



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
De heer E.J. van Kempen  
Postbus 20011  
2511 DP DEN HAAG

**Datum**  
8 mei 2019  
**Ons kenmerk**  
U201900128  
**Uw kenmerk**  
Uw brief van 30 januari  
2019  
**Telefoon**  
06-83643281  
**Bijlage(n)**  
2

**Onderwerp**  
VNG reactie ontwerp-Omgevingsregeling

Geachte heer Van Kempen, *Beste Erik-Jan,*

Op 30 januari 2019 heeft u ons geïnformeerd over de start van de consultatie van de ontwerp-Omgevingsregeling (hierna: de Omgevingsregeling) op 1 februari 2019. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek om te reageren op de Omgevingsregeling. Onze reactie is gebaseerd op het ontwerp van de Omgevingsregeling zoals dat nu voorligt. Geen rekening is gehouden met de parlementaire ontwikkelingen, zoals de aangenomen Invoeringswet en de amendementen daarbij. De bijlagen bij deze brief bevatten het commentaar dat wij hebben ontvangen van gemeenten en omgevingsdiensten. Bij het opstellen van deze brief en bijlagen hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de waardevolle inbreng van gemeenten en omgevingsdiensten. De inhoud van deze brief is voorbereid en afgestemd met de G4, G40 en P10.

De Omgevingsregeling bouwt voort op de grondslagen in de Omgevingswet en op de inhoud van de vier AMvB's en bevat uitsluitend technische en administratieve regels voor het gebruik van wet en AMvB's in de uitvoeringspraktijk. Daarmee wordt langzaam meer duidelijk over de uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel, maar gemeenten hebben nog steeds geen compleet beeld van de uitvoerbaarheid ervan. Immers, vanuit de Aanvullingssporen en het Invoeringsspoor zal de Omgevingsregeling nog worden aangevuld en aangepast. Hoewel dat een logisch gevolg is van de gekozen werkwijze, is het voor de uitvoeringspraktijk lastig om de in consultatie gegeven ontwerpen in samenhang te duiden binnen het nieuwe stelsel.

Onze eerste bevindingen zijn positief. Er zijn echter enkele punten waarover wij graag met u in gesprek willen:

## 1. Aanvraagvereisten:

- Wij hechten zeer aan een goede participatie. De Omgevingsregeling verplicht de initiatiefnemer niet tot participatie. In het kader van zorgvuldige besluitvorming vragen wij ons af welke mogelijkheden gemeenten hebben indien de aanvrager geen of onvoldoende participatie heeft uitgevoerd.
- Er bestaat behoefte aan een duidelijk overzicht van alle aanvraagvereisten, waarbij ook de (juridische) verhouding tussen de verschillende aanvraagvereisten wordt aangegeven;
- Bij het aanvraagvereiste voor informatie over de begrenzing van de locatie van een activiteit, moet verduidelijkt worden dat het bevoegd gezag vervolgens de begrenzing bepaalt;
- Met betrekking tot de integrale milieubeoordeling van Seveso-inrichtingen en IPPC-installaties dient verduidelijkt te worden hoe deze integrale beoordeling vorm krijgt via provinciale instructieregels voor omgevingsplannen inzake de decentraal gereguleerde milieuaspecten;
- De bestandsformaten die worden voorgeschreven bij de aanvraagvereisten voldoen niet aan het programma van eisen (GPvE) dat is opgesteld in het kader van het DSO. Deze discrepantie moet worden opgelost.

2. Plankosten: In vergelijking met de huidige plankostenregeling is in hoofdstuk 13 van de Omgevingsregeling voor kleine bouwactiviteiten het begrip 'woning' gewijzigd in 'woongebouw' (artikel 13.4, lid 1 onder b). Deze wijziging heeft verregaande consequenties voor de betaalbaarheid.

3. Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): Wij vragen ons af of de DSO-standaarden minimaal anderhalf jaar vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zullen zijn en of er voorafgaand aan inwerkingtreding voldoende tijd is voor implementatie.

4. Omgevingsveiligheid: de normeringen voor omgevingsveiligheid behoeven nog aanpassingen vanwege de Energietransitie en Klimaatadaptatie.

5. Rijksleges: over de rijksleges hebben wij enkele vragen en voorstellen ter verduidelijking.

6. Financiële onderzoeken: de resultaten van een (volledig) onderzoek naar de financiële effecten en bestuurlijke lasten van de Omgevingsregeling ontbreken. Voor gemeenten is het van groot belang dat de financiële effecten snel duidelijk worden.

## **Algemeen**

De Omgevingsregeling bevat technische en administratieve regels die voor de uitvoeringspraktijk van groot belang zijn. Wij willen u daarom met nadruk wijzen op de opmerkingen van gemeenten en omgevingsdiensten in de bijlage bij deze brief. Veel opmerkingen betreffen kwesties als begrippen, het opnemen van niet meer actuele regelgeving, meet- en rekenmethoden, aanduiding van huisvestingssystemen, enzovoort. Heldere en zorgvuldige regelgeving, óók op het gebied van de technische en administratieve uitwerking, is erg belangrijk. Onjuistheden en onduidelijkheden hierbij leiden in de praktijk tot veel vragen en discussies, die veel tijd kosten en meer bezwaar- en beroepsprocedures geven. Wij verzoeken u de hier bedoelde opmerkingen uit de bijlage mee te nemen in de definitieve Omgevingsregeling en bij het opstellen van de Invoeringsregeling en Aanvullingsregelingen.

## **1. Aanvraagvereisten**

### Participatie

Participatie is een algemeen aanvraagvereiste bij aanvragen voor een omgevingsvergunning (artikel 7.4 Omgevingsregeling). Dit aanvraagvereiste heeft tot doel - volgens de toelichting bij de Omgevingsregeling - de aanvrager te stimuleren het bevoegd gezag te informeren over de vraag of hij de belangen van belanghebbenden heeft gehoord en hoe hij deze heeft verwerkt in de

vergunningaanvraag. Dit houdt concreet in dat de initiatiefnemer aangeeft of, en zo ja op welke manier hij de omgeving heeft betrokken bij de voorbereiding van zijn initiatief en wat de resultaten daarvan zijn. De initiatiefnemer kan daarbij ook aangeven dat er geen participatie heeft plaatsgevonden. Uitgangspunt is dat het vroegtijdig betrekken van de omgeving bij een initiatief ervoor zorgt dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Voor gemeenten is het belangrijk dat de reguliere mogelijkheid voor het vragen van aanvullende informatie aan de initiatiefnemer ook voor participatie geldt. De toelichting op de Omgevingsregeling vermeldt dat dit mogelijk blijft op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikel bepaalt dat een bestuursorgaan kan besluiten een aanvraag niet te behandelen indien de verstrekte gegevens onvoldoende zijn: betekent dit dan dat het ontbreken van participatie hier ook onder valt en dus een reden kan zijn de aanvraag niet in behandeling te nemen? Graag meer toelichting hierover. Het DSO kan hierbij een rol spelen om hier op een praktische manier vorm aan te geven.

### Overzicht aanvraagvereisten

Wij constateren dat op verschillende plekken in de regelgeving aanvraagvereisten komen te staan: Awb, Omgevingsregeling, bruidsschat, omgevingsplan en wellicht ook nog op andere plekken. Wij verzoeken u toe te lichten waar de verschillende aanvraagvereisten zijn terug te vinden en hoe deze zich tot elkaar verhouden. De uitvoeringspraktijk heeft behoefte aan een duidelijk overzicht van de verschillende aanvraagvereisten en waar deze te vinden zijn. Ook de (juridische) verhouding tussen de verschillende aanvraagvereisten behoeft aandacht. Ook vragen wij aandacht voor §7.1.9 Rijksmonumentenactiviteit van de Omgevingsregeling. Deze paragraaf biedt onvoldoende duidelijkheid over de relatie tussen de bovengrondse monumentenzorg (van het gebouwde rijksmonument) en de archeologische monumentenzorg. Voor meer toelichting verwijzen wij u naar de bijlage.

