

Handreiking

Verordening afvoer hemel- en grondwater en omgevingsplan



Colofon

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

Auteur (Wetgevingswerken)

Beerend van Dijk

Projectgroep VNG

Diana van Leeuwen

Marco Lurks

Nienke van Renssen

Vormgeving

Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Leeswijzer	5
1 Achtergrond en aanleiding	6
1.1 Vaststellen omgevingsplannen	6
1.2 Aanpak en verantwoording	6
2 Dwingend beoordelingskader?	7
2.1 Van rechtswege onderdeel van het omgevingsplan	7
2.2 Kenbaarheid van toepasselijke regels	8
2.3 Mag niet in omgevingsplan	8
3 Advies modelverordening	11
3.1 Conclusie: van rechtswege onderdeel van het omgevingsplan	11
3.2 Conclusie verval aanbevolen	11
3.3 Tips voor een mooier(e) verordening of omgevingsplan	11
4 Ten overvloede: Moet in omgevingsplan	12
4.1 Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit	12
4.2 Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet	12
4.3 Omgevingsrechtelijke gemeentetaken	13
Bijlage I: Voorbeeld-raadsbesluit tot verval met Omgevingswet strijdige bepalingen	14
Bijlage II: Voorbeeld-toelichting bij raadsbesluit tot verval met Omgevingswet strijdige bepalingen	16

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. Een klein aantal gemeentelijke verordeningen maakt deel uit van het tijdelijk omgevingsplan. Dit is het geval bij de Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater² op grond van artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder f van de Invoeringswet Omgevingswet. Een deel van de regels van deze verordening gelden als tijdelijk deel van het omgevingsplan. Deze Handreiking gaat over de Model Verordening afvoer hemelwater en grondwater, hierin wordt beoordeeld welke bepalingen van de verordening als deel van het omgevingsplan gaan gelden en wat te doen met de overige bepalingen van de verordening. Deze Handreiking is opgesteld in opdracht van de projectgroep “Modelverordeningen en Omgevingswet” van het Programma Omgevingswet en Team Leefomgeving van de VNG. Deze projectgroep heeft gebruik gemaakt van de expertise die beschikbaar is bij de Stichting Rioned en is hen daarvoor zeer erkentelijk.

1 Op het moment van publicatie van deze handreiking is de einddatum van deze overgangsperiode onbekend. De verwachting is dat het einde ervan niet voor 2032 zal liggen.

2 Voor deze verordening is in 2012 de Model Verordening afvoer hemelwater en grondwater opgesteld.

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 vergt ook aanpassingen. De VNG wil voor deze aanpassingen handreikingen bieden en deze handreikingen ook zelf gebruiken om -indien van toepassing- te komen tot nieuwe modellen van verordeningen. In hoofdstuk 1 wordt de achtergrond en aanleiding geschetst. Hoofdstuk 2 beschrijft de dwingend voorgeschreven kaders als gevolg waarvan een regel van rechtswege onderdeel is van het omgevingsplan, in het omgevingsplan zou moeten of juist niet in het omgevingsplan mag worden opgenomen.

Voor de Model Verordening afvoer hemelwater en grondwater (hierna ook: modelverordening)³ geldt dat de artikelen 1, aanhef en onder b,⁴ en 2, tweede tot en met zesde lid, van de modelverordening op grond van artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder f van rechtswege onderdeel zijn van het omgevingsplan. Voor deze artikelen is geen nadere afweging meer nodig. Voor de overige artikelen is er een beletsel daarvoor. De Handreiking beschrijft in paragraaf 2.3 voor ieder onderdeel wat het beletsel is.

In hoofdstuk 3 volgen de conclusies op basis van hoofdstuk 2 en wordt geadviseerd een deel van de (lokale) verordening expliciet te laten vervallen met ingang van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In hoofdstuk 4 zijn enkele overwegingen ten overvloede opgenomen op grond waarvan de materiele bepalingen uitsluitend in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

In bijlagen I en II zijn een voorbeeld voor een raadsbesluit en toelichting erop opgenomen die uitvoering geven aan het advies van deze Handreiking.

