

De Omgevingswet voor raadsleden

Irma Dekker

Guido Duijvestijn

Ron Visscher

Esther Weterings

De Omgevingswet voor raadsleden

Inzicht in de nieuwe spelregels van de fysieke
leefomgeving



De Omgevingswet voor raadsleden. Inzicht in de nieuwe spelregels van de fysieke leef-
omgeving

Irma Dekker, Guido Duijvestijn, Ron Visscher, Esther Weterings

Eerste druk, september 2023

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2023

www.berghauserpont.nl

ISBN: 9789083350448

NUR: 823



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Voorwoord

Voor u ligt het boekje *De Omgevingswet voor raadsleden*. Het moment dat wij dit voorwoord schrijven, is de wet nog niet ingevoerd. Hoe de maanden en jaren eruit zullen zien voor gemeenten en andere belanghebbenden ná de invoering op 1 januari 2024 is voor iedereen nog gissen.

Voor op de lange termijn schetst de Rijksoverheid een optimistisch beeld over de stelselherziening van het omgevingsrecht. De Omgevingswet is in 2011 in het leven geroepen om te zorgen voor een eenvoudiger en beter omgevingsrecht. Hierbij moet er meer ruimte komen voor initiatieven en participatie vanuit de samenleving, zullen initiatieven meer bekeken worden vanuit een integrale blik en zullen de thema's gezondheid en duurzaamheid voorop staan bij beleid en ruimtelijke ontwikkelingen.

Hoe veelbelovend de doelen van de Omgevingswet ook klinken, zeker is dat de nieuwe context van de Omgevingswet (nu) nog veel onzekerheden, discussies en andere uitdagingen met zich meebrengt. Mogelijk staat u als raadslid – nu u dit boekje openslaat – voor een ingewikkelde beslissing of wilt u zich zo goed mogelijk voorbereiden op de veranderende taken en verantwoordelijkheden die voor u gaan gelden als raadslid. Met dit boekje willen wij raadsleden zo goed mogelijk voorzien van de relevante basiskennis over de Omgevingswet. Een helpende hand om de ingewikkelde en onduidelijke debatten en besluitmomenten met vertrouwen in te gaan. Met dit boekje in de hand blijft u ook onder de Omgevingswet meewerken aan een leefomgeving waar inwoners, bedrijven en organisatie optimaal kunnen functioneren en samenleven.

Met ons team van Ruimtemeesters hebben wij met veel plezier en overgave geschreven aan dit boekje. Via deze weg willen wij alle schrijvers van Ruimtemeesters en de redactieleden van Berghauser Pont bedanken voor alle tijd, kennis en energie waarmee dit boekje tot stand is gekomen.

Waar wij verwijzen met hij/hem, kan in alle gevallen ook zij/haar of die/
hun gelezen worden.

Ron Visscher
Directeur Advies, Ruimtemeesters
September 2023

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
Begrippenlijst	XI
1 Introductie	1
2 Omgevingswet in vogelvlucht	3
2.1 Aanleiding Omgevingswet	3
2.2 Visie op de Omgevingswet	3
2.3 Het stelsel Omgevingswet	5
2.4 De beleidscyclus van de Omgevingswet	8
2.5 De kerninstrumenten	10
3 Gemeenteraad en de Omgevingswet	13
3.1 Kaderstellende rol	13
3.2 Volksvertegenwoordigende rol	14
3.3 Controlerende rol	17
4 Algemene rijksregels	19
4.1 Wat zijn de algemene rijksregels?	19
4.2 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)	20
4.3 Besluit activiteit leefomgeving (Bal)	20
4.4 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)	20
4.5 Omgevingsbesluit (Ob)	21
4.6 Beperkingen algemene rijksregels	21
4.7 Rol van de raad bij de algemene rijksregels	22
5 Omgevingsvisie	23
5.1 Wat is een omgevingsvisie?	23
5.2 Wat verandert er?	24
5.3 Proces en procedure	24

5.4	Rol van de raad bij de omgevingsvisie	25
5.5	Casus	26
6	Programma	29
6.1	Wat is het programma?	29
6.2	Soorten programma's	29
6.2.1	Vrijwillig programma	29
6.2.2	Verplicht programma	31
6.3	Omgevingswaarden	32
6.4	Wat verandert er?	32
6.5	Proces en procedure vaststellen programma's	33
6.6	Rol van de raad bij programma's	34
6.7	Casus	35
7	Omgevingsplan	37
7.1	Wat is het omgevingsplan?	37
7.2	Wat verandert er?	37
7.3	Hoe ontstaat het tijdelijke omgevingsplan?	38
7.3.1	Bestaande ruimtelijke regels	39
7.3.2	Verordeningen in relatie tot het omgevingsplan	39
7.3.3	Bruidsschat	40
7.3.4	Overgangsfase	41
7.4	Inhoud omgevingsplan	43
7.4.1	Structuur omgevingsplan	44
7.4.2	Gebiedsgericht of themagericht opbouwen	44
7.4.3	Activiteiten, functies, regels	45
7.4.4	Annoteren	47
7.4.5	Toepasbare regels	47
7.5	Proces en procedure	47
7.5.1	Bindend advies aan het college	48
7.5.2	Delegeren wijzigingen omgevingsplan	49
7.6	DSO en omgevingsloket	51
7.7	Casus	51

8 Omgevingsvergunning	55
8.1 Wat is de omgevingsvergunning?	55
8.2 Vergunningsplichtig of vergunningsvrij	55
8.2.1 Vergunningscheck	56
8.2.2 Algemene regels als uitgangspunt	57
8.2.3 Beoordelingsregels en vergunningsvoorschriften	57
8.3 Buitenplanse- en binnenplanse omgevingsplanactiviteit	58
8.4 Proces en procedures	59
8.5 Het verkennen en voorbereiden van een vergunningaanvraag	61
8.5.1 Conceptverzoek	61
8.5.2 Conceptverzoek via intake- en omgevingsstafel	62
8.6 Rol van de raad bij de omgevingsvergunning	64
8.7 Toezicht en handhaving op verleende vergunningen	65
8.8 Casus	66
9 Projectbesluit	69
9.1 Wat is het projectbesluit?	69
9.2 Projectbesluit verplicht in sommige situaties	69
9.3 Projectbesluit en het omgevingsplan	69
9.4 Projectbesluit en omgevingsvergunning	69
9.5 Wat verandert er?	70
9.6 Projectbesluit in het DSO	70
9.7 Projectbesluit en participatie	70
9.8 Proces en procedure	71
9.9 Rol van de raad bij projectbesluit	72
10 Rollen en bevoegdheden	73
10.1 Rijk	73
10.2 Provincie	74
10.3 Waterschappen	74
10.4 Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)	75
10.5 Veiligheidsregio's	76
10.6 Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD)	77

11 Regionale samenwerking	79
11.1 Centraal wat moet, decentraal wat kan	79
11.2 Wat verandert er?	80
11.3 Belang van regionale samenwerking voor de gemeenteraad	80
11.4 Rol van de raad bij regionale samenwerking	81
12 Participatie	83
12.1 Wat is participatie?	83
12.2 Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet	84
12.3 Participatiebeleid en participatieverordening	87
12.4 Wat verandert er?	88
12.5 Rol van de raad	88
12.6 Casus	89
13 De gemeentelijke organisatie	91
13.1 Werkprocessen	91
13.2 Financiën	91
14 Dienstverlening	93
14.1 Informatievoorziening	93
14.2 Omgevingsloket en toepasbare regels	94
14.3 Rol van de raad	95
15 Toekomst	97
Over Ruimtemeesters	99
Over de auteurs	99
Trefwoordenregister	101

Begrippenlijst

A

Aanvullings- spoor	Het aanvullingsspoor is een aanvulling op het hoofdspoor en regelt voor een deel de overgang van de bestaande naar de nieuwe wet- en regelgeving. In dit spoor zitten vier aanvullingswetten: bodem, geluid, natuur en grondeigendom.
Activiteiten	In het omgevingsplan wordt er niet meer gesproken over bestemmingen. Het gaat in het omgevingsplan om activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Activiteiten is een breed begrip met een ruime reikwijdte. Voorbeelden van activiteiten zijn: bouwen van een woning, slopen van een bouwwerk, kappen van een boom. Bij activiteiten stelt de gemeente regels.
Adviesrecht	De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarbij de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit langs de raad moet. Dit zijn de gevallen waarover de raad wenst te adviseren. Het adviesrecht geldt alleen voor aanvragen die zijn opgenomen in de lijst.
Algemene Rijksregels	Het Rijk werkt met Algemene Rijksregels voor de vraagstukken die landelijk geregeld moeten worden. Met Algemene Rijksregels stelt het Rijk regels aan activiteiten van burgers en bedrijven die gelden voor iedereen.
AMvB's	Algemene Maatregelen van Bestuur. In de AMvB's vindt u regels over het praktisch uitvoeren van de Omgevingswet. Er zijn in totaal vier AMvB's: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Annoteren In het omgevingsplan staan regels over activiteiten, functies en thema's. Uiteindelijk wilt u graag zien welke regels waar gelden en in welke situatie. Dit maakt u zichtbaar door regels te voorzien van annotaties. Annotaties zorgen ervoor dat regels kunnen worden doorzocht op basis van kenmerken, zoals locatie of op welke activiteit de regel betrekking heeft.

B

Belanghebbende Degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is.

Beleidscyclus De beleidscyclus laat zien hoe de instrumenten onder de Omgevingswet met elkaar samenhangen en hoe u als overheid beleidsdoelen kunt bereiken of herrijken.

Beroepsprocedure Een rechtsmiddel dat het mogelijk maakt voor belanghebbenden om in beroep te gaan tegen een beslissing van een hogere instantie, nadat het bezwaar tegen deze beslissing is afgewezen.

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) staan de algemene regels waaraan inwoners, bedrijven en overheden zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Er staan regels in om het milieu, waterstaatwerken en om bijvoorbeeld wegen en spoorwegen te beschermen.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) staan de algemene regels waaraan inwoners, bedrijven en overheden zich moeten houden als zij bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Dit besluit omvat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, de staat en gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)	In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan regels voor bestuursorganen, inhoudelijke rijksnormen voor de fysieke leefomgeving, omgevingswaarden, rijks-instructieregels over taakuitoefening en bevoegdheden, beoordelingskaders voor omgevingsvergunningen, bepalingen over programma's, programmatische aanpak, monitoring en gegevensbeheer en toegang tot gegevens.
Binnenplanse omgevingsplan activiteit	Een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan maar waar een vergunningplicht voor geldt.
Buitenplanse omgevingsplan activiteit (BOPA)	Een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij voor het bouwen is.
Bruidsschat	Een pakket met rijksregels dat automatisch onderdeel uitmaakt van het omgevingsplan. Daarmee is de bruidsschat één van de onderdelen van het tijdelijke omgevingsplan.

D

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)	Het Digitaal Stelsel Omgevingswet ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het is een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen, standaarden, gegevens, bronnen en onderlinge afspraken. Eén van de onderdelen van het DSO is het Omgevingsloket. Dit is het digitaal loket waar initiatiefnemers en betrokkenen kunnen zien wat er mag in de fysieke leefomgeving.
-------------------------------------	---

E

Eén-loket-gedachte

De Omgevingswet moet het omgevingsrecht minder complex en inzichtelijker maken. Om die reden gaat de Omgevingswet uit van de één-loket-gedachte, één digitaal systeem waar u kunt zien wat er mag en kan in de fysieke leefomgeving maar ook waar u uw vergunning kunt aanvragen.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)

Alle regels in het omgevingsplan moeten leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De gemeente moet daarbij rekening houden met alle betrokken belangen. Dit is een vervolg van een 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wro, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving.

F

Functies

Een functie is een aanduiding van het werkingsgebied waartoe één of meerdere activiteiten behoren.

G

Gelijkwaardige maatregel

Een algemene rijksregel kan een maatregel voorschrijven die de initiatiefnemer moet treffen. De initiatiefnemer mag ook een andere maatregel treffen, als daarmee dezelfde mate van bescherming van de fysieke leefomgeving wordt gerealiseerd. Meestal is er wel vooraf toestemming nodig van het bevoegd gezag om een gelijkwaardige maatregel te mogen toepassen.

H

Hoofdspoor

Het hoofdspoor regelt voor een deel de overgang van de bestaande naar de nieuwe wet- en regelgeving. Het hoofdspoor bestaat uit de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling en wordt aangevuld door het invoeringsspoor en het aanvullingsspoor.

I

Inspraakverordening	Gemeenten hebben onder de Wro een inspraakverordening. In deze verordening is vastgelegd hoe belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.
Instructieregels	Instructieregels kunnen door het Rijk of provincies worden opgelegd en zijn gericht op de inhoud van besluiten van andere overheden. Instructieregels worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen en zijn dus regels die bestuursorganen binden.
Intaketafel	De intaketafel is bedoeld voor het in een vroeg stadium integrale beoordelen van de wenselijkheid van initiatieven. Aan deze overlegtafel wordt in overleg beoordeeld of een initiatief aansluit op de in de omgevingsvisie en programma's vastgestelde ambities, doelstellingen, omgevingswaarden en beleidsregels, om zo te beoordelen of een positieve grondhouding bij het initiatief is gewenst.
Invoeringsspoor	Het invoeringsspoor regelt voor een deel de overgang van de bestaande naar de nieuwe wet- en regelgeving. Het invoeringsspoor Omgevingswet bestaat uit de Invoeringswet, het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling en regelt de wijzigingen en aanvullingen van de regels in de Omgevingswet. Het invoeringsspoor is een aanvulling op het hoofdspoor.
Invoeringsstrategie	Als overheid kunt u verschillende ambities hebben bij invoering van de Omgevingswet. De invoeringsstrategie beschrijft deze ambitie. Voorbeelden van ambities zijn: consoliderend, calculerend, onderscheidend en vernieuwend.

K

Ketenpartners De organisaties waar u als gemeente mee samenwerkt, bijvoorbeeld voor het inwinnen van advies bij de behandeling van een vergunningsaanvraag.

M

Maatwerkregel Met een maatwerkregel kan een bevoegd gezag lokaal afwijkende regels stellen. Maatwerkregels gelden voor een heel gebied of een hele categorie gevallen en moeten in het omgevingsplan worden opgenomen.

Maatwerkvoorschrift Met een maatwerk- of vergunningvoorschrift is het mogelijk om af te wijken van een algemene regel. Zo kunt u met maatwerkvoorschriften algemene regels aanvullen of minder strenge regels stellen. Het maatwerkvoorschrift wordt meestal opgenomen in een apart maatwerkbesluit, maar als er voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is, dan is er vaak de verplichting om het maatwerk in een vergunningvoorschrift op te nemen.

Memorie van Toelichting Dit is de toelichting die geschreven is bij de Omgevingswet.

Milieueffectrapportage (mer) Een milieueffectrapportage (mer, soms ook m.e.r.) is een hulpmiddel bij het nemen van besluiten. Een milieueffectrapportage is een onderzoek naar de effecten van een bepaald plan of project en de effecten van alternatieven, op het milieu. Een gemeente moet een milieueffectrapportage opstellen als een programma kaders voor toekomstige ontwikkelingen beschrijft voor projecten uit bijlage V van het omgevingsbesluit.

Milieueffectrapport (MER) De verwachte milieugevolgen die onderzocht worden tijdens een milieueffectrapportage (mer) worden beschreven in een milieueffectrapport (MER). Een milieueffectrapport wordt opgemaakt vóór de projecten of plannen worden uitgevoerd.

Monitoring	Door te monitoren kijkt u welke ambities en doelstelling behaald zijn en wat dat met de kwaliteit van de leefomgeving heeft gedaan.
Motiveringsplicht	U bent verplicht om te omschrijven wie er betrokken zijn bij de totstandkoming van het instrument. Zo geldt er een motiveringsplicht bij de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.

O

Omgevingsbesluit	Het Omgevingsbesluit is gericht op iedereen die in de fysieke leefomgeving actief is. Dit zijn dus inwoners, bedrijven maar ook bestuursorganen. In het Omgevingsbesluit vindt u een verdere uitwerking van de instrumenten van de Omgevingswet in procedures en algemene bepalingen.
Omgevings-effectrapport (OER)	Het Omgevingseffectrapport kan gebruikt worden als vervanger van het Milieueffectrapport (MER). Dit is echter geen verplichting. Naast dat de MER de verwachte milieugevolgen beschrijft, kijkt het Omgevingseffectrapport daarnaast ook naar de sociale gevolgen van een bepaald plan of project.
Omgevingsloket	In het Omgevingsloket kunnen burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en anderen zien welke regels waar gelden.
Omgevingsplan	Het omgevingsplan bevat de regels voor de fysieke leefomgeving. Iedere gemeente stelt één omgevingsplan op en daarin staan alle gemeentelijke regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.

Omgevingsplan van rechtswege	Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt iedere gemeente een omgevingsplan van rechtswege. In het omgevingsplan van rechtswege staan de bestaande ruimtelijke regels, de regels uit drie gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en de bruidsschat. Gemeenten hebben in de transitiefase de tijd om het ‘nieuwe’ omgevingsplan op te bouwen.
Overgangsrecht	Het overgangsrecht zorgt voor een soepele overgang van de oude wet- en regelgeving naar de Omgevingswet. Het overgangsrecht is bijvoorbeeld van toepassing op verschillende vergunningen en besluiten.
Omgevingsregeling	De Omgevingsregeling bevat een uitwerking en aanvulling van de regels in de wet en AMvB's op een meer gedetailleerd niveau. Die regels zijn nodig voor de toepassing van de wet en de AMvB's op het gebied van milieu, water, bouwen, ruimte, erfgoed, natuur en infrastructuur.
Omgevings- tafel	De omgevingstafel is een overlegvorm waarin alle verschillende beleidsadviseurs – van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie – met elkaar integraal advies kunnen delen en oplossingen kunnen zoeken voor tegengestelde belangen. Vanuit de positieve grondhouding die aan de intaketafel is benoemd en met een grondige voorbereiding vanuit alle verschillende beleidsonderwerpen van de fysieke leefomgeving wordt onderzoek gedaan naar en overleg gevoerd over de haalbaarheid van het initiatief. Dit kan in meerdere rondes plaatsvinden.
Omgevingsvisie	De omgevingsvisie is een beleidsdocument en gaat in op de ontwikkeling, het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving. In de omgevingsvisie staan welke doelen en ambities u als gemeente graag wilt bereiken.

- Omgevingswaarden Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die de gemeente voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Hierbij valt te denken aan lucht of waterkwaliteit.
- Overgangsfase of transitiefase Gemeenten hebben tot eind 2031 (onder voorbehoud) de tijd om het ‘nieuwe’ omgevingsplan op te bouwen. Deze periode noemen we de overgangs- of transitiefase.

P

- Participatie Het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbers (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, bestuursorganen) bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit. Met participatie probeert u draagvlak te creëren om zo tot betere besluiten te komen.
- Participatiebeleid Dit beleid geeft invulling aan de wijze waarop participatie wordt uitgevoerd door de gemeente. Het geeft inzicht in het proces en de kwaliteit van participatie.
- Participatieverordening Een verordening met regels voor hoe inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid betrokken moeten worden. Het is een vervolg op de inspraakverordening die gemeenten onder de Wro hebben.
- Programma Een programma bevat maatregelen die leiden tot de gewenste ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. Een programma is zelfsturend voor de gemeente en bevat geen juridische regels.
- Projectbesluit Een instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk om complexe projecten met een publiek belang mogelijk te maken.

S

- Sturingsfilosofie De manier hoe u omgaat met het oplossen van beleidsproblemen. Het gaat vooral over de rol van de gemeente en de rol van anderen.

T

Tijdelijk
omgevings-
plan

Zie omgevingsplan van rechtswege.

Toepasbare
regels

De vertaling van juridische regels naar begrijpelijke vragenbomen voor initiatiefnemers. Zo kunnen burgers en bedrijven in het Omgevingsloket nagaan of een vergunning of melding voor hun initiatief nodig is.

V

Vergunning-
voorschrift

Zie maatwerkvoorschrift.

Verordeningen

In gemeentelijke verordeningen staan regels voor de hele gemeente. Veel verordeningen bevatten regels over de fysieke leefomgeving en reguleren activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Verordening
Fysieke

Een integrale verordening waarin de verordeningen over verschillende onderwerpen uit de fysieke leefom-

Leefomgeving
(VFL)

geving worden opgenomen door deze uit de verschillende verordeningen te 'knippen' en samen te voegen.

Z

Zienswijze

Een mening of reactie over een plan of besluit van de gemeente.