



Onderwerp Stand van zaken Omgevingswet

Steller Ronald Klaassen

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 89 44 Bijlage(n) -

Ons kenmerk 4920247

Datum 25-03-2015 Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 30 januari 2014 hebben wij u geïnformeerd over de stand van zaken van de vorming van de nieuwe Omgevingswet voor het fysieke domein (RO14.4125701). In deze brief informeren wij u over de huidige stand van zaken. Wij behandelen in deze notitie de achtergronden van de wet, de betekenis voor de gemeentelijke praktijk en de consequenties (kennis, organisatorisch en financieel). De Omgevingswet is nog volop in ontwikkeling. De komende jaren zal er meer duidelijkheid komen over de implicaties.

Inleiding

Een van de prioriteiten van dit kabinet is de herziening van alle wet- en regelgeving op het fysieke domein; het omgevingsrecht. Het heeft daartoe het programma 'Eenvoudig Beter' opgezet. De vernieuwing van de regelgeving is volgens het kabinet nodig omdat Nederland nu vast loopt in haar eigen regelgeving. Vooral projectontwikkeling vertraagt doordat bestaande wet- en regelgeving te ingewikkeld is en te lange procedures kent. Met de Wabo, de Crisis- en Herstelwet en de Waterwet is al toegewerkt naar vergaande integratie maar dit kabinet wil een nog verdergaande herziening. Doel van het kabinet is om versnelling van procedures en daarmee tijdwinst en financiële voordelen te behalen. De Omgevingswet moet daarin voorzien. Of dit daadwerkelijk gaat gebeuren is overigens afhankelijk van de exacte uitwerking in AMvB's (Algemene Maatregelen van Bestuur).

In de Omgevingswet wordt een groot aantal wetten samengevoegd, zoals de Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wabo, Crisis- en herstelwet, Waterwet, Wet geurhinder en veehouderij en delen van de Woningwet en Wegenwet. De Omgevingswet vervangt in totaal 24 wetten, 6 wetten worden deels vervangen; 117 AMvB's worden teruggebracht tot 4 AMvB's.

Achtergronden van de Omgevingswet

De Omgevingswet gaat uit van een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. Uitgangspunt is verdere decentralisatie van rijksverantwoordelijkheden naar provincies en gemeenten. Het kabinet wil in de Omgevingswet voor milieuregelgeving toe naar een systeem van globaal onderzoek vooraf en verantwoording achteraf in plaats van uitvoerig onderzoek vooraf. Voorschriften in het nieuwe omgevingsrecht moeten meer "doelgericht" zijn en minder "middelgericht": het doel moet opgelegd worden en de initiatiefnemer moet vrij zijn om zelf de weg daarnaartoe te bepalen. Tot slot wil het kabinet meer ruimte bieden voor kleine ontwikkelingen, dichter bij de burger.

In de memorie van toelichting van de wet worden de volgende uitgangspunten aangegeven:

1. Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter. Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt en niet meer vanuit (soms conflicterende) deelbelangen. Procedures moeten sneller. Regelgeving moet voorstelbaar, transparant en betaalbaar zijn. Onderzoekslasten moeten worden verminderd.
2. Zekerheid en dynamiek, Bescherming van burgers blijft een belangrijk doel van het omgevingsrecht. Daarnaast moet het ook uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en niet alles bij voorbaat dichttimmeren.
3. Ruimte voor duurzame ontwikkeling. Veel regels zijn verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen. gericht op duurzaamheid, in de weg. Het nieuwe omgevingsrecht ondersteunt en stimuleert de transitie naar een duurzame samenleving.
4. Ruimte voor regionale verschillen. Wat goed is voor de ene regio, is lang niet altijd geschikt voor de andere. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel, waardoor provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk kunnen leveren.
5. Actieve en kwalitatief goede uitvoering. Het oude omgevingsrecht is gericht op het beschermen van deelbelangen en daardoor defensief. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en biedt transparante en doelmatige procedures. Die prikkelen bestuurders tot actief gedrag dat is gebaseerd op vertrouwen en het dragen van verantwoordelijkheid.
6. Gemeente centraal. In het wetsvoorstel wordt de gemeente aangeduid als het eerste bevoegd gezag voor het uitoefenen van taken en bevoegdheden in de fysieke leefomgeving. Slechts in gevallen met een specifiek eigen belang op rijks- of provinciaal niveau zijn deze overheden bevoegd gezag.