³ De modelverordening geeft in artikel 6 de citeertitel: Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater.

⁴ In artikel 2 kan 'de beheerder van het openbaar riool' en 'de beheerder' telkens vervangen worden door 'het college van burgemeester en wethouders' zonder consequenties. Met de aanbevolen wijziging van de verordening kan deze wijziging ook doorgevoerd worden en in dat geval is geen behoefte meer aan de begripsbepaling van artikel 1.

1 Achtergrond en aanleiding

1.1 Vaststellen omgevingsplannen

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht het tijdelijk omgevingsplan⁵ te vervangen door een nieuw omgevingsplan.⁶ Een klein aantal gemeentelijke verordeningen maakt deel uit van het tijdelijk omgevingsplan.⁷ Voor het vaststellen van een omgevingsplan voor een gemeente is een overgangsperiode vastgesteld die eindigt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (dit zal 8 jaar na inwerkingtreding zijn, op 1 januari 2032). Na de overgangsperiode herleeft de werking van artikel 122 van de Gemeentewet⁸. 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 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 een [Handreiking over 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,⁹ het Omgevingsbesluit¹⁰ en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).¹¹ Deze worden voor zover relevant besproken in hoofdstuk 2.

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 juridisch-technische aanpassingen op het moment dat de Omgevingswet in werking zou treden. Die screening is afgerond en heeft toen niet geleid tot aanpassingen in de Model Verordening afvoer hemelwater en grondwater.

In tweede instantie zijn de bepalingen van de modelverordening inhoudelijk beoordeeld op het effect van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze tweede screening heeft alsnog aanleiding gegeven voor een advies tot het doen van enige inhoudelijke aanpassingen aan de modelverordening. Deze Handreiking bevat die inhoudelijke beoordeling en voorziet deze van een advies. Het advies luidt om wijzigingen in de (lokale) verordening door te voeren die in werking treden op het moment onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit advies vervangt daarmee het eerdere oordeel dat aanpassing niet nodig zou zijn.

5 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, 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.

6 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.

7 Naast de bestaande bestemmingsplannen maken de volgende verordeningen deel uit van het tijdelijke omgevingsplan zijn: erfgoedverordening, geurverordening en afvoer hemel- en grondwaterverordening]

8 Artikel 22.4, van de Omgevingswet.

9 Artikelen 2.4 en 2.16 van de Omgevingswet

10 In ieder geval artikel 2.1, van het Omgevingsbesluit.

11 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.

2 Dwingend beoordelingskader?¹²

Voor de bepalingen van de Model Verordening afvoer hemelwater en grondwater geldt dat de Omgevingswet of het Omgevingsbesluit reeds bepalen dat ze in het omgevingsplan opgenomen moeten worden of dat deze niet in het omgevingsplan opgenomen mogen worden. Er is voor deze bepalingen geen beoordelingsruimte.

2.1 Van rechtswege onderdeel van het omgevingsplan

Deze modelverordening wijkt af van de overige modelverordeningen. Dat geldt ook voor de geurverordening en de bepaling in de model-erfgoedverordening op grond van artikel 38 Monumentenwet. Deze verordeningen respectievelijk verordeningsbepaling zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel van het omgevingsplan en bestaan niet langer als verordening. Dat betekent dat wijziging ervan na inwerkingtreding van de Omgevingswet telkens een wijziging van het omgevingsplan vergt. Een bijzonder aandachtspunt daarbij is de wijze waarop de toepasselijke regels kenbaar zijn voor eenieder (zie daarvoor paragraaf 2.2).

