



Sint Anthonis

VNG International
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG



Nummer:

1201300453

Ontvangstdatum:

3.4.2013

Uw kenmerk :
Uw brief van :
Zaaknummer : Z-13-07002
Documentnummer : UIT/008148
Contactpersoon : Mechie Beurskens
Telefoonnummer : 0485 - 388 888
Bijlage(n) :
Onderwerp : omgevingswet

Sint Anthonis, 28 maart 2013

VERZONDEN - 2 APR. 2013

Geachte mw. drs. M.H. Schultz van Haegen,

Middels deze brief willen wij kort reageren op het wetsvoorstel Omgevingswet. Om te beginnen onderschrijven wij uw ambitie om te komen tot een eenduidige, transparante en integrale wetgeving die leidt tot snellere en betere besluitvorming en vermindering van de regeldruk. Vanuit onze ervaring met de uitvoeringspraktijk hebben wij echter een duidelijke zorg ten aanzien van het voorgenomen wetsvoorstel Omgevingswet.

Concreet bent u voornemens tot intrekking van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv). Wij maken ons grote zorgen over de wijze van toetsen van ammoniak en vooral geur bij veehouderijen als de Wav en de Wgv worden ingetrokken, zonder deze inhoudelijk te laten terugkomen in de Omgevingswet of het Activiteitenbesluit.

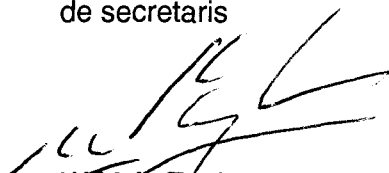
De Wgv is in 2007 tot stand gekomen vanuit de wens van gemeenten, sector en belangengroepen. De gezamenlijke deler was een wettelijke verankering van het geurbeleid voor de veehouderij, in het belang van uniformiteit en met oog voor lokale situaties. De Wgv biedt een duidelijk toetsingskader met de mogelijkheid om binnen een bandbreedte af te wijken en dit vast te leggen in een gemeentelijke geurverordening. Dit biedt de gemeenten de mogelijkheid om maatwerk te leveren gericht op het oplossen of voorkomen van lokale geurhinder als gevolg van de veehouderij. Door het intrekken van de Wgv wordt ons dit algemeen geaccepteerde instrument ontnomen.

Bij het tot stand komen van de Omgevingswet is het van groot belang dat de toekomstige wet praktisch uitvoerbaar is. Daarom hopen wij dat u met bovenstaande inbreng rekening wilt houden bij het tot stand komen van de definitieve Omgevingswet.


Voor de duidelijkheid: Onze reactie beperkt zich tot het intrekken van de Wav en Wgv. Overige zaken uit de conceptwet hebben wij op dit moment niet kunnen beoordelen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Sint Anthonijs,
de secretaris

de burgemeester,



W.M.A. Engbers
loco-secretaris



M.L.P. Sijbers

Gemeente Losser



Nummer:

1201300485

Ontvangstdatum:

10-4-2013

Gemeentehuis

Raadhuisplein 1

corr. adres:

Postbus 90

7580 AB Losser

Tel. 053 - 537 74 44

Fax 053 - 537 73 17

E-mail:

gemeente@losser.nl

Rabobank 337302316

ING 845928

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

Uw brief van: 26 februari 2013
Uw kenmerk:
Bijlagen:

Zaaknummer:

Ons kenmerk: 13.0005629

Afdeling: BSP

Inl.: dhr. H.J.H. Sieverink

Doorkiesnr.:053-5377482

Losser, 4 april 2013

Verzonden: 09 APR 2013

Onderwerp:
Inspraakreactie op wetsvoorstel
Omgevingswet

Geachte heer/mevrouw ,

Graag geven wij onze reactie op het wetsvoorstel Omgevingswet, dat mede dankzij de niet aflatende inzet van de VNG tot stand is gekomen. Hiervoor zijn wij u zeer erkentelijk.

Algemeen

Inzet van de nieuwe Omgevingswet (met een geheel nieuw wetssysteem) is de herziening van het omgevingsrecht, door 15 bestaande wetten voor de fysieke leefomgeving te integreren in één wet. Hierdoor kunnen de door u in uw brief van 26 februari 2013 (pagina 2) benoemde (synergie)voordelen worden behaald, zodat wellicht een belangrijk deel van de door prof. mr. De Zeeuw beschreven gemeentelijke knelpunten kunnen worden opgelost.

Wij hopen dat het samenbrengen van 15 verschillende wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving niet leidt tot een zo omvangrijke en ingewikkelde wet, dat deze in de praktijk niet werkbaar is. Dat zou namelijk de beoogde vermindering van de regeldruk gewild kunnen aandoen.

Om die reden pleiten wij er voor om ruim de tijd te nemen om met de nieuwe Omgevingswet praktijkervaring op te doen, alvorens deze officieel in te voeren.

Van omgevingsverordening naar omgevingsplan

Met het (met inzet van de VNG) vervangen van het instrument omgevingsverordening door omgevingsplan, gekoppeld aan een ruim overgangsregime, is de voor gemeenten belangrijkste angel uit het wetsvoorstel gehaald. Hierdoor krijgen alle (met veel geld) geactualiseerde bestemmingsplannen de status van een omgevingsplan en dienen pas nieuwe omgevingsplannen te worden gemaakt en vastgesteld op het moment dat de geldigheidsduur van het bestemmingsplan is verstreken.

Projectbesluit Rijk en provincies

Zowel het Rijk als de provincies krijgen (vrijblijvend) de beschikking over dit instrument om direct een gemeentelijk omgevingsplan te kunnen wijzigen ten behoeve van een publiek (gemeenteoverstijgend) belang. Welke belangen dat zouden kunnen zijn wordt in het voorliggende wetsontwerp niet beschreven, hetgeen de rechtszekerheid niet ten

goede komt. Het kan en mag niet zo zijn dat met name de provincie op deze manier haar eerdere goedkeuringsrecht op bestemmingsplannen deels terug krijgt. Om die reden wordt het van groot belang geacht dat nader wordt omschreven in welke gevallen er sprake is van een provinciaal of Rijksbelang, om een te ver gaande bemoeienis van de provincie en het Rijk met de gemeentelijke ruimtelijke ordening te voorkomen.

Grondexploitatie facultatief

De mogelijkheid om een (grond)exploitatieplan bij een omgevingsplan niet meer verplicht te stellen wordt nog onderzocht. Althans zo hebben wij dat uit de voorliggende stukken begrepen. De reden daarvoor en het nut daarvan zijn ons niet geheel duidelijk. Het hebben van een (grond)exploitatieplan is voor gemeenten een belangrijke basis voor plankostenverhaal en dient op andere wijze te worden verzekerd op het moment dat daarvoor geen verplichting meer geldt.

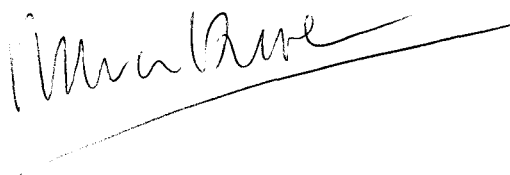
Wij verzoeken u deze brief als bijlage bij de officiële VNG-reactie op het wetsvoorstel mee te nemen.

Uiteraard wensen wij u veel succes bij de verdere inhoudelijke vormgeving van de nieuwe Omgevingswet en danken u nogmaals voor de inzet tot nu toe.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Losser,
namens deze,
het hoofd van de afdeling Beleid, Strategie en Projecten,

drs. M.H. van Duren

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M.H. van Duren', is written over a horizontal line.



Gemeente Veghel

VNG
Postbus 30435
2500 GK 'S-GRAVENHAGE

Uw kenmerk: -
Uw brief van: -

<i>Ons kenmerk:</i>	<i>Behandeld door:</i>	<i>Telefoonnummer:</i>	<i>Bezoekadres:</i>	<i>Bijlage(n)</i>
	L.vd Cammen	14 0413	Stadhuisplein 1	-

Onderwerp:
Reactie op wetsvoorstel Omgevingswet

Veghel,
Verzonden: 11 april 2013

Geachte mw. drs. M.H. Schultz van Haegen,

Middels deze brief willen wij kort reageren op het wetsvoorstel Omgevingswet. Om te beginnen onderschrijven wij uw ambitie om te komen tot een eenduidige, transparante en integrale wetgeving die leidt tot snellere en betere besluitvorming en vermindering van de regeldruk. Vanuit onze ervaring met de uitvoeringspraktijk hebben wij echter een duidelijke zorg ten aanzien van het voorgenomen wetsvoorstel Omgevingswet.

Concreet bent u voornemens tot intrekking van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv). Wij maken ons grote zorgen over de wijze van toetsen van ammoniak en vooral geur bij veehouderijen als de Wav en de Wgv worden ingetrokken, zonder deze inhoudelijk te laten terugkomen in de Omgevingswet of het Activiteitenbesluit.

De Wgv is in 2007 tot stand gekomen vanuit de wens van gemeenten, sector en belangengroepen. De gezamenlijke deler was een wettelijke verankering van het geurbeleid voor de veehouderij, in het belang van uniformiteit en met oog voor lokale situaties. De Wgv biedt een duidelijk toetsingskader met de mogelijkheid om binnen een bandbreedte af te wijken en dit vast te leggen in een gemeentelijke geurverordening. Dit biedt de gemeenten de mogelijkheid om maatwerk te leveren gericht op het oplossen of voorkomen van lokale geurhinder als gevolg van de veehouderij. Door het intrekken van de Wgv wordt ons dit algemeen geaccepteerde instrument ontnomen.

Bij het tot stand komen van de Omgevingswet is het van groot belang dat de toekomstige wet praktisch uitvoerbaar is. Daarom hopen wij dat u met bovenstaande inbreng rekening wilt houden bij het tot stand komen van de definitieve Omgevingswet.

Voor de duidelijkheid: Onze reactie beperkt zich tot het intrekken van de Wav en Wgv. Overige zaken uit de conceptwet hebben wij op dit moment niet kunnen beoordelen.

Hoogachtend,
Namens het college van burgemeester en wethouders,



J.T. van Burgsteden
Wethouder Ruimtelijke Ordening



's-Hertogenbosch

AANTEKENEN

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Inspraak Omgevingswet
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

Uw brief van :
Uw kenmerk : FLO/U201300261
Ons kenmerk :
Datum : 17 april 2013

Ref. : P.Elfring
Tel. : (073) 615 54 87
Fax : (073) 615 52 46
E-mail : p.elfring@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Reactie Omgevingswet

Geachte heer/mevrouw,

Op 26 april heb ik van uw organisatie een ledenbrief ontvangen over de inspraakperiode op het wetsvoorstel Omgevingswet. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel wil ik nog de volgende opmerkingen op het wetsvoorstel onder uw aandacht brengen.

Van autonomie naar medebewind

Doordat de huidige gemeentelijke Monumentenverordening, de Bomenverordening en een deel van de APV in het omgevingsplan, en met name onder de activiteit Locatieontwikkelingsactiviteit, kan betekenen dat een groot deel van de autonome gemeentelijke bevoegdheden veranderen in medebewindstaken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het feit dat de wetgever in het nieuwe stelsel bepaald wat vergunning mag worden gebouwd bij gemeentelijke monumenten, wat in het huidige stelsel niet mogelijk is. Naar mijn mening is het voor de gemeentelijke monumentenvergunning beter het huidige stelsel, zoals nu opgenomen in de Wabo en de gemeentelijke monumentenverordening te behouden.

Naar mijn mening wordt door de wetgever onvoldoende gemotiveerd waarom deze verandering in bevoegdheden wordt voorgestaan. Ook worden toezicht en handhaving hierdoor beleidsmatig mede een zaak van het Rijk en de provincie.

Locatieontwikkelingsactiviteit en flexibiliteit

De figuur van de "locatieontwikkelingsactiviteit" wordt een verzamelnaam voor diverse activiteiten zoals deze nu volgen uit de Wabo. Na integratie van de stelsels van de gemeentelijke Monumentenverordening, de Bomenverordening en de Algemene Plaatselijke Verordening gaan er



's-Hertogenbosch

zelfs nog meer activiteiten onder dit begrip vallen.

Zoals ik nu uit de wet kan herleiden wordt de "locatieontwikkelingsactiviteit" aangemerkt als één activiteit. Alle losse activiteiten die onder dit begrip vallen, moeten ineens worden aangevraagd en daarvoor dienen dus ook ineens de benodigde gegevens bij de aanvraag te worden gevoegd. Dit leidt met name bij samenloop van de activiteiten "bouwen, slopen en aantasten van een gemeentelijk monument" tot een verhoging van de administratieve lasten. Op dat moment is het namelijk niet mogelijk om een zogenaamd schetsplan in te dienen, maar moet de aanvraag direct van gedetailleerde tekeningen worden voorzien.

Dit terwijl de wetgever ervoor heeft gekozen om de figuur van "onlosmakelijkheid" van activiteiten uit de Wabo los te laten en de aanvrager de keuze te laten om alle activiteiten separaat aan te vragen. Daarbij is de huidige regeling in het wetsvoorstel erg complex en weinig begrijpelijk voor bedrijven, burgers en overheden. Ik wil de wetgever daarom verzoeken om dit los te laten en de beoogde flexibiliteit op dit punt alsnog te faciliteren.

Cultureel Erfgoed als separate activiteit

Ten slotte wil ik benadrukken dat een belangrijk deel van de bescherming van het cultureel erfgoed onder een nietszeggende benaming gaat vallen. De Federatie Grote Monumentengemeenten wil dit duidelijk niet en wil de term monumentenactiviteit en sloopvergunning beschermd stads-dorpsgezicht behouden, zoals in het huidige stelsel onder de Wabo. Ik onderschrijf dit standpunt.

Ik wil de wetgever verzoeken op het punt van het cultureel erfgoed het huidige stelsel uit de Wabo te integreren in de Omgevingswet en deze activiteiten ook in de Omgevingswet los te koppelen van de locatieontwikkelingsactiviteit.

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u over deze reactie nog vragen hebben, kunt u contact opnemen met dhr. P. Elfring. Hij is bereikbaar op bovenstaand telefoonnummer en emailadres.

Hoogachtend,
Namens burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,
Directeur Stadsontwikkeling,


ir. W.A.M. van der Made



Leiden

Burgemeester en Wethouders

Retouradres: Postbus 9100, 2300 PC Leiden

Tevens per email: omgevingswet@vng.nl
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
T.a.v. Waarnemend voorzitter directieraad
De heer drs. C.J.G.M. de Vet
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Gemeente Leiden
Bezoekadres Stadhuis
Stadhuisplein 1
Postadres Postbus 9100
2300 PC Leiden
Telefoon 071-5165165
E-Mail sleutel@leiden.nl
Website www.leiden.nl/gemeente

Datum 16 april 2013
Ons kenmerk DIV-2013-2139
Onderwerp Inspraak wetsvoorstel Omgevingswet

Contactpersoon D.A. Scholten
Doorkiesnummer 071 - 516 58 21

Geachte heer De Vet,

Naar aanleiding van uw brief van 26 februari 2013 (met kenmerk FLO/U201300261 Lbr. 13/017), zenden wij u deze brief met een reactie op de toetsversie van de Omgevingswet. Wij verzoeken u om, zoals door u gefaciliteerd, deze brief als bijlage op te nemen bij de reactie van de VNG op de toetsversie van de Omgevingswet aan het Ministerie van Infrastructuur & Milieu.

Het doel van de nieuwe wet om tot een vereenvoudiging van het omgevingsrecht te komen, onderschrijven wij graag. Voor enkele knelpunten in het omgevingsrecht waar wij in de dagelijkse bestuurspraktijk tegenaan lopen, willen wij hier graag de aandacht vragen. Tevens willen wij een opmerking maken over borging van cultureel erfgoed.

De gemeente verwijst voor haar reactie betreffende de borging van cultureel erfgoed nadrukkelijk naar de reactie van de Federatie Grote Monumentengemeenten. De VNG heeft aangegeven dat dit beleidsonderdeel door haar niet meer wordt behandeld. Wij hopen daarom dat de FGM door het Rijk bij de uitwerking betrokken zal worden. Met de FGM vraagt Leiden aandacht in de betreffende AMvB voor voldoende krachtige instrumenten om goed maatwerk te kunnen leveren bij de bescherming van gemeentelijke monumenten. In het bijzonder spreken wij de zorg uit over het in principe ongewenste onderscheid dat ontstaat in de benadering en behandeling van de rijks-en gemeentelijke monumenten. Ook de gevolgen van dit onderscheid in relatie tot de bestaande en mogelijk nog komende deregulering roept vragen op.

De knelpunten betreffen de regulering van activiteiten in de openbare ruimte, zoals:

- horecaterrassen (waaronder ook terrasboten),
- evenementen,
- (week)markten en standplaatsen.

Deze activiteiten zijn door de tijd heen dynamisch. Daarmee bedoelen we, dat de aard en de omvang van de activiteit en de precieze locatie van de activiteit door de tijd heen redelijk

kunnen verschillen. Hiermee onderscheiden ze zich bijvoorbeeld van gebouwen en infrastructuur.

Alles wat ruimtelijk relevant is, moet naar geldend recht gereguleerd worden via in ieder geval het ruimtelijke juridische spoor, dus via de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en/of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De procedures die daarin zijn voorgeschreven zijn echter uitermate complex en kennen lange procedures. Deze starheid verhoudt zich niet tot het dynamische karakter van genoemde activiteiten in de openbare ruimte. Hierdoor is het bestuurlijk moeilijk om via plannen en vergunningen adequaat in te spelen op veranderingen van die activiteiten in de openbare ruimte.

