



Omgevingswet in het kort

Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit

EENVOUDIG BETER

In 1810 werd in Nederland de Mijnwet van kracht: de eerste wet gericht op de leefomgeving. Sindsdien zijn er talloze wetten en regels op dat gebied bij gekomen. Zo is een ingewikkeld geheel ontstaan, waarin bijna niemand meer de weg kan vinden. Dat moet eenvoudiger en beter. Daarom is er nu het wetsvoorstel voor de Omgevingswet: één wet die alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt.

Waarom een Omgevingswet?

Verbrokkeld en verdeeld

Ruim 200 jaar na de inwerkingtreding van de Mijnwet tellen we in Nederland zo'n 40 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en een paar honderd ministeriële regelingen op het gebied van de leefomgeving. Voor ruimtelijke ordening en bodem- en waterbeheer. Voor milieu en monumentenzorg. Voor natuur, geluid, bouwen en infrastructuur. In de loop der jaren werden regels aangepast aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Met als gevolg dat het huidige omgevingsrecht op onnavolgbare wijze is verbrokkeld en verdeeld over een groot aantal verschillende wetten en regels. Elke wet richt zich op een deelbelang en kent haar eigen systematiek en terminologie. Waardoor de ene wet de andere soms tegenspreekt. En het omgevingsrecht nieuwe ontwikkelingen vertraagt, frustrert of soms zelfs onmogelijk maakt.

Van wirwar aan regels naar alles in één...

Welke wetten gaan er op in de Omgevingswet? De wet komt uiteindelijk in de plaats van:

- **24 wetten:** de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieu-benadering, de onteigeningswet, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterstaatswet 1900, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet natuurbescherming, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wrakkenwet.
- **Delen** van de Monumentenwet 1988 en de Woningwet.
- **Bepalingen** uit wetgeving voor energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die een rol spelen bij besluiten over ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

De maatschappij verandert snel. Nieuwe maatschappelijke opgaven vragen om een antwoord. De transitie naar duurzame energie bijvoorbeeld wordt in de samenleving steeds belangrijker gevonden. Het huidige omgevingsrecht staat vaak in de weg van

de ontwikkeling van innovatieve, duurzame initiatieven. Zo beschermt het de techniek van verouderde windturbines, en bemoeilijkt het daardoor de ontwikkeling van moderne windparken. Ook houdt het huidige omgevingsrecht weinig rekening met regionale verschillen. Steden in bijvoorbeeld de Randstad hebben met andere vraagstukken te maken dan krimpregio's of kleine dorpen. Dat vereist flexibele regelgeving, waarmee snel op ontwikkelingen kan worden ingespeeld. De transformatie van leegstaande kantoren naar bijvoorbeeld huisvesting voor studenten, moet soepel kunnen verlopen. En de termijnen van een vrijstelling moeten ruimhartig zijn, anders zetten ze geen zoden aan de dijk. We hebben met complexe vraagstukken te maken: hoe gaan we om met klimaatverandering, biodiversiteit en het gebruik van duurzame energiebronnen? Het huidige omgevingsrecht is opgebouwd uit deelbelangen en bevordert nauwelijks een samenhangende benadering.

Dat kan eenvoudiger en beter. De Omgevingswet wil nieuwe, duurzame ontwikkelingen in de samenleving mogelijk maken en wettelijk ondersteunen. Daartoe is een integrale benadering, waarin de diverse belangen in onderlinge samenhang worden beschouwd, essentieel. Deze integrale aanpak komt sterk naar voren in het wetsvoorstel, bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie van Rijk en provincie en bij het gemeentelijke omgevingsplan. Dit plan omvat niet alleen het huidige bestemmingsplan, maar ook alle verordeningen die betrekking hebben op de leefomgeving, zoals de ligplaatsverordening voor woonboten. Straks komen alle relevante factoren in het omgevingsplan samen: ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer, water, natuur en cultureel erfgoed. Zo worden kansen en ontwikkelingen binnen de gemeente in onderlinge samenhang bekeken.

Kortom: het omgevingsrecht past niet meer in deze tijd. De afgelopen jaren werden al wetten ontwikkeld om de besluitvormingsprocessen beter en sneller te laten verlopen. Voorbeelden daarvan zijn de Tracéwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet. Dat zorgde voor de nodige verbeteringen. Maar intussen groeide het besef dat een ingrijpende stelselherziening nodig was. In 2011 zette het toenmalige kabinet de eerste stappen op weg naar een stelselherziening van het omgevingsrecht, waarin de Omgevingswet centraal staat.

Uitgangspunten stelselherziening

Bij de stelselherziening staan de volgende uitgangspunten voorop:

- **Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter**

Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt en niet meer vanuit (soms conflicterende) deelbelangen. Procedures mogen niet meer eindeloos duren, regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn. Onderzoekslasten kunnen aanzienlijk worden vermindert.

- **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, zoals het huidige omgevingsrecht.

- **Ruimte voor duurzame ontwikkeling**

Veel regels zijn verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid, in de weg. Het nieuwe omgevingsrecht ondersteunt en stimuleert juist de transitie naar een duurzame samenleving.

- **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.

- **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.

Bewoners aan zet in Oosterwold

Het gebied Oosterwold bij Almere zal worden ingericht door de mensen zelf. De structuurvisie die voor dit gebied is opgesteld geeft niet precies aan wat waar ontwikkeld gaat worden. De visie geeft alleen richtlijnen: ambities waar de gebiedsontwikkeling aan moet voldoen. Bijvoorbeeld: Oosterwold ontwikkelt zich duurzaam, zelfvoorzienend en financieel stabiel. Burgers en bedrijven bepalen zelf hoe ze aan die ambities gaan voldoen.



Doelen van de Omgevingswet

Beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving

Op basis van die uitgangspunten ligt er nu het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. In de wet is dat motto vertaald in twee maatschappelijke doelstellingen:

1. De Omgevingswet moet bijdragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.
2. Tegelijkertijd moet de wet bijdragen aan het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke functies te vervullen.

Die doelen moeten in nauwe onderlinge samenhang en met oog voor duurzame ontwikkeling worden bereikt. Zo biedt de wet bescherming en garanties voor een gezond, veilig en prettig leef- en werkklimaat voor burgers en bedrijven. Daar waar een gebied te kort schiet op het punt van veiligheid, gezondheid en goede leefomgevingskwaliteit, is het maatschappelijke doel van de Omgevingswet er op gericht de situatie zodanig te verbeteren dat er sprake is van het bereiken van de gewenste situatie. En als door



Welstandsnota: compact en duidelijk

De gemeente Roosendaal vond dat het roer om moest. De oude welstandsnota was te uitgebreid, bevatte teveel vaktaal en was slecht te begrijpen. De gemeente vroeg aan burgers, ondernemers en belangengroepen hoe het beter zou kunnen. Via een interactief proces ontstond zo een nieuwe welstandsnota. Die is compact (50 pagina's in plaats van de 500 van de oude nota...), eenvoudig en bevat heldere regels. Belanghebbenden weten nu snel en duidelijk waar ze aan toe zijn!

de verbeteringen die gewenste situatie is bereikt, is het expliciet het doel om die situatie vervolgens in stand te houden. Tegelijkertijd biedt de wet ruimte voor duurzame ontwikkeling, vernieuwende activiteiten en regionale, nationale en internationale initiatieven. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en transparant. Vernieuwende ideeën krijgen daardoor meer kans van slagen. De wet is zo een belangrijke pijler onder het nieuwe milieubeleid van de overheid, dat ruimte wil bieden aan innovaties om gezondheid en duurzaamheid te bevorderen.

Sneller en beter

Die maatschappelijke doelen kunnen alleen efficiënt en effectief worden bereikt als de wet en de daarop gebaseerde regels eenvoudig, overzichtelijk, snel en adequaat kunnen worden uitgevoerd. Om dat te bereiken hanteren we bij de stelselherziening vier 'verbeterdoelen':

1. Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik zijn.
2. De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving.

3. Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken.
4. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter.

Een belangrijk element van het wetsvoorstel is de participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming over plannen, visies en projecten. Degenen die wonen en werken in een gebied hebben het meeste baat bij kwalitatief goede besluiten en zijn dus vaak bereid om energie in de voorbereiding ervan te stoppen. Belangrijk neven-effect is draagvlak, waardoor het vervolgtraject sneller kan worden doorlopen. Bij een serieuze aanpak staat het bestuursorgaan bij een eventuele rechtsgang sterk. Deze participatie wordt in de memorie van toelichting in algemene zin sterk gestimuleerd en is voor projectbesluiten wettelijk verplicht gesteld.

Gedragsverandering

Een nieuwe wet maken is niet genoeg. Of de wet een succes wordt, staat of valt met de uitvoering van die wet. Daarom wil de wet ook een gedragsverandering bij overheden, burgers en bedrijven veroorzaken. Bestuurders en ambtenaren moeten met een open blik naar de leefomgeving in z'n geheel kijken. Ze moeten welwillend staan tegenover nieuwe initiatieven van burgers en bedrijven en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden om de wet voortvarend en adequaat uit te voeren. De wet daagt burgers en bedrijven uit om actief ideeën aan te dragen voor het ontwikkelen en verbeteren van de leefomgeving. Om dat alles in de praktijk goed te kunnen uitvoeren zullen vergunningverlening, toezicht en handhaving sterk worden verbeterd.





Hoe ziet de Omgevingswet er uit?

Vertrouwen

Nagenoeg alle bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving gaat op in de Omgevingswet. Dat betekent niet dat al die regels één op één terug te vinden zijn in de nieuwe wet. De Omgevingswet kent een andere opzet dan de oude regelgeving. De wet bestaat uit een vernieuwend stelsel van instrumenten die allemaal met elkaar samenhangen. In die instrumenten staat niet één deelbelang centraal, maar wordt een gebied als geheel bekeken.

Burgers, bedrijven en overheden zijn samen verantwoordelijk voor kwaliteit en ontwikkeling van de leefomgeving. De burger voor zijn eigen grond en zijn huis. Bedrijven voor de gevolgen van de activiteiten van hun onderneming voor de omgeving. In de meeste gevallen is de kwaliteit van de leefomgeving een publieke verantwoordelijkheid. De Omgevingswet regelt wat de overheid moet doen en hoe ver de overheid daarin mag gaan ten opzichte van burgers en bedrijven. 'Vertrouwen' is daarbij de basis: vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden.



Uitgangspunt: ja, tenzij....

Het Hoogheemraadschap van Rijnland is jaarlijks 1,5 miljoen euro kwijt aan het controleren en handhaven van vergunningen. Burgers en bedrijven kost het zo'n 1,1 miljoen euro om vergunningen aan te vragen en meldingen te doen. Dat moet anders, vindt het waterschap. Daarom gaat het een groot deel van de regels afschaffen. Voor de meeste activiteiten zijn geen vergunningen meer nodig. Het uitgangspunt is: 'ja, tenzij'. Het waterschap heeft een aantal algemene regels opgesteld. Het vertrouwt erop dat burgers en bedrijven die op een verantwoordelijke manier toepassen.

Op verschillende onderdelen van onze fysieke leefomgeving – bijvoorbeeld milieu of in sommige gevallen water – geldt EU-regelgeving. De Nederlandse wetgeving is daar een uitwerking van. Om uitvoering en werkwijze van het omgevingsrecht zo eenvoudig en eenduidig mogelijk te maken, is de systematiek van de Omgevingswet gebaseerd op die van de EU-regelgeving. Diezelfde systematiek wordt dus ook gebruikt voor nationale doelen van het omgevingsrecht.

