



Omgevingswet en woningbouw

Maart 2022



Vanaf 1 januari 2024 wordt de Omgevingswet van kracht, met regels voor de ruimte waarin we wonen, werken en leven. Wat betekent dit voor de woningbouw in Nederland?



Kernbegrippen van de Omgevingswet

Kernbegrippen bij de totstandkoming van de Omgevingswet zijn eenvoud, samenhang, afwegingsruimte, sneller en beter.

- **Eenvoud:** het nieuwe stelsel is veel overzichtelijker dan de huidige wetgeving. De procedures zijn uniform. Regels zijn overzichtelijk bij elkaar gebracht.
- **Samenhang:** bij gebiedsontwikkeling spelen tal van zaken: geluidhinder, stikstof, bodemverontreiniging, cultureel erfgoed et cetera. De wet zet aan om al die aspecten van meet af aan te betrekken en de besluitvorming te bundelen. Doel: zoeken naar creatieve oplossingen en voorkómen dat later zaken oppoppen die vertragend werken. Ook een samenhangende uitvoering is belangrijk: één keer de straat open.
- **Afwegingsruimte:** vooral bij lokale milieuhinder van bedrijven en bij vergunningsvrij bouwen heeft de gemeente meer ruimte om tot een eigen regeling te komen. Dit biedt kansen om de regels beter af te stemmen op het karakter van een wijk of gebied.
- **Sneller:** dit aspect komt op verschillende manieren tot uiting. Meest concreet: de termijn voor vergunningverlening is waar mogelijk verkort van 26 weken naar 8 weken, met verdagingsmogelijkheid van 6 weken. Die termijn is alleen haalbaar met goed samenwerkende bestuurslagen, waarbij het digitale stelsel van de Omgevingswet onmisbaar is. Daarnaast biedt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gebruikers, zoals gemeenten, bedrijven en burgers, sneller duidelijkheid over de toegestane mogelijkheden per perceel. De Omgevingswet verruimt de

mogelijkheden van gefaseerd onderzoek (pas bij bouwaanvraag gedetailleerder). Dit betekent sneller duidelijkheid over de bouw mogelijkheden: kan er überhaupt gebouwd worden?

- **Beter:** betere besluitvorming. Naast de bovenvermelde punten spelen twee elementen:
 - Participatie. Bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben groot belang bij een kwalitatief goede leefomgeving. Het stelsel van de Omgevingswet schrijft dan ook voor dat zij betrokken worden bij de besluitvorming. Idee daarachter: gebruikmaken van creativiteit van directbetrokkenen, waardoor besluitvorming beter wordt en het draagvlak wordt versterkt. Goede participatie kost tijd, maar die verdien je later terug, met minder kans op rechterlijke ingrepen, terwijl je het vaak toch noodzakelijke verweerschrift (beroep) in feite al klaar hebt liggen. Voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is tevens van belang dat participatie de (lokale) democratie een impuls kan geven.
 - Interbestuurlijke samenwerking. De Omgevingswet zet aan tot samenwerking tussen bestuursorganen. Dit is essentieel bij grote opgaven, zoals de woningbouw.

Tot slot: de Omgevingswet schrijft een zorgvuldige afweging voor tussen benutten (bijvoorbeeld woningbouw) en beschermen. Bij dat laatste spelen veiligheid, gezondheid en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving een duidelijke rol. Bij woningbouw is vrijwel altijd geluidhinder in het geding.



Kerninstrumenten van de Omgevingswet en woningbouw

Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren hebben overheden zes kerninstrumenten tot hun beschikking. Daarnaast biedt de wet instrumenten voor specifieke doelen. Met betrekking tot woningbouw zijn de volgende instrumenten van belang:

- **Omgevingsvisie.** Verplicht voor Rijk (Nationale Omgevingsvisie - NOVI), provincie en gemeente. Lange termijn, strategisch. Bindt alleen de desbetreffende overheid zelf. Nuttig als de omgevingsvisie aangeeft hoe de ambities geconcretiseerd zullen worden met behulp van de andere kerninstrumenten.
- In sommige omgevingsvisies heeft wonen een eigen hoofdstuk. Andere thema's worden daarin integraal opgenomen. Bijvoorbeeld bij de gemeenten Westland en Delft is dat het geval. In andere omgevingsvisies wordt woningbouw integraal opgenomen met andere opgaven, zoals in Zwolle en Nieuwegein.
- **Omgevingsverordening.** De provincie heeft een verplichte omgevingsverordening. Juridisch bindend. Kan instructieregels bevatten voor het omgevingsplan van de gemeenten, bijvoorbeeld voor locaties waar woningbouw mogelijk is. De omgevingsverordeningen zijn gereed voordat de Omgevingswet in werking treedt. Zij kunnen daarna uiteraard worden gewijzigd en aangevuld.
- **Omgevingsplan.** De gemeente heeft één verplicht omgevingsplan. Dat vervangt alle bestemmingsplannen plus de verordeningen voor de leefomgeving, bijvoorbeeld de kapverordening en woonbotenverordening. Het omgevingsplan is juridisch bindend en geeft functies, bijvoorbeeld wonen, aan locaties. Het omgevingsplan kan méér dan het bestemmingsplan op het punt van milieu (bijvoorbeeld geluidcircels van bedrijven) en met betrekking tot het opleggen van verplichtingen, zoals zonnepanelen op daken.
- Het wordt gemakkelijker om onbenutte bouw mogelijkheden of milieugebruiksruimte (bijvoorbeeld een bedrijfsterrein) te schrappen, bijvoorbeeld voor woningbouw.
- Met maatwerkregels, bijvoorbeeld voor geluidhinder, kan een gemeente woningbouw mogelijk maken op locaties waar dat in eerste instantie niet zou kunnen. Zij kan mogelijkheden voor vergunningsvrij bouwen afstemmen op het gebied. Ook kan het omgevingsplan globalere eisen stellen voor bouwlocaties, waardoor onderzoekslasten worden verminderd en het onderzoek minder tijdrovend is.
- De ruimere reikwijdte van het omgevingsplan betekent dat het plan zelf kan differentiëren naar doelgroepen huurders of sociale kopers. Er is dus geen aparte doelgroepenverordening meer nodig.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) regelt dat in een omgevingsplan regels mogen worden gesteld op grond waarvan woningen van bepaalde categorieën moeten worden gerealiseerd. Het gaat hierbij om dezelfde categorieën als die op dit moment kunnen worden aangewezen, dus sociale koop- en huurwoningen, geliberaliseerde huurwoningen voor middenhuur en woningen in particulier opdrachtgeverschap.
- Het omgevingsplan kent ruime waarborgen van participatie en rechtsbescherming.
- Gemeenten hoeven bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet te beschikken over een omgevingsplan conform de Omgevingswet. De huidige bestemmingsplannen krijgen de status van omgevingsplan: omgevingsplan-ex-lege. Bij grotere woningbouwplannen moet er een wijziging van het omgevingsplan worden gemaakt. Die wijziging moet dan wel voldoen aan de eisen van de Omgevingswet, ook als het een wijziging betreft van een omgevingsplan-ex-lege.
- De gemeenten moeten in 2030 een volledig omgevingsplan conform de Omgevingswet hebben.
- **Programma.** Het programma wordt steeds meer ontdekt als nuttig en soepel instrument. Het bevat concrete maatregelen en is een nadere uitwerking van beleid, zoals vooral vastgelegd in de omgevingsvisie. Het is een flexibel instrument, dat niet juridisch bindend is en waartegen geen rechtsbescherming openstaat. Er is wel sprake van participatie aan de voorkant. Ook is vaak een milieueffectrapportage vereist.
- **Projectbesluit.** Dit instrument staat ter beschikking van Rijk, provincie en waterschap. Het betreft besluitvorming over complexe projecten van algemeen belang. Het projectbesluit is juridisch bindend, staat open voor beroep en kent ruime participatieverplichtingen.
- Rijk en provincie kunnen ook grootschalige woningbouw met een projectbesluit realiseren. Zie onder kopje Sturing.



- **Omgevingsvergunning.** Een omgevingsvergunning zal voor woningbouw vrijwel altijd nodig zijn. Op grond van de wettelijke indieningsvereisten moet worden aangegeven wat de initiatiefnemer aan participatie van omwonenden gedaan heeft. Verder hangt het van het participatiebeleid van de gemeente af hoe zwaar de participatie meeweegt. De gemeenteraad kan voor vergunningaanvragen die afwijken van het omgevingsplan, participatie voor omwonenden verplicht stellen.
- Vaker dan nu geldt de reguliere procedure: 8 weken plus eventueel 6 weken verdaging.
- Tegen de vergunning staat beroep open.
- Het wordt onder de Omgevingswet gemakkelijker om (milieu)vergunningen na verloop van tijd weer in te trekken. Dit kan soms wellicht soelaas bieden voor woningbouw.



Sturing onder de Omgevingswet

Soms leeft het idee dat de Omgevingswet alles over de schutting heeft gegooid richting gemeenten. Dat is onjuist. Indien gewenst maakt de Omgevingswet directief optreden van Rijk of provincie mogelijk. De sturingsmogelijkheden van de Wet ruimtelijke ordening zijn volledig behouden.

- Het Rijk kan **beleidsmatig** lijnen uitzetten: de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Juridisch **bindend** kan het Rijk in de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) normen vaststellen, bijvoorbeeld omgevingswaarden (gecodificeerde beleidsdoelen) waaraan gemeenten moeten voldoen en instructieregels die provincies en gemeenten in acht moeten nemen bij het vaststellen van hun verordening of omgevingsplan. In individuele gevallen – een gemeente, een locatie, een project – kan het Rijk zelfs een instructiebesluit nemen.
- Provincies hebben dezelfde mogelijkheden richting gemeenten. Beleidsmatig in hun omgevingsvisie; juridisch bindend in hun omgevingsverordening of met een apart besluit.
- Instructieregels en instructiebesluiten van Rijk of provincie kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op taakstellingen en op bouwlocaties. De nadere invulling daarvan is dan aan de provincie of de gemeente.

- Rijk en provincie kunnen tot slot met een projectbesluit een grote woningbouwlocatie vaststellen en daarmee zélf het omgevingsplan wijzigen. Gelet op de bestuurlijke verhoudingen en de inhoudelijke complexiteit van zo'n project zal dit niet snel gebeuren.



Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is de digitale ondersteuning van de Omgevingswet. De centrale spil is het Omgevingsloket.

- Begin 2021 kwamen signalen, onder andere van de G6, de zes grote gemeenten van Nederland, dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) niet in staat zou zijn om grotere woningbouwplannen te verwerken als de Omgevingswet in januari 2022 van start zou gaan. Dit zou tot vertragingen kunnen leiden.
- Met de G6 en stedenbouwkundige bureaus is vervolgens in 2021 hard gewerkt om de gesignaleerde knelpunten het hoofd te bieden. Ook dit jaar wordt dat werk voortgezet, om te voorkomen dat de invoering van de Omgevingswet zou leiden tot vertragingen in de woningbouw.
- Kort na het aantreden van het nieuwe kabinet in januari 2022 is besloten de toen nog beoogde datum van inwerkingtreding van 1 juli 2022 te laten varen. Eind februari 2022 heeft minister De Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) het ontwerp-Koninklijk Besluit (KB) met de nieuwe inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet, 1 januari 2023, aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.
- Tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM) zijn erop gericht om de inwerkingtreding mogelijk te maken. Deze maatregelen bieden overheden en uitvoeringsorganisaties naast de zogenaamde 'hoofdroute' zo nodig tijdelijk een alternatieve route. Deze route kunnen ze nemen wanneer voor de desbetreffende overheid het realiseren van een mijlpaal onder druk komt te staan of een systeem nog niet beschikbaar is. De TAM zullen een half jaar voor inwerkingtreding gereed zijn om mee te oefenen.
- Op 26 januari 2023 is het Koninklijk Besluit dat de datum van de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 regelt, door minister De Jonge bij beide Kamers in procedure gebracht.



De bruidsschat

Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Dit heet ook wel de 'bruidsschat'.

- De algemene milieuregels die gemeenten moeten handhaven, worden nu grotendeels bepaald op rijksniveau. Dit gaat veranderen. Met de Omgevingswet gaan de rijksregels voor lokale milieuhinder plaatsmaken voor een afweging op lokaal niveau. Deze regels moeten hun plek vinden in het omgevingsplan.
- Omdat gemeenten na de inwerkingtreding van de Omgevingswet uiterlijk tot 2030 de tijd hebben om hun omgevingsplan vast te stellen, dreigt een jarenlang juridisch vacuüm: niet meer bij Rijk, nog niet bij gemeente. De bruidsschat moet dat voorkomen.
- De bruidsschat heeft betrekking op bijvoorbeeld regels over geluid, geur, trillingen, bodem, bepaalde lozingen en regels voor het aansluiten van gebouwen op nutsvoorzieningen. Voor sommige bedrijfstakken blijven er geen specifieke landelijke milieuregels over, bijvoorbeeld horeca, dagrecreatie en supermarkten.
- Een voorbeeld ter illustratie: een mestvergister en een crematorium worden aangemerkt als 'zware' milieubelastende activiteiten en blijven op rijksniveau geregeld, in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Maar de toegelaten geur en het geluid van die activiteiten kunnen straks in het omgevingsplan beter worden afgestemd op de omgeving.
- De bruidsschat maakt vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch onderdeel uit van het omgevingsplan-ex-lege. De gemeente kan vervolgens bepalen welke (voormalige) rijksregels zij onverkort wil overnemen, welke kunnen vervallen en welke zij wil aanpassen aan de lokale omstandigheden. Voor deze keuzes heeft zij dus de tijd tot 2030.
- De beleidsvrijheid van de gemeente bij het maken van haar keuzes, is niet onbeperkt. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan bijvoorbeeld instructieregels, waaraan de gemeente zich moet houden. Bijvoorbeeld: het omgevingsplan moet erin voorzien dat de geur van een activiteit op geurgevoelige gebouwen (onder andere woningen) aanvaardbaar is.

- Ook enkele regels voor het bouwen vallen onder de bruidsschat, zoals het vergunningsvrij bouwen van mantelzorgwoningen. Dit is nu nog centraal geregeld. Straks mogen gemeenten zelf bepalen in hoeverre zij voor mantelzorgwoningen een vergunning nodig vinden. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat ook dit onderwerp geborgd zal worden met een instructieregel.
- Ook de waterschappen krijgen een bruidsschat. Die is voor woningbouw minder relevant.



De Crisis- en herstelwet

Met de Crisis- en herstelwet (Chw) kunnen overheden nu al experimenteren met de kansen van de Omgevingswet. Veel wat straks mogelijk is met de Omgevingswet, kan namelijk nu al met de Chw.

- De Chw is in 2019 aangepast, waardoor deze wet ook kan worden ingezet voor grote maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouw.

Twee voorbeelden:

- Amsterdam Haven-Stad, 40.000-70.000 woningen. Verbrede reikwijdte van het bestemmingsplan maakt organische groei mogelijk: flexibel meebewegen met de veranderingen in de loop der tijd. Monitoring borgt de kwaliteit van de leefomgeving.
- De gemeente Boekel wijkt af van het Bouwbesluit om de bouw van ecologische woningen mogelijk te maken. En vergunningsvrije miniwindturbines maken een ecodorp als burgerinitiatief mogelijk.
- De Chw gaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin op en eindigt als zelfstandige wet. De mogelijkheid om te experimenteren met regelgeving blijft behouden. Maar dit is in de Omgevingswet wel wat anders ingekaderd.



Aanvullingsspoor grondeigendom

Met het aanvullingsspoor grondeigendom worden regels voor grondbeleid opgenomen in de Omgevingswet.

Vijf instrumenten zijn vernieuwd:

- **Kavelruil.** Nu is dit geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Straks met de Omgevingswet is kavelruil ook mogelijk in stedelijk gebied. Vrijwillig.
- **Landinrichting.** Is nu geregeld in de Wilg, straks in de Omgevingswet. Afdwingbaar.
- **Kostenverhaal.** Nu worden in de Wet ruimtelijke ordening de kosten van werkzaamheden en maatregelen verhaald op initiatiefnemers. Straks blijft dit zo in de Omgevingswet, maar de regeling is óók inzetbaar bij organische gebiedsontwikkeling.
- **Onteigening.** Nu loopt onteigening via de rechtbank, met de mogelijkheid om in cassatie te gaan bij de Hoge Raad. Straks met de Omgevingswet: de mogelijkheid om in cassatie te gaan verval. Onteigening loopt via de rechtbank. Beroep is mogelijk bij de Raad van State. (Onteigening voor buitengewone omstandigheden blijft geregeld via de Onteigeningswet.)
- **Voorkeursrecht.** Nu vastgelegd in de Wet voorkeursrecht gemeenten. Straks in de Omgevingswet: gemeente, provincie en Rijk kunnen voorkeursrecht vestigen.

Nadere informatie

Meer informatie over de wet- en regelgeving en over onderwerpen als bouw, geluid, natuur vindt u op [de website van het Informatiepunt Leefomgeving \(IPLO\)](#). Heeft u een vraag over de Omgevingswet? Neem dan contact op via het [contactformulier](#).

U kunt ook de website van [het programma Aan de slag met de Omgevingswet](#) bezoeken. U vindt daar veel inspirerende praktijkvoorbeelden, interviews, hulpmiddelen, video's en informatiemateriaal die helpen bij de implementatie van de wet in de praktijk.



Informatiepunt Leefomgeving (IPLO)



Aan de slag met de Omgevingswet

*Dit is een uitgave van het programma
Aan de slag met de Omgevingswet
www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl*

Maart 2022

Foto's:

- p. 1: Rijksoverheid/John van Helvert*
- p. 2: iStock/Photonaj*
- p. 3: Flickr/Nanda Sluijsmans*
- p. 4: David Rozing*
- p. 5: Henk Monster*

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.