



De Omgevingswet in vogelvlucht

Sarah Ros, april 2020





Programma

- Doel en opzet van de Omgevingswet
- Maatwerk, beleidsruimte en beleidsvrijheid
- Bestuurlijke afwegingsruimte en integraliteit
- De kerninstrumenten
- De Wet Kwaliteitsborging voor bouwen
- Participatie
- Het Digitaal Stelsel Omgevingswet

Alles bij elkaar

Integraal motiveren

Decentraal wat kan

Korte procedure

Waarom?

1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.

2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.

3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.

4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Vernieuwing stelsel omgevingsrecht

Invoeringsspoor

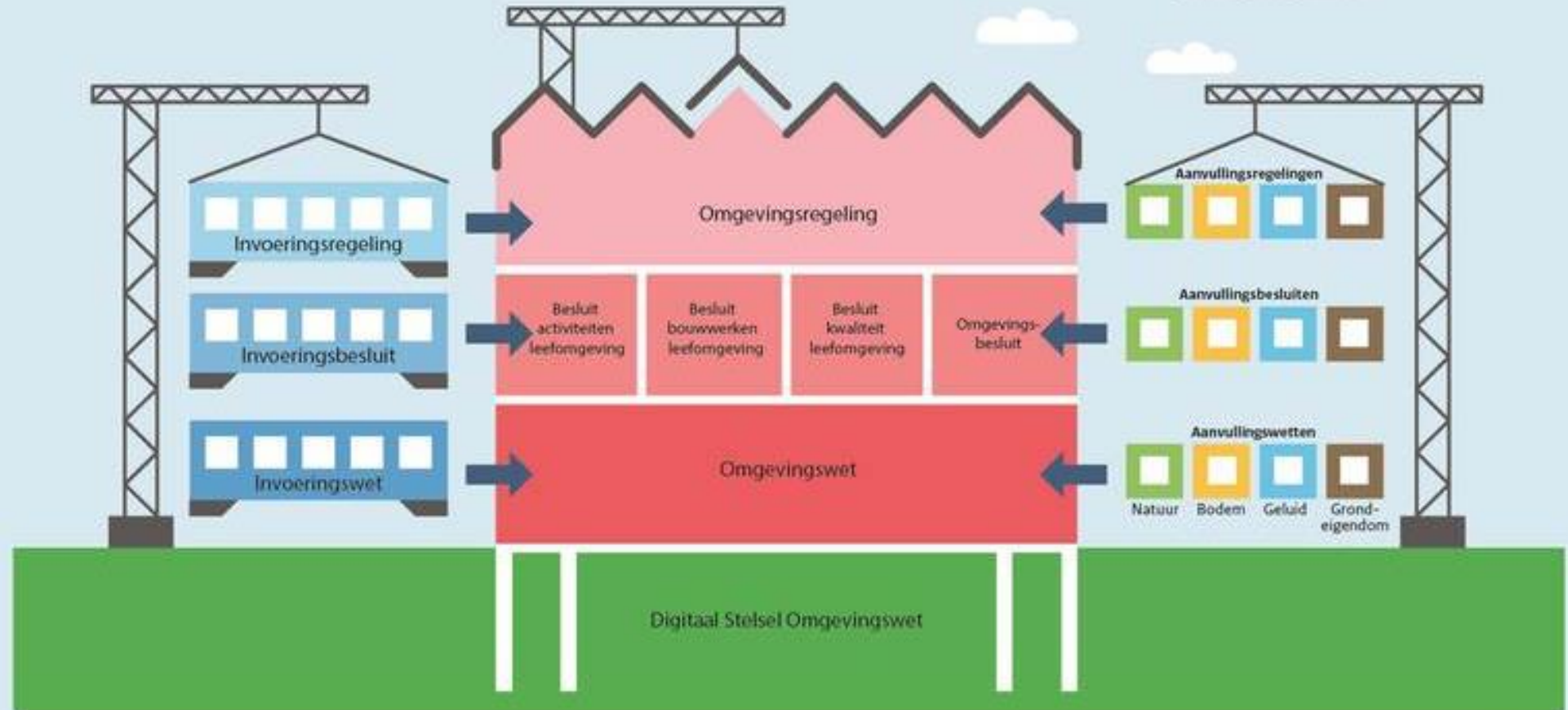
Het invoeringsspoor regelt de overgang van de bestaande naar de nieuwe wet- en regelgeving. Bovendien vult dit spoor het hoofdspoor met enkele essentiële onderdelen aan.

Hoofdspoor

Het nieuwe stelsel bestaat uit de Omgevingswet, vier AMvB's en de Omgevingsregeling. Bij inwerkingtreding gaan het invoerings- en aanvullingsspoor op in het hoofdspoor.

Aanvullingsspoor

De ontwikkeling van wet- en regelgeving in het aanvullingsspoor maakt deel uit van lopende beleidsontwikkelingen op het gebied van natuur, bodem, geluid en grondeigendom.





Maatwerk, beleidsruimte en beleidsvrijheid

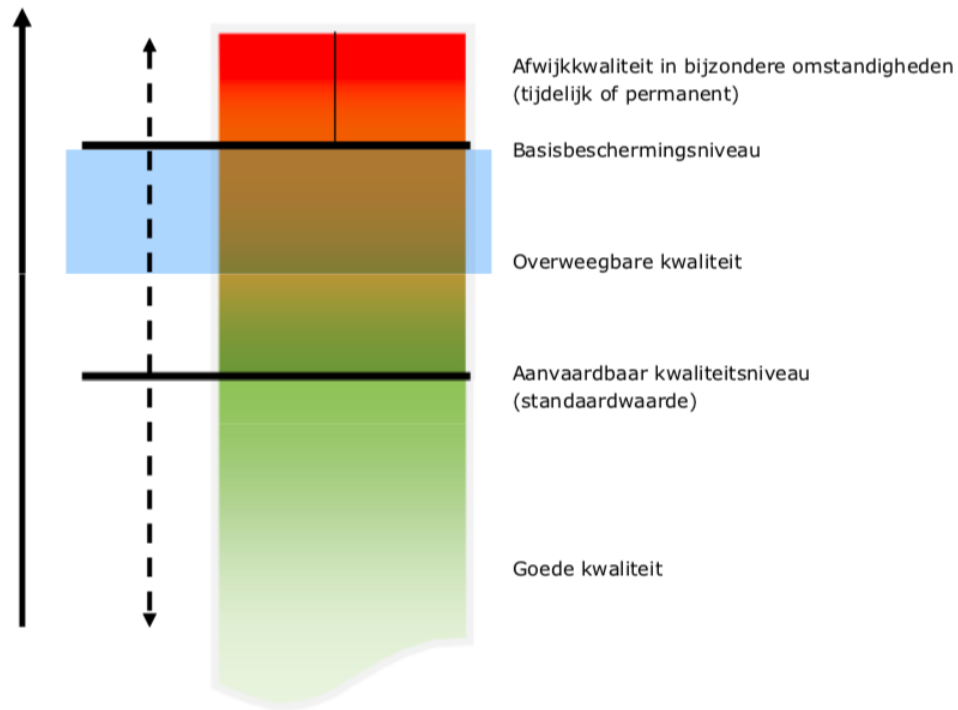
Maatwerk



Maatwerk mogelijk door:

- Regionaal aanvullende of afwijkende regels
- Individueel aanvullende of afwijkende regels
- Generieke gelijkwaardigheidsbepaling;

Beleidsruimte

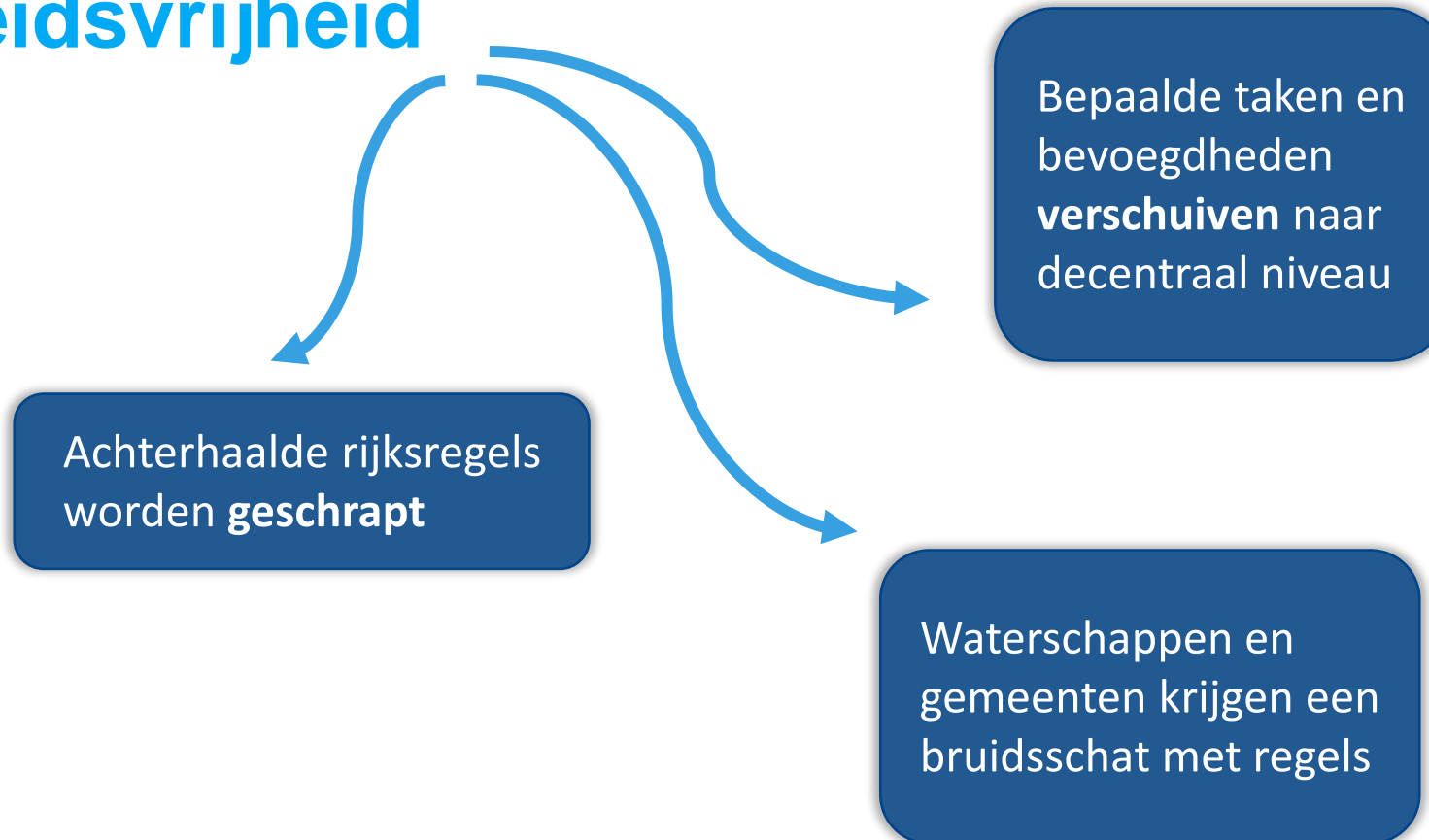


soepeler	afwegingsruimte	strenger
ja	trilling	ja
ja	geluid	ja
ja	bodem	ja
ja	geur	ja
nee	fijnstof	ja
ja*	externe veiligheid	ja
nee	waterveiligheid	ja
ja*	energie	ja
ja	lichthinder (glastuinbouw)	ja
nee	natuur	ja
ja	waterkwaliteit	ja
nee	lucht	ja
extra optie:	experimenteer regeling (bijv. voor technische innovaties)	n.v.t.

* energie: bij nieuwbouw van kantoren en woongebouwen

* externe veiligheid: beperkte versoepeling mogelijk bij groepsrisico

Beleidsvrijheid





Bestuurlijke afwegingsruimte en integraliteit

Waarom een bestuurder *geen* afwegingsruimte wil

- Normen zijn er niet voor niets
- Omwonenden willen zekerheid
- Precedentwerking en willekeur
- Politieke bezwaren van links en rechts
- Gemeenteraad wil greep houden
- Raad van State fluit terug

Waarom een bestuurder wel afwegingsruimte wil

- Gaat bij een project om *integrale* afweging
- Politiek is nu juist keuzes maken
- Ruimte geven voor het initiatief en maatwerk
- ‘Zekerheid’ is vaak schijnzekerheid
- Transparantie en argumentatie
- Daarom RvS-proof



Kerninstrumenten



Samenhang en fysieke leefomgeving

Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.

2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

3. Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:

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

4. Bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid.

VNG De *nieuwe* kerninstrumenten

Voornemen op hoofdlijn
Fysieke leefomgeving

AB



Uitwerking en maatregelen
Verplicht en facultatief

DB m.u.v. ABw



Alle regels bij elkaar
Algemene regels of vergunningsplicht

AB



Omgevings(plan)activiteit en wateractiviteit

DB



Projectprocedure
Publiek belang

DB m.u.v. ABg



1. Omgevingsvisie

Samenhangend strategisch plan leefomgeving

2. Het plan of programma

Een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen

3. Decentrale regelgeving

Het decentrale bestuur legt daarin voor het hele gebied de algemene regels en vergunningplichten vast

4. Algemene Rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving

5. De omgevingsvergunning

Daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zijn wil gaan uitvoeren

6. Het projectbesluit

Een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens een snelle en betere aanpak

Instructieregel
S

Gemeentelijk Omgevingsplan

Waterschapsverordening

Provinciale Omgevingsverordening





Kerninstrumenten

Omgevingsvisie

Omgevingsvisie

- De overheid heeft een eenduidig beleid vastgelegd in een omgevingsvisie
- Uitvoering van doelen vindt bijv. plaats via (multi-sectorale of gebieds-)programma's
- Procedure afd. 3.4 Awb met participatie
- Kunnen gezamenlijk worden opgesteld (regio)

- *Het is niet zo dat een omgevingsvisie moet worden aangepast als een programma wordt gewijzigd of dat een onderwerp in een omgevingsvisie aan de orde moet komen, voordat een programma kan worden opgesteld of andere instrumenten kunnen worden ingezet.*



Kerninstrumenten *Programma*

Programma

- Bevat plannen voor uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken, plannen om aan omgevingswaarden te (blijven) voldoen, of **kaders voor de uitoefening van bevoegdheden**.
- Wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, het college van Gedeputeerde Staten of de minister.
- Kent **4 varianten**:
 - Onverplicht/Facultatief
 - Verplicht (EU-regels)
 - Voorwaardelijk (n.a.v. omgevingswaarden)
 - Programmatische aanpak (bijv. PAS)

Onverplicht:

- aanscherpen van bestaande omgevingsvergunningen
- inzet van communicatie- of informatie-instrumenten
- inzet van financiële instrumenten (**let op begroting**)
- afspraken met organisaties
- uitvoeren van projecten



Kerninstrumenten

Omgevingsplan

Algemene regels

Zijn duidelijk en direct werkend, zonder vergunningplicht.

Geen vergunning, mogelijk melding

Gesloten normen

Hebben geen nadere belangenafweging nodig.

Functies Wat er kan, wat het is.

Locaties Object of gebied in leefomgeving.

Activiteiten Wat er mag onder voorwaarden.

Beginselen Richtinggevend zonder handhaving.

Zorgplichten Verplichtende gedragsnormen.

Toelaatbaarheidseisen Generiek bindend.

Functionele eisen Situatie specifiek of gebiedsgericht, beheersing van risico's.

Technische eisen Dwingende algemene prestatie-eis.

Proces eisen Voorgeschreven handelingen.

Omgevingswaarden Kwaliteitsdoelen.

Maatwerkregels

In afwijking van rijksregels.

Maatwerkvoorschriften

Op beschikkingsniveau afwijken van omgevingsplan.

Beoordelingsregels

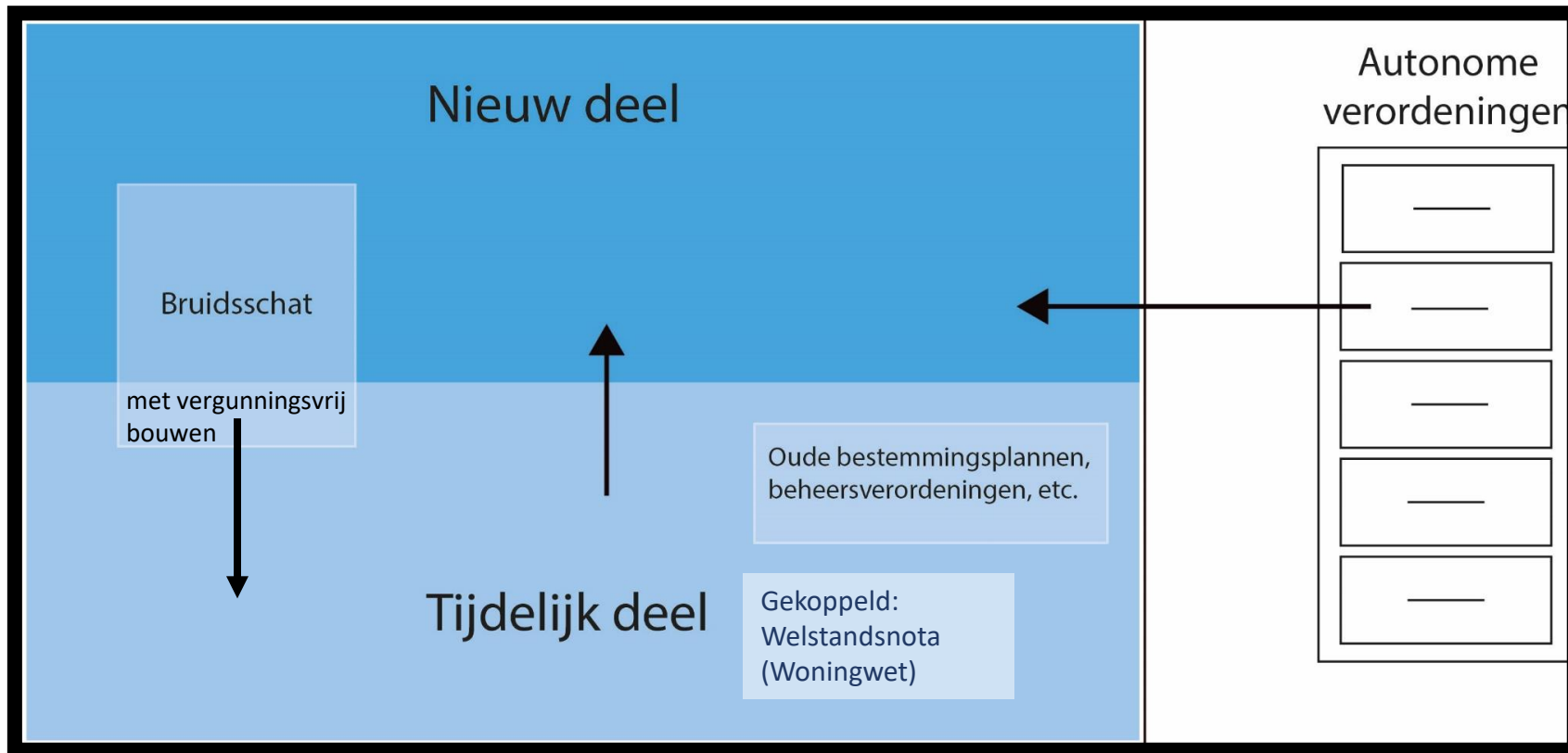
Vragen om nadere beoordeling en vergunningplicht.

Binnen- en buitenplanse vergunning

Open normen

Gekoppeld aan beleidsregels met dynamische doorverwijzing.

Tijdelijk omgevingsplan en verordeningen



Bestemmingsplan -> nieuw deel

- Tijdelijk deel is 'bevroren'
- Alleen lopende Wro-procedures kunnen nog tot mutaties leiden
- Vaststellingsbesluiten wijzigen alleen het nieuwe deel
- Bij regelconflicten met tijdelijk deel, moet tijdelijk deel voor de desbetreffende locatie vervallen
- Tijdelijk deel kan alleen locatiegewijs voor alle daar geldende regels vervallen
- Overheveling vanuit verordening moet leiden tot intrekken verordening of vervallen van betrokken verordeningsdelen

Omgevingsplan - Tijdelijk deel

- Bestemmingsplan, inpassingsplan, beheersverordening
- Wijzigingsplan en uitwerkingsplan
- Exploitatieplan
- Voorbereidingsbesluit
- Erfgoedverordening
- Verordening hemelwater/grondwater
- Tijdelijke regels bruidsschat

Welke regels komen NIET in het omgevingsplan (maar in een verordening)

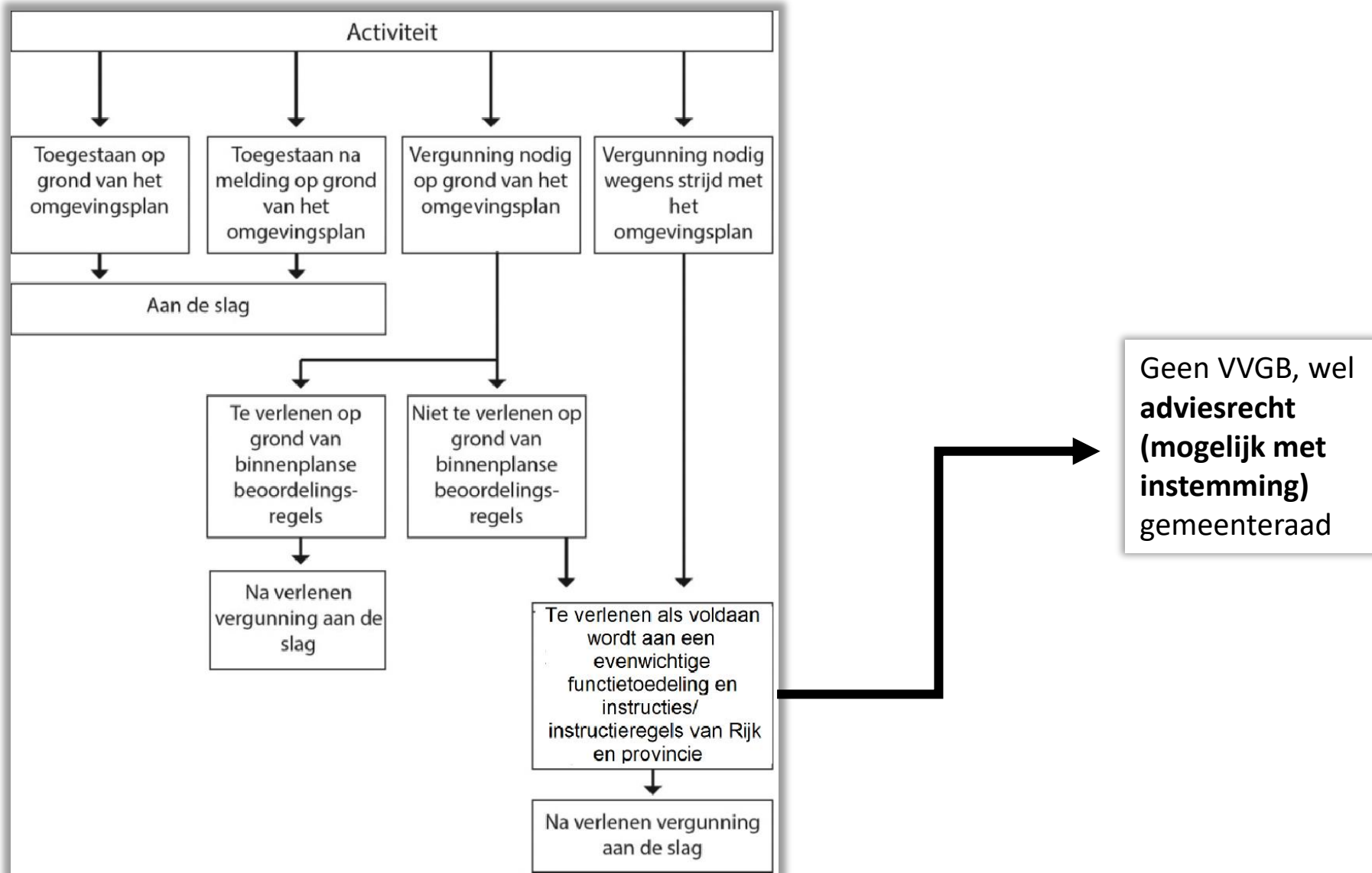
- Regels over het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving **moeten** in het omgevingsplan staan.
- Regels over activiteiten die effecten kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, **mogen** in het omgevingsplan worden opgenomen.
- Er kunnen **geen regels** worden gesteld in een omgevingsplan als een specifieke wet hier (al) uitputtend in voorziet (artikel 1.4 Omgevingswet).
- In het omgevingsplan mogen bepaalde regels **niet** worden opgenomen. Het gaat met name om gemeentelijke regels over: seksinrichtingen, handhaving van de openbare orde, gemeentelijke belastingen, strafbaarstelling van de overtreding van regels van het omgevingsplan of over het opleggen van een bestuurlijke boete daarvoor; (Omgevingswet en de Wet op de economische delicten).



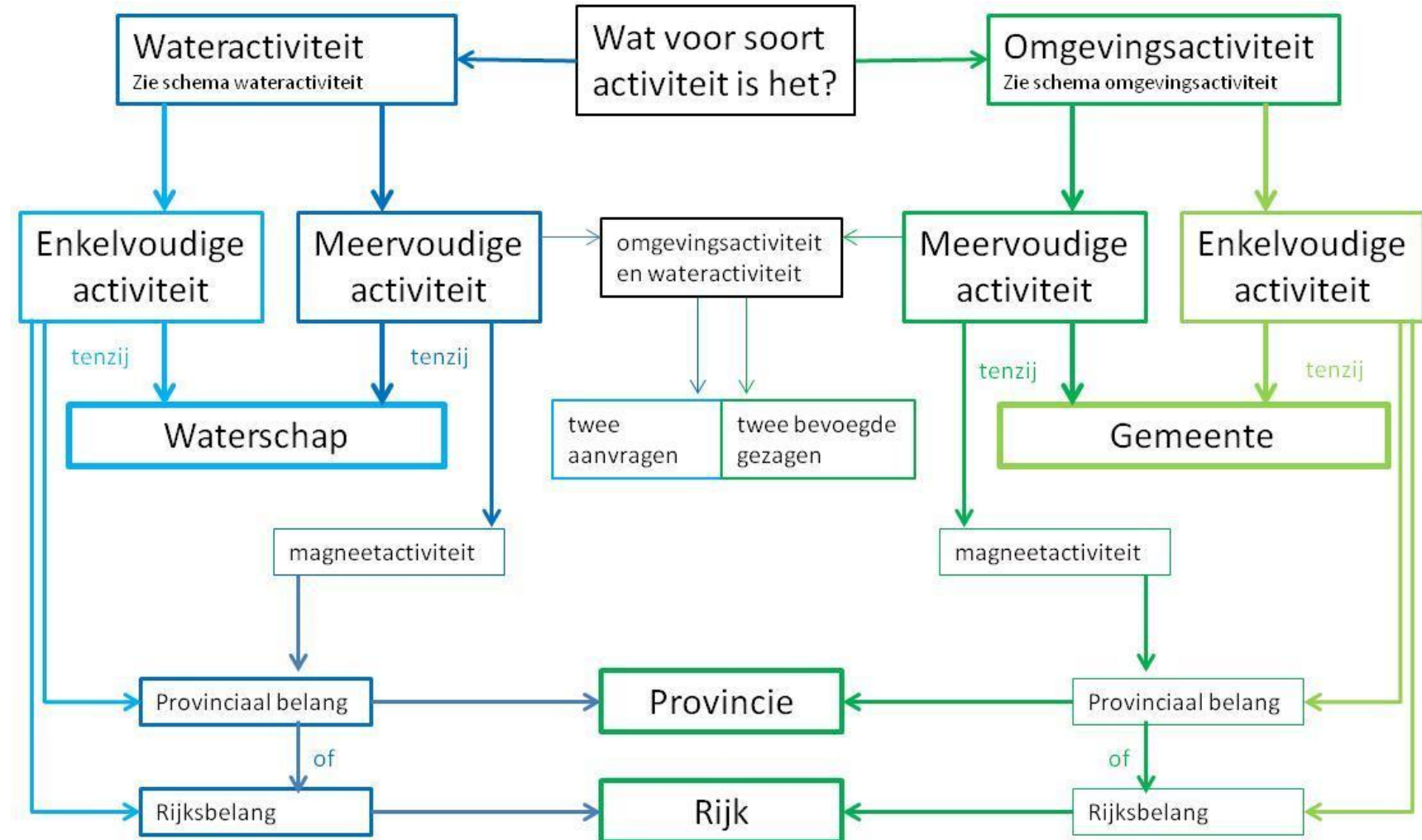
Kerninstrumenten

Omgevingsvergunning

Omgevings(plan)activiteit in 8 wk



- VHR en adviseurs geven advies (geen extra procedure tijd)
- Bij meervoudige aanvraag: instemmingsadvies ander bestuursorgaan
- Geen onlosmakelijke samenhang verplicht
- 8 weken procedure is standaard
- 26 weken:
 - Op verzoek initiatiefnemer
 - Verzoek bevoegd gezag en initiatiefnemer stemt in
 - Aangewezen voor uitgebreide procedure (10.24 Ob)
 - Bij complexe aanvragen met verschillende belangen





Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen

Vergunning voor bouwen wordt opgesplitst

Op rijksniveau wordt de vergunningplicht voor bouwen geregeld in het Besluit bouwactiviteiten leefomgeving, waarin ook de technische bouwregels staan. Gemeentelijke regels voor bouwwerken staan in het omgevingsplan, en daarin staat ook of een vergunning nodig is. Met de Invoeringswet komt deze verandering in de Omgevingswet te staan.

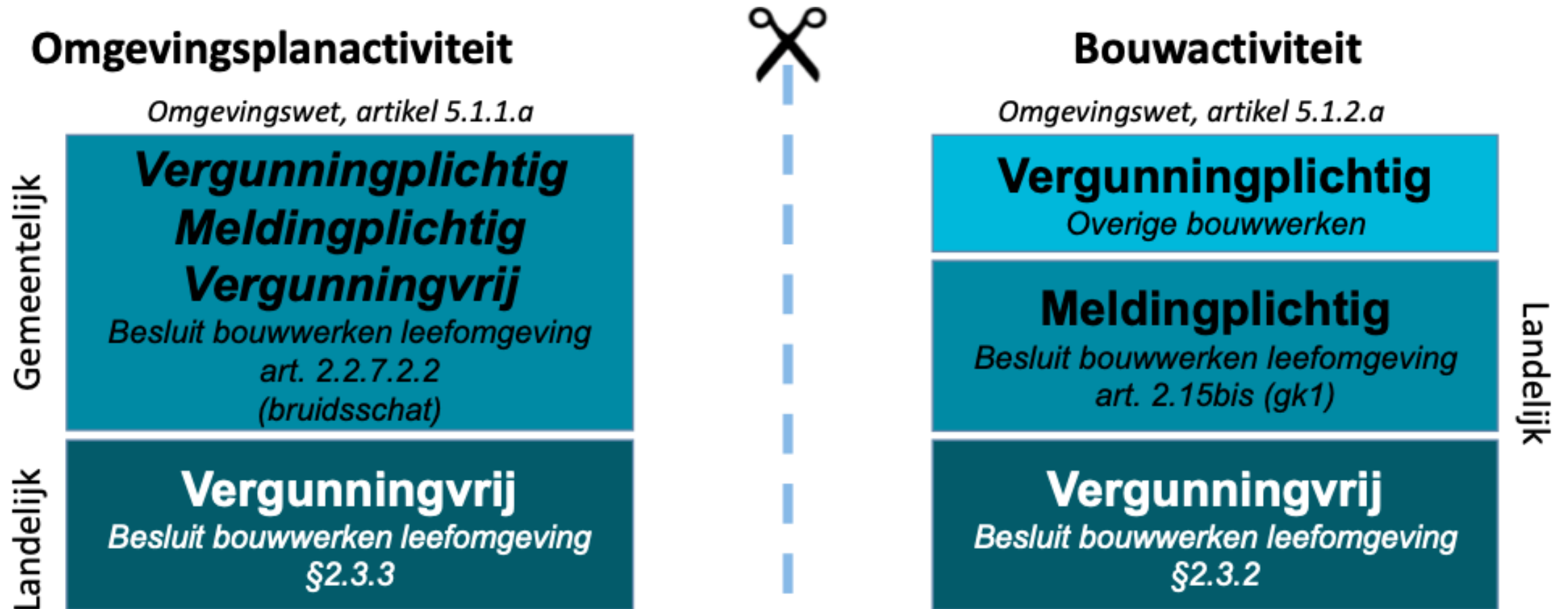


De vergunning voor bouwen wordt opgesplitst in een gemeentelijke omgevingsvergunning en een bouwtechnische vergunning. Vaak is namelijk maar een van deze vergunningen nodig.



Zo kan een gemeente in het omgevingsplan bepalen dat voor een dakkapel een vergunning moet worden aangevraagd, terwijl geen bouwtechnische omgevingsvergunning nodig is.

Bouwen onder de Omgevingswet en kwaliteitsborging



- Meer T&H? Want meer algemene regels en meer zorgplichten
- Zorgplichten kunnen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk worden gehandhaafd
- Overtreding van alle gedoogplichten is strafbaar te stellen
- Van inrichting naar activiteit in combinatie met loslaten onlosmakelijkheid = goede informatie nodig
- Bestuurlijke boete uitgebreid: voor cultureel erfgoed en Seveso-inrichtingen
- Bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan een ander bestuursorgaan (flexibiliteitsregeling)
- **Prioriteringsbeleid** kan een must zijn bij capaciteitstekort
- **Waarschuwingsbeleid**: voorkomen van direct (moeten) handhaven na een verzoek



Participatie

Wie is DE participant?

- Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen
- Dit is dus een bredere en minder afgebakende doelgroep dan de kring van belanghebbenden zoals wordt gebruikt voor het begrip «belanghebbende» uit de Awb

Participatie



Participatie door de initiatiefnemer

- Stimuleren van de initiatiefnemer om participatie te organiseren (amendement De Vries, 2015)
- Strekking aanvraagvereiste:
 - Aangeven **OF** burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken
 - Indien ja, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over **HOE** zij zijn betrokken en **WAT** de resultaten daarvan zijn
- Verantwoordelijkheid initiatiefnemer om een passende vorm te kiezen voor participatie
- Participatie is hier niet verplicht, het is geen grond voor weigering

Verplichte participatie door de initiatiefnemer

- De gemeenteraad kan de initiatiefnemer de verplichting opleggen tot participeren bij een **buitenplanse omgevingsplanactiviteit**
- Daarvoor moet de raad een **lijst van gevallen aanwijzen** in verordening of omgevingsplan waarbij participatie verplicht is
- In dat geval moet de initiatiefnemer verplicht een participatieproces vormgeven en in de aanvraag toelichten hoe is geparticipeerd en wat de resultaten daarvan zijn
- Als de initiatiefnemer hier geen informatie over verstrekt, kan het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten
- Dit geldt alleen als het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is

Motie Nooren

Verplicht opstellen van participatiebeleid

In deze motie wordt de regering verzocht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een regeling op te nemen die ervoor zorgt dat er **een plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om het Participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden** en dit Participatiebeleid vast te stellen door respectieve gemeenteraad, provinciale staten en het algemene bestuur van het waterschap.

Tevens wordt de regering verzocht te bevorderen dat de medeoverheden hier zo snel mogelijk mee beginnen, liefst voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Aanvulling van art. 150 Gemeentewet



Digitaal Stelsel Omgevingswet

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Omgevingsdocumenten

- ✓ omgevingsvisie
- ✓ programma
- ✓ omgevingsverordening
- ✓ omgevingsplan
- ✓ waterschapsverordening
- ✓ projectbesluiten
- ✓ *mogelijk leggers en peilbesluiten*



Vijf basisfunctionaliteiten

1. delen van informatie
2. autorisatie
3. afstemmen over het ketenproces
4. samenwerken aan resultaat
5. afstemmen over de besluitvorming



NB: Dit vervangt huidige OLO, ruimtelijkeplannen.nl en AIM



Tot Slot!

Meer over vergunningverlening

- Vergunningplichtige activiteiten zijn aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
- Via de Invoeringswet wordt de huidige regelgeving over VTH, opgenomen in afdeling 18.3 (Kwaliteitsbevordering en afstemming) van de Omgevingswet.
- Het overgangsrecht voor vergunningen staat in artikel 4.13 en 4.14 van de Invoeringswet.
- Algemene informatie over het kerninstrument omgevingsvergunning staat in hoofdstuk 5 Omgevingswet.
- De aanvraagvereiste participatie staat in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling.
- In hoofdstuk 4 Omgevingsbesluit staat: bevoegd gezag omgevingsvergunning en betrokkenheid van andere bestuursorganen.
- In hoofdstuk 10 Omgevingsbesluit staan de procedures.
- In hoofdstuk 12 Omgevingsbesluit: adviesorganen en adviseurs.



Meer over de Omgevingswet

VNG website

www.vng.nl/omgevingswet

Aan de slag website

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

En

Producten- en dienstencatalogus Omgevingswet

www.vng.nl/artikelen/producten-en-dienstencatalogus-omgevingswet-pdc

Deze catalogus dient als wegwijzer naar de informatie over de Omgevingswet die op internet te vinden is.



Meer over de participatie bij de omgevingsvergunning

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-instrumenten/participatie-omgevingsvergunning/uitleg-participatie-vergunningverlening-gemeenten/>