

PELS RIJCKEN

Notitie

voor Vereniging van Nederlandse Gemeenten
van Pels Rijcken
datum 4 december 2025
inzake Advies inzake voorrangsregels
zaaknr 11024398

1 Adviesvraag

Om gemeenten te ondersteunen in de transitieperiode, ontwikkelt de VNG momenteel een ondersteuningsaanpak voor het transitiehoofdstuk van het omgevingsplan. Het gebruiken van tijdelijke hoofdstukken biedt gemeenten ruimte om stapsgewijs het integraal omgevingsplan op te bouwen en gebiedsontwikkelingen te faciliteren in een transitiehoofdstuk. Artikel 22.6 van de Omgevingswet bepaalt hoe het nieuwe deel van het omgevingsplan kan worden opgebouwd. Daarbij geldt dat de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan (zoals bedoeld in lid 1 van artikel 22.6 Ow) op een locatie alleen in hun geheel en gelijktijdig kunnen vervallen. Omdat de huidige techniek het niet mogelijk maakt om tijdelijke regels gedeeltelijk te laten vervallen, wordt in de praktijk gewerkt met voorrangsbepalingen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

De VNG ziet in het land verschillende manieren waarop gemeenten deze voorrangsconstructies toepassen. Dit roept vragen op over de juridische houdbaarheid van deze werkwijzen en over de bedoeling van de wetgever bij artikel 22.6 Omgevingswet. Gelet hierop hebben wij een advies opgesteld, waarin eerst wordt ingegaan op de bedoeling van de wetgever, gevolgd door een analyse over de juridische mogelijkheden om regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan deels buiten werking te stellen dan wel expliciet van toepassing te verklaren op andere of nieuwe locaties via voorrangsregels. Daarna wordt gewezen op de juridische risico's die zijn verbonden aan deze constructie. Het advies wordt afgesloten met enkele aanbevelingen voor gemeenten bij het juridisch correct toepassen van voorrangsregels bij het opbouwen van een transitiehoofdstuk.

2 **Bedoeling van artikel 22.6 van de Omgevingswet volgens de wetsgeschiedenis en toelichting bij dit artikel met betrekking tot het in één keer laten vervallen van regels uit het tijdelijke deel**

Artikel 22.6 van de Omgevingswet bepaalt het volgende:

Artikel 22.6 (vervanging tijdelijk deel omgevingsplan)

- 1 Bij de vaststelling van een omgevingsplan kunnen de voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in een besluit als bedoeld in artikel 4.6, eerste lid, onder a, b, c, g, h, i, j, k, l of m, van de Invoeringswet Omgevingswet alleen alle tegelijk komen te vervallen.
- 2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen waarin, in afwijking van het eerste lid, tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip de regels, bedoeld in het eerste lid, ook gedeeltelijk voor een locatie kunnen komen te vervallen.
- 3 Uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip zijn alle regels van het omgevingsplan opgenomen in het niet-tijdelijke deel van dat plan.

Uit dit artikel volgt samengevat dat op de regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan alleen allen tegelijkertijd kunnen komen te vervallen, behoudens voor de gevallen waarin hierop bij AMvB een uitzondering op is gemaakt. Tot op heden is een AMvB als bedoeld in artikel 22.6 lid 2 Omgevingswet niet vastgesteld en voor zover bij ons bekend is deze ook niet in voorbereiding.

De ratio achter artikel 22.6 Omgevingswet is dat voor een locatie niet een deel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan komt te vervallen en een ander deel van kracht blijft. Dit maken wij op uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.¹ Uit deze toelichting lijkt te volgen dat de wetgever met name heeft beoogd de rechtszekerheid te waarborgen. Voor burgers en bedrijven moet immers duidelijk zijn welke regels op een bepaalde locatie gelden. Door 'versnippering' van regels in verschillende plan(del)en waarbij onduidelijk is hoe die delen zich tot elkaar verhouden, ontstaat voor burgers en bedrijven een te rechtsonzekere situatie. Artikel 22.6 Omgevingswet lijkt die situatie te willen voorkomen.