### Begrenzing locatie (milieubelastende) activiteit

Een heldere afbakening van de locatie van een (milieubelastende) activiteit is voor de praktijk van groot belang. Ten eerste voor toezicht en handhaving, omdat duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor een activiteit op een bepaalde plek en welke regels ervoor gelden. Ten tweede voor Seveso-inrichtingen en IPPC-installaties: daarbij kan de afbakening van de milieubelastende activiteit (MBA) bepalen of bepaalde drempelwaarden wel of niet overschreden worden. Dit heeft consequenties voor het al dan niet gelden van een vergunningplicht. Uit de ontvangen reacties blijkt dat het niet duidelijk is hoe de begrenzing van de locatie van een activiteit precies plaatsvindt. Wij maken uit de toelichtingen bij de Omgevingsregeling en het Omgevingsbesluit op dat weliswaar de aanvrager informatie verstrekt over de begrenzing van de locatie, maar dat het bevoegd gezag uiteindelijk degene is die de begrenzing bepaalt en vastlegt in de omgevingsvergunning. Wij vinden het van belang dat het inderdaad het bevoegd gezag is die de begrenzing van de locatie bepaalt en vastlegt. Wij verzoeken u deze rol van het bevoegd gezag in de toelichting te verduidelijken.

Een andere vraag die daarbij op komt is de volgende. Als er discussie ontstaat tussen bevoegd gezag en aanvrager over de begrenzing van de locatie, en daarmee over de omvang van de MBA, zijn de criteria voor 'de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht' dan specifiek genoeg? Natuurlijk lijken de criteria daarvoor, zoals aangegeven in de toelichtingen bij het Besluit Activiteiten Leefomgeving en bij het Omgevingsbesluit, erg op de criteria voor het huidige begrip "inrichting" (met name voor Seveso-inrichtingen en IPPC-installaties). Maar doordat ze toch net anders zijn, zien wij 'voer' voor beroepsprocedures en nieuwe jurisprudentie. De VNG treedt graag met u hierover in overleg.

### Integrale beoordeling milieugevolgen

Europese regelgeving vereist dat Seveso-inrichtingen en IPPC-installaties integraal beoordeeld worden op hun milieugevolgen. Door de systeemkeuze om een aantal milieuaspecten (geluid, geur, trillingen, externe veiligheid) met name decentraal in het omgevingsplan te reguleren en de andere milieuaspecten in de omgevingsvergunning voor Seveso-inrichtingen en IPPC-installaties, wordt de integrale beoordeling een grotere uitdaging. Via instructieregels kan het bevoegd gezag, de provincie, invloed uitoefenen op de inhoud van omgevingsplannen op dit punt. Hiermee zou de integrale milieubeoordeling gewaarborgd zijn. Wij verzoeken u om nader toe te lichten hoe dit concreet vorm kan krijgen, zodat de gemeentelijke en provinciale uitvoeringspraktijk zich hier een beter beeld van kan vormen.

Voor een integrale milieubeoordeling is noodzakelijk dat alle relevante milieu-informatie beschikbaar is. In dat kader valt op dat artikel 7.27 onder a onder 4 van de Omgevingsregeling zo is geformuleerd dat de aanvraagvereisten beperkt zijn tot emissies naar de bodem, het water en de lucht. In de toelichting staat dat dit in bepaalde gevallen ook betrekking kan hebben op geluid en geur en dergelijke. Deze formulering in artikel 7.27 blijkt mensen op het verkeerde been te zetten. Wij verzoeken u de toelichting te verduidelijken en te bezien of de desbetreffende formulering in de Omgevingsregeling gepreciseerd kan worden.

### Digitale aanvraagvereisten

De bestandsformaten die worden voorgeschreven bij de aanvraagvereisten voldoen niet aan het programma van eisen (GPvE) dat is opgesteld in het kader van het DSO. Deze discrepantie moet worden opgelost. Andere keuzes dienen goed te worden afgestemd met de VNG. Ook vragen wij aandacht voor aanvragen langs elektronische weg (artikel 7.3), in het bijzonder met betrekking tot Bouw Informatie Modellen (zogenaamde BIM bestanden). Graag zouden wij overleg hebben over het opnemen van BIM als een toegelaten formaat, indien de aanvrager dat met het bevoegd gezag heeft afgesproken. Het bevoegd gezag moet voor raadpleging van deze bestanden zelf programmatuur hebben. BIM/IFC is een formaat dat op de PTOLU-lijst van het form voor standaardisatie staat en we zouden graag een wettelijke basis zien voor het accepteren van BIM-bestanden. Voor meer toelichting verwijzen wij u naar de bijlage.

## **2 Plankosten**

De huidige plankostenregeling is overgenomen in hoofdstuk 13. Voor kleine bouwactiviteiten bevat artikel 13.4, lid 1 onder b echter een wijziging van 'woning' in 'woongebouw'. Deze wijziging komt voor ons als een volslagen verrassing en wij kunnen de consequenties hiervan niet overzien. Wij krijgen steeds meer signalen van gemeenten dat zij op basis van de Regeling plankosten de gemaakte kosten onvoldoende kunnen verhalen. Wij pleiten ervoor om de regeling tijdig te evalueren, bij voorkeur eerder dan de reguliere evaluatie die in 2022 is gepland.

Wij gaan hierover graag in gesprek met u, mede in relatie tot de in voorbereiding zijnde Aanvullingsregeling Grondeigendom als uitwerking van het wetsvoorstel Aanvullingswet Grondeigendom en het ontwerp-Aanvullingsbesluit Grondeigendom dat nu ter consultatie voorligt.

## **3 Digitaal Stelsel Omgevingswet**

Hoofdstuk 16 "Digitaal Stelsel Omgevingswet" (DSO) is nog niet ingevuld in de Omgevingsregeling. Dit betekent onder andere dat de DSO-standaarden nog niet definitief zijn. Wij vragen ons af of de standaarden minimaal anderhalf jaar vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zullen zijn en er voorafgaand aan inwerkingtreding voldoende tijd is voor implementatie.

#### 4 Omgevingsveiligheid

Wij constateren dat de normeringen voor omgevingsveiligheid in de Omgevingsregeling niet klaar zijn voor nieuwe ontwikkelingen in het kader van de Energietransitie, zoals energiestations (met elektriciteit en CNG), en in het kader van klimaatadaptatie. Wij verzoeken u in de toelichting bij de Omgevingsregeling aan te geven hoe en op welke wijze de energietransitie wordt betrokken, bijvoorbeeld via het wijzigingsspoor Energie.

#### 5 Rijksleges

De regeling over de leges in Afdeling 14.1 van de Omgevingsregeling roept vragen op. Ten eerste geeft de Omgevingsregeling niet expliciet aan dat het hier *Rijksleges* betreft. Wij adviseren bij Afdeling 14.1 expliciet te maken dat het rijksleges betreft (bij voorkeur in de titel van Afdeling 14.1). Ten tweede is het karakter van rijksleges anders dan dat van gemeentelijke leges (voor gemeentelijke leges is dit geregeld in artikel 229 lid 3 Gemeentewet). Het zou ons inziens goed zijn in de toelichting het karakter van rijksleges nader aan te duiden.

Ten derde: u stelt de beschikking op aanvraag afhankelijk van de betaling van de leges. Is deze financiële voorwaarde mogelijk, nu deze niet relevant is voor een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift?

#### 6 Financiële onderzoeken

Wij missen de resultaten van een (volledig) onderzoek naar de financiële effecten van de Omgevingsregeling. Voor gemeenten is het een noodzakelijke voorwaarde dat alle (aanvullende) financiële onderzoeken minimaal een half jaar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gereed zijn en dat hierover tijdig bestuurlijke overeenstemming bereikt is. Voor een betrouwbaar en zorgvuldig proces is het belangrijk dat financiële onderzoeken aan de voorkant van het proces worden uitgevoerd en niet achteraf. Hierbij merken wij op dat hoofdstuk 6 van de Omgevingsregeling nog zal worden ingevuld via de Invoeringsregeling. De financiële consequenties kunnen op dat onderdeel dus ook nog niet worden geschat.

#### Tot slot

Wij hebben de samenwerking tussen BZK en de koepels (IPO, UvW en VNG) bij de totstandkoming van de Omgevingsregeling als zeer positief ervaren en wij willen dat graag voortzetten bij de verdere uitwerking en invoering van de regelgeving. De Omgevingsregeling zal na eerste vaststelling nog regelmatig zal worden gewijzigd: eerst door de Invoeringsregeling en de Aanvullingsregelingen, daarna periodiek om de technische en administratieve regels te actualiseren. Zoals wij hiervoor aangaven zijn de regels in de Omgevingsregeling voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van groot belang. Graag zetten wij het structureel overleg met uw ministerie en de koepels voort gezien deze consultatie en de nog komende over wijzigingen in de Omgevingsregeling.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



E. Stigter  
Directeur Beleid