

1. Inleiding

De herziening van het omgevingsrecht betekent een grote operatie, die belangrijk is voor iedereen die in de praktijk met het omgevingsrecht werkt of zal werken. Dat geldt zeker ook voor gemeentjuristen en niet alleen als ze werken binnen het 'traditionele' fysiek domein. Het omgevingsrecht reikt verder. De Omgevingswet – en in het bijzonder het verplichte gemeentelijk omgevingsplan – heeft namelijk ook gevolgen voor veel bestaande gemeentelijke verordeningen, nadere regels, aanwijzingsbesluiten en beleidsregels.

Hoewel de voorgenomen inwerkingtreding (in 2019) nog ver weg lijkt, is het voor gemeenten zaak om nu al aan de slag te gaan: kennis vergaren, meedenken, vaardigheden opdoen en de organisatie voorbereiden op wat komen gaat.

De Omgevingswet heeft als doel een gezonde fysieke leefomgeving in stand te houden en te bereiken. En doelmatig beheer en gebruik van die fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies te realiseren. Om dat te bereiken kent de Omgevingswet vier verbeterdoelen:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Zes instrumenten vormen de kern van de Omgevingswet: omgevingsvisie, programma, decentrale regelgeving (voor gemeenten: het omgevingsplan), algemene rijksregels voor activiteiten, omgevingsvergunning en projectbesluit. In de Omgevingswet worden 26 wetten (samen goed voor 4.700 artikelen), 117 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ca. 120 ministeriële regelingen samengevoegd tot 1 wet met 349 artikelen, 4 AMvB's en zo'n 10 ministeriële regelingen.

2. Het omgevingsplan



Met de Omgevingswet wordt een belangrijk nieuw instrument geïntroduceerd waarmee regels worden gesteld: het omgevingsplan. De gemeenteraad is verplicht hierin de regels op te nemen voor de 'fysieke leefomgeving'.

2.1 Inhoud

Met het oog op de doelen van de wet kunnen hierin regels komen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Ook moeten er voor het gehele grondgebied van de gemeente functies aan locaties toegekend worden (vergelijkbaar met voorheen doeleindeomschrijvingen onder de bestemmingen). De verplichte evenwichtige toedeling hiervan moet plaatsvinden vanuit de zorg voor de fysieke leefomgeving en bijdragen aan de maatschappelijke doelen die zijn geformuleerd in de Omgevingswet.

2.2 Gezondheid

Expliciete aandacht moet er komen voor het aspect gezondheid. De mogelijke motieven voor het toekennen van functies worden aanzienlijk uitgebreid vergeleken met het bestemmingsplan (dat enkel een goede ruimtelijke ordening als motief kent). Daarnaast gaat het omgevingsplan straks in beginsel ook over alle verdere (algemene) gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving .

2.3 Gevolg

Deze uitbreiding heeft tot gevolg dat bepaalde 'functies' en andere regels die voorheen bij of krachtens verordening geregeld waren (omdat ze een ander motief dan een goede ruimtelijke ordening kenden) en andere regels over de fysieke leefomgeving die bij of krachtens verordening gesteld waren, straks in het omgevingsplan geregeld kunnen of zelfs moeten worden. Voorbeelden hiervan zijn verschillende verboden behoudens vergunning (bijvoorbeeld de marktplaats-, ligplaats- en parkeervergunning) of (algemene) regels rond monumenten, terrassen, markt-, stand-, lig- en parkeerplaatsen, evenemententerreinen, het

inzamelen en aanbieden van afvalstoffen en de afvoer van hemel- en grondwater, als die er zijn. En ook het aanwijzen van bepaalde gebieden waar bepaalde activiteiten wel of juist niet zijn toegestaan (bijvoorbeeld het uitlaten van honden, het gebruiken of aanwezig hebben van alcoholhoudende drank of het verspreiden van drukwerk). Om hier op een goede manier invulling aan te kunnen geven zal het wetsvoorstel Omgevingswet nog wel op enkele plekken aangepast moeten worden.

2.4 Consequenties

Enkele in het oog springende consequenties van het regelen van onderwerpen in het omgevingsplan in plaats van in een verordening zijn:

- Niet alleen exceptieve toetsing van verordening, maar direct beroep mogelijk bij bestuursrechter tegen omgevingsplan
- Geen absoluut verbod voor bepaalde activiteiten mogelijk, college van burgemeester en wethouders kunnen namelijk door het verlenen van een omgevingsvergunning het afwijken van iedere regel in omgevingsplan toestaan

2.5 VNG inzet en aanpassing van het wetsvoorstel

Met de VNG is het ministerie (inmiddels) van mening dat er goed gekeken moet worden naar hoe verstrekkend de verplichting zou moeten zijn om de regels 'over de fysieke leefomgeving' in het omgevingsplan op te nemen. Hierbij dient enerzijds aandacht te zijn voor het streven naar bundeling van dergelijke regels in één instrument en anderzijds voor de praktische uitvoerbaarheid, de verscheidenheid aan motieven die aan regels ten grondslag kunnen liggen en de waarborging van de rol van de burgemeester (voor wie in de systematiek van het omgevingsplan geen rol is weggelegd). Dat laatste geldt zeker als het gaat om de openbare orde in enge zin, dat immers overeenkomstig de Gemeentewet het exclusieve domein van de burgemeester is.