3 **Juridische mogelijkheden om regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan deels buiten werking te stellen, dan wel expliciet van toepassing te verklaren op andere of nieuwe locaties, via voorrangsregels**

Wij concluderen dat het werken met voorrangsregels niet per definitie in strijd is met artikel 22.6 van de Omgevingswet en de bedoeling van de wetgever bij dat artikel. Wij maken dit onder meer op uit de wetsgeschiedenis, zoals hiervoor beschreven, alsmede de systematiek van de Bruidsschat. Daarbij heeft de Minister in een besluit van 10 juli

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 328-329.

2023 geschreven dat weliswaar artikel 22.6, eerste lid, van de Omgevingswet in de weg staat aan het bij besluit laten vervallen van een deel van de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan, maar dat het wél mogelijk is om in het nieuwe deel van het omgevingsplan te werken met voorrangsregels.²

Wij kunnen deze uitleg van de Minister goed volgen. Hoewel gesteld kan worden dat bij het werken met voorrangsregels ook twee regimes tegelijkertijd moeten worden geraadpleegd, ziet artikel 22.6 lid 1 Omgevingswet specifiek op het gedeeltelijk 'vervallen' van regels. Regels in het tijdelijke deel vervallen onzes inziens niet van rechtswege door vaststelling van regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het vaststellen van regels in het nieuwe deel zonder expliciet regels uit het tijdelijk deel te laten vallen, in combinatie met gebruik van voorrangsregels, achten wij daarom in de basis niet in strijd met artikel 22.6 lid 1 van de Omgevingswet.

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) lijkt deze conclusie te onderschrijven. Wij verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling over het besluit tot eerste wijziging van het omgevingsplan van Amsterdam (AbRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1928), waarin de Afdeling ten aanzien van de systematiek van het omgevingsplan impliciet lijkt te onderkennen dat dit werkt zoals de in deze uitspraak betrokken gemeente had beoogd.³

4 Juridische risico's bij het opnemen van bovengenoemde voorrangsregels

Wij denken dat de juridische risico's bij gebruik van voorrangsregels met name gekoppeld zijn aan het rechtszekerheidsbeginsel. Van belang is dat voor derden duidelijk is welke regels op een bepaalde locatie gelden. Door het gebruik van voorrangsregels dienen meerdere plannen (tijdelijk deel en het nieuwe deel) naast elkaar te worden geraadpleegd en daarom moet evident zijn welke regels uit welk plandeel gelden. Die rechtszekerheid is niet alleen van belang voor derden (burgers en bedrijven), maar ook voor gemeenten zelf in het kader van toezicht en handhaving. Zij moeten immers ook evident kunnen zien welke regels gelden zodat daarop gehandhaafd kan worden. Wij verwachten dat rechtsonzekere voorrangsbepalingen voor vernietiging in aanmerking komen bij de bestuursrechter. Het voorkomen van dergelijke onduidelijkheid en onzekerheid is immers ook een belangrijke reden geweest waarom artikel 22.6 in de Omgevingswet is opgenomen. Wij geven daarbij een aantal uitgangspunten mee.

Het werken met een 'generieke' voorrangsbeeping lijkt ons niet *per definitie* rechtsonzeker, maar zal dat in veel gevallen wel zijn. Bij een generieke voorrangsbeeping valt te denken aan een voorrangsbeeping waaruit in algemene zin

² Besluit van 10 juli 2023 tot vaststelling van een aantal tijdstippen waarvan in de Omgevingswet en daarmee verband houdende wet- en regelgeving is aangegeven dat deze bij koninklijk besluit worden bepaald en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.8, onderdeel B, van de Invoeringswet Omgevingswet. Zie: *Stb.* 2023, 267.

³ AbRvS 20 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1928, r.o. 5.

volgt dat de regels uit het tijdelijk deel niet van toepassing zijn “voor zover er strijdigheid bestaat” tussen die regels en de regels uit het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dergelijke generieke voorrangsbepalingen zullen al snel rechtsonzeker zijn, met name wanneer het nieuwe deel van het omgevingsplan een veelheid aan onderwerpen regelt die ook al in het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden gereguleerd. Voor derden die het omgevingsplan raadplegen – maar ook ambtenaren van de gemeente die vergunningen verlenen, toezicht houden of handhaven – zal het in die gevallen zeer lastig zijn of, en zo ja tot in hoeverre, sprake is van een strijdigheid tussen normen.

Onzes inziens zouden algemene voorrangsregels slechts beperkt moeten zijn tot de situatie waarin evident is op welke punten het nieuwe deel van het omgevingsplan strijdig kan zijn met het tijdelijk deel van het omgevingsplan. In gevallen waarin die strijdigheid niet evident is, bijvoorbeeld omdat het nieuwe deel een veelheid aan onderwerpen of normeringen aanpast waarbij voor een derde niet op voorhand duidelijk is hoe die onderwerpen of normeringen zich verhouden tot de onderliggende regels in het tijdelijk deel, achten wij het risico aanwezig dat de bestuursrechter het hanteren van algemene voorrangsregels in strijd met de rechtszekerheid zal achten. Wij raden het gebruik van algemene voorrangsregels bovendien af, omdat op voorhand een beter alternatief voorhanden lijkt dat minder rechtsonzeker is. Immers kan ook gekozen worden voor een voorrangsregel met concrete verwijzingen naar artikelen of paragrafen uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

Daarnaast is een *afzonderlijke* voorrangsregel (in een apart artikel) wat ons betreft niet altijd nodig. In veel gevallen zal de voorrangssystematiek ook verwerkt kunnen worden in de nieuwe norm. Die werkwijze heeft wat ons betreft de voorkeur, omdat daarmee direct duidelijk is hoe het artikel in het nieuwe deel zich verhoudt tot het tijdelijke deel. De vraag kan anders immers rijzen of het losstaande artikel nog meer beoogt te regelen dan de artikelen waarin de voorrangssystematiek al is verdisconteerd.

Naar ons idee kunnen voorrangsregels zowel regels uit het tijdelijk deel buiten werking stellen als regels uit het tijdelijk deel expliciet van toepassing verklaren. In algemene zin volgt uit de wet, parlementaire geschiedenis of de (schaarse) jurisprudentie namelijk niet dat slechts één voorrangsregelvariant mogelijk is. Bij het werken met een voorrangsregel die regels uit het tijdelijk deel expliciet *van toepassing* verklaart, zien wij overigens wel een aandachtspunt: een belangrijk deel van bestemmingsplanregels die nu onderdeel zijn geworden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, staat niet op zichzelf maar is gekoppeld aan afbakeningen en aanduidingen die volgen uit de verbeelding van het bestemmingsplan. In de praktijk komt het voor dat een gemeente beoogt in het nieuwe deel van het omgevingsplan een gebied aan te wijzen waar regels van toepassing worden verklaard die voorheen op een andere locatie en bestemming golden. Wij denken dat in een dergelijk geval

het juridisch niet sluitend is om in het nieuwe deel slechts te bepalen dat in werkingsgebied X de artikelen die zien op die andere locatie c.q. bestemming van toepassing zijn.

Wij denken op voorhand dat om juridisch deugdelijk te kunnen 'schuiven' met bestemmingen op basis van voorrangsregels, de voorrangsregels al snel zodanig complex zullen worden dat rechtsonzekerheid op de loer ligt. Wij raden om die reden het schuiven met bestemmingen op basis van voorrangsregels af. Nog los van deze problematiek die zich bij het 'verschuiven' van bestemmingen voordoet, lijkt het schuiven met bestemmingen op basis van voorrangsregels ons bij gebiedsontwikkelingen hoe dan ook niet geschikt. Voor de meeste gebiedsontwikkelingen zijn dusdanig complexe regels nodig (denk aan specifieke bouwvlakken, aanduidingen, et cetera), dat wij voorzien dat enkel het van toepassing verklaren van regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan niet voldoende zal zijn om een passend kader te bieden voor die gebiedsontwikkeling. Daarvoor zullen dusdanig toegespitste bepalingen noodzakelijk zijn (die ook weer samenhang hebben met functies op naastgelegen gronden/bestemmingen), dat voorrangsregels op zichzelf onvoldoende zijn. Op voorhand lijkt het hanteren van voorrangsregels in combinatie met dergelijke specifieke bepalingen in het nieuwe deel voor gebiedsontwikkelingen ons rechtsonzeker. Voor een initiatiefnemer of derde – maar ook voor de gemeente zelf – zal het immers zeer lastig zijn te achterhalen wat nu precies op welke plek geldt.

Voor losse percelen waarin in het nieuwe deel wijzigingen worden aangebracht in het omgevingsplan ten opzichte van het tijdelijk deel, lijkt het werken met omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) meer voor de hand te liggen. Hoe meer voorrangsbepalingen in het omgevingsplan terecht komen, hoe ingewikkelder het voor een derde zal zijn om te achterhalen welke regels waar gelden. Voor losse percelen lijkt het werken met BOPA's daarom overzichtelijker. Deze kunnen vervolgens na de transitiefase worden verwerkt in het 'volwaardige' omgevingsplan zonder tijdelijk deel, zodat in dat geval geen voorrangsregels meer nodig zijn.

Het werken met voorrangsregels waaruit evident volgt hoe regels in het nieuwe deel zich verhouden tot het tijdelijk deel is ook van belang voor het kunnen uitvoeren van toezichts- en handhavingstaken door de gemeente zelf alsook vergunningverlening. Immers zal ook voor de toezichthouders en handhavers bij algemene voorrangsbeeping sneller onduidelijk zijn of sprake is van een overtreding en dus of gehandhaafd kan/moet worden dan wel hoe een aanvraag om een omgevingsplanactiviteit moet worden getoetst. Ook gelet daarop ligt het voor de hand om concreet de regels aan te wijzen uit het tijdelijk deel waarop het nieuwe deel voorrang heeft.

5 Aanbevelingen voor gemeenten bij het juridisch correct toepassen van voorrangsregels bij het opbouwen van een transitiehoofdstuk

Wij geven gelet op het voorgaande de volgende aanbevelingen bij het gebruik van voorrangsregels:

- Wij adviseren om zo min mogelijk te werken met 'generieke voorrangsbepalingen', omdat daarmee in veel gevallen onduidelijk zal zijn hoe de regels in het nieuwe deel zich verhouden tot het tijdelijke deel en welke regels dus in het concrete geval gelden.
- Wij adviseren om in voorrangsregels concreet aan te wijzen van welke artikel(led)en in het tijdelijk deel wordt afgeweken, zodat in ieder geval geen onduidelijkheid bestaat welke regels van het tijdelijk deel niet meer gelden.
- Wij adviseren daarnaast om zo min mogelijk te werken met afzonderlijke voorrangsartikelen in aparte artikelen. De voorrangssystematiek kan rechtstreeks volgen uit de artikelen in het nieuwe deel waarin de wijziging is opgenomen. Op die manier wordt direct duidelijk hoe iedere nieuwe regel zich verhoudt tot het tijdelijk deel. Dat komt de rechtszekerheid – en daarmee de juridische houdbaarheid van voorrangsbepalingen – ten goede.
- Voor losse percelen waarvoor andere regels moeten gelden ten opzichte van het tijdelijk deel, lijkt voor de hand te liggen om zoveel mogelijk met omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten te werken. Dit voorkomt een veelheid van voorrangsregelingen in het nieuwe deel. Na de transitiefase kunnen deze vergunningen worden verwerkt in het omgevingsplan waarin geen tijdelijk deel meer is opgenomen (en dus ook geen voorrangsregels meer nodig zijn). Wij adviseren om niet op basis van voorrangsregels met bestemmingen te schuiven.