Op grond van artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder f, van de Invoeringswet Omgevingswet geldt de verordening als bedoeld in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer en een besluit tot aanwijzing van een gebied op grond van die verordening als omgevingsplan. Artikel 10.32a van de Wet milieubeheer bevat een grondslag voor een verordening in medebewind. Het artikel vervalt met ingang van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat is geregeld in artikel 2.45, onder AM, van de Invoeringswet Omgevingswet.

Artikelen 1 en 2 van de modelverordening hebben als grondslag artikel 10.32a van de Wet milieubeheer. Deze artikelen regelen de begripsbepalingen (artikel 1).

Artikel 1, onderdeel b, van de modelverordening bepaalt dat met 'beheerder van het openbaar riool' het college wordt bedoeld. Het is nuttig om in de verordening in plaats van 'beheerder van het openbaar riool' of 'beheerder' telkens te kunnen lezen dat het college bedoeld is.¹³ Om die reden zou dit artikel een onderdeel moeten worden van het omgevingsplan.

De modelverordening regelt de afkoppelplicht en het aansluitverbod (artikel 2, eerste en tweede lid). Voorts bevat artikel 2 de regels over de aanwijzing van een gebied waar het eerste lid geldt. Deze gebiedsaanwijzing wordt opgenomen in een besluit van de beheerder van het openbaar riool (te weten het college van burgemeester en wethouders).

De onderdelen van de verordening die artikel 10.32a van de Wet milieubeheer als grondslag hebben, zijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege onderdeel van het omgevingsplan, behoudens de uitzonderingen die beschreven zijn in paragraaf 2.3 van deze Handreiking. Wijziging van deze onderdelen nadien kan uitsluitend plaatsvinden als wijziging van het omgevingsplan. Voor de totstandkoming daarvan gelden de regels van o.a. artikel 16.30 van de Omgevingswet.

¹² Zie [Handreiking Verordeningen en het omgevingsplan](#) (VNG/BZK).

¹³ Het is wellicht wat hypothetisch om te veronderstellen dat een andere partij het feitelijk beheer op zich neemt van het openbaar riool dat binnen een gemeente ligt.

2.2 Kenbaarheid van toepasselijke regels

De lokale verordening is (ooit) gepubliceerd in het gemeenteblad en via de centrale voorziening voor decentrale regelgeving (CVDR) ontsloten. De lokale verordening is daarmee raadpleegbaar via www.lokaleregelgeving.overheid.nl. De regels die van rechtswege onderdeel vormen van het omgevingsplan worden niet ontsloten via de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB) en zijn daarmee niet raadpleegbaar in het digitaal stelsel voor de Omgevingswet (DSO). Bepalingen van de verordening blijven daarentegen raadpleegbaar via de CVDR. Echter de verplichting om deze algemeen verbindende voorschriften geconsolideerd weer te geven (artikel 19 van de Bekendmakingswet jo. artikel 5.1 van het Besluit elektronische publicaties) geldt niet.¹⁴ Daarmee kan gedurende de overgangsfase de situatie ontstaan dat regels op twee plekken geraadpleegd moeten worden: in het CVDR en het nieuwe deel van de regels via het DSO. Als de gemeente een wijziging vaststelt van het omgevingsplan (ten aanzien van de afvoer van hemel- en grondwater) doet die gemeente er verstandig aan om daarbij het recht, zoals dat zal gelden ten aanzien van de afvoer van hemel- en grondwater, in zijn geheel op te nemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan, door dit onderdeel te laten zijn van het wijzigingsbesluit. Deze regels worden dan alsnog via het DSO ontsloten. Kenbaarheid via de CVDR is dan niet langer nodig. De gemeente kan in de CVDR aangeven dat de verordening materieel is uitgewerkt en niet meer als geldend recht getoond hoeft te worden.

Een gemeente die geen wijziging van het omgevingsplan vaststelt ten aanzien van de afvoer van hemel- en grondwater hoeft pas bij het verval van artikel 22.5 van de Omgevingswet aan het eind van de overgangstermijn de geconsolideerde regels in het DSO te presenteren.

2.3 Mag niet in omgevingsplan

a Artikel 1, onderdeel a, van de modelverordening

Artikel 1, onderdeel a, van de modelverordening definieert het begrip 'bouwwerk'. Dit begrip is in bijlage 1 van de Omgevingswet reeds gedefinieerd en wijkt daar enigszins van af. Artikel 1, onderdeel a, van de modelverordening is aldus in strijd met de Omgevingswet. Artikel 122 van de Gemeentewet zou dan betekenen dat dit artikel 1, onderdeel a, van rechtswege vervalst. Echter, artikel 22.4 van de Omgevingswet stelt de werking van artikel 122 van de Gemeentewet uit tot een nader tijdstip, waarmee bedoeld is het einde van de overgangsperiode. Artikel 1, onder a, van de modelverordening vervalst om die reden niet van rechtswege.

Voor omgevingsplannen geldt het begrip 'bouwwerk' zoals dat in bijlage 1 van de Omgevingswet is gedefinieerd. Een afwijkende definitie voor bouwwerk is niet nodig voor het effect van de modelverordening. De definitie wordt uitsluitend gebruikt om een ontheffing te kunnen verlenen in artikel 2, zesde lid, van de modelverordening.¹⁵

Het artikel 1, onderdeel a, kan en hoeft geen deel uit te maken van het omgevingsplan.

b Artikel 2, eerste lid, van de modelverordening

Artikel 2, eerste lid, van de modelverordening maakt de beheerder van het openbaar riool (i.e. het college) bevoegd tot het aanwijzen van gebieden waar de verplichtingen gelden. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan de aanwijzing van een gebied alleen plaatsvinden door het omgevingsplan te wijzigen. De wijziging van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de

¹⁴ Artikel 22.5, vijfde lid, van de Omgevingswet bepaalt dat.

¹⁵ Deze ontheffing is bedoeld om uitvoering te geven aan de beperking van artikel 10.32a, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Strikt genomen zou dat geen ontheffing moeten zijn, maar een beperking in de reikwijdte van de Verordening, omdat de regelgevende bevoegdheid in het tweede lid van artikel 10.32a is beperkt. De modelverordening bevat een discretionaire bevoegdheid voor de beheerder van het openbaar riool om een ontheffing te verlenen in de gevallen waarvoor artikel 10.32a, tweede lid, van de Wet milieubeheer regelt dat de verordening niet vastgesteld had mogen worden. Artikel 2.16 van de Omgevingswet beperkt op vergelijkbare wijze de gemeentelijke taak (die er is voor zover afvoer in de bodem of oppervlaktewaterlichaam niet redelijkerwijs gevegd kan worden). De vormgeving van deze taak in het omgevingsplan vindt bij voorkeur plaats in de vorm van een algemene regel. Zie daarvoor ook hoofdstuk 3 van het handboek opstellen omgevingsplan van de VNG.

gemeenteraad. Deze kan de regelgevende bevoegdheid delegeren. Deze delegatie vindt niet plaats in het omgevingsplan zelf, maar in het delegatiebesluit.

Het eerste lid van artikel 2 moet wel de kern van het verbod behouden en moet om die reden aangepast worden.

c Artikel 2, zevende lid, van de modelverordening

Artikel 2, zevende lid, van de modelverordening bevat het voorschrift dat op de aanwijzing van een gebied waar de afkoppelplicht en het aansluitverbod van toepassing zijn, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Nadat de Omgevingswet in werking is getreden zullen de besluiten tot vaststelling van dat gebied een wijziging van het omgevingsplan moeten inhouden. Voor die wijzigingen geldt reeds op grond van artikel 16.30 van de Omgevingswet dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Op grond van artikel 122 van de Gemeentewet kan geconcludeerd worden dat de modelverordening iets regelt in wier onderwerp artikel 16.30 van de Omgevingswet al voorziet. Echter, artikel 22.6 van de Omgevingswet stelt de werking van artikel 122 van de Gemeentewet uit tot een nader moment. Niettemin is de regeling van een onderwerp waarin regelgeving van hoger orde al voorziet ongewenst. Om die reden is artikel 2, zevende lid, niet in overeenstemming met artikel 122 van de Gemeentewet en artikel 16.30 van de Omgevingswet en kan het zevende lid niet opgenomen worden (als onderdeel van het omgevingsplan).

d Artikel 3 van de modelverordening

Artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit stelt 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. Hieruit volgt dat een zelfstandige strafbepaling op grond van artikel 154 van de Gemeentewet, zoals in artikel 3 van de modelverordening is opgenomen, niet in het omgevingsplan mag worden opgenomen.

Omdat het artikel 3 van de modelverordening niet artikel 10.32a van de Wet milieubeheer als grondslag heeft, wordt dat deel van modelverordening geen onderdeel van het omgevingsplan. Dit betekent tevens dat de grondslag van het artikel niet vervalt en de modelverordening op dit onderdeel niet van rechtswege vervalt.

e Artikel 4 van de modelverordening

Artikel 4 van de modelverordening regelt dat het college toezichthouders op de naleving van de verordening kan aanwijzen. De grondslag van dit artikel is blijkens de aanhef van de modelverordening gelegen in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer, maar zou ook geconstrueerd kunnen worden als een regel op grond van de autonome regelgevende bevoegdheid van de raad.

Artikel 18.6 van de Omgevingswet attribueert deze bevoegdheid rechtstreeks aan het college. Op grond van de inwerkingtreding van dat artikel zullen gemeenten toezichthouders moeten aanwijzen voor het toezicht op de naleving van het omgevingsplan. Maar de rechtstreekse attributie van artikel 18.6 van de Omgevingswet heeft ook tot gevolg dat de bepaling van artikel 4 van de modelverordening daarmee in strijd is. Die veronderstelt immers dat de raad het orgaan is dat deze bevoegdheid kan attribueren. Voor omgevingsplannen is dat niet het geval. Artikel 4 is aldus in strijd met artikel 18.6 van de Omgevingswet. Artikel 122 van de Gemeentewet zou dan betekenen dat dit artikel 4 van rechtswege vervalt. Echter, artikel 22.4 van de Omgevingswet stelt de werking van artikel 122 van de Gemeentewet uit tot een nader tijdstip, waarmee bedoeld is het einde van de overgangspe-riode. Artikel 4 van de modelverordening vervalt om die reden niet van rechtswege.

Tegelijkertijd kan de bevoegdheid om toezichthouders aan te wijzen niet bij omgevingsplan aan het college worden geattribueerd of gedelegeerd. Dergelijke attributie of delegatie kan niet in het omgevingsplan worden opgenomen of van rechtswege daar deel van uitmaken. Artikel 4 van de modelverordening maakt om die reden geen deel uit van het omgevingsplan op grond van artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet.

f Artikel 5 van de modelverordening

Het slotartikel 5 van de modelverordening regelt de inwerkingtreding van de verordening. Op het moment dat de Omgevingswet in werking is getreden en de artikelen 1 en 2 van deze verordening gelden als omgevingsplan is het artikel (al lang) materieel uitgewerkt. De grondslag van dit artikel is blijkens de aanhef van de modelverordening gelegen in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer, maar zou ook geconstrueerd kunnen worden als een regel op grond van de autonome regelgevende bevoegdheid van de raad.

Het is weinig zinvol om het artikel te laten gelden als (onderdeel van) een omgevingsplan.

g Artikel 6 van de modelverordening

Artikel 6 van de modelverordening regelt de citeertitel. De grondslag van dit artikel is blijkens de aanhef van de modelverordening gelegen in artikel 10.32a van de Wet milieubeheer, maar zou ook geconstrueerd kunnen worden als een regel op grond van de autonome regelgevende bevoegdheid van de raad.

Het is weinig zinvol om het artikel te laten gelden als (onderdeel van) een omgevingsplan.

3 Advies modelverordening

De modelverordening bevat artikelen die geen onderdeel kunnen of zouden moeten zijn van het omgevingsplan. Het betreft de artikelen 1, onderdeel a, 2, eerste en zevende lid, 3 en 4 van de modelverordening. Deze artikelen kunnen ten onrechte de indruk wekken dat de regels van het omgevingsplan niet van toepassing zijn, dat met de Omgevingswet strijdige regels van toepassing zijn of dat het niet een omgevingsplan is dat het geldend recht bevat, maar de verordening.

Daarbij komt na inwerkingtreding van de Omgevingswet aan de artikelen 1, onderdeel a, artikel 2, eerste en zevende lid, en 3 en 4 van de modelverordening geen materieel effect of zelfstandige werking toe. Om die redenen is het aanbevolen deze artikelen te laten vervallen met ingang van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

3.1 Conclusie: van rechtswege onderdeel van het omgevingsplan

De volgende onderdelen van de modelverordening kunnen gelden als omgevingsplan.

- Artikel 1, aanhef en onderdeel b;
- Artikel 2, eerste tot en met zesde lid.

3.2 Conclusie verval aanbevolen

Van de volgende artikelen van de modelverordening is verval aanbevolen met ingang van het moment dat de Omgevingswet in werking treedt:

- Artikel 1, onderdeel a;
- Artikel 2, eerste en zevende lid;
- Artikelen 3 en 4.

In **bijlage I** is een voorbeeld-raadsbesluit opgenomen waarin deze bepalingen vervallen en **bijlage II** bevat een voorbeeld toelichting bij het raadsbesluit.

3.3 Tips voor een mooier(e) verordening of omgevingsplan

Een gemeente kan van de gelegenheid gebruik maken om de regels over de afvoer van hemel- en grondwater meer of volledig in overeenstemming met de standaarden voor het omgevingsplan te brengen. In dat geval zou een gemeente een wijziging van het omgevingsplan in voorbereiding kunnen nemen en kort na de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 vast laten stellen als eerste wijziging van het omgevingsplan. Zie daarvoor o.a. het stappenplan wijzigen omgevingsplan van de VNG.¹⁶

Een andere optie is om de bestaande gemeentelijke verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 aan te passen. Daarvoor kan een gemeente inspiratie ontleen aan de hemelwaterverordeningen van de gemeenten Middelburg, Terneuzen of West-Betuwe. In dat geval zou ook een bepaling opgenomen kunnen worden waarbij de delen van die verordening vervallen (als verval ervan op grond van deze Handreiking aanbevolen is).

¹⁶ Te raadplegen via: <https://vng.nl/artikelen/stappenplan-wijzigen-omgevingsplan-0>

4 Ten overvloede: Moet in omgevingsplan

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de hypothetische situatie dat een gemeente na inwerkingtreding van de Omgevingswet op grond van diens autonome regelgevende bevoegdheid regels zou willen stellen over het afkoppelen en aansluiten aan het openbaar vuilwaterriool. De conclusie daarvan is telkens dat deze regels in het omgevingsplan opgenomen moeten worden.

4.1 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 (autonome) verordening.

‘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 teweeg brengen.¹⁷ 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.¹⁸

Op grond van deze interpretatie valt een afkoppelplicht of aansluitverbod onder het gebod uit artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit, nu sprake is van een bepaling die betrekking heeft op een activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt en zou deze in het omgevingsplan opgenomen moeten worden.

4.2 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. 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. De modelverordening bevat geen bepalingen die leiden tot het toedelen van functies aan locaties.

¹⁷ Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, p. 1702.

¹⁸ Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, p. 1702.

4.3 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.¹⁹ 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.²⁰ In de handreiking '[Verordeningen en het omgevingsplan](#)' van de VNG en BZK wordt hier op 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 betrekking hebben op de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater– volgt uit artikel 2.4 van de Omgevingswet dat die regels moeten worden opgenomen in het omgevingsplan.²¹

Artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1° van de Omgevingswet geeft het gemeentebestuur de volgende taak: de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, voor zover de houder het afvloeiend hemelwater redelijkerwijs niet op of in de bodem of een oppervlaktewaterlichaam kan brengen, en het transport en de verwerking daarvan. Alleen wanneer het niet doelmatig is voor een particulier om te zorgen voor eigen afvoer van hemelwater is de gemeente verantwoordelijk om dit verzorgen (gemeentelijke hemelwatertaak).

De gemeentelijke taak voor het beheer van afvloeiend hemelwater betreft daarmee 1) het afvloeiend hemelwater van openbaar terrein, 2) het afvloeiend hemelwater van particulier terrein, maar alleen als het niet anders kan.

Daarnaast heeft de gemeente op grond van artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 2° van de Omgevingswet de taak om maatregelen te treffen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de op grond van die wet aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken (behoudens de verantwoordelijkheden van het rijk, de provincies of de waterschappen en slechts voor zover doelmatig). Voor deze taak worden vaak ontwateringsstelsels aangelegd waar perceeleeigenaren overtoellig grondwater op kunnen lozen.

Het college kan ter invulling van deze taken een gemeentelijk rioleringsprogramma (GRP) vaststellen op basis van artikel 3.14 Ow. Dat is niet verplicht. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om in de gemeentelijke omgevingsvisie²² in te gaan op de gemeentelijke rioleringsstaak, bijvoorbeeld door antwoord te geven op de vraag of het mogelijk is om afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater lokaal in het milieu terug te brengen.

Onder de Omgevingswet komt er geen expliciete grondslag terug voor regels over lozingen van hemelwater en grondwater. Dit valt onder de algemene bevoegdheid van de gemeente om regels te stellen in het omgevingsplan. Gemeenten hebben op grond van artikel 2.16, eerste lid, van de Omgevingswet taken voor het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer. Een doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater valt daaronder. Deze verantwoordelijkheid brengt geen verplichting met zich mee om regels te stellen over de afvoer van hemelwater en grondwater, maar wanneer een gemeente dat doet ligt het voor de hand om dit in het omgevingsplan te regelen. Het oogmerk van de regels (doelmatig afvalwaterbeheer, beschermen tegen wateroverlast) past immers precies binnen de doelen van de Omgevingswet. Ook op grond van het bovenstaande moeten regels over de afvoer van hemel- en grondwater in het omgevingsplan worden opgenomen.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 963, nr. 3, p. 402.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 963, nr. 3, p. 370.

²¹ Pagina 8 van de Handreiking verordeningen en het omgevingsplan (2020).

²² Zie afdeling 3.1 van de Omgevingswet.

Bijlage I: Voorbeeld-raadsbesluit tot verval met Omgevingswet strijdige bepalingen

Raadsbesluit wijziging Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater

Besluit van de raad van de gemeente [naam gemeente] tot wijziging van de Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater

De raad van de gemeente **[naam gemeente]**;
gelezen het voorstel van college van burgemeester en wethouders van **[datum en nummer]**;
gelet op artikel 10.32a van de Wet milieubeheer;
gezien het advies van de **[naam commissie]**;
besluit:

Artikel I

De **[citeertitel Verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater]** wordt als volgt gewijzigd.

A

Artikel 1 vervalt.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

- 1 het eerste lid wordt gewijzigd en komt te luiden:
 1. Het is in de daartoe door het college krachtens artikel 10.32a van de Wet milieubeheer, zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, of in het omgevingsplan aangewezen gebieden verboden om:
 - a. een hemelwaterafvoerleiding aan te sluiten of aangesloten te houden op het openbaar vuilwaterriool; of
 - b. bij drainage, oppompen of andere vormen van onttrekkingen vrijkomend grondwater te lozen in het openbaar vuilwaterriool.
- 2 in het tweede lid wordt na 'inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer' ingevoegd: , zoals die wet luidde direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet;
- 3 in het tweede en het zesde lid wordt 'de beheerder' vervangen door: het college van burgemeester en wethouders;
- 4 in het vierde lid wordt 'de beheerder van het openbaar riool' vervangen door: het college van burgemeester en wethouders;
- 5 het zevende lid vervalt.

C

De artikelen 3 en 4 vervallen.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op het moment onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van **[datum]**.

De voorzitter,

De griffier,

Bijlage II: Voorbeeld-toelichting bij raadsbesluit tot verval met Omgevingswet strijdige bepalingen

Toelichting

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, wordt de Verordening op afvoer van hemelwater en grondwater van rechtswege onderdeel van het omgevingsplan. Artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder f, van de Invoeringswet Omgevingswet regelt dat voor de verordening en de op grond daarvan aangewezen gebieden.

In de verordening staan een aantal bepalingen die naar aard of inhoud geen onderdeel van het omgevingsplan moeten zijn. Dit raadsbesluit regelt dat deze bepalingen vervallen onmiddellijk voor dat moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024). Het deel van de verordening dat nog resteert is onmiddellijk daarna dus onderdeel van het omgevingsplan.

Het verval van de verschillende bepalingen is aanbevolen om een van de hieronder genoemde redenen.

Strijd met Omgevingswet of Omgevingsbesluit

Artikel 1, onderdeel a, van de verordening bevat een definitie van het begrip 'bouwwerk'. Dat begrip is ook in de Omgevingswet, Bijlage I, gedefinieerd. De definitie in de Omgevingswet geldt daardoor al voor het omgevingsplan en een afwijkende definitie zou daarmee in strijd zijn.

Artikel 2, eerste lid, van de verordening bepaalt dat de werkingsgebieden van de regels vastgesteld kunnen worden door het college. Deze bevoegdheid komt, na inwerkingtreding van de Omgevingswet toe aan de raad, die deze in een delegatiebesluit kan delegeren aan het college.

Artikel 2, zevende lid, van de verordening bevat een bepaling over de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bij de voorbereiding van een aanwijzingsbesluit voor een gebied. Omdat de aanwijzingsbesluiten een onderdeel zullen zijn van het omgevingsplan vergt het aanwijzen van een nieuw gebied een wijziging van het omgevingsplan, waarvoor de regels gelden van de Omgevingswet, onder meer de artikelen 2.8 en 16.30 van de Omgevingswet. Het zevende lid van artikel 2 zou daarmee in strijd kunnen zijn. Het is in elk geval een overbodige bepaling om op te nemen in het omgevingsplan nu de Omgevingswet hierin voorziet.

Artikel 3 van de verordening betreft een sanctiebepaling, waarvan de grondslag gelegen is in artikel 154 van de Gemeentewet. Op grond van artikel 2.1, tweede lid van het Omgevingsbesluit mag deze bepaling niet opgenomen worden in het omgevingsplan. Het handhaven van de bepalingen van het omgevingsplan gaat via de Omgevingswet.

Artikel 4 van de verordening betreft de bevoegdheid om toezichthouders aan te wijzen. Artikel 18.6 van de Omgevingswet attribueert deze bevoegdheid rechtstreeks aan het college. Artikel 4 van de verordening is daarmee in strijd.

Overige aanpassingen artikel 2

De aanpassingen van artikel 2, eerste lid, zijn beleidsneutraal en zijn nodig om het verbod het juiste werkingsgebied te geven.

De wijziging in artikel 2, tweede lid is nodig, omdat de Wet milieubeheer vervalt met ingang van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De overige wijzigingen verduidelijken dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

info@vng.nl

oktober 2023

vng.nl