



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De Invoeringswet in vogelvlucht

Thema's en interviews



Invoeringswet Omgevingswet

Inhoud

Aan dit uitbreidbare e-book over de Invoeringswet van de Omgevingswet worden de komende tijd thematische hoofdstukken toegevoegd.



A portrait of Wilco de Vos, a man with glasses and a dark suit, smiling. The background is a blurred cityscape with a blue sky and clouds.

Omgevingswet straks helemaal up-to-date door de Invoeringswet

Het groene licht van Tweede en Eerste Kamer voor de Omgevingswet – bekroond met de publicatie in het Staatsblad april 2016 – betekende een belangrijke stap op weg naar het einddoel dat de stelselherziening beoogt: alle wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in één wet samenbrengen en integreren. Volgens planning treedt de wet in 2019 in werking. Om die overgang soepel te laten verlopen is een aparte wet in ontwikkeling: de Invoeringswet.

Wilco de Vos, coördinerend jurist Omgevingswet bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu: “We bouwen echt een nieuw stelsel, waarvan de Omgevingswet het vlaggenschip is. Nu die in het Staatsblad staat, is een belangrijk deel van het hoofdspoor van de stelselherziening gereed. Onder de Omgevingswet hangen vier Algemene Maatregelen van Bestuur – de AMvB’s. Daaronder komen uiteindelijk nog zogeheten ministeriële regelingen te hangen. Gezamenlijk vormen die drie ‘lagen’ de kern waarmee het stelsel wordt geïntroduceerd. En om dat geheel te kunnen laten werken, is er ook een invoeringswet nodig.”

Omgevingswet straks helemaal up-to-date

De Invoeringswet zorgt in eerste instantie voor de aanpassing van een groot aantal andere wetten – zo’n 26 in getal. Daarnaast trekt de Invoeringswet een aantal wetten in omdat het nieuwe stelsel die straks overbodig maakt, en regelt hij de inpassing van wetsvoorstellen die nu nog bij het parlement aanhangig zijn. “Kort door de bocht kun je zeggen dat de Invoeringswet ervoor zorgt dat alle ontwikkelingen op het gebied van wetgeving die relevant zijn voor het omgevingsrecht keurig worden ingepast in de nieuwe Omgevingswet voordat deze in werking treedt. Dat betekent dat het stelsel dan helemaal up-to-date is.”

Soepele overgang van bestaande naar nieuwe wetgeving

Via zogeheten overgangsrecht regelt de Invoeringswet de overgang van de bestaande naar de nieuwe wetgeving. De Vos: “Zo’n overgang wil je soepel laten verlopen. Met het overgangsrecht willen we bijvoorbeeld voorkomen dat iemand die nu een vergunning heeft voor een bepaalde activiteit straks een nieuwe vergunning moet aanvragen alleen omdat er een nieuwe wet van kracht geworden is. Het overgangsrecht regelt hoe we omgaan met dat soort zaken.”

Een soepel verlopende overgang naar het nieuwe omgevingsrecht is overigens zeker niet het enige doel dat de Invoeringswet dient, maakt De Vos duidelijk. “De Invoeringswet vult de Omgevingswet ook met een aantal essentiële onderdelen aan. Een nieuwe regeling voor schade – die oude regelingen op het gebied van planschade en nadeelcompensatie vervangt – is daar een voorbeeld van.”

Algemene Maatregelen van Bestuur

De stelselherziening beperkt zich overigens niet tot formele wetten. De inhoudelijke regels met betrekking tot de (kwaliteit van de) fysieke leefomgeving krijgen hun beslag in besluiten. Onder de Omgevingswet ‘hangen’ vier Algemene Maatregelen van Bestuur – het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. De Vos: “Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat bijvoorbeeld regels die het Rijk stelt aan activiteiten van burgers, bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving. Het gaat onder meer om activiteiten die het milieu belasten. En het Besluit bouwwerken leefomgeving stelt algemene rijksregels voor activiteiten als het in stand houden, bouwen en slopen van gebouwen.”

Concrete regelgeving ook eenvoudiger

In algemene zin is het zo dat de Omgevingswet de kaders geeft, terwijl de AMvB’s de meer concrete regels en normen bevatten, maakt De Vos duidelijk. “Bijvoorbeeld als het gaat om de normen waarmee een gemeente rekening moet houden op het gebied van externe veiligheid bij het maken van plannen voor de fysieke leefomgeving.

Ook als het gaat om de AMvB’s betekent de stelselherziening een vereenvoudiging. De vier AMvB’s vervangen zestig bestaande AMvB’s. Als het gaat om de ministeriële regelingen zal van eenzelfde vereenvoudiging sprake zijn. In een ministeriële regeling worden zaken geregeld op een nog praktischer niveau. Bijvoorbeeld welke meetvoorschriften van toepassing zijn bij het vaststellen of aan een bepaalde norm voldaan wordt.”

Aanvullende wetgeving

Wanneer de Omgevingswet met daaronder de vier inhoudelijke AMvB’s via de Invoeringswet in werking treedt, kan de ‘trein’ van het nieuwe omgevingsrecht gaan rijden. “Het nieuwe stelsel is daarmee echter nog niet compleet”, zegt De Vos. “Hiervoor is het noodzakelijk dat ook aanvullende wetgeving op het gebied van natuur, geluid, bodem en grondeigendom in de Omgevingswet wordt opgenomen. Je kunt deze aanvullende wetten zien als extra wagons die in eerste instantie op een parallel spoor rijden en later aan de trein op het hoofdspoor worden gekoppeld. Deze onderwerpen doorlopen elk een afzonderlijk wetgevingstraject. De belangrijkste reden dat ze niet vanaf het begin in de Omgevingswet zijn meegenomen, is dat de onderwerpen nog in ontwikkeling waren op het moment dat het wetsvoorstel voor de Omgevingswet werd ingediend. Maar uiteindelijk komt alles samen in die ene wet.”



Leeswijzer

Belangrijke thema's Invoeringswet

In dit e-book staan hoofdstukken over onderwerpen die in de Invoeringswet aan de orde zijn. Een apart hoofdstuk gaat in op de positie van de Invoeringswet binnen de stelselherziening van het omgevingsrecht als geheel. Dit korte inleidende hoofdstuk is bedoeld om de onderdelen van de Invoeringswet die in dit e-book worden uitgelicht, op hoofdlijnen te introduceren. In feite vormt het daarmee een leeswijzer voor het e-book.

Overgangsrecht

Allereerst zal de Invoeringswet zorgen voor het overgangsrecht en voor het intrekken of wijzigen van andere wetten op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Het overgangsrecht regelt de overgang van de huidige bestaande wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Zonder overgangsrecht zouden vragen kunnen rijzen over de rechtsgeldigheid van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen, die onder het 'oude' recht zijn genomen. Ook regelt het overgangsrecht hoe procedures die onder het 'oude' recht zijn gestart na de inwerking-treding van de Omgevingswet moeten worden afgehandeld.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), schade en punitieve handhaving

De Invoeringswet zorgt er ook voor dat bestaande wetgeving in de Omgevingswet wordt opgenomen. Daarbij gaat het om onder meer om de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Naast de gebruikelijke functies van een invoeringswet, het regelen van overgangsrecht en het intrekken en wijzigen van andere wetten, wordt de Invoeringswet benut om de Omgevingswet op een aantal punten nader in te vullen. Bijvoorbeeld op het gebied van schade, maar ook als het gaat om punitieve handhaving.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

De Invoeringswet vormt het juridische kader voor het optuigen van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Via één loket hebben gebruikers van dit digitale stelsel toegang tot informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals gegevens op het gebied van water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting. Gebruikers kunnen via het loket bovendien vergunningen aanvragen, meldingen doen en zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie.

Nieuwe opzet vergunningplicht bouwactiviteiten

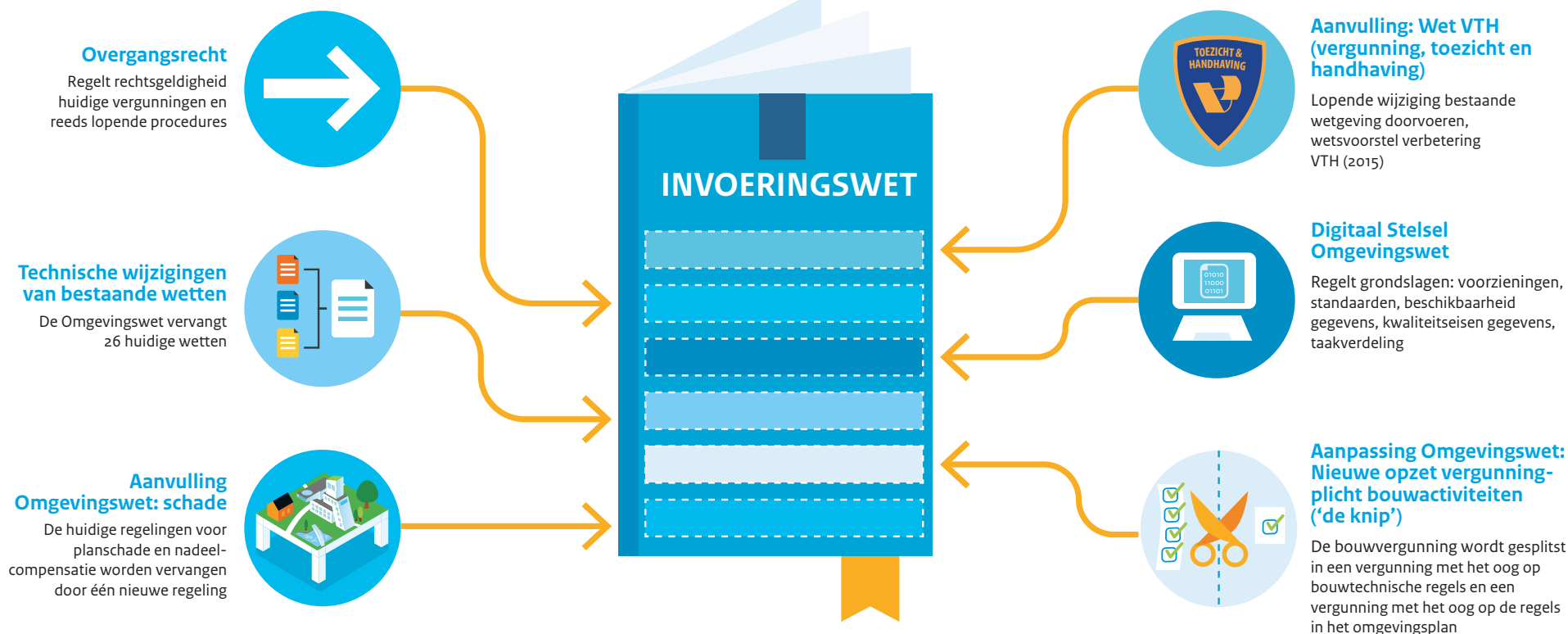
Ten slotte is het voornemen om via de Invoeringswet een nieuwe opzet te introduceren voor de vergunningplicht voor bouwactiviteiten. Via de Invoeringswet wordt de vergunning voor een bouwactiviteit gesplitst in een vergunning voor de technische regels waaraan een bouwwerk moet voldoen en een vergunning die volgt uit het omgevingsplan die onder meer bepaalt of er een op specifieke locatie gebouwd kan worden. Gemeenten krijgen hierbij meer vrijheid om te bepalen of een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Daardoor kan het aantal vergunningenaanvragen voor bouwactiviteiten worden teruggebracht.



OMGEVINGSWET

Invoeringswet

De Invoeringswet regelt het overgangsrecht en wijzigt een aantal bestaande wetten. Verder vult de Invoeringswet de Omgevingswet aan met een aantal onderwerpen.





Overgangsrecht noodzakelijk voor soepele start Omgevingswet

Een belangrijk deel van de Invoeringswet is gewijd aan het overgangsrecht dat de overgang regelt van de huidige wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Het maakt voor burgers, bedrijven en bestuursorganen duidelijk wat de status is van onder het ‘oude’ recht genomen besluiten als de Omgevingswet in werking treedt. Zonder overgangsrecht zouden er onvermijdelijk vragen ontstaan over de rechtsgeldigheid van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen, die onder de huidige wetgeving zijn genomen.

“We willen natuurlijk dat de Omgevingswet een goede start maakt”, zegt Wilco de Vos, coördinerend jurist Omgevingswet bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. “Het nieuwe stelsel is op zich helder voor nieuwe gevallen, een vergunning bijvoorbeeld die wordt aangevraagd na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Maar voor zaken die doorlopen van oud naar nieuw, moet je een duidelijke regeling bieden en dat doen we door middel van het overgangsrecht.”

Geen verandering spelregels gedurende het spel

Het overgangsrecht moet de rechtszekerheid waarborgen en voorkomen dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag welke regels wanneer gelden. De Vos: “Een belangrijk uitgangspunt in het overgangsrecht is daarom dat lopende procedures worden afgehandeld conform het ‘oude’ (huidige) recht. Dat geeft zekerheid. Daarmee wordt niemand – aanvrager, belanghebbende en bestuursorgaan – geconfronteerd met een wisseling van regime halverwege een procedure. De spelregels veranderen dus niet terwijl het spel gespeeld wordt. Wanneer iemand voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag doet voor bijvoorbeeld een bouwvergunning of een milieuvergunning dan wordt deze aanvraag

bekeken met de bril van het oude recht die opstond toen de aanvraag werd ingediend, ook al is de Omgevingswet in de tussentijd in werking getreden.”

Gelijkstelling vergunningen

Ook als het gaat om de geldigheid van vergunningen creëert het overgangsrecht zekerheid. Concreet betekent dat, dat het overgangsrecht de gelijkstelling van vergunningen regelt. “Afgegeven vergunningen die nu gelden, blijven straks onder de Omgevingswet gewoon gelden”, zegt De Vos. “Een vergunninghouder mag onder het nieuwe recht niets minder, maar ook niets meer. Er hoeven dus geen nieuwe aanvragen gedaan te worden. Dat is niet alleen voor initiatiefnemers erg prettig – een ondernemer baseert er mede zijn investeringsbeslissing op – maar het voorkomt ook allerlei bestuurslasten die gepaard zouden gaan met het opnieuw aanvragen van vergunningen.”

Van bestemmingsplan naar omgevingsplan

Als het gaat om de overgang naar het omgevingsplan waar de gemeenten straks mee gaan werken, stelt het overgangsrecht van de Invoeringswet de bestemmingsplannen van een gemeente gelijk met het omgevingsplan. De gemeente heeft op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt – in 2019 – dus een omgevingsplan. De Vos: “Maar dat is dan in eerste instantie wellicht alleen nog een formeel etiketje. Gedurende de overgangstermijn kunnen gemeenten dit omgevingsplan ‘in naam’ langzaam omvormen naar een volwaardig omgevingsplan dat veel meer regels bevat dan nu in het bestemmingsplan staan. En dat omvormen kan in feite stapje voor stapje. Om gemeenten daarvoor voldoende tijd te geven is het mogelijk via het overgangsrecht een termijn te regelen om het omgevingsplan helemaal op orde te hebben. Daarover zijn we in overleg met de gemeenten en gezamenlijk denken we nu aan een overgangstermijn van 10 jaar.”



Puzzel

Het overgangsrecht zorgt ook voor de overgang van alle andere bestaande instrumenten en besluiten, zoals visies en handhavingsbesluiten, naar de Omgevingswet. Al met al een omvangrijke puzzel. Het overgangsrecht houdt zijn werking tot de overgang is gerealiseerd. Daarna zijn de nieuwe regels van de Omgevingswet van toepassing.



Beleidsneutrale omzetting van Wet VTH naar Omgevingswet

Wel werk aan de winkel voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten

De Eerste Kamer nam in december 2015 de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) aan. Met deze wet zijn de afspraken verankerd die rijksoverheid, provincies en gemeenten in 2009 maakten om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. De Wet VTH legt de basis voor een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten. In deze diensten brengen provincies en gemeenten de uitvoering van een aantal VTH-taken onder, waardoor expertise kan worden gebundeld. Gemeenten en provincies blijven bevoegd gezag voor deze taken. De Invoeringswet laat de Wet VTH landen in de Omgevingswet.

“De Wet VTH borgt een goede uitvoering van alle VTH-taken van gemeenten en provincies in het omgevingsrecht. Voor het milieudomein kent deze wet een bijzondere regeling die is gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering en de onderlinge samenwerking”, zegt Marc du Maine, vanuit het programma Eenvoudig Beter betrokken bij de omzetting van de Wet VTH naar de Omgevingswet. “Die regeling houdt in dat de omgevingsdiensten verplicht een aantal VTH-taken gaan uitvoeren voor gemeenten en provincies. Deze taken hebben betrekking op activiteiten die zwaardere milieueffecten hebben – denk aan

complexe bedrijven – en maken deel uit van het wettelijke basistakenpakket van een omgevingsdienst. Andere gemeentelijke of provinciale VTH-taken, bijvoorbeeld op het gebied van bouwen, erfgoed, natuur of zwembaden maken geen deel uit van het verplichte basistakenpakket van een omgevingsdienst. Het is aan de gemeente of de provincie om ervoor te kiezen deze taken zelf uit te voeren of om deze onder te brengen bij de omgevingsdienst.” “Via de Invoeringswet landt de Wet VTH zo beleidsneutraal mogelijk in de Omgevingswet”, zegt Jan Teekens, eveneens van het programma Eenvoudig Beter van het ministerie van Infrastructuur



en Milieu. “Hoewel we met het oog op de Omgevingswet wel wat andere formuleringen gebruiken is het inhoudelijk hetzelfde verhaal. In die zin komt er met het opnemen van de Wet VTH in de Omgevingswet niets nieuws onder de zon. Dat wil niet zeggen dat er voor gemeenten en omgevingsdiensten geen werk aan de winkel is. De professionaliseringsslag die de wet beoogt, is nog niet afgerond.”

