

Aan: De gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders  
Van: Henk Geerards  
Onderwerp: De mogelijkheden van de nieuwe Omgevingswet  
Datum: 29 september 2015  
Bijlage:  
Afschrift aan:

---

### 1. Inleiding:

De manier waarop wij omgaan met onze ruimte, de wijze van planontwikkeling en de rol van de overheid daarbij zijn aan een grote verandering onderhevig. De bestaande praktijk vraagt om een nieuwe benadering, die maar moeilijk kan worden gerealiseerd, omdat wettelijke regels in de weg staan. De Omgevingswet biedt straks daartoe de mogelijkheid.

In het verleden waren veel gemeenten gewend om gebiedsontwikkeling vergaand zelf te sturen of alleen binnen strakke kaders ontwikkelingen toe te staan. De memorie van toelichting van de Omgevingswet (Ow) staat uitvoerig stil bij het terugleggen van verantwoordelijkheid naar de samenleving en bij “vertrouwen” als uitgangspunt. De Ow gaat uit van een algemene zorgplicht. Iedereen (dus ook de burgers en bedrijven) neemt bij activiteiten voldoende zorg in acht voor de leefomgeving. Bij vermoede nadelige effecten worden maatregelen genomen om dit te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Vanuit deze voorwaarden kunnen activiteiten in beginsel plaatsvinden (“Ja mits” in plaats van “Nee, tenzij”).

De wetgever heeft veel ruimte aan de gemeenten gelaten. De vraag is hoe onze gemeente die ruimte wil invullen. Wil ze in de geest van de nieuwe wet handelen en veel ruimte bieden aan de verantwoordelijkheid van de samenleving of kiest de gemeente er toch voor in meer of mindere mate sturend op te treden? Wat doen andere gemeenten in de regio en wil de gemeente Groesbeek een zelfde rol spelen om tot een bepaalde mate van samenwerking te komen? Is onze bestuursfilosofie daar voldoende duidelijk in of is nadere uitwerking wenselijk. Allemaal vragen die bij de implementatie van de Ow de komende tijd aan de orde komen.

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer het wetsontwerp Ow aangenomen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) werkt nog aan de bijbehorende AMVBs. Het kabinet beoogt met deze nieuwe wet een viertal verbeteringen te realiseren:

- Omgevingsrecht: een inzichtelijker en voorspelbaarder omgevingsrecht met een groter gebruiksgemak;
- Leefomgeving centraal: een integraal en samenhangend beleid, besluitvorming en regelgeving voor de fysieke leefomgeving;
- Actieve aanpak: een actieve en flexibele aanpak vergroot de bestuurlijke afwegingsruimte bij het bereiken van doelen in de fysieke leefomgeving;
- Besluitvorming: Een betere en snelle besluitvorming bij projecten in de fysieke leefomgeving. Met verplichte burgerparticipatie bij grote projecten.



Het kabinet wil de Ow in 2018 in werking laten treden. Dat klinkt nog ver weg. De invoering is echter een behoorlijke klus die vraagt om tijdig te beginnen en op regionaal gebied samen te werken.

### 1. Wat houdt de wetswijziging in?

- A. De Rijksoverheid werkt onder de noemer “Eenvoudig beter”, sinds enkele jaren, aan een wetgevingstraject dat grote gevolgen zal hebben voor de wetgeving en de werkwijze binnen het omgevingsrecht (bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, water, erfgoed, natuur en infrastructuur). De OW is een raamwet die 26 bestaande wetten bundelt in één wet. De wet behelst een vergaande decentralisatie van de regels voor de leefomgeving. De gemeente krijgt meer mogelijkheden om, samen met de inwoners en bedrijven, integrale keuzes te maken over de inrichting van de fysieke leefomgeving. Uiteindelijk dekt één wet met één set van zes uniforme kerninstrumenten het terrein van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet neemt de schotten tussen de wetten weg, ordent duidelijk wat in de wet moet staan en wat in AMVBs geregeld kan worden en hanteert een eenduidig begrippenapparaat.

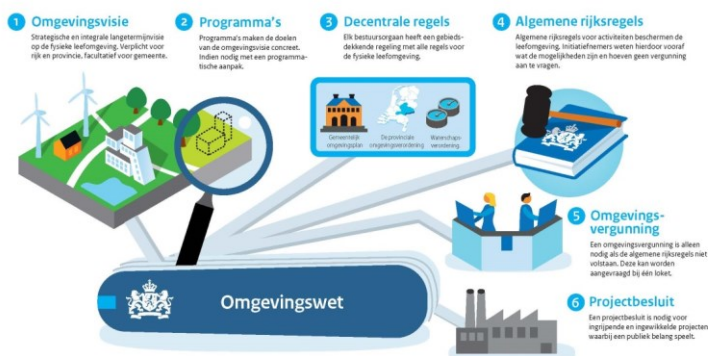
De Omgevingswet (Ow):

- Kerninstrumenten:  
De afzonderlijke wettelijk regelingen die in de nieuwe Ow worden gebundeld kennen een groot aantal instrumenten. Door het bundelen van deze wettelijk regelingen kon het aantal instrumenten ingeperkt worden tot 6 kerninstrumenten:



## OMGEVINGSWET

## De 6 instrumenten



a. Omgevingsvisie:

Een belangrijk doel van de omgevingsvisie is het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving. Vooral op strategisch niveau is deze samenhang van belang. Het betreft een lange termijn visie op de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen binnen het gemeentelijk grondgebied. De fysieke leefomgeving wordt op velerlei gebieden, in samenhang, beschouwd. In dit stadium worden toekomstige lijnen uitgezet en mogelijke strijdige of juist meelopende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Het rijk, de provincies en de gemeenten zijn verplicht zo'n visie op te stellen. Aan de vorm worden nagenoeg geen eisen gesteld. De visie moet integraal zijn en is zelfbindend. Per bestuurslaag wordt één visie opgesteld.

b. Plannen en programma's:

Het omgevingsplan wordt vertaald in concrete plannen en programma's. Het totaal aan concrete plannen en programma's omvat het realiseringsplan van het omgevingsplan. Het plan of programma omvat niet alleen een verwijzing naar het beleid en te realiseren doelen maar omvat vooral de concrete maatregelen om het beleid en geformuleerde doelen te bereiken. De plannen binden alleen het vaststellend bestuursorgaan. Het plan is niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

c. Decentrale regels:

De Ow voorziet in één gebiedsdekkende regeling per overheidslaag. Het Rijk, de provincie, de waterschappen en dus ook de gemeenten werken met hun eigen omgevingsplan die onderling niet strijdig mogen zijn.

c.1. Algemene Rijksregels:

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat zoveel mogelijk wordt volstaan met algemene rijksregels waardoor de initiatiefnemer van een activiteit geen voorafgaande toestemming meer nodig heeft. Hiermee wordt de lastendruk beperkt.

c.2. Regels van lagere overheden:

Wanneer, in afwijking van het algemene uitgangspunt, de potentiële impact van een activiteit op de fysieke leefomgeving toch groot is, vraagt dat om nadere beschouwing en kan een rol weggelegd zijn voor lagere overheden.

c.2.1. Provinciale regels:

De provincie gaat haar regels bundelen in één document, de provinciale omgevingsverordening. In tegenstelling tot de omgevingsverordening van de gemeente die zich vooral tot de burgers en bedrijven richt bevat de provinciale verordening vooral instructieregels die zich tot gemeenten en waterschappen richten. De instructieregels bevatten vooral aanwijzingen voor de inhoud van de gemeentelijke en waterschapsverordeningen.

c.2.2. Waterschapsregels:

Ieder waterschap heeft nu al een verordening ter uitvoering van de waterbeheerszaken. Deze verordening is in de praktijk bekend als de "keur". Centraal in de keur staan gebods- en verbodsbepalingen die zich richten op de onderhoudsverplichtingen en diegenen die handelingen in watersystemen uitvoeren.

c.2.3. gemeentelijke regels:

Het omgevingsplan:

Op grond van de Ow moet elke gemeente één gebiedsdekkend plan voor

de leefomgeving maken. Dit omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan en een groot aantal gemeentelijke verordeningen waarvan nu nog niet duidelijk is welke verordeningen dat zijn. Omdat alle plannen digitaal moeten zijn is het mogelijk één gebiedsdekkend plan te maken waar alle regels op het terrein van de fysieke leefomgeving worden geïntegreerd zoals locatiegebonden regels en vergunningsvereisten zoals die nu voorkomen in de APV en diverse andere verordeningen. Hierdoor ontstaat een eenduidige en transparante set van regels mbt de fysieke leefomgeving. Voor de burgers en bedrijven is het een groot voordeel dat ze slechts te maken krijgen met één omgevingsplan per bestuurslaag. Nog duidelijk moet worden of in de toekomst ook "slechts" delen van het omgevingsplan voor een deelgebied worden herzien. Zodra de Ow in werking treedt vormen de bestaande bestemmingsplannen samen, als overgangsfase, het omgevingsplan.

#### omgevingsvergunning:

De omgevingsvergunning integreert en harmoniseert de vergunningverlening voor vergunningplichtige activiteiten die nu verdeeld zijn over een groot aantal wetten en in de huidige situatie leidt tot afzonderlijke vergunningen. Dit gaat tot het verleden behoren. De omgevingsvergunning is, zoals hierboven is aangegeven, breder dan de omgevingsvergunning obv de huidige Wabo. Door het bundelen van vergunningsstelsels (er worden immers meer wetten opgenomen in de Ow) is sprake van een meer integrale weging en vergunningverlening. Om dat mogelijk te maken biedt de wet aan de toetsende overheid een grotere wegingsruimte.

De wetgever heeft voorts toegestaan dat de omgevingsvergunning in delen wordt aangevraagd. Een initiatiefnemer bepaalt zelf voor welke activiteiten hij een vergunning vraagt. Daarbij kan hij ervoor kiezen tegelijk een aanvraag in te dienen voor meerdere activiteiten dan wel dit te doen gespreid in tijd. De aanvrager wordt daarmee nadrukkelijk zelf verantwoordelijk dat hij voor zijn plannen op het juiste moment over de juiste vergunningen beschikt. Er wordt dus niet langer gestuurd op onlosmakelijkheid van deelgebieden waarop getoetst wordt.

De behandeling van omgevingsvergunningen kan in principe, binnen de gestelde kaders, volledig door de omgevingsdiensten uitgevoerd worden.



d. Projectbesluit:

Doel van een projectbesluit is om als Rijk, provincie en waterschap slagvaardig te kunnen inspelen op ingrijpende en ingewikkelde projecten waarbij een publiekbelang een belangrijke rol speelt. Daarmee is het niet langer een gemeentelijk instrument.

Doorgaans gaat het om grote werken, niet zelden in samenwerking met particuliere partijen (aanleg van grote wegen, waterkeringen, ontwikkeling van nieuwe natuur of hoogspanningslijnen enz. enz.). Het gaat alleen om projecten waarmee een bovengemeentelijk, bovenregionaal of waterstaatbelang gemoeid is. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het betreffende beleid mag het projectbesluit nemen. Omdat verwacht wordt dat een dergelijke casuïstiek zich niet snel in Groesbeek zal voordoen wordt dit instrument, in deze fase, buiten beschouwing gelaten.

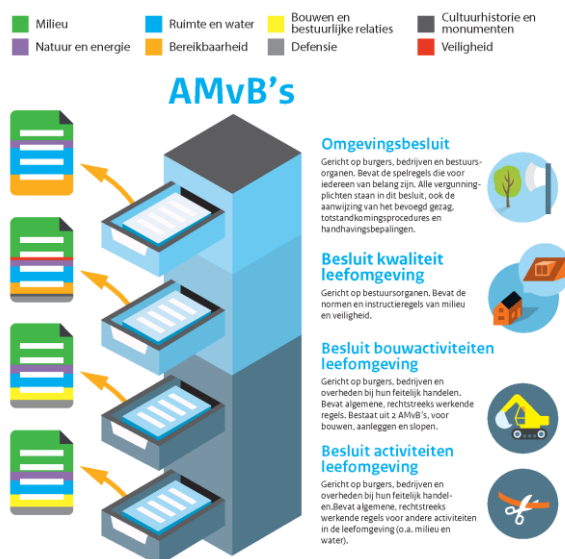
B. Wat komt er in de 4 AMvB's?

Degene die een activiteit wil kan, na invoering van de Ow, doorgaans, sneller aan de slag. Specifieke regels voor activiteiten worden door het Rijk gesteld in AMVB's. Waar nodig kunnen provincie en gemeenten aanvullende regels stellen. Het Rijk is voornemens 4 AMVB's op te stellen waarin deze aanvullende regels zijn neergelegd. Verder in deze memo wordt hier specifiek op ingegaan. De 117 AMVB's in het huidige omgevingsrecht worden met de introductie van de Ow teruggebracht naar 4. Daarbij worden definities gelijk getrokken en verouderde regels geschrapt. Het ministerie van IenM werkt nog aan de AMVB's. In de loop van 2016 komt hier meer duidelijkheid over.



## De AMvB's: minder zoekwerk

Tegelijk met de Omgevingswet treden Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) in werking. Deze AMvB's bevatten de uitwerking van bepalingen van de wet. Circa zestig oude AMvB's worden vervangen door vier nieuwe. De gebruiker staat centraal. Dus: minder verwijzen, minder zoeken.



- AMvB 1: omgevingsbesluit:  
Deze AMvB is gericht op de burgers, bedrijven en bestuursorganen. Het

Omgevingsbesluit is vooral procedureel van aard. Het bevat de procedures mbt bijvoorbeeld het omgevingsplan, omgevingsvergunning, projectbesluit en regels voor het bevoegd gezag en de betrokkenheid van andere bestuursorganen. Op dit moment bestaat er nog geen duidelijkheid over de toekomstige planprocedures en afwijkings- regels. Zoals aangegeven worden die in de loop van 2016 verwacht.

- AMvB 2: Besluit kwaliteit leefomgeving – materiële normen in de AMvBs:  
Deze AMvB is gericht op de bestuursorganen. Het bevat de normen en instructieregels van milieu en veiligheid. Vooralsnog bestaat geen duidelijkheid over de inhoud van de toe te passen regelgeving. Daarom is ook nog niet mogelijk beleidsvoorstellen te doen en kaders te stellen en inhoudelijke regionale afstemming plaatsvinden.
- AMvB 3: Besluit activiteiten in de leefomgeving:  
Deze AMvB wordt globaal gezien als opvolger van het Activiteitenbesluit en betreft met name regels mbt milieubelastende activiteiten.
- AMvB 4: Besluit bouwwerken leefomgeving.  
Deze regels zijn gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Het bevat algemene rechtstreeks werkende regels voor activiteiten in de leefomgeving. Nieuw is de mogelijkheid het Bouw-en Woningtoezicht te privatiseren en te certificeren.  
Het besluit bouwwerken leefomgeving vervangt het huidige Bouwbesluit.

## 2. Wat betekent dit voor de gemeente en hoe pakken we het aan?

### 2.a. Wat betekent dit:

De aanstaande wetswijziging heeft verstrekkende gevolgen voor de diverse overheidslagen en bevolking. De gemeente moet gaan inspelen op haar veranderende rol waarbij zij meer moet anticiperen op verzoeken uit het “veld” en in samenwerking met burgers en bedrijven inhoud moet geven aan veranderde processen mbt het ordenen van de ruimte. Hoe dat gebeurt is nog niet duidelijk. Het wetgevingsproces is immers nog niet afgerond. Globaal wordt de volgende planning gehanteerd:

2015: afronden van het wetgevingsproces en nadere oriëntering

2016: beeldvorming

2017: voorbereiding

2018: implementatie.

### 2.b. Hoe pakken dit binnen de gemeente Groesbeek aan:

#### 2.b.1.: ambtelijke voorbereiding:

In Groesbeek is een ambtelijke werkgroep in het leven geroepen die de implementatie van de Ow gaat coördineren. Het is wenselijk om hierbij met de omliggende gemeenten in samenwerking te treden. Het is weinig efficiënt wanneer iedere gemeente op eigen houtje met de implementatie van de wet en uitvoeringsregels aan de slag gaat. Wordt voor samenwerking gekozen dan gaat de voorkeur uit naar samenwerking op de schaal van de Regio Nijmegen waarbij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen vanaf het eerste moment wordt betrokken. De gezamenlijke Omgevingsdiensten hebben in een Position Paper bepaald onderling te gaan samenwerken en de gemeenten bij de implementatie van dienst te zijn.

Binnen de gemeente Nijmegen is onlangs een werkgroep gestart om de voorbereidingen op de nieuwe Ow ter hand te nemen. De gemeente Groesbeek heeft gemeld gaarne tot

samenwerking te willen komen en een actieve bijdrage aan de voorbereidingen te willen leveren. De ontwikkelingen worden gevolgd.

Ook in de Kring van gemeentesecretarissen is door de gemeentesecretaris van Groesbeek bepleit tot regionale samenwerking te komen. De gezamenlijke gemeentesecretarissen hebben met deze insteek ingestemd.

Er bestaat de mogelijkheid nu al te anticiperen op de Ow. Er zou een bepaald gebied aangewezen kunnen worden waarmee we al gaan experimenteren. Vanuit de bestaande Crisis- en Hertelwet bijvoorbeeld kan al op de OW worden vooruit gelopen. Ambtelijk wordt uitgezocht of het wenselijk is dat nu te doen bij het bestemmingsplan Ooijsse Graaf omdat de casuïstiek zich daar voor leent. Voor het overige grondgebied wordt dat niet overwogen. Het is wenselijk en efficiënt te wachten op concepten en formats die elders in het land hun waarde hebben aangetoond en waarover regionaal (andere regio-gemeenten en ODRN) wordt afgesproken hiermee te gaan werken. Bovendien wordt geadviseerd nu eerst prioriteit toe te kennen aan het actualiseren van nog enkele bestaande bestemmingsplannen.

Inmiddels is er een concept plan van aanpak opgesteld waarin de voorbereidingen voor de implementatie van de Ow, voor zover nu al mogelijk, verder is uitgewerkt. Gezien de fase waarin het voorbereidingsproces zich bevindt is dit plan van aanpak nog globaal van karakter en krijgt het de komende tijd meer gestalte.

#### 2.b.2.: betrokken medewerkers:

Zoals het er nu naar uitziet heeft de wetswijziging belangrijke gevolgen voor de werkwijze van de medewerkers van de Afdeling beleid, cluster ruimte. Het is wenselijk deze medewerkers tijdens de voorbereidingsfase de gelegenheid te bieden de ontwikkelingen op onderhavig terrein te volgen en waar nodig te consulteren. Om dit te faciliteren is op de N:\ schijf al een map aangemaakt (N:\Beleid\Ruimte\Majeure projecten\Project implementatie Omgevingswet) die gevuld wordt met digitale literatuur en interne en externe producties. Hierdoor hebben medewerkers nu al de gelegenheid kennis te nemen van belangrijke digitale producties. Het is wenselijk dat alle medewerkers hier toegang tot hebben en de gelegenheid hebben deze map aan te vullen. Hiermee wordt bereikt dat vele "ogen" de ontwikkelingen volgen en elkaar kunnen informeren over nieuwe ontwikkelingen. Tijdig zal voorzien worden in een lokaal implementatieprogramma dat voorziet in tijdige scholing van de medewerkers. Dit programma zal er in voorzien dat tijdig met de nieuwe wet kan worden geoefend en praktische ervaring wordt opgedaan. Daarbij zal indien mogelijk gebruik gemaakt worden van formats die vooraf regionaal of lokaal worden ontwikkeld. Voorts is De Ooijsse Graaf ambtelijk als geschikt gebied bevonden om op de Ow vooruit te lopen en ervaring op te doen. De beoogde ontwikkelaar juicht deze handelwijze toe.

#### 2.b.3.: Het college van Burgemeester en wethouders:

Geadviseerd wordt het college van B&W kennis te laten nemen van deze notitie en in te stemmen met het projectplan. Op deze manier is ze op de hoogte van de start van dit project en de beoogde aanpak. Daarnaast wordt voorgesteld in 2015 en 2016 halfjaarlijks het college te informeren over de voortgang van het project middels een voortgangsreportage die geagendeerd wordt voor hun reguliere vergadering.

#### 2.b.4.: De gemeenteraad:

Geadviseerd wordt ook de raad kennis te laten nemen van deze notitie. Op deze manier is de raad eveneens op de hoogte van de start van dit project en de beoogde aanpak.

De raad heeft aangegeven binnen afzienbare termijn geïnformeerd te willen worden over de reikwijdte en gevolgen van de Ow. Met tussenkomst van de griffier kan de raad gevraagd worden of, zeker in deze fase van het proces, volstaan kan worden met deze notitie met de

toezegging dat, later in het proces, de raad nader geïnformeerd kan worden met een separate informatiebijeenkomst.

#### 2.b.5.: Wat betekent dit voor de burger en hoe kan de gemeente de burger daarbij ondersteunen?

In overleg met de communicatiecluster van de gemeente Groesbeek wordt tijdig een communicatieplan opgesteld dat er in voorziet de burgers en bedrijven te informeren over de gevolgen van de wetswijziging en de (on)mogelijkheden ervan. Hierbij zullen we uiteraard zoveel mogelijk gebruik maken van informatiemateriaal dat vanuit de landelijke overheid wordt aangereikt.

#### 2.b.6. De Omgevingsdienst:

De Omgevingsdiensten hebben inmiddels een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten opgericht waarin kennis en deskundigheid wordt gedeeld en gebundeld. Op basis van een Shared Service organisatie hebben zij afspraken gemaakt over het behandelen van complexe VTH-taken en VTH-taken op boven-lokaal niveau tav milieudossiers.

De Omgevingsdiensten verwachten dat bedrijfsmatige aanpassingen gedaan moeten worden op het gebied van planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen en tussen organisaties. Daarvoor is geen structuurverandering noodzakelijk. Wel zal intensiever samengewerkt moeten gaan worden en is het vormen van netwerkstructuren noodzakelijk.

Bij de beschrijving van de kerninstrumenten is aangegeven welke rol de Omgevingsdiensten in diverse fasen kan spelen. Ten aanzien van “toezicht en handhaving” geven de Omgevingsdiensten aan dat zij hierin hun verantwoordelijkheid nemen met dien verstande dat daaromtrent nadere afspraken met gemeenten noodzakelijk zijn. Ook op het terrein van ICT worden geen problemen verwacht hoewel ook hier nadere stappen noodzakelijk zullen zijn. Het recente verleden heeft aangetoond dat, voor de gewenste bedrijfsvoering, de ICT - component van cruciaal belang is.

De omgevingsdiensten hebben de ambitie de gemeenten bij de implementatie te willen ondersteunen waarbij de juiste balans tussen standaardisatie en maatwerk voorwaardelijk is. Daarvoor hebben ze een position paper opgesteld.

Wel verwacht de Omgevingsdiensten een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht/handhaving hetgeen consequenties kan hebben voor de personeelsopbouw.

#### 2.b.7. Laan van Leefomgeving:

De stelselherziening van het omgevingsrecht vraagt om een goede digitale ondersteuning. De initiatiefnemer wil online inzicht hebben in wat er op een bepaalde plek wel en niet kan, welke regels gelden en wil vooral weten of zijn plan kans van slagen heeft. Dat geldt ook voor belanghebbenden. Het bevoegd gezag wil dat zoveel mogelijk gegevens betrouwbaar en gemakkelijk beschikbaar zijn. Dat maakt een goede en snelle besluitvorming mogelijk.

Om dit te realiseren werkt het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de zogenoemde Laan van de Leefomgeving. Langs deze digitale ‘laan’ kunnen bevoegde gebruikers alle beschikbare informatie ophalen: van vergunningsvereisten tot gegevens uit de basisregistraties. Daarvoor is het nodig dat er een goed functionerende verbinding komt tussen het juridisch stelsel van de Omgevingswet en het onderliggende digitaal stelsel dat de werking van de beleids- en uitvoeringsketen ondersteunt.

Het Rijk heeft aangegeven zorg te dragen voor de ontwikkeling van de benodigde software.



De lagere overheden zijn gehouden deze gefaseerd te “vullen”. Voor het bouwen van de Laan voor de Leefomgeving is tien jaar gereserveerd (2014-2024). Het deel dat betrekking heeft op het verbrede Omgevingsloket moet gereed zijn bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Elke drie jaar wordt er een werkend onderdeel opgeleverd, met ruimte voor het afstemmen van onderdelen op nieuwe ontwikkelingen. Zo werken we geleidelijk toe naar het eindbeeld.”

#### 2.b.8. Financiën:

Het gemeentelijk implementatieproces gaat uiteraard met kosten gepaard. De ambtelijke uren worden going concern geboekt. Bij de advisering over het op te stellen communicatieplan zal integraal geadviseerd worden over daarmee gemoeide kosten en dekking ervan.