

INTERN MEMO

Aan : Commissie Fysiek Domein
Afschrift :
Van : Wethouder R.G. Boom
Datum : 26 november 2018
Betreft : **implementatie Omgevingswet**

Geachte raadsleden,

In de afgelopen periode bent u via verschillende raadsbijeenkomsten en mededelingen geïnformeerd en betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet. Naar aanleiding van de laatste bijeenkomst, van 24 oktober 2018, is deze mededeling opgesteld.



De Omgevingswet bundelt en moderniseert in 1 wet alle wetten voor de fysieke leefomgeving. Naar verwachting treedt de Omgevingswet per 1 januari 2021 in werking.

Er bestaan verschillende manieren om de Omgevingswet succesvol te implementeren. Dus de vraag is: hoe beginnen we met de Omgevingswet? Door aandacht te besteden aan kennis over de Omgevingswet, het digitale stelsel en een andere manier van werken worden alle facetten van de Omgevingswet geraakt. De onderdelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De Omgevingswet treedt weliswaar pas in 2021 in werking, maar betreft een forse stelselherziening met mogelijk grote impact op de huidige manier van werken. Daarom zijn we nu al bezig met de voorbereiding en

werken we stapsgewijs toe naar de implementatie van de Omgevingswet.

Anders werken: De Omgevingswet vraagt een manier van werken die voor sommige overheden, ambtelijk en bestuurlijk, anders is: integraal, in samenhang en afstemming. Het vraagt flexibiliteit met oog voor wat kan en mag. En het is de bedoeling dat overheden plannen en beleid maken, uitvoeren en evalueren in samenwerking met de samenleving.

Omgevingswet: De Omgevingswet biedt de verschillende bestuurslagen dezelfde instrumenten om de fysieke leefomgeving en de activiteiten daarin te reguleren.

Digitaal stelsel: Digitalisering is een belangrijk instrument ter ondersteuning van de Omgevingswet. Daarom wordt het digitaal stelsel Omgevingswet ontwikkeld. Het digitaal stelsel heeft voor de gebruiker de vorm van 1 digitaal loket: dat is de voorkant. De achterkant van het stelsel brengt alle gegevens over de fysieke leefomgeving bij elkaar zodat ze opgevraagd kunnen worden. Het digitaal stelsel grijpt niet in op de digitalisering binnen overheden, maar zij moeten wel aansluiten op de voorzieningen van het digitaal stelsel. In deze mededeling behandelen we 3 onderwerpen:

1. Achtergrond van de stelselherziening, doelen en kerninstrumenten uit de Omgevingswet.
2. Opgaves die de Omgevingswet met zich meebrengt.
3. De Omgevingswet en gemeente Huizen: waar staan we met de implementatie van de wet en hoe betrekken we u daar verder bij?

1. Achtergrond van de stelselwijziging en de Omgevingswet

Het huidige stelsel van relevante wet- en regelgeving voor de leefomgeving is complex, versnipperd en onoverzichtelijk. Dit kan belemmerend werken voor duurzame ontwikkeling en initiatieven. Modernisering van het omgevingsrecht is daarom noodzakelijk. Op deelterreinen is de afgelopen jaren al gestart met het

moderniseren van het omgevingsrecht, zoals met de Wabo, Wet ruimtelijke ordening, etc. Maar hiermee ontstaat er nog niet een inzichtelijk, samenhangend en toekomstbestendig stelsel van omgevingsrecht. Daarvoor is meer nodig en dat moet worden bereikt met de komst van de Omgevingswet. Met de wet worden regels vereenvoudigd, gebundeld en meer in samenhang met elkaar gebracht. Alle bestaande wetgeving over de fysieke leefomgeving wordt gebundeld, vereenvoudigd en geïntegreerd in één wet met één samenhangend stelsel. Met de Omgevingswet komen alle onderwerpen uit de fysieke leefomgeving bij elkaar. Thema's als gezondheid en veiligheid, maar ook milieuaspecten, natuur, verkeer en vervoer, erfgoed en water maken integraal onderdeel uit van visies en beleid. De nieuwe wet biedt meer ruimte om invulling te kunnen geven aan ruimtelijke initiatieven vanuit de samenleving.

De Omgevingswet leidt tot een verdergaande integratie van wet- en regelgeving van verschillende beleidsvelden. Circa 40 wetten (waarvan 26 volledig), ongeveer 120 AMvB's (Algemene Maatregelen van Bestuur) en honderden ministeriële regelingen gaan geheel of deels op in het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet.

Doelen van de Omgevingswet

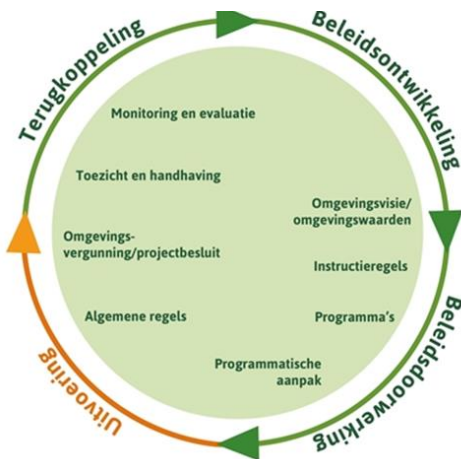
De belangrijkste doelen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zijn:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.
- Een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving om zo maatschappelijke functies te waarborgen.

De Omgevingswet heeft als afgeleide van deze doelstellingen vier belangrijke verbeterdoelen:

- het vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht en daarmee het vergroten van transparantie;
- een samenhangende integrale benadering waarbij de leefomgeving centraal staat;
- de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte met meer ruimte en flexibiliteit voor ruimtelijke initiatieven, binnen gekozen kaders;
- een versnelling en vereenvoudiging van procedures en een samenhangende integrale benadering van beleid, besluitvorming en regelgeving.

Kerninstrumenten van de Omgevingswet



De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen. De figuur maakt inzichtelijk hoe instrumenten van de Omgevingswet in de beleidscyclus geplaatst worden.

De nieuwe Omgevingswet kent zes kerninstrumenten, dit zijn:

1. Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Een integrale langetermijnvisie over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in het bestuursgebied. Het is een verplicht instrument voor Rijk, provincie en gemeente. De doelen van de omgevingsvisie worden meer concreet in programma's en het omgevingsplan.
2. Programma: een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. In het programma staan concrete maatregelen die nu nog voorkomen in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. In een programma staat ook hoe normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden.
3. Decentrale regelgeving: uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regelgeving over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Het gaat om het gemeentelijk Omgevingsplan (hierin gaan de bestemmingsplannen en verordeningen op het terrein van de fysieke

leefomgeving op), de waterschapverordening en de provinciale omgevingsverordening. Klik [hier](#) voor een voorbeeld: het omgevingsplan van de gemeente Boekel.

4. Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving. Nationale regels gesteld voor de bescherming van de leefomgeving, waarbij de huidige regelgeving wordt gebundeld in de volgende vier AMvB's:
 1. Omgevingsbesluit. Bevat procedureregels voor o.a. het Omgevingsplan en de Omgevingsvergunning en vervangt o.a. het Besluit omgevingsrecht, Besluit ruimtelijke ordening en het Besluit-mer.
 2. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Gericht op bestuursorganen. Legt vast welke materiële normen overheden moeten toepassen en welke afwegingsruimte en flexibiliteit deze normen bevatten: de toetsingskaders. Bevat tevens normen en instructieregels van milieu en veiligheid.
 3. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Gericht op bewoners en bedrijven, vervangt het huidige Activiteitenbesluit.
 4. Besluit Bouwwerken en leefomgeving (Bbl). Gericht op bewoners en bedrijven, vervangt het huidige Bouwbesluit.
5. De Omgevingsvergunning: daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren. De Omgevingsvergunning is al bekend uit de Wabo, maar krijgt nu een veel bredere reikwijdte.
6. Het Projectbesluit: een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens een snelle en betere aanpak. Opvolger van het Inpassingsplan (Wro), het Tracébesluit (Tracéwet) en het projectplan uit de Waterwet. Bevoegdheid van Rijk, Provincie en Waterschap. Dit instrument is niet relevant voor de gemeente.

Wat staat er in de bruidsschat?

Het Rijk zorgt ervoor dat de rijksregels die onder de Omgevingswet komen te vervallen, automatisch deel uitmaken van het omgevingsplan. Deze regels worden ook wel de bruidsschat genoemd.

Onder de Omgevingswet regelt het Rijk een aantal onderwerpen niet meer, zoals horeca of lozingen van huishoudens. De gemeenten hebben de keuze om die onderwerpen wel of niet te regelen. Maar het is eigenlijk onmogelijk dat alle gemeenten al deze onderwerpen op tijd in het omgevingsplan verwerken.

Daarom zorgt de rijksoverheid voor een pakket regels dat automatisch onderdeel van het omgevingsplan wordt. Deze regels worden de bruidsschat genoemd. Gemeenten krijgen door de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken over onderwerpen die ze wel of niet willen regelen. In artikel 22.2 en artikel 22.14 van de Omgevingswet kunt u nalezen hoe dit precies geregeld wordt.

Er zijn samengevat 4 soorten onderwerpen die worden opgenomen in de bruidsschat:

1. regels voor milieubelastende activiteiten waaronder horeca, recreatie en detailhandel
2. regels over lozingen
3. regels over de gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven
4. regels op het gebied van bouwen

Een belangrijk deel van deze huidige regels staat in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Andere bronnen zijn onder meer het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens, de Woningwet en het Bouwbesluit.

Er zijn nog een paar andere regels dan algemene rijksregels over activiteiten waarvoor de bruidsschat het overgangsrecht vormt. Zo staan in de bruidsschat voor gemeenten nog:

- aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen waarvoor de vergunningplicht op decentraal niveau is ingesteld
- een aantal vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten met bijbehorende aanvraagvereisten en beoordelingsregels
- een vergunningplicht voor de bouwactiviteit voor een toets aan redelijke eisen van welstand

Overgangsfase 2021 tot 2029

Tijdens de overgangsfase van 2021 tot 2029 mogen gemeenten de algemene regels uit de bruidsschat intrekken en wijzigen wanneer ze willen. Zolang ze binnen de kaders van de Omgevingswet blijven. Het zijn namelijk onderwerpen waar de gemeente zelf over gaat. Daarnaast zullen nog niet alle regels in de bruidsschat helemaal voldoen aan de kaders van de Omgevingswet. Een voorbeeld zijn

de instructieregels voor geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden alle regels van de gemeentelijke bruidsschat in het tijdelijke deel van het omgevingsplan geplaatst.

De gemeente moet in ieder geval de regels uit de bruidsschat kritisch bekijken en als het nodig is moet de gemeente:

- De regels laten voldoen aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- Maatwerkvoorschriften opstellen voor bijzondere situaties.
Denk bijvoorbeeld aan een enkel bedrijf dat niet op korte termijn kan voldoen aan de regels van de bruidsschat en waarvoor de gemeente maatwerkvoorschriften opstelt.
- De regels aanpassen aan de specifieke situatie in de gemeente.
Denk hierbij aan bepaalde bedrijfsterreinen binnen de gemeente waarvoor niet de regels van de bruidsschat maar andere regels moeten gelden.
- De regels aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen.
Denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen in de stand der techniek of de toestand van het milieu.

2. Opgaven vanuit de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat impact hebben op de rol van de gemeente, zowel voor het ambtelijk apparaat en het college als voor de gemeenteraad. Denk hierbij aan actieve participatie van inwoners en ondernemers, veranderend beleid, minder kaders en regels, integraal werken en vooral de kansen die de wet geeft in de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet biedt de overheid veel ruimte om een eigen afweging te maken over een gezonde en veilige leefomgeving.

