

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8641	uw kenmerk	bijlage(n) -
betreft VNG-reactie op sturend kader uitvoeringsregelgeving Omgevingswet	ons kenmerk FLO/U201301483	datum 20 november 2013

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Op 29 oktober 2013 heeft u het sturend kader uitvoeringsregelgeving Omgevingswet aan de koepels gestuurd. In deze brief geven wij u onze reactie op hoofdlijnen over het Sturend kader. Wij waarderen uw initiatief tot het opstellen van een sturend kader voor de uitvoeringsregelgeving als gezamenlijk startpunt voor deze omvangrijke operatie. Dit geeft richting aan het traject voor de uitvoeringsregelgeving en brengt vooraf in beeld welke spanningsvelden en dilemma's spelen bij de verdere uitwerking.

Reactie op hoofdlijnen

Voor onze reactie hebben wij gekeken in hoeverre het sturend kader oplossingen biedt voor de belangrijkste gemeentelijke knelpunten in het omgevingsrecht. Onze conclusies zijn:

- 1) Financiële uitvoerbaarheid: Dit punt moet fundamenteel anders omdat in het sturend kader nu essentiële zaken ontbreken.
- 2) Bestuurlijke afwegingsruimte: In het sturend kader is meer aandacht nodig voor de mogelijkheid om hogere, strengere eisen dan de landelijke norm te kunnen stellen.
- 3) Doorlooptijd van procedures: Er is een betere afweging nodig welke zaken onder de reguliere procedure vallen.
- 4) Flexibiliteit in plannen en onderzoeksverplichtingen: Aandachtspunten bij de fasering zijn de verhouding met de omgevingsvergunning, de te nemen maatregelen en monitoring.
- 5) Leesbaarheid van de AMvB's: De AMvB's moeten duidelijk en zelfstandig leesbaar zijn.
- 6) Algemene ambitieniveau: Dit is onvoldoende concreet.

Wij beperken ons in deze brief tot deze hoofdpunten. De gestelde reactietermijn was erg kort. Daardoor konden wij niet samen met onze achterban een goede, volledige beoordeling van het sturend kader maken. Dit betekent dat wij geen commitment geven over het gehele sturend kader, maar alleen uitspraken doen over de bovengenoemde hoofdlijnen.

1. Financiële uitvoerbaarheidsverplichtingen

Wij vinden dat de in het sturend kader genoemde voorstellen onvoldoende tegemoet komen aan de gewenste flexibiliteit en globaliteit van toekomstige ruimtelijke plannen en aan de verwachte kleinschaligheid van de toekomstige ruimtelijke opgave. De maatschappij in het algemeen verandert en het denken over de rol van de overheid in het bijzonder. Wij twijfelen of de regeling grondexploitatie, zoals deze was opgenomen in de toetsversie, gemeenten voldoende in staat zal stellen om een grondbeleid te voeren dat past bij deze veranderingen¹. De voorstellen in het sturend kader hebben deze twijfel bij ons niet weggenomen.

Bovendien ontbreken een aantal essentiële zaken in het sturend kader. Het sturend kader zou aandacht moeten besteden aan een belangrijke voorwaarde voor flexibele en globale ruimtelijke plannen, namelijk de omgang met bestaande rechten. Wij merken dat in toenemende mate vergunde rechten (bouwtitels, maar ook milieugebruiksruimte), die niet gebruikt zijn en kennelijk ook niet meer in een maatschappelijke behoefte voorzien, in de weg staan van nieuwe initiatieven. Onder het huidige recht zijn deze initiatieven alleen mogelijk met een flinke financiële compensatie van overheidswege ter afkoop van deze rechten. Wij vinden dit een onredelijke en onwenselijke situatie. Ook missen wij inzicht in de voorgenomen kaders voor het beperken van planschade bij het wegbestemmen van de genoemde ongebruikte bouwtitels, en regels voor het doorleggen van de planschade als gevolg van provinciale en rijksbeperkingen op gemeentelijke plannen.

2. Bestuurlijke afwegingsruimte

Over het algemeen kunnen wij ons vinden in de lijn die het sturend kader voorstelt voor het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte. Wel valt op dat het sturend kader vooral gericht is op mogelijkheden om lagere eisen te stellen. Gemeenten vragen om in het sturend kader meer aandacht te besteden aan de mogelijkheid om ook hogere, strengere eisen dan de landelijke norm te kunnen stellen. Bij de inventarisatie van bestaande vormen van bestuurlijke afwegingsruimte gaan wij ervan uit dat ook het voorbeeld uit de Wet geurhinder en veehouderij, met de mogelijkheid om binnen een bandbreedte af te wijken van de landelijke toetsingswaarden, wordt meegenomen. Bij de consultatie over het wetsvoorstel hebben diverse gemeenten gezegd dat deze systematiek goed werkt en behouden moet blijven, maar wij zien dit niet terug in het sturend kader. Verder vinden wij het belangrijk dat bij de vormgeving van bestuurlijke afwegingsruimte bekeken wordt of bandbreedtes regionaal kunnen verschillen, bijvoorbeeld tussen stedelijk omgeving en buitengebied.

Het sturend kader noemt als lijn van het kabinet dat een bredere belangenafweging op gebieds- of projectniveau mogelijk moet zijn om duurzame ontwikkelingen en innovaties mogelijk te maken als die niet in bestaande kaders passen. Elders in het sturend kader worden daarentegen enkele zaken genoemd die de belangenafweging juist lijken te beperken. Bijvoorbeeld de stelling dat terughoudend wordt omgegaan met 'kan'-bepalingen. 'Kan'-bepalingen geven gemeenten de ruimte om een bestuurlijke afweging te maken. Door hier terughoudend mee om te gaan lijkt de bestuurlijke afwegingsruimte juist te worden beperkt. Wij vragen u om in het sturend kader te verduidelijken wat hier bedoeld wordt.

¹ Zoals ook eerder genoemd in onze reactie op de toetsversie van het wetsvoorstel (zie FLO/U201300478).

3. Doorlooptijd procedures

Bij procedures moet ruimte zijn voor een passende vorm van participatie. Het uitgangspunt van het sturend kader dat activiteiten onder de reguliere voorbereidingsprocedure vallen zorgt voor knelpunten voor de gemeentelijke praktijk. De knelpunten betreffen (a) rechtsbescherming van burgers en bedrijven, (b) niet kunnen toepassen van de Elverding-methode en (c) gevolgen van de *lex silencio positivo*. Het sturend kader nu gaat vooral uit van de wens tot kortere procedures, maar dit zet in sommige gevallen rechtsbescherming en zorgvuldige voorbereiding van besluiten te zeer onder druk.

Om het belang van rechtsbescherming voldoende mee te wegen bij de keuze van de procedure willen wij een ruimere toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure en een betere onderbouwing volgens de uitgangspunten van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb gaat uit van de reguliere procedure bij vergunningverlening, maar maakt hierop uitzonderingen als veel belangen van derden een rol spelen. Dit is nu sterk onderbelicht in het sturend kader. Bij de Wabo is destijds de keuze voor een korte of langere procedure wel goed gemotiveerd. De overweging was dat een langere procedure met meer rechtsbescherming voor derden nodig is wanneer een ontwikkeling de belangen van veel derden raakt. Wij vragen u voor de Omgevingswet deze redenering op te nemen conform de huidige situatie.

Voor complexe lokale projecten is een gedegen voorbereiding nodig. De keuze voor de reguliere procedure betekent dat voor complexere vergunningaanvragen binnen 8 weken (met mogelijkheid van 6 weken verlenging) een besluit moet zijn genomen. Een dergelijke korte formele procedure biedt voor complexe projecten onvoldoende mogelijkheden om belangen van derden te betrekken. De Omgevingswet voorziet niet in het toepassen van de Elverding-methode in formele procedures op gemeentelijk niveau. Er zou gekeken moeten worden naar de mogelijkheid van het bevoegd gezag om zelf te kiezen voor de uitgebreide procedure bij complexe plannen en grote afwijkingen van het omgevingsplan.

Door de *lex silencio positivo* bij de reguliere procedure geldt dat bij niet tijdig beslissen de vergunning van rechtswege is verleend. Dit is onwenselijk bij complexe aanvragen voor ontwikkelingen die negatieve effecten voor de omgeving hebben. Ook is in de reguliere procedure geen ruimte voor mediation na bezwaren van belanghebbenden. Wij signaleren dat gemeenten in de praktijk in toenemende mate gebruik maken van mediation nadat belanghebbenden bezwaren indienen tegen een voorgenomen besluit. Hierdoor is vaak geen tijdrovende bezwarenprocedure meer nodig.

Voor de afweging tussen zorgplicht, algemene regels en vergunningen worden diverse criteria genoemd maar er ontbreekt een belangrijk criterium, namelijk rechtsbescherming. Door de bezwaar- en beroepsmogelijkheden bij een vergunningprocedure hebben derden meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van hun leefomgeving dan wanneer dezelfde zaak onder algemene regels valt. Wij vragen u dit criterium toe te voegen.

4. Flexibiliteit in plannen en de onderzoeksverplichtingen

Fasering van onderzoeksverplichtingen is een van de oplossingsrichtingen die het sturend kader noemt voor het vergroten van flexibiliteit in plannen. Wij vinden dit een goed uitgangspunt, maar merken op dat daarbij wel meer aandacht nodig is voor de gevolgen voor de verhouding met de omgevingsvergunning en de gemeentelijke organisatie. De consequenties van het doorschuiven van onderzoeksverplichtingen naar de vergunningverlening moeten in beeld worden gebracht. Wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen voor de rechtszekerheid van bedrijven, wie is verantwoordelijk voor de kosten van het later uitvoeren van de onderzoeken en wat zijn de gevolgen als uit het onderzoek blijkt dat de ontwikkeling niet door kan gaan terwijl het wel in het omgevingsplan staat?

Het bij conflicterende normen doorschuiven van te nemen maatregelen naar de vergunningverlening is een goed uitgangspunt voor meer flexibiliteit. Op deze wijze wordt het planproces daar niet onnodig mee belast. Het sturend kader maakt echter niet duidelijk hoe het nemen van die maatregelen in de latere fase, na de vergunningverlening, wordt geborgd. In de latere fase kan bijvoorbeeld de vraag ontstaan wie die maatregelen moet nemen (de initiatiefnemer of zijn mogelijke rechtsopvolger) en wie die maatregelen betaalt. Dit zou publiekrechtelijk geregeld moet kunnen worden. Ook missen wij in dit verband een paragraaf over de zekerheidsstelling.

Bij de vermindering van onderzoekslasten wordt gesproken over een andere uitvoerbaarheid en het sturend kader koppelt onderzoeksverplichtingen en monitoring. Deze koppeling lijkt ons een interessante optie. Wel roept deze optie bij ons nog veel vragen op. Bij monitoring van natuurwaarden is bijvoorbeeld de vraag wie verantwoordelijk is voor welke informatie en wie wanneer beslissingsbevoegd is. En wie is verantwoordelijk als de normen worden overschreden in een gebied door een cumulatie van meerdere individuele emissies. Verder moet bij de uitwerking gekeken worden naar de gevolgen voor gemeenten vanwege een mogelijke verschuiving van de lasten. Minder onderzoeksverplichtingen betekent minder onderzoekslasten voor aanvragers. Meer monitoring betekent meer lasten voor gemeenten (of andere overheden). Wij vinden dat hiervoor meer aandacht moet zijn in het sturend kader.

5. Leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid AMvB's

Het sturend kader noemt de toegankelijkheid en de bruikbaarheid voor de gebruiker belangrijke uitgangspunten voor het opstellen van de uitvoeringsregelgeving. Wij steunen deze uitgangspunten. Een aandachtspunt daarbij is dat de AMvB's duidelijk en zelfstandig leesbaar voor de gebruikers moeten zijn. Voor de praktijk is het niet werkbaar als in de AMvB's veel directe verwijzingen naar EU-regels staan, veel verwijzingen tussen AMvBs en als er een grote gelaagdheid van wetgeving is. In dit kader is ook de Wet Nerpe van belang. Deze wet stelt in bepaalde gevallen gemeenten aansprakelijk voor het niet voldoen aan EU-regels. Onduidelijkheid in de regelgeving kan ertoe leiden dat niet wordt voldaan aan bepaalde EU-regels. Gemeenten lopen daardoor het risico op een boete terwijl zij er wel vanuit gaan dat zij voldoen aan de Europese regelgeving.

Ambitie

Wij zijn in het algemeen positief over de lijn die in het sturend kader wordt geschetst. Het biedt veel goede uitgangspunten. Wij missen echter op een aantal plaatsen in het sturend kader duidelijkheid over de ambitie hoever u wilt gaan in de periode tot de invoering van de Omgevingswet. Wij willen graag dat u gemeenten meer duidelijkheid geeft over welke ambities u in de periode tot 2018 in de uitvoeringsregelgeving wilt bereiken. Zo worden voor het Besluit kwaliteit leefomgeving veel goede voornemens genoemd, maar op veel plaatsen in het sturend kader worden diepgang en realisatie afhankelijk van de tijd gemaakt. Daardoor blijft onduidelijk welke zaken in de periode tot de invoering van de Omgevingswet in de uitvoeringsregelgeving moeten worden gerealiseerd en welke zaken na de invoering van de Omgevingswet over blijven. Wij vragen daarbij aandacht voor het invoeringstraject. We willen daarvoor een duidelijke risicobeoordeling met verschillende (fall back)scenario's, bijvoorbeeld voor de risico's bij de Laan van de Leefomgeving en de voorgestelde koppelingen daarvoor. Doordat de ambitie voor de uitvoeringsregelgeving in het sturend kader ontbreekt, kunnen wij op basis van het sturend kader niet zien in hoeverre de vereenvoudigingsslag wordt gerealiseerd en de gemeentelijke knelpunten worden opgelost.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



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