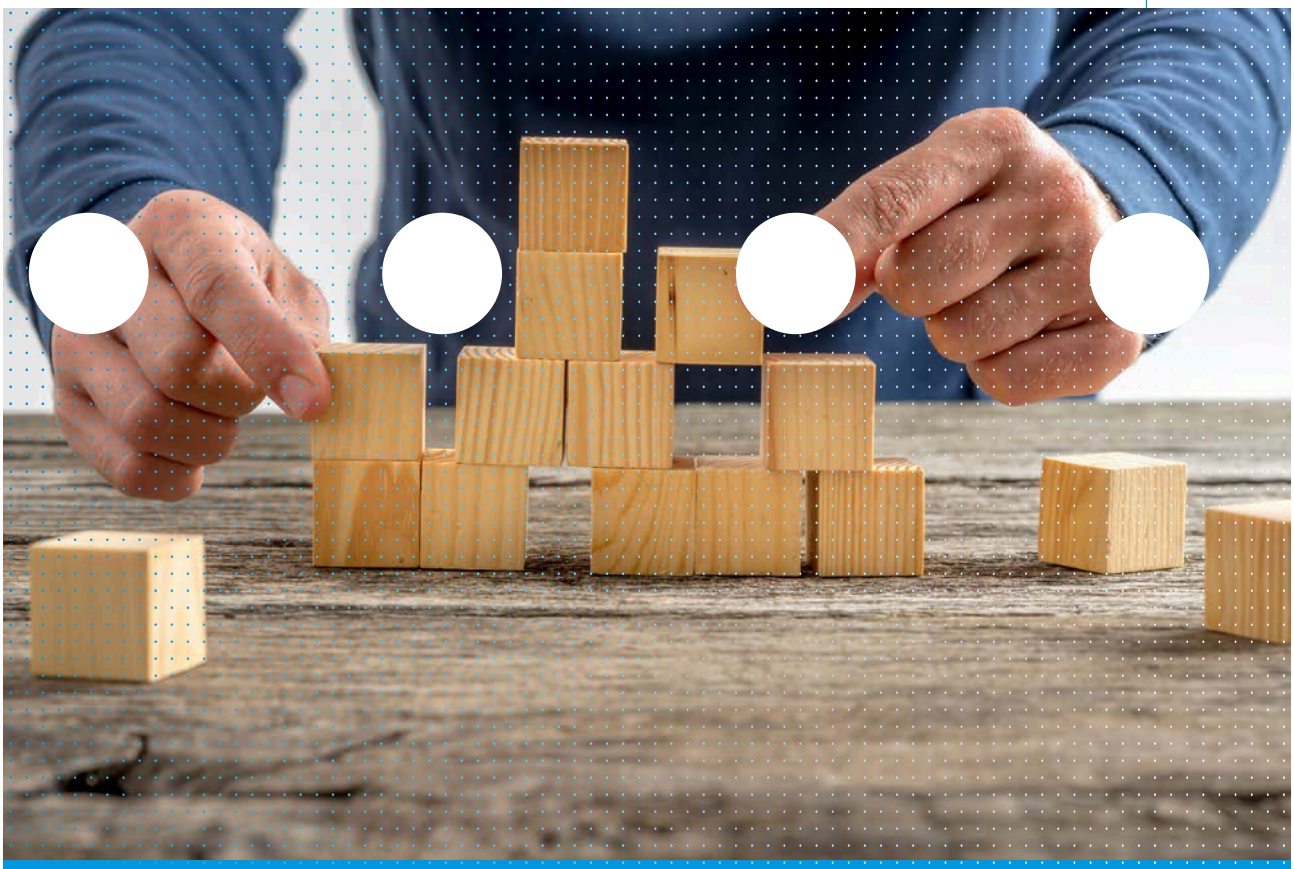
stec groep

Hekkelman



Nieuwe werkwijzen met Omgevingswet

Bevindingen en tips voor provincies op basis van verkenning 2018-2019

Stec Groep en Hekkelman Advocaten aan Nederlandse provincies

Bouke Timmen & Martijn van den Bosch
juni 2019

1 Introductie

Nieuwe wet in 2021: maar anders denken en doen cruciaal voor succesvolle transitie

De invoering van de Omgevingswet (Ow) komt snel dichterbij: de invoering van de Omgevingswet staat gepland voor 1 januari 2021. Voor zowel Rijk, provincies als gemeenten zal de invoering van het nieuwe omgevingsrechtelijke stelsel een flinke cultuuromslag zijn. Met de komst van de Omgevingswet wordt een drastische vereenvoudiging van het bestaande stelsel beoogd: één Omgevingswet met vier AMvB's en één omgevingsregeling. Hierbij gaat het niet alleen om een bundeling van wetten en regels, maar ook om een vereenvoudiging en vermindering van regels.

De gedachte achter de Omgevingswet is dat het omgevingsrecht eenvoudiger, inzichtelijker en voorspelbaarder wordt, dat procedures en besluitvorming sneller en beter verlopen, en dat er meer ruimte voor particulier initiatief ontstaat. Ook een meer integrale en samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en meer bestuurlijke afwegingsruimte voor provincies en gemeenten zijn belangrijke doelen van de Omgevingswet.

DE OVERGANGSFASE

- Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft iedere gemeente van rechtswege één omgevingsplan. Alle bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen, zoals inpassingsplannen, vormen samen het omgevingsplan van rechtswege.
- Gemeentelijke verordeningen blijven tijdelijk naast het omgevingsplan bestaan. Bedoeling is dat gemeenten deze verordening integreren in het omgevingsplan.
- Rijksregels die vervallen, worden van rijkswege onderdeel van het omgevingsplan zolang niets is geregeld (ook wel 'de bruidsschat' genoemd). Gemeenten moeten vervolgens met inachtneming van het beoordelingskader van artikel 4.2 van de Ow, de instructieregels van rijk en provincie in het omgevingsplan ´eigen´ regels gaan stellen. Daarvoor hebben zij tot 1 januari 2029 de tijd.
- **Let op:** gemeenten hoeven geen gebruik te maken van de bruidsschat. Gemeenteraden kunnen ook direct een volledig nieuw omgevingsplan vaststellen met nieuwe aspecten uit de Omgevingswet daarin. Dit betekent dat provincies het instrumentarium op orde (moeten) hebben op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt om in positie te komen/blijven.

Oplegger voor provincies met bevindingen en tips

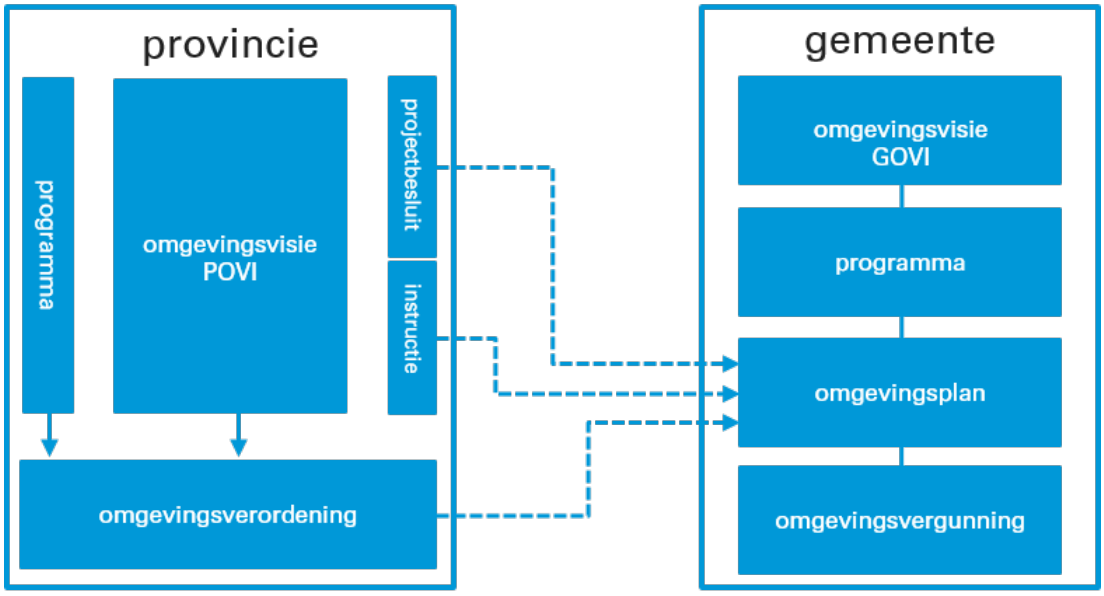
In 2018-2019 hebben Stec Groep en Hekkelman Advocaten verkend welke innovatie in het provinciaal ruimtelijk instrumentarium mogelijk is onder de Omgevingswet. Alle provincies deden mee met deze verkenning. In diverse plenaire en provinciale bijeenkomsten, praatstukken en vervolgacties zijn strategische thema's zoals afwegingsruimte, tijdelijkheid, monitoren en salderen in beeld gebracht.

Voor u ligt de oplegger met belangrijke kernbevindingen en tips voor provincies in de voorbereiding op de Omgevingswet en de verbetering van werkwijzen. We doen dit aan de hand van vier punten:

1. Voorkantsamenwerking essentieel voor de verbetering van werkwijzen met Omgevingswet
2. Specificeren provinciaal belang nodig met aandacht voor de (verschillende) regionale opgaven
3. Goede monitoring en digitalisering van sluitstuk naar kern van het omgevingsbeleid
4. Inzet provinciale Ow-instrumentenmix voor borging werkwijzen en doorzettingskracht

1. Voorkantsamenwerking essentieel voor verbetering werkwijzen onder de Omgevingswet

Doorwerking provinciaal instrumentarium primair op gemeentelijk omgevingsplan, zeer wezenlijk voor positie en werkwijze provincies onder de Omgevingswet



Toelichting

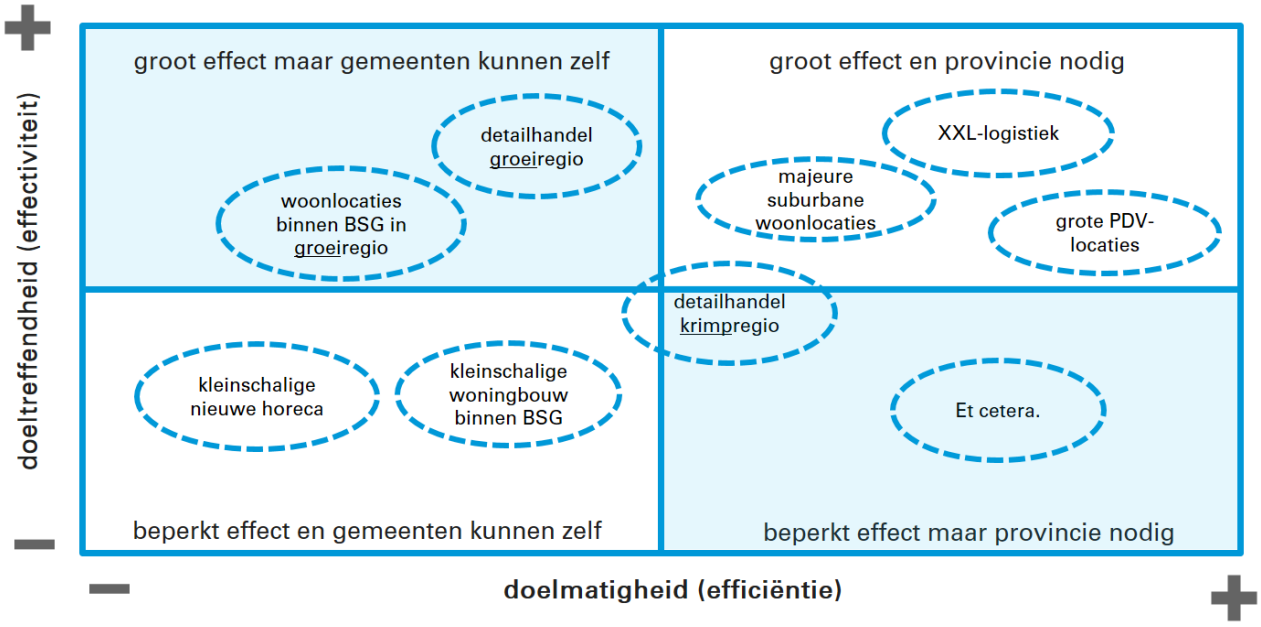
- Voor gemeenten verandert er het meest. Veel verantwoordelijkheden komen bij gemeenten te liggen.
- Het provinciale inpassingsplan (PIP) verdwijnt. Alleen gemeenten maken omgevingsplannen: het integrale planfiguur onder de nieuwe wet.
- Provincies moeten instrumentarium daarom heroverwegen en zo optimaal mogelijk inrichten om gemeenten (en zichzelf) in positie te zetten.
- De provinciale rol verschuift daarbij van een toetsende adviesrol (bij bestemmingsplan) naar vaker meedenken aan de voorkant, borgen van werkwijzen en kunnen ingrijpen waar nodig.
- Cruciaal voor provincies is de invloed op het gemeentelijke omgevingsplan die er alleen is als provincie dit aan voorkant goed regelt!
- In het verlengde van bovenstaande: het spoor van de omgevingsplanactiviteitvergunning biedt provincies geen mogelijkheid in te grijpen anders dan via het instellen van bezwaar en beroep.

Tips voor provincies

1. Pak regierol richting nieuwe werkwijze en haal op waar gemeenten voor staan bij invoeren van de Omgevingswet, bijvoorbeeld door:
    a. nadrukkelijk betrokken te raken bij gemeentelijke pilots;
    b. zelf pilots op te zetten, samen met gemeenten/regio's;
    c. overleg met gemeenten/regio's over werkwijze en wat (niet) samen doen.
2. Bepaal of, waar en wanneer (onder welke voorwaarden) gemeenten afwegingen kunnen doorschuiven naar de vergunningsfase. Denk aan onderzoeken naar behoefte, geluid, etc.
3. Maar ook: onder welke voorwaarden kan worden gewerkt met open normen in het omgevingsplan. Bijvoorbeeld alleen wanneer monitoring op orde is en daarmee voldoende rechtszekerheid geborgd is.
4. Borg werkwijze met passende instrumentenmix om in te kunnen grijpen als dat nodig is. Let op: dit kan in beginsel alleen als wordt gemotiveerd dat sprake is van een provinciaal belang en optreden van de provincie doelmatig en doeltreffend is.

2. Specificeren provinciaal belang nodig met aandacht (verschillende) regionale opgaven

Denkkader om gebiedsopgaven te linken aan provinciaal belang (te onderscheiden naar bijvoorbeeld thema's, gebiedstypen (binnen/buiten BSG), groei/krimp etc.)



Toelichting

- Provincies kunnen instrumentarium (bijvoorbeeld instructieregels in de omgevingsverordening) inzetten wanneer sprake is van een provinciaal belang en de instructies voldoen aan het vereiste van doelmatigheid en doeltreffendheid.
- In beginsel liggen er ruime mogelijkheden voor provincies om keuzes te maken en bevoegdheden uit te oefenen.
- In praktijk veelal gemeentegrensoverschrijdende effecten, dan al snel een rol voor provincies weggelegd. Denk aan allerlei stedelijke ontwikkelingen zoals grote suburbane woonlocaties, logistieke bedrijventerreinen, etc.
- Welke rol voor de provincie is weggelegd kan per opgave verschillen. Er kunnen immers grote ruimtelijke verschillen zijn tussen (en binnen) regio's.

Tips voor provincies

1. Ontwikkel als provincie (samen met gemeenten) een goede visie op provinciale belangen en onderken dat er verschillen zijn tussen en binnen regio's.
2. Doe recht aan ruimtelijke verschillen en maak beleid en regelgeving veel meer op maat voor regio's en gebiedstypen daarbinnen, bijv. door:
    a. verschillen tussen groei-, balans,- en transitie/krimpgebieden;
    b. verschillen tussen experimenteer-, ontwikkelings- en conserveergebieden;
    c. verschillen tussen ontwikkelingen binnen/ buiten bestaand stedelijk gebied;
    d. verschillen tussen superstedelijke of juist dorpse en landelijke gebieden;
    e. gebieden met heel veel of juist weinig inbreidingsmogelijkheden.
3. Borg werkwijze met passende instrumentenmix.

3. Goede monitoring en digitalisering van sluitstuk naar kern van omgevingsbeleid



Toelichting

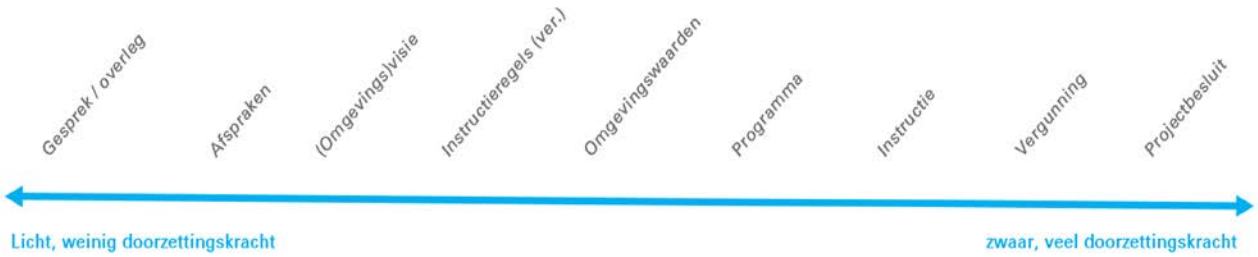
- Onderzoeksplichten kunnen onder de Ow verschuiven van omgevingsplan naar de omgevingsplanactiviteitvergunning (bijv. Ladder, geluid, etc.).
- Dit biedt mogelijkheden om functies globaler toe te delen in het omgevingsplan op gemeente/ gebiedsniveau met heldere kaders en onderzoek op een hoger schaalniveau.
- Salderen van functies biedt met één omgevingsplan volop kansen.
- Vaste eindtijden en actualiseringsplichten vervallen waardoor meer vrijheid en afwegingsruimte ontstaat.
- Zowel het schuiven van onderzoek als het ‘spelen’ met eindtijden biedt grote kansen voor flexibelere en verbeterde werkwijzen.
- Beide sporen vallen of staan bij goede monitoring van wat er al heeft plaatsgevonden in een bepaald gebied, welke onderzoeken al zijn uitgevoerd, en wat aanvullend moet gebeuren.
- Monitoring moet integraal zijn en toegankelijk voor initiatiefnemers en burgers.

Tips voor provincies

1. Weeg af waar wel, waar niet en onder welke voorwaarden onderzoek doorgeschoven mag naar omgevingsplanactiviteitvergunning.
2. Zorg als provincie samen met gemeenten voor visie op eindtijden en hoe gedifferentieerd kan worden voor verschillende functies en typen gebieden.
3. Leg als provincie vast op welke aspecten monitoring betrekking moet hebben en hoe die moet worden betrokken bij besluitvorming. Aspecten waarop monitoring betrekking kan hebben:
    a. leegstand in bepaalde segmenten;
    b. ladderruimte voor bijv. wonen, bedrijventerreinen, detailhandel;
    c. (on)benutte harde plancapaciteit;
    d. eindtijden/looptijden;
    e. et cetera.
4. Borg werkwijze met passende instrumentenmix.

4. Inzet provinciale Ow-instrumentenmix voor borging werkwijzen en doorzettingskracht

Provinciaal instrumentarium onder de Omgevingswet van licht naar zwaar



Toelichting

- Gemeenten kunnen vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet alle ruimte die de Omgevingswet biedt benutten. Het hoeft niet, omdat de bruidsschat ervoor zorgt dat geen vacuüm ontstaat.
- Voor provincies is geen bruidsschat voorzien, dit betekent dat provincies bij inwerkingtreding van de nieuwe wet de instrumentenmix op orde moeten hebben.
- Veel verantwoordelijkheden komen bij gemeenten te liggen. Voor provincies betekent dit dat zij hun instrumentarium zo optimaal mogelijk moeten inrichten om gemeenten daartoe in positie te zetten.
- Daarnaast is het voor provincies van belang zelf in positie te komen/blijven. Door het organiseren van voldoende doorzettingskracht en het borgen/optimaliseren van werkwijzen (voorkantsturing).
- Provincies kunnen hieraan verschillend invulling geven afhankelijk van gemeentelijke werkwijzen en de eigen stuurstijl. Belangrijke mogelijkheid is het stellen van instructieregels in de verordening over gemeentelijke/regionale werkwijzen. Deze kunnen licht zijn (bijvoorbeeld: maak afspraken) maar ook zeer zwaar (inhoudelijk) sturend.
- Maar bijvoorbeeld ook: projectbesluit voor het geval de provincie zelf een project wil realiseren.

Tips voor provincies

1. Zorg voor heldere visie op het doel dat u als provincie wilt bereiken met de inzet de instrumentenmix: wanneer is het provinciaal belang geborgd?
2. Het stellen van instructieregels blijft, net als nu, de gebruikelijke weg om regionale afstemming en afspraken te borgen of af te dwingen. Overweeg naast de gebruikelijke regels (zoals: er moet een visie zijn op A, of provinciale raming moet betrokken worden bij B) om monitor- en voorzorgsbepalingen op te nemen.
3. Maak provinciale werkwijze concreet met inzet instrumenten en denk goed na over de uitwerking. Bijvoorbeeld door botsproeven uit te voeren. Instructieregels kunnen licht zijn maar ook zwaar afhankelijk van de formulering.
4. Regel niet alleen wat er moet gebeuren (bijvoorbeeld regionale visie of afspraken) maar ook de bijhorende werkwijze (proces), het systeem (prognose, monitoring) en geef richting aan het eindresultaat (zoals % leegstand).
5. Grijp het momentum dat de Omgevingswet u biedt om vraagstukken meer integraal en op maat voor de regio's aan te vliegen.