Rol van de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad bij de implementatie van de Omgevingswet is cruciaal. Taken worden gedecentraliseerd naar de lokale overheid en de bestuurlijke afwegingsruimte wordt vergroot. De raad gaat hier, als hoogste orgaan van de gemeente, de gevolgen zeker van merken. Door vroegtijdig aan de raad te vragen om na te denken en zich uit te spreken over de veranderende rol van de overheid ontstaat koers voor de implementatie van de Omgevingswet. Deze koers is nodig om het gesprek met de samenleving te voeren over onze fysieke leefomgeving en invulling te geven aan de kerninstrumenten vanuit de Omgevingswet. De rol gaat veel meer over de relatie met de samenleving en de sturing vanuit de raad. De kerninstrumenten bieden de mogelijkheid om vooraf veel ruimte te bieden aan initiatieven vanuit de samenleving, maar ook de mogelijkheid om strakkere kaders te stellen.

Daarnaast moet de raad zich uitspreken over de wijze waarop hij de Omgevingswet in wil voeren; gaan we voor een ambitieuze strategie waarbij onze werkwijzen volledig vernieuwen of kiezen we een strategie waarbij we vooral aansluiten bij initiatieven en ontwikkelingen die al lopen? De rol van de raad verandert ook door de komst van de Omgevingswet. De raad kan kiezen: wat voor gemeente willen we zijn? Geven we maximale invulling aan de uitnodigingsplanologie of stellen we vanuit de gemeente vooral de kaders voor de ontwikkelingen in onze fysieke leefomgeving? En hoe gaan we dan om met initiatiefnemers vanuit de samenleving? En de verbinding naar de samenleving? Vragen die iedere gemeenteraad zichzelf gaat stellen.

Afwegingsruimte (klik [hier](#) voor een animatie over afwegingsruimte en het omgevingsplan)

Centraal staat de vraag welke afwegingsruimte er op welk niveau ligt. Wat wordt de rol van de raad binnen de Omgevingswet? Op welke wijze gaat de gemeente invulling geven aan passende rechtszekerheid: gaat de gemeente voor maatwerk en flexibiliteit of voor hele strikte regelgeving met weinig mogelijkheden om af te wijken? Het herziene stelsel zorgt ervoor dat de raad op een abstracter niveau meer voorin het proces betrokken wordt en dat bij de uitvoering in programma's slechts een informatieplicht ligt bij het college. De raad wordt gevraagd specifieke keuzes te maken in welke waardes beschermd moeten worden en waar juist vrijheid geboden wordt.

Digitalisering (klik [hier](#) voor een animatie over het nieuwe digitale stelsel)

Bij de Omgevingswet hoort een goede digitale ondersteuning. De digitalisering en het gebruik van open data is een belangrijk speerpunt van de Omgevingswet. Vanuit het landelijke programma rond de invoering van de Omgevingswet wordt hard gewerkt aan een nieuw digitaal stelsel. Het streefbeeld van dit digitale stelsel, is dat bij de inwerkingtreding van de wet alle gebruikers toegang hebben tot dezelfde digitale informatie. Alle openbare informatie die de gemeente heeft voor de ontwikkeling van de leefomgeving wordt dan toegankelijk via het

digitale stelsel. Het gaat daarbij om informatie voor besluiten met rechtsgevolgen, zoals vergunningen of een omgevingsplan. Deze informatie moet kwalitatief op orde zijn en slim op de vraag toegespitst, zodat de gebruiker minder onderzoek hoeft uit te voeren. Via dit Omgevingsloket kunnen initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel zien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving. Het nieuwe Omgevingsloket is klaar voor gebruik bij de inwerkingtreding van de wet en biedt tenminste dezelfde dienstverlening als de huidige digitale voorzieningen Omgevingsloket online, Activiteitenbesluit Internet Module en ruimtelijkeplannen.nl.

Participatie

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Vroegtijdig samenwerken met initiatiefnemers uit de samenleving vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende belangen, kennis en creativiteit direct op tafel komen. De wet schrijft niet voor HOE de participatie moet plaatsvinden, ieder proces is immers anders. Dit maakt dat participatie altijd maatwerk is. De samenleving wordt steeds mondiger en communicatievormen steeds transparanter. Deze trends zorgen ervoor dat inwoners willen meedoen, meebeslissen en steeds meer invloed willen hebben op hun eigen leefomgeving. Denk hierbij aan de manieren waarop de gemeente met haar inwoners en ondernemers communiceert en op welke wijze belanghebbenden inspraak krijgen in belangrijke beslissingen.

Participatie heeft binnen de Omgevingswet verschillende vormen:

- de mogelijkheid om in het omgevingsplan meer ruimte te bieden voor initiatieven uit de samenleving;
- bij het opstellen van de omgevingsvisie de dialoog met de samenleving aangaan;
- bij activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is, de verantwoordelijkheid voor het creëren van draagvlak bij de initiatiefnemer te leggen.

Bij de implementatie van de Omgevingswet haken we aan op de aanbevelingen en leerervaringen uit het onderzoek van de rekenkamercommissie naar participatie en de participatienota die op dit moment in ontwikkeling is.

Dienstverlening

Het loket van de gemeente wordt steeds meer ingericht als plek waar de zelfredzaamheid van de gebruiker centraal staat. Gemeenten zijn zich steeds meer bewust van het belang van klantgericht werken en hebben daar hun dienstverlening op aangepast. Omdat de Omgevingswet een veelheid aan verschillende regelingen combineert gaat dit ook over de wijze waarop dit wordt uitgelegd aan de 'klant' en de wijze waarop ambtenaren hun werk kunnen uitvoeren. De Omgevingswet vraagt de overheid mee te denken in plaats van te toetsen. Het uitgangspunt verschuift naar een 'ja, mits', in plaats van 'nee, tenzij' principe.

Integraal werken

De ambtelijke organisatie moet zich voorbereiden op anders en integraal werken en op de cultuurverandering die de Omgevingswet vraagt. De grootste impact van de Omgevingswet wordt verwacht in de aanpassing van werkprocessen, vooral in de ketensamenwerking (de samenwerking en afstemming tussen verschillende bevoegd gezagen) en als gevolg van de digitalisering. De Omgevingswet stelt hoge eisen aan de manier waarop organisaties in ketensamenwerken en integraal werken. Dat begint al bij de wijze waarop de interactie met de samenleving wordt ingevuld: meer oplossingsgericht vanuit dienstverlening en minder toetsend vanuit bevoegd gezag.

3. De Omgevingswet en gemeente Huizen

Het Routeplan Implementatie Omgevingswet zoals dat in juni 2018 is vastgesteld is inmiddels volop in uitvoering. In het Routeplan beschreven we de wijze waarop we in de gemeente Huizen aan de slag gaan met de implementatie van de Omgevingswet. Dit doen we langs vier sporen:

- 1) Het omgevingslab;
- 2) De omgevingsvisie;
- 3) Dienstverlening, digitalisering en vergunningsverlening
- 4) Communicatie, betrokkenheid en competenties

In mei en oktober 2018 hebben we met u gesproken over de nieuwe Omgevingswet en de veranderingen die dat voor de organisatie en voor uw rol met zich meebrengt. In 2019 koppelen we de voortgang en de opbrengsten

uit de 4 werklijnen terug en leggen we keuzes die hieruit voortkomen aan u voor. Een eerstvolgende bijeenkomst wordt op 29 januari 2019 georganiseerd.

Regionaal wordt waar mogelijk ook samengewerkt op de implementatie van de Omgevingswet. Voor diverse thema's gaat het vooral over kennisuitwisseling, voor wat betreft samenwerking op de omgevingsvisie bent u recent geïnformeerd via de wekelijkse Raadsinformatie (week 45).

Voor meer algemene informatie over (de implementatie van) de Omgevingswet:

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>.

In de vergadermodule voor de raad (gemeenteoplossingen.nl) is inmiddels een map Omgevingswet aangemaakt waarin we de documenten rond de implementatie van de wet in Huizen ontsluiten.