

Advies

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 heeft u ons de volgende adviesvragen gesteld:

1. Wat is, volgens de wetsgeschiedenis en toelichting, de bedoeling van artikel 22.6 Omgevingswet met betrekking tot het in één keer laten vervallen van regels uit het tijdelijke deel?
2. Is het juridisch toegestaan om in het nieuwe deel van het omgevingsplan:
 - a. regels uit het tijdelijke deel (bestemmingsplan) deels buiten werking te stellen via voorrangsregels?
 - b. regels uit het tijdelijke deel (bestemmingsplan) expliciet van toepassing te verklaren op andere of nieuwe locaties?
3. Zijn er juridische risico's verbonden aan het opnemen van voorrangsregels?
Denk aan risico's voor:

- de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven;
 - de handhaafbaarheid van het omgevingsplan;
 - de kans op vernietiging door de bestuursrechter.
4. Welke andere voorbeelden van juridisch houdbare voorrangsconstructies zijn bekend of aan te bevelen voor gemeenten?
 5. Welke aanbevelingen kunt u geven voor het ondersteunen van gemeenten bij het juridisch correct toepassen van voorrangsregels bij het opbouwen van het transitiehoofdstuk?

In paragraaf 2 van dit advies geven wij antwoord op bovenstaande vragen. In paragraaf 3 geven wij daarop een uitgebreide toelichting.

2 Advies

Vraag 1: Wat is, volgens de wetsgeschiedenis en toelichting, de bedoeling van artikel 22.6 Omgevingswet met betrekking tot het in één keer laten vervallen van regels uit het tijdelijke deel?

- De bedoeling van artikel 22.6 Omgevingswet lijkt er met name in te zijn gelegen dat de rechtszekerheid voldoende is geborgd. De wetgever heeft willen voorkomen dat op één plek meerdere regels tegelijkertijd gelden zonder dat duidelijk is hoe die regels zich tot elkaar verhouden.

Vraag 2: Is het juridisch toegestaan om in het nieuwe deel van het omgevingsplan:

- regels uit het tijdelijke deel (bestemmingsplan) deels buiten werking te stellen via voorrangsregels?**
- regels uit het tijdelijke deel (bestemmingsplan) expliciet van toepassing te verklaren op andere of nieuwe locaties?**

- 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 vervallen, in combinatie met gebruik van voorrangsregels, achten wij daarom in de basis niet in strijd met artikel 22.6 lid 1 van de Omgevingswet.

Vraag 3: Zijn er juridische risico's verbonden aan het opnemen van voorrangsregels? Denk aan risico's voor:

- de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven;
- de handhaafbaarheid van het omgevingsplan;
- de kans op vernietiging door de bestuursrechter.

- 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.

Vraag 4: Welke andere voorbeelden van juridisch houdbare voorrangsconstructies zijn bekend of aan te bevelen voor gemeenten?

- Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar de voorrangssystematiek die door de Afdeling is geaccordeerd in de uitspraak van 30 april 2025. Daarbij ging het om een voorrangsregel waarin expliciet werd bepaald dat een specifiek aangewezen artikel in het nieuwe deel van het omgevingsplan voorging op een specifiek aangewezen artikel in het oude deel.

Vraag 5: Welke aanbevelingen kunt u geven voor het ondersteunen van gemeenten bij het juridisch correct toepassen van voorrangsregels bij het opbouwen van het transitiehoofdstuk?

- 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.

3 Toelichting

3.1 Artikel 22.6 Omgevingswet

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. Zie in dit kader de volgende passage uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, waarbij door ons onderstreping is aangebracht op de meest relevante delen:

"Dit artikel heeft betrekking op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet. Gedurende de overgangsfase kan er op verschillende manieren worden toegewerkt naar het eindbeeld van een volledig en samenhangend omgevingsplan. Dit is in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven. Gemeenten hebben de vrijheid om te kiezen om voor delen of locaties het omgevingsplan in overeen stemming te brengen met de nieuwe eisen of door dat te doen aan de hand van diverse thema's waarover regels zijn opgenomen in verordeningen (zoals de regels over het kappen van bomen) of in de bruidsschat. In de overgangsfase is er sprake van een mix van oude en nieuwe regels. Voor burgers en bedrijven maakt dat geen verschil. Via een viewer zal digitaal ontsloten worden welke regels er op welke locatie gelden. Op een locatie kunnen dat dus zowel nieuw vastgestelde regels zijn, als de regels die bij aanvang op grond van artikel 4.6 van

dit wetsvoorstel deel uitmaakten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan en onderdeel waren van bijvoorbeeld een voormalig bestemmingsplan of een beheersverordening. Er is geen verschil in de mate van verbindendheid of andere rechtsgevolgen. Zoals in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is beschreven, bestaat het omgevingsplan zoals dat vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet in een gemeente geldt, uit twee bestanddelen. In de eerste plaats betreft dat het tijdelijk deel van het omgevingsplan, als bedoeld in het voorgestelde artikel 22.1 van de Omgevingswet. Daarvan maken de in artikel 4.6, eerste lid, van dit wetsvoorstel opgesomde besluiten deel uit, evenals het tijdelijke deel van de bruidsschat. Het tweede deel wordt gevormd door het nieuwe deel van het omgevingsplan, waarvan in aanvang alleen de niet-tijdelijke regels van de bruidsschat deel uitmaken. Zodra het omgevingsplan in werking is getreden, kunnen gemeenten hun regels over de fysieke leefomgeving uit verordeningen (al dan niet aangepast aan gewijzigde beleidsinzichten en afgestemd op locaties) toevoegen aan het omgevingsplan. Het betreft hier regels met een ander motief dan de regels die al bij aanvang op grond van artikel 4.6 van dit wetsvoorstel deel uitmaakten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Verordeningen kunnen op deze manier geheel of gedeeltelijk en per onderwerp of per locatie worden overgeheveld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, zonder dat er conflicten ontstaan met de regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan dat bestaat uit de in artikel 4.6 genoemde ruimtelijke instrumenten. Om ervoor te zorgen dat er bij ontwikkelingen in de overgangsfase helder is welke regels van toepassing zijn, ligt het in de rede dat bij elk besluit tot vaststelling van het omgevingsplan wordt aangegeven welke regels uit de lokale verordening komen te vervallen. Zo zal bij het per locatie overhevelen van regels uit een verordening, aangegeven moeten worden voor welke locaties de verordening vervalt of welke regels uit die verordening voor de betrokken locatie vervallen. Duidelijk moet zijn op welke locaties de verordening vooralsnog wel van toepassing blijft. De regels uit de ruimtelijke instrumenten die bij aanvang op grond van artikel 4.6 deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan kunnen alleen per locatie in zijn geheel (al dan niet aangepast aan nieuwe beleidsinzichten) worden overgeheveld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Als wijzigingen in deze regels moeten worden aangebracht, zullen dus alle regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan voor de desbetreffende locatie moeten worden meegenomen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Ook bij deze wijzigingen zal het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan, aangeven voor welke locatie het tijdelijke deel van het omgevingsplan (regels en verbeelding) komt te vervallen. Het is dus niet mogelijk dat thema's die zijn opgenomen in een bestemmingsplan (bijvoorbeeld de dubbelbestemming archeologisch waardevol gebied) themagewijs worden overgeheveld van het tijdelijk deel van het omgevingsplan naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, zonder dat de zogenaamde primaire bestemmingen van deze gronden en de overige bij deze locaties behorende regels ook mee over gaan naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Wanneer dat wel zou gebeuren zou dat tot gevolg hebben dat voor een locatie een deel van het bestemmingsplan komt te vervallen

en een ander deel van het bestemmingsplan van kracht blijft. Dat is niet de bedoeling. Voor besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan gelden uiteraard de nieuwe regels van de Omgevingswet. Op grond van artikel 22.4 kunnen gedurende de overgangsfase echter ook nog regels over de fysieke leefomgeving in autonome verordeningen zijn opgenomen. Om helder te maken dat bij een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan waarbij voor locatie het «oude» ruimtelijke instrument in het tijdelijk deel van het omgevingsplan wordt vervangen (bijvoorbeeld als een omgevingsplan wordt vastgesteld dat gericht is op het mogelijk maken van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling) niet direct alle regels die zich gedurende de overgangsfase in andere verordeningen bevinden, moeten worden ingepast, is in artikel 22.6 expliciet bepaald dat bij de vaststelling de regels in verordeningen niet direct in het omgevingsplan voor de betrokken locatie hoeven te worden opgenomen. Zo kunnen bijvoorbeeld regels over ligplaatsen voor woonschepen tijdelijk nog in een gemeentelijke verordening blijven staan, hoewel zij behoren tot de regels over de toedeling van functies aan locaties die een gemeente op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet in het omgevingsplan moet opnemen. Bij het vaststellen van de regels over bijvoorbeeld geluid houdt de gemeente rekening met de regels die nog bij verordening zijn gesteld. Zonder deze bepaling zou in de overgangsfase de inpassing van nieuwe ontwikkelingen extra belast worden en onevenredig hoge (administratieve en bestuurlijke) lasten met zich brengen.”¹

De wetgever lijkt gelet op bovenstaande toelichting met artikel 22.6 met name te hebben 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.

3.2 Mogelijkheid gebruik van 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 (waarbij wij wel wijzen op de kanttekeningen die wij plaatsen in paragraaf 3.3 van dit advies). Wij maken dit onder meer op uit de wetsgeschiedenis alsmede de systematiek van de Bruidsschat. Daartoe geldt het volgende.

Over de mogelijkheid van het werken met voorrangsregels in het kader van artikel 22.6 van de Omgevingswet schrijft de Minister in een besluit van 10 juli 2023² het volgende:

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

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.

“Waar het gaat om de toepassing van artikel 22.6, eerste lid, van de Omgevingswet wordt benadrukt dat de bepaling alleen in de weg staat aan het bij besluit laten vervallen van een deel van de regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Met andere woorden: het uit een regeling verwijderen van regels, zodat deze geen deel meer uitmaken van de regeling. De IMRO-software staat hieraan in de weg. Wel is het mogelijk om in het nieuwe deel van het omgevingsplan te werken met zogenoemde voorrangsregels. Zo kunnen regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan worden vastgesteld waarmee (bijvoorbeeld voor een specifieke locatie) in afwijking van de regels uit het tijdelijke deel, nieuwe bouw- of gebruiksmogelijkheden worden geboden. Ook kunnen bouw- en gebruiksmogelijkheden die op grond van regels in het bestaande deel zijn toegestaan, aan nadere regels worden onderworpen of zelfs worden verboden. Met dergelijke juridische oplossingen kunnen nieuwe of afwijkende bouw- en gebruiksmogelijkheden worden geboden of toegelaten bouw- en gebruiksmogelijkheden worden ingeperkt. De regels in het tijdelijke deel komen in deze constructie niet te vervallen, worden evenmin geschrapt of verwijderd en blijven ook gewoon raadpleegbaar.”³

In deze passage is door de Minister toegelicht dat artikel 22.6, eerste lid, van de Omgevingswet niet aan het gebruik van voorrangsregels in de weg staat.

Wij kunnen deze uitleg van de Minister goed volgen. Het opnemen van regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan leidt er onzes inziens namelijk niet *van rechtswege* toe dat de regels in het tijdelijk deel die gelden op diezelfde locatie komen te vervallen. Daartoe lijkt noodzakelijk dat in het wijzigingsbesluit expliciet wordt bepaald dat de onderliggende regels uit het tijdelijk deel komen te vervallen. Een andere conclusie volgt in ieder geval niet expliciet uit de tekst van de wet of de parlementaire geschiedenis.

Ook in geval van aansluiting bij de letterlijke tekst van artikel 22.6, eerste lid, van de Omgevingswet, is de conclusie dat voorrangsregels in beginsel niet in strijd zijn met artikel 22.6 van de Omgevingswet. De Afdeling hanteert in beginsel het uitgangspunt dat indien de tekst van de wet voldoende concreet en duidelijk is, niet wordt toegekomen aan de geschiedenis van de totstandkoming van de bepaling.

Zie bijv. AbRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9590, r.o. 2.6.

Wij vinden op voorhand het uitgangspunt verdedigbaar dat de tekst van de wet voldoende concreet en duidelijk is en dat bij een letterlijke lezing daarvan, “vervallen” betekent dat in een wijzigingsbesluit expliciet bepaald moet worden dat regels uit het

³ Stb. 2023, 267, p. 4.

tijdelijk deel vervallen. In dat geval is bij gebruik van voorrangregels geen sprake van vervallen.

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 over de systematiek van het omgevingsplan het volgende opmerkt (r.o. 5):

"Voor ruimtelijke regels die direct overal zijn gaan gelden, zal het in veel gevallen voorkomen dat een nog geldend ruimtelijk besluit, zoals een bestemmingsplan, regels over hetzelfde onderwerp bevat. Op onderdelen kunnen die regels innerlijk tegenstrijdig aan elkaar zijn. In verschillende artikelen in het omgevingsplan wordt om die reden gerefereerd aan het begrip 'ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan'. Hiermee wordt bedoeld op de ruimtelijke besluiten, zoals geldende bestemmingsplannen, die deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Deze besluiten blijven deel uitmaken van het tijdelijke deel totdat ze met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan door nieuwe regels zijn vervangen. Dat vervangen zal gebiedsgewijs gebeuren. Om in het nieuwe deel van het omgevingsplan inzicht te geven in waar nog een ruimtelijk besluit geldt, wordt gewerkt met de aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel nog niet vervallen'. De geografische begrenzing van die aanduiding maakt binnen het nieuwe deel van het omgevingsplan zichtbaar waar een ruimtelijk besluit nog niet is komen te vervallen. Voor sommige regels of onderdelen van het nieuwe deel van het omgevingsplan geldt dat is bepaald dat die toch niet gelden waar nog een ruimtelijk besluit van toepassing is. Voor andere regels of onderdelen geldt dat zowel het oude als nieuwe deel van toepassing is. In dat geval is van belang dat bepaald wordt welke van de twee voorrang heeft. Dat gebeurt met een voorrangsbepaling. Er zijn ook regels en regelonderdelen waarvan is bepaald dat de daarin opgenomen regels uitsluitend gelden ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijk plan tijdelijk deel vervallen'. Dat geldt bijvoorbeeld voor geheel hoofdstuk 7 waarin regels zijn opgenomen over het aanleggen van wijzigingen van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg, aldus paragraaf 6.3 van de algemene toelichting en de toelichting bij het besluit tot wijziging zelf."

De Afdeling leidt deze rechtsoverweging in door te overwegen dat dit onder meer uit de toelichting op het omgevingsplan en het wijzigingsbesluit volgt, maar wij zien deze letterlijke tekst als zodanig niet in de toelichting terug. Bovenstaande overweging lijkt daarmee in grote mate ook de interpretatie van de Afdeling van de systematiek van het plan te zijn. De Afdeling lijkt daarmee impliciet te onderkennen dat de systematiek van het Amsterdamse omgevingsplan – inclusief voorrangssystematiek – werkt zoals door de gemeente beoogd.

Uit de Bruidsschat volgt tevens dat voorrangsregels een plaats kunnen hebben in het omgevingsplan. Artikel 22.1 van de Bruidsschat is een voorbeeld van een voorrangsregel waarmee nieuwe (bruidsschat)regels voor een locatie te introduceren zonder alle bestaande regels voor die locatie te laten vervallen.⁴ Zie hieronder de tekst van dit artikel:

Artikel 22.1 Voorrangsbe­paling

1. *De regels in Afdeling 22.2, met uitzondering van Subparagraaf 22.2.7.3, en Afdeling 22.3 zijn niet van toepassing voor zover die regels in strijd zijn met regels in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet.*
2. *De regels in Afdeling 22.3 zijn niet van toepassing op een milieubelastende activiteit die als vergunningplichtig is aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover voorschriften zijn verbonden aan:*
 - a. *een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijke omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit;*
 - b. *een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die is aangevraagd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en na de inwerkingtreding van die wet onherroepelijk wordt.*

Met andere woorden: er is reeds van rechtswege een voorrangsregel in elk omgevingsplan opgenomen. Dit pleit voor het standpunt dat de wetgever het kennelijk mogelijk heeft geacht om met voorrangsregels te werken.

- N.B. Dat conflicterende regels over eenzelfde onderwerp tegelijkertijd kunnen bestaan is overigens ook niet eigen aan het omgevingsplan. Voor wettelijke normen die in een specifiek geval conflicteren worden immers algemene ongeschreven voorrangsregels gehanteerd, zoals de regel dat een hogere regel voorrang heeft op een lagere regel (*lex superior*) en dat speciaal recht voorgaat op algemeen recht (*lex specialis*). Dit betekent ook niet per definitie dat de ondergeschikte regel komt te vervallen. In dit verband kan ook worden gewezen op de systematiek van dubbelbestemmingen in bestemmingsplannen waar eveneens een voorrangsregeling geldt bij conflicterende planregels. Daarmee is de figuur van voorrangsregels binnen het (ruimtelijk) bestuursrecht niet ongewoon.

Het werken met voorrangsregels is naar ons idee overigens ook niet per definitie in strijd met de bedoeling van de wetgever zoals verwoord in de memorie van toelichting bij artikel 22.6 van de Omgevingswet. Zoals eerder toegelicht, lijkt artikel 22.6 van de Omgevingswet met name te zijn ingegeven vanuit rechtszekerheidsperspectief: onwenselijk is dat twee regels voor dezelfde locatie naast elkaar bestaan terwijl

⁴ K.J. de graaf in *T&C bij artikel 22.6 Ow*.

onduidelijk is welke van de twee in een concreet geval geldt. Die rechtsonzekerheid hoeft zich bij toepassing van een voorrangssystematiek niet voor te doen, indien daaruit helder wordt welke van de twee regels in een concreet geval geldt. Dit juridische uitgangspunt laat overigens onverlet dat wij wel voorzien dat die onzekerheid zich in de *praktijk* wel degelijk kan voordoen, afhankelijk van de wijze waarop gemeenten voorrangsregels uitwerken. Een veelheid aan voorrangsregels kan naar ons idee bijvoorbeeld tot rechtsonzekerheid leiden, maar dat betekent niet dat voorrangsregels in algemene zin rechtsonzeker (en dus in strijd met de bedoeling van de wetgever) zijn.

3.3 *Jurisprudentie inzake voorrangsregels*

Zoals uit het voorgaande volgt, achten wij in de basis het gebruik van voorrangsregels niet in strijd met de Omgevingswet. Eventuele juridische risico's bij het gebruik van voorrangsregels kunnen wel bestaan, afhankelijk van de specifieke invulling van de voorrangssystematiek in een concreet geval. Op dit moment zijn er weinig concrete voorbeelden in de jurisprudentie waaruit de juridische begrenzing van de voorrangssystematiek helder wordt. Op het moment van schrijven zijn er door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State twee uitspraken gewezen over wijzigingsbesluiten waarin voorrangsregels aan de orde waren.

In de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5222 (Aalsmeer) stond een TAM-omgevingsplan centraal waarin een planregel uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan (een bestemmingsplan dat onder oud recht was vastgesteld) met daarin een abusievelijk opgenomen normering werd gerepareerd door een planregel in het nieuwe deel van het omgevingsplan op te nemen met de juiste normering. Met een voorrangsregel is bepaald dat dit artikel in het nieuwe deel voorgaat op het artikel uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan. De Afdeling laat zich niet expliciet uit over de rechtmatigheid van de voorrangsregel als zodanig. Uit de uitspraak volgt overigens ook niet dat appellant de voorrangsregel aanvalt.

De uitspraak van de Afdeling van 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1928 (Amsterdam) zag op een wijzigingsbesluit waarmee het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam voor het eerst werd gewijzigd. Met het wijzigingsbesluit wordt onder meer voorzien in het integraal voor de gehele gemeente verplaatsen van een groot aantal regels, al dan niet inhoudelijk gewijzigd, uit de bruidsschat naar andere hoofdstukken van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Verder wordt met het besluit tot wijziging voorzien in de opname van een groot aantal ruimtelijke regels in het nieuwe deel. De regels in het tijdelijk deel vervallen daarbij niet en er wordt gebruik gemaakt van voorrangsregels. Anders dan in de uitspraak over het omgevingsplan van Aalsmeer, wordt in deze zaak de voorrangsregel wel rechtstreeks bestreden door appellant. Appellant stelt in beroep expliciet dat onduidelijk is wat deze

voorrangsregels precies inhouden. Dat is in wezen een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel. De Afdeling merkt daarover in rechtsoverweging 7.2 op:

"De Afdeling stelt vast dat er ook regels in het omgevingsplan zijn opgenomen die al wel gelden voor de panden van [appellant], zoals artikel 3.7. In artikel 3.6, eerste lid, is echter een zogenoemde voorrangsbepaling opgenomen. Die houdt in dat als in de planregels van de ter plaatse van de panden van [appellant] geldende bestemmingsplannen een verwijzing naar gemeentelijke parkeernormen is opgenomen en die parkeernormen zouden afwijken van de in artikel 3.7, eerste lid, genoemde normen, artikel 3.7 van de regels van het omgevingsplan buiten toepassing blijft. In dat geval blijven de parkeernormen gelden waarin de planregels van die bestemmingsplannen naar wordt verwezen. Pas als de aanduiding "ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen" wordt geschrapt ter plaatse van zijn panden, zal artikel 3.7 en dus ook de daarin genoemde normen van toepassing worden. Het verwijderen van deze aanduiding is echter alleen mogelijk met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Als de raad in de toekomst een dergelijk besluit tot wijziging zou vaststellen, dan kan [appellant] - mocht hij het daarmee niet eens zijn - daartegen beroep instellen bij de Afdeling. Overigens is artikel 3.7 wel gewoon van toepassing als in een geldend bestemmingsplan in zoverre niets (afwijkends) is geregeld over parkeren. [appellant] heeft echter niet geconcretiseerd dat hij in dat geval zou worden beperkt in de gebruiksmogelijkheden van zijn panden."

In deze uitspraak werd de voorrangsregel dan ook in stand gelaten door de Afdeling. Indien de Afdeling de voorrangssystematiek onrechtmatig had gevonden, menen wij dat de Afdeling gelet op de beroepsgrond van appellant een aangrijpingspunt had kunnen zien om daar een overweging aan te wijden. Gelet op het feit dat de Afdeling dat niet doet – in combinatie met de uitleg die de Afdeling, zoals eerder toegelicht, geeft aan de systematiek van het omgevingsplan en daarbij ook de voorrangssystematiek bespreekt – concluderen wij dat de Afdeling impliciet deze voorrangssystematiek accordeert. Ook de concrete variant van de voorrangsregel in het Amsterdamse plan wordt door de Afdeling voldoende rechtszeker geacht.

3.4 Juridische risico's bij gebruik voorrangsregels

Wij denken dat met name het rechtszekerheidsbeginsel een belangrijk aspect is bij de vraag of een concrete voorrangsregel rechtmatig is. Indien op basis van de gekozen voorrangssystematiek onduidelijk is welke regels uit het tijdelijke en nieuwe deel van het omgevingsplan gelden en wanneer die gelden, is de kans groot dat – mocht hierover geprocedeerd worden – de bestuursrechter de betreffende voorrangsregel vernietigt. 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' voorrangsbepaling lijkt ons niet *per definitie* rechtsonzeker, maar zal dat in veel gevallen wel zijn. Bij een generieke voorrangsbepaling valt te denken aan een voorrangsbepaling waaruit in algemene zin 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. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als de regels in het oude en nieuwe deel inhoudelijk overeenkomen, behoudens een daarin opgenomen norm of waarde (zoals een bouwhoogte). Indien de enkele wijziging is dat in het nieuwe deel van het plan een bouwhoogte van 5 meter en in het tijdelijk deel een bouwhoogte van 4 meter geldt, dan is op basis van een algemene voorrangsregel evident dat de bouwhoogte van 5 meter geldt.

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. Die werkwijze werd bijvoorbeeld gehanteerd in het wijzigingsbesluit voor het omgevingsplan van Amsterdam, zoals eerder toegelicht, en die werkwijze werd in dat concrete geval geaccordeerd door de Afdeling.

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. Ter illustratie:

Stel: in artikel X van een bestemmingsplan als onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan zijn in de bestemmingsomschrijving gebruiksmogelijkheden opgenomen binnen de bestemming 'Wonen'. De gemeente wil één van die gebruiksmogelijkheden verbieden door het wijzigen van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Hiervoor zou ervoor gekozen kunnen worden om éérs een aparte voorrangsregel op te nemen, maar in het artikel waarin het specifieke gebruik in het nieuwe deel wordt verboden kan ook de voorrang worden geregeld zonder apart voorrangsartikel. Bijvoorbeeld door daarin te bepalen: "in afwijking van artikel X van [het bestemmingsplan in het tijdelijk deel] is het verboden om gronden of bouwwerken te gebruiken ten behoeve van [verboden gebruik]".

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. Wat wij in de praktijk hebben gezien, is dat gemeenten soms in het nieuwe deel van het omgevingsplan een gebied aanwijzen 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.

Ter illustratie:

- Stel dat in het voormalige bestemmingsplan op locatie X de bestemming "Agrarisch" gold en op locatie Y de bestemming "Wonen".
- In het nieuwe deel van het omgevingsplan wordt vervolgens een werkingsgebied aangewezen dat overeenkomt met de voormalige bestemming "Agrarisch", en daarbij wordt bepaald dat binnen dat nieuwe werkingsgebied de regels uit het voormalig bestemmingsplan die golden voor de bestemming "Wonen" van toepassing worden verklaard.

- Die enkele verwijzing levert naar ons idee niet op dat daarmee alle regels uit die voormalige woonbestemming gelden binnen het nieuwe werkingsgebied. In veel regels wordt immers gewerkt met een verwijzing naar de begrenzing van de bestemming of specifieke (functie- en bouw)aanduidingen, die volgen uit de verbeelding.
- Wij wijzen bijvoorbeeld op de volgende (niet limitatieve) aandachtspunten:
 - o In het artikel(lid) waarin de gebruiksmogelijkheden binnen de bestemming worden opgesomd, bepaalt de aanhef over het algemeen “*De voor [naam van de bestemming] aangewezen gronden zijn bestemd voor: [...]*”. De aanwijzing van de bestemming geschiedt op basis van de verbeelding, die niet ‘meegaat’ enkel op basis van een verwijzing naar dit artikel in een voorrangsregel. Hiervoor zou dan expliciet in de voorrangsregel duidelijk moeten worden gemaakt dat waar in het tijdelijk deel wordt verwezen naar de aanwijzing van de gronden, de begrenzing van het nieuwe werkingsgebied als uitgangspunt moet worden genomen;
 - o Verder worden in veel gevallen specifieke gebruiksmogelijkheden toegelaten of juist uitgesloten op basis van functieaanduidingen. Ook voor dergelijke specifieke bepalingen zal in de voorrangsregel in dat geval duidelijkheid moeten worden geschept over de mate waarin die regels ook in het nieuwe werkingsgebied van toepassing zijn (al dan niet met specifieke (sub)werkingsgebieden die bedoeld zijn om de functie van functie- en bouw-aanduidingen over te nemen). Datzelfde geldt voor bouwmogelijkheden die worden gereguleerd op basis van bouwvlakken, maximale goot- en bouwhoogten, bouwpercentages en andere bouwaspecten die voor een belangrijk deel worden gereguleerd door de verbeelding. Dit leidt naar verwachting snel tot zeer complexe – en daarmee al snel burgeronvriendelijke en mogelijk rechtsonzekere – voorrangsregels.

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.

3.5 *Aanbevelingen bij gebruik voorrangsregels*

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.