Uitgangspunt bij dat alles is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en kwaliteit van de omgeving gelijk blijft aan het huidige niveau. Procedures worden eenvoudiger, maar de rechten van belanghebbenden worden daardoor niet ingeperkt.

Omgevingswaarden

In de nieuwe wet is een belangrijke rol weggelegd voor 'omgevingswaarden'. Dat zijn waarden voor de staat of de kwaliteit van de leefomgeving. Ze zijn vooral gericht op overheden. Rijk, provincies en gemeenten kunnen – in sommige gevallen is het zelfs verplicht – omgevingswaarden opstellen waaraan moet worden voldaan. Bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, milieu of gezondheid. De overheid moet er alles aan doen om die waarden te bereiken. Omgevingswaarden werken niet rechtstreeks door in besluiten die overheden nemen, maar ze moeten wel een rol spelen in de belangenafweging bij besluiten.

Hoofdpijnen van de Omgevingswet

Zes instrumenten vormen de kern van de Omgevingswet. Hieronder staan ze kort opgesomd en toegelicht:

- 1. Omgevingsvisie:** een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving. Dat plan richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel, zodat het rekening houdt met alle ontwikkelingen die voor het gebied van belang zijn. De Omgevingswet schrijft voor dat het Rijk en de provincies elk één omgevingsvisie vaststellen. Gemeenten kunnen zelf beslissen of zij zo'n visie vaststellen of niet. De omgevingsvisie komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, sommige delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoersplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen.
- 2. Programma:** een programma bevat concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Met die maatregelen moeten omgevingswaarden of andere doelen voor de leefomgeving worden bereikt. Het programma kan gericht zijn op een bepaalde sector of een gebied. Rijk en provincie kunnen ook andere bestuursorganen bij een programma betrekken. Een bijzondere vorm betreft de programmatische aanpak.
- 3. Decentrale regelgeving:** uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Dat zorgt ervoor dat de regelgeving inzichtelijk en samenhangend is. Bovendien maakt het de naleving gemakkelijker. Voor de gemeenten is dit het omgevingsplan, voor de waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de omgevingsverordening. In het omgevingsplan en de verordeningen staan verschillende soorten regels. Bijvoorbeeld gericht op activiteiten van burgers en bedrijven in de omgeving. Maar er kunnen ook omgevingswaarden in worden opgenomen, of kaders om vergunningen aan te toetsen.
- 4. Algemene rijksregels voor activiteiten:** de meeste activiteiten in de leefomgeving zijn initiatieven van burgers en bedrijven. Op sommige (meer algemeen geldende) gebieden kan het nuttig zijn om nationale regels te stellen voor de bescherming van de leefomgeving. Daar werkt het Rijk, als dat kan, met algemeen geldende

regels. Dat voorkomt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid. Nadeel van algemene regels is dat ze soms niet goed passen bij specifieke situaties. Daarom bevat de wet een aantal instrumenten die de flexibiliteit van algemene regels kunnen vergroten.

5. Omgevingsvergunning: veel initiatieven van burgers en bedrijven hebben gevolgen voor de leefomgeving. Dat geldt bijvoorbeeld als een boer een sloot wil dempen of een ondernemer zijn of haar bedrijf wil uitbreiden. De omgevingsvergunning toetst vooraf of dat mag. De toetsing is zo eenvoudig mogelijk en houdt, als dat nodig is, rekening met algemeen geldende regels. Zo wordt voorkomen dat regels elkaar tegenspreken of in de weg zitten. Door de vergunningverlening zo simpel mogelijk te houden, duren procedures ook niet onnodig lang. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij willen uitvoeren.

6. Projectbesluit: biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van Rijk of provincies. Bijvoorbeeld de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied. Voor waterschappen geldt een variant van deze procedure. Doel van het projectbesluit is om dit soort procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Als een project bijvoorbeeld in strijd is met een omgevingsplan, bestaat de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken. In voorkomende gevallen kan het projectbesluit ook in de plaats komen van de omgevingsvergunning. Voor projectbesluiten is participatie wettelijk verplicht gesteld.

Naast deze kerninstrumenten bevat de wet vanzelfsprekend ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en uit te voeren. Bijvoorbeeld gedoogplichten of regelingen voor toezicht en handhaving. Ook deze ondersteunende instrumenten zullen de komende jaren een ingrijpende modernisering en digitalisering ondergaan.

Gelderland anders

De provincie Gelderland heeft een integrale Omgevingsvisie opgesteld, waarin onder andere het Waterplan, het Provinciaal Verkeer en Vervoerplan, het Streekplan en het Milieuplan opgaan. De provincie heeft de visie opgesteld in nauwe samenwerking met organisaties en inwoners in Gelderland. Alles onder de noemer 'Gelderland anders'. In de Omgevingsvisie staan doelen centraal, geen regels. Het plan is niet dichtgetimmerd. Het zal de komende jaren voortdurend actueel gehouden worden. Zo kan de provincie flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen.



Hoe verder?

Eerste stap

Het wetsvoorstel Omgevingswet is pas de eerste stap op weg naar een echte omslag in het omgevingsrecht. Enkele onderdelen van het omgevingsrecht worden apart aangepakt en door middel van afzonderlijke wetsvoorstellen ingebouwd in de Omgevingswet (bodem, geluid, grondeigendom, natuur, wegbeheer en delen van de milieu-regelgeving). Goede invoering kost tijd en een zorgvuldige voorbereiding en aanpak. De verwachting is dat de Omgevingswet niet eerder dan 2018 in werking zal treden. Daarom wordt nu al hard gewerkt aan de invoerings- en uitvoeringsregelgeving. De circa 120 amvb's komen samen in vier amvb's, die in samenspraak met de uitvoeringspraktijk zullen worden uitgewerkt. Er is een intensief 'implementatie-programma' opgesteld, dat in nauwe samenwerking met gemeenten, provincies en waterschappen zal worden uitgevoerd. Alle producten, van handleidingen tot trainingen, zullen in samenspraak met gebruikers worden ontwikkeld, zodat ze zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften in de dagelijkse praktijk. De invoering van de wet wordt de komende jaren via een uitvoerig monitoringsprogramma bijgehouden en begeleid. Gebruikers kunnen met hun vragen terecht bij een informatiepunt. Toegankelijke digitale informatievoorziening zal hen zo goed mogelijk op weg helpen. Met als uiteindelijk doel dat de Omgevingswet eraan bijdraagt dat Nederland een land is waar we allemaal graag wonen, werken en recreëren!



Nu al Eenvoudig Beter!

De Omgevingswet brengt een omvangrijke stelselherziening met zich mee, die niet van de ene op de andere dag ingevoerd kan worden. Het zal een aantal jaren duren voordat alle regelingen en instrumenten zodanig zijn ingericht dat er goed mee gewerkt kan worden. Ook vraagt de Omgevingswet om een heel andere werk- en denkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief zijn daarbij de kernwoorden. Vooruitlopend op de stelselherziening wordt nu al ervaring opgedaan met het werken in de geest van de Omgevingswet onder de noemer 'Nu al Eenvoudig Beter'. Diverse gemeenten, provincies en waterschappen zijn daar, samen met bedrijven en burgers, al enthousiast mee aan de slag gegaan. 'Nu al Eenvoudig Beter' laat aansprekende voorbeelden zien, die navolging verdienen. Een aantal van die voorbeelden staat in deze samenvatting.

Meer weten?

Dit is een samenvatting van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Omgevingswet, zoals dat in juni 2014 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Wilt u meer weten? Op <http://omgevingswet.pleio.nl> vindt u de tekst van het wetsvoorstel Omgevingswet en de complete memorie van toelichting.