“De ervaring was dat vooral kleinere gemeenten vanwege gebrek aan capaciteit, of onvoldoende expertise, moeite hadden om ingewikkelder milieutaken uit te voeren”, vult zijn collega Marc du Maine aan. “Bovendien kan de omgevingsdienst zeer nuttig zijn bij het overzien van ontwikkelingen op regionaal niveau. Ik denk dat een gemeente er goed aan doet zijn beleid met de buurgemeenten af te stemmen. Daarbij kan dus de omgevingsdienst ondersteuning bieden. Die heeft niet alleen een brede expertise in huis, maar ook het overzicht van wat er speelt in de regio en welke instanties daarbij een rol spelen.”

Ontstaan omgevingsdiensten

Die omgevingsdiensten hebben allemaal hun eigen ontstaans-geschiedenis. In sommige regio's hebben gemeenten eerder al op vrijwillige basis besloten de expertise regionaal te bundelen in een omgevingsdienst. Du Maine: “Er zijn er die op een geleidelijke manier zijn ontstaan. Neem bijvoorbeeld de gemeenten in Noord-Holland rond Tata Steel – voormalige Hoogovens. Alleen bij een bundeling van krachten in een regionale milieudienst konden ze volwaardig gesprekspartner worden. Die dienst is vervolgens doorgegroeid naar één van de regionale omgevingsdiensten. Er zijn er ook die min of meer in één keer zijn opgericht. Daar worstelen gemeenten en omgevingsdienst soms nog met de invulling van hun rol als opdrachtgever en opdrachtnemer. “Met de wettelijke opdracht in de Wet VTH tot het instellen van omgevingsdiensten is geborgd dat er in elke regio een deskundige omgevingsdienst kan functioneren”, zegt Teekens. “Daaraan draagt ook bij dat ook de provincies deelnemen in de omgevingsdiensten. Ook zij hebben hun taken op het gebied van milieuhandhaving overgedragen aan een regionale uitvoeringsdienst.”

Gemeenten blijven opdrachtgever

Gemeenten krijgen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet meer beleidsruimte. Het kan dus voorkomen dat de ene gemeente voor een bepaald gebied strengere normen – wat betreft geluid bijvoorbeeld – hanteert dan de buurgemeente. Levert dit voor een omgevingsdienst bij het uitvoeren van de taken geen problemen op? “De gemeenten zijn opdrachtgevers van de omgevingsdiensten”, antwoordt Jan Teekens. “Die omgevingsdiensten zijn eigenlijk gewoon een verlengstuk van de gemeenten. Ze maken zelf ook geen beleid, maar kunnen dat wel voorbereiden. Dat willen we zelfs aanmoedigen, want die diensten hebben heel veel expertise in huis. Ze kunnen adviseren en suggesties aandragen. Dat is heel nuttig. Maar gemeenten blijven opdrachtgevers. Als de gemeente een eigen

afwijkende normering voor geluid wil vastleggen in een omgevingsplan, ligt het voor de hand dat er tussen haar en de omgevingsdienst wordt afgestemd. De omgevingsdienst kan adviseren over het omgevingsplan. En gemeenten en omgevingsdiensten kunnen samen nagaan hoe het omgevingsplan kan worden toegepast en gehandhaafd in relatie tot bijvoorbeeld het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en de handhaving van de algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving. In feite is het een kwestie van overleg tussen gemeentelijke diensten.”



Verschillende setjes regelgeving

Het is inderdaad wel zo dat een omgevingsdienst te maken kan krijgen met verschillende setjes regelgeving, maakt Du Maine duidelijk. “Maar daar zit naar ons idee geen probleem. Het is wel een uitdaging voor een omgevingsdienst. Zij kunnen niet meer zeggen: wij bieden dit standaardpakket aan en iedereen moet aan deze regels voldoen. Ze moeten hun werk meer op de betreffende gemeenten gaan toesnijden en daar moeten ze hun proces op gaan inrichten. Er verandert dus zeker wel iets. Maar het is niet zo dat een gemeente daardoor in de problemen komt bij het maken van een integrale afweging. Sterker nog, door de inzet van de regionale expertise van de omgevingsdienst verwachten we dat de gemeenten en provincie nog beter in staat zullen zijn die integrale afweging te maken.”

Punitieve handhaving

Regeling van de bestuurlijke boete

Wanneer regels niet worden nageleefd, kunnen onder het huidige omgevingsrecht sancties worden opgelegd aan burgers en bedrijven. Reparatoire sancties zijn gericht op het beëindigen of ongedaan maken van een overtreding of de gevolgen daarvan, bijvoorbeeld door middel van een dwangsom. Het bestuur legt deze sancties op. Punitieve sancties worden vaak ingezet in gevallen waarin overtredingen niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden. Dergelijke sancties richten zich op het bestraffen van de overtreder. Ze dienen er bovendien toe om de overtreder ervan te weerhouden in de toekomst (opnieuw) de voorschriften te overtreden. De belangrijkste punitieve sanctie is de geldboete.

Het huidige omgevingsrecht kent verschillende instrumenten om punitieve sancties (strafmaatregelen) op te leggen. Eén van die instrumenten is de zogeheten bestuurlijke boete die kort geleden is geïntroduceerd. Dit is een bestuursrechtelijk instrument, wat betekent dat het bestuur – van een gemeente bijvoorbeeld – zelf volledig verantwoordelijk is voor het opleggen en innen van de boete, het behandelen van bezwaar en beroep en het bepalen van het boetebeleid.

Voortzetting huidige situatie

Er is voor gekozen de huidige situatie op het gebied van punitieve sancties onder het nieuwe omgevingsrecht voort te zetten. Voor de bestuurlijke boete betekent dit dat deze toepasbaar blijft in het domein ‘bouwen’. Ook voor gebieden waar beperkingen gelden, zoals luchthavens, zal dit instrument inzetbaar blijven. Wel stelt de regering voor om de toepassing

van de bestuurlijke boete uit te breiden naar enkele andere onderdelen van de Omgevingswet. Daarbij gaat het om twee domeinen: de handhaving van de milieuregels uit het huidige Besluit rampen en zware ongevallen 2015, en de handhaving van regels ter bescherming van het erfgoed. De Tweede Kamer had eerder om deze uitbreiding gevraagd.

Naast de bestuurlijke boete blijft de bestuurlijke strafbeschikking beschikbaar als lik-op-stuk instrument voor met name milieuovertredingen. Een bestuurlijke strafbeschikking is een strafrechtelijke sanctie die het bestuur kan opleggen.



Directeur Omgevingsdienst IJmond

Advisering en beleidsvoorbereiding steeds belangrijker

foto Niels Folkers,
Omgevingsdienst IJmond

In december 2015 nam de Eerste Kamer de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) aan. Deze wet legt de basis voor een landelijk dekkend stelsel van omgevingsdiensten waarin provincies en gemeenten de uitvoering van een aantal VTH-taken onderbrengen. Gemeenten en provincies blijven bevoegd gezag voor deze taken. De Invoeringswet laat de Wet VTH landen in de Omgevingswet.

Al sinds eind jaren '90 (vorige eeuw) werkt omgevingsdienst IJmond in opdracht van een zeventiental gemeenten (IJmond, Zuid-Kennemerland en de regio Waterland) en voert voor hen taken uit binnen het milieudomein. De inwerkingtreding van de Wet VTH bracht voor omgevingsdienst IJmond mede daarom geen echt grote veranderingen met zich mee.

Buitenbeentje

“We werkten eigenlijk al langer in de geest van die wet”, licht Bert Pannekeet, directeur Omgevingsdienst IJmond, toe. “Zeker in gebieden met behoorlijk wat zware industrie – denk aan de Rijnmond, maar ook in het IJmond-gebied is dat het geval – hebben gemeenten al jaren geleden de handen ineengeslagen

op milieugebied. De afzonderlijke gemeenten konden de taken op milieugebied eenvoudigweg niet op een adequate wijze invullen. Samenwerken werd het devies.” We zijn als omgevingsdienst IJmond wel een buitenbeentje, vervolgt hij. “De zeventien gemeenten waar wij voor werken hebben destijds alle milieutaken op afstand gezet. Niet alleen de uitvoerende taken op het gebied van vergunningverlening, handhaving en toezicht, maar ook de advies- en beleidsvoorbereidende taak.”

Dicht tegen gemeenten aanzitten

Hoewel de Wet VTH beleidsneutraal naar de Omgevingswet wordt overgeheveld, heeft dat voor de omgevingsdiensten wel degelijk een behoorlijke impact. De wet en de bijbehorende AMvB's

brengen een verregaande deregulering met zich mee. En gemeenten gaan straks met omgevingsplannen aan de slag. Pannekeet: “Die vormen een integraal geheel aan regels met betrekking tot de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Om hen goed te kunnen adviseren is het vanzelfsprekend van groot belang dat we dan heel dicht tegen die gemeenten aan gaan zitten. Daar anticiperen we overigens nu al op. Onder meer door het instellen van een zogeheten Omgevingstafel. We zitten daar met alle zeventien gemeentelijke projectleiders, de ketenpartners en de GGD gezamenlijk aan tafel om van elkaar te leren en met praktijkcases aan de slag te gaan. En om niet allemaal afzonderlijk aan de slag te gaan met het uitvinden van het wiel. Iedereen is daar enthousiast over.”

Duurzame ontwikkeling krijgt zwaarder accent

Wat is naar de mening van Pannekeet de grootste uitdaging voor de omgevingsdiensten en de samenwerkende gemeenten? “De Wet VTH is erg uitvoeringsgericht. En natuurlijk blijven we toezicht houden en handhaven, bedrijven controleren en vergunningen verlenen. Maar ik denk dat het accent de komende jaren vooral zal liggen op duurzame ontwikkeling. Dat gaat verder dan alleen het uitvoeren van VTH-taken. Juist onze rol op het gebied van advies en beleidsvoorbereiding wordt belangrijker. Ik constateer dat duurzaamheid door veel gemeentebesturen waar wij voor werken prominent in het beleid wordt meegenomen. Maar hoe ga je duurzame ontwikkeling precies vormgeven als gemeente? Doe je dat als individuele gemeente, of kun je dat beter regionaal aanpakken? Wij zijn dan toch een beetje de spin in het web in zo’n regio die in staat is om verbindingen te maken. Daar zie ik heel veel kansen.”



Nieuwe schaderegeling stimulans voor uitnodigingsplanologie

Alleen vergoeding voor schade die daadwerkelijk ontstaat

De Invoeringswet vult de Omgevingswet op een aantal punten nader in. Onder meer als het gaat om regelgeving op het gebied van schade. De huidige regelingen voor zowel planschade als nadeelcompensatie worden straks vervangen door één nieuwe regeling. De basis voor deze regeling vormt de Algemene wet bestuursrecht die wordt uitgewerkt in de Omgevingswet. De nieuwe regelgeving legt duidelijk vast wanneer en bij wie om een vergoeding kan worden gevraagd. En wie de vergoeding betaalt. Daarmee schept de regelgeving helderheid voor alle betrokkenen; overheden, initiatiefnemers en personen of bedrijven die nadeel ondervinden.

De nieuwe regeling voor schade betekent een enorme vereenvoudiging ten opzichte van de bestaande situatie, schetst Jeroen Huijben van het programma Eenvoudig Beter van het ministerie van Infrastructuur en Milieu: “De vraag hoe om te gaan met schade, is nu nog geregeld in een veelheid aan wetten en regelingen; een woud aan regelgeving waarin het gemakkelijk verdwalen is. Straks is er één heldere wettelijke regeling die uitkomst biedt. Daarnaast komen in de huidige praktijk ook situaties voor waarvoor helemaal niets is geregeld. Ook dat is straks verleden tijd.”

Plannen van de overheid kunnen leiden tot schade

Overheden leggen in plannen vast op welke manier de ruimte mag worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het bouwen van een woonwijk of kantoren. Gemeenten maken daarvoor nu bestemmingsplannen. Als de Omgevingswet van kracht is, geven gemeenten in een omgevingsplan aan welke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving wel en welke niet zijn toegestaan. Waar mogen bedrijven zich vestigen bijvoorbeeld? En waar mag juist niet gebouwd worden, omdat bebouwing de rust in een aangrenzend natuurgebied verstoort?



Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling dat een gemeentelijk omgevingsplan een initiatief mogelijk maakt dat leidt tot schade voor inwoners en bedrijven in die gemeente. Huijben: “Maar hoe mooi, en hoe goed doordacht plannen ook zijn: soms is niet te voorkomen dat plannen ook nadelige gevolgen hebben. Iedereen die daadwerkelijk schade lijdt kan gebruikmaken van de nieuwe regeling.”

Eén regeling voor planschade en nadeelcompensatie

De nieuwe regeling vervangt de huidige regelingen op het gebied van zowel planschade als nadeelcompensatie. “Bij nadeelcompensatie in de huidige situatie gaat het bijvoorbeeld om een vergoeding voor schade als gevolg van langdurige wegoptbrekingen, of het bouwen van een metrolijn”, vertelt Huijben. “Bij planschade – die straks dus ook onder de regeling voor nadeelcompensatie valt – maken we onderscheid tussen zogeheten directe schade en indirecte schade. Van directe schade is bijvoorbeeld sprake wanneer een omgevingsplan zo wordt gewijzigd dat het voor een bedrijf niet langer mogelijk is om op eigen grond te bouwen, terwijl dat eerst wel kon

en het bedrijf daardoor schade lijdt. Die schade is dus direct het gevolg van een wijziging van het omgevingsplan.”

Bij indirecte schade gaat het bijvoorbeeld om schade die iemand lijdt doordat het zicht vanuit zijn woning door de bouw van kantoren ernstig wordt verstoord, waardoor de woning in waarde daalt, maakt Huijben duidelijk. “Deze schade is het directe gevolg van de bouw van de kantoren, maar indirect van het omgevingsplan dat de bouw van die kantoren heeft mogelijk gemaakt.”

Alleen vergoeding voor schade die daadwerkelijk ontstaat

De kern van de nieuwe regeling is, dat indirecte schade alleen wordt vergoed voor ontwikkelingen die ook daadwerkelijk plaatsvinden. En niet voor ontwikkelingen die weliswaar in een plan zijn opgenomen – en dus mogelijk zijn – maar nooit plaatsvinden. Huijben: “Dat is een duidelijke verandering ten opzichte van de huidige situatie. Nu kan om schadevergoeding worden gevraagd op basis van de mogelijkheden die een (bestemmings)plan biedt. Ook al wordt er van die mogelijkheden uiteindelijk geen gebruikgemaakt. Dat is er de reden van dat in de bestaande bestemmingsplannen vaak alles tot in de puntjes is ingetekend. In de nieuwe regeling verschuift dan ook het moment waarop om een vergoeding kan worden gevraagd. In de huidige situatie is dit het moment waarop het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden. In de nieuwe situatie kan schadevergoeding worden gevraagd op het moment dat de nadelige ontwikkeling – zoals de bouw van kantoren die een uitzicht wegnemen – daadwerkelijk plaatsvindt.”

Minder belemmeringen voor particuliere initiatieven

Doordat onder de nieuwe regeling alleen schade wordt vergoed die daadwerkelijk ontstaat, is het veel gemakkelijker om – anders dan in de huidige situatie – globale plannen te maken. Ook dit sluit aan op een belangrijke verbetering die de Omgevingswet beoogt:

het faciliteren van uitnodigingsplanologie. “Wat we willen is dat er juist meer globale plannen worden gemaakt, licht Huijben toe. “Dat creëert meer ruimte voor mensen om zelf met initiatieven te komen. De overheid is er dan – kort door de bocht – vooral om af te bakenen wat wel en niet mag. Hoe iemand concreet zelf een huis bouwt, of een park inricht, moet meer de verantwoordelijkheid zijn van burgers en initiatiefnemers. Als je dat wilt dan heb je globale plannen nodig, waarin niet alles tot in detail is vastgelegd.”

Forfait

Sommige schadegevallen vallen onder een zogeheten forfaitregeling. De overheid hoeft namelijk niet alle schade die zij veroorzaakt te vergoeden. Wij vinden het met z’n allen in Nederland redelijk dat een deel voor eigen risico van de burger blijft. Dat is niet alleen in Nederland zo maar ook in de rest van Europa. Dit speelt wanneer ‘normale’ maatschappelijke ontwikkelingen tot schade leiden. “Denk aan waardedaling van een woning als gevolg van het versterken van een dijk”, verduidelijkt Huijben. “Of schade door het bouwen van een rij woningen op een open plek in de bebouwde kom. De vraag welk deel van de schade wel en welk deel niet door de overheid vergoed wordt, is nu afhankelijk van de uitspraak van de rechter. Voor planschade geldt nu een forfait van 2% Dat wil zeggen dat er altijd tenminste 2% van de waarde van het schadebedrag wordt afgetrokken, als zogenaamd normaal maatschappelijk risico. Dat deel komt nooit voor vergoeding in aanmerking. In de praktijk is die aftrek door de rechter echter vaak hoger. Overheden kunnen daarom vooraf niet goed inschatten hoe dit oordeel uitvalt en of zij wel of geen schade moeten vergoeden. Onder de Omgevingswet wordt dit anders geregeld: pas wanneer de waardedaling van een woning of ander onroerend goed groter is dan 5%, is het mogelijk een schadevergoeding te vragen.”

Dit forfait biedt alle partijen direct duidelijkheid op het gebied van de schaderisico’s. Huijben: “Overheid, initiatiefnemer en benadeelde weten dan waar ze aan toe zijn.”



Digitaal Stelsel Omgevingswet brengt informatie dichterbij de gebruiker

◀ Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) draagt belangrijk bij aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. “Digitalisering van de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving komt ten goede aan het gebruikersgemak, én het vergroot het inzicht in het omgevingsrecht”, zegt Guus Bronkhorst van het programma Eenvoudig Beter. “Daarnaast draagt het bij aan snellere en betere besluitvorming.” De Invoeringswet vormt het juridische kader voor het optuigen van het digitale stelsel. ▶

Het tijdperk waarin informatie van overheden alleen op papier beschikbaar was en alleen via papier zaken met die overheden gedaan kon worden, ligt lang en breed achter ons. Digitaal een vergunning aanvragen, een melding doen of een bestemmingsplan inzien is nu al mogelijk. Waarom is het dan nog nodig om een Digitaal Stelsel Omgevingswet te ontwikkelen? “Allereerst omdat de invoering van de Omgevingswet andere eisen stelt aan de interactie tussen initiatiefnemers (zoals burgers en bedrijven), belanghebbenden en bevoegde overheidsorganen”, licht Bronkhorst toe. “Zij hebben behoefte aan eenduidige, toegankelijke informatie. Ook moeten de bestaande digitale loketten – zoals OLO, Ruimtelijke plannen en AIM – in lijn worden gebracht met de

Omgevingswet. Vanwege hun ontstaansgeschiedenis verschillen ze op bepaalde punten, zoals definities, verkrijgbaarheid en betrouwbaarheid. Bovendien zijn ze gedeeltelijk verouderd.”

Gegevens fysieke leefomgeving en omgevingsdocumenten

In 2019, bij inwerkingtreding van de wet, kan de gebruiker – overheid, burger en bedrijf – vanuit één digitaal loket vergunningen aanvragen, meldingen doen en zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. Er is ook informatie beschikbaar over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals gegevens op het gebied van water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.

Bronkhorst: “Daarnaast hebben gebruikers via het loket ook toegang tot omgevingsdocumenten. Gemeenten leggen daarin bijvoorbeeld vast wat wel en niet mag op een locatie. Deze informatie zal in de jaren daarna groeien. Een belangrijk doel van het Digitaal Stelsel is dat de kwaliteit van deze informatie sterk zal verbeteren, zodat deze beschikbaar en gebruiksvriendelijk is en bovendien bestendig. Dat wil zeggen dat een rechter zich erop moet kunnen baseren.”

Een verbonden samenhangend geheel

Het digitaal stelsel is overigens niet één groot ICT-systeem, maakt Bronkhorst duidelijk. “Het is een geordend, verbonden en samenhangend geheel van wet- en regelgeving, afspraken en digitale voorzieningen, standaarden, gegevens en bronnen. Het DSO wordt vormgegeven als een ‘open’ stelsel. Dat betekent onder meer dat er gebruik wordt gemaakt van open standaarden. Ook wordt het voor marktpartijen mogelijk om aan te sluiten op het DSO.”

Stapsgewijze ontwikkeling

Vanwege de reikwijdte en complexiteit en de bijkomende financiële en organisatorische effecten wordt een meerjarige fasegewijze ontwikkeling ingezet. Minimaal zullen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet die onderdelen zijn ontwikkeld, waarbij gebruikers vergelijkbaar met het huidige voorzieningenniveau worden ondersteund.

In de periode tot 2024 wordt het DSO verder uitgebreid en zal de gebruiker stap voor stap toegang krijgen tot bruikbare informatie die op basis van de Omgevingswet in het DSO ontsloten wordt. “De ontwikkeling van mogelijke nieuwe componenten en het onderzoek naar haalbaarheid en kosten en baten van deze componenten vindt dus gefaseerd plaats”, vat Bronkhorst samen.



Invoeringswet vormt juridisch kader

De Omgevingswet bevat al een aantal regels over de informatievoorziening. De Invoeringswet gaat veel dieper in op wat het DSO nu eigenlijk is en vormt in feite het juridische kader voor het opstapen van het digitale stelsel voor de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Bronkhorst: “Ook geeft de Invoeringswet antwoord op vragen wie wat moet doen en wie waar verantwoordelijk voor is.”

Het inhoudelijk kader – wat zijn de doelen die met het DSO bereikt moeten worden? – is uitgewerkt in een visie die door gemeenten, waterschappen, provincies en ministerie bestuurlijk is vastgesteld en een vergezicht naar 2024 schetst.

Aan de keukentafel op zoek naar informatie

Bronkhorst is ervan overtuigd dat het DSO een bijdrage levert aan het dichterbij de gebruiker brengen van de informatie die hij nodig heeft: “Met het DSO gaat de deur naar informatie over de fysieke leefomgeving echt wijd open. Je kunt als gebruiker aan de keuken-

tafel op zoek naar alle mogelijke informatie die je nodig hebt. 24 uur per dag; je bent niet gebonden aan de openingstijden van het stadhuis. En de informatie die je zoekt heb je ook direct tot je beschikking. Daarnaast is het ook mogelijk om achterliggende besluiten te raadplegen.”

Regels

De Invoeringswet maakt het mogelijk dat er straks regels kunnen worden gesteld ten aanzien van:

- Voorzieningen die onderdeel zijn van het stelsel
- Gemeenschappelijke definities (in de standaarden)
- In- en uitgaande gegevensstromen
- Gegevenskwaliteitseisen aan gegevensstromen
- Taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties



Knip in vergunning voor bouwactiviteiten

Naar verwachting minder vergunningplichtige bouwwerken

Wanneer iemand in de huidige situatie gaat bouwen, is vaak een vergunning nodig waarbij een bouwwerk aan verschillende criteria wordt getoetst. Een deel daarvan heeft betrekking op gemeentelijke planologische regels en eisen op het gebied van welstand. Voor het overige deel moet voldaan zijn aan technische regelgeving (nu nog Bouwbesluit). Via de Invoeringswet wordt de vergunning voor bouwactiviteiten in tweeën gesplitst: een vergunning met het oog op de gemeentelijke regels in het omgevingsplan en een vergunning met het oog op de technische regels voor een bouwwerk. De verwachting is dat het door de opsplitsing minder vaak nodig is om een vergunning aan te vragen voor bouwactiviteiten.

Bert Rademaker, beleidscoördinator wetgeving bij het programma Eenvoudig Beter: “In de huidige situatie zie je dat er vrij veel bouwwerken vergunningplichtig zijn, om slechts één van beide redenen: of vanuit het ruimtelijke motief, of vanwege het technische motief. Doordat we die twee zaken met de splitsing uit elkaar trekken, kunnen we in ieder geval voorkomen dat er sprake is van een technische vergunningplicht voor een bouwwerk terwijl er alleen een ruimtelijke vergunningplicht voor nodig is. En andersom geldt vanzelfsprekend hetzelfde.”

Meer flexibiliteit als gevolg van opsplitsing

Het leggen van een knip heeft flinke voordelen. Rademaker: “Als voor beide aspecten een vergunning nodig is, kunnen die uiteraard tegelijk in één keer worden aangevraagd. Maar een initiatiefnemer kan er in de nieuwe situatie ook voor kiezen om te splitsen door bijvoorbeeld eerst een ‘planologische’ vergunning aan te vragen bij de gemeente: ‘Mag ik op die plek bouwen? Past mijn bouwplan wel in het omgevingsplan dat jullie als gemeente hebben opgesteld?’ Als die planologische vergunning onherroepelijk is, ga je aan de slag met het maken van – veelal dure – technische bouwtekeningen ten



behoefte van de technische toets. In de huidige situatie moet het planologische deel gelijktijdig met het technische deel worden afgehandeld. Door de knip ontstaat dus een grotere mate van flexibiliteit.”

Bovendien is het de bedoeling de technische vergunningplicht te beperken tot bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel. “Dat zijn bijvoorbeeld bouwwerken met meerdere bouwlagen en verdiepingsvloeren, of een grootschalige verbouwing waardoor de brandcompartimentering wijzigt. Wanneer voor overige bouwactiviteiten – met een minder groot risicoprofiel – geen technische vergunningplicht geldt, betekent dit, dat er over het geheel genomen minder vergunningen hoeven te worden aangevraagd.”

Gemeenten kunnen meer bouwactiviteiten vergunningsvrij maken

Naar verwachting leidt de opsplitsing van de vergunning ook om een andere reden tot minder vergunningplichtige bouwwerken. Gemeenten gaan met de inwerkingtreding van de Omgevingswet werken met een omgevingsplan. Daarin worden alle gemeentelijke

planologische regels op het gebied van bouwactiviteiten en eisen aan welstand gebundeld. “Het is vervolgens ook aan de gemeente om te bepalen in hoeverre het nodig is een vergunning aan te vragen waarmee van te voren wordt bekeken of je je aan de regels uit het omgevingsplan houdt”, zegt Rademaker. “Wij denken dat gemeenten meer vergunningsvrij gaan maken dan in de huidige situatie het geval is. Er is een zogeheten ‘doorbraakgroep’ van zo’n dertig gemeenten – niet de kleinsten – die hebben aangegeven meer bouwactiviteiten zonder vergunningsplicht te willen toestaan. Voordeel daarvan is onder meer dat er minder vergunningaanvragen zullen worden gedaan en dat daardoor vanzelfsprekend de administratieve lasten zullen dalen.”

Heldere regels versus open normen

Vraag is natuurlijk wel hoe gemeenten de regels in het omgevingsplan vormgeven. Rademaker: “Zijn dat hele duidelijke en overzichtelijke regels – maximaal drie bouwlagen, van baksteen, dak met dakpannen en een dakhelling van maximaal 30 graden en maximaal 2 parkeerplekken op eigen terrein, et cetera – dan is er eigenlijk geen vergunningplicht nodig. Maar dat ligt anders wanneer er op een locatie gekozen wordt om te werken met ‘open normen’. Dat zijn regels die interpretatie vergen. Denk bijvoorbeeld aan regels die stellen dat de hoogte van een bouwwerk moet aansluiten op een bepaald bouwpatroon in de omgeving en dat de materialisatie niet industrieel van aard mag zijn. Of dat in een gebied wel bebouwing is toegestaan, maar dat de groene ruimte ‘voelbaar’ moet blijven. Dergelijke regels kunnen tot discussie leiden, omdat het vooraf niet duidelijk is waar de grens van de norm ligt. Dat betekent ook dat vergunningen bij dergelijke normen eerder in beeld komen om – voorafgaand aan de hand van een concreet bouwplan – duidelijkheid te scheppen over wat wel en niet is toegestaan.”

OMGEVINGSWET

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.