Instrumentarium

Het instrumentarium van de Omgevingswet ziet er als volgt uit:

- De *omgevingsvisie* is in hoofdlijn bedoeld ter vervanging van huidige Structuurvisies. Zoals het nu lijkt wordt de Omgevingsvisie verplicht voor het Rijk en de provincies, maar niet voor gemeenten;
- Het *omgevingsplan* vervangt het huidige bestemmingsplan. Gemeenten hebben de afgelopen jaren alle bestemmingsplannen geactualiseerd. Daarom heeft de VNG bij de Minister afgedwongen dat een geactualiseerd bestemmingsplan automatisch geldt als omgevingsplan. Dit wordt in de wet vastgelegd. Anders zouden de gemeenten immers opnieuw op grote kosten worden gejaagd.
- Vergunningverlening verloopt via de *omgevingsvergunning*. Dit is nu ook al het geval. Daarnaast kent de Wet de instrumenten programma & programmatische aanpak, algemene rijksregels en het projectbesluit. Die laatste twee zijn alleen voor het Rijk en de provincie overigens.

Het kabinet stuurde het wetsvoorstel Omgevingswet in juni 2014 aan de Tweede Kamer. Tegelijkertijd met de kamerbehandeling wordt gewerkt aan de uitvoeringsregelgeving en de voorbereiding van de implementatie van het nieuwe stelsel. Totdat de AMvB's en Invoeringswet het parlementaire proces hebben doorlopen kan de Omgevingswet niet in werking treden. Geplande datum inwerkingtreding Omgevingswet is 2018. Wij zien dit als een optimistische inschatting.

Overleg VNG-Ministerie van I&M

De VNG spreekt al geruime tijd met het ministerie van I&M over de Omgevingswet. Hieruit is een afsprakenkader naar voren gekomen met drie hoofdpunten:

- Afspraken over Omgevingsplan. Er is afgesproken dat vigerende bestemmingsplannen bij inwerkingtreden van de wet direct omgevingsplannen worden. De vraag of en hoe bestaande verordeningen met aspecten in de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan moeten worden opgenomen wordt op dit moment ambtelijk voorbereid en indien nodig bestuurlijk besproken.
- Afspraken over provinciale interventies. De VNG heeft uitonderhandeld dat reactieve aanwijzingen door provincies alleen mogen worden toegepast na bestuurlijk overleg en alleen als eerder in een omgevingsverordening/visie is aangekondigd dat dit de visie van de provincie is. Dit speelt in de provincie Groningen vooral bij het open houden van het landelijk gebied.
- Inkadering provinciaal belang. Er is nog geen overeenstemming over de zwaarte hiervan. De VNG wil graag het woord 'substantieel' toevoegen bij de definitie van het provinciaal belang. Ook wil de VNG meer duidelijkheid over de doorwerking van planshade dat door provinciaal beleid wordt veroorzaakt.

Daarnaast ontwikkelt de VNG een visie over de invulling van de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten omdat dat een belangrijk discussiepunt gaat worden in de Kamerbehandeling. Ook heeft de VNG een groot aantal aandachtspunten bij de implementatie van de Omgevingswet. Deze hebben betrekking op de financiële en organisatorische aspecten. Zie verder onder 'financiële en organisatorische consequenties'.

Taakverdeling gemeente provincie

Belangrijk discussiepunt blijft de taakverdeling tussen de provincies en de gemeenten. De Omgevingswet zegt: de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.

Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

- met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
- voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Provinciale belangen zijn bijvoorbeeld aan de orde bij de gemeenteverstijgende problematiek van bedrijfsterreinen, kantoren en woningbouwprogrammering, de natuurbescherming en het behouden van de staat en werking van provinciale infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten. Bij een provinciaal belang valt ook te denken aan een belang waarbij meer dan één waterschap direct betrokken is. Wanneer een kwestie ook de rijkswateren raakt, is echter sprake van een nationaal belang. Het enkele feit dat een belang aan de orde is binnen meer dan één gemeente (bijvoorbeeld twee gemeenten) en dus gemeentegrensoverschrijdend is, maakt nog niet dat er sprake is van een provinciaal belang.

