

Omgevingswet

algemeen en raadsbevoegdheden

Zaanstad technische sessie
1 september 2022

(Stephan Haak, interimjurist en advocaat)



- **Inleiding en achtergrond Omgevingswet**
- **Stand v zaken**
- **instrumenten en raadsbevoegdheden onder de Omgevingswet**
- **Omgevingsplan**
- **Afwijken van het omgevingsplan en bindend advies**
- **Casus**

Omgevingswet algemeen

- De Omgevingswet *bundelt en moderniseert* de wetten voor de fysieke leefomgeving. Beleidsneutrale overgang. Er worden 26 wetten samengevoegd. Naar verluidt grootste wetgevingsoperatie sinds 1848.
- Onder de Omgevingswet wordt niet meer gesproken over ruimtelijke ordening, bouwkwaliteit, waterbeheersing enz. maar over “Fysieke Leefomgeving”.
- De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval: a. bouwwerken, b. infrastructuur, c. watersystemen, d. water, e. bodem, f. lucht, g. landschappen, h. natuur, i. cultureel erfgoed, j. werelderfgoed.
- Sommige onderwerpen worden buiten de Omgevingswet gehouden. Bijvoorbeeld luchtvaart, telecom, verkeer.

Doelen Omgevingswet

Bedoelingen Omgevingswet

De regering / wetgever wil het omgevingsrecht vereenvoudigen en toegankelijker maken.

Meer integraliteit.

Meer snelheid.

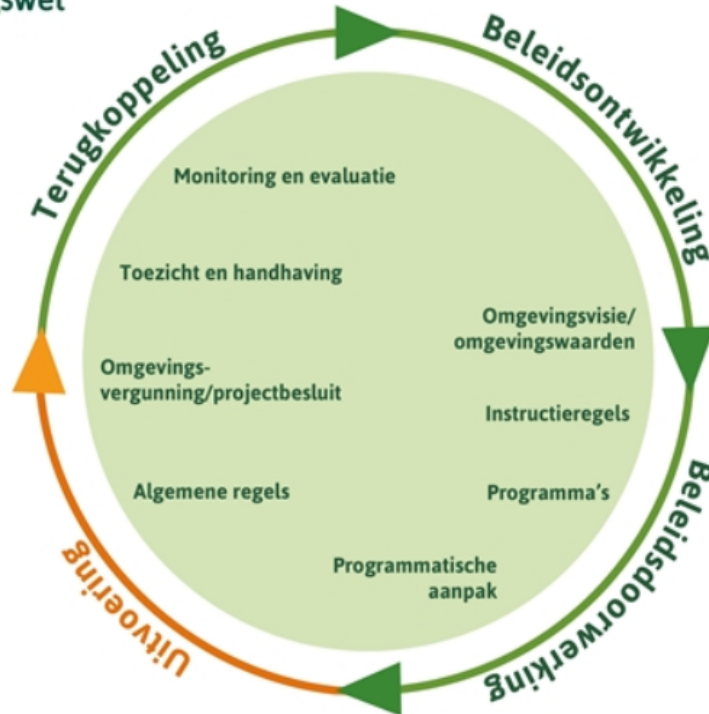
Behoud bestaande beschermingsniveau, maar betere benutting van de ruimte die er is.

Er zou meer moeten worden gedacht vanuit een beleidscyclus. Dus een doorlopend proces van verbetering / correctie.

beleidsproces



Aan de slag met de
Omgevingswet



stand van zaken Omgevingswet

- Is al vaak uitgesteld.
- Er is veel kritiek.
- gaat het door? (-> Daar lijkt het wel op)
- Vraag of het per 1 januari 2023 lukt. Met name digitale stelsel (DSO) waar alles op rust / op draait, is nog serieuze risicofactor.
- Ligt nu in handen 1^e kamer. Inwerkingtreding Omgevingswet op 1 januari blijft uitgangspunt - Eerste Kamer der Staten-Generaal
- Op 1 november zou de knoop worden doorgesneden. Dan zou er vanaf moment van zekerheid en duidelijkheid, een kleine 2 maanden voor voorbereiding / uiteindelijke implementatie zijn. Dat is zeer / te kort, en daar lopen alle gemeenten tegenaan.

Wat gebeurt er juridisch door de Omgevingswet?

Landelijk / qua wetgeving:

- Van 26 wetten naar 1 wet
- Van 60 Algemene maatregelen van bestuur naar 4 Algemene Maatregelen van Bestuur
- Van 75 ministeriële regelingen naar 1 Omgevingsregeling

Gemeentelijk / gemeentelijke instrumenten:

- Bestemmingsplan wordt omgevingsplan. 1 voor hele gemeente. Doorlopende aanpassing. Ook met milieu, water, openbare ruimte, erfgoed enz.
- Omgevingsvergunning blijft, maar wordt breder

Wetgevingsgebouw Omgevingswet



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Vernieuwing stelsel omgevingsrecht

Invoeringsspoor

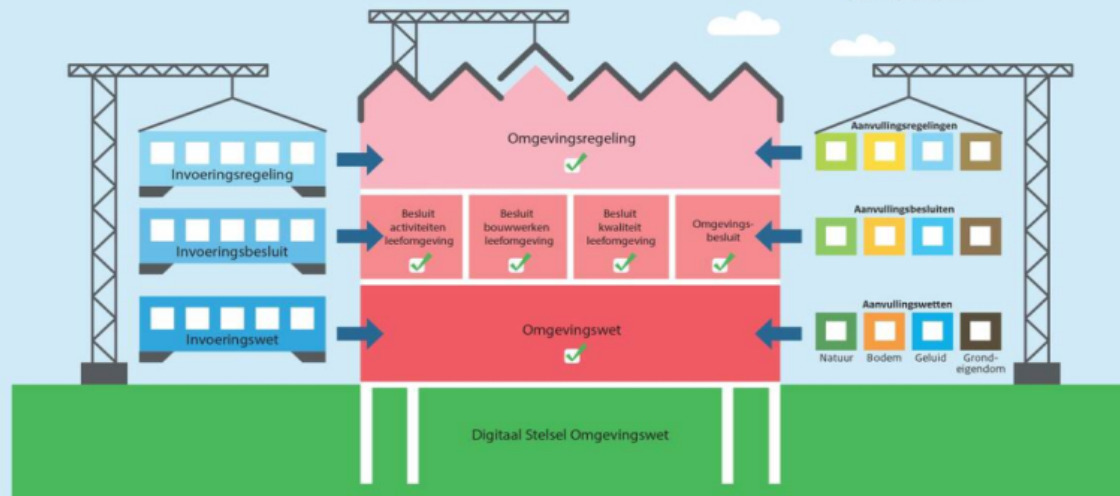
Het invoeringsspoor regelt de overgang van de bestaande naar de nieuwe wet- en regelgeving. Bovendien vult dit spoor het hoofdspoor met enkele essentiële onderdelen aan.

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.



Een vinkje betekent dat het wetgevingsproduct is gepubliceerd in het Staatsblad.

Omgevingswetportaal.nl | november 2019

Staatsinrichting, gemeente en Omgevingswet

Huis van Thorbecke (sinds 1848) = 3 bestuurslagen = 1 staat – 12 provincies – 355 gemeenten (stand v zaken 2022). Maar er zijn ook functionele overheden, denk vooral aan waterschappen. Verder zijn er steeds meer bovengemeentelijke instanties, zoals uitvoeringsdiensten, bijvoorbeeld Omgevingsdiensten (in Zaanstad Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied = ODNZKG). Dat is vaak wettelijk of praktisch verplichte samenwerking.

Trias politica: wetgevende macht, uitvoerende macht en rechterlijke macht. Die moeten elkaar in evenwicht houden. In het kort: wetgever maakt wetten, uitvoerende macht voert ze uit, rechter controleert uitvoering

Wetgever: parlement, provinciale staten, gemeenteraad

Uitvoerende macht: regering, gedeputeerde staten, college van burgemeester en wethouders

Rechter: rechtbanken, Raad van State (in bestuursrecht – omgevingsrecht)

Gemeente:

- Sinds Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is gemeentelijke wetgever (gemeenteraad) en uitvoerende macht (college) uit elkaar getrokken. Idee: raad stelt algemene regels en hoofdlijnen beleid vast, college geeft nader vorm en voert uit.
- Onder Omgevingswet wordt dit nog sterker dan voorheen: raad maakt beleid en omgevingsplan, college verleent vergunningen

Belangrijkste instrumenten onder de Ow zijn de “6 kerninstrumenten”

Onder “instrument” wordt dan verstaan een juridische regeling of ander besluit, waarmee je juridisch iets voor elkaar kan krijgen.

Bijvoorbeeld met de omgevingsvisie stel je beleid vast, met het omgevingsplan voor iedereen geldende regels, en met de omgevingsvergunning een concrete toestemming om bijvoorbeeld te gaan bouwen.

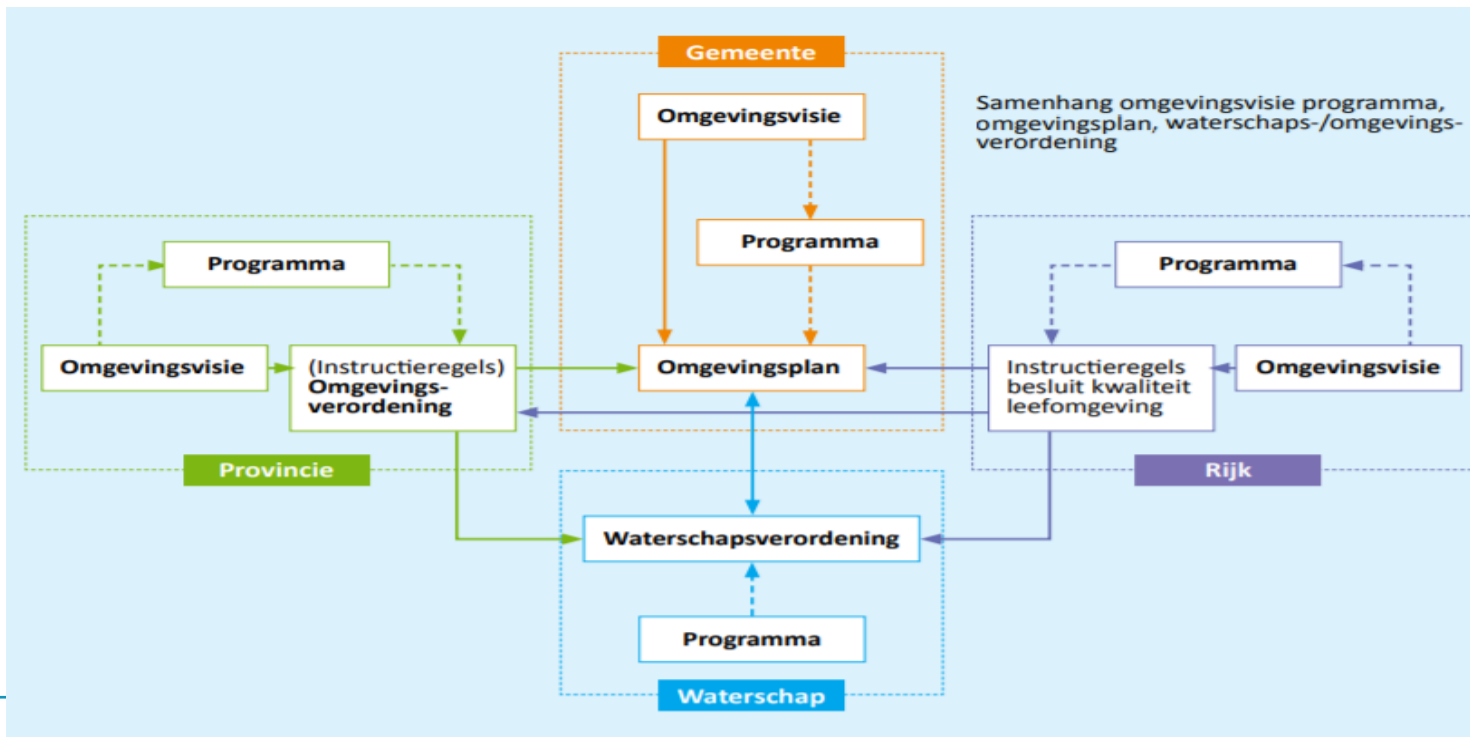
De belangrijkste instrumenten van de Omgevingswet worden de “6 kerninstrumenten” genoemd.

(hieronder in het **rood** de drie kerninstrumenten in de gemeentelijke praktijk)

Belangrijkste instrumenten onder de Ow zijn de “6 kerninstrumenten”

1. **Omgevingsvisie**
2. **Programma's**
3. **Decentrale regels:**
 - A. Omgevingsverordening (provincie)
 - B. Waterschapsverordening (waterschap)
 - C. **Omgevingsplan** (gemeente)
4. **Algemene rijksregels (Bal en Bbl)**
5. **Omgevingsvergunning**
6. **Projectbesluit**

De Nederlandse overheden, en de instrumenten van de Omgevingswet



Veel oude wijn in nieuwe zakken

Omgevingsvisie (was structuurvisie)

Omgevingsplan (was bestemmingsplan, dat breder wordt)

Omgevingsvergunning (die blijft, maar wordt inhoudelijk wel wat anders en vooral breder)

Belangrijkste instrumenten onder de Ow zijn de “6 kerninstrumenten”, dia 1 van 2

(weer in het **rood** de drie kerninstrumenten in de gemeentelijke praktijk)

1. **Omgevingsvisie.** - > Raadsbevoegdheid. Opvolger van structuurvisie. Algemeen beleid voor fysieke leefomgeving komende jaren. Gemeentebreed. Abstracter van aard. Onderlegger voor omgevingsplan en besluiten afwijken van het omgevingsplan.
2. **Programma's** -> schakel tussen beleid en regels. Met welke maatregelen je als overheid je beleid gaat verwezenlijken. Soms verplicht, bijvoorbeeld geluid van spoorwegen, of uitvoering Europese regels water of natuur.
3. **Decentrale regels:**
 - A. **Omgevingsverordening** (provincie) -> Vervangt vooral huidige provinciale ruimtelijke verordening. Bevat regels voor gemeentelijk omgevingsplan en afwijking van omgevingsplan bij omgevingsvergunning (instructieregels), en allerlei algemeen verbindende voorschriften.
 - B. **Waterschapsverordening** (waterschap) -> komt in plaats van huidige Waterschapskeur en waterschapsverordeningen. Soort omgevingsplan van het waterschap.
 - C. **Omgevingsplan**_(gemeente). -> Raadsbevoegdheid, voor deel te delegeren aan college. Opvolger van bestemmingsplan. Maar breder: gehele fysieke leefomgeving, dus naast ruimtelijke ordening ook milieu, water, erfgoed, openbare ruimte etc. 1 voor hele gemeente. Doorlopende aanpassing.

Belangrijkste instrumenten onder de Ow zijn de “6 kerninstrumenten”, dia 2 van 2

4. **Algemene rijksregels** -> bevatten voor andere overheden en burgers bindende regels, bijv. opvolgers Bouwbesluit en Activiteitenbesluit milieubeheer.
5. **Omgevingsvergunning** -> Collegebevoegdheid. Vervangt vooral huidige omgevingsvergunning Wabo. Maar dan breder (hele fysieke leefomgeving, zie bij omgevingsplan). Vergunning voor concrete activiteit. Of voor concreet project. Vaak meerdere toestemmingen in 1 (bijv. afwijken omgevingsplan, bouwen, uitrit, bodemsysteem, gebruik openbare weg enz). Als er moet worden afgeweken van omgevingsplan, kan gemeenteraad hierbij een bindend adviesrecht nemen (zie hierna, apart onderwerp)
6. **Projectbesluit** -> besluit ten behoeve van mogelijk maken project dat valt onder verantwoordelijkheid rijk, provincie of waterschap (bovengemeentelijk). Bijvoorbeeld weg, kanaal, windmolenpark, dijkverzwaring etc.

zie de kerninstrumenten ook in de beleidscyclus

Naast de 6 kerninstrumenten heeft de Omgevingswet nog aantal minder vaak voorkomende instrumenten.

Bevoegdheidsverdeling binnen gemeente onder omgevingswet

1. De gemeenteraad stelt de **omgevingsvisie** vast (niet te delegeren). Algemeen beleid voor fysieke leefomgeving.
2. De gemeenteraad stelt het **omgevingsplan** vast (deels te delegeren aan het college). Algemene regels die bij vergunningverlening moeten worden toegepast en regels die voor iedereen gelden.
3. Het college kan voor een deel **nadere regels en beleid** vaststellen, binnen kaders die gemeenteraad geeft.
4. Het college voert het beleid en de regels uit, en verleent in dat kader ook de **omgevingsvergunningen**.
5. Als het gaat om een **omgevingsvergunning** om van het omgevingsplan af te wijken, kan de gemeenteraad zich een bindend adviesrecht jegens het college voorbehouden.

1. Bij regels, en ook bij bestemmingsplan / omgevingsplan, is er onvermijdelijke spanning tussen dat iedereen weet waar hij/zij aan toe is (rechtszekerheid) en dat onvoorziene dingen ook mogelijk zijn (flexibiliteit). De zekerheid van de regels voor de burens = de starheid van de regels voor de bouwer.
2. Er is al sinds jaar en dag de mogelijkheid om van een bestemmingsplan af te wijken, als dat wenselijk en inpasbaar is. Deze afwijkingsmogelijkheid van het omgevingsplan blijft ook onder de Omgevingswet zo. Voorwaarden blijven ook: wenselijk en inpasbaar.

3. In principe is voor elk project een afwijking van het omgevingsplan mogelijk. Belangrijke beperking: als er een recht afgenomen moet worden, moet dat met een omgevingsplanwijziging (voorbeeld uitnemen mogelijkheid oude functie fabriek op plaats waar nieuwe woonwijk moet komen, omdat die fabriek niet terug moet kunnen komen).
4. Er komen regels voor het binnen aantal jaren in het omgevingsplan moeten verwerken van afwijkingsbesluiten (voorbeeld bouwhoogte).