



Datum
17 mei 2017

Geachte woordvoerders Omgevingsrecht,

U heeft op 30 mei het plenaire debat over de ontwerpbesluiten van de Omgevingswet (33.118). De VNG wil u graag wederom attenderen op het belang van een lokale keuze voor de reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Samenvatting

In het ontwerp-Omgevingsbesluit wordt onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit en de uitvoerbaarheid van gevallen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en waarbij het volgen van de reguliere voorbereidingsprocedure tot problemen in de uitvoeringspraktijk zal leiden.

In het antwoord van de minister van 10 mei op de door uw commissie gestelde vragen van 18 april gaf zij aan dat het qua tijd niet zoveel uitmaakt wanneer zienswijzen of bezwaren worden ingediend. Dat is precies ons punt.

Het gedachtegoed van de Omgevingswet gaat uit van participatie en creëren van draagvlak voorafgaand aan een vergunningaanvraag. Vooral bij aanvragen voor complexe projecten spelen veel verschillende belangen en grote maatschappelijke risico's. Ook tijdens de voorbereidingsprocedure is participatie belangrijk voor het draagvlak. In de zienswijzefase krijgen partijen gelegenheid die belangen in te brengen en mee te denken over een ontwerp-besluit vóórdát op de aanvraag wordt besloten, waardoor het maatschappelijk draagvlak wordt vergroot en maatschappelijke risico's worden beperkt. De opgelegde reguliere procedure biedt daar juist geen mogelijkheid toe. Dit is naar ons idee een gemiste kans.

Hieronder treft u onze inhoudelijke argumentatie aan. Deze wordt gesteund door IPO, UvW, G32, en G4. Ook VNONCW gaf tijdens uw deskundigenbijeenkomst op 6 maart aan er geen principiële bezwaren in te zien. De natuur- en milieuorganisaties wensen ook meer participatiemogelijkheden.

Achtergrondinformatie

In de Omgevingswet is vastgelegd dat een omgevingsvergunning wordt voorbereid met een reguliere procedure, tenzij de aanvraag betrekking heeft op bij AMvB aangewezen gevallen waarvoor de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Awb moet worden gevolgd. In het concept wetsvoorstel Invoeringswet wordt beoogd de Omgevingswet in die zin te wijzigen dat afdeling 3.4 Awb eveneens moet worden toegepast indien de aanvrager daarom verzoekt.

Artikel 8.20 van het ontwerp-Omgevingsbesluit (AmvB) geeft invulling aan de uitzonderingen op de reguliere voorbereidingsprocedure. De uitgebreide voorbereidingsprocedure van 3.4 Awb is in het ontwerp-Omgevingsbesluit beperkt tot uitsluitend internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen en enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet heeft de regering de contouren van de te maken uitzonderingen op de reguliere voorbereidingsprocedure geschetst. In antwoord op Kamervragen naar de onderbouwing van die keuze heeft de regering gesteld dat naast internationale verplichtingen ook de complexiteit en de uitvoerbaarheid een rol zal spelen bij de aanwijzing van gevallen in het Omgevingsbesluit waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt.

In artikel 8.20 is onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit en de uitvoerbaarheid van gevallen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist en waarbij het volgen van de reguliere voorbereidingsprocedure tot problemen in de uitvoeringspraktijk zal leiden.

Uitgebreide voorbereidingsprocedure voor complexe gevallen

In het huidige recht -Wabo, Waterwet- is de reguliere voorbereidingsprocedure bedoeld voor projecten waarbij de toestemming een min of meer gebonden karakter heeft en maatschappelijke risico's minder

ingrijpend zijn. Dit rechtvaardigt een korte totstandkomingsprocedure van acht weken met alleen de mogelijkheid voor belanghebbenden om achteraf tegen het eenmaal genomen besluit een bezwaarschrift in te dienen. De uitgebreide voorbereidingsprocedure is in zowel de Wabo als de Waterwet gereserveerd voor complexe projecten, waarbij sprake is van ruime beoordelingsvrijheid, grotere maatschappelijke risico's en waarbij belangen van derden een belangrijke rol spelen. In die procedure biedt daarom de zienswijzefase een mogelijkheid voor een ieder om mee te denken over een ontwerpbesluit op de aanvraag.

Eén van de verbeterdoelen van de Omgevingswet betreft het versnellen en verbeteren van de besluitvorming. De keuze van de regering om ook voor complexe gevallen de reguliere procedure van toepassing te laten zijn, zal echter niet leiden tot een verbetering van de besluitvorming. De gehanteerde criteria in de Wabo en de Waterwet om te kiezen voor een uitgebreide procedure zijn nog steeds valide. De ruime bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet en daarmee de minder voorspelbare uitkomst van het besluit op de aanvraag, de benodigde brede belangenafweging op basis van actuele onderzoeksrapporten en de vereiste zorgvuldigheid, alsmede de ingrijpendheid van de beslissing rechtvaardigen in voorkomende gevallen een langere totstandkomingsprocedure dan 8 weken. De mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen leidt tot een vergroting van het maatschappelijk draagvlak van de genomen beslissing gelet op de geboden mogelijkheid van participatie wat belangrijke voorwaarden waren voor veel fracties om in te stemmen met de wet. De fasering van de besluitvorming in een ontwerpbesluit en een vaststellingsbesluit verkleint de kansen op fouten in de beslissing op de aanvraag.

Open normen in omgevingsplan, brede belangenafweging en zorgvuldige besluitvorming omgevingsvergunning onder druk

In hun consultatiereacties op de ontwerpbesluiten én de concept-Invoeringswet Omgevingswet geven de VNG, G4, G32, IPO en Unie van Waterschappen aan dat het voorgestelde toepassingsbereik van de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure niet zal aansluiten bij de uitvoeringspraktijk. Gevreesd wordt dat dit voorstel een contraproductieve werking zal hebben op de verbeterdoelen van de stelselherziening van het Omgevingsrecht. De mogelijkheid van open normen bieden provincies, waterschappen en gemeenten meer flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte en leidt tot een snellere totstandkoming van omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en omgevingsplannen (hierna gezamenlijk aangeduid als algemeen verbindende voorschriften). Het opnemen van open normen in algemeen verbindende voorschriften betekent dat meer gedetailleerde onderzoeksopgaven en de (complexe) nadere integrale afweging worden doorgeschoven naar het concrete moment van de indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning. In die gevallen kan een termijn van acht weken te kort zijn voor een integrale beoordeling, onderzoek en zorgvuldige besluitvorming met voldoende mogelijkheid voor participatie. Het is zeer de vraag of overheden bereid zijn open normen op te nemen in hun algemeen verbindende voorschriften en onderzoeksverplichtingen door te schuiven naar de vergunningverlening als zorgvuldige besluitvorming niet mogelijk is en de kwaliteit niet kan worden gewaarborgd. Eerder zullen overheden geneigd zijn meer gesloten normen in hun algemeen verbindende voorschriften op te nemen wat leidt tot meer onderzoeksverplichtingen bij de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften en een verminderde flexibiliteit. De reguliere voorbereidingsprocedure bij de vergunningverlening past zoals boven vermeld dan ook meer bij het gebonden karakter van de te verlenen vergunning. Dit sluit echter niet aan bij de beoogde versnelling en flexibele aanpak van de stelselherziening.

Selectieve inzet uitgebreide voorbereidingsprocedure

De vrees van de regering dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften veelvuldig zal kiezen voor toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure is ongegrond. De uitgebreide procedure vergt veel extra inzet van het bevoegd gezag. Toepassing ervan zal juist vanwege de benodigde extra inzet door het bevoegd gezag beperkt blijven tot activiteiten waarbij op voorhand duidelijk is dat er veel verschillende belangen spelen en het bevoegd gezag het wenselijk vindt dat partijen gelegenheid krijgen die belangen in te brengen vóórdat op de aanvraag wordt besloten. Dat is een groot verschil met de reguliere procedure, waarbij burgers en bevoegd gezag tegenover elkaar staan nadat het besluit is genomen en belanghebbenden nog slechts bezwaar en beroep tegen het besluit kunnen instellen met voor de vergunninghouder een groot risico op vertraging door reparaties achteraf.

Gemeenten, provincies en waterschappen zijn groot voorstander van snelle vergunningverlening, mits zij kunnen blijven voldoen aan de eisen van zorgvuldigheid die de Awb stelt. De uitvoeringspraktijk

kan deze verwachtingen uitsluitend waarmaken wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure breder kan worden ingezet dan in de gevallen genoemd in het ontwerp-Omgevingsbesluit.

Wij verzoeken u de Minister in het plenair debat over de ontwerpbesluiten Omgevingswet met een motie op te roepen om in nader overleg met de koepels te komen tot een betere uitwerking van de toepassing van afdeling 3.4 Awb bij de voorbereiding van omgevingsvergunningen.

Als u vragen heeft dan horen wij dat graag.