Daarvoor moet er sprake zijn van een belang dat de belangen van de betreffende gemeenten overstijgt en dat door die (twee) gemeenten niet doelmatig of doeltreffend kan worden behartigd.

De VNG stelt zich op het standpunt dat er niet alleen sprake moet zijn van een provinciaal belang, maar van een substantieel provinciaal belang. Dat belang moet bovendien vooraf al zijn vastgelegd in de provinciale Omgevingsvisie. De provincie Groningen heeft haar Omgevingsvisie onlangs vastgesteld in Gedeputeerde Staten en vrijgegeven voor inspraak.

Betekenis voor onze gemeentelijke praktijk

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie komt in de plaats van de huidige structuurvisie, die we nu kennen in de Wet ruimtelijke ordening ('Wro'). In de omgevingsvisie kunnen overheden hun beleidsvorming op het gebied van de fysieke leefomgeving vastleggen en uitvoeren. Zoals het nu lijkt wordt de Omgevingsvisie verplicht voor rijk en provincie. Of de Omgevingsvisie ook verplicht wordt voor gemeenten is nog onderwerp van politieke discussie in de Tweede Kamer. Een omgevingsvisie kan betrekking hebben op alle terreinen van de fysieke leefomgeving. Dus niet alleen de traditionele 'ruimtelijke ordening', maar ook onderwerpen als verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, landbouw en cultureel erfgoed. Wij hebben een structuurvisie "Stad op Scherp 2008-2020". In de collegebrief over de Agenda voor de Stad en Regio (4914448) informeren wij u over ons voornemen om een nieuwe structuurvisie te gaan maken in de geest van de nieuwe Omgevingswet, die mogelijk ook kan dienen als Omgevingsvisie.

Omgevingsplan

De Omgevingswet zal gemeenten verplichten om alle regels over de fysieke leefomgeving in een omgevingsplan op te nemen. Dit staat in artikel 2.4 van het wetsvoorstel.

Om welke regels gaat het?

- Regels die nu nog in bestemmingsplannen zijn opgenomen ('locatieregels')
- Overheveling van andere, algemene regels over de fysieke leefomgeving, die nu bij verordening zijn vastgesteld. Wij hebben veel van deze verordeningen, zoals de parkeerverordening, kapverordening, verordening openbaar vaarwater, marktverordening, delen van de APVG, etcetera.

Het is overigens ook denkbaar dat bepaalde regels in gemeentelijke verordeningen wel over de fysieke leefomgeving gaan, maar opname in het omgevingsplan door het karakter van die regels niet voor de hand ligt. Bijvoorbeeld regels die weliswaar gaan over de fysieke leefomgeving, maar waarbij een ander motief doorslaggevend is, zoals de openbare orde. Er is helaas nog weinig bekend over wat er precies in een omgevingsplan kan worden geregeld en aan welke eisen dit moet voldoen. Dit zal door middel van een AMvB worden vormgegeven. Duidelijk is wel dat het nieuwe Omgevingsplan integraler zal worden dan het huidige bestemmingsplan. Daar komen we bij de financiële en organisatorische consequenties op terug.

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning bouwt voort op en is een verdere uitbouw van de omgevingsvergunning uit de huidige Wabo. Hierin verandert dus relatief weinig. Met de omgevingsvergunning worden activiteiten vergund. Het uitgangspunt van de Minister is dat waar mogelijk wordt volstaan met het stellen van algemene regels. De werkwijze zoals die met de Wabo is ingezet, wordt voortgezet bij de omgevingsvergunning. Wij schatten in dat vergunningen blijven bestaan en de planologische toets ook.

Kansen

De Omgevingswet biedt zeker kansen. De kansen liggen vooral in de grotere bestuurlijke afwegingsruimte. De VNG heeft daarover in februari 2015 een position paper opgesteld.

Volgens de VNG moet de gemeente de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals lucht, water, bodem, energie en gebouwde constructies, integraal en gebiedsgericht kunnen afwegen. Een gemeente moet voor verschillende gebiedstypen verschillende gebiedskwaliteiten kunnen definiëren. Een rustige woonwijk is immers iets anders dan een binnenstedelijk gebied, en agrarisch gebied vraagt om andere afwegingen dan natuurgebied. Zo kunnen gemeenten per gebiedstype de gewenste kwaliteit voor onder meer lucht, geluid, geur, water en natuur bepalen. Nu zijn milieunormen meestal nog objectgericht.