Daarnaast zijn er aspecten aan genoemde activiteiten in de openbare ruimte, die ruimtelijk niet relevant zijn en dus niet via het ruimtelijke spoor gereguleerd kunnen worden. Daarvoor is regulering via bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) noodzakelijk. Zo dient bijvoorbeeld de openbare orde en veiligheid bij evenementen gereguleerd te worden via een APV-evenementenvergunning. Voor terrassen is een APV-vergunning noodzakelijk om zowel de openbare orde en veiligheid te kunnen garanderen als om de beeldkwaliteit te borgen. De APV-standplaatsvergunning reguleert ook de redelijke eisen van welstand voor objecten die geen bouwwerk zijn. Voor de regulering van weekmarkten geldt een vergunningstelsel op grond van de Marktverordening.

Dit alles brengt een doublure van vergunningstelsels met zich mee, waar één stelsel zou kunnen voldoen, waarin alle genoemde zaken geregeld zouden kunnen worden.

Op grond van het voorgaande zijn wij van mening, dat het huidige omgevingsrecht (o.a. Wro en Wabo) te star en te complex is om dynamische activiteiten in de openbare ruimte zoals terrassen, terrasboten, evenementen, markten en standplaatsen effectief en efficiënt te reguleren. Tevens zijn wij van oordeel, dat het plan- en vergunningstelsel uit de Wro en de Wabo voor genoemde onderwerpen een doublure is van de meer flexibele regeling in gemeentelijke verordeningen.

De toetsversie van de nieuwe Omgevingswet kent ter vervanging van het bestemmingsplan, het instrumenten van het 'omgevingsplan' dat breder van opzet is dan het bestemmingsplan. Niet uitsluitend een 'goede ruimtelijke ordening' ligt aan het omgevingsplan ten grondslag, maar de regulering van de gehele 'fysieke leefomgeving'. Tevens mogen in het omgevingsplan regels opgenomen worden die niet alleen betrekking hebben op het belang van de fysieke leefomgeving, maar daarnaast in het belang zijn van openbare orde, veiligheid, het aanzien van de gemeente, of de goede zede.

In het omgevingsplan kunnen enerzijds 'locatieontwikkelingsregels' worden opgenomen. Dit zijn regels die voor specifiek aangewezen locaties gelden, die betrekking hebben op toedeling van functies aan locaties (voorheen bestemmingen) en die betrekking hebben op bouwen. Dit zijn regels vergelijkbaar zijn met regels uit het huidige bestemmingsplan, maar dan vanuit een breder belang opgesteld. Ten aanzien van onder meer bouwen en afwijken van het omgevingsplan geldt een wettelijke omgevingsvergunningsplicht.

Anderzijds kunnen er 'overige regels' worden opgenomen in het omgevingsplan. Deze regels moeten ook geheel of gedeeltelijk betrekking op de fysieke leefomgeving. Deze regels moeten

verder betrekking hebben op het hele grondgebied van de gemeente en zijn dus niet beperkt tot specifiek aangewezen percelen, maar wel bijvoorbeeld beperkt tot specifieke activiteiten. Deze regels zijn vergelijkbaar met de huidige gemeentelijke verordeningen. Ten aanzien van deze 'overige regels' (dus ten aanzien van de niet-locatieontwikkelingsregels) kan in het omgevingsplan een omgevingsvergunningplicht worden opgenomen. Ook kan een mededelingsplicht of een meldingsplicht worden opgenomen, waarbij een mededeling een informeren karakter heeft en kan bij de melding de gemeente nog vooraf nader omschreven acties ondernemen.

Voor wat betreft het gebruik van gronden (in de nieuwe wet als 'locaties' aangeduid) zal wederom gelden, dat gebruik alleen toegestaan is, indien dit uitdrukkelijk toegestaan wordt. Gebruik dat strijdig is met het omgevingsplan, zal verboden zijn. Dit betekent dat net als onder het huidige regiem, activiteiten in de openbare ruimte zoals terrassen, terrasboten, evenementen, markten en standplaatsen alleen op een specifieke locatie zullen zijn toegestaan, indien het omgevingsplan dat uitdrukkelijk toestaat. Indien dat niet het geval is, zal aanpassing van het plan of een omgevingsvergunning om af te mogen wijken van het omgevingsplan noodzakelijk zijn. Dit brengt dus wederom te complexe en te langdurende procedures met zich mee voor dynamische activiteiten in de openbare ruimte zoals terrassen, terrasboten, evenementen, markten en standplaatsen.

Bovendien zal er wederom sprake zijn van doublure van regelgeving. Voor de genoemde activiteiten zullen in veel gevallen algemene regels niet afdoende zijn. In die gevallen zal daarom een mededelingsplicht, een meldingsplicht, of een (buitenwettelijke) omgevingsvergunningplicht moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Bij terrassen, terrasboten, evenementen, markten en standplaatsen zal dit meestal noodzakelijk zijn voor een goede regulering. Dit betekent dat nog steeds sprake is van een doublure van regels, omdat genoemde activiteiten alleen mogelijk zijn, indien en de locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan daarin voorzien, en voldaan wordt aan een mededelingsplicht, een meldingsplicht, of een (buitenwettelijke) omgevingsvergunningplicht op grond van de 'overige regels' uit het omgevingsplan.

Onze conclusie is dan ook, dat de Omgevingswet helaas geen verbetering oplevert om dynamische activiteiten in de openbare ruimte zoals terrassen, terrasboten, evenementen, markten en standplaatsen effectief en efficiënt te reguleren.

Aan de hand van twee voorbeelden willen de knelpunten nader verduidelijken.

Voorbeeld 1. Een organisator wil een evenement organiseren. Hiervoor heeft hij een vergunning nodig op grond van de APV. Daarbij wordt getoetst aan het vigerende gemeentelijke evenementenbeleid. Het evenement voldoet (op die locatie zijn bijvoorbeeld jaarlijks 5 evenementen toegestaan in een bepaalde geluidscategorie) en de vergunning wordt verleend. Dan blijkt dat hij de vierde organisator is in dat jaar op die plek. Volgens het Besluit omgevingsrecht (Bor) is voor dit evenement daarom een uitgebreide voorbereidingsprocedure noodzakelijk voor de omgevingsvergunning om af te mogen wijken van het bestemmingsplan. Aan de eerste drie organisatoren kon een omgevingsvergunning verleend worden via een reguliere voorbereidingsprocedure van 8 weken. Deze vierde organisator wordt daarentegen geconfronteerd met een doorlooptijd van mogelijk 26 weken. De omgevingsvergunning kan dan pas worden verleend, nadat de geplande datum van het evenement al verstreken is.

Voorbeeld 2. Een horeca-ondernemer wil een terras beginnen. In de APV is opgenomen, dat hiervoor een terrasvergunning noodzakelijk is. Bij de beoordeling van de aanvraag om de terrasvergunning, wordt getoetst aan aspecten zoals bruikbaarheid van de weg, mogelijke overlast en openbare orde aspecten. Naast het hebben van een terrasvergunning, moet de ondernemer zich houden aan het bestemmingsplan. Indien het ter plaatste geldende bestemmingsplan een horecaterras niet toestaat, moet de ondernemer tevens een omgevingsvergunning aanvragen om af te mogen wijken van het bestemmingsplan. Het gevolg is, dat een procedure doorlopen moet worden met een doorlooptijd van 26 weken. Voor de ondernemer is dan het terrasseizoen helaas al voorbij. Indien de ondernemer een volgend seizoen zijn terras iets wil verplaatsen, moet hij opnieuw een APV-vergunning en een omgevingsvergunning aanvragen voor deze wijziging. Voor de laatste vergunning geldt dan wederom een doorlooptijd van 26 weken.

Met deze brief vragen wij graag aandacht om genoemde knelpunten alsnog op te lossen in de nieuwe Omgevingswet.

Wij stellen voor, dat in de Omgevingswet expliciet bepaald wordt, dat genoemde onderwerpen uitdrukkelijk niet gereguleerd worden via de locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan, en dat tevens deze activiteiten uitsluitend zijn toegestaan, indien het gemeentebestuur dit via de 'overige regels' in het omgevingsplan toestaat, al dan niet na mededeling, melding of omgevingsvergunning.

Deze voorgestelde systematiek hoeft geen belemmering te zijn voor de kenbaarheid naar burgers en bedrijven toe, omdat krachtens de Omgevingswet zowel de 'locatieontwikkelingsregels' als de 'overige regels' in één document, het omgevingsplan, zullen zijn opgenomen. De in dit kader verleende omgevingsvergunningen, kunnen ten behoeve van de kenbaarheid (eventueel verplicht) digitaal worden gepubliceerd op de website waar ook de omgevingsplannen worden gepubliceerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Leiden,
de Secretaris, de Burgemeester,





Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Projectleider Herziening Omgevingsrecht
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

Contactpersoon Mw. O.B. Coenraads
Telefoon 14 0592
Bezoekadres Noordersingel 33
Uw brief van
Uw kenmerk
Ons kenmerk 2013-02019.a
Datum 17 april 2013
Verzenddatum 17/4

Onderwerp Reactie op wetsvoorstel omgevingswet

Geachte mevrouw De Bruin,

Met interesse hebben wij kennis genomen van de toetsversie van de concept-Omgevingswet die het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op 1 maart vrij heeft gegeven voor inspraak.

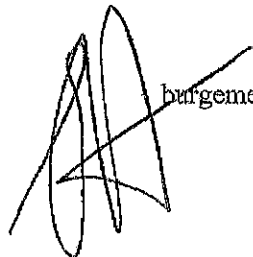
Wij staan positief tegenover het streven naar bundeling, vereenvoudiging, harmonisering en modernisering van het omgevingsrecht. Het concept-wetsvoorstel integreert onder meer de Flora- en faunawet en Natuurbescheringswet in het omgevingsvergunningkader. Daarnaast zijn wij blij met de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau en de integratie van milieunormen in het omgevingsplan. Met bovenstaande aspecten wordt de burger een duidelijk kader geboden. Wel pleiten wij hierbij voor een goede integratie van het huidige stelsel aan wetten en AMvB's in het wetsvoorstel Omgevingswet. Het concept-wetsvoorstel biedt al een goede richting, maar kan op een aantal punten nog integraler en eenvoudiger.

Wij hebben al veel ervaring met een integrale Elverding-aanpak en zijn al een eind op weg richting de nieuwe Omgevingswet. Voor het belangrijkste ontwikkelingsgebied van onze gemeente, de FlorijnAs, maken we namelijk met veel tevredenheid gebruik van de Crisis- en herstelwet (Chw). De FlorijnAs is in de Chw opgenomen als lokaal project met nationale betekenis. We hebben in dit traject commitment gezocht met alle betrokken overheden en hebben afspraken gemaakt over de uitvoering. Bij de uitvoering van onze ambities werken we al met de coördinatie-regeling (paragraaf 3.6.1 Wro) en hebben we onze interne organisatie ingericht op een betere afstemming. Al met al hebben wij veel meerwaarde gehaald uit de Crisis- en herstelwet. Vanuit onze positieve ervaringen met de Crisis- en herstelwet, vragen wij nadrukkelijk aandacht voor een goede integratie van onderdelen van de Crisis- en herstelwet in het concept-wetsvoorstel Omgevingswet. Om gebruik te kunnen maken van de Chw, hebben wij in oktober 2011 (op basis van artikel 2.19 Chw) een Structuurvisie FlorijnAs vastgesteld, waarbij alle betrokken overheden een Verklaring van instemming hebben ondertekend. Dit instrumentarium biedt ons belangrijke versnellingsmogelijkheden in het omgevingsrecht, en missen wij in het concept-wetsvoorstel. Daarom pleiten wij voor de mogelijkheid om een bestuursovereenkomst te koppelen aan de (gemeentelijke) Omgevingsvisie.

Wij zien de voor gemeenten facultatieve Omgevingsvisie niet als een lastenverzwaring. Een Omgevingsvisie is een beter instrument dan een plan/programma zoals genoemd in artikel 3.3 van het concept-wetsvoorstel. Een Omgevingsvisie met een bindend karakter voor betrokken publieke partijen is onmisbaar om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te borgen en schept duidelijkheid richting burgers, ondernemers en initiatiefnemers over de ontwikkelingsmogelijkheden en ambitie van de gemeente en overige betrokken overheden. In Assen is juist het opstellen van een structuurvisie voor de FlorijnAs noodzakelijk gebleken voor de programmatische onderbouwing en het commitment in de uitvoering later in het traject.

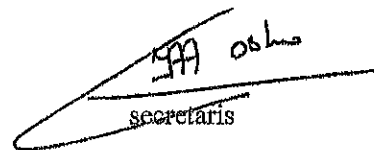
Tot slot pleiten wij voor toepassing van het instrument Projectbesluit voor gemeenten bij complexe projecten. Met dit instrument kan de uitvoering van een complex project als de FlorijnAs snel plaatsvinden en krijgt de gemeente ook het voordeel van een snellere uitspraak van de Raad van State. Een voordeel waarover de gemeente Assen onder de Chw wel over beschikt. Dat een gemeente hierbij dient te motiveren waarom deze gebruik maakt voor dit instrument en hiervoor aan extra eisen dient te voldoen lijkt ons niet meer dan logisch; bij de FlorijnAs konden wij enkel gebruik maken van de Chw omdat dit als complex project kon worden aangemerkt. Ook zijn wij verplicht om nadrukkelijk overeenstemming te bereiken met alle betrokken overheden. Wij stellen daarom voor dit instrument ook voor gemeenten mogelijk te maken, mits ze voldoen aan aanvullende eisen op proces en inhoud.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



burgemeester

K.S. Heldoorn



secretaris

I. Oostmeijer-Oosting



Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Afdeling Fysieke Leefomgeving
t.a.v. mevrouw K. de Bruin
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG



Nummer:

I 201300566

Ontvangstdatum:

19 april 2013

Inspiraakreactie Omgevingswet

Geachte mevrouw De Bruin,

Met grote interesse hebben wij kennis genomen van de toetsversie van de nieuwe Omgevingswet die op 28 februari jl. door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is vrijgegeven. Wij constateren dat het wetgevingstraject zeer voortvarend is opgepakt en dat er al een goede aanzet is voor een fundamentele herziening van het stelsel voor het omgevingsrecht.

Voor Almere is de stelselwijziging van het omgevingsrecht belangrijk. Een goed stelsel is namelijk een belangrijke voorwaarde voor nieuwe manieren van gebiedsontwikkeling. De stedelijke ontwikkeling van Almere is een taak met een nationale opgave. Het betreft een drievoudige schaa sprong op het vlak van bereikbaarheid, natuur en verstedelijking. Doel is de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel van de Randstad en de eigen identiteit van de stad Almere te versterken. De groei van Almere zal sterk in het teken staan van de uitnodigingsplanologie (organische ontwikkeling, waarbij de eindgebruiker centraal staat). Deze ontwikkeling middels organische groei vereist een ander juridisch instrumentarium.

Wij zijn dan ook verheugd dat met de toetsversie van de nieuwe Omgevingswet een belangrijke stap wordt gezet in modernisering van dat instrumentarium. Wij verwachten dat bundeling van een belangrijk deel van het omgevingsrecht in één wet en het daarbij beperken van het aantal instrumenten en procedures een positieve invloed zal hebben op het bereiken en behouden van een goede omgevingskwaliteit terwijl aan de andere kant meer ruimte zal ontstaan voor ontwikkeling.

De toetsversie van de nieuwe Omgevingswet is een "raamwet", waarin kaders worden gegeven en waarbij de inhoudelijke uitwerking nog moeten worden "verzegeld" in verschillende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Inzicht in deze AMvB's is noodzakelijk voor de beoordeling van de Omgevingswet. Wij verzoeken u dan ook de gemeenten nadrukkelijk te betrekken bij het opstellen van de AMvB's.

Hierna brengen wij enkele kanttekeningen onder uw aandacht. Wij verzoeken u deze bij uw reactie aan de Minister van Infrastructuur en Milieu te betrekken.

Stadhuisplein 1
Portbus 200
1300 AE Almere
Telefoon 14 036
Fax (036) 539 99 12

E-mail info@almere.nl
www.almere.nl

Datum
16 april 2013

Uw brief van/kenmerk

Ons kenmerk
DSO/2013/2735631svdz

Bijlage(n)

Gemeente Almere



1. Bestuurlijke afwegingsruimte

Almere loopt in de dagelijkse praktijk van de stedelijke ontwikkeling aan tegen de grenzen van sectorale normstelling, doordat er geen ruimte is voor een integrale afweging. Dat kan het gevolg zijn van een of meerdere restrictieve normstellingen in een gebied of van de onmogelijkheid om bestaande milieuruimte van een bedrijf terug te dringen. Wij zijn dan ook positief over de ambitie die in de Omgevingswet wordt uitgesproken om meer afwegingsruimte aan het lokale bestuur toe te kennen, zodat meer flexibiliteit in de planvorming wordt verkregen. Zo maakt het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet deel uit van de Omgevingswet (artikel 4.17), wat ruimte geeft aan het terugdringen van bestaande milieugebruiksruimte. De integrale afwegingsruimte moet echter verder worden vorm gegeven in nog op te stellen AMvB's. De afwegingsruimte mag in onze optiek dan ook niet worden geblokkeerd door opnieuw vast te stellen uitvoeringsregels. Dit zou ook haaks staan op de filosofie van organische ontwikkeling.

Voorstel: In de AMvB's te voorzien in een regeling die de relatie legt tussen de verschillende sectorale normen zodat sprake kan zijn van integrale afweging.

2. Verticale doorwerking

Rijk en provincies kunnen op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) door middel van algemene regels (AMvB's, provinciale verordeningen en/of reactieve aanwijzingen) bemoeienis vertonen met gemeentelijke ruimtelijke besluiten. De Wro bepaalt in dit verband dat 'indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken' in een provinciale verordening regels kunnen worden gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen en gedeputeerde staten een aanwijzing kunnen geven over de inhoud van een bestemmingsplan. In de nieuwe Omgevingswet blijven deze uitgangspunten overeind middels de zogenaamde "instructies" en "instructieregels", opgesteld door rijk en provincie. Wij vragen echter een heldere en strikte afbakening van de begrippen provinciaal en rijksbelang. Daarnaast zijn de in de Omgevingswet opgenomen instrumenten toereikend om provinciale en rijksbelangen te laten doorwerken in de gemeentelijke besluitvorming. Wij staan daarom niet achter het pleidooi van het IPO voor het opnemen van een extra doorzettingsinstrument naar aanleiding van de evaluatie van het instrument van de reactieve aanwijzing uit de Wro.

Voorstel: De instrumenten "instructies" en "instructieregels" voor rijk en provincie niet verder uitbreiden met nieuwe instrumenten en de begrippen provinciaal en rijksbelang strikt afbakenen.

3. Financiering toezicht bij algemene regels

In de toetsversie van de Omgevingswet is het principe tot uitdrukking gebracht dat zoveel mogelijk wordt volstaan met het stellen van algemene regels en dat vergunningplicht een uitzondering is.¹ Hoewel wij positief staan achter het principe om alleen in uitzonderingsgevallen de vergunning als instrument in te zetten, maken wij ons zorgen om de financiering van het toezicht op de naleving van algemene regels. Daar waar bij vergunningplicht veelal leges in rekening gebracht kunnen worden en uit die legesinkomsten de kosten van de eerste controle bekostigd kunnen worden, moet het toezicht bij algemene regels geheel uit algemene middelen betaald worden. In het algemeen deel van de memorie van toelichting valt daarover te lezen dat het feit dat bij algemene regels geen leges worden geheven niet van invloed mag zijn op de toezichtsinspanning.² Gelet op het eerder genoemde principe is niet uitgesloten dat in de uitvoeringsregelgeving meer activiteiten onder de werking van algemene regels worden gebracht dan nu het geval is.

Bij een gelijke toezichtsinspanning zal dat betekenen dat ofwel er een financiële compensatie vanuit het Rijk gegeven moet worden vanwege de wegvallende

¹ Artikel 5.1 Omgevingswet en MvT, artikelsgewijze toelichting, p. 55.

² MvT, algemeen deel, p. 208.



legesinkomsten, ofwel andere gemeentelijke taken niet of minder worden gedaan ofwel dat gemeentelijke belastingen moeten worden verhoogd. Wij zouden daarom in de memorie van toelichting en in het politieke debat meer aandacht willen zien voor deze financiële consequenties van meer algemene regels.

Voorstel: Geef in de memorie van toelichting expliciet aan dat een gelijke toezichtsinspanning bij een verruiming van activiteiten die onder de algemene regels vallen, betekent dat keuzen gemaakt moeten worden over de financiering van de toezichtsinspanning.

Datum
16 april 2013

Ons kenmerk
DSO/2013/2735631svdz

Pagina
3/4

4. Wijziging toetsstelsel voor omgevingsvergunning bouwactiviteit

Artikel 5.15 Omgevingswet geeft het toetskader aan voor aanvragen om omgevingsvergunning voor de in artikel 5.2 Omgevingswet genoemde activiteiten, waaronder bouwactiviteiten. Dit toetskader is geredigeerd als een discretionaire bevoegdheid: de omgevingsvergunning “kan” alleen worden verleend of geweigerd op de bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gronden. Dat betekent dat er ruimte is voor een belangenafweging van het bevoegde gezag. Voor zover dat toetskader betrekking heeft op een bouwactiviteit betekent dat een drastische wijziging van het huidige toetskader van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, dat zich kenmerkt als zijnde een limitatief-imperatief stelsel en dus geen ruimte laat voor een belangenafweging.³ Tegen de achtergrond dat bezien wordt in hoeverre in het kader van de Omgevingswet op termijn verder ruimte kan worden geboden voor private borging van de naleving van voorschriften⁴, is een vrije beschikkingsbevoegdheid bij bouwactiviteiten een ongelukkige keuze. Afweging van belangen dient namelijk bij uitstek aan de overheid gelaten te worden en niet aan private partijen.

Voorstel: Formuleer het toetskader voor het verlenen van een vergunning voor een bouwactiviteit als gebonden beschikking.

5. Grotere beleidsvrijheid bevoegd gezag om niet te handhaven

Een grote deel van de toezichts- en handhavingscapaciteit van gemeenten wordt besteed aan het reageren op klachten en handhavingsverzoeken van burgers over overlast die wordt veroorzaakt door andere burgers. Het gaat daarbij vaak om burenruzies waarbij het werkelijke probleem elders ligt dan bij de overtreding van een wettelijke norm. Veelal kunnen alternatieve wijzen van geschillenbeslechting zoals mediation een uitweg bieden. Gemeenten zijn echter vanwege de huidige wettelijke systematiek en de in de rechtspraak ontwikkelde beginselplicht tot handhaving verplicht om veel tijd en geld te besteden aan bestuursrechtelijke handhavingstrajecten en bezwaar- en beroepsprocedures als het burengeschil niet op alternatieve wijze opgelost kan worden. Wij vinden het echter in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid van burgers om dit soort geschillen in de private sfeer op te lossen en uiteindelijk via de regels van het burendrecht uit het Burgerlijk Wetboek.⁵ Wij pleiten er daarom voor om enerzijds bij de uitwerking van de Omgevingswet in uitvoeringsregelgeving minder normen te stellen die vooral bij burenruzies een rol spelen en anderzijds in de Omgevingswet zelf vast te leggen dat het bevoegd gezag een grotere beleidsvrijheid heeft om bij dit soort geschillen niet handhavend op te treden dan nu met de beginselplicht tot handhaving het geval is.

Voorstel: Leg in de Omgevingswet vast dat het bevoegd gezag een grotere beleidsvrijheid heeft om bij handhavingsverzoeken bij kleine overtredingen niet handhavend op te treden.

6. Vermindering onderzoekslasten

³ Artikel 2.10 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

⁴ MvT, algemeen deel, paragraaf 4.16.4

⁵ Met name titel 4 van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.



Het wetsvoorstel bevat bepalingen die zich richten op hergebruik van onderzoekresultaten en beperking van onderzoekslasten onder andere door de houdbaarheid van gegevens te verruimen. Wij ondersteunen dit streven zeer vanuit de praktijk van de planvorming. Wij constateren dat veel tijd en geld gemoeid is met het uitvoeren van onderzoek. In het proces van planvorming is het van belang te weten wat de condities voor de planvorming zijn en waar knelpunten en risico's liggen voor de finale fase van de vergunningverlening.

Datum
16 april 2013

Ons kenmerk
DSO/2013/2735631svdz

Pagina
4/4

Het wetsvoorstel streeft naar meer maatwerk voor de te verrichten onderzoeken: geen gedetailleerde informatie en berekeningen in een vroeg stadium van de planontwikkeling. Waar mogelijk wordt volstaan met artikel 3:2 van de Awb, inhoudende dat het bevoegd gezag informatie verzamelt over de relevante feiten en belangen. In paragraaf 4.6 van de Memorie van Toelichting (MvT) wordt aangekondigd dat een en ander nog moet worden opgenomen in ministeriële regelingen. Wij pleiten ervoor om in deze regelingen mogelijkheden op te nemen om de onderzoekslasten drastisch te beperken door: slechts globaal onderzoek te eisen in de vroege fase van planvorming; gedetailleerd onderzoek voor te schrijven daar waar het meerwaarde biedt en het te beperken tot die thema's die echt tot risico's en knelpunten leiden. Daarbij zou het ondersteunend kunnen zijn te voorzien in datacentra, waar onderzoeksgegevens gemakkelijk zijn te raadplegen. Er is immers in de loop van de jaren al heel veel onderzocht en ontsluiting van die gegevens kan een belangrijke reductie van onderzoekskosten bewerkstelligen en daarmee het tijdsbeslag van planontwikkeling verkorten. Wij pleiten er ook voor te evalueren welke onderzoeken bij verschillende plannen feitelijk geen waarde toevoegen. Dergelijke onderzoeksverplichtingen zouden dan kunnen vervallen.

Voorstel: Het vereiste detailniveau van onderzoek afstemmen op de planfase, beschikbare onderzoeksgegevens goed ontsluiten en te bezien welke onderzoeken feitelijk geen meerwaarde hebben.

7. Evaluatie

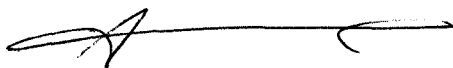
Tenslotte vragen wij uw aandacht voor de evaluatie van wetgeving. Op dit moment is er slechts incidenteel sprake van systematische evaluatie van wetgeving. Wij achten het van groot belang dat op basis van evaluatie de mogelijkheid van tussentijdse bijstelling van regels mogelijk is.

Voorstel: Neem een evaluatie bepaling in de Omgevingswet op.

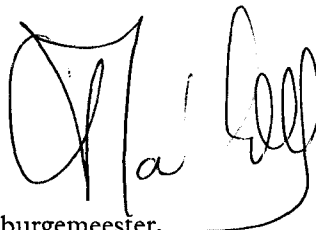
Wij vertrouwen erop hiermee een bijdrage te leveren aan de reactie van de VNG aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en zien deze graag tegemoet.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Almere,



de secretaris,
A.J. Grootoink



de burgemeester,
A. Jorritsma-Lebbink

Gemeente Almere





Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK 'S-GRAVENHAGE



Nummer:

I 201300511

Ontvangstdatum:

15 april 2013

Uw brief

Datum

12 APR. 2013

Ons kenmerk



Onderwerp

Reactie op de toetsversie
Omgevingswet.

Informatie

5293888 H. Koning

Bijlagen

-1-

Geachte heer, mevrouw,

De Omgevingswet is onderdeel van het programma Eenvoudig, beter van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Na lezing van de toetsversie, zoals deze ter consultatie is toegezonden, kan worden geconcludeerd dat er vooral sprake is van bundeling van bestaande wetgeving in plaats van een vereenvoudiging of substantiële afname van de regeldruk.

De Omgevingswet is voorts slechts een 'raamwet' waarin kaders worden gegeven. De inhoudelijke uitwerking moet nog plaatsvinden in diverse Algemene maatregelen van Bestuur (AMvB's). Dit maakt het lastig om thans de totale impact van de Omgevingswet te kunnen beoordelen.

Verder roept de Omgevingswet in zijn huidige vorm de vraag op of deze wet de lokale overheid die instrumenten geeft, die in de huidige tijd en gelet op de toekomstige opgaven waarvoor de gemeenten zich gesteld zien, ook nodig heeft.

De indruk bestaat dat het instrumentarium uit de Omgevingswet zonder visionaire toelichting, maar vooral ook zonder cultuurverandering bij overheden, niet het beoogde effect zal hebben. Dit geldt zeker in tijd van crisis en afnemende bevolkingsgroei of zelfs krimp.

Weliswaar is de Crisis- en Herstelwet (CHW) opgenomen in de Omgevingswet, maar gebleken is dat in het kader van transitie management er nog meer flexibiliteit nodig is om snel tijdelijke functies te kunnen faciliteren, zonder dat er lange procedures gevolgd moeten worden en zonder dat hierbij vanaf dag 1 aan alle (milieu)normen moet worden voldaan.

Voor wat betreft de Milieueffectrapportage (hoofdstuk 7) is de huidige wetgeving geïncorporeerd. In dit verband vragen wij aandacht voor de AMvB, die op grond van artikel 7.15 zal worden opgesteld. In dit kader willen wij wijzen op een praktijkvoorbeeld (zie bijlage; reactie op hoofdstuk 7) waarvan wij constateren dat de regelgeving op dit terrein is doorgeschooten, hetgeen leidt tot langere doorlooptijden en hogere, onnodige kosten.

In het kader van de tijdelijkheid wordt vaak verlangd dat het gaat om een 'tijdelijke invulling' van een locatie voor een 'tijdelijke behoefte', daarbij worden thans de termijnen van 5 of 10 jaar gehanteerd.

In de praktijk is gebleken dat deze termijn zowel 1, 5 als 15 jaar kan bedragen en dat een tijdelijke locatie best tijdelijk kan voorzien in een permanente behoefte.

De beleidsruimte voor het lokaalbestuur zou in het kader van de Omgevingswet zodanig moeten zijn ingevuld dat er gedurende een flexibele termijn (maatwerk) een tijdelijke invulling kan worden gegeven aan een bepaalde locatie waarbij te allen tijde moet worden voldaan aan de zogeheten basis(milieu)normen op gebied van externe veiligheid en brandveiligheid of geluid(hinder), maar waarbij niet vanaf het begin af aan alle (milieu)normen hoeft te worden voldaan.

Gelet op het bovenstaande is de conclusie dat in het kader van de vereenvoudiging en de deregulering nog winst valt te behalen bij het verder vormgeven van de Omgevingswet.

Bijgaand treft u voorts een artikelsgewijze reactie op de Omgevingswet aan, die dieper ingaat op de wettekst. Wij vertrouwen er op u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Breda,
Namens dezen,



C.I. Koffeman,
Hoofd afdeling Ruimte

Artikelsgewijze reactie op de omgevingswet

Hoofdstuk 2

Artikel 2.1

Uit lid 4 blijkt dat de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving ook het beheer kan omvatten en dat dit kan bestaan uit de aanleg, wijziging, onderhoud of het nemen van maatregelen. Dit lijkt te duiden op een vermenging tussen beleid, uitvoering en beheer. Dit kan vanuit de integraliteit misschien gewenst zijn, maar of dit ook organisatorisch op een goede en efficiënte wijze kan worden geborgd, is de vraag.

Afdeling 2.2

Het betreft hier de toedeling van taken aan de diverse overheden. Doordat het een samenvoeging van taken uit diverse wetten is, roepen de artikel wel de vraag is of in alle gevallen voldoende duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en of de afbakening onderling voldoende duidelijk is.

Artikel 2.3 jo artikel 2.8

In artikel 2.3 wordt niet langer gesproken over de term provinciaal belang, maar over gemeenteverstijgend belang of, voor zover niet strijdig met het tweede lid, een regio-overstijgend belang. Niet duidelijk is waarom de term provinciaal belang niet langer wordt gehanteerd en of door de introductie van de termen gemeenteverstijgend belang en regio-overstijgend belang er een verruiming van de taken en bevoegdheden van de provincie heeft plaatsgevonden ten koste van de gemeenten.

Artikel 2.23

Ook bij de grondslag van de omgevingswaarden wordt verwezen naar artikel 2.3 en derhalve naar de beide belangenbegrippen. Ook hier roept dit de vraag op of dit voor wat betreft de provincie leidt tot een verruiming van hun reguleringsmogelijkheden en of dit dan ook bedoeld en wenselijk is.

Hoofdstuk 3

Artikel 3.1

Het bevreemd dat in de Omgevingswet de omgevingsvisie weer facultatief is geworden, te meer omdat de omgevingsvisie verbindingen legt tussen o.a. ruimtelijke ontwikkeling, beheer, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed.

Artikel 3.3

Het is goed om te zien dat de bevoegdheid voor het opstellen van plannen of programma bij burgemeester en wethouders is komen te liggen. Wel is opvallend dat met uitzondering van het actieplan in het kader van de richtlijn omgevingslawaaai deze instrumenten facultatief zijn. Dit kan er toe leiden dat in tijden van crisis vanuit een financieel oogpunt besloten wordt om hieraan geen invulling te geven.

Artikel 3.9

De formulering van dit artikel roept de volgende vragen op: Wanneer is er sprake van een '(dreigende) overschrijding' van omgevingswaarde? Hoe kan dit objectief 'aannemelijk' worden gemaakt en door wie? Wie houdt hier uiteindelijk toezicht op?

Artikel 3.11

Uit dit artikel volgt dat het rioleringsprogramma niet langer verplicht is. Dit kan worden gezien als een verkapt vorm van deregulering, de vraag is echter of dit voor dit aspect ook echt wenselijk is.

Hoofdstuk 4

Artikel 4.1

In dit artikel is als hoofdregel vastgelegd dat er per gemeente slechts één omgevingsplan moet gaan gelden voor het gehele grondgebied. Op voorspraak van de VNG is nu sprake van een dynamisch groeimodel. Vanuit gemeentelijk oogpunt is het als hoofdregel opgenomen eindbeeld niet wenselijk. Eén omgevingsplan voor het gehele plangebied, zal leiden tot een moeilijk leesbaar document dat de doelstelling 'eenvoudig beter' niet dient.

In lid 3 wordt de mogelijkheid geschapen om meer omgevingsplannen vast te stellen, echter met de beperking dat voor elk gedeelte van het gehele grondgebied slechts een omgevingsplan wordt vastgesteld. Dit roept de vraag op of hiermee bewust de grondslag voor het opstellen van een paraplubestemmingsplan of partiële herziening is weggenomen.

Artikel 4.6

In artikel 4.6 wordt in relatie tot het gemeentelijk omgevingsplan gesproken over 'onderwerpen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking de plicht kan opleggen om aan voorschriften te voldoen. Betreft dit alleen 'nadere eisen', zoals we op dit moment kennen in de Wro of gaat dit over een veel breder scala aan onderwerpen? Ook roept deze bepaling de vraag op wie het bevoegd gezag is of kan zijn bij deze beschikking?

Artikel 4.17

In dit artikel wordt een termijn gesteld van ten hoogste tien jaar. De vraag is of een dergelijke termijn in de huidige economische situatie en de opgaven waarvoor de gemeenten zich gesteld weten, voldoende is. Misschien zou een termijn van ten hoogste 15 jaar reëler zijn.

In lid 3 onder d staat een geluidbelastingsnorm van 33 dB. Niet duidelijk waarop deze norm gebaseerd is. Thans is deze norm 35 dB.

Artikel 4.24

In dit artikel wordt wederom de beschikking als instrument genoemd. Dit roept de vraag op hoe deze beschikking zich verhoudt met de omgevingsvergunning, te meer als het verschillend bevoegd gezag betreft.

Hoofdstuk 5

Artikel 5.1

Wat is de toegevoegde (normerende) waarde van dit artikel. Is dit niet meer iets voor de memorie van toelichting?

Artikel 5.2 jo bijlage I

Bij de definities, in bijlage I, staat dat een gemeentelijke monumentenactiviteit ook een locatieontwikkelingsactiviteit is, maar gelet op de definitie van laatst genoemde is dat niet de bedoeling.

Artikel 5.6

Er is geen naam gegeven aan een afwijking c.q. een omgevingsvergunning in het kader van een provinciale omgevingsverordening.

Artikel 5.9, tweede lid

De redactie van dit artikel is onduidelijk:

- Onduidelijke zinsnede 'voor in het belang van' ?
- De zin wordt in twee delen geknipt met sub a en sub b ertussen. Beter is misschien om er een zin van te maken met de twee subartikelen erna.

Artikel 5.10

Het zou goed zijn om in het kader van de realisatie aan een omgevingsvergunning een termijn te verbinden, zodat een vergunning niet eendeloos is en voorkomen wordt dat te veel plancapaciteit wordt "vastgehouden" in achteraf gezien niet realistische dan wel niet op de vraag aansluitende plannen.

In lid 2 is bepaald dat met het oog op het belang van een doelmatig waterbeheer bij algemene maatregel van bestuur het waterschap kan worden aangewezen als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Indien dit het geval is, is het van uit de gemeenten van belang dat zij een belangrijke, adviserende rol krijgen bijvoorbeeld in het geval dat de vergunning gevolgen heeft voor het afvoeren van water via en werking van het gemeentelijk riool.

Artikel 5.13

Dit artikel is onvoldoende duidelijk. Het roept de vraag op wat de bedoeling is met de aloude veranderingsvergunning uit de Wet milieubeheer.

Artikel 5.15

Het toetsingskader voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen en locatieontwikkelingsactiviteit ed. wordt verplaatst naar een AMvB. Daarmee wordt een extra geleding aangebracht. Is dat bevorderlijk voor de overzichtelijkheid voor de criteria van het verlenen van omgevingsvergunningen?

Hetzelfde gebeurt met betrekking tot de artikelen 5.28 en 5.29 inzake het intrekken van vergunningen en het wijzigen van vergunningvoorschriften.

Hoofdstuk 6**Artikel 6.2.**

Verplaatst de regeling van elektronische aanvragen als bevoegdheid van het bestuursorgaan naar de landelijke wetgever, hetgeen wel begrijpelijk is. Maar puur praktisch moet het dan ook echt goed geborgd zijn. Artikel 6.5. noemt het OLO en 6.8 legt de relatie met de wet samenhangende besluiten uit de Awb. Dan is de vervolgvraag hoe de relatie is met bijvoorbeeld het Waterloket? Andere aanvragen, 2.3 Awb en 3.20 Awb?

Artikel 6.8

Heeft veel implicaties. Als er bijvoorbeeld een omgevingsvergunning nodig is maar ook een andere vergunning of toestemming uit de omgevingswet (artikelen 5.2, 5.3, 5.4, 5.6, 5.31) dan is de wet samenhangende besluiten van toepassing. Dat wil zeggen dat dan ook de langste periode van toepassing is en dat rechtsmiddelen integraal toepasbaar zijn (waarbij die vervolgens weer zijn ingeperkt met de relativiteitseis). Dat kan hele interessante jurisprudentie gaan opleveren. Is dit doordacht ook in verhouding tot het stapelen van termijnen en het afbreukrisico?

Artikel 6.12

staat aangegeven dat goedkeuring slechts kan worden onthouden in het belang dat in de AMvB staat aangegeven in afwijking van artikel 10.27. De toetsingsgrond is dus kleiner geworden dan artikel 10.27 Awb. De vraag is hoe zich dit kan verhouden met de eisen van rechtsstatelijkheid. Er moet dus goedkeuring worden gegeven aan een besluit dat in overeenstemming is met de AMvB maar niet met het recht. De beoordeling is hiermee vrij eng. Dit roept de vraag op of dat bewust is? Een keuze voor recours subjectief t.o.v. recours objectief? 6.18 zorgt dat bodembescherming integraal is meegenomen en dat is een verbetering.

Artikel 6.19

Is eigenlijk een aanvulling op de bepalingen over zelfstandig in het belang geschaad zijn. Dit staat dus los van de nieuwe relativiteitseis en gaat om de situatie dat de wijziging zelf van ondergeschikte aard is. Dit is eigenlijk ook een verkapte vorm van het beperken van de beroepsmogelijkheden. Dit roept de vraag op of het Gaat het dan om van ondergeschikte aard t.o.v. het hoofdbesluit of ten opzichte van het belang waarvoor appellant opkomt? Als het om de eerste gaat, hoe is dan de verhouding tot 6 EVRM?

Artikel 6.22

Door het grote toepassingsbereik van de omgevingswet wordt er veel heen en weer verwezen naar AMvB, de omgevingswet en de Awb. Zie ook eerdere opmerkingen. Misschien onvermijdelijk, maar het wordt er niet veel leesbaarder door.

Kunnen de paragrafen 6.2.1 en 6.3.3 niet beter gecombineerd worden (betreft hetzelfde onderwerp)?

Artikel 6.23

Is ook een bijzondere. Hier is de kring van zienswijzen opgerekt naar een ieder. Dit is ook meer in verhouding tot het verdrag van Aarhus en de laatste jurisprudentie met betrekking tot de juridische fuik. M.i. een verbetering. Wel is de vraag hoe de relatie is met artikel 6.30 waarin de zienswijzen wel weer (voor de waterschapsverordening, omgevingsplan of provinciale omgevingsverordening) beperkt worden en bijvoorbeeld niet kunnen zien op een projectbesluit waarvoor artikel 5.40 2^e lid of een omgevingsvergunning voor locatieontwikkeling kunnen zien. Vraag is hoe dit zich kan verhouden met 3:4 Awb en verdrag van Aarhus.

Artikel 6.24

Als een besluit met uov is genomen dan ook een uov voor intrekken of wijzigen tenzij wet iets anders zegt. Dat was eigenlijk al gangbare praktijk, maar vraagt blijft natuurlijk wel weer wat een wijziging is en ook de relatie met 6.19. Want wat als er een wijziging van ondergeschikte aard is? Dan toch uov? Het artikel laat 6.19 onverlet staat er. Maar 6.19 gaat over de te volgen procedure wanneer beroep is ingesteld (!). Dat hoeft natuurlijk niet altijd zo te zijn. Hoe dan te handelen met wijzigingen van ondergeschikte aard?

Artikel 6.28 lid 1 sub c.

Het binnen 12 weken beslissen op een omgevingsplan na afloop van de termijn van zienswijze lijkt vrij kort, gelet op de integraliteit en de complexiteit van een omgevingsplan in vergelijking met het huidige bestemmingsplan.

Artikel 6.36

voorziet in de aanhoudingsverplichting. Dit was natuurlijk gangbare praktijk met betrekking tot voorbereidingsbesluiten en wijzigingen bestemmingsplan. De vraag is alleen of in combinatie met artikel 6.8 er niet een situatie ontstaat dat een initiatiefnemer onnodig lang moet worden gewacht met bouwen?

Paragraaf 6.3.2.

Is vrijwel gelijk aan Wabo. De vraag is wel of artikel 6.42 nu ook voor lex silencio positivo zorgt bij watervergunningen of toestemmingen waar dat vroeger nog niet het geval was.

Artikel 6.44 kan strijdig worden met de Wet samenhangende besluiten. Wat is nu de feitelijke aanvangstermijn als er een uov met meerdere bestuursorganen en meerdere beslisstelsel wsb van toepassing zijn? Het lijkt er namelijk op dat de termijnen gaan "stapelen" en dat kan voor kleinere projecten mogelijk onwenselijk zijn. En hoe is de verhouding van artikel 6.51 met betrekking tot de actualiseringsplicht (omgevingsplan). Begrijp ik nu goed dat de effectuering van de actualiseringsverplichting dan feitelijk vijf jaar gaat worden?

Hoofdstuk 7**Praktijkvoorbeeld Breda**

In het kader van de aanleg van de Vierde Bergboezem is de gemeente Breda geconfronteerd met doorschoten regelgeving omtrent de Milieueffectrapportage.

Het project Vierde Bergboezem betreft de aanleg van een waterberging gecombineerd met natuur, recreatie en herstel van cultuurhistorische elementen.

De realisatie van de Vierde Bergboezem valt onder m.e.r.-categorie D9: Landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan (zie tabel 1.1). Uitgaande van een concrete bestemming moet bij functiewijziging met een oppervlakte van 125 hectare of meer van water, natuur, recreatie of landbouw een m.e.r.-beoordelingsprocedure worden doorlopen. De Vierde Bergboezem omvat in totaal ca. 320 hectare. Een deel hiervan is al gerealiseerd conform de planologische ruimte in het vigerende bestemmingsplan of artikel 19 WRO procedure, een deel dient nog planologisch mogelijk te worden gemaakt en/of te worden gerealiseerd. Aangezien de nog te realiseren delen meer dan 125 hectare beslaan, betekent dit dat een m.e.r.-beoordeling procedure doorlopen dient te worden.



Tabel 1.1. Categorieën Besluit m.e.r. landinrichting

	Activiteiten	Gevallen
D 9	Landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op 1 een functiewijziging met een oppervlakte van 125 hectare of meer van water, natuur, recreatie of landbouw. 2 vestiging van een glastuinbouw gebied of bloembollenteeltgebied van 50 hectare of meer

Het bevreemd de gemeente Breda dat voor de aanleg van de Vierder Bergboezem, waarvan een ieder op voorhand kan bedenken dat dit een positief effect heeft op het milieu toch een mer(beoordeling) moet plaatsvinden, hetgeen heeft geleid tot langere doorlooptijden en hogere (onnodige) kosten.

Met dit voorbeeld willen we aandacht vragen voor de AMvB, die op grond van artikel 7.15 van de Omgevingswet zal worden opgesteld.

Artikel 7.2 lid 4

In het wetsvoorstel wordt een nadere bepaling opgenomen ten aanzien van in lid 1 genoemde plannen en programma's, terwijl de artikelsgewijze toelichting deze nadere bepaling ook laat gelden t.a.v. plannen en programma's zoals opgenomen in lid 2.

Is de consequentie van lid 4 dat er een uitbreiding plaats vindt van de toepassing van de MER? In lid 1 wordt bepaald dat voor plannen en programma's die een kader vormen voor een mer of mer beoordelingsbesluit een MER dient te worden opgesteld. Lid 4 bepaalt dat er een plan-mer-beoordeling plaats moet vinden voor andere dan in lid 1 genoemde plannen en programma's, dus voor plannen en programma's die wel het kader zijn voor een project, maar dat het project op zichzelf niet mer of mer-plichtig hoeft te zijn. Is dat niet een uitbreiding van MER-plicht, terwijl de doelstelling van de wet ziet op vereenvoudiging en vermindering van onderzoekslasten?

Artikel 7.2 lid 5

Zware procedure eis in art. 7.2 lid 5 dat er een raadpleging moet plaatsvinden en diens reacties moeten worden betrokken bij de plan-mer-beoordeling. Bij die beoordeling bepaal je of het plan aanzienlijke milieueffecten heeft en of je wel of geen MER dient op te stellen. Beter zou zijn om de plan-mer-beoordeling een bevoegdheid te laten zijn van de bevoegde instantie, zonder alle betrokken adviseurs en instanties daarbij te betrekken.

Momenteel heeft de Commissie voor de m.e.r. de mogelijkheid om op verzoek van het bevoegd gezag de zienswijzen te betrekken bij haar advisering. Dan duurt de advisering maximaal 9 weken. Is deze mogelijkheid nu door artikel 7.5 uitgesloten? Biedt de Crisis en Herstel Wet (CHW) de mogelijkheid om af te zien van het verplichte toetsadvies van de Commissie voor de m.e.r. in het geval van een plan-MER?

Artikel 7.6

Veel zaken zijn doorgeschoven naar op te stellen AmvB's/ministeriële regelingen. Bijvoorbeeld in artikel 7.6, lid 2 wordt bij AmvB bepaald welke gegevens een MER moet bevatten, waarbij lid 4 bepaalt dat nadere regels omtrent die gegevens in een ministeriele regeling worden uitgewerkt. Kan dat niet samen in één nader uitwerkingsbesluit?

Artikel 7.7

Wordt met artikel 7.7 lid 3 sub b niet hetzelfde beoogd als met artikel 7.10 lid 2? Bovendien zou artikel 7.10 lid 1 beter bij artikel 7.5 kunnen worden opgenomen.

Artikel 7.8

Moet bij dit artikel ook niet worden opgenomen dat artikel 6.6. niet van toepassing is, zoals ook opgenomen in artikel 7.27 lid 3?

Artikel 7.9

Dit artikel bevat bepalingen omtrent monitoring. Kan dit niet beter worden opgenomen in afdeling 7.2.4 over de evaluatie? Dat de evaluatieverplichting enkel nog ziet op plannen en programma's en niet op projecten, lijkt een prima bepaling.



Artikel 7.21

Het schrappen van de verlenging van 6 weken bij het opstellen van het advies van de bevoegde instantie over de reikwijdte en detailniveau levert naar ons idee helemaal geen tijdwinst op. In die periode moet zelfs een raadpleging georganiseerd worden, dus de huidige termijn van 6 weken zal ons inziens altijd overschreden worden.

Artikel 7.24

Wij zouden er voor willen pleiten om het alternatievenonderzoek in het project-MER niet verplicht te stellen (is namelijk ook geen Europees wettelijk vereiste). Laat dit ter beoordeling van de bevoegde instantie, zoals de mogelijkheid die thans ook in de CHW is vervat.

Hoofdstuk 11

Artikel 11.11

Het is onduidelijk wanneer een gedoogplicht op aanvraag van de ondernemer of ambtshalve kan worden opgelegd.

Hoofdstuk 12

Algemene opmerking:

Gekozen is voor een summiere wettelijke regeling. Veel zaken die nu in de Wro zijn geregeld worden straks bij AMvB in het Omgevingsbesluit geregeld. Tekst is over het algemeen helder en duidelijk. Echter slechts beperkt te beoordelen, omdat concept tekst Omgevingsbesluit nog niet beschikbaar is.

Artikel 12.1

De toelichting spreekt over een projectbesluit als ruimtelijk besluit waarvoor de verplichting bestaat een exploitatieplan vast te stellen. Het projectbesluit wordt echter in tekst van de wet niet genoemd.

De toelichting spreekt over het doorschuiven van de exploitatieplan verplichting bij een functietoedeling, als zou dit genoemd zijn in lid 6. Lid 6 rept hier echter niet over.

Artikel 12.1 lid 2 onder b

Wordt met "voorwaardelijke functie" een uitwerkingsbevoegdheid bedoeld?

Artikel 12.5 lid 1

Dit artikel roept de volgende vraag op: Waarom wordt hier alleen naar de bouwactiviteiten genoemd in artikel 12.1 lid 1 verwezen en niet naar de bouwactiviteiten als genoemd in art. 12.1 lid 2.

Hoofdstuk 13

Voor milieu en Wet bodembescherming is het in de Omgevingswet ook mogelijk om leges te heffen. Of dit positief zal uitvallen voor de gemeenten is de vraag. Ook is dit in strijd met de gedachte om te komen tot lastenverlichting voor de burgers en het bedrijfsleven.

Artikel 13.2 lid 4

Als het andere openbare lichaam de Provincie is, dan lijkt dit toch op belangenverstrengeling. Ook in dat geval zou het Rijk moeten beslissen op het verzoek.

Hoofdstuk 16

Artikel 16.2

Dit lijkt een voor de hand liggende bepaling, al het je bevoegdheid is dan mag je ook handhaven, maar hoe is dan de relatie met artikel 16.12a. En wat is het beslissende bestuursorgaan bij integrale besluiten? Stel bijvoorbeeld vvgb bij omgevingsvergunning in combinatie met een lozingsvergunning... wie mag dan handhaven? Conform de Wabo is dat dan het bestuursorgaan die ook de vvgb heeft genomen. Dit zou effectief betekenen dat de gemeente handhaver wordt voor bijna alles of is dit een onjuiste uitleg.

Artikel 16.8

Het betreft de aanwijsbevoegdheid voor provincie om een regionale uitvoeringsdienst (RUD) in te stellen wanneer de kwaliteit onvoldoende is. Er zijn geen waarborgen of rechtsmiddelen lijkt het. Wat als er verschil van inzicht is tussen provincie en gemeente?

Artikel 16.8 heeft een vrijblijvend karakter. Er lijkt nog keuzevrijheid te zijn bij de provincie. Dit is iets wat bij de huidige vorming van de omgevingsdiensten in Nederland niet zo wordt ervaren.

Artikel 16.12

Het betreft een afwijking van de Awb en de Wet op het binnentreden van woningen. Dit gaat erg ver en roept vragen op, zoals: Hoe is de relatie met de grondwet (recht op privacy) en Evrm. Klopt het dat conform artikel 16.13 lid 4 een begunstigende beschikking kan worden introkken op grond van Wet Bibob? En zo ja, moet er dan een relatie zijn tussen de integriteitschending en de beschikking?

Hoofdstuk 17**Artikel 17.5**

Mist de relatie met (instelling Commissie voor de m.e.r.) en art. 7.21 lid 3. Art. 7.21 lid 3 bepaalt naar ons idee niet dat de mogelijkheid bestaat om als bevoegde instantie een advies over de reikwijdte en detailniveau te vragen aan de Commissie voor de m.e.r., terwijl dit volgens de toelichting wel mogelijk zou zijn.

Hoofdstuk 18**Artikel 18.6**

De actieve informatieplicht is facultatief geformuleerd door het gebruik van het woord 'kunnen'. Waarom is niet gekozen voor een verplichtend karakter?

Hoofdstuk 19**Artikel 19.2**

Experimentbepaling biedt basis voor een soort crisis- en herstelwetregeling met AmvB's. Of dit voldoende instrumentarium geeft voor flexibiliteit en tijdelijke functies is echter de vraag.

Artikel 19.3

Aan het overgangsrecht is nog helemaal geen invulling gegeven. Dit maakt het lastig om de volledige impact van de omgevingswet te kunnen duiden.

Ministerie van Infrastructuur en
Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van
Haegen

uw brief
behandeld Jos van Hoeij
Geldrop 15 april 2013

ons
doorkiesnr. (040) 289 37 83
onderwerp reactie op wetsvoorstel
Omgevingswet

Geachte mw. drs. M.H. Schultz van Haegen,

Middels deze brief willen wij kort reageren op het wetsvoorstel Omgevingswet. Om te beginnen onderschrijven wij uw ambitie om te komen tot een eenduidige, transparante en integrale wetgeving die leidt tot snellere en betere besluitvorming en vermindering van de regeldruk. Vanuit onze ervaring met de uitvoeringspraktijk hebben wij echter een duidelijke zorg ten aanzien van het voorgenomen wetsvoorstel Omgevingswet.

Concreet bent u voornemens de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) in te trekken. Wij maken ons grote zorgen over de wijze van toetsen van ammoniak en vooral geur bij veehouderijen als de Wav en de Wgv worden ingetrokken, zonder deze inhoudelijk te laten terugkomen in de Omgevingswet of het Activiteitenbesluit.

Wat betreft de Wav vragen wij ons af of het afschaffen effectief en efficiënt is. Vermoedelijk zal er bij afschaffing op provinciaal niveau aanvullend ammoniakbeleid gemaakt worden. Dit vergt een uitvoerig afstemmingstraject dat tijd kost.

De Wgv is in 2007 tot stand gekomen vanuit de wens van gemeenten, sector en belangengroepen. De gezamenlijke deler was een wettelijke verankering van het geurbeleid voor de veehouderij, in het belang van uniformiteit en met oog voor lokale situaties. De Wgv biedt een duidelijk toetsingskader met de mogelijkheid om binnen een bandbreedte af te wijken en dit vast te leggen in een gemeentelijke geurverordening. Dit biedt de gemeenten de mogelijkheid om maatwerk te leveren gericht op het oplossen of voorkomen van lokale geurhinder als gevolg van de veehouderij. Door het intrekken van de Wgv wordt ons dit algemeen geaccepteerde instrument ontnomen.

blad 1 van 2

Bij het tot stand komen van de Omgevingswet is het van groot belang dat de toekomstige wet praktisch uitvoerbaar is. Daarom hopen wij dat u met bovenstaande inbreng rekening wilt houden bij het tot stand komen van de definitieve Omgevingswet.

Voor de duidelijkheid: Onze reactie beperkt zich tot het intrekken van de Wav en Wgv. Overige zaken uit de conceptwet hebben wij op dit moment niet kunnen beoordelen.

Hoogachtend,
namens burgemeester en wethouders,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sjang Drabbels', is positioned above the printed name.

Sjang Drabbels
Hoofd afdeling Ruimte



Aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten

Utrecht, 19 april 2013

Betreft: reactie toetsversie Omgevingswet

Geacht bestuur,

Op 5 april 2012 heeft het bestuur van de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) een reactie geformuleerd op de door de programmadirectie van 'Eenvoudig Beter' (ministerie van Infrastructuur en Milieu) uitgesproken ambitie met betrekking tot de herziening van het Omgevingsrecht. In die reactie gaf de FGM aan de algemene gedachte om het cultureel erfgoed expliciet onderdeel uit te laten maken van een transparante en integrale belangenafweging te ondersteunen. Tevens werd aandacht gevraagd voor de goede wettelijke verankering van het erfgoedbelang, het schurende karakter van geïntroduceerde begrippen als 'normering' en 'verevening' en de belangrijke rol van het bestemmingsplan in de huidige erfgoeddiscussie.

Eind februari van dit jaar is de toetsversie van de Omgevingswet beschikbaar gekomen en heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de VNG als koepelorganisatie gevraagd hierop voor 1 mei 2013 te reageren. In de ledenbrief (Lbr 13/017) heeft de VNG vervolgens de mogelijkheid aan de leden gegeven om een visie op het wetsvoorstel te formuleren. Verwacht wordt dat gemeenten hier vanuit hun eigen verantwoordelijkheid afzonderlijk op zullen reageren. De gemeentelijke reacties gaan als bijlage onderdeel uitmaken van de officiële reactie van de VNG.

Het bestuur van de Federatie Grote Monumentengemeenten acht het van belang om van de gelegenheid gebruik te maken en eveneens te reageren in de richting van uw bestuur. Tijdens een ledenvergadering van de FGM is op 12 april jl. informeren en opiniëren gesproken over het wetsvoorstel en over de gevolgen.

De FGM is van mening dat de uiteindelijke toetsversie een degelijke en heldere opbouw kent, waarbinnen de met de Modernisering van de Monumentenzorg ingezette vernieuwingen over het algemeen duidelijk positie hebben gekregen. Vooral de benadering van alle cultuurhistorische waarden als één geheel en als integraal onderdeel van de fysieke leefomgeving kan als een belangrijke verworvenheid worden beschouwd. De FGM constateert tevens echter, dat het in dit stadium nog vooral om de 'raamwet' handelt. Er zullen, om het in de memorie van toelichting geschetste streefbeeld te bereiken, nog enkele flinke slagen gemaakt moeten worden. Een belangrijk deel van de voor de gemeenten wezenlijke discussie wordt niet nu gevoerd, maar pas in het stadium waarin de Algemene Maatregelen van Bestuur en de instructieregels vorm krijgen. Hier zal straks maatwerk moeten ontstaan en de daadwerkelijke mogelijkheden voor borging van het cultureel erfgoed moeten blijken.

Dit vergt een zorgvuldige, continue en inhoudelijke aandacht, waarbij – zo blijkt uit de toetsversie – de VNG nauw betrokken zal worden. Gezien de recente berichtgeving vanuit de VNG over het stoppen van de inzet ten behoeve van het erfgoedbeleid, maakt de FGM zich hierover zorgen. Juist op een moment dat de begeleiding, inhoudelijke discussie, coördinatie en vertegenwoordiging in het kader van de Omgevingswet noodzakelijk is, is er geen borging van dit beleidsterrein binnen de VNG. Wij gaan graag met u in gesprek over hoe het erfgoedbeleid toch goed kan worden verankerd binnen de in de toetsversie aangegeven werkrichting en hoe dit ook in de richting van de programmadirectie 'Eenvoudig Beter' kan worden gecommuniceerd.

Gezien de hierboven gememoreerde fasering, is het vanuit de FGM niet eenvoudig om eenduidig en in detail vanuit de impact voor het cultureel erfgoed te reageren op de voorliggende toetsversie. Wel komen wij nu tot de volgende punten:

1. In algemene zin kan gesteld worden dat de zorg bestaat dat er in technische, financiële en communicatieve zin nogal wat nieuwe druk op de gemeenten zal komen te liggen. De aanstaande, fundamentele wijziging van het omgevingsrecht volgt vrij snel op een aantal forse ontwikkelingen (de doorvoering van MoMo, de introductie van de WABO, de aanpassing van het BRO) die nog steeds niet overal in Nederland voor de gewenste routine en vereenvoudiging hebben gezorgd en nu opnieuw onderdeel worden van een veranderproces.

2. Een belangrijk aandachtspunt dat uit de ledenvergadering naar voren kwam is ook de gebruiksvriendelijkheid bij de toepassing van de Omgevingswet. Gebruikersgemak raakt immers direct aan de rechtszekerheid van de burgers en de WABO-ervaring leert dat de aanvragers niet zo gemakkelijk hun weg kunnen vinden in het Omgevingsloket.

Eén van de positieve punten bij de introductie van de WABO was de mogelijkheid om een eenmalige alomvattende aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Deze heldere structuur wordt in het huidige wetsvoorstel weer deels ongedaan gemaakt als in artikel 5.9.1 wordt bepaald dat de diverse activiteiten apart kunnen worden aangevraagd. Het weer los van elkaar indienen van de diverse vergunningsonderdelen kan voor veel verwarring bij eigenaar en overheid zorgen, omdat al snel verschil ontstaat tussen de verschillende aanvragen die alle betrekking hebben op dezelfde ontwikkeling. Wij zouden graag voor zowel de gemeentelijke- als de rijksmonumenten in ieder geval de koppeling tussen de activiteit 'Monumenten' en de activiteit 'Bouwen' in stand willen houden.

3. Het voorliggende wetsvoorstel koerst op een integrale en brede opvatting en toepassing van het begrip cultureel erfgoed. In dat kader lijkt het niet-consistent om in een aantal gevallen de archeologie een aparte positie toe te kennen (bijvoorbeeld in de artikelen 2.12.2 en 11.18).

4. Met betrekking tot de beschermde stads- of dorpsgezichten 'kan' er volgens Artikel 2.17.1 een instructie door de minister worden gegeven. De huidige beschermde stads-of dorpsgezichten vormen een bestaande bescherming waarover reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden. De huidige wetgeving bevat dan ook een artikel dat kan worden opgevat als de voorloper van een instructie. Door de vrijblijvendheid in deze formulering wordt in wezen de aanwijzing van de bestaande beschermde gezichten ter discussie gesteld.

5. Meer in detail worden er vragen gesteld met betrekking tot de zogenaamde 'locatieontwikkelingsactiviteiten' in relatie tot de gemeentelijk beschermde monumenten. Zoals de wetstekst nu wordt geïnterpreteerd, lijkt het er op dat de omgevingsvergunning om een dergelijk monument te wijzigen straks onder de naam van deze nieuw ontwikkelde activiteit zal worden geregeld. Met de introductie van het begrip 'locatieontwikkelingsactiviteit' lijkt de vanuit de erfgoedsector gewenste associatie met het begrip cultureel erfgoed te gaan vervallen. Wij willen graag voor de verdere vormgeving van de wet geïnformeerd worden of deze aanname correct is. Voor rijksmonumenten blijft wél een afzonderlijke vergunninggrondslag bestaan. Wij zouden die afzonderlijke vergunninggrondslag dus graag uitgebreid zien met die van een vergunningplicht voor provinciale en gemeentelijke monumenten.

Deze wens wordt versterkt door het feit dat de opname van gemeentelijke monumenten onder de noemer 'locatieontwikkelingsactiviteiten' de door het wetsvoorstel gewenste flexibiliteit voor aanvragers (onbedoeld) in lijkt te perken: de activiteit 'het verstoren van een gemeentelijk monument' is op basis van de wettekst namelijk niet meer te zien als zelfstandige activiteit die losstaat van andere locatieontwikkelingsactiviteiten als 'het afwijken van een omgevingsplan' of 'het kappen van een omgevingsvergunningplichtige boom'. Wanneer deze lezing correct is, zal dat betekenen dat een aanvraag ofwel een voor de twee laatstgenoemde activiteiten ongewenst detailniveau moet verkrijgen, ofwel dat besloten zal moeten worden dat de verstoren van het gemeentelijk monument in eerste instantie op basis van wel zeer vaag vormgegeven schetsen vergund zal worden. Beide varianten lijken ons ongewenst, zodat wij er ook vanuit deze optiek voor pleiten het verstoren van een monument los te koppelen van het begrip 'locatieontwikkelingsactiviteiten'.

Dit punt hangt samen met de discussie over autonomie of medebewind. Deze discussie willen wij met de FGM-gemeenten preciezer voeren en zo het vanuit de gemeentelijke erfgoedsector in te nemen

standpunt nader vormgeven. Wij zijn daarbij ook benieuwd naar gedachten van de VNG met betrekking tot dit belangrijke onderdeel van het wetsvoorstel.

Wij willen u als VNG, maar met u ook de programmadirectie 'Eenvoudig Beter' daarom verzoeken om de Federatie Grote Monumentengemeenten structureel en inhoudelijk te betrekken bij het nog te volgen traject rondom de Omgevingswet, waaronder het vormgeven en inrichten van de Algemene Maatregelen van Bestuur. Hiervoor zijn door onze leden reeds enkele aandachtspunten aangedragen, die wij graag in het vervoltraject met u willen delen.

Met vriendelijke groet,

Karin Westerink

Voorzitter FGM

Henk Jansen

secretaris FGM

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De heer drs. C.J.G.M. de Vet
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG



behandeld door Joost Huizing
afdeling REO
telefoon 14 0521
ons kenmerk 1314-1232-REO-J.C.H.
uw kenmerk FLO/U201300261
Lbr. 13/017
bijlagen 1

Steenwijk
(verzendsdatum)

19 APR. 2013

Onderwerp Toetsversie Omgevingswet, reactie gemeente
Steenwijkerland

Geachte heer De Vet,

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Steenwijkerland heeft kennisgenomen van de toetsversie Omgevingswet. Graag willen wij hierbij op deze toetsversie reageren om enkele aandachtspunten naar voren te brengen.

Ter inleiding

De gemeente Steenwijkerland is een grote plattelandsgemeente in de kop van Overijssel. Binnen de gemeentegrens ligt het circa 100 km² grote Nationaal Park Weerribben-Wieden. De gemeente is trots op dit bijzondere natuurgebied en op de vele (historische) kernen en bedrijventerreinen die de gemeente rijk is. De gemeente ziet het als een uitdaging om wonen, werken, toerisme en natuur in samenhang te ontwikkelen. Dit vraagt om creatieve oplossingen, helemaal in deze economisch gezien moeilijke periode. Wij zijn dan ook verheugd met de ruimere mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om op lokaal niveau maatwerk te leveren. Een aantal zaken in de toetsversie van de wet vraagt in onze ogen echter wel een nadere uitwerking om de toepasbaarheid te verbeteren.

Milieueffectrapportage

Bij brief van 21 februari 2013 hebben wij de ministeries van I&M en EZ, de provincie Overijssel en u op de hoogte gebracht van het dilemma waar wij voor staan met het bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland. Deze brief is op dit moment in het bezit van uw medewerker mevrouw Van Steenis. Kort gezegd komt het er op neer dat wij bij een m.e.r.-onderzoek uit moeten gaan van planmaximalisatie en geen rekening mogen houden met o.a. het ervaringscijfer dat 6% van de agrarische bedrijven per jaar stopt en het feit dat niet alle bedrijven van de geboden ontwikkelmogelijkheden gebruik maken. Onderzoek wijst uit dat planmaximalisatie strijd met de Natuurbeschermingswet oplevert. Hierdoor is het niet mogelijk om in een bestemmingsplan generieke ontwikkelmogelijkheden voor de agrarische sector te bieden.

Met de permanente Crisis- en Herstelwet wordt ruimte geboden om de bestaande planologische mogelijkheden in stand te laten, maar dit biedt ons nog te weinig mogelijkheden om onze ambities voor de agrarische sector vast te leggen in bestemmingsplannen.

De Omgevingswet zal ons – net als in de huidige situatie – mogelijkheden bieden om de reikwijdte en het detailniveau van het m.e.r.-onderzoek af te stemmen op de gedetailleerdheid van het plan en op de fase waarin het plan zich bevindt. Graag zien wij dat hierbij een duidelijk relatie met de Natuurbeschermingswet / Wet natuurbescherming gelegd gaat worden en – blijkens de Memorie van Toelichting – het voornemen van de Minister om de realisatietermijn van 10 jaar los te laten. De Minister stelt dat het niet aan de overheid is om aannemelijk te maken of een bepaalde functie binnen deze periode gerealiseerd gaat worden. De huidige Natuurbeschermingswet verlangt echter dat bij het m.e.r.-onderzoek uitgegaan wordt van planmaximalisatie. In onze ogen zit er een discrepantie tussen de gedetailleerdheid van het m.e.r.-onderzoek die de Omgevingswet verlangt, de gedetailleerdheid die de Natuurbeschermingswet verlangt en het loslaten van de realisatietermijn van 10 jaar.

Verder wordt wettelijk vastgelegd dat bij een besluit voor een project voorwaardelijke verplichtingen opgenomen kunnen worden om het milieu te beschermen. Het is in onze ogen wenselijk om de toepasbaarheid van deze regeling te vergroten naar omgevingsplannen, zodat via het omgevingsplan maatwerk geleverd kan worden. Ook hierbij is het van belang om te kijken naar de relatie met de Natuurbeschermingswet / Wet natuurbescherming.

Door de Omgevingswet en de Natuurbeschermingswet / Wet natuurbescherming beter op elkaar af te stemmen en de mogelijkheid te bieden om in een omgevingsplan voorwaardelijke verplichtingen voor o.a. het onderdeel ecologie op te nemen, krijgen de gemeenten betere mogelijkheden om hun ambities vast te leggen in omgevingsplannen zonder dat hiermee het natuurbelang geschaad wordt. Het beslissende toetsmoment vindt dan namelijk plaats op het moment dat een concreet initiatief uitgewerkt wordt. Wij verzoeken u om de Minister dit onderdeel nader te laten uitwerken in de Omgevingswet. Hiermee kan in onze ogen het knelpunt opgelost worden waar wij u middels onze brief van 21 februari 2013 op geattendeerd hebben.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan wordt hét centrale planfiguur voor gemeenten en is de opvolger van het bestemmingsplan. Wij omarmen de ruimere mogelijkheden die de wet biedt om op lokaal niveau maatwerk te leveren waarbij flexibel ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen. Het aanwijzen van ontwikkelgebieden biedt de gemeenten ruimte om een gebied geleidelijk te transformeren zonder dat de huidige omgevingswaarden daar in de weg aan staan. Wij pleiten ervoor om de termijn dat afgeweken kan worden van de huidige omgevingswaarden niet te krap te bemeten, aangezien er vele jaren mee gemoeid zijn om dergelijke complexe opgaven te realiseren.

Omgevingsvergunning

Met de Omgevingswet worden de huidige drie rechtsfiguren om af te wijken van een plan, zijnde 'binnenplanse afwijking', 'buitenplanse afwijking' en 'projectafwijking', vervangen door één rechtsfiguur: de omgevingsvergunning voor locatieontwikkeling. In een AMvB worden de kaders hiervoor nader uitgewerkt. In deze AMvB zal bepaald worden welke procedure van toepassing is voor een dergelijke omgevingsvergunning.

Wij pleiten ervoor om een tweedeling te maken:

- een omgevingsvergunning voor binnenplanse afwijkingmogelijkheden, welke binnen de reguliere procedure afgehandeld kan worden;
- een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan, waarop de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing wordt verklaard en geen fatale termijn geldt. Hierdoor kunnen gemeenten een gedegen belangenafweging maken én de gemeenteraad tijdig informeren en betrekken bij de procedure.

Projectbesluit

Het projectbesluit is een instrument voor Rijk, provincie en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Het wetsvoorstel voorziet niet in de bevoegdheid voor gemeenten om een projectbesluit te nemen. Het projectbesluit biedt echter enkele potentiële voordelen ten opzichte van het werken met een omgevingsplan en – vergunning. Er kan een voorkeursvariant worden vastgesteld, het projectbesluit biedt de mogelijkheid om in één besluit alle toestemmingen te verlenen en er staat alleen hoger beroep bij de Raad van State open. Wij pleiten ervoor om het projectbesluit voor gemeenten beschikbaar te maken voor projecten met een maatschappelijk c.q. openbaar belang.

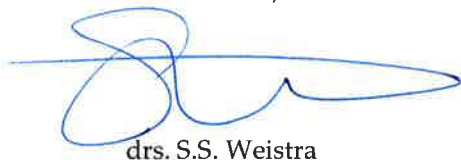
Overleg VNG, Ministerie EZ en gemeente Steenwijkerland

Op 21 februari 2013 hebben wij u – zoals eerder in deze brief aangegeven – een brief gestuurd waarin wij in gaan op ons dilemma met betrekking tot ons bestemmingsplan Buitengebied Steenwijkerland. Wij zijn u erkentelijk voor het initiatief dat u heeft genomen voor een overleg tussen het Ministerie van Economische Zaken, u en ons om hierover van gedachten te wisselen. Wij rekenen op een vruchtbaar overleg waarbij een oplossing gevonden kan worden voor ons dilemma.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Steenwijkerland,
de secretaris,

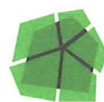
de burgemeester,



drs. S.S. Weistra



M.A.J. van der Tas



Vereniging Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Domein	Beleid
Afdeling	Ruimtelijke Ontwikkeling
Contactpersoon	F. Boxman
Doorkiesnummer	(0343) 56 56 00
Ons kenmerk	
Uw kenmerk	
Datum	
Onderwerp	Reactie Ontwerp Omgevingswet
Bijlage(n)	-

Geacht bestuur ,

Dank voor de gelegenheid die u ons biedt om onze bevindingen op de Ontwerp Omgevingswet aan u kenbaar te maken. Van deze mogelijkheid maken wij graag gebruik. Er is één aspect dat onze bijzondere zorg oproept en dat is de zorg voor de gemeentelijke monumenten, waaronder gebouwde, archeologische en groene monumenten.

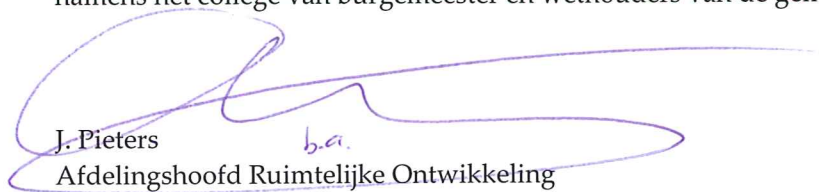
Op basis van de Ontwerp Omgevingswet wordt de gemeentelijke monumentenverordening opgenomen in het omgevingsplan. Wijzigingen aan deze beschermde monumenten worden een locatieontwikkelingsactiviteit. Wij maken ons zorgen over de toekomstige reikwijdte van de bescherming van gemeentelijke monumenten die hiervan het gevolg is. Voor locatieontwikkelingsactiviteiten zal immers een Amvb, waarvan de tekst en inhoud nu nog niet bekend is, bepalen wat vergunningvrij is en wat niet. Gemeentelijke monumenten verdienen wat ons betreft zorgvuldige aandacht en dezelfde behandeling als rijksmonumenten. Wijzigingen aan rijksmonumenten zijn in de Ontwerp Omgevingswet apart omgevingsvergunningplichtig, waardoor de vereiste aandacht en zorgvuldigheid betracht kan worden. Wij pleiten daarom voor het aanmerken van de activiteit "gemeentelijk monument" als apart omgevingsvergunningplichtig.

Daarnaast hebben wij zorgen over de voorgestelde reguliere procedure voor afwijkingen van het bestemmingsplan en voor wijzigingen aan rijksmonumenten. Deze plannen zijn dikwijls complex en multidisciplinair. Dit vereist een zorgvuldig proces met voldoende ruimte voor het inwinnen van verschillende adviezen. Voor bepaalde activiteiten aan rijksmonumenten zijn wij bijvoorbeeld verplicht advies te vragen aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Een behandelperiode volgens de reguliere procedure van 8 tot 14 weken is dan te kort. Dit dringt des te meer bij het handhaven van de lex silentio positivo voor dit soort vergunningaanvragen.

Wij pleiten voor het verlengen van de proceduuretijd en het opheffen van de lex silentio positivo voor dergelijke aanvragen.

Deze brief beperkt zich tot de bovengenoemde punten. Wij zullen de ontwikkelingen met betrekking tot de Omgevingswet met belangstelling volgen en mogelijk in een later stadium nog met een uitgebreidere reactie komen.

Hoogachtend,
namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrechtse Heuvelrug,

A large, stylized handwritten signature in purple ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

J. Pieters *b.a.*
Afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling

Commissaris van de Koningin

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 20904
2500 EX DEN HAAG

Onderwerp

Basistaken brandweer i.r.t. omgevingsrecht

Datum

15 april 2013

Ons kenmerk

3325943

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Op 28 december 2012 schreef u een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de stelselwijziging van het omgevingsrecht en meldde u in die brief ook de stand van zaken en voortgang. Die brief heeft onze bijzondere aandacht. In het bijzonder tegen de achtergrond van het te bereiken doel voor een eenvoudigere en ook integrale afweging van bestuurlijke besluiten over het ontwerp, de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving.

Zoals u bekend hebben de Veiligheidsregio's, en in het bijzonder de brandweer als onderdeel daarvan, daarin niet alleen een betekenisvolle functie maar ook een jarenlange, deskundige ervaring. Wij pleiten er voor dat de rol van de brandweerorganisatie in het verder vorm te geven en te ontwikkelen omgevingsrecht een prominente zal zijn en blijven.

Voor het borgen van de kwaliteit in de uitvoering van fysieke veiligheid is het noodzakelijk dat de brandweer in een zo vroeg mogelijk stadium actief wordt betrokken. Immers, voorkomen is beter dan genezen.

De brandweerorganisatie maakt momenteel een transitie door, die gericht is op het komen van de achterkant naar de voorkant van processen die verband houden met fysieke veiligheid. In dit verband verwijzen wij u onder meer naar het actieprogramma brandveiligheid van de rijksoverheid van 2009 alsmede ook naar de landelijke visie "de Brandweer over morgen".

Contactpersonen

Noud Bruinincx

Frank Nat

Telefoon

0165-581510

040-2608512

E-mail

noud.bruinincx@brandweermwb.nl

franknat@vrbzo.nl

Het provinciehuis is vanaf het centraal station bereikbaar met stadsbus, lijn 61 en 64, halte Provinciehuis, met de treintaxi en met de



Het is van groot belang dat in het omgevingsrecht nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de volgende zaken:

- 1) Het borgen van samenhang tussen enerzijds advisering over brandveiligheid en anderzijds het daadwerkelijk toezicht en handhaven van brandveiligheid;
- 2) Een adviserende rol van de brandweer in het bouwproces van bouwwerken. Deze adviesrol dient zich met name te richten op het voorkomen van hiaten in de veiligheidsketen. Een brandweerorganisatie die aan de voorkant niet op de hoogte is en ook geen rol heeft in het adviestraject kan haar werk bij noodzakelijk repressief optreden op kwalitatief onvoldoende wijze waarmaken.

Wij stellen vast dat de rol en positie van de brandweer in het omgevingsrecht thans nog te veel onduidelijkheden met zich meebrengt.

Ook constateren wij dat privatisering in brandpreventieve advisering haar intrede doet. Een aantal gemeenten overweegt een private plantoets met betrekking tot bouwprocessen en bouwwerken in te voeren.

Deze maatschappelijke ontwikkeling kunnen of willen wij niet keren, maar wij bepleiten met kracht aan argumenten om voor risicovolle bedrijven (BRZO), andere risicovolle industriële bedrijven en instellingen met een sociaal-maatschappelijke functie (waaronder scholen, verzorgingshuizen, ziekenhuis, verblijven kinderopvang e.d.) de preventietoets op brandveiligheid onverkort door de brandweer te laten verrichten.

Bij min of meer standaard bouwplannen (woningbouw en kantoren) kan naar onze mening worden volstaan met algemene prestatie eisen op het gebied van brandveiligheid en bestaat tegen eventuele (gemeentelijke) outsourcing van advisering en toezicht geen bezwaar.

Wij benadrukken dat er een onverbreekelijke samenhang is tussen preventie, advisering en brandbestrijding. Wij hopen en vertrouwen dat u deze (noodzakelijke) samenhang zowel onder- als herkent en ook dat u die tot uitdrukking wilt brengen in het nieuwe omgevingsrecht. Grote incidenten als de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost en de brand bij Chemie-Pack tonen aan dat waar samenhang tussen preventie en repressie ontbreekt grote problemen kunnen ontstaan.

Ook vinden wij het belangrijk dat de brandweer gesteund wordt in het lopende proces om de preventietaken verder te versterken. Dat vergt expliciet het in stand houden van voldoende deskundigheid als ook een actieve rol van de brandweer aan de voorkant van de processen van fysieke veiligheid, in het bijzonder ten aanzien van de meest risicovolle objecten zoals hiervoor aangegeven.

Deze aanpak voorkomt ook dat er een te nadrukkelijk beroep moet (blijven) worden gedaan op de repressieve inzet van de brandweer, hetgeen



maatschappelijk gezien om zowel inhoudelijke als financiële redenen ongewenst is.

Een extra argument voor directe en actieve betrokkenheid van de brandweer in de sfeer van preventie is ook de veiligheid van brandweerpersoneel. Medewerkers die gebouwen, bouw- en installatietechnische voorzieningen maar ook de interne organisatie van risicovolle bedrijven en maatschappelijke instellingen niet goed kennen lopen in hun optreden direct of indirect gevaar. Ook dit aspect onderstreept de noodzaak om de brandweer een heldere rol te geven in de brandpreventieve advisering.

Uw inspanning om de samenhang tussen preventie en repressie nadrukkelijk vast te houden in het omgevingsrecht is wat wij met deze brief van u vragen. De adviesrol van de brandweer in bouwprocessen zouden wij expliciet gewaarborgd zien, op basis van de argumenten zoals die hierboven naar voren zijn gebracht.

Desgewenst zijn wij uiteraard bereid de inhoud van deze brief aan u toe te lichten.

Graag zeggen wij u op voorhand dank voor uw aandacht en medewerking.

Hoogachtend,
Mede namens de voorzitters van de veiligheidsregio's Brabant-Noord, Midden- en West-Brabant en Brabant-Zuidoost,

Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk,
Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Brabant.



In afschrift aan:

mr. I.W. Opstelten, minister van Veiligheid en Justitie
drs. S.A. Blok, minister voor Wonen en Rijksdienst
dr. R.H.A. Plasterk, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. E.I. Schippers, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
de leden van de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie
de leden van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst
mw. A. Jorritsma-Lebbink, voorzitter VNG
mr. A. Wolfsen, voorzitter Veiligheidsberaad
J.W. Remkes, voorzitter IPO
W. Ankersmit, directeur Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland
mr. E.M. d' Hondt, voorzitter GHOR Nederland
ing. S.J.M. Wevers MCDm, voorzitter Brandweer Nederland





Ons kenmerk: 2013/98971

ZNSTD

gemeente Zaanstad
Planologische Kaders

Vereniging Nederlandse Gemeenten
Project omgevingswet, mevrouw De Bruijn
Postbus 30435
2500 GK Den Haag



Nummer:

I 201300538

Ontvangstdatum:

17-4-2013

Stadhuisplein 100
1506 MZ Zaandam
Postbus 2000
1500 GA Zaandam

Telefoon 14 075
antwoord@zaanstad.nl
www.zaanstad.nl

verz. **16 APR. 2013**

DATUM	10 april 2013
ONS KENMERK	
DOORKIESNUMMER	(075) 861 69 49
FAX	(075) 681 66 99

ONDERWERP Nieuwe omgevingswet – inbreng van de gemeente Zaanstad

Geachte voorzitter van de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten,
Geachte mevrouw De Bruijn, projectleider omgevingswet,
Per mail aan: omgevingswet@vng.nl. (voor 12 april)

Aanleiding

Op 1 maart 2013 is de inspraakperiode voor de koepelorganisaties op de concepttekst van de Omgevingswet gestart. De planning van de minister is dat na een inspraakperiode van twee maanden, dus na 30 april 2013, de reacties van de koepels worden verwerkt en het aangepaste wetsvoorstel naar de Raad van State wordt gestuurd. De minister wil het wetsvoorstel aan het eind van dit jaar aan de Tweede Kamer sturen. De VNG werkt aan de voorbereiding van de VNG-reactie op het wetsvoorstel en heeft de Nederlandse gemeenten op verschillende manieren uitgenodigd om op de toetsversie van de Omgevingswet te reageren. De gemeente Zaanstad denkt graag constructief mee over de vernieuwing van de Omgevingswet en biedt middels deze brief haar input aan voor de VNG-reactie.

Focus van de gemeente Zaanstad bij het uitbrengen van een reactie op de Omgevingswet

Zaanstad is een unieke stad met veel kwaliteiten. Denk hierbij aan de verbinding met Amsterdam, de Zaan, het groene en waterrijke landschap, de diversiteit in wonen en cultuurhistorie en de hardwerkende en ondernemende Zaanse kanters. (Bron: Toekomstvisie Zaan Evenwicht). De kenmerken van de Zaanstreek vormen kracht en uitdaging tegelijk voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling met aandacht voor leefbaarheid. De focus van Zaanstad ligt niet alleen op het faciliteren van nieuwbouwwontwikkelingen, maar vooral ook op de ruimtelijke ontwikkeling van het bestaande stedelijk gebied. De verbinding met Amsterdam en het ontwikkelen van de Zaan/IJ-oeveren zijn belangrijke uitdagingen voor de toekomst die vragen om flexibiliteit en lokale afwegingsruimte. Door de menging van functies zijn ruimtelijke ontwikkelingen in Zaanstad bijzonder complex. Grote industriële bedrijven staan naast woningen en Schiphol en het Noordzeekanaalgebied beïnvloeden onze ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Daarnaast hebben we in Zaanstad nog de uitdagingen van het platteland en de slappe Zaanse grond met de bijhorende funderingsproblematiek.

Focus van de gemeente Zaanstad:

De gemeente Zaanstad kijkt met de volgende brillen naar de nieuwe Omgevingswet:

- Belang van de gemeente Zaanstad, niet provinciale en andere belangen.

- Resultaatgericht: Uitgangspunt is om ruimtelijke ontwikkelingen in complexe ruimtelijke situaties te faciliteren, met een pragmatische en heldere aanpak.
- Probleemgericht: Aansluitend bij de voornaamste gemeentelijke knelpunten van het rapport *Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten*

Gemeentelijke reactie op de nieuwe Omgevingswet.

De gemeentelijke reactie op de nieuwe Omgevingswet wordt als volgt gepresenteerd.

1. Eerste indruk van de nieuwe wet en algemene opmerkingen
2. Reactie op de beoogde gemeentelijke instrumenten van de Omgevingswet
3. Reactie op de sectorale wet- en regelgeving als onderdeel van de Omgevingswet.
4. Algemene aandachtspunten

1. EERSTE INDRUK VAN DE NIEUWE WET EN DE VIJF HOOFDPUNTEN

Het wetsvoorstel voor de samenhangende Omgevingswet lijkt, na de komst van de Wabo, een verdere modernisering, vereenvoudiging en gebruiksvriendelijkheid met zich mee te brengen. Uitgangspunt van de nieuwe wet is dat er ruimte blijft en wordt gemaakt voor ontwikkelingen en initiatieven, terwijl de kwaliteit van de leefomgeving wordt gewaarborgd. De ambitie van minder regels, gestroomlijnde plannen en procedures, meer ruimte voor lokaal maatwerk en particulier initiatief, minder onderzoeksfases en betere besluitvorming, met het behouden van de kwaliteit in de leefomgeving, onderschrijft de gemeente Zaanstad van harte.

De eerste indruk van de gemeente Zaanstad van de concept omgevingswet is daarom positief. De wettekst sluit aan bij de huidige tijdsgeest, de (markt-)ontwikkelingen in de ruimtelijke sector en de gemeentelijke knelpunten met de huidige, vaak ingewikkelde en complexe wetgeving. De concept omgevingswet draagt bij aan een integrale en duurzame benadering van de fysieke leefomgeving om huidige waarden te koesteren en flexibeler in te spelen op ruimtelijke ontwikkelingen. De visie van de wet "eenvoudiger, makkelijker en flexibeler" wordt door de gemeente volledig onderschreven en ondersteund. De huidige concept wettekst bevat een diepgaande verandering van het wettelijk stelsel met grote gevolgen voor de gemeentelijk werkwijze. Om de beoogde visie nog beter tot uitvoering te brengen dient de wettekst op uiteenlopende punten nog nader te worden aangepast. Deze reactie richt zich daarom alleen op die punten die volgens de gemeente Zaanstad voor verbetering vatbaar zijn. De volgende vijf hoofdpunten worden hiervoor benoemd:

1. De 10-jaars termijn dient ook voor ontwikkelgebieden losgelaten te worden.

Voor reguliere omgevingsplannen is deze termijn losgelaten, maar voor ontwikkelgebieden niet (artikel 4.17), terwijl hier juist bij ontwikkelgebieden behoefte aan is. Om woningbouw op bijvoorbeeld het grootschalige Hembrugterrein in Zaanstad mogelijk te maken is een termijn van 20 jaar absoluut noodzakelijk. Nu biedt de Crisis en Herstelwet (hierna: CHW) dat wel bij de aanmelding van een gebied als innovatief project, maar die mogelijkheid zou vanuit de Omgevingswet ook geboden moeten worden. Helemaal omdat de Eerste Kamer recentelijk heeft ingestemd met de permanente Crisis en Herstelwet. Het is aannemelijk dat in (uitzondering)situaties een langere termijn nodig is om een ontwikkeling te kunnen realiseren. Om deze reden moet dit ook mogelijk gemaakt worden in de Omgevingswet, eventueel met de voorwaarde dat hier een goede onderbouwing voor noodzakelijk is.

2. Het instrument 'positieve evenredigheid' zorgvuldig onderzoeken en opnemen in de Omgevingswet

Een van de doelstellingen van de Omgevingswet is om ruimte te bieden voor de bestuurlijke afweging op het lokale niveau waarop de integrale plan- en visievorming plaatsvindt. Ruime mogelijkheden voor de bestuurlijke afweging stellen ons als gemeente in staat om maatwerk te leveren en nodigen meer uit tot initiatieven. Aansluitend hierbij past het instrument van positieve evenredigheid: het compenseren van negatieve (milieu)effecten met positieve effecten. Dit instrument is niet in de wet opgenomen. Wij begrijpen dat hier het nodige onderzoek aan vooraf gaat voordat de wet dit instrument op een goede manier implementeert. Dit instrument moet in uitzonderingsgevallen in te

zetten zijn als tijdelijke mogelijkheid om gebiedsontwikkelingen te stimuleren. Het belang van het behoud en de verbetering van een gezond woon- en leefklimaat mag niet ten koste gaan van het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen. Niet alle milieuaspecten zijn uitwisselbaar en kunnen elkaar compenseren. Het voordeel dat wij van het instrument ondervinden, is dat met dit instrument ontwikkelingen makkelijker mogelijk gemaakt kunnen worden. Daarom pleiten wij ervoor dat de Omgevingswet een dergelijk nader uit te werken instrument op termijn opneemt.

3. Regel de milieuwetgeving direct in de eerste tranche van de Omgevingswet.

Veel van de belemmeringen die worden ondervonden bij gebiedsontwikkeling zijn terug te leiden op milieuproblemen, in het bijzonder die met geluidhinder samenhangen. De regelgeving voor geluid is complex en wordt momenteel parallel aan het traject van de Omgevingswet geactualiseerd en vereenvoudigd (Swung 2). Er is alles voor te zeggen om deze wetgeving nu op te nemen in het Omgevingsspoor. Daarmee wordt direct één regime gecreëerd en worden tegenstrijdigheden voorkomen. Ook bodem (zie bijlage) en externe veiligheid zijn niet in de Omgevingswet opgenomen.

4. Kostenverhaal houdt onvoldoende rekening met onrendabele ontwikkelingen

Het kostenverhaal is in de concept wettekst geflexibiliseerd. Het exploitatieplan kan flexibeler worden ingezet door te schuiven naar een latere fase in de besluitvorming en de gemeenteraad kan in het gemeentelijk omgevingsplan gevallen aanwijzen waarin wordt afgezien van een exploitatieplan, waarbij de regels van staatssteun in acht te nemen zijn. Dit vergt voor de gemeente echter voorbereiding en diverse financiële verkenningen over de economische uitvoerbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen, wat in een vroeg stadium nog niet wenselijk is. In de gemeentelijke praktijk is het regelmatig aan de orde, dat gebiedsontwikkelingen in bestaande gebieden (zoals bijvoorbeeld herstructureringsopgaven in aandachtsgebieden) tekorten laten zien (onrendabele top). Ook bij organische ontwikkeling is de economische haalbaarheid op voorhand niet altijd in te schatten omdat een eindbeeld ontbreekt. In de concept Omgevingswet en de toelichting op de concept wet komt dit aspect nauwelijks aan bod, terwijl de economische uitvoerbaarheid van plannen een groot knelpunt vormt. Paragraaf 4.12.3 schiet tekort in de flexibiliteit, het is wel of geen exploitatieplan, maar geen instrument om naar een financieel uitvoerbaar plan toe te werken, zoals bijvoorbeeld een business case. Zaanstad vraagt om verdergaande flexibiliteit in verband met het kostenverhaal.

5. Nadere belichting van instrumenten Omgevingswet

Op korte termijn gaat er veel veranderen. Dit heeft zowel organisatorisch als vakinhoudelijk impact op de gemeentelijke organisatie met hierbij horende implementatiekosten. Een omgevingsplan bestaat bijvoorbeeld meer onderwerpen dan een bestemmingsplan, waardoor meerdere vakafdelingen betrokken worden bij het maken van een omgevingsplan. In de uitvoering van de wet moet ook rekening worden gehouden met de bestaande erfgoedverordeningen en welstandsnota's en de digitale verplichting die op het toekomstige omgevingsplan rust.

Beslissingen over afwijkingen van het omgevingsplan moeten snel (binnen 8 weken) binnen het reguliere vergunningsproces worden georganiseerd. Dit is alleen mogelijk als de gemeentelijk onderzoekslasten worden verlicht.

Momenteel zijn zowel de impact van de implementatie van de Omgevingswet op de gemeentelijke organisatie, het tijdsfad voor implementatie, als de daarbij gepaard gaande kosten onduidelijk. Als gemeente Zaanstad pleiten wij ervoor, dat de veranderingen in de wetgeving niet leiden tot verdere gemeentelijk lastenverzwaring (boven de implementatiekosten) en wij vragen de VNG om zich daarvoor in te zetten.

2. REACTIE OP DE BEOOGDE GEMEENTELIJKE INSTRUMENTEN VAN DE OMGEVINGSWET

2.1 omgevingsvisie

Gemeenten krijgen veel vrijheid om vorm te geven aan de inhoud van een gemeentelijke omgevingsvisie. Hier is de gemeente Zaanstad positief over. Het opstellen van een omgevingsvisie is echter niet verplicht. Er kan gebruik van gemaakt worden om een kader voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen te schetsen. Hierdoor weten burgers en belanghebbenden in een eerder stadium welke ontwikkelingen eraan komen, waardoor draagvlak en commitment kan ontstaan, wat eventuele schadeclaims ten tijde van het actualiseren van het omgevingsplan kan verminderen danwel voorkomen.

2.2 omgevingsplan

Wat betreft het omgevingsplan biedt de nieuwe wet meer mogelijkheden tot flexibiliteit en toekomstgericht bestemmen. Verschillende onderzoeken en de regeling van het kostenverhaal mag de gemeente in de toekomst namelijk doorschuiven naar het moment dat de ontwikkeling wordt uitgewerkt in het omgevingsplan. Aan de andere kant zit, zoals al eerder in de brief is vermeld, het kostenverhaal nog steeds ingewikkeld in elkaar en houdt onvoldoende rekening met herstructureringsgebieden.

2.3 omgevingsvergunning

Voor de gewenste verbetering gaat de Omgevingswet onder meer uit van de volgende aanpassingen: één loket en verantwoordelijk bestuursorgaan, toetsing aan één overkoepelend omgevingsplan, een beperkte en snelle procedure, loslaten van de onlosmakelijkheid, de mogelijkheid tot het fasegewijs aanleveren van benodigde onderzoeken, de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau en een versoepeling van de (financiële) uitvoerbaarheidsverplichtingen. Voorgaande zal voor wat betreft de omgevingsvergunningen zeker bijdragen aan een eenvoudiger en tevens transparanter vergunningverlening. Een gezonde balans tussen zekerheid en dynamiek met meer mogelijkheden om op gewijzigde omstandigheden in te spelen en op lokaal niveau te sturen komt tegemoet aan de vragen vanuit de samenleving. Belangrijk hierbij is dat burgers en bedrijven meer houvast en helderheid verkrijgen in wat nu wel of niet is toegestaan. Het wetsvoorstel onderschrijft dit. Vast staat dat de gemeentelijke basis hiertoe goed op orde moet zijn. Dit zal een flinke investering van de gemeente eisen, maar wanneer dit daadwerkelijk de ambities van de wet waarmaakt is dit een goede investering. Hoe het vergunningproces er in de Omgevingswet uit komt te zien is voor ons nog onvoldoende inzichtelijk. Graag zouden wij aan de hand van een concrete casus inzicht willen verkrijgen in het doorlopen van het vergunningproces met als uitkomst het verlenen van een omgevingsvergunning. Tevens kunnen wij zodoende een inschatting maken van de gemeentelijke investeringen die nodig zijn om in te spelen op de nieuwe wet.

3. REACTIE OP DE SECTORALE WET- EN REGELGEVING ALS ONDERDEEL VAN DE OMGEVINGSWET.

3.1 Milieueffectrapportage

De Omgevingswet maakt het mogelijk om meerdere projecten te combineren in de milieueffectrapportage (m.e.r.). De gemeente Zaanstad juicht deze vereenvoudigingen in de procedure voor de m.e.r. toe. Dit instrument regelt hoe we om moeten gaan met de cumulatie van milieueffecten.

3.2. Bodem

Paragraaf 7.5 van de toelichting geeft aan dat de bepalingen over saneringen van historische verontreinigingen in de Wet bodembescherming op termijn nog slechts zullen gelden voor lopende

gevallen. Hieruit kan worden afgeleid dat historische verontreinigingen niet meer als probleem worden beschouwd. Zaanstad kan zich hier om verschillende redenen in het geheel niet vinden. Een saneringsregeling en financiering voor historische en diffuse verontreiniging zal ook in de toekomst noodzakelijk blijven, om onderstaande redenen:

- Zaanstad kent door het industriële verleden een omvangrijk gebied met diffuse bodemverontreiniging. Hier kunnen dermate hoge gehalten aan bodemverontreiniging in voorkomen dat het niet verantwoord is voor het huidige of toekomstige gebruik.
- Bij functiewijziging naar een gevoeligere bestemming van locaties kan historische verontreiniging tot spoedeisendheid gaan leiden. Zodoende zullen dus ook in de toekomst nieuwe spoedeisende bodemverontreinigingen ontstaan. Dit staat naast de spoedoperatie in het kader van het bodemconvenant, waarbij de locaties die in de huidige situatie spoedeisend zijn worden onderzocht en zo nodig aangepakt.
 - Het opruimen van historische verontreinigingen die tot humane of milieuhygiënische risico's kunnen leiden na functiewijziging, wordt niet volledig ondervangen door artikel 5.2, aangezien er ook functiewijzigingen zijn waarbij geen bouwactiviteiten plaatsvinden.

4. ALGEMENE AANDACHTSPUNTEN

- De Omgevingswet heeft als slogan 'Eenvoudig beter'. De lange toelichting die bij deze wet hoort onderschrijft deze slogan niet. De grote toelichting draagt niet bij aan vereenvoudigen en gebruikersgemak. Er zitten nog vele onduidelijkheden in.
- In bijlage A is een begrippenlijst opgenomen. De opgesomde begrippen zijn niet allemaal even duidelijk. Het begrip omgevingswaarde komt bijvoorbeeld in de hele wet terug, maar het blijft onduidelijk wat hier precies mee wordt bedoeld.

5. SLOTWOORD

De gemeente Zaanstad heeft geprobeerd binnen korte tijd een zo volledig mogelijke reactie te leveren op de concepttekst van de Omgevingswet. Uiteraard zijn wij graag bereid om hierover nader in gesprek te gaan en aan te sluiten bij de bijeenkomsten van VNG. Ambtelijke aanspreekpunten hiervoor zijn:

Anne Langenesch
Afdelingshoofd Planologische Kaders
Email: a.langenesch@zaanstad.nl

Eveline Zeeman
Juridisch beleidsadviseur
Email: e.zeeman@zaanstad.nl

Met vriendelijke groet,



Anne Langenesch



VNG
De heer K.J. de Vet
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG



Nummer:

I 201300514

Ontvangstdatum:

15 april 2013

Kemperbergerweg 783
6816 RW Arnhem
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Telefoon (026) 355 24 55
info@brandweernederland.nl
www.brandweernederland.nl

Datum	12 april 2013	Telefoon	(026) 355 29 25
Onze referentie	U013-20130181	E-mail	e.vanmierlo@brandweernederland.nl
Uw referentie		Onderwerp	Reactie op toetsversie Omgevingswet
Uw brief van			

Geachte heer De Vet,

Voor u ligt de reactie van de Raad van Brandweercommandanten op de toetsversie van de Omgevingswet. In de memorie van toelichting op deze wet erkent de wetgever het maatschappelijke belang van veiligheid voor een goede ruimtelijke ordening. Daarmee wordt recht gedaan aan de doelstelling van de nieuwe wet om *een veilige én gezonde fysieke leefomgeving*, alsmede een goede omgevingskwaliteit te bereiken en te behouden. Echter, wij constateren dat de borging hiervan in de conceptwettekst ons inziens zowel procesmatig als inhoudelijk aangescherpt dient te worden. Graag lichten wij dit toe.

Onze reactie bestaat uit 2 delen. Deel I beschrijft de toenemende verwevenheid tussen de beleidsvelden ruimtelijke ordening/fysieke leefomgeving en veiligheid. Deel II geeft een juridische vertaling van hoe deze verwevenheid zou moeten worden geregeld in de wet. Onze reactie motiveert deze opvatting en geeft voorstellen hoe veiligheid concreter te borgen is.

Deel I

Achtergrond

Er komt een nieuw, samenhangend stelsel van omgevingsrecht, waarvoor integraliteit één van de uitgangspunten is. Dit uitgangspunt van de Omgevingswet biedt een uitgelezen kans om de toenemende samenhang tussen de beleidsvelden veiligheid en ruimtelijke ordening te borgen. De concepttekst van de Omgevingswet biedt hiervoor op verschillende plaatsen aanknopingspunten.

Fysieke veiligheid en risicobeheersing in het bijzonder zijn mede kaderstellend bij de bepaling van de omgevingswaarden en de ruimtelijke planvorming op het gebied van omgevingsrecht. Het is dan ook van belang de zorg voor de veiligheid bij ruimtelijke planvorming ook op het niveau van wetgeving vast te leggen. Dit draagt bij aan een transparante besluitvorming over dit wetsvoorstel. Belangrijker is echter de ruimtelijke besluitvorming op basis van deze wet. Het is van belang om veiligheid in de initiatieffase van de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving mee te wegen. Het vroegtijdig meewegen levert naast een betere kwaliteit van de leefomgeving ook tijdswinst en minder kosten op, omdat de ruimtelijke (en bestuurlijke) gevolgen van veiligheid tijdig gesignaleerd zijn en niet pas bij finale besluitvorming aan de orde komen.

Beleidsvelden Veiligheid en Ruimtelijke Ordening hebben elkaar nodig en versterken elkaar
Veiligheid is een hoofddoelstelling in de nota Ruimte en de Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Het waarborgen van veiligheid is zelfs een belangrijk hoofddoel van de nota Ruimte: "Het beleid in de nota Ruimte draagt bij aan goede ruimtelijke voorwaarden om de veiligheid voor burgers te vergroten". Ook in de recente Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte is veiligheid één van de ambities: "Op het gebied van leefbaarheid en veiligheid is de ambitie dat Nederland in 2040 zijn inwoners een veilige en gezonde leefomgeving biedt, met een goede milieukwaliteit,



zowel in stedelijk als landelijk gebied.”¹ Het borgen van veiligheid vormt dus al een rode draad in de hoofddoelstellingen van ruimtelijke nota's van het Rijk. De ambities sluiten goed aan bij de doelstelling van de Omgevingswet om alle gebiedsgerichte aspecten (inclusief veiligheid) van de leefomgeving te bestrijken.

Wet veiligheidsregio's

De Wet Veiligheidsregio's (Wvr) kent beleidsinstrumenten die relevant zijn voor de fysieke aspecten van de leefomgeving: het Regionaal risicoprofiel en het Beleidsplan. Het Regionaal risicoprofiel geeft een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die kunnen leiden tot brand, rampen of crises. Op basis van dit inzicht kan het bestuur van de veiligheidsregio beleid formuleren. In het licht van het maatschappelijk doel van de Omgevingswet is het van belang samenhang te creëren tussen de sectorale en ruimtelijk relevante aspecten van de Wvr en de Omgevingswet, zoals dat ook gebeurt met de integratie van de andere wetten.

De nieuwe strategie van de brandweer (De Brandweer over morgen)

De 'Brandweer over morgen' beschrijft het toekomstperspectief van de brandweer in Nederland, die aansluit op de ontwikkelingen in de samenleving. Hierbij ligt de nadruk op het voorkomen van branden en onveilige situaties, in combinatie met vernieuwing van de repressieve organisatie van de brandweer. In het kader van de nieuwe omgevingswet betekent dit het incorporeren van veiligheid in een vroeg stadium van ruimtelijke planontwikkeling, maar ook investeren in (brand)veiligheidsbewustzijn bij burgers en het maatschappelijk middenveld.

De omgevingsaspecten van (brand)veiligheid zijn ons inziens het meest effectief en efficiënt in te zetten door deze middels een programma te agenderen bij het (voor)ontwerp van de plannen voor de leefomgeving. Het programma kan dan een onderdeel vormen van een veiligheidsparagraaf, waarin de samenhang tussen de ruimtelijk relevante aspecten van veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving in het plangebied is beschreven.

Voorstellen

Op basis van het voorgaande volgen (concrete) voorstellen ter verbetering van de conceptwet Omgevingswet om de doelstellingen en ambities van deze wet en de stelselherziening ons inziens beter tot zijn recht te laten komen. Wij stellen voor om:

- de Omgevingswet te laten aansluiten op het veiligheidsconcept uit de Wet Veiligheidsregio's en deze over te nemen.
Toelichting: Aansluiting borgt een integrale benadering van de fysieke veiligheid in de Omgevingswet. Alleen dan kan de gewenste samenhang in de fysieke leefomgeving ontstaan. In de toetsversie is het maatschappelijk doel van de wet, zoals geformuleerd in art 1.3a een goed uitgangspunt, maar bij de uitwerking zijn alleen externe veiligheid en waterveiligheid uitgewerkt. Hierdoor dreigt versnippering en ontbreekt de gewenste samenhang tussen de risico's en te nemen (ruimtelijke) maatregelen.
- het veiligheidsbeleid bij aanvang van een initiatief tot ruimtelijke ontwikkeling te betrekken, en dit principe te laten verankeren in de Omgevingswet.
Toelichting: Incorporatie van fysieke veiligheid in de Omgevingswet leidt tot efficiëntie en effectiviteit. Effectieve borging hiervan vindt plaats op wetgevingsniveau, uitwerking in regelgeving. Het alternatief is om de omgevingsvisie achteraf te toetsen. Dit werkt echter vertragend en doet afbreuk aan de gewenste integraliteit en slagvaardigheid die de wet nastreeft.
- betrokken te worden bij de uitwerking van de AMvB's. De Omgevingswet is een kaderwet, wat betekent dat deze 'vrij leeg' is. Bij de uitwerking in de AMvB's wordt de regelgeving relevant, zeker ook vanuit het oogpunt van fysieke veiligheid. Het is echter onduidelijk of

¹ P. 25 Rijkstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte



via een openbare consultatie op de AMvB's kan worden gereageerd. De Raad van Brandweercommandanten is van harte bereid vanuit veiligheidsperspectief mee te denken bij de uitwerking.

Deel II

De tekst van de Omgevingswet biedt op verschillende plaatsen aanknopingspunten om het onderwerp veiligheid direct in de wet te benoemen en op die wijze te waarborgen. Het gaat om een veiligheidsprogramma als randvoorwaarde. Het bevoegd gezag zou steeds bij besluitvorming over de leefomgeving en bijbehorende belangenafweging veiligheid mee moeten nemen. Dit draagt bij aan transparante besluitvorming omdat veiligheid bepalend is voor het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving en hieraan grenzen stelt. In de wettekst is de zorg voor veiligheid als doelstelling voor de overheid nu onderbelicht en niet als zodanig expliciet benoemd, in tegenstelling tot andere functies die in de teksten wel naar voren komen. Het gaat hierbij om de gehele veiligheidsketen: naast de directe inzet van hulpdiensten voor de brand- en rampenbestrijding bepleiten wij dat ook de preventieve aspecten aangaande het voorkomen van branden en ongevallen in de tekst worden benoemd.

In dit verband is het relevant om de veiligheidsregio als adviseur op het gebied van de brandweezorg in de wettekst te laten benoemen. De formele positie is essentieel. Het gaat hierbij om de adviserende rol bij pro-actie en (brand)preventie. De meerwaarde en rendement van de adviesrol van de veiligheidsregio voor het bevoegd gezag bestaat uit het leveren van een bijdrage aan een samenhangend proces van risicoreductie (preventie en repressie). Dit betekent dat de brandweer niet alleen naar het gebouw kijkt, maar ook naar het gebruik ervan alsmede de consequenties voor operationeel optreden van de brandweer. De veiligheidsregio kan zo de risico's het beste beoordelen en het bevoegd gezag in een zo vroeg mogelijk stadium adviseren over preventieve maatregelen. De veiligheidsregio kan de adviestaak als onderdeel van de brandweezorg, zoals geregeld in artikel 10 en 25 van de Wet veiligheidsregio's alleen waarmaken als deze ook gewaarborgd is in de wetgeving waaraan de omgevingsvergunning en de planvorming wordt getoetst. Dit geldt ook voor de rol van de veiligheidsregio bij private kwaliteitsborging in de bouw.

Voorstellen

Wij stellen voor om in de wettekst:

- veiligheid als omgevingswaarde te laten benoemen en daarbij ook risicobeheersing (pro-actie en preventie) als onderdeel op te laten nemen. Hierbij kan men het risicoprofiel op grond van de Wet veiligheidsregio's laten doorwerken;
- een verbinding te laten leggen tussen de zorgplicht van de veiligheidsregio / Brandweer op grond van de Wet veiligheidsregio's en de Omgevingswet;
- de veiligheidsregio / Brandweer als adviseur bij vergunningen en planvorming in de wettekst op te laten nemen;
- risicovolle functies en activiteiten te laten benoemen en de veiligheidsregio / Brandweer als verplichte adviseur aan te laten wijzen;
- de planologisch relevante aspecten van (brand)veiligheid direct in de wet te laten benoemen, te weten bluswatervoorzieningen en bereikbaarheid voor hulpdiensten (toegangswegen).



Het voorgaande leidt tot het voorstel voor de volgende tekstuele aanpassingen in de wet (een aparte paragraaf over veiligheid is ook een optie):

In artikel 1.1 (Begripsbepalingen) de volgende definities laten opnemen en daarbij de zorg voor de veiligheid benoemen:

- zorg voor de fysieke leefomgeving
- omgevingswaarden

Artikel 1.2 (Fysieke leefomgeving) lid 3 onder d: *ontstane en aanwezige risico's voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving*

Artikel 1.6 (Zorgplicht voor een ieder): aanvullen na leefomgeving *en de veiligheid daarvan*

Artikel 2.1 (Inhoud van overheidszorg) lid 3: toevoegen *i. de bescherming van de veiligheid van de fysieke leefomgeving*

Artikel 2.4 (Toedeling taken gemeente): invoegen bepaling onder g: *het zoveel mogelijk voorkomen van aantasting van de fysieke veiligheid van de leefomgeving.*

Afdeling 2.3 Omgevingswaarden: *toevoegen artikel "verplichte omgevingswaarden gemeenten voor fysieke veiligheid, t.w.;....."*

Artikel 3.4 (Inhoud plan of programma) "doelstellingen voor de fysieke leefomgeving *en de veiligheid daarvan.*

Paragraaf 3.2.3 (Onverplichte plannen en programma's): *artikel toevoegen over integraal veiligheidsplan.*

Artikel 4.17 (Gebiedsontwikkeling in omgevingsplan): lid 2 "met het oog *op de veiligheid* en de optimalisering van de gebruikruimte".

Paragraaf 11.3.2 (Gedoogplichten): artikelen 11.12 tot en met 11.20: toevoegen *mits de veiligheid van de fysieke leefomgeving niet in gevaar komt*

Artikel 12.2 (inhoud exploitatieplan): "hiertoe behoren in ieder geval regels *over voorzieningen ten behoeve van de veiligheid*

Afdeling 17.3 (Adviseurs) een bepaling laten opnemen over de Brandweer / veiligheidsregio als adviseur:

Bij de volgende typen plannen, projecten, functies

- *zeer kwetsbare objecten*
- *grootschalige risicovolle functies*
- *grootschalige gemengde functies*

wordt de Brandweer / veiligheidsregio in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.



Wij verzoeken u vriendelijk om voorgaande informatie en concrete suggesties voor verbetering van de Omgevingswet mee te nemen in uw integrale reactie op de toetsversie. Mocht u naar aanleiding van onze reactie nadere vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met de heer E. van Mierlo, bereikbaar via 06-23128334 of via e.vanmierlo@brandweernederland.nl.

Hoogachtend,

Ing. S.J.M. Wevers MCDm
Voorzitter Raad van Brandweercommandanten



Nederland



GHOR Nederland

VNG

De heer K.J. de Vet
Postbus 30435
2500 GK Den Haag



Nummer:

I 201300459

Ontvangstdatum:

4 april 2013

Datum: 3 april 2013

Kenmerk: 033-MB-EH-000.13

Betreft: reactie toetsversie omgevingswet

Contactpersoon: J. Doosje

Geachte heer De Vet,

Het huidige omgevingsrecht biedt onvoldoende waarborgen voor bescherming tegen gezondheidsbedreigingen en risico's in onze leefomgeving. De Q-koorts epidemie was een confronterende wake-up call, maar er zijn meer voorbeelden. In de huidige situatie krijgen gezondheid en fysieke veiligheid beperkt en meestal indirect (wettelijke) aandacht. Wij pleiten daarom voor een prominentere plaats van gezondheid en fysieke veiligheid in de besluitvorming rondom leefomgevingskwaliteit en in het ruimtelijke planvormingsproces. De omgevingswet moet hiervoor aanknopingspunten bieden. In de brief van Minister Schultz van Haegen van 9 maart 2012 wordt namelijk gesteld dat 'de voorgenomen omgevingswet het fundament biedt om toekomstige maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden opdat op duurzame en doelmatige wijze **een veilige en gezonde leefomgeving** bewerkstelligd kan worden.'³ Wij vinden dit onvoldoende terug in de huidige versie van de omgevingswet. Uit nieuwe inzichten in het omgevingsrecht blijkt dat het expliciet in de wet benoemen van deze afweging essentieel is om lokaal houvast te bieden. Een dergelijke bepaling ontbreekt in de toetsversie.

Wij realiseren ons dat het niet de bedoeling is nieuwe zaken te regelen in de toekomstige omgevingswet. Dit is ons duidelijk gemaakt in gesprekken die wij met het ministerie van I&M hebben gevoerd. Het huidige wetgevingstraject biedt echter een uitgelezen kans om de samenhang tussen gezondheid, milieu, fysieke veiligheid en ruimtelijk beleid te vergroten en verbeteren. Deze kans moeten we daarom nu met beide handen aangrijpen. In plaats van ruimtelijke ordening als bedreiging voor milieu, fysieke veiligheid en gezondheid te

Postadres

Postbus 85300
3508 AH Utrecht
E postbus@ggd.nl
I www.ggd.nl

Bezoekadres

Adriaen van Ostadelaan 140
3583 AM Utrecht
T (030) 252 30 04
F (030) 251 18 69

beschouwen (en andersom), kunnen gezondheids- en veiligheidsoverwegingen als integraal onderdeel van ruimtelijke planvormingsprocessen en omgevingsvisies worden meegenomen.

Minder vrijblijvend volksgezondheid meewegen

Het meewegen van volksgezondheid en fysieke veiligheid in de besluitvorming zou minder vrijblijvend moeten zijn dan nu het geval is. Als hoeder van de publieke gezondheid vinden wij het van belang dat de omgevingswet voorschrijft dat volksgezondheid en fysieke veiligheid vroegtijdig worden meegenomen in planvorming, besluitvorming en ruimtelijke ordening.

Onlangs constateerde de Gezondheidsraad (advies van november 2012) dat aanvullend beleid nodig is om de volksgezondheid beter te beschermen tegen infectieziekten, fijnstof, endotoxinen en geurhinder. Zij adviseert de lokale overheden het beoordelingskader gezondheid en milieu in te zetten om daarmee de risico's van intensieve veeteelt in beeld te brengen. Zodoende is er een goede weging voor vergunningverlening en ruimtelijke ordening. Maar in welke situaties moet er wel en wanneer moet geen beoordelings- en toetsingskader worden gebruikt? Toepassen van dat kader werkt alleen als er landelijke instructies komen voor het hanteren van uitgangspunten en waarden. Alleen dan worden de nieuwste wetenschappelijke kennis, bestaande (Europese) regelgeving en normen meegenomen in plan- en besluitvorming. Het is onduidelijk of het beoordelingskader gezondheid en milieu voldoende juridische basis biedt bij het al dan niet afgeven van vergunningen. Onlangs heeft een rechter een uitspraak gedaan dat er geen gronden zijn voor weigeren van een vergunning voor plaatsing van een grote geitenstal in de gemeente Landerd.

Hoe kunnen we gezondheid en veiligheid borgen in de Omgevingswet?

- De borging van gezondheid en veiligheid als een van de fundamenteën van de Omgevingswet wordt versterkt met het expliciet benoemen van het Beoordelingskader gezondheid & milieu en andere beslissingsondersteunende instrumenten in de toelichting op de wettekst. In de uitvoering kunnen deskundige mede-overheden, gemeenschappelijke regelingen of kennisinstituten door het bevoegd gezag worden betrokken. Dit kan bijvoorbeeld door een relatie te leggen met de Wet veiligheidsregio's en de Wet publieke gezondheid. Niet alleen in artikel 14 (bevoegdheden in bijzondere omstandigheden), maar ook in de voorbereidingsfase, bijvoorbeeld bij een voorbereidingsprocedure. Elke nieuwe ontwikkeling biedt immers kansen voor een

bijdrage aan een goede gezonde en veilige fysieke leefomgeving voor de gebruikers. Bij gebiedsontwikkeling vraagt dit om maatwerk en -oplossingen waaraan GGD en GHOR graag bijdragen.


- Bij de beschrijving van de omgevingswaarden zou naast fysieke veiligheid ook gezondheid expliciet moeten worden genoemd, dat ontbreekt nu in de wettekst.
- Voor complexe situaties zou de systematiek van Interimwet Stad en Milieu moeten worden overgenomen. De bij deze wet vastgelegde plicht om volksgezondheid (als deel van leefomgevingskwaliteit) mee te wegen in de oplossing van complexe opgaven, waarbij milieufactoren ruimtelijke ontwikkeling in de weg lijkt te staan, stimuleert gemeenten om te investeren in het voorwerk. Daardoor zijn de plannen beter.
- In toenemende mate worden resistente bacteriën zoals ESBL en antibiotica(resten) gevonden in ons oppervlaktewater en bodem. Dit vraagt om aanvullende maatregelen van overheidswege. Met het oog op de wettelijke overheidstaak om infectieziekten te bestrijden en te voorkomen dient de omgevingswet hier een juridische basis voor te geven.

Inbreng tot stand komen Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)

Tot slot willen wij graag betrokken worden bij de uitwerking van de AMvB's. De omgevingswet is een kaderwet, wat betekent dat deze vrij 'leeg' is. Bij de uitwerking in de AMvB's wordt de regelgeving relevant. Dan is er echter geen openbare consultatieronde. Wij verzoeken u daarom ons te betrekken bij de uitwerking. Daarbij bieden wij dan ook graag onze hulp aan.

Mochