



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



FACTSHEET

Omgevingsplan: reikwijdte en vergunningenstelsels

De Eerste Kamer heeft op 22 maart ingestemd met de Omgevingswet. Dat wil echter niet zeggen dat het wetgevingstraject nu is afgerond. Verschillende aanvullingswetten zijn nog in de maak. Deze kleuren de Omgevingswet in op de onderdelen bodem, grondeigendom, geluid en natuur. Daarnaast is er de Invoeringswet Omgevingswet. Deze zal de Omgevingswet niet enkel op onderdelen inkleuren, maar ook inhoudelijk wijzigen. Nog niet alles ligt vast, maar over enkele aanpassingen die van invloed zijn op het omgevingsplan bestaat inmiddels meer duidelijkheid. Deze factsheet gaat hier verder op in.

De Invoeringswet Omgevingswet

Een invoeringswet is een begeleidende wet bij de invoering van een nieuwe wet en regelt veelal juridisch-technische overgangaspecten. Via de Invoeringswet Omgevingswet zal echter, naast het intrekken van bestaand recht, de regeling van het overgangsrecht en een veelheid aan beleidsneutrale aanpassingen, ook een zeker aantal beleidsinhoudelijke aanpassingen worden doorgevoerd.

Reikwijdte van het omgevingsplan

Met de Omgevingswet wordt een belangrijk nieuw instrument geïntroduceerd waarmee regels worden gesteld: het omgevingsplan. De gemeenteraad kan hierin regels opnemen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de 'fysieke leefomgeving'. Sowieso moeten er voor het gehele grondgebied van de gemeente functies aan locaties worden toegekend. Dit is vergelijkbaar met doeleindeomschrijvingen zoals voorheen gebruikt onder de bestemmingen. De introductie betekent ook dat bepaalde 'functies' en regels die voorheen bij of krachtens verordening geregeld waren en regels over de fysieke leefomgeving die bij of krachtens verordening gesteld waren, straks in het omgevingsplan geregeld kunnen of zelfs moeten worden.

Op grond van de huidige wetstekst moeten alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving worden

opgenomen in het omgevingsplan. Een dusdanig verstrekkende reikwijdte en verplichting levert volgens de VNG echter juridische en praktische bezwaren op. Na uitvoerig overleg en nader onderzoek wordt deze zienswijze inmiddels ook gedeeld door het ministerie van IenM. Daarom is het de bedoeling dat artikel 2.7 – en mogelijk ook artikel 2.4 – van de Omgevingswet zodanig wordt aangepast dat bij algemene maatregel van bestuur een driedeling van regels over de fysieke leefomgeving kan worden uitgewerkt. Specifiek gaat het om regels die in het omgevingsplan (1) moeten, die daar in (2) kunnen en die daar juist (3) niet in mogen worden opgenomen.

Op dit moment wordt de wenselijke reikwijdte van het omgevingsplan nader geconcretiseerd. Bij de uitwerking van de driedeling dient enerzijds aandacht te zijn voor het streven naar bundeling van dergelijke regels in één instrument en anderzijds voor de praktische uitvoerbaarheid, de verscheidenheid aan motieven die aan regels ten grondslag kunnen liggen en de waarborging van de rol van de burgemeester (voor wie in de systematiek van het omgevingsplan geen rol is weggelegd). Dat laatste geldt zeker als het gaat om de openbare orde in enge zin, overeenkomstig de Gemeentewet immers het exclusieve domein van de burgemeester.

Het ministerie van IenM wil nog in 2016 meer duidelijkheid over de reikwijdte van het omgevingsplan verschaffen, maar pas bij de vaststelling van het inwerkingtredingsbesluit zal dit definitief vast komen te liggen.

Binnenplanse vergunningstelsels

In de Omgevingswet is voorlopig een constructie opgenomen waarmee in het omgevingsplan alleen via een 'omweg' een vergunningplicht in het leven kan worden geroepen. Daartoe moeten activiteiten in het omgevingsplan aan een verbod worden onderworpen, waarna op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, van de Omgevingswet zelf (*buitenplans*), via een omgevingsvergunning voor een 'afwijkactiviteit', van het verbod kan worden afgeweken. Hierbij worden gemeenten ook nog eens sterk beperkt in de mate waarin ze een dergelijke vergunningplicht lokaal kunnen 'inkleuren'. Dit betreft o.a. het (niet zelf kunnen) bepalen wie in aanmerking kunnen komen voor een vergunning, of deze voor bepaalde of onbepaalde tijd kan worden verleend, in hoeverre overdracht (onder voorwaarde) mogelijk is, of de vergunning al dan niet persoonsgebonden is, welke verdelingsystematiek wordt gehanteerd en hoe de aanvraagprocedure wordt vormgegeven.

Op aandringen van de VNG zal bij Invoeringswet worden voorgesteld om ook voor het omgevingsplan een expliciete grondslag op te nemen om een verbod behoudens omgevingsvergunning (*binnenplans*) te kunnen openen. Net zoals dat voor de waterschapsverordening (artikel 5.3) en de provinciale omgevingsverordening (artikel 5.4) al is bepaald.

Hiertoe zal op wetsniveau de term 'afwijkactiviteit' vervangen worden door de term 'omgevingsplanactiviteit'. Hier zullen onder vallen de activiteiten waarvoor in het omgevingsplan of voorbereidingsbesluit is bepaald dat omgevingsvergunning nodig is (*binnenplanse* afwijking), en andere activiteiten voor zover die in strijd zijn met het omgevingsplan (*buitenplanse* afwijking). Voor de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zal worden bepaald dat de omgevingsvergunning wordt verleend op de gronden die zijn opgenomen in het omgevingsplan of het voorbereidingsbesluit, met dien verstande dat in het geval de omgevingsvergunning op die gronden zou moeten worden geweigerd of voor de activiteit geen gronden in het omgevingsplan zijn gegeven, de vergunning toch kan worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het ministerie van IenM ambieert dat de Omgevingswet uiteindelijk ruimte biedt om gemeentelijke vergunningstelsels zonder inhoudelijke wijziging over te hevelen van verordening naar omgevingsplan.

Hoe de wijzigingen verder precies vormgegeven zullen worden en hoe veel ruimte gemeente krijgen, daar wordt nu naar gekeken.

Voor meer informatie over de Omgevingswet, zie www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl, de VNG-dossiers over de [Omgevingswet](http://www.eenvoudigbeter.nl), www.eenvoudigbeter.nl, de [Juridische routekaart](#) en de [invoering](#) hiervan en het [overzicht](#) op de website van de [Eerste Kamer](#).