

Notitie Wet ruimtelijke ordening Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Omgevingswet

1. Inleiding

1.1 Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) van 1 juli 2008 regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor welke ruimtelijke plannen verantwoordelijk is. De Wro voorziet in kortere en snellere procedures, gaat uit dat verantwoordelijkheden op het juiste niveau liggen en is meer uitvoeringsgericht. De nieuwe regelgeving is gericht op vereenvoudiging en stroomlijning van de procedures. Daarnaast biedt de nieuwe wet mogelijkheden tot het verhalen van kosten door gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen.

1.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (afgekort Wabo) in werking getreden. Met de Wabo wordt één vergunning geïntroduceerd op het gebied van de fysieke leefomgeving. De wet regelt dat zo'n 25 vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingsstelsels zijn samengevoegd tot één omgevingsvergunning. Dat wil zeggen één vergunning via één procedure, met één set indieningsvereisten. De behandeling van de vergunningaanvraag zal zo veel mogelijk digitaal geschieden. Het nieuwe vergunningstelsel vervangt een groot gedeelte van het bestaande recht voor de fysieke leefomgeving. Op 1 november 2014 is het Besluit omgevingswet gewijzigd. Hiermee zijn onder andere de regels voor vergunningvrij bouwen aangepast.

1.3 Omgevingswet

Er komt één integrale wet voor de gehele fysieke leefomgeving: de Omgevingswet. De fysieke leefomgeving omvat onder meer bouwwerken, water, lucht, bodem, landschappen, natuur, infrastructuur en cultureel erfgoed. De huidige regelgeving, de gebrekkige samenhang, de slepende procedures en gedetailleerde eisen staan een efficiënt beheer van de leefomgeving in de weg. De wet moet het eenvoudiger maken om de fysieke leefomgeving beter te benutten en beter te beschermen. Het omgevingsrecht moet inzichtelijker en voorspelbaar worden en het gebruiksgemak moet voor iedereen worden vergroot: eenvoudig beter!

Behalve de Omgevingswet zelf, worden ook nog amvb's, invoeringsregelingen en overgangsrecht geschreven. Volgens de planning van het Rijk wordt de Omgevingswet met de regelingen in 2018 van kracht.

2. Wro in kort bestek

In de Wro is een onderscheid aangebracht tussen beleid, normstelling en uitvoering. Bij de toedeling van bevoegdheden is de wetgever uitgegaan van het adagium 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid'. Omdat het schaalniveau van de ruimtelijke vraagstukken geen argument vormt om de betrokken overheidsniveaus verschillende bevoegdheden te geven hebben rijk, provincies en gemeenten de Wro in beginsel dezelfde instrumenten:

- voor de vastlegging van het beleid: structuurvisie(s);
- voor de normstelling grondgebruik (wat is waar toegestaan/ verboden: bestemmingsplannen, inpassingsplannen (dit zijn bestemmingsplannen van provincie en het rijk) en beheersverordeningen);
- voor realisatie: coördinatieregelingen.

Hieronder worden de meest relevante instrumenten nader toegelicht.

2.1 Structuurvisie

In de Wro wordt alleen nog gesproken over structuurvisies. Het rijk, de provincie en gemeenten zijn verplicht deze vast te stellen. De oude planvormen, zoals planologische kernbeslissingen van het rijk (pkb's), streekplannen en structuurplannen, zijn vanaf 1 juli 2008 gelijkgesteld aan een structuurvisie. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid voor een gebied. De structuurvisie biedt een kader voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluiten en coördinatieregelingen. De structuurvisie is niet juridisch bindend.

2.2 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan blijft voor de ruimtelijke ordening het primair normstellende kader. Het bestemmingsplan is een besluit van algemene strekking, waarbij aan de grond een bestemming (of een gebruiksdoeleinde) wordt toegewezen en met het oog daarop regels worden gesteld. Het bepaalt wat wel of niet is toegestaan in een bepaald gebied. De aan het bestemmingsplan verbonden verbodsbepalingen of gebruiksvoorschriften zijn algemeen verbindende voorschriften. Het bestemmingsplan vormt de juridische basis voor de toetsing van vergunningaanvragen, de vestiging van het voorkeursrecht en voor onteigening. De bestaande mogelijkheden voor binnenplanse wijziging, nadere uitwerking of afwijking blijven.

De centrale functie van het bestemmingsplan is versterkt door onder meer de volgende elementen:

- a. De verplichting om een of meer bestemmingsplannen vast te stellen voor het *gehele* gemeentelijke grondgebied.
- b. Bevordering van de actualiteit van bestemmingsplannen middels een herzieningsplicht. Financiële prikkels die een actieve naleving van de actualiseringsverplichting bevorderen zijn ook ingebouwd. Indien de herzieningstermijn van 10 jaar wordt overschreden en deze niet is verlengd, vervalt voor de gemeente de bevoegdheid om leges in te vorderen ter zake van na dat tijdstip verleende diensten die verband houden met het bestemmingsplan, zoals leges voor omgevingsvergunningen, binnenplanse afwijkingen en dergelijke.
- c. Vereenvoudiging en verkorting van de procedure om bestemmingsplannen aan te passen. De Wro verkort de *formele* procedure (dus niet de informele fase van bestuurlijke voorbereiding en eventuele procedures bij de rechter) aanmerkelijk: van 58 weken naar 24 weken. Twee elementen maken dit mogelijk:
 - De verplichte voorinspraak van de WRO is vervallen; hiervoor in de plaats is alleen de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene Wet bestuursrecht van toepassing (afgekort afdeling 3.4 Awb) en
 - De provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen is komen te vervallen.
- d. Het vervallen van de veelvuldig toegepaste buitenplanse vrijstelling (de artikel 19 WRO procedure). Hiervoor is op 1 oktober 2010 een nieuwe soortgelijke mogelijkheid opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In hoofdstuk 3.1 wordt hierop ingegaan.

IntROview BV heeft al veel ervaring met het opstellen van bestemmingsplannen. De coördinatie van de benodigde (milieu)onderzoeken kan ook worden verzorgd, zodat initiatiefnemer maar één aanspreekpunt heeft.

2.3 Beheersverordening

Een nieuw instrument is de beheersverordening. Deze kan in de plaats komen van een (conserverend) bestemmingsplan, waarin het beheer overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld. Het gaat hier om gebieden, waarin geen enkele ontwikkeling is te verwachten. Deze verordening is bij amendement in de wet opgenomen.

Op voorbereiding van een beheersverordening is de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure niet van toepassing. Ook is er geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk.

2.4 Digitale uitwisseling Ruimtelijke Processen (DURP)

Op grond van de nieuwe regelgeving is het verplicht om alle ruimtelijke plannen (structuurvisie, bestemmingsplannen, beheersverordeningen en voorbereidingsbesluiten) vanaf 1 januari 2010 digitaal te maken én ze beschikbaar te hebben voor een ieder. In het nieuwe Bro en een ministeriële regeling worden de eisen beschreven waaraan een digitaal, uitwisselbaar en vergelijkbaar ruimtelijk plan moet voldoen.

2.5 Grondexploitatiewet

De grondexploitatiewet (feitelijk een onderdeel van de Wro) biedt meer mogelijkheden van kostenverhaal voor de gemeenten. De wet kiest voor een privaatrechtelijke en publiekrechtelijke weg. De privaatrechtelijke weg gaat voor. De wet gaat er namelijk uitdrukkelijk van uit dat gemeenten en marktpartijen, zoals nu ook al het geval is, zelf (exploitatie)overeenkomsten blijven sluiten over de planontwikkeling. De inhoud van die privaatrechtelijke overeenkomst is in beginsel vrij, tenzij de gemeente een exploitatieplan heeft vastgesteld. In dat geval geeft het exploitatieplan de grenzen van de exploitatieovereenkomst aan. Een exploitatieplan bevat in ieder geval een exploitatieopzet en regels voor het toerekenen van de kosten aan de verschillende uitgite categorieën. Het eerste exploitatieplan voor een locatie moet samen met het bestemmingsplan voor de locatie worden vastgesteld.

Bij een locatie kunnen in beginsel alle kosten die op de lijst staan verhaald worden, maar voor ze echt in rekening gebracht kunnen worden moeten ze nog twee toetsen doorstaan. In de eerste plaats moeten ze voldoen aan de drie in de wet opgenomen toetsingscriteria: *profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit*. In de tweede plaats wordt gekeken of de locatie de kosten kan 'dragen'. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten kunnen de totale kosten worden verhaald. Het belangrijkste element van de nieuwe wet zit in het feit dat het exploitatieplan (de publiekrechtelijke weg) als stok achter de deur functioneert, wanneer gemeenten geen afspraken kunnen maken met initiatiefnemers/ marktpartijen.

3. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wabo zorgt voor een versimpeling van de aanvraag voor vergunningen om te kunnen bouwen. De wet regelt dat zo'n 25 vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingsstelsels zijn samengevoegd tot één omgevingsvergunning. Voorheen moest u nog voor verschillende vergunningen, zoals bouwvergunningen en milieuvergunningen, bij verschillende overheidsinstanties zijn. Al die vergunningen zijn per 1 oktober 2010 gebundeld in één vergunning: de omgevingsvergunning. De vergunningen voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu, die hierin zijn opgenomen zijn onder andere:

- milieuvergunningen;
- de bouwvergunningen;
- de sloopvergunningen;
- de monumentenvergunning;
- de huisvestingsvergunning;
- de gebruiksvergunning.

De gemeente kan medewerking verlenen aan een aanvraag voor een activiteit die in strijd is met het geldende bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

3.1 Goede ruimtelijke onderbouwing bij afwijken van bestemmingsplan

In de Wro is het gemeentelijke bestemmingsplan het belangrijkste instrument in de ruimtelijke ordening. De invoering van de Wabo verandert dit niet. Wel is het projectbesluit verdwenen. Dit instrument was met name bedoeld voor het realiseren van projecten. Door de aanpassing in de Crisis- en herstelwet was het projectbesluit een bruikbaar instrument geworden om in relatief korte termijn ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Met de Wabo is een vergelijkbaar instrument hiervoor in de plaats gekomen. Hieronder wordt kort aangegeven wat de gevolgen van de Wabo zijn voor de ruimtelijke ordeningsprocedures.

Als een initiatief niet past in het bestemmingsplan voor dat gebied, dan is een omgevingsvergunning nodig om het initiatief te realiseren. Het besluit (de vergunning) moet dan worden gemotiveerd met een goede ruimtelijke onderbouwing. Hierin moet worden aangetoond dat het initiatief niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De ruimtelijke onderbouwing dient te voldoen aan een aantal eisen, zoals deze zijn beschreven in het Besluit ruimtelijke ordening. Kortweg komen deze eisen overeen met een plantoelichting van een bestemmingsplan. De bepalingen uit de Wro over de Grondexploitatiewet zijn eveneens van toepassing.

Dit besluit maakt het mogelijk om ruimtelijke plannen te realiseren zonder dat er een bestemmingsplanprocedure hoeft te worden doorlopen. De ruimtelijke onderbouwing vormt een belangrijk toetsingskader voor de verlening van omgevingsvergunning. De totstandkoming van het

besluit vindt plaats op basis van de uniforme voorbereidingsprocedure (Afdeling 3.4 Awb). Het vastgestelde besluit dient digitaal ter beschikbaar te worden gesteld.

IntROview BV heeft al jarenlange ervaring met het opstellen van ruimtelijke onderbouwingen.

3.2 Wijziging Besluit omgevingsrecht per 1 november 2014

Op 1 november 2014 is een aantal vereenvoudigingen en versnellingen doorgevoerd in het omgevingsrecht. Op die datum is het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en diverse andere algemene maatregelen van bestuur gewijzigd. Enkele wijzigingen zijn:

- Er is een nieuwe regeling voor tijdelijke omgevingsvergunningen. Daarbij worden de mogelijkheden voor burgemeester en wethouders om al dan niet tijdelijk van het bestemmingsplan of de beheersverordening af te wijken, uitgebreid en (procedureel) versneld. Het wordt daardoor eenvoudiger en sneller mogelijk (bijvoorbeeld) kantoren te transformeren.
- In de regeling van de planologische kruimelgevallen is een aanzienlijke verruiming opgetreden (artikel 4 Bijlage II Bor) voor onder meer het bouwen en gebruik.
- De mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen zijn uitgebreid. De verruiming heeft vooral betrekking op de mogelijkheden voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken (bijvoorbeeld aanbouw, uitbouw, schuur, garage) en op de realisatie van mantelzorgvoorzieningen.

4. Omgevingswet

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu werkt aan de Omgevingswet. Deze wet en bijbehorende AMvB's zal een fors deel van de onderwerpen bevatten die nu zijn beschreven in wetten voor milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, water, natuur en cultuurhistorie. Voorbeelden van dergelijke wetten zijn de Wabo, Wro, Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit.

Door de Omgevingswet wordt het wettelijke kader voor burgers, ondernemers en overheden inzichtelijker en ontwikkeling en beheer van de leefomgeving beter beheersbaar. Een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht draagt er vervolgens aan bij om actiever en efficiënter aan een dynamische en duurzame leefomgeving te kunnen werken.

Onderwerpen die in de nieuwe wet worden geregeld verdwijnen uit de bestaande wetgeving, daartoe worden (delen van) bestaande wetten ingetrokken. De nieuwe wet zal daarmee een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels, wetten en regelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving betekenen.

De nieuwe wet regelt:

- het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein
- de integratie van plannen en toetsingskaders
- het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte
- het doelmatig uitvoeren van onderzoek.

De Omgevingswet met bijbehorende uitvoeringsbesluiten zal naar verwachting op zijn vroegst in 2018 in werking treden.

5. Meer informatie

Voor meer informatie over deze (nieuwe) wetgeving kunt u contact opnemen met:

IntROview B.V.	Telefoon 0182 630480
Sterrenlaan 24	Mobiel 06 206 216 22
2743 LS Waddinxveen	E-mail info@intROview.nl
	Website www.intROview.nl .

Waddinxveen, januari 2015
IntROview B.V.