



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 20951
2500 EZ 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8604	uw kenmerk IEN/BSK-2013/29119	bijlage(n) 2
betreft Reactie VNG op de Omgevingswet	ons kenmerk FLO/U201300478	Datum 02 mei 2013

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Op 1 maart 2013 heeft u het wetsvoorstel Omgevingswet ter consultatie aan de bestuurlijke koepels gestuurd. In deze brief geven wij de VNG-reactie op de toetsversie van het wetsvoorstel, d.d. 28 februari 2013. Wij kunnen in deze fase nog geen volledig afgewogen oordeel over het wetsvoorstel geven, omdat de resultaten van diverse essentiële onderzoeken nog niet beschikbaar zijn, bijvoorbeeld de administratieve en bestuurlijke lastentoets, de bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets en de toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Ook is de door u gegeven reactietermijn erg kort gezien de reikwijdte van de wet en de potentiële impact voor de gemeentelijke praktijk. Daarom geven wij in deze brief alleen een reactie op wat er nu ligt.

Noodzaak tot verbetering omgevingsrecht

Gemeenten ervaren het huidige omgevingsrecht als complex, verkokerd en onduidelijk, en lopen in hun dagelijkse praktijk regelmatig tegen knelpunten in het omgevingsrecht aan. Wij zijn daarom positief over uw ambitie om de besluitvorming in het omgevingsrecht te verbeteren en te versnellen. Het voorliggende wetsvoorstel Omgevingswet lijkt een stap in de goede richting. Wij hebben echter wel een aantal kanttekeningen bij dit wetsvoorstel.

Opbouw van deze brief

In paragraaf 1 benoemen wij onze belangrijkste conclusies bij het wetsvoorstel. In paragraaf 2 geven wij enkele aandachtspunten bij het proces en de aard van het wetsvoorstel. In de daaropvolgende paragrafen 3 tot en met 6 gaan wij in op overgangsbepalingen, gevolgen voor gemeentelijke organisatie, digitalisering en bestuurlijke lasten. In paragraaf 7 gaan wij dieper in op de bovenstaande conclusies bij het wetsvoorstel en de eerder door ons onderzochte gemeentelijke knelpunten in het Omgevingsrecht. Tot slot hebben wij een aantal opmerkingen bij specifieke artikelen uit het wetsvoorstel en hebben wij van onze leden brieven over het wetsvoorstel ontvangen. De artikelsgewijze opmerkingen zijn opgenomen in de bijlage 1. De brieven van gemeenten hebben wij opgenomen in bijlage 2.

1. Belangrijkste conclusies

Voor gemeenten zijn de belangrijkste conclusies na het lezen van het wetsvoorstel:

- a) Gemeenten hebben behoefte aan meer bestuurlijke afwegingsruimte, omdat in de huidige wetgeving de sectorale regels en normen knelpunten opleveren. Hoewel het wetsvoorstel een kader voor bestuurlijke afwegingsruimte biedt, moet dit kader nog helemaal worden ingevuld. Het Rijk heeft gezegd dat zij deze ambitie deelt, maar wij zien dit nog onvoldoende terug in het wetsvoorstel, terwijl de afwegingsruimte daar wel in geborgd moet worden;
- b) In het huidige omgevingsrecht is vaak onduidelijk welke overheidslaag waarvoor verantwoordelijk is. Met de Omgevingswet moet dit verduidelijkt worden. Het subsidiariteitsbeginsel is in het wetsvoorstel nog onvoldoende terug te vinden in de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen decentrale overheden. Het schrappen van de reactieve aanwijzing is een positieve ontwikkeling die goed past in het nieuwe stelsel.
- c) Gemeenten willen meer flexibiliteit bij gemeentelijke planvorming. De introductie van het omgevingsplan in het wetsvoorstel is een goede eerste aanzet. Voor de gemeentelijke praktijk zijn echter nog niet alle punten werkbaar en moeten nog veel zaken verduidelijkt worden. Wij benadrukken dat eerst de meerwaarde moet worden bewezen van één omgevingsplan, voor het hele gemeentelijke grondgebied in plaats van meerdere plannen, voordat dit de norm wordt.
- d) Doorlooptijden en procedures moeten daadwerkelijk korter en flexibeler. Wij zien hiervoor in het wetsvoorstel een goede eerste aanzet. Echter; pas als de AMvB's beschikbaar zijn, wordt duidelijk of onze wensen zijn ingewilligd.
- e) Wij hebben geen inzicht in de gemeentelijke bestuurlijke lasten van het wetsvoorstel, omdat het bestuurlijk lastenonderzoek pas gereed is wanneer u het wetsvoorstel voorlegt aan de Raad van State. Overigens geeft dat bestuurlijk lastenonderzoek nog geen volledig financieel beeld, omdat ook de onderliggende AMvB's met de bijbehorende lastenonderzoeken nog niet gereed zijn.

2. Proces en aard van het wetsvoorstel

U heeft de afgelopen twee jaar veel inspanning geleverd om een goede Omgevingswet te ontwerpen. Een belangrijke stap in het proces was de kabinetsvisie stelselherziening omgevingsrecht van 9 maart 2012. Onze indruk was dat de lijn uit deze kabinetsvisie onvoldoende oog had voor de aanpak van gemeentelijke problemen in het omgevingsrecht. Zo bood de voorgestelde lijn geen oplossing voor bevoegdheidendiscussies tussen overheden en te weinig flexibiliteit voor gemeenten. Dit hebben wij verwoord in onze reactie van 12 april 2012 op de kabinetsvisie. Wij vinden dat de stelselherziening een oplossing moet bieden voor de bestaande problemen met het omgevingsrecht in de praktijk. Om die problemen scherp op het netvlies te krijgen hebben wij gemeentelijke bijeenkomsten georganiseerd en een knelpuntenonderzoek laten uitvoeren. De bestuurlijk begeleider van dit onderzoek, de heer Noordanus, heeft het onderzoeksrapport met zijn bestuurlijk memorandum eind november 2012 aan u aangeboden. Dit leidde tot de afspraken die wij in februari 2013 met u gemaakt hebben over enkele hoofdlijnen van de Omgevingswet. Wij zien deze afspraken grotendeels terug in de voorliggende toetsversie van het wetsvoorstel.

Of de Omgevingswet daadwerkelijk de beoogde en beloofde verbetering voor de gemeentelijke praktijk oplevert, kan pas goed worden beoordeeld na uitwerking van de Omgevingswet in onderliggende regelgeving. Wij constateren dat het wetsvoorstel zeer ruime kaders stelt en een eerste stap is in een proces waarbij veel zaken later worden uitgewerkt in onderliggende regelgeving. Zo verschuiven in het stelsel van de Omgevingswet de toetsingskaders en de concrete normstelling zoveel mogelijk naar AMvB-niveau. De onderliggende regelgeving vergt vanwege haar complexe aard veel inhoudelijke deskundigheid. Wij pleiten er daarom voor om bij de voorbereiding zoveel mogelijk gebruik te maken van de in het land aanwezige gemeentelijke expertise. Dit sluit naadloos aan op

onze afspraak met u om te kijken wat urgente knelpunten voor de uitvoeringspraktijk zijn, welke snel en vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen worden opgelost. Wij vinden dat de opstelling van AMvB's met milieukwaliteitsnormen en de bijbehorende onderzoeksplichten prioriteit heeft en dat ze zoveel mogelijk gelijktijdig met de Omgevingswet in werking moeten treden.

3. Overgangsbepalingen

In het wetsvoorstel zijn nog geen overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen. Het is voor ons daarom in dit stadium niet mogelijk om daar inhoudelijk op te reageren. Wel willen wij van de gelegenheid gebruik maken om alvast enkele aandachtspunten voor het overgangsrecht mee te geven.

Wij vinden het belangrijk dat de transitie van bestemmingsplan naar omgevingsplan verloopt via een dynamisch ingroeimodel. Zoals wij met u hebben afgesproken worden bestemmingsplannen en beheersverordeningen via overgangsrecht onderdeel van omgevingsplannen. Bij het opstellen van nieuwe omgevingsplannen kan gebruik worden gemaakt van de extra mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, maar dit hoeft niet. Het opstellen van nieuwe omgevingsplannen verloopt via dezelfde systematiek zoals die nu vastligt in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening.

Verder heeft u toegezegd dat in de invoeringswetgeving wordt bepaald wanneer en onder welke voorwaarden het eindbeeld tot stand moet zijn gebracht. Daarbij wordt er naar gestreefd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk en gemeenten zo min mogelijk te belasten met nieuwe verplichtingen. Voor de overgang van de huidige bestemmingsplannen naar de omgevingsplannen moet het overgangsrecht duidelijkheid bieden over de reikwijdte van een omgevingsplan in verhouding tot latere wijzigingen van het plan. Wij gaan ervan uit dat de mogelijkheid van meerdere omgevingsplannen voor één gemeente (zoals bepaald in artikel 4.1 lid 3 van het wetsvoorstel) in stand blijft tot dat uit evaluatie van de pilots blijkt dat gemeenten daar naar onze mening aan toe zijn. Wij verzoeken u dit expliciet te vermelden in de Memorie van Toelichting (MvT). Ook verzoeken wij u om in de Omgevingswet een evaluatiebepaling op te nemen, zodat voor de overgang van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen en de andere aspecten uit de wet systematisch bekeken wordt of tussentijds bijstelling nodig is.

Ook moet de rol van de provinciale omgevingsverordening ten opzichte van het omgevingsplan in de overgangperiode verduidelijkt worden. Daarbij geven we u in overweging om, vooruitlopend daarop, de bevoegdheid van provincies tot het opstellen van instructieregels en het geven van instructies expliciet te beperken tot locatieontwikkelingsregels overeenkomstig blz. 61 van de MvT. Dit kan gemeenten stimuleren om bepalingen uit hun autonome verordeningen op te nemen in het omgevingsplan.

4. Gevolgen voor gemeentelijke organisatie

De afgelopen jaren hebben gemeenten meegewerkt aan de implementatie van de recente wijzigingen van de Wro, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Crisis- en herstelwet (Chw), de Waterwet en aan de totstandkoming van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). De invoering van de Wabo en de Wro heeft ons geleerd dat omvangrijke wetswijzigingen, en de daarmee gepaard gaande digitaliseringsoperaties, leiden tot een grote financiële en personele belasting voor gemeenten. Zoals we in het begin van deze brief hebben vermeld, zijn in deze versie van het wetsvoorstel de resultaten van diverse noodzakelijke onderzoeken en toetsen nog niet meegenomen, waardoor inzicht in de financiële en personele gevolgen van de Omgevingswet voor gemeenten ontbreekt. Inzicht in deze aspecten is noodzakelijk voordat wij een definitief oordeel over de wet en de

gevolgen daarvan voor de gemeentelijke organisatie kunnen geven.

Uit de MvT blijkt dat de Omgevingswet een nieuwe impuls moet vormen voor verdere professionalisering en stroomlijning van de uitvoering van de vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken. Wij constateren dat u streeft naar een aanzienlijke uitbreiding van het basistakenpakket van de RUD's. Een dergelijke verplichtende uitbreiding is om meerdere redenen niet acceptabel en betekent dat wij nieuwe onderhandelingen over de financiële aspecten zullen starten. Inhoudelijk vinden wij dat de RUD's, die vanaf dit jaar functioneren, de kans moeten krijgen zich te ontwikkelen tot de organisaties waarvoor zij zijn opgezet. Het belasten van RUD's met nieuwe taken verstoort dat proces. Gemeenten investeren de komende tijd in de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van taken die bij gemeenten achterblijven. Op korte termijn veel extra taken onderbrengen bij RUD's leidt tot desinvesteringen. Ook zullen sommige gemeenten zich gedwongen zien om beleidstaken bij RUD's onder te brengen. Dit vinden wij onaanvaardbaar.

In het wetsvoorstel worden de leges voor milieuactiviteiten opnieuw geïntroduceerd. Hierdoor wordt het financieringssysteem van de omgevingsvergunning eenduidig. In essentie komt het streven naar een eenduidig financieringssysteem voor het verlenen van een omgevingsvergunning tegemoet aan de wens van de gemeenten. Wij zien de herziening van het omgevingsrecht dan ook als het moment waarop fundamenteel naar dit vraagstuk moet worden gekeken en vinden dat het legesvraagstuk in de komende periode verder moet worden onderzocht. Daarbij dient ook gekeken te worden naar de gevolgen van de verschuiving van de vergunningsplicht naar algemene regels met een meldingsplicht voor een toenemend aantal bouw- en milieuactiviteiten. In combinatie met de pregnante wens van het Rijk tot intensivering van toezicht en handhaving door gemeenten leidt dit tot een scheefgroei in de bekostiging van het toezicht op die activiteiten. Dit alles moet worden meegenomen in het bestuurlijke lastenonderzoek.

Naast gevolgen voor de financiële en personele capaciteit heeft de Omgevingswet ook gevolgen voor de bestuurscultuur van gemeenten. Meer bestuurlijke afwegingsruimte betekent ook meer 'afwegingsverantwoordelijkheid'. Gemeenten zullen beleidskeuzes meer moeten onderbouwen en moeten motiveren hoe wordt voldaan aan de wettelijke normen. Daarvoor moet worden geïnvesteerd in kennis en kunde van het gemeentelijk ambtelijk apparaat. Wij zijn van mening dat het Rijk dient te investeren in de ondersteuning van gemeenten op dit gebied.

5. Digitalisering

Het wetsvoorstel gaat uit van de ambitie om minimaal het huidige niveau van de digitale informatievoorzieningen te handhaven en op termijn gericht te kijken naar verbeteringen van het Omgevingsloket Online (OLO), RO-online en Inspectieview Milieu. Eerdere ervaringen met bijvoorbeeld het OLO laten zien dat een doelmatig, gebruiksvriendelijk en goed werkend digitaal informatiebeheersysteem voor burgers, bedrijven en overheden noodzakelijk is voor de uitvoering van de Omgevingswet. Wij vinden dat een digitaal informatiebeheersysteem een onlosmakelijk onderdeel vormt van het nieuwe stelsel en dat het Rijk als stelselverantwoordelijke daarom ook verantwoordelijk is en blijft voor het ontwerpen, (door)ontwikkelen en het beheer daarvan. Wij gaan ervan uit dat deze verantwoordelijkheid zijn weerslag in de wetgeving vindt.

Om vergunningaanvragen, meldingen en bestemmingsplannen digitaal te ontvangen, opslaan en beschikbaar te maken hebben gemeenten afgelopen jaren flink geïnvesteerd in digitale voorzieningen en werkprocessen. Dit is mede op aandringen van het bedrijfsleven gebeurd. Het bedrijfsleven heeft daarbij toegezegd om twee jaar na invoering van de Wabo alle aanvragen digitaal in te dienen, maar

heeft deze belofte niet waargemaakt. Dit is een gemiste kans omdat dit gemeenten dwingt om zowel digitale als papieren voorzieningen en werkprocessen naast elkaar in stand te houden. Dit heeft uiteraard financiële consequenties voor gemeenten. De invoering van de Omgevingswet kan bij uitstek het moment zijn om voor het bedrijfsleven volledig over te schakelen op digitaal indienen van vergunningaanvragen en meldingen.

6. Bestuurlijke lasten

Het is voor ons, op basis van de beschikbare gegevens nu niet mogelijk inzicht te krijgen in wat de baten en lasten van het wetsvoorstel voor gemeenten zullen zijn, omdat het bestuurlijk lasten onderzoek pas klaar is wanneer u het wetsvoorstel ter advisering voorlegt aan de Raad van State. Overigens geeft dit onderzoek nog niet het volledige financiële beeld, omdat de AMvB's, waar ook bestuurlijke lasten en baten uit voortvloeien, nog niet gereed zijn.

Uiteraard zullen wij kritisch zijn op de berekende lasten en baten die de invoering van de wet voor gemeenten met zich meebrengt. Zo is bijvoorbeeld voor de bestuursrechtelijke handhaving onduidelijk of de in het wetsvoorstel genoemde verdeling van bevoegdheden een verschuiving in de bevoegdheden richting gemeenten oplevert en wat de gevolgen daarvan zijn voor de bestuurlijke lasten. Daarom behouden wij ons het recht voor om na het gereed komen van het bestuurlijk lastenonderzoek en indien de uitkomsten daar aanleiding toe geven, hierop een reactie te geven.

Ons definitieve standpunt bepalen wij na afronding van het totale lastenonderzoek, dus inclusief het bestuurlijk lastenonderzoek voor de AMvB's en de Invoeringswet. Daarbij nemen wij mee dat eerder (oktober 2012) met u afspraken zijn gemaakt over de bestuurlijke lasten van de Wro, de AMvB ruimte en gerelateerde regelgeving. Hierbij is afgesproken om de kosten van de AMvB Ruimte op dat moment niet te verrekenen, maar dit te doen na een evaluatie over de gehele invoering van de Wro na 4 jaar. Hieraan hechten wij nog steeds. Vanwege de inhoudelijke relatie met de Omgevingswet, vragen wij u deze afspraak te koppelen aan het bestuurlijke lastenonderzoek van de Omgevingswet.

7. Knelpunten

Naast deze algemene aspecten hebben wij opmerkingen over een aantal meer inhoudelijke zaken. Zoals wij eerder in deze brief hebben gezegd, vinden wij het belangrijk dat de grootste gemeentelijke knelpunten in het omgevingsrecht worden opgelost. Die knelpunten zijn:

1. Gebrek aan bestuurlijke afwegingsruimte;
2. Buitenproportionele Rijks- en provinciale bemoeienis met gemeentelijk beleid;
3. Gebrek aan flexibiliteit in plannen;
4. Problemen op het gebied van onderzoeksverplichtingen;
5. Het aantal en de doorlooptijd van procedures;
6. Financiële uitvoerbaarheid;
7. Keurslijf van de tienjarentermijn voor herziening bestemmingsplan;
8. Natura-2000 problematiek in relatie tot ruimtelijke plannen;
9. Regeling voor stedelijk beheer (zie toelichting bij knelpunt 7).

In deze paragraaf kijken we in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan het oplossen van deze knelpunten.

7.1 Gebrek aan bestuurlijke afwegingsruimte

Een belangrijk knelpunt voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is het gebrek aan bestuurlijke afwegingsruimte in de driehoek ruimtelijke ordening (inclusief mobiliteit), milieu en natuur. Gemeenten moeten verschillende harde, wettelijke sectorale normen toepassen in complexe situaties met uiteenlopende wensen en belangen. Deze normen zijn opgesteld ter bescherming van bijvoorbeeld natuur- en milieuwaarden, monumenten en archeologie, maar worden soms als knelpunt ervaren bij het maken van integrale afwegingen voor concrete situaties en gebieden. Afwijking van deze normen is onder de huidige wetgeving erg omslachtig en kostbaar en in veel gevallen is afwijken in zijn geheel niet mogelijk. Zo wordt de aanpak uit de Interimwet Stad- en milieubenadering vanwege zijn complexiteit weinig gebruikt en kunnen gemeenten geen aanvullende energieprestatie-eisen stellen door bepalingen in de Woningwet en het Bouwbesluit, tenzij het project hiervoor is aangedragen via de Chw.

Hoewel het wetsvoorstel een kader voor de bestuurlijke afwegingsruimte biedt, moet dit nog helemaal worden ingevuld. Concrete normen oftewel omgevingswaarden worden verschoven naar het niveau van AMvB's en (instructieregels in) provinciale omgevingsverordeningen. Dit betekent dat het voor gemeenten nu niet mogelijk is om te beoordelen of er daadwerkelijk meer afwegingsruimte voor gemeenten ontstaat en daarmee aan bovengenoemd knelpunt wordt tegemoetgekomen. Waarborgen daarvoor biedt het wetsvoorstel niet. Bovendien is er veel ruimte voor Rijk en provincies om de afwegingsruimte in een later stadium weer in te perken. Dit was een reden om in februari 2013 met u af te spreken dat op AMvB-niveau zoveel mogelijk per gewenste milieukwaliteit een basisbeschermingsnorm wordt gegeven met daarbij een bandbreedte waarbinnen afwijkingsmogelijkheden voor gemeenten zullen bestaan. Verder vinden we het voorgestelde systeem van omgevingswaarden onduidelijk; we constateren dat niet duidelijk is wat omgevingswaarden zijn en of alle overheden omgevingswaarden kunnen vaststellen. Dit baart ons zorgen, te meer omdat het wetsvoorstel de indruk wekt dat gemeenten uiteindelijk allerlei gegevens moeten bijhouden voor de monitoring van de omgevingswaarden.

Ook is onduidelijk wat de gevolgen zijn van de in de MvT genoemde intrekking van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv). Gemeenten zijn bezorgd dat afschaffing van dit toetsingskader voor geuremissie van veehouderijen leidt tot dezelfde onduidelijke situatie als voor 2007, extra lastendruk voor gemeenten en negatieve effecten op lokale discussies over gezondheidsrisico's rond veehouderijen. Wij stellen daarom voor het toetsingskader op te nemen in het Activiteitenbesluit of vergelijkbare AMvB, inclusief de huidige mogelijkheid om binnen een bandbreedte gemotiveerd af te wijken van de norm. Expliciet noemen wij hier ook waterveiligheid onder het Deltaprogramma, zoals dat op dit moment in de Waterwet is geborgd, dat van essentieel belang is voor de fysieke leefomgeving in Nederland als deltaland. In deze versie van de Omgevingswet zijn deze delen van de Waterwet uitgezonderd. Voor dit moment is dat logisch, omdat het instrument programma's onder het Deltaprogramma nog haar definitieve vorm moet krijgen en omdat onder het deltaprogramma aan een nieuw normenstelsel wordt gewerkt. Zodra de programma's en normen verder vorm krijgen, zou het thema waterveiligheid zo veel mogelijk een plaats moeten krijgen in de Omgevingswet.

Omdat al deze zaken uitgewerkt moeten worden in de onderliggende regelgeving noemen wij hier nogmaals ons uitdrukkelijke verzoek om ook bij het opstellen daarvan betrokken te blijven. Tot slot dringen wij erop aan dat in de wet wordt opgenomen dat voor de AMvB's de voorhangprocedure moet worden gevolgd en deze procedure voor de VNG open komt te staan.

De verbreding van de reikwijdte in de Omgevingswet naar de fysieke leefomgeving in combinatie met

het decentralisatiebeginsel maakt in beginsel meer afwegingsruimte voor het lokale niveau mogelijk dan het geval is bij de huidige sectorale wetten. Hierdoor zou bijvoorbeeld op lokaal niveau in omgevingsplannen de verbinding kunnen worden gelegd tussen ruimte, milieu, natuur, mobiliteit en andere beleidsterreinen zoals gezondheidszorg en brandveiligheid, om tot optimale verdeling van gebruiksruimte te komen. Een belangrijke vraag daarbij blijft of en in hoeverre, gelet op de Europese regelgeving, er daadwerkelijk meer afwegingsruimte voor gemeenten kan worden gecreëerd. Het wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid van bestuurlijke afwegingsruimte bij de inzet van het voorgestelde instrumentarium. Wij constateren echter dat de ambitie uit de kabinetsvisie om gemeente de mogelijkheid te geven om een integrale afweging te maken tussen harde wettelijke, sectorale normen sterk afhankelijk zal zijn van de inhoud van de op te stellen AMvB's.

7.2 Buitenproportionele Rijks- en provinciale ruimtelijke bemoeienis met gemeentelijk

In het huidige omgevingsrecht is vaak onduidelijkheid over welke overheidslaag waarvoor verantwoordelijk is. Dit leidt tot verschillen van inzicht in de verantwoordelijkheden en taken die de verschillende overheden hebben. Zo kunnen provincies ingrijpen in gemeentelijke aangelegenheden door zaken die bij gemeenten thuishoren als provinciaal belang te benoemen. Soms zijn deze ingrepen buitenproportioneel, bijvoorbeeld het provinciale belang van de hoogte van antennes in stedelijk gebied. Dit leidt tot discussie tussen overheidslagen en is niet uit te leggen aan burgers. Dit knelpunt komt voort uit de huidige bevoegdheidsverdeling in het omgevingsrecht en de wijze waarop deze bevoegdheden worden ingezet door Rijk en provincie.

In het wetsvoorstel wordt geprobeerd meer ordening aan te brengen in de verantwoordelijkheden van de overheidslagen door uit te gaan van het decentralisatiebeginsel en het subsidiariteitsbeginsel. In het wetsvoorstel zijn criteria opgenomen wanneer Rijk of provincie verantwoordelijk zijn. Het Rijk is bevoegd als het gaat om zaken "met het oog op een regio-overstijgend belang" of "als uitoefening op nationaal niveau aangewezen is in verband met een doelmatige en doeltreffende overheidszorg voor de fysieke leefomgeving of de uitvoering van een internationaalrechtelijk verplichting". Voor provincies gelden vergelijkbare criteria, zij zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk als het gaat om zaken met een gemeenteoverstijgend belang of regio-overstijgend belang of zaken die als provinciale taak zijn aangewezen. Deze opzet betekent dat Rijk en provincies moeten aantonen waarom zij voor die zaken ingrijpen in de gemeentelijke bevoegdheid. Dit is op zich een goede zaak.

Echter, wij vinden het criterium "als uitoefening op provinciaal/nationaal niveau is aangewezen in verband met een doelmatige en doeltreffende overheidszorg voor de fysieke leefomgeving" te ruim geformuleerd. Het biedt een flinke verruiming in vergelijking met de huidige wettelijke kaders en is strijdig met de MvT op dat punt. De MvT noemt bijvoorbeeld het opstellen van kaders voor de woningbouwprogrammering door provincies. Wij vinden dat, gelet op de huidige jurisprudentie, expliciet een verzwaring van de motiveringsplicht moet worden opgenomen. Die zinsnede uit artikel 2.3 zou daarom moeten worden aangevuld met "met het oog op het kennelijk gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang."

De begrippen gemeenteoverstijgend en regio-overstijgend worden niet nader omschreven. Dit biedt een ruime algemene bevoegdheid voor het Rijk en de provincies tot bijvoorbeeld het opstellen van algemene regels en het nemen van projectbesluiten als zij vinden dat sprake is van gemeenteoverstijgende of regio-overstijgende belangen. Deze aanpak gaat eraan voorbij dat gemeenteoverstijgende belangen ook kunnen worden opgepakt in intergemeentelijk verband. Er is onvoldoende aandacht voor de mogelijkheid voor gemeenten om op regionaal niveau tot gezamenlijke visie- en planvorming te komen. Zeker bij opschaling van provincies tot landsdelen ligt het voor de

hand dat gemeenten tot deze regionale, gebiedsgerichte samenwerking komen. In die gevallen moet de rol van de provincie worden beperkt tot bovenregionale zaken, of voor situaties waarin gemeenten samen niet tot overeenstemming kunnen komen. Zo is nu bijvoorbeeld in de Planwet verkeer en vervoer geregeld dat een provincie voor een stadsregio alléén zaken mag regelen wanneer sprake is van 'bovenregionale samenhang'.

Kijkend naar het instrumentarium zijn wij verheugd dat de reactieve aanwijzing daar geen deel meer van uitmaakt en dat wordt uitgegaan van het generieke toezichtsinstrumentarium uit de Provinciewet en Gemeentewet. Dit stelsel voor interbestuurlijk toezicht gaat uit van een complementaire benadering en leidt tot betere motivatie van het provinciaal belang en afwegingsruimte voor gemeenten. Toevoeging van de reactieve aanwijzing zou het evenwicht in het provinciale instrumentarium ondermijnen, doordat voor provincies dan elke prikkel ontbreekt om in het voortraject met andere overheden het provinciale belang te definiëren. Bovendien druist een dergelijke vorm van specifiek toezicht in tegen de uitgangspunten van de nieuwe Wet revitalisering generiek toezicht.

Wel zijn wij van oordeel dat enkele instrumenten uit het wetsvoorstel onvoldoende rekening houden met de eerdergenoemde beginselen van subsidiariteit en decentralisatie. Zo krijgen het Rijk en de provincies met het voorbereidingsbesluit in de artikelen 4.9 en 4.10 een instrument waarmee zij de voorbereiding van een omgevingsplan kunnen bevriezen. Deze mogelijkheid lijkt veel verder te gaan dan de huidige mogelijkheid in de Wro. Ook de instructie biedt Rijk en provincies een bevoegdheid die bijzonder ver ingrijpt in de gemeentelijke beleidsvrijheid. Met dit instrument, dat de proactieve aanwijzing uit Wro vervangt, kunnen Rijk en provincies namelijk direct bepalen hoe een gemeente een taak of bevoegdheid op basis van de Omgevingswet moet uitvoeren en feitelijk realiseren. Als gemeenten hun huidige autonome taken uit bijvoorbeeld de APV onder brengen in een Omgevingsplan, dan zullen deze onder de (ongewenste) interventiemogelijkheden van Rijk en provincie komen te vallen. Wij vinden dat provincies zoveel mogelijk gebruik moeten maken van het generieke toezichtsinstrumentarium uit de Provinciewet en Gemeentewet, voordat een instructie in beeld komt.

Het instrument projectbesluit is bedoeld voor grote, ingrijpende projecten van Rijk en provincies. Gelet op de grote gevolgen van dergelijke projecten voor het gemeentelijk grondgebied zou aan die besluitvorming in beginsel altijd een verkenning en voorkeursbesluit vooraf moeten gaan. Alleen in uitzonderlijke gevallen, bij eenvoudige projecten, kan daar in overleg van worden afgeweken. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid om wel of geen voorkeursbeslissing vast te stellen volledig over aan het desbetreffende bestuursorgaan, uitgezonderd besluiten over hoofdinfrastructuur. Naar onze mening is er een zware motiveringsplicht voor Rijk en de provincies nodig om bij ingrijpende besluiten over bijvoorbeeld afvalverbrandingsovens, schaliegas, vliegvelden en dijk aanleg af te zien van een voorkeursbeslissing. Voor het Rijk is strikt omschreven wanneer zij gebruik kan maken van een projectbesluit. Voor provincies is gekozen voor een niet-limitatieve opsomming. Wij geven u in overweging om, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel, vast te leggen dat provincies het projectbesluit alleen kunnen gebruiken in een strikt beschreven aantal gevallen. Verder is het niet wenselijk dat waterschappen met een projectbesluit kunnen afwijken van het omgevingsplan. Daardoor bestaat het risico dat de integrale belangenafweging in het omgevingsplan te gemakkelijk door sectorale besluitvorming wordt doorkruist. Ook wordt een waterschap dan direct bevoegd gezag voor alle onderliggende uitvoeringsbesluiten.

Om een goede samenwerking tussen de overheidslagen te versterken zouden de voorbereidingsprocedures voor de bovengemeentelijke instrumenten (zoals omgevingsvisie, omgevingsverordening en projectbesluit) een meer complementair karakter (Elverding-aanpak)

moeten krijgen. Het Rijk en de provincies zullen in die voorbereidingsprocedure door een goede motivering van respectievelijk nationaal en provinciaal belang worden gestimuleerd de (boven)gemeentelijke belangen goed in beeld te krijgen om vervolgens een goede belangenafweging te kunnen maken.

7.3 Gebrek aan flexibiliteit in plannen

Gemeenten ervaren een gebrek aan inhoudelijke en procedurele flexibiliteit bij het opstellen van plannen. In bestemmingsplannen kan bij conflicterende sectorale normen nu niet altijd een integrale afweging worden gemaakt omdat de reikwijdte van het bestemmingsplan beperkt is tot een goede ruimtelijke ordening. Dit gebrek aan inhoudelijke flexibiliteit heeft een relatie met het eerdergenoemde knelpunt bestuurlijke afwegingsruimte. Daarnaast hebben gemeenten behoefte aan procedurele flexibiliteit en willen ze niet voor elke kleinschalige wijziging een uitgebreide - en voor burgers dure - wijzigingsprocedure doorlopen.

Het wetsvoorstel stelt het maken van één of meer omgevingsplannen door gemeenten verplicht. Als streefbeeld geldt dat de gemeente de regels over de leefomgeving samenbrengt in één integraal gebiedsdekkend omgevingsplan voor haar hele grondgebied. Daarbij wordt de reikwijdte van het omgevingsplan verruimd van 'goede ruimtelijke ordening' naar 'veilige en gezonde fysieke leefomgeving'. Deze verbreding van bestemmingsplan tot omgevingsplan kan de inhoudelijke flexibiliteit van het plan vergroten. Tegelijkertijd zorgt de geleidelijke overgang van bestemmingsplan naar omgevingsplan ervoor dat deze grote verandering voor de gemeentelijke praktijk uitvoerbaar blijft, zie hiervoor ook onze opmerkingen bij de paragraaf 3 over overgangsbepalingen.

Het omgevingsplan bevat in ieder geval de bestemmingsplannen, beheersverordeningen en regels voor monumenten en welstandseisen. Ook kunnen regels over bescherming van het milieu, natuur, stads- en dorpsgezicht in het plan geïntegreerd worden. Daarnaast kunnen in het omgevingsplan ook autonome, gemeentelijke regels (zoals bedoeld in artikel 108 van de Gemeentewet) worden opgenomen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Het is goed dat de gemeenteraad de keuze heeft om dergelijke regels in een omgevingsplan op te nemen, maar daartoe vooralsnog niet wordt verplicht. Hiermee wordt voorkomen dat deze integratie de gemeentelijke autonomie teveel aantast op onderwerpen die wel effect hebben op de fysieke leefomgeving, maar daar niet primair op zijn gericht. Het blijft mogelijk om bijvoorbeeld regels te stellen over gevelreclame om verkeersongelukken te voorkomen, ook als daar vanuit ruimtelijk oogpunt geen bezwaar tegen bestaat. Bovendien voorkomt deze keuzemogelijkheid dat een zwaardere procedure nodig is omdat, in tegenstelling tot het omgevingsplan, de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is op het voorbereiden van gemeentelijke verordeningen.

Het is positief dat de plannings-, beheers- en sturingsfuncties van het bestemmingsplan voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid behouden blijven in het omgevingsplan, evenals mogelijkheden tot het opnemen van maatwerkbepalingen, een gelijkwaardigheidsbepaling en beleidsregels. Ook voorziet het wetsvoorstel in een algemene mogelijkheid voor de gemeenteraad om de bevoegdheid tot het vaststellen van een omgevingsplan te delegeren aan het college. Dit kan bijdragen aan een versnelling van procedures en ontlasting van de gemeenteraad. In het wetsvoorstel is alleen niet duidelijk of de uitwerkingsplicht en de wijzigingsbevoegdheid van het huidige bestemmingsplan daarmee behouden blijven. Ook is onduidelijk wat dit betekent voor burgers vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming.

De mogelijkheid van gebiedsontwikkeling in een omgevingsplan biedt dezelfde flexibiliteit als de huidige praktijk met de Chw. Gemeenten hebben behoefte aan een vergroting van deze flexibiliteit. Dit kan door gemeenten de ruimte te geven om zelf te beslissen of zij van deze vorm van gebiedsontwikkeling gebruik willen maken in plaats van dat afhankelijk te stellen van aanwijzing bij AMvB. Ook zou de mogelijkheid van het toepassen van gebiedsontwikkeling in een omgevingsplan verruimd moeten worden naar landelijk gebied. Ten slotte zou de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van milieunormen moeten worden gekoppeld aan de geflexibiliseerde actualiseringsverplichting van het omgevingsplan (zie knelpunt 7).

Wij constateren nog een aantal onduidelijkheden waar in het wetsvoorstel en in de MvT onvoldoende aandacht aan wordt besteed.

- Ten eerste is onduidelijk welke regels er nu wel, niet of gedeeltelijk in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Volgens het wetsvoorstel is de gemeenteraad verplicht om in het omgevingsplan locatieontwikkelingsregels op te nemen. Deze regels zullen de huidige bestemmingsplanregels omvatten. Het wetsvoorstel is onduidelijk over de vraag of alle bestemmingsplanregels als locatieontwikkelingsregels gaan gelden.
- Ten tweede is niet duidelijk of andere regels straks als locatieontwikkelingsregels moeten worden aangemerkt, zoals de regels over welstand en de erfgoed- en monumentenverordening.
- Ten derde wijzen wij op de kans dat de verruimde reikwijdte kan leiden tot een toename van complexiteit bij de voorbereiding en besluitvorming van het omgevingsplan en dus tot extra onderzoek. Bovendien moet duidelijk zijn welke onderdelen van het omgevingsplan vatbaar zijn voor beroep en welke niet.
- Tot slot is er onduidelijkheid over de nadere uitwerking van het omgevingsplan in de AMvB Omgevingsbesluit.

Dit benadrukt nogmaals het belang van de afspraken die wij met u hebben gemaakt over pilots met belangstellende gemeenten die nu al aan de slag willen gaan met het Omgevingsplan en de noodzaak om gezamenlijk een voorbeeldomgevingsplan op te stellen. Daarbij is ook afgesproken om een aparte werkgroep in te stellen voor aanbevelingen over het wel of niet in de wet opnemen van een verplichting om de autonome gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan te integreren. In de MvT wordt terecht gesteld dat het primaat over het beheer en de inrichting van de fysieke leefomgeving bij de gemeente berust. Dit primaat steunt in belangrijke mate op de constatering dat de gemeente het dichtst bij de burger staat en daarom het beste in staat is om rekening te houden met de (eigendoms)rechten en belangen van burgers bij het opleggen van ruimtelijke maatregelen. Het ligt daarom voor de hand om concrete beslissingen die rechtsreeks bindend zijn voor burgers zoveel mogelijk in het gemeentelijk omgevingsplan op te nemen. Ook uit oogpunt van overzichtelijkheid voor de burger verdient dit de voorkeur. Het wetsvoorstel houdt onvoldoende rekening met dit uitgangspunt, aangezien het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat naast het gemeentelijk omgevingsplan ook rechtstreeks bindende bepalingen voor burgers worden opgenomen in of bij een provinciale omgevingsverordening en waterschapsverordening.

Gelet op deze onzekerheden is een definitief oordeel over het omgevingsplan en een inschatting van de uitwerking ervan op de gemeentelijke praktijk op dit moment niet goed mogelijk. Wij vragen u om hier specifiek aandacht aan te besteden bij de toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Bovendien dient er een voorbeeldomgevingsplan gemaakt te worden.

7.4 Onderzoeksverplichtingen

Het huidige omgevingsrecht dwingt gemeenten in de praktijk vaak tot het verkrijgen van gedetailleerde onderzoeksgegevens. Voor de onderzoeksverplichtingen spelen de volgende problemen voor gemeenten:

- onduidelijkheid over de vereiste mate van detail van onderzoeken en niet-logische momenten waarop de onderzoeken moeten plaatsvinden;
- te korte houdbaarheidstermijn van onderzoeken;
- het ontbreken van gevalideerde onderzoeksmethoden;
- het ontbreken van volledige en actuele data;
- hoge kosten van de onderzoeken;
- onduidelijkheid welk onderzoek in een bepaalde situatie nodig is.

Wij zien dat het wetsvoorstel van de Omgevingswet op een aantal manieren tegemoet probeert te komen aan het oplossen van problemen rond de onderzoeksverplichtingen.

Ten eerste komt het uitgangspunt dat onderzoek moet passen bij de fase van besluitvorming en daaraan een bijdrage moet leveren -globaal in eerste fasen, later gedetailleerd- in het wetsvoorstel terug bij de project-m.e.r. Alternatievenonderzoek is alleen nodig indien dit bijdraagt aan de besluitvorming. Ook de in de Omgevingswet opgenomen instrumenten, programma's en programmatische aanpak, kunnen positieve gevolgen hebben voor de hoeveelheid en complexiteit van onderzoeksverplichtingen. Het aanpassen van het detailniveau van onderzoek aan de fase van onderzoek gebeurt echter pas in de onderliggende regelgeving, waarin onderzoeksplichten aan de verschillende instrumenten worden gekoppeld. Wij kunnen dus nog niet beoordelen of dit knelpunt door het wetsvoorstel wordt opgelost.

Ten tweede wordt in het wetsvoorstel het knelpunt van de beperkte houdbaarheid van onderzoeksgegevens opgepakt. Bij het nemen van een besluit mag in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken tot maximaal twee jaar oud.

Ten slotte het punt van de beschikbaarheid van onderzoeksgegevens. Wij vinden het positief dat hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel de randvoorwaarden geeft voor het opslaan, bijhouden en monitoren van allerlei nader te bepalen gegevens. Het is echter nog niet duidelijk of, en zo ja hoe, gebruik gemaakt gaat worden van nationale databank(en) om de beschikbaarheid en samenhang van gegevens te verbeteren. Met het opzetten van databanken kunnen de onderzoekslasten verminderen voor overheden, bedrijven en burgers. Wij gaan ervan uit dat voor een landelijke dekking het Rijk daartoe het initiatief neemt en vervolgens de regie houdt.

Vrijwel alle bovengenoemde punten moeten nog worden geregeld in onderliggende regelgeving. Dat geldt ook voor het bieden van zekerheid aan gemeenten over wanneer voldoende onderzoek is gedaan. Wij realiseren ons dat bij de uitwerking daarvan het volgende dilemma kan optreden: enerzijds willen gemeenten aanpassing van detailniveau van onderzoeken bij de fase van onderzoek en anderzijds is er de wens om zekerheid te krijgen wanneer voldoende onderzoek is gedaan. Vanwege het grote belang ervan voor gemeenten dringen wij erop aan dat zij betrokken worden bij de uitwerking van de regelgeving voor onderzoeksverplichtingen.

7.5 Het aantal en de doorlooptijd van procedures

De procedures voor ruimtelijke projecten duren vaak lang. Daar komt bij dat voor de realisatie van een ruimtelijk project vaak meerdere procedures na of naast elkaar nodig zijn. Dit alles leidt tot hoge kosten en belemmert bovendien innovatie, aangezien bij tussentijdse aanpassing van een initiatief de procedure (deels) opnieuw moet worden doorlopen.

Het doel van de Omgevingswet is onder andere om het aantal procedures te beperken en de doorlooptijd ervan te verminderen. Met de wettelijke verplichting om de sectorale strategische plannen van Rijk en provincies te integreren in één omgevingsvisie per bestuursorgaan wordt direct een grote slag geslagen. Wij vinden het positief dat gemeenten de keuzevrijheid krijgen om een gemeentelijke omgevingsvisie op te stellen. Gemeenten kunnen afhankelijk van lokale ontwikkelingen bepalen of een omgevingsvisie gewenst is of dat zaken anderszins voldoende geborgd zijn.

Gemeenten krijgen volgens het wetsvoorstel de beschikking over twee volwaardige juridische mogelijkheden tot het faciliteren van projecten, te weten: het inpassen in het omgevingsplan en een afwijkingsmogelijkheid als onderdeel van de omgevingsvergunning. Wij hebben met u afgesproken om gezamenlijk te bekijken hoe bij complexe gebiedsontwikkeling gemeenten de mogelijkheid krijgen om de Elverding-methode en de coördinatieregeling toe te passen. In het wetsvoorstel wordt een verbinding gemaakt met een nog op te stellen coördinatieregeling. Het is de bedoeling dat die regeling in de Awb wordt opgenomen. In de MvT staat dat deze coördinatieregeling vergelijkbaar wordt met die uit de Wro. Dit is op zich een positief streven, maar ook voor dit punt geldt dat wij pas een definitief oordeel kunnen geven op het moment dat wij de tekst van de regeling kennen. Wel constateren wij dat de ruimtelijke procedures op gemeentelijk niveau nog niet 'Elverding-proof' zijn.

De programmatische aanpak wordt in het wetsvoorstel verbreed. Dit kan een positieve invloed hebben op het verminderen van het aantal procedures. Helaas kunnen volgens het wetsvoorstel alleen het Rijk en provincies gebruik maken van een programmatische aanpak; ook voor gemeenten zou dit instrument een toegevoegde waarde kunnen hebben. Bovendien valt op dat de doeleinden en de termijnen van de programmatische aanpak niet beperkt worden. De toepassing van een programmatische aanpak, zoals nu bij NSL en programmatische aanpak voor stikstofdepositie (PAS), vraagt immers bijzondere aandacht voor controle op het halen van de programmatische doelstellingen en eventuele maatregelen als de doelstellingen niet worden gehaald.

Het wetsvoorstel zet in op meer algemene regels in plaats van de vergunningplicht. Hiermee zal het belang, en daardoor ook de kosten, van monitoring, toezicht en handhaving toenemen. Dit komt ten eerste doordat het toetsingsmoment verschuift van vergunningverlening vooraf naar handhaving achteraf. Dit betekent dat de gemeentelijke inkomsten uit leges verminderen terwijl meer gemeentelijke capaciteit nodig is voor toezicht en handhaving. Ook wordt de lokale afwegingruimte voor gemeenten kleiner. Gemeenten kunnen achteraf wel maatwerk toepassen, maar kunnen vooraf minder sturen op (on)gewenste activiteiten of bouwwerken. Daarnaast vraagt een goede inzet van dit instrument meer kennis van bedrijven en burgers. Deze gevolgen moeten worden meegenomen in de uitvoeringstoets voor de wet.

Naast de aspecten voor omgevingsvisie, ruimtelijke procedures, programmatische aanpak en algemene regels hebben wij ook enkele opmerkingen over de omgevingsvergunning. In het wetsvoorstel wordt bij de omgevingsvergunning het onlosmakelijkheidsprincipe uit de Wabo losgelaten. Dit vloeit voort uit het permanent maken van de Chw. Dit biedt enerzijds voordelen voor aanvragers van een omgevingsvergunning omdat zij (net als vóór de Wabo) voor activiteiten meerdere, losse vergunningen kunnen aanvragen, ook als die activiteiten onderling samenhangen. Anderzijds kan dit leiden tot voor burgers en bedrijven onbegrijpelijke situaties, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf een vergunning krijgt voor het bouwen van een bedrijfshal maar niet voor het inwerken hebben van de machines in de hal. Dit was juist een belangrijke reden voor de introductie van de Wabo. Ook betekent het voor het bevoegde gezag, meestal de gemeente, dat zij geconfronteerd worden met meer vergunningprocedures en dus ook meer bezwaar- en beroepsprocedures. Het

grootste belang hierbij is een werkbare regeling voor burgers en bedrijven.

Uit de MvT blijkt dat voor veel vergunningen de reguliere voorbereidingsprocedure gaat gelden. Deze procedure moet in beginsel in acht weken zijn afgerond, met een verlengingsmogelijkheid van zes weken. De *lex silencio positivo* is onderdeel van deze procedure, wat betekent dat een vergunning van rechtswege (automatisch) wordt verleend als de termijn wordt overschreden. Wij schatten in dat voor complexe activiteiten de (verlengde) termijn te krap is, bijvoorbeeld bij een grote afwijking van een omgevingsplan of bij procedures voor Rijksmonumenten. De uitgebreide procedure werkt nu goed bij meer complexe besluiten. Burgers hoeven dan niet direct in bezwaar of beroep te gaan, maar krijgen eerst nog de gelegenheid om te reageren op een ontwerpbesluit. Toename van het aantal vergunningen onder de reguliere procedure kan ertoe leiden dat meer vergunningen van rechtswege worden verleend, ook wanneer dat maatschappelijk onwenselijk is. Wij vinden dat goed bekeken moet worden welke activiteiten onder de reguliere procedure worden gebracht en of afschaffing van de *lex silencio positivo* mogelijk is. Verder geldt dat, mocht de *lex silencio positivo* worden afgeschaft, burgers nog steeds via de Wet dwangsom kunnen vragen om een beslissing als de gemeente binnen de geldende termijn geen besluit heeft genomen.

Volgens het wetsvoorstel komen er twee soorten omgevingsvergunningen: een algemene omgevingsvergunning en een vergunning voor aan waterbeheer gerelateerde zaken. Dit is voor de aanvrager minder duidelijk. Wij pleiten voor de volgende invulling: Er komt één omgevingsvergunning waar ook de watergerelateerde zaken deel van uitmaken. Het waterschap krijgt een zwaarwegend adviesrecht voor die aanvragen waar het waterbeheer bij betrokken is (en die in het huidige stelsel onder de watervergunning vallen). Daarmee kan het waterschap ongewenste ontwikkelingen voorkomen, zonder dat er onduidelijkheid ontstaat over de rol van het bevoegd gezag. Voor handhaving van de watergerelateerde onderdelen wordt het waterschap aangewezen.

Door het toetsingskader voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor bouwen en locatieontwikkelingsactiviteiten (binnenplannen en buitenplannen afwijken) naar een AMvB te verschuiven wordt wel geüniformeerd en gestroomlijnd. Het wordt echter niet eenvoudiger of transparanter. De inhoud van de AMvB's is nog niet bekend, waardoor het onmogelijk is de reikwijdte, impact en consequenties voor gemeenten in volle omvang te zien. Uit de wetstekst, de MvT en de artikelsgewijze toelichting is niet op te maken wat er gebeurt met het bestaande buitenplanse afwijkingskader. Deze zogenaamde kruimellijst werkt al jaren prima voor afwijken van geringe betekenis. Dit moet voor gemeenten behouden blijven.

7.6 Financiële uitvoerbaarheid

In de Nederlandse ruimtelijke ordening is de laatste jaren een verschuiving gaande van grootschalige, veelal buitenstedelijke en van overheidswege geplande ontwikkelingen naar ontwikkelingen die kleinschalig, in grote mate binnenstedelijk en organisch van aard zijn. Daarbij wordt bovendien meer dan de laatste decennia het geval is geweest, de toekomstige gebruiker c.q. bewoner als uitgangspunt genomen. Ook worden delen van ons land geconfronteerd met de gevolgen van bevolkingskrimp. Een nieuwe, vraaggerichte vorm van ontwikkelen zal het oude, aanbodgerichte bouwen vervangen als leidend motief in de ruimtelijke ordening.

De ordening van de fysieke leefomgeving en het (gemeentelijk) grondbeleid zijn naar onze mening dermate onlosmakelijk met elkaar verbonden, dat opname van een voldoende en goedwerkend grondbeleidsinstrumentarium in de Omgevingswet noodzakelijk is (zie ook de gelijklopende opvatting van de Raad van State, advies W14.11.0341/IV). Aan dit grondbeleidsinstrumentarium verbinden wij

vervolgens twee eisen.

Ten eerste, *minnelijkheid* is en blijft het uitgangspunt van het grondbeleidsinstrumentarium. Dat betekent dat een overeenkomst over grondexploitatie de voorkeur heeft boven grondexploitatie via het exploitatieplan alsook dat minnelijke verwerving de voorkeur heeft boven onteigening. Vooruitlopend op een eventuele regeling voor stedelijke herverkaveling kan gezegd worden dat herverkaveling bij overeenkomst de voorkeur moet hebben boven inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium. Daarbij blijft het wel noodzaak dat de Onteigeningswet voorziet in de eenvoudig toepasbare en toegankelijke regelingen voor de publiekrechtelijke achtervang (onteigening, exploitatieplan, eventueel herverkavelingsplan) door de gemeente in te zetten indien het grondbeleid niet in minnelijkheid tot stand komt.

Ten tweede, de Omgevingswet biedt *gelijkwaardige instrumenten* voor actief grondbeleid (via gemeentelijke grondverwerving en kostenverhaal via de gemeentelijke gronduitgifte) en passief grondbeleid (zonder gemeentelijk grondeigendom en kostenverhaal via exploitatieovereenkomst of exploitatieplan). Passief grondbeleid moet aantrekkelijker worden gemaakt, om de traditie van actief grondbeleid van een volledig en volwaardig alternatief te voorzien. Wij achten het daarbij in ieder geval noodzakelijk dat in de Omgevingswet een regeling voor bovenplanse verevening wordt opgenomen, het zelfrealisatieverweer in bij wet bepaalde gevallen kan worden doorbroken, een publiekrechtelijke bouwplicht kan worden opgelegd, en dat de huidige regeling voor het exploitatieplan verder zal worden geflexibiliseerd. In het bijzonder moet worden onderzocht of het mogelijk is om bij passief grondbeleid de fictie van actief grondbeleid kan worden losgelaten.

Wij ondersteunen de mogelijkheid om het exploitatieplan te kunnen doorschuiven naar een latere fase in de besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Wij waarderen tevens het voornemen tot verruiming van de mogelijkheden om af te kunnen zien van het verplicht vaststellen van het exploitatieplan. Wel zien we hier graag dat de MvT een nadere duiding geeft van de mogelijkheden, de bijbehorende beperkingen, de gevolgen en de eventuele risico's.

Volgens ons is nader onderzoek nodig naar de vraag of de gemeenten met de regeling grondexploitatie die nu in het wetsvoorstel staat voldoende uitgerust zijn om organische groei te faciliteren. Vooralsnog zetten wij daar onze vraagtekens bij. In dit onderzoek moeten in ieder geval de volgende zaken betrokken worden: de planologische en planeconomische mogelijkheden en beperkingen van organische groei, de mogelijkheden om publieke en/of private fondsen te vormen voor toekomstige investeringen in de openbare ruimte en infrastructuur en de risico's van publieke voorinvesteringen en planschade. De toevoegde waarde van de voorwaardelijke functie onderschrijven wij niet, omdat dit naar onze verwachting leidt tot onvoorspelbare en onwerkbare situaties in het ruimtelijke domein.

Wij stellen verder voor om de Omgevingswet uit te breiden met een regeling voor stedelijke herverkaveling. Wij achten het essentieel dat een dergelijke regeling wordt uitgewerkt gelijktijdig en in samenhang met de volgens ons noodzakelijke herziening/modernisering van de onteigeningswetgeving. Bij de nadere uitwerking van de regeling voor stedelijke herverkaveling moet ook nadrukkelijk de samenhang met de regeling grondexploitatie worden betrokken, met name voor wat betreft de waarderingsystematiek van de te verkavelen gronden.

Wij stellen voor om het "Hoofdstuk 12 Grondexploitatie" te verbreden door, behalve voor de bestaande regeling van grondexploitatie, ook ruimte te bieden voor andere instrumenten van grondbeleid, zoals gemeentelijk voorkeursrecht, onteigening en stedelijke herverkaveling. De titel van het hoofdstuk kan dan worden gewijzigd in "Hoofdstuk 12 Grondbeleid".

7.7 Keurslijf van tienjarentermijn voor herziening bestemmingsplan

Met de invoering van de Wro werd het verplicht om bestemmingsplannen elke tien jaar te herzien. Dit gaf een positieve stimulans aan het actueel houden van het ruimtelijk beeld. Deze actualisatieverplichting voorkomt dat een papieren (of tegenwoordig: digitale) werkelijkheid ontstaat die heel erg afwijkt van de feitelijke situatie. Dit kwam voor de invoering van de huidige Wro in 2008 vaak voor. De keerzijde van deze verplichting is dat gemeenten moeten aantonen dat nieuwe bestemmingen binnen tien jaar kunnen worden verwezenlijkt. Dit betekent dat ontwikkelingen die meer dan tien jaar duren vaak niet kunnen worden gerealiseerd zonder omslachtige kunstgrepen.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het actualiseren van de huidige bestemmingsplannen voor 1 juli 2013. Wij vinden het belangrijk dat dit niet tevergeefs is gedaan. In het wetsvoorstel is nu namelijk geen algemene actualiseringplicht voor het omgevingsplan opgenomen. Wel moet binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit, het omgevingsplan voor die vergunning worden aangepast.

Op het eerste gezicht lijkt een belangrijk voordeel van het laten vervallen van een algemene actualiseringsplicht een vermindering van de onderzoekslasten. Echter, dit heeft ook diverse nadelige gevolgen voor gemeenten, burgers en bedrijven. Zo zijn op dit moment zowel de omvang van onderzoeksverplichtingen als het motiveren van de (financiële) uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan in de jurisprudentie gekoppeld aan deze verplichte planperiode van tien jaar. Het geheel laten vervallen van de actualiseringsplicht leidt tot onzekerheid en onduidelijkheid over de omvang van de te verrichten onderzoeken en het aantonen van de (financiële) uitvoerbaarheid van de gewenste ontwikkelingen. Weliswaar stelt de MvT dat er een andere uitvoerbaarheidstoets wordt opgenomen, maar dit is nog onvoldoende uitgewerkt om te beoordelen of deze nadelige gevolgen worden opgelost. Daarnaast ontstaat voor burgers en bedrijven, van wie bijvoorbeeld woningen of bedrijfspanden moeten verdwijnen, grote rechtsonzekerheid als niet begrensd wordt binnen welke (plan)periode het omgevingsplan moet zijn uitgevoerd. Zonder actualiseringstermijn worden zij jarenlang in onzekerheid gelaten. Hieraan wordt in de MvT te weinig aandacht besteed.

Wij pleiten daarom voor flexibilisering van de actualiseringstermijn met handhaving van de mogelijkheid van een verlengingsbesluit zoals opgenomen in de Wro. Daarbij kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van een termijn van 10 jaar, waarbij onder bepaalde voorwaarden door de gemeenteraad kan worden afgeweken binnen een bepaalde bandbreedte (bijvoorbeeld maximaal 20 jaar). De gemeenteraad legt hierover verantwoording af aan haar burgers. Voor gebieden waar (nagenoeg) geen ontwikkelingen plaatsvinden zou bekeken moeten worden of actualisatie mogelijk is via een lichtere, snellere procedure met beperkte onderzoekslasten. Deze oplossing met flexibilisering van de actualisatietermijn sluit beter aan bij de dynamiek van een gebied, is bovendien goedkoper dan de huidige tienjarentermijn en biedt voldoende rechtsbescherming voor burgers en bedrijven. Bovendien is bij een dergelijke aanpak het binnen vijf jaar aanpassen van omgevingsplannen voor onherroepelijke geworden omgevingsvergunningen niet meer nodig. Deze bovengenoemde verplichting uit het wetsvoorstel is namelijk een aanzienlijke belasting voor gemeenten doordat alle omgevingsvergunningen, ook als deze slechts een beperkte afwijking van het omgevingsplan omvatten, moeten worden ingepast in het omgevingsplan. Niet gebleken is dat onze oplossingsrichting van het flexibiliseren van de actualiseringstermijn is onderzocht. Dit klemt des te meer omdat wij in februari 2013 met u hebben afgesproken dat, als onderdeel van de verruimde grondslag van het omgevingsplan, wordt gestreefd naar een flexibilisering van de actualiseringplicht waarbij alle modaliteiten worden bezien. Uit de MvT blijkt niet dat alle opties bekeken zijn, wij gaan ervan uit dat dit alsnog gebeurt.

7.8 Natura 2000-problematiek in relatie tot ruimtelijke plannen

Op het raakvlak van natuur en ruimtelijke plannen bestaan diverse problemen doordat regelgeving niet goed op elkaar aansluit en meerdere bevoegde gezagen betrokken zijn. Veel ontwikkelingen in het landelijk gebied zitten op slot door de enorme complexiteit rond Natura 2000-gebieden. Daar spelen vaak veel tegengestelde wensen en belangen. Uit ervaringen met de PAS blijkt welke complicaties zich kunnen voordoen bij een programmatische aanpak. Door deze complicaties hebben diverse ontwikkelingen inmiddels jaren vertraging opgelopen.

Volgens de MvT bij het wetsvoorstel gaat de Wet natuur voorlopig als apart traject door. Het eindperspectief is dat die wet opgaat in de Omgevingswet. Wel zullen de begrippen en definities aansluiten op de Omgevingswet, waardoor de relevante onderdelen relatief eenvoudig kunnen worden ingepast. In de Omgevingswet worden drie instrumenten uit het wetsvoorstel Natuur geïntegreerd: het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, (onderdelen van) de natuurvisie en de vergunningsprocedure. De bedoeling is dat de afstemming tussen beide wetsvoorstellen zodanig is, dat natuur in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over de leefomgeving betrokken wordt en dat burgers en ondernemers bij één loket terecht kunnen voor een vergunning of ontheffing.

Bij de afstemming tussen de Omgevingswet en natuurregelgeving moet ook worden gekeken naar afstemming tussen het detailniveau van onderzoek en de gedetailleerdheid van het plan en de planfase. Gemeenten willen dat bij m.e.r.-onderzoek een duidelijke relatie gelegd wordt met de natuurregelgeving en (het loslaten van) de realisatietermijn. Volgens de huidige natuurwetgeving moet bij een m.e.r.-onderzoek voor een bestemmingsplan worden uitgegaan van planmaximalisatie. In het wetsvoorstel zien wij een discrepantie tussen de gedetailleerdheid die de Natuurbeschermingswet 1998 eist, de gedetailleerdheid van het m.e.r.-onderzoek dat de Omgevingswet verlangt en het loslaten van de realisatietermijn van tien jaar.

8. Tot slot

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen stelt dat voor nieuwe wetgeving die relevant is voor gemeenten bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoetsen worden uitgevoerd. Wij vinden het noodzakelijk dat de bestuurlijke uitvoeringstoets voor de Omgevingswet pas wordt uitgevoerd nadat de inhoud van de AMvB's bekend is. De informatiekundige uitvoeringstoets kan pas gedaan worden nadat een voorstel voor een informatiesysteem gereed is.

Deze brief inclusief bijlagen is ons advies over de Omgevingswet in de zin van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en dient derhalve bij toezending van het wetsvoorstel aan de Raad van State meegestuurd te worden. Wij vertrouwen erop dat u onze reactie zult betrekken bij het aanpassen van het wetsvoorstel voordat dit naar de Raad van State wordt gezonden. Mocht u behoefte hebben aan een nadere toelichting van deze brief, dan zijn wij daar uiteraard toe bereid.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet
Lid directieraad