

Verkenning Omgevingswet

augustus 2017

In de loop de jaren is de regelgeving voor zaken die de fysieke leefomgeving betreffen steeds complexer geworden en verbrokkeld geraakt; zij is verdeeld over een groot aantal wetten, die binnen de verschillende beleidsvelden met eigen deelbelangen op verschillende manieren met een verschillende systematiek te werk gaan.

Met de Omgevingswet beoogt het kabinet een stelselherziening van het hele omgevingsrecht. Het motto van de Omgevingswet is: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit.

In deze verkenning wordt ingegaan op de doelstellingen en de hoofdlijnen van de Omgevingswet, zoals die in 2016 is aangenomen en gepubliceerd.

1. De doelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet heeft volgens de Memorie van Toelichting twee maatschappelijke doelstellingen:

1. Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en
2. Het bijdragen aan het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om daarmee maatschappelijke functies te vervullen.

Bovendien heeft de wet ook nog een aantal verbeterdoelen om de eerder genoemde complexiteit en verbrokkeling tegen te gaan:

1. De nieuwe regelgeving moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik zijn
2. De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving
3. Om de genoemde maatschappelijke doelen te bereiken moet een actieve en flexibele aanpak de overheden meer afwegingsruimte bieden
4. De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving moet sneller en beter (en daarmee goedkoper).

De Omgevingswet heeft betrekking op de hele fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat onder meer bouwwerken, water, lucht, bodem,

landschappen, natuur, infrastructuur en cultureel erfgoed. De huidige wetten¹ die betrekking hebben op deze onderwerpen worden teruggebracht tot één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Daarbij wil de Omgevingswet de procedures bij plannen en vergunningen stroomlijnen en versnellen.

Het stelsel gaat uit van een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. Daartoe kent de Omgevingswet instrumenten die de totstandkoming van omgevingsbeleid ondersteunen, instrumenten voor beleidsdoorwerking en regels en toestemmingen die gericht zijn tot initiatiefnemers.

Schematisch wordt deze beleidscyclus als volgt weergegeven:

beleidsontwikkeling	beleidsdoorwerking	regels	toestemming
omgevingsvisie (PS)	omgevingswaarden (PS)	omgevingsplan	vergunning (GS)
programma (GS)	instructieregels (PS)	waterschapsverordening	projectbesluit (GS)
	instructie (GS)/(Rijk)	omgevingsverordening (PS)	
	instructieregels (Rijk)	algemene regels (Rijk)	

2. De sturingsfilosofie

De Omgevingswet brengt wetten samen met verschillende sturingsmodellen. De verschillende sturingsmodellen zijn afgestemd op de sterk verschillende aard van de onderdelen van de fysieke leefomgeving en de opgaven die daarbij horen. Het sturingsmodel van de Omgevingswet moet de intrinsieke inhoudelijke verschillen respecteren en tegelijkertijd zo veel mogelijk uniform werken. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er evenwel ook snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is.

De Omgevingswet gaat uit van gelijkwaardigheid van bestuursorganen, waarbij het uitgangspunt is dat in beginsel de gemeente het meest geschikte niveau is als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de

¹ waaronder Crisis- en Herstelwet, ,Onteigeningswet, Ontgrondingenwet, Planwet Verkeer en Vervoer, Waterwet, Wegenwet, Wabo, Wet geluidhinder, WILG, Wet natuurbescherming, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Wet voorkeursrecht gemeenten

gemeente. De Omgevingswet is dan ook opgebouwd vanuit het principe “decentraal, tenzij”: bevoegdheden zijn bij gemeente en waterschap belegd, tenzij het doelmatiger of doeltreffender² is die bij provincie of Rijk te leggen. Ook kan er sprake zijn van kwesties die de omvang van een bestuurslaag overschrijden; samenwerking is dan gewenst, de wet biedt daar aangrijpingspunten voor.

Vertrouwen

De regering gaat bij het wetsvoorstel op drie manieren uit van vertrouwen: vertrouwen van de overheid in initiatiefnemers (degene die activiteiten verricht in de fysieke leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden.

Vertrouwen in initiatiefnemers betekent dat het nieuwe stelsel uitnodigend moet zijn voor nieuwe initiatieven. Regels moeten waar mogelijk ruimte bieden voor eigen invulling en oplossingen. En burgers en bedrijven die die regels serieus en consequent naleven, verdienen het vertrouwen van de overheid als toezichthouder.

Vertrouwen in de overheid kan verbeterd worden door het faciliteren van burgerparticipatie³, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving.

Vertrouwen tussen overheden betekent dat overheden in staat zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. De Omgevingswet onderkent wel dat bestuursorganen soms verschillende belangen en taken hebben, dat zij rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat borging daarvan vereist is.

² MvT noemt als voorbeelden een zeker geografisch of beleidsmatig schaalniveau, fysieke of bestuurlijke complexiteit

³ “Burgerparticipatie heeft in dit verband betrekking op een overheid die haar inwoners (al dan niet op enige manier georganiseerd) via een georganiseerd proces op enigerlei wijze invloed laat uitoefenen op de ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van haar beleid.”

3. De instrumenten van de Omgevingswet

Zes instrumenten vormen de kern van de Omgevingswet. Het onderstaande schema geeft het huidige en het nieuwe instrumentarium weer, een en ander nader uitgewerkt voor de provincie Noord-Holland.

Huidig instrumenten	Onder Omgevingswet
Structuurvisie	• Omgevingsvisie
Verkeers- en Vervoersplan	
Milieubeleidsplan	
Waterplan	
Natuurbeheerplan	• Programma's
Regionaal waterprogramma	
Ruimtelijke Verordening	• Omgevingsverordening
Milieuverordening	
Luchthavenverordening	
Wegenverordening	
Monumentenverordening	
Ontgrondingenverordening	
Waterverordening	
Proactieve aanwijzing	• Instructie
Inpassingsplan en coördinatieregeling	• Projectbesluit
Omgevingsvergunning	• Omgevingsvergunning

1. De door PS vast te stellen *Omgevingsvisie* is één strategische, integrale visie voor het gehele grondgebied van de provincie waarin taken en ambities voor ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving zijn geformuleerd. Het is een zelfbindend politiek bestuurlijk document, net zoals de huidige sectorale plannen. De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, economie en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook in samenhang beschouwd. Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht: geen optelsom van de verschillende beleidsvelden, maar één integrale visie op basis van een analyse en weging van alle bij de fysieke leefomgeving betrokken aspecten. Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van de provincie en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen. Op die manier vindt vervolgens ook de beleidsuitwerking en uitvoering via programma's of andere beleidsinstrumenten in samenhang plaats. De omgevingsvisie komt in de plaats van de wettelijk verplichte beleidsplannen: structuurvisie, het milieubeleidsplan, het PVVP en de Watervisie.

2. Een *Programma* wordt door GS vastgesteld en bevat een pakket van concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en/of ontwikkeling van de provinciale fysieke leefomgeving. Het programma kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en kan uit verschillende elementen bestaan. Het kan concrete plannen bevatten voor de uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken. Het kan ook kaders stellen voor de uitoefening van bevoegdheden door GS. Voor enkele onderwerpen zijn programma's wettelijk voorgeschreven vanuit implementatie van Europese regelgeving. Zo moeten GS een programma opstellen voor geluid langs provinciale wegen, één of meer regionale waterprogramma's vaststellen en beheerplannen maken voor Natura 2000 gebieden. Ook is een programma voorgeschreven als niet voldaan wordt of dreigt te worden aan vastgestelde omgevingswaarde. Het Rijk of een provincie kan in een programma ook andere bestuursorganen betrekken. Ook kan een programma worden vastgesteld door meer dan één bestuursorgaan gezamenlijk.

In bepaalde situaties, in het bijzonder waar niet voldaan wordt of dreigt te worden aan omgevingswaarden, kan een programma worden gebruikt om regie te voeren op activiteiten die een negatief effect hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of een andere vastgelegde beleidsdoelstelling die door het bestuursorgaan is vastgesteld. Het programma bevat in dat geval een uitgebalanceerd pakket van enerzijds maatregelen die om aan de gestelde

kwaliteit van de fysieke leefomgeving of beleidsdoelstelling te voldoen en anderzijds activiteiten, waaronder projecten, die kunnen worden toegelaten. Dat biedt mogelijkheden tot het optimaliseren van de gebruiksruimte. Het instrument wordt dan «programmatische aanpak» genoemd. Op Rijksniveau is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit een voorbeeld hiervan. Hierin maken maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren (zoals roetfilters) het mogelijk dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit tijdig worden bereikt en dat bepaalde bouwprojecten kunnen doorgaan. Zonder dit programma zou de luchtkwaliteit niet verbeteren en zouden bijvoorbeeld wegenprojecten moeten worden stopgezet, omdat de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zijn of dreigen te worden overschreden. Een vergelijkbare aanpak geldt voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Ook de provincie kan omgevingswaarden vaststellen, die dan via een programmatische aanpak gehaald of in stand gehouden zouden moeten worden.

3. PS stellen de *omgevingsverordening* vast, één gebiedsdekkende regeling voor alle regels voor de leefomgeving. De omgevingsverordening bevat instructieregels over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten van gemeente en waterschap maar kan ook rechtstreeks werkende regels bevatten, en zorgt voor verticale doorwerking van provinciaal beleid. Het wetsvoorstel kent op verschillende plaatsen de bevoegdheid of de verplichting om in de omgevingsverordening regels te stellen. Voor zaken die zich niet lenen voor algemene regeling in een omgevingsverordening kent de Omgevingswet het *instructiebesluit*, een concrete opdracht aan een gemeente of waterschap om een taak of bevoegdheid op een bepaalde manier uit te voeren. In de huidige regelgeving komt deze instructiefiguur voor in de Wro, de Monumentenwet en de Waterwet. Overigens is het uitgangspunt van de wet: “decentraal tenzij”⁴ van toepassing op (keuze voor) regeling in een omgevingsverordening of inzet van het instructiebesluit.

4. het *omgevingsplan*, één of meer algemene gemeentelijke regelingen, waarin naast de huidige bestemmingsplannen diverse andere gemeentelijke verordeningen op het gebied van de leefomgeving zijn opgenomen, bijvoorbeeld monumentenverordening, kapverordening, milieuverordening, ligplaatsenverordening etc. Voor zover het in het omgevingsplan gaat om regels die “functies toekennen aan gronden” (nu nog: bestemmingsregels) kan

⁴ Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. 2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is: a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of b. voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting

bij strijd met een provinciaal belang de provincie net zoals onder de Wro interveniëren met de reactieve aanwijzing, waardoor een besluit niet in werking treedt.

5. de *omgevingsvergunning* is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het model van de Wabo⁵ is hierbij uitgangspunt. De toetsing blijft beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor de vergunning is ingesteld (specialiteitsbeginsel). Er blijft in beginsel een sectorale en geen integrale toetsing. Hiermee blijft de toetsing van eenvoudige gevallen overzichtelijk. Dit is bevorderlijk voor de rechtszekerheid en de mogelijkheid voor toetsing door de rechter. Het komt in de praktijk voor dat een bedrijf naast vergunningplichtige activiteiten ook activiteiten verricht die niet vergunningplichtig zijn, maar die onder algemene regels vallen. Het bevoegd gezag houdt dan bij het stellen van vergunningvoorschriften rekening met geldende algemene regels op het gebied van het omgevingsrecht, zodat geen strijdige of schurende voorschriften worden gesteld.

6. het *projectbesluit* is een instrument voor het Rijk en provincies voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Met dit instrument wordt een slagvaardige procedure geboden voor projecten waarbij een overheidsorgaan een verantwoordelijkheid heeft, zoals infrastructuur en waterveiligheid, maar ook voor private initiatieven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samen vallen. Ook kan de overheid de besluitvorming stroomlijnen voor een initiatief van provinciaal of nationaal belang dat vanuit het gebied of een private initiatiefnemer wordt genomen en waarbij het bereiken van private doelen en overheidsdoelen in de fysieke leefomgeving samen gaan. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van nieuwe natuur in samenwerking met een private initiatiefnemer en de ontwikkeling van energie-infrastructuur. Het projectbesluit komt voor de ontwikkeling van provinciale of rijksprojecten van algemeen belang in de plaats van het rijks- of provinciaal inpassingsplan. Het inpassingsplan verdwijnt met de Omgevingswet.

4. Het vervolg

Met de Omgevingswet is het kader gegeven voor de stelselherziening. De hoofdlijnen en kernbepalingen (doelen, instrumenten, belangenkaders en

⁵ Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht bevat op dit moment de regeling van vergunningverlening en bijbehorende procedures

belangrijkste procedureregels) zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Een groot aantal onderwerpen krijgen verder uitwerking krijgen in de uitvoeringsregelingen (Algemene Maatregelen van Bestuur). En behalve de bundeling van eerder genoemde wetten wordt ook de bestaande uitvoeringsregelgeving herzien (en opgeschoond).

Er worden vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) voorzien:

- Het **Omgevingsbesluit** bevat algemene en procedurele bepalingen ter uitwerking van de Omgevingswet, richt zich dus tot burgers, bedrijven en de andere overheden.
- Het **Besluit kwaliteit leefomgeving** bevat de inhoudelijke randvoorwaarden aan het handelen van de overheid, zoals omgevingswaarden, instructie-regels aan decentrale overheden⁶ en toetsingskaders voor verlening van omgevingsvergunningen. Met name in dit besluit wordt ook nadere uitvoering gegeven aan grenzen en mogelijkheden van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk.
- Het **Besluit Activiteiten in de leefomgeving** bevat algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving aan burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten.
- Het **Besluit bouwwerken leefomgeving** stelt algemene rijksregels voor activiteiten als het in stand houden, bouwen en slopen van bouwwerken.

De eerder (onder 1.) aangegeven verbeterdoelen komen dus grotendeels terecht in deze AMvB's.

Digitalisering; het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO)

De digitalisering vormt een belangrijk onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. De digitalisering omvat in het bijzonder twee aspecten, namelijk:

- (1) informatie-uitwisseling tussen burgers, bedrijven en overheden, waaronder het digitaal aanvragen van een omgevingsvergunning;
- (2) digitale beschikbaarheid van informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en digitale beschikbaarheid van de regels die gelden.

De digitale beschikbaarheid van gegevens is voorwaarde voor een goede werking van de Omgevingswet. Met de digitale beschikbaarheid worden de

⁶ Net zoals het Rijk nu bijvoorbeeld in de AMvB Ruimte voorschrijft dat provincies in hun ruimtelijke verordening regels omtrent EHS en erfgoed opnemen.

randvoorwaarden gecreëerd voor beoogde verbeterdoelen van de Omgevingswet, te weten transparantie, inzichtelijkheid, samenhang en snelle besluitvorming. De wet bevat dan ook de verplichting dat alle besluiten voor de fysieke leefomgeving digitaal zijn en gekoppeld aan locatiegegevens. Hierbij hoort ook de digitale publicatie van besluiten. Daarnaast moet de achterliggende inhoudelijke informatie ten behoeve van plan- en besluitvorming digitaal beschikbaar, bruikbaar en betrouwbaar zijn. Deze informatie vormt de basis voor de plan- en besluitvorming en alle informatie is vrij beschikbaar voor iedereen.

. Vanuit de verschillende domeinen (zoals water, lucht, bodem en natuur) worden informatiehuizen ingericht die gegevens over de fysieke leefomgeving verzamelen, onder andere door onderzoek en monitoring.

planning

In de kamerbrief van de minister van I&M van 7 juli 2017 is de planning voor de nog komende wetgevingsproducten weergegeven. Daarbij constateert de minister:

.... “Dat betekent dat de opbouw van dit stelsel zorgvuldig, consistent en in samenhang moet gebeuren. De vraag is of de huidige inrichting van de planning voor het wetgevingsstelsel hier nog voldoende recht aan doet. Daarom heb ik in het debat met de Eerste Kamer op 30 mei 2017 aangekondigd dat ik nog eens goed naar de planning van de inwerkingtreding van de wet wil kijken. Snelheid mag niet ten koste gaan van zorgvuldigheid. De transitie naar het nieuwe stelsel is al in volle gang. Een latere inwerkingtreding heeft vooralsnog geen consequenties voor deze transitie, de einddatum van de transitieperiode blijft 2029. De voorbereiding van de overheden zal dus onverminderd doorgaan. Ik zal uw Kamer na de zomer informeren over de planning.”

betrokkenheid en voorbereiding provincie

- Noord-Holland is in IPO-verband nauw betrokken geweest bij het traject van totstandkoming van het wetsvoorstel;⁷
- ook de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving gebeurt door het Rijk in overleg met de belanghebbende partijen (IPO, VNG en UvW). Onze inzet is er op gericht om te bereiken dat de maatschappelijke en de verbeterdoelen die met deze stelselherziening worden beoogd ook voor de provincie leiden tot adequate mogelijkheden om haar rol in het fysieke domein goed te kunnen vervullen;

⁷ Dit geldt overigens ook voor de koepels van gemeenten en waterschappen (VNG en Unie van Waterschappen)

- onder leiding van het ministerie van I&M wordt momenteel gewerkt aan het digitaliseringstraject "DSO", waarbij de koepels van IPO, VNG en Unie van Waterschappen nauw betrokken worden. De gezamenlijke provincies zullen verantwoordelijk zullen zijn voor de informatiehuizen natuur en externe veiligheid;
- de verbeterdoelen van de Omgevingswet, zowel op het onderdeel versnelling van procedures en de verankering van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk, als op het uitgangspunt van meer algemene regels in plaats van vergunningen hebben hoogstwaarschijnlijk ook gevolgen voor de provincie en de omgevingsdiensten. In de komende tijd zal onderzocht moeten worden of en zo ja op welke manier in de geest van de Omgevingswet in de afspraken tussen provincie en omgevingsdiensten met deze gevolgen omgegaan moet en kan worden;
- tegelijkertijd met het hiervoor genoemde digitaliseringstraject is vanuit het Rijk ingezet op een intensief en gezamenlijk implementatietraject. Voor de verdere uitwerking van het DSO en voor het te doorlopen implementatietraject wordt gewerkt volgens het bestuursakkoord zoals dat tussen de verschillende betrokken partijen (Rijk, IPO, VNG en UvW) is afgesloten.