2.6 Reikwijdte

Op dit moment wordt hard gewerkt om de wenselijke reikwijdte van het omgevingsplan nader te concretiseren. Met het ministerie is afgesproken dat er toegewerkt wordt naar een opdeling van regels over de fysieke leefomgeving in drie categorieën op zal leveren:

- Regels die in het omgevingsplan moeten
- Regels die in het omgevingsplan kunnen en
- Regels die niet in het omgevingsplan mogen

De gemaakte afspraken leiden er toe dat met de Invoeringswet zal worden voorgesteld om artikel 2.7 – en mogelijk ook artikel 2.4 – van het wetsvoorstel Omgevingswet zodanig aan te passen dat bij AMvB de dieldeling uitgewerkt kan worden.

Er zijn met het ministerie ook nadere afspraken gemaakt over de mogelijkheid tot het kunnen opnemen van 'eigen' vergunningenstelsels in het omgevingsplan. Anders dan voor de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening geeft het wetsvoorstel vooralsnog geen grondslag om activiteiten in een omgevingsplan uitdrukkelijk aan een omgevingsvergunningseisen te binden. Hier leiden de gemaakte afspraken er toe dat met de Invoeringswet zal worden voorgesteld dat ook in het omgevingsplan uitdrukkelijk gewerkt kan worden met vergunningenstelsels.

2.7 Omgevingsplanactiviteit

Voorgesteld zal worden om op wetsniveau de term 'afwijkactiviteit' te vervangen door de term 'omgevingsplanactiviteit'. Hier zullen onder vallen de activiteiten waarvoor in het omgevingsplan of voorbereidingsbesluit is bepaald dat omgevingsvergunning nodig is, en andere activiteiten voor zover die in strijd zijn met het omgevingsplan. Voor de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zal worden bepaald dat de omgevingsvergunning wordt verleend op de gronden die zijn opgenomen in het omgevingsplan of het voorbereidingsbesluit, met dien verstande dat in het geval de omgevingsvergunning op die gronden zou moeten worden geweigerd of voor de activiteit geen gronden in het omgevingsplan zijn gegeven, de vergunning toch kan worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2.8 Ambitie

De ambitie is nog dit jaar meer duidelijkheid over de uitkomsten te kunnen verschaffen, maar pas bij de vaststelling van het inwerkingtredingsbesluit zal de definitieve indeling vast komen te liggen.

3. De gemeentelijke omgevingsvisie



De omgevingsvisie is een – verplicht door de gemeenteraad op te stellen – integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. In een omgevingsvisie dient rekening gehouden te worden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

3.1 Politiek-bestuurlijk

Het is in de eerste plaats een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking moet hebben op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van de Omgevingswet. De 'fysieke leefomgeving' is nadrukkelijk breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water dienen meegewogen en beschreven te worden in de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving waarop de Omgevingswet betrekking heeft. Ook hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen als de aanleg van buisleidingen, hoogspanningsleidingen of tunnels, winning van delfstoffen, ondergronds bouwen en dergelijke maken deel uit van de omgevingsvisie.

3.2 Huidige situatie

Op dit moment zijn gemeenten alleen verplicht één of meer gebiedsdekkende structuurvisies op te stellen; strategische plannen op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water hebben een vrijwillig karakter. Het is de bedoeling dat er straks één samenhangende visie op strategisch niveau is, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. De gedachte is bovendien dat een omgevingsvisie een uitnodigend en flexibel karakter heeft en vooral gericht is op het signaleren van samenhang, kansen en mogelijkheden (in plaats van het

nauwkeurig vastleggen van denkbare gewenste situaties). De omgevingsvisie bindt alleen de gemeenteraad zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (net als het geval is bij de huidige structuurvisie en de meeste andere bestaande planfiguren). Dit hangt samen met het voor de Omgevingswet gehanteerde uitgangspunt 'scheiding van normstelling en beleid'. Ook beleidsregels in de zin van de Awb kunnen in een omgevingsvisie worden opgenomen (ook deze binden immers alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf).

3.3 Juridische kant

Hoewel het dus in de eerste plaats een politiek-bestuurlijk document betreft, is betrokkenheid vanuit het juridische zonder meer van belang. De omgevingsvisie biedt uiteindelijk namelijk de samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten (convenanten, marketing, subsidiëring, handhaving, voorlichting etc.), om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven.
