

# VOORWOORD

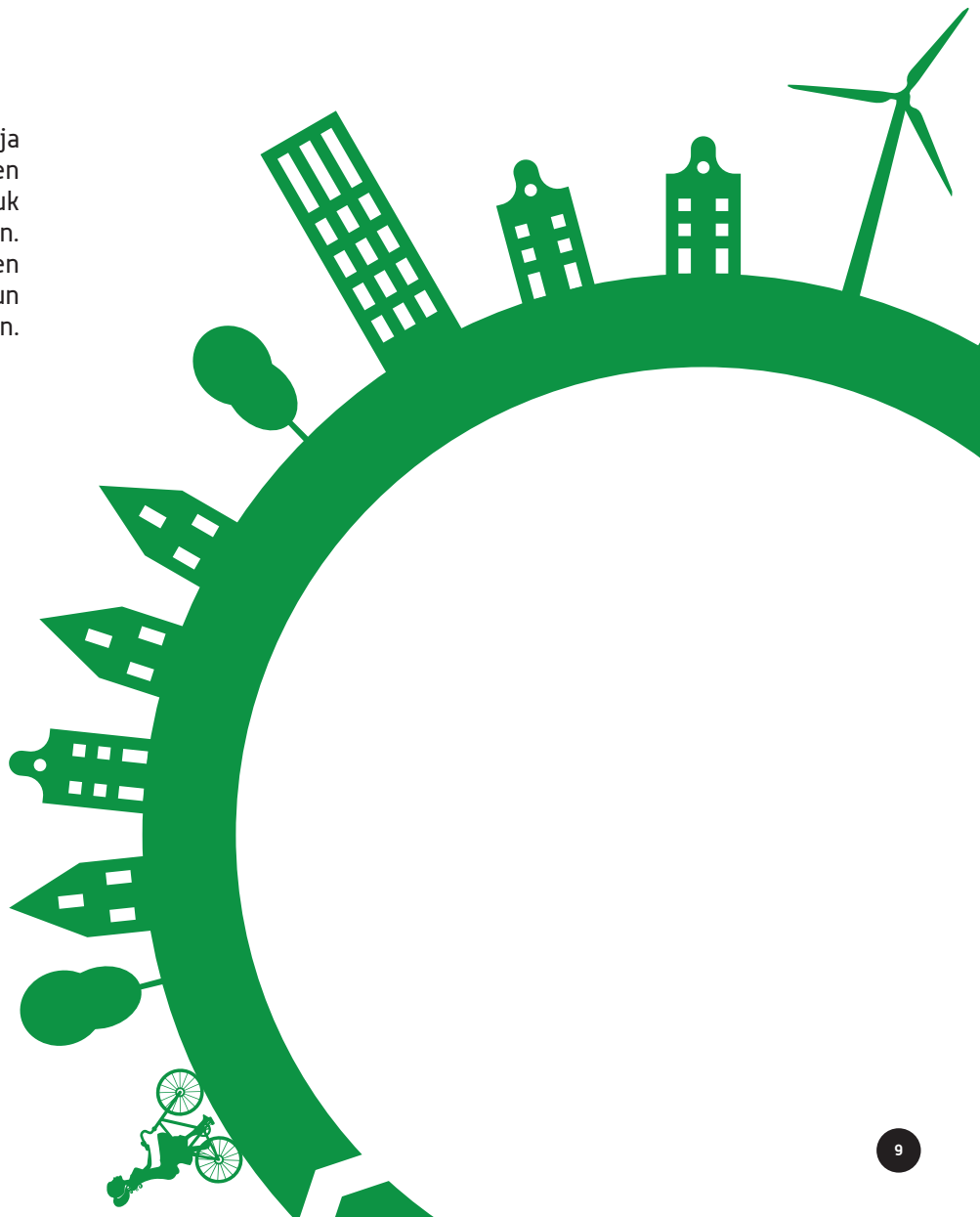
In 2017 verscheen de eerste druk van dit boek. Dat ging over de Omgevingswet van 2016. Nu, 4 jaar later, is de Omgevingswet pas echt klaar. Intussen is er geoefend, voorlichting gegeven, gediscussieerd en geëxperimenteerd. Dat leverde enthousiastelingen en twijfelaars op en mensen die er niets in zien.

Het herschrijven bevestigde mijn gevoel dat er sindsdien ook maatschappelijk veel is veranderd. Na drie extreem droge jaren met on-Nederlandse temperaturen stagneerde de woningbouw en kwamen de zonnevelden. Vanuit een economische crisis gingen we naar economische groei. Totdat 2020 opeens gezondheid mondiaal op de agenda plaatste en de economie stil viel. In China werden bergtoppen zichtbaar en de natuur trok even overal de stad in.

Veranderingen zullen blijven komen. De Omgevingswet biedt - hopelijk - een beter instrumentarium voor veranderingen van onze fysieke leefomgeving. Daarbij is het steeds zoeken naar de balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en ons menselijk handelen. Eenvoudig is dat niet. Bovendien: ongeacht welk rechtssysteem er geldt: mensen, hun intenties en hun handelen bepalen of het een succes wordt, niet een wet.

Ik bedank Gerwin Gabry, Luuk Boerema, Eric Brugman, Marja van Schie en gemeente Hoeksche Waard voor hun bijdragen aan dit boek. Ik bedank de schrijvers van de eerste druk voor hun bijdragen van 2017, die als uitgangspunt dienden. Verder bedank ik iedereen met wie ik de afgelopen jaren sprak over de Omgevingswet voor hun bereidheid om hun gedachten, ideeën, twijfels en wensen met mij te delen. Laten we inzetten op een mooie paradigmawisseling!

Trees van der Schoot, februari 2021



# HOOFDSTUK 1

## ONDERWEG NAAR DE OMGEVINGSWET

### 1.1. Totstandkoming

De Omgevingswet verscheen in 2016 in het Staatsblad. Vooruitlopend hierop waren al de Erfgoedwet (2016), de Wet natuurbescherming (januari 2017) en de nieuwe ladder van de duurzame verstedelijking (juli 2017) in werking getreden. Na 2016 volgden vier Aanvullingswetten (geluid, bodem, natuur en grondeigendom) en de Invoeringswetgeving. Hierdoor is de oorspronkelijke wettekst veranderd. Bovendien werd duidelijk hoe de overgang van het oude rechtssysteem naar het nieuwe gaat verlopen, welke wetten worden ingetrokken en aangepast en wat het overgangsrecht is voor al genomen besluiten en ingediende aanvragen. In dezelfde periode werd de Omgevingswet uitgewerkt in vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) van de regering. Hierin zijn de algemene rijksregels opgenomen die voor iedereen (ook voor de decentrale overheden) gelden. Het gaat om het:

- » Omgevingsbesluit (Ob).
- » Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).
- » Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).
- » Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Deze AMvB's zijn na hun publicatie in het Staatsblad weer aangepast door de Aanvullingsbesluiten voor de thema's geluid, bodem, natuur en grondeigendom en door het Invoeringsbesluit. In 2019 verscheen tenslotte in de Staatscourant de Omgevingsregeling. Deze bevat regels van de minister, waarbij allerlei zaken van de Omgevingswet en de vier AMvB's weer verder worden uitgewerkt. Wie het

wetgevingsproces volgde, belandde dus in een turbulent proces van voortdurend veranderende wetteksten, maar uiteindelijk zie je daar niet zoveel van terug: alles resulteert in één wet, vier AMvB's en één ministeriële regeling. In vergelijking met waar we vandaan komen is dat een heel overzichtelijk systeem. De 'geest van de wet' is niet zozeer veranderd, maar wel genuanceerd en terug te vinden in duizenden pagina's parlementaire stukken. Overal zijn voorbeelden opgenomen van verbeteringen. Hopelijk leidt die veelheid aan stukken er niet toe dat die voorbeelden niet gezien worden.

Ondanks de flinke deregulering is er geen beknopt en eenvoudig systeem ontstaan. Zoals voor alle systemen geldt: je moet het doorgronden, je erin verdiepen, je weg zoeken, de praktische oplossingen opsporen en ermee aan de slag gaan. Veel mensen zien daar tegenop en vinden dat een nadeel. En inderdaad, de zekerheid van wat we kennen, gaan we verlaten.

### **1.2 Uitproberen**

Apart is dat gemeenten, provincies en waterschappen niet gewacht hebben op de inwerkingtreding van het nieuwe rechtsstelsel. In het hele land ging men nadenken over water in een omgevingsvisie, omgevingsverordening, omgevingsplan of programma moet komen te staan en welke processen daarbij horen. Er zijn implementatieplannen opgesteld en kennisbijeenkomsten gehouden. Omgevingsvisies zijn vastgesteld of in voorbereiding. Verkend is hoe besluiten met participatie van de samenleving tot stand kunnen komen

en wat dit betekent voor werkprocessen en procedures. Via de Crisis- en herstelwet (Chw) zijn er al voorbeelden van omgevingsplannen (onder de naam 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte') vastgesteld. Er zijn 'botsproeven' en pilots geweest en handreikingen gemaakt. Veel daarvan is op het internet geplaatst (zie: aandeslagmetdeomgevingswet.nl). De Omgevingswet werkte dus al, voordat hij was ingevoerd. En dat is best bijzonder.

Het probleem dossier was wel het digitale stelsel. Dat zou onderzoeksverplichtingen moeten terugbrengen en op termijn tot besparingen van kosten moeten leiden. Het bleek technisch veel moeilijker te bouwen, dan men had ingeschat. Het idee dat je via het digitale systeem allerlei gegevens over locaties beschikbaar kon stellen - de 'Laan voor de Leefomgeving' - werd verlaten. Ingezet werd op een systeem waarbij ruimtelijkeplannen.nl en omgevingsloket.nl samengaan. Er is dan een juridisch digitaal systeem waarin je terugvindt welke regels er gelden en waar je omgevingsvergunningen kunt aanvragen en meldingen kunt doen. Dit systeem heet het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Zelfs dat bleek erg lastig - en kostbaar - te zijn. Omdat het DSO als cruciale voorwaarde werd gezien voor een goed functionerende wet, is inwerkingtreding van de Omgevingswet een paar keer uitgesteld. Verdere uitbouw van het digitale systeem richting de oorspronkelijke bedoeling is een wens voor na de invoering.

### **1.3 De Omgevingswet en Rijk en provincie.**

Rijk en provincie hebben snel moeten werken. Zij moeten

op grond van de Invoeringswet bij de inwerkingtreding van de wet hun beleid en regels vastgesteld hebben. Voor gemeenten en waterschappen is er bij de inwerkingtreding van de wet dus al veel om rekening mee te houden als zij zelf aan de slag gaan. Zij weten hierdoor nu wel hoe groot hun 'bestuurlijke afwegingsruimte' of beleidsvrijheid is. Voor sommige bestuurders is die veel minder groot dan men in 2014 hoopte en op basis van de informatie van het rijk verwachtte. De regionale aanpak van de energietransitie, die inmiddels volop gaande is, perkt die beleidsvrijheid nog verder in. Eind 2020 werd het Rijk bovendien in tijdschriften en kranten opgeroepen om een prominentere rol te pakken. Moet er niet weer een ministerie van VROM of zelfs van woningbouw komen? Moet er niet weer een aanpak vergelijkbaar met de vroegere planologische kernbeslissingen terugkeren? Moet het rijk niet veel meer sturen vanuit nationale belangen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat het Nederlandse landschap zwart kleurt door de zonnevelden? Hoewel zo'n centrale rol voor het Rijk niet de bedoeling van de wetgever is geweest, kan dat met het instrumentarium van de Omgevingswet wel. Het is dus spannend wat de toekomst gaat brengen.

Gemeenten en waterschappen hoeven bij de inwerkingtreding van de wet hun beleid en hun regels niet klaar te hebben. Voor het beleid wordt de termijn bij Koninklijk Besluit (KB) vastgesteld. Voor het omgevingsplan geldt een termijn van tien jaar. In de tussentijd geldt een tijdelijk omgevingsplan en een tijdelijke waterschapsverordening, waardoor de bestaande regelingen blijven gelden.

Gemeenten en waterschappen kunnen als zij dat willen ook gefaseerd nieuwe regels vaststellen. Hoewel dit een praktische oplossing is, kan dit wel lastig zijn. Een oud juridisch systeem werkt dan tijdelijk binnen een nieuw systeem dat heel anders van opzet is, waaraan heel andere uitgangspunten ten grondslag liggen en waarvoor hele andere doelen gelden. Andere wettelijke regels houden veranderingen in voor de uitvoering en handhaving van die regels. Voor de uitvoering, bijvoorbeeld door Regionale uitvoeringsdiensten (Rud's), breekt dus een spannende en dynamische tijd aan: eerst omdat zij met tijdelijke omgevingsplannen in een nieuw systeem moeten werken. Daarna omdat zij met nieuwe omgevingsplannen moeten werken.

De Omgevingswet gaat ervan uit dat de verschillende overheden - rijk, provincie en waterschap - samenwerken en hun besluiten op elkaar afstemmen. De beleidsdoelen van het waterschap moeten bijvoorbeeld een plaats krijgen in de omgevingsvisies van provincies en gemeenten. Bij het stellen van regels voor hun grondgebied moeten gemeenten rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. De uitdaging is om de waterwaarden te benoemen en die te koppelen aan de maatschappelijke opgaven in een gebied.

De Omgevingswet schrijft voor dat een gemeente bij het stellen van regels - en het afwijken daarvan met een omgevingsvergunning - rekening houdt met de bescherming van gezondheid. Via het rijksbeleid is de opdracht gegeven

om bij het beleid ook in te zetten op gezondheidsbevordering. Binnen een gemeente vraagt dat om afstemming tussen het sociaal domein en het fysiek domein. Dat is een vernieuwing, omdat beide domeinen in veel organisaties erg gescheiden van elkaar werken. Het rijksbeleid (Nota Gezondheid breed op de agenda) heeft daarom als ambitie dat beide domeinen in 2024 met elkaar samenwerken bij besluiten over de fysieke leefomgeving. Voor de mensen die in het sociaal domein werkzaam zijn is dat een nieuw werkgebied. Voor mensen in het ruimtelijk domein betekent het mogelijk dat het werkveld niet langer gedomineerd wordt door technische, juridische en financiële aspecten.

#### **1.4 Digitalisering**

Vanaf het begin van de voorbereidingen van de Omgevingswet is uitgangspunt dat de wet moet worden ondersteund door een digitaal stelsel. Dit moet initiatiefnemers, burgers en overheid beter in staat te stellen hun activiteiten af te stemmen op het belang van een goede fysieke leefomgeving. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) heeft de vorm van een landelijke voorziening die samenwerkt met de lokale systemen van overheden. Het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' bouwt de landelijke voorziening. Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor hun eigen systemen, die wel moeten kunnen samenwerken met het landelijke systeem.

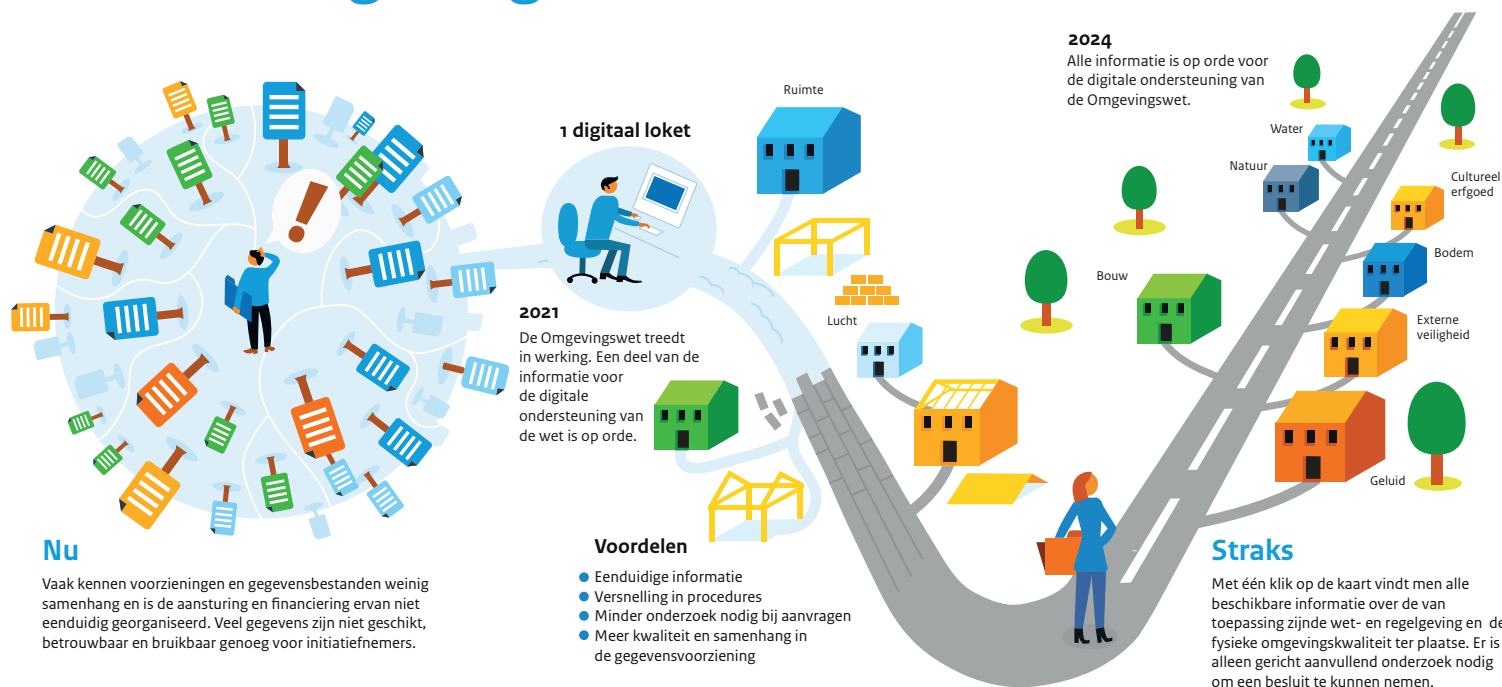
Het DSO biedt een digitaal loket waar initiatiefnemers, overheden en betrokkenen snel kunnen zien wat er mag in de fysieke leefomgeving. Het maakt zichtbaar welke

regels en welk beleid van toepassing zijn op een locatie. De opgenomen omgevingsdocumenten, zoals omgevingsvisies, omgevingsverordeningen, omgevingsplannen, projectbesluiten en programma's zijn daar de basis voor. Via het DSO kunnen ook vergunningen worden aangevraagd, meldingen gedaan en wordt informatie gegeven. Het DSO komt in de plaats van: het Omgevingsloket Online (OLO), de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl. De bedoeling is dat het systeem wordt uitgebouwd zodat er in de toekomst ook informatie te vinden is over de kwaliteit van de leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan informatie over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.

Voor de gebruiker is het dus een digitaal loket. Daarachter zit een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen, standaarden, gegevens, bronnen en onderlinge afspraken. De meeste informatie wordt door overheden in het digitaal stelsel geplaatst. De gegevens in het digitaal stelsel komen daarna in het Omgevingsloket. Overheden kunnen via de landelijke voorziening hun besluiten en vragenbomen met toepasbare regels publiceren. Zij ontvangen via de landelijke voorziening vergunningaanvragen en meldingen. De voorziening biedt de mogelijkheid om begrippen en definities centraal te beheren en om onderling en met initiatiefnemers te kunnen samenwerken.

# De digitale ondersteuning van de Omgevingswet

Om integrale besluitvorming in de Omgevingswet mogelijk te maken, moeten goede en samenhangende gegevens beschikbaar zijn. De digitale ondersteuning van de Omgevingswet zorgt ervoor dat alle informatie over de fysieke leefomgeving met één klik op de kaart van Nederland te vinden is.



Omgevingswetportaal.nl | december 2017

Bron: Digitale ondersteuning Omgevingswet - Ministerie van IenM

### **1.5 In werking**

De inwerkingtreding van de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's is een aantal keren uitgesteld. De oorzaak daarvan lag met name bij twijfels over de werking van het digitale stelsel in de praktijk. Bij het schrijven van dit boek is nog steeds niet duidelijk wanneer het nieuwe stelsel in werking zal treden. Er is wel een Koninklijk Besluit in procedure gebracht, waarin de invoeringsdatum is bepaald op 1 januari 2022.