

# Omgevingsvergunning nieuwe stijl onder de Omgevingswet

Een van de kerninstrumenten van de komende Omgevingswet is de omgevingsvergunning. Natuurlijk kennen we de omgevingsvergunning al sinds 2010 toen de Wabo in werking trad. Onder de Omgevingswet verandert evenwel het nodige. Aanleiding voor vastgoedplatform Spryg om een studiedag te organiseren op 23 maart jl.

## Belangrijke aandachtspunten:

- Het omgevingsplan is een nieuwe poging om ruimtelijke ordening en milieu te combineren. Ontsnappen is dit keer niet meer mogelijk!
- De splitsing van de omgevingsvergunning bouwen in een technische vergunning en een ruimtelijke vergunning is een ingrijpende verandering.
- Een ingrijpende verandering is ook dat gemeenten zelf gaan bepalen welke bouwwerken sowieso toegestaan zijn op grond van het omgevingsplan en waarvoor geen (ruimtelijke) vergunning meer nodig is (in bepaalde gevallen nog wel een melding).
- Het bestuur moet meer beslissingen over vergunningaanvragen nemen met een hogere snelheid. Bij gecompliceerde projecten kan dat ongunstig uitpakken.
- Tegenover vermindering van regelgeving staat toename van regeldruk in de zin van rapportage-/onderzoeks-verplichtingen (economie; gezondheid; erfgoed; klimaat) en monitoringsverplichtingen.
- De gemeente krijgt meer afwegingsruimte op plan- en vergunningsniveau. De verwachtingen lopen uiteen in hoeverre gemeenten deze ruimte ook echt gaan benutten.
- De mogelijkheid om de normstelling in het omgevingsplan heel globaal te houden en de uitwerking naar flexibele, door b en w vast stellen beleidsregels is een ingrijpende verandering met voor-en nadelen voor de initiatiefnemer en voor omwonenden.
- In dat geval wordt de vergunningverlening veel zwaarder: dan pas vindt de beleidsafweging plaats, moet de initiatiefnemer onderzoek doen en vindt de participatie plaats.
- Met 'bestemmingplannen met verruimde reikwijdte' '(op grond van de Chw) wordt met deze werkwijze eerste ervaring opgedaan.
- Participatie als indieningsvereiste voor de omgevingsvergunning is nieuw. Het is weliswaar vormvrij, maar roept vele vragen op, waardoor mogelijk later toch normstelling volgt.

## Oude hits en nieuwkomers

De Omgevingswet biedt volgens dagvoorzitter Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft) oude hits en nieuwkomers. Oude hits zijn de thema's die al veel langer relevant zijn, maar met de Omgevingswet een nieuwe impuls krijgen. Hieronder vallen de noodzaak om integraal te werken, het nut van dereguleren en 'ontslakken', het vraagstuk van participatie van de omgeving en de verhouding tussen de raad en het college van b&w.

Andere zaken zijn echt nieuw. Zo is het de bedoeling dat de afwegingsruimte voor het lokale bestuur wordt vergroot. Daarnaast wordt onder de wet alle beleid en regelgeving voor de leefomgeving in het omgevingsplan geconcentreerd. Dat moet een tegenkracht vormen

tegen de sectorale en versnipperde ontwikkeling van het omgevingsrecht in de afgelopen decennia. Ook nieuw is de verregaande digitalisering van informatievoorziening via het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

De Zeeuw ziet een aantal spanningen in de Omgevingswet. Zo geeft de wet meer ruimte aan initiatieven, maar dat kan ten koste gaan van de voorspelbaarheid van het ruimtelijk beleid. Ook geeft de wet het bevoegd gezag afwegingsruimte, maar dat staat op gespannen voet met het uitgangspunt van de wet dat de beschermingsniveaus gelijk blijven.

Verder bestaat het gevaar dat het nieuwe omgevingsplan topzwaar wordt. Al het beleid dat betrekking heeft op de fysieke omgeving (r.o., milieu, erfgoed, groen, water, verkeer, evenementen, gebruik openbare ruimte) gaat op in het omgevingsplan. Is de gemeente niet selectief met wat ze inbrengt in het omgevingsplan, dan kan de (spreekwoordelijk) zwaar opgetuigde kerstboom omvallen. 'Ontslakken' van gemeentelijk beleid en regelgeving is daarom vooraf geboden.

Tegelijkertijd kan ook de vergunningverlening stevig worden belast met extra verplichtingen. Dat is aan de orde als naar de omgevingsvergunning worden doorgeschoven:

- het gedetailleerde omgevingsrechtelijk onderzoek (naar onder meer milieubelasting);
- participatie van de omgeving;
- de beleidsafweging van b en w of het project vergund kan worden en de toepassing (of afwijking) van de beleidsregels.

De Zeeuw stelt dat methode van werken echt nieuw is. Hij meent dat het doorgaans niet zal passen in de 8-weeken termijn voor vergunningverlening.

## **Omgevingswet en maatschappij**

Sluit de Omgevingswet aan bij de ontwikkelingen die al in de maatschappij zijn ingezet? Dat is de vraag die Sarah Ros (bestuursadviseur) zich stelt. Het antwoord op de vraag is positief: ja, de Omgevingswet sluit goed aan bij maatschappelijke tendensen. We zien dit bijvoorbeeld bij de tendens dat de rol van de overheid verandert en van de burger een grotere zelfredzaamheid wordt verwacht. De Omgevingswet sluit hierbij aan doordat de overheid meer 'loslaat' en van de samenleving (ruimtelijke) initiatieven worden verwacht. Bij dat laatste past ook dat de aanvrager van een omgevingsvergunning de participatie met de omgeving organiseert. Dit indieningsvereiste voor de vergunning is vormvrij. Onduidelijk is hoe groot de kring van belanghebbenden is die bij de participatie betrokken moet worden.

Een andere trend in de samenleving is 'gezondheid'. Dit is expliciet een onderdeel van de Omgevingswet. De GGD's en Veiligheidsregio's krijgen een rol in de omgevingsrechtelijke besluitvorming.

Weer een andere ontwikkeling die we hebben gezien is de belangrijke rol van 'economie' in de samenleving. In de Omgevingswet komt dit terug in o.m. de verplichting om een economische effectrapportage te maken. Dat is aan de orde als de overheid strengere lokale of provinciale omgevingswaarden vaststelt dan de landelijke norm. Conform een aangenomen motie in de Tweede Kamer moet de economische effectrapportage de gevolgen van de strengere lokale omgevingswaarden, zoals effecten op het vestigingsklimaat, werkgelegenheid en bereikbaarheid, inzichtelijk maken voor de gemeenteraad of provinciale staten.

Verder kent de maatschappij toenemende automatisering en digitalisering. De Omgevingswet sluit hierbij aan met het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Er geldt voor dit

ambitieuze project een ander tijdstraject (eindbeeld 2024) dan de wet (2019). Volgens Ros kon dit wel eens de grootste verandering zijn van de wetgevingsoperatie.

Ros benadrukt dat het niet de bedoeling is dat er weliswaar straks een nieuwe wet is, maar dat we hetzelfde doen als voorheen.

## **De omgevingsvergunning bouwen**

De omgevingsvergunning onder de Omgevingswet wordt, anders dan onder de Wabo, opgeknipt in een technische vergunning en een ruimtelijke vergunning. Peter Schils (Royal HaskoningDHV) legt uit dat de aanvraag technische vergunning wordt getoetst aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (de opvolger van het Bouwbesluit). Nieuw is ook dat voor bepaalde categorieën bouwwerken de toetsing door een onafhankelijke kwaliteitsborger plaatsvindt (en niet door Bouw- en woningtoezicht). De ruimtelijke vergunning wordt getoetst aan het omgevingsplan. De gemeente bepaalt zelf welke bouwwerken toegestaan zijn op grond van het omgevingsplan en waarvoor de ruimtelijke vergunning dus niet nodig is.

Schils bespreekt verschillende routes waarlangs een activiteit kan worden vergund aan het hand van het onderstaande schema uit de discussie over de Invoeringswet in de Tweede Kamer.

## **Flexibiliteit**

Een van de belangrijkste wensen van gemeenten voor de Omgevingswet is vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit. Jan van Oosten (Stibbe) bespreekt dit aan de hand van het zogeheten mengpaneel uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Voor gebiedsontwikkeling is flexibiliteit relevant omdat het gaat om de eisen waaraan het ontwikkelingsplan voor een locatie moet voldoen.

Uit het Bkl blijkt dat bij milieusector 'lucht' geen flexibiliteit bestaat (strenger mag wel). Dat is ook het geval bij externe veiligheid (strenger mag wel). Voor geluid introduceert het Bkl wel grotere flexibiliteit voor gemeenten. De gemeente kan andere grenswaarden bepalen dan de voorkeurswaarden. De immissie kan dus omhoog of omlaag worden 'geschoven'. Er is wel een grens in de zin van een binnenwaarde. Maar ook die is niet heel hard omdat ze kan worden losgelaten als er onevenredig hoge kosten mee zijn gemoeid. Voor trilling en geur biedt het Bkl ook flexibiliteit in de zin dat gemeenten kunnen schuiven met de belasting die voor een bepaald gebied geldt.

Van Oosten concludeert dat het omgevingsrecht wel flexibeler wordt, maar ook minder voorspelbaar door (a) de bestuurlijke afwegingsruimte en (b) open normen in globale plannen met latere beoordeling van de aanvaardbaarheid van de uitvoeringsplannen (door beleidsregels).

## **Voorsorteren op het omgevingsplan**

De Crisis- en herstelwet kent het zogeheten bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dat plan is goed vergelijkbaar met het omgevingsplan uit de Omgevingswet. De ervaringen die zijn opgedaan met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geven dan ook een waardevolle inkijk in wat we kunnen verwachten onder de Omgevingswet. Roeland Mathijssen (BRO) en Wim Drost (gemeente Den Haag) delen hun ervaringen. Mathijssen geeft aan hoe voor het (inmiddels onherroepelijke) bestemmingsplan Venlo Erkenkamp alleen quick scans voor de milieuonderzoeken zijn gedaan. De andere onderzoeken zijn naar achteren geschoven naar het moment van vergunningverlening. Ook kent dit bestemmingsplan beleidsregels die voor nadere besluitvorming worden gebruikt door b&w. De looptijd van het

plan is 20 jaar. Dit zijn allemaal elementen die ook terug kunnen komen in een omgevingsplan. Met de quick scans kan worden voldaan aan de eis die de Omgevingswet omtrent uitvoerbaarheid van een omgevingsplan stelt, namelijk dat het plan niet evident onuitvoerbaar is. Dat is anders dan de eis die onder de Wro voor bestemmingsplannen geldt, namelijk dat het plan binnen de planperiode (financieel) uitvoerbaar is.

Het Omgevingsplan Binckhorst is ook een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van de Crisis- en herstelwet. Wim Drost legt uit hoe het plan de langlopende transitie van het gebied begeleidt van een (voornamelijk) industriegebied naar een gemengd gebied. Ook dit plan maakt gebruik van beleidsregels die open normen uit het plan invulling geven. Het omgevingsplan zelf schrijft bijvoorbeeld niet meer voor dan dat er moet worden voldaan aan 'de gewenste horecastructuur'. De 'beleidsregel horeca' geeft vervolgens aan hoeveel horeca-inrichtingen van welke zwaarte waar in het gebied zijn toegestaan. Voordeel is dat deze beleidsregels relatief gemakkelijk gewijzigd kunnen worden. Interessant is dat het plan een salderingssysteem kent met een weging van verschillende milieusectoren.