evenementenvergunning)	8. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.	8. Als ook een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend, is afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de behandeling van de aanvragen om een vergunning. De burgemeester is het coördinerend bestuursorgaan. 9. Op de aanvraag om een vergunning is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.	6.4.3
Artikel 2:60 (houden en voeren van dieren)	Artikel 2:60 Houden of voeren van hinderlijke of schadelijke dieren. 1. Het is verboden op door het college ter voorkoming of beëindiging van overlast of schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, bij dat aanwijzingsbesluit aangeduide dieren: a. aanwezig te hebben; b. aanwezig te hebben anders dan met inachtneming van de door het college in het aanwijzingsbesluit gestelde regels; c. aanwezig te hebben in een groter aantal dan in het aanwijzingsbesluit is aangegeven; [of d. te voeren.] 2. Het college kan de rechthebbende op een onroerende zaak gelegen binnen een krachtens het eerste lid aangewezen plaats ontheffing verlenen van het verbod een of meer verboden als bedoeld in het eerste lid.	[Artikel 2:60 Voeren van hinderlijke of schadelijke dieren 1. Het is verboden op door het college ter voorkoming of beëindiging van overlast of schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, [buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zoals die luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet,] bij dat aanwijzingsbesluit aangeduide dieren te voeren. 2. Het college kan de rechthebbende op een onroerende zaak gelegen binnen een krachtens het eerste lid aangewezen plaats ontheffing verlenen van het verbod.]	6.1.4
Artikel 5:14, tweede lid, onder c (definitie)	"standplaats als bedoeld in artikel 5:17"	"standplaats als bedoeld in [artikel 5:17 OF het omgevingsplan]"	Aanpassing noodzakelijk als artikel 5:17 wordt opgenomen in het omgevingsplan

Bijlage 1: Schema advies bepalingen per hoofdstuk

Dit schema maakt per hoofdstuk inzichtelijk wat het advies voor de bepalingen uit de model-APV is. De bepalingen waarvoor geldt dat het advies is deze een plaats te geven in het omgevingsplan zijn daarbij **blauw** gearceerd. De bepalingen die volgens het advies in de APV zouden kunnen blijven staan **groen**. Bepalingen waarvan het advies is die zowel in het omgevingsplan als de APV op te nemen zijn **geel** gearceerd.

Verder is per bepaling inzichtelijk gemaakt welke overwegingen aan het advies ten grondslag liggen. Een plus (+) betekent daarbij een overwegend argument voor opname van de bepaling in het omgevingsplan en een min (-) is een overwegend argument voor behoud in de APV. Een dubbele plus of dubbele min betekent sterke argumenten voor opname in het omgevingsplan of behoud in de APV en een plus of min tussen haakjes betekent juist minder sterke argumenten. Met een plus/min kan de redenering twee kanten op.

Artikelnummer	Onderwerp	APV/OP	Oogmerk	Bruids-schat	Aard handeling	Samen-hang
Paragraaf 6.1: Milieu						
Artikel 2:18	Rookverbod in bossen en natuurterreinen	APV	+/-		-	+/-
Artikel 2:57	Loslopende honden	APV	-		-	-
Artikel 2:58	Verontreiniging door honden	APV	+		-	-
Artikel 2:60	Houden van hinderlijke of schadelijke dieren	OP	+	+	+	+/-
Artikel 2:60	Voeren van hinderlijke of schadelijke dieren	APV	+		-	-
Artikel 2:63	Duiven	OP	+	+	+	+
Artikel 2:64	Bijen	OP	+	+	+	+/-
Artikel 4:5	Onversterkte muziek	OP	+	-	+	+
Artikel 4:5a	Traditioneel schieten	OP	+	+/-	+	+
Artikel 4:5b	Geluidhinder in open lucht	APV	-		-	-
Artikel 4:5c	Geluidhinder door dieren	APV	-	+	+/-	-
Artikel 4:5d	Geluidhinder door motorvoertuigen	APV	-		-	-
Artikel 4:5e	Geluidhinder door vrachtauto's	APV	-		-	-
Artikel 4:5f	Routering	OP	+		+	+
Artikel 4:6	Overige geluidhinder	APV	+/-		-	-
Artikel 4:6a	Mosquito	Moet deels in APV, verder OP	+	+	+	+
Artikel 4:8	Natuurlijke behoefte doen	APV	+/-		-	+
Artikel 4:9	Toestand sloten e.a.	OP	+		+/-	+
Artikel 5:34	Vuur	APV en OP	+/-		+	+/-
Artikel 5:35, 5:36 en 5:37	Asverstrooiing	APV	-		+	-
Paragraaf 6.2: Bouwwerken						
Artikel 4:13, eerste lid, onder a, b en c	Opslag voer- en vaartuigen e.a.	OP	+/(+)	+	+	+

Artikelnummer	Onderwerp	APV/OP	Oogmerk	Bruids-schat	Aard handeling	Samen-hang
Artikel 4:13, eerste lid, onder d	Mestopslag e.a.	OP	+/(-) +	+	+	+
Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur						
Artikel 2:10	Voorwerpen op of aan de weg of openbare plaats	Moet deels in OP, verder APV	+/-	+	+/-	+/-
Artikel 2:11	(Omgevings)-vergunning voor het aanleggen, beschadigen of veranderen van een weg	Moet in OP				
Artikel 2:12	Maken of veranderen van een uitweg	Moet in OP				
Artikel 2:14	Winkelwagentjes	APV	(+)/-	-	-	-
Artikel 2:15	Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp	OP	+		+	++
Artikel 2:16	Openen van straatkolken en dergelijke	APV	(+)/-	(+)	-	(+)/-
Artikel 2:21	Voorzieningen voor verkeer en verlichting	Grotendeels in Omgevingswet, moet verder in APV				
Artikel 2:22	Objecten onder hoogspanningslijn	OP	++		+	+
Artikel 4:7	Straatvegen	APV	+/-		-	+
Artikel 5:2 tot en met 5:9	Voorkomen van parkeerexcessen	OP	++/-		+	+
Artikel 5:24	Voorwerpen op, in of boven openbaar water	OP	++		++	++
Artikel 5:25	Ligplaatsen vaartuigen	OP	+/-	(+)	+	+
Artikel 5:28	Beschadigen van waterstaatswerken	Moet in OP				
Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)						
Artikel 2:17	Kelderingen en dergelijke	APV	+/-		+/-	+/-
Artikel 2:23	Veiligheid op het ijs	APV	-		-	+/-
Artikel 2:24 tot en met 2:26	Evenementen	Moet grotendeels in APV, verder ook vooral APV, maar klein deel beide	-	+	+	-
Artikel 2:45	Betreden van plantsoenen en dergelijke	APV	+/-		-	+
Artikel 2:46	Rijden over bermen en dergelijke	Moet in OP				
Artikel 2:62	Loslopend vee	OP	+	+	+	+
Artikel 4:1	Definities	OP				
Artikel 4:2 en 4:3	Aanwijzing collectieve festiviteiten en melding incidentele festiviteiten (dit betreft licht, geluid wordt opgenomen in het omgevingsplan)	OP	+/-	+	+	+/-
Artikel 4:15	Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame	OP	+/(-) +	+	+	++
Artikel 4:17, 4:18 en 4:19	Recreatief nachtverblijf en aanwijzen kampeerterreinen	OP	+		+	+
Artikel 5:11	Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen	OP	+		-	+
Artikel 5:12	Overlast van fietsen of bromfietsen	OP	(+)/-		+	+
Artikel 5:14 en 5:15	Venten	APV	(+)/-		+/-	+

Artikelnummer	Onderwerp	APV/OP	Oogmerk	Bruids-schat	Aard handeling	Samen-hang
Artikel 5:17, 5:18, 5:19 en 5:20	Standplaats-vergunning	OP	++/-		+	+
Artikel 5:22 en 5:23	Snuffelmarkten	Moet deels in APV, verder ook APV	-		+	-
Artikel 5:29	Reddingsmiddelen	APV	-		-	+/-
Artikel 5:30	Veiligheid op het water	APV	+/-		-	+/-
Artikel 5:31	Overlast aan vaartuigen	APV	(+)/-		-	-
Artikel 5:32	Verbod op crossen	APV	-		-	+/-
Artikel 5:32	Aanwijzen crossterreinen	OP	+		+	+
Artikel 5:33	Verbod op verkeer in natuurgebieden	APV	+		-	+
Artikel 5:33	Aanwijzen verkeer in natuurgebieden	OP	+/-		-	+
Hoofdstuk 7: Burgemeestersbevoegdheden bij noodkap						
Artikel 4:10 en 4:11	Vellen van houtopstanden	Moet deels in OP, aanvullende verbodsbepaling in APV				

Bijlage 2: Overzicht APV met verwijzing naar advies

Dit schema maakt voor de hele APV inzichtelijk wat het advies is. Daarbij geldt voor de bepalingen in zwart dat daarover een advies is uitgebracht. In een aparte kolom is aangegeven in welke paragraaf dit advies staat. Over de bepalingen in rood is geen advies uitgebracht. Daarvan staat vast dat die in de APV moeten blijven staan. Tot slot is in een aparte kolom aangegeven welke bepalingen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in elk geval uit de APV moeten worden geschrapt.

Artikelnummer	Onderwerp	APV/OP	Paragraaf	Moet uit APV
Hfst 1	Algemene bepalingen	APV	Nvt	-
Artikel 2:1	Samenschooling en ongeregelde heden	APV	Nvt	-
Artikel 2:3	Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen	APV	Nvt	-
Artikel 2:6	Verspreiden geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen	APV	Nvt	-
Artikel 2:9	Vertoningen op openbare plaatsen	APV	Nvt	-
Artikel 2:10	Voorwerpen op of aan de weg of openbare plaats	Moet deels in OP, verder APV	Paragraaf 3.1 Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	Deels moet
Artikel 2:11	(Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen of veranderen van een weg	Moet in OP	Paragraaf 3.1	Moet
Artikel 2:12	Maken of veranderen van een uitweg	Moet in OP	Paragraaf 3.1	Moet
Artikel 2:14	Winkelwagentjes	APV	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 2:15	Hinderlijke beplanting of gevaarlijk voorwerp	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 2:16	Openen straatkolken en dergelijke	APV	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 2:17	Kelderingen en dergelijke	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 2:18	Rookverbod in bossen en natuurterreinen	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 2:21	Voorzieningen voor verkeer en verlichting	Grotendeels in Omgevingswet, moet verder in APV	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	Deels moet
Artikel 2:22	Objecten onder hoogspanningslijn	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 2:23	Veiligheid op het ijs	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 2:24	Definities (evenementen)	Moet grotendeels in APV, verder ook vooral APV, maar klein deel beide	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-

Artikelnummer	Onderwerp	APV/OP	Paragraaf	Moet uit APV
Artikel 2:25	Evenementenvergunning	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 2:26	Ordeverstoring	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Afd 2.4	Toezicht op openbare inrichtingen	APV	Nvt	-
Afd 2.5	Regulering paracommerciele rechtspersonen en overige aangelegenheden uit de Alcoholwet	APV	Nvt	-
Afd 2.6	Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf	APV	Nvt	-
Afd 2.7	Toezicht op speelgelegenheden	APV	Nvt	-
Artikel 2:41	Betreden gesloten woning of lokaal	APV	Nvt	-
Artikel 2:42	Plakken en kladden	APV	Nvt	-
Artikel 2:43	Vervoer plakgereedschap en dergelijke	APV	Nvt	-
Artikel 2:44	Vervoer inbrekerswerktuigen	APV	Nvt	-
Artikel 2:45	Betreden van plantsoenen en dergelijke	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 2:46	Rijden over bermen en dergelijke	Moet in OP	Paragraaf 3.1 (paragraaf 3.1.3)	Moet
Artikel 2:47	Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen	APV	Nvt	-
Artikel 2:48	Verboden drankgebruik	APV	Nvt	-
Artikel 2:48a	Verboden lachgasgebruik	APV	Nvt	-
Artikel 2:49	Verboden gedrag bij of in gebouwen	APV	Nvt	-
Artikel 2:50	Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten	APV	Nvt	-
Artikel 2:51	Neerzetten van fietsen of bromfietsen	APV	Nvt	-
Artikel 2:52	Overlast van fiets op bromfiets op markt en kermisterrein en dergelijke	APV	Nvt	-
Artikel 2:53	Bespieden personen	APV	Nvt	-
Artikel 2:57	Loslopende honden	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 2:58	Verontreiniging door honden	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 2:59	Gevaarlijke honden	APV	Nvt	-
Artikel 2:59a	Gevaarlijke honden op eigen terrein	APV	Nvt	-
Artikel 2:60	Houden van hinderlijke of schadelijke dieren	OP	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 2:60	Voeren van hinderlijke of schadelijke dieren	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 2:62	Loslopend vee	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 2:63	Duiven	OP	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 2:64	Bijen	OP	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 2:65	Bedelarij	APV	Nvt	-
Artikel 2:66	Definitie	APV	Nvt	-
Artikel 2:67	Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister	APV	Nvt	-
Artikel 2:68	Voorschriften als bedoeld in artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht	APV	Nvt	-
Afd 2.10	Consumentenvuurwerk	APV	Nvt	-
Artikel 2:74	Drugshandel op straat	APV	Nvt	-
Artikel 2:74a	Openlijk drugsgebruik	APV	Nvt	-
Afd 2.12	Bijzondere bevoegdheden van de burgemeester	APV	Nvt	-

Artikelnummer	Onderwerp	APV/OP	Paragraaf	Moet uit APV
Hfst 3	Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen	APV	Nvt	-
Artikel 4:1	Definities (voor zover nodig)	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur) -	-
Artikel 4:2	Aanwijzing collectieve festiviteiten	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	Geluids-normen moet
Artikel 4:3	Melding incidentele festiviteiten	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	Geluids-normen moet
Artikel 4:5	Onversterkte muziek	OP	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:5a	Traditioneel schieten	OP	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:5b	Geluidhinder in open lucht	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:5c	Geluidhinder door dieren	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:5d	Geluidhinder door motorvoertuigen en bromfietsen	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:5e	Geluidhinder door vrachtauto's	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:5f	Routing	OP	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:6	Overige geluidhinder	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:6a	Mosquito	Moet deels in APV, verder OP	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:7	Straatvegen	APV	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 4:8	Natuurlijke behoefte doen	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:9	Toestand van sloten en andere wateren e.a.	OP	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 4:10	Definities	Moet deels in OP, aan-vullen-de verbods-bepaling in APV	Hoofdstuk 7: Burgemeestersbevoegdheden bij noodkap	Vervalt uit APV
Artikel 4:11	Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden	Moet deels in OP, aan-vullen-de verbods-bepaling in APV	Hoofdstuk 7: Burgemeestersbevoegdheden bij noodkap	Moet
Artikel 4:13, eerste lid, onder a, b en c	Opslag voer- en vaartuigen e.a.	OP	Paragraaf 6.2: Bouwwerken	-
Artikel 4:13, eerste lid, onder d	Mestopslag e.a.	OP	Paragraaf 6.2: Bouwwerken	-
Artikel 4:15	Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 4:17	Definities	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 4:18	Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 4:19	Aanwijzing kampeerplaatsen	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:2	Voertuigen van autobedrijf en dergelijke	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 5:3	Te koop aanbieden van voertuigen	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-

Artikelnummer	Onderwerp	APV/OP	Paragraaf	Moet uit APV
Artikel 5:4	Defecte voertuigen	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 5:5	Voertuigwrakken	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 5:6	Kampeermiddelen en andere voertuigen	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 5:7	Reclamevoertuigen	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 5:8	Grote voertuigen	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 5:9	Uitzichtbelemmerende voertuigen	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 5:11	Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:12	Overlast van fietsen of bromfietsen	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:13	Inzameling van geld of goederen of leden- of donateurwerving	APV	Nvt	-
Artikel 5:14	Definitie	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:15	Ventverbod	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:17	Definitie	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:18	Standplaatsvergunning en weigeringsgronden	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:19	Toestemming rechthebbende	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:20	Afbakeningsbepalingen	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:22	Definitie	Moet deels in APV, verder ook APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:23	Organiseren van een snuffelmarkt	Moet deels in APV, verder ook APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:24	Voorwerpen op, in of boven openbaar water	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 5:25	Ligplaats vaartuigen	OP	Paragraaf 6.3: Plaatsen van voorwerpen op delen van de infrastructuur	-
Artikel 5:28	Beschadigen van waterstaatswerken	Moet in OP		Moet
Artikel 5:29	Reddingsmiddelen	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-

Artikelnummer	Onderwerp	APV/OP	Paragraaf	Moet uit APV
Artikel 5:30	Veiligheid op het water	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:31	Overlast aan vaartuigen	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:32	Verbod op crossen	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:32	Aanwijzen crossterreinen	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:33	Verbod op verkeer in natuurgebieden	APV	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	-
Artikel 5:33	Aanwijzen verkeer in natuurgebieden	OP	Paragraaf 6.4: Festiviteiten, terreinen (en overige infrastructuur)	Moet
Artikel 5:34	Verbod afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen of anderszins vuur te stoken	APV en OP	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 5:35	Definitie	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 5:36	Verboden plaatsen (asverstrooiing)	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Artikel 5:37	Hinder of overlast	APV	Paragraaf 6.1: Milieu	-
Hfst 6	In paragraaf 8.1 en 8.3: Vervallen voor zover de sancties betrekking hebben op de bepalingen die zien op omgevingsvergunning.	APV	Nvt	Vervallen voor zover bepalingen betrekking hebben op omgevingsvergunning.

Bijlage 3: Deelnemerslijst klankbordgroep

Dionne de Luset	Zaanstad
Michael van Wanrooij	Utrecht
Leentje Savelsberg	Utrecht
Wim van Gelder	Utrecht
Vincent Behrens	Alkmaar
Ilona Ruitenber	Vaals
Suzanne Lahaye	Gulpen-Wittem
Nicole Jacobs-Schneiders	Gulpen-Wittem
Marlieke Kuilder	Apeldoorn
Edwin Niezen	Apeldoorn
Arie Zwaal	Dordrecht

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

februari 2023

vng.nl