Voorbeelden zijn de afweging om hogere geluidsnormen toe te staan om een woningbouwproject toch mogelijk te maken of om tijdelijke natuur of andere bestemmingen toe te staan op nog niet ontwikkelde woningbouw- of bedrijventerreinen. Overigens lenen veiligheidsaspecten zich niet goed voor bestuurlijke afwegingsruimte i.v.m. de grote risico's.

Taakverdeling raad en college

In de Omgevingswet wordt het college grotere bestuurlijke afwegingsruimte geboden, bijvoorbeeld bij het afwijken van het Omgevingsplan. Daarmee is de verwachting dat de Omgevingswet tot een verschuiving van bevoegdheden van de gemeenteraad naar het college gaat leiden. Wij willen te zijner tijd samen met uw raad hierover verder van gedachten wisselen.

Financiële en organisatorische consequenties

Omdat de AMvB's nog niet beschikbaar zijn is er nog niet goed te zeggen wat de exacte consequenties zullen zijn. We kunnen wel een aantal algemene uitspraken doen.

Kennisontwikkeling

Het Omgevingsplan is integraler van karakter dan het huidige bestemmingsplan. Alleen planologie is niet meer voldoende. We kunnen nu al zeggen dat een opleidings/trainingstraject voor onze medewerkers die te maken krijgen met de Omgevingswet noodzakelijk is.

Organisatorische aspecten

Op dit moment zijn verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving op verschillende plekken binnen en buiten de organisatie belegd. Het gedachtengoed van de Omgevingswet is integratie van deze taken. Als de AMvB's beschikbaar zijn kunnen we beoordelen of onze werkprocessen Omgevingswet-proof zijn en welke aanpassingen er eventueel noodzakelijk zijn.

Financiële aspecten

De exacte financiële consequenties zijn nog niet te overzien, dit is afhankelijk van de AMvB's. We baseren onderstaande op de huidige lijn van de VNG.

Bij de financiële aspecten voor de Omgevingswet zijn vier zaken van belang:

- a. structurele kosten;
- b. kosten implementatie;
- c. verdwijnen Bouwleges nav plannen Blok voor privatiseren Bouwtoezicht. Dit wordt niet in de Omgevingswet opgenomen maar heeft wel consequenties;
- d. invoering Milieuleges;

Ad a) Structurele kosten

Er is door het Rijk onderzoek gedaan naar de financiële effecten van de Omgevingswet. Vanwege het ontbreken van de AMvB's is er echter nog te weinig duiding te geven en is er daarom geen reële kosteninschatting te maken. Bovendien is er bij de te verwachten kosten en baten nog geen uitsplitsing gemaakt tussen overheden onderling. Deze punten zullen worden uitgewerkt als de AMvB's beschikbaar zijn.

Ad b) Implementatiekosten

Ook hier nog veel onzekerheid. Voor ons van belang:

- Kosten invoeringsbegeleiding;
 - Transitiekosten implementatie, automatisering, voorlichting, cursussen, handreikingen etc.
- Een bestuurlijke verkenner (Co Verdaas) gaat met de koepelorganisaties (VNG, IPO en Unie van Waterschappen) en de betrokken departementen proberen in het voorjaar een bestuurlijk akkoord hierover te bereiken. Dit om tijdig aan te kunnen sluiten bij de meerjaren Rijksbegroting.

Ad c) Privatisering bouwtoets

Minister Blok is voornemens het bouwtoezicht in stappen te privatiseren. Een van de redenen hiervoor is dat veel gemeenten door kennisgebrek en capaciteitsproblemen onvoldoende in staat zijn om de bouwkundige toets zelfstandig uit te kunnen voeren. Deze privatiseringsslag kan consequenties hebben voor de financiering van de resterende vergunningverleningstaken voor gemeenten. Minister Blok heeft begin oktober een rapport met alternatieve financieringsmogelijkheden naar de Tweede Kamer gestuurd, waarop hij in de eerste helft van 2015 inhoudelijk wil reageren. Voordien zal bestuurlijk overleg plaatsvinden (VNG met Minister Blok). De VNG stelt zich steeds op het standpunt dat er betere inhoudelijke en financiële onderbouwing moet komen.

Ad d) Invoering milieuleges

In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel Omgevingswet staat dat het Rijk de milieuleges wil herinvoeren. De argumentatie is dat de financiering van milieuvergunningen dan wordt gelijkgetrokken met die van andere onderdelen van de omgevingsvergunning, zoals de bouwvergunning. De VNG heeft hierover nog geen standpunt, maar voorziet nu al wel problemen gezien de discussie over de privatisering van de bouwtoets en de mogelijke financiële consequenties daarvan voor gemeenten.

Daarnaast is er een effect op de handhaving. Een risico van minder toetsing vooraf is een groter beslag op toetsing en handhaving achteraf, maar daarvoor zijn de gemeentelijke middelen in het algemeen vaak niet toereikend. Monitoring en herstel achteraf kost ook inspanning van gemeenten. Sommige, grootschalige of kwetsbare ontwikkelingen vereisen hoe dan ook een grotere toetsing vooraf. Sommige ingrepen worden voor vele jaren gedaan en zijn niet makkelijk terug te draaien. Denk aan grote infrastructuurprojecten, energiecentrales etc. Dit is een punt dat de VNG ook inbrengt en daar kunnen we bij aansluiten.

Planning vervolg

Omgevingswet

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is in juni 2014 bij de Tweede Kamer ingediend. Volgens planning vindt er in de eerste helft van 2015 een debat plaats in de Tweede Kamer, in de tweede helft van 2015 en in begin 2016 in de Eerste Kamer, wordt de wet in 2016 gepubliceerd en treedt deze in 2018 in werking.

Uitvoeringsregels (AMvB's)

Vooralsnog wordt er uitgegaan van vier AMvB's:

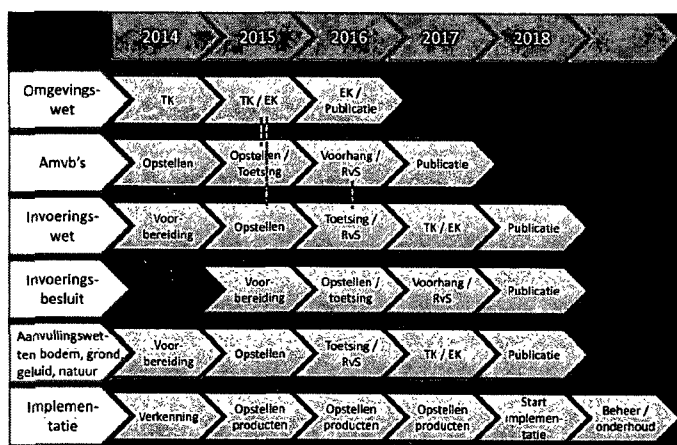
- het Omgevingsbesluit (algemene en procedurele bepalingen)
- het Besluit kwaliteit leefomgeving (inhoudelijke normen)
- twee besluiten met algemene regels over activiteiten in de leefomgeving.

De AmvB's worden momenteel opgesteld. In 2015 vindt overleg en toetsing plaats, en in 2016 advies van de Raad van State.

Invoeringswet

De Invoeringswet regelt de aanpassingen van de andere wetten en regels die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet. Ook het overgangsrecht van het huidige naar het nieuwe stelsel wordt hierin vastgelegd. Ook bevat de Invoeringswet een regeling over schadevergoeding die nu nog niet is ingevuld in de Omgevingswet. De Invoeringswet moet ook bepalen of er een regeling voor de bestuurlijke boete in de Omgevingswet komt.

De Invoeringswet wordt in 2016 aan de Raad van State voor advies voorgelegd en in 2017 in de Tweede Kamer behandeld.



De komende jaren zal er een aantal momenten komen waarop we met uw raad van gedachten wisselen over de implementatie van de Omgevingswet in onze gemeente. Het eerstvolgende belangrijke ijkpunt is zodra de AMvB's bekend zijn. Dit zal naar verwachting in de loop van 2016 zijn. Wij volgende de ontwikkelingen rond de Omgevingswet ondertussen nauwgezet en zullen u daarover ook de komende tijd actief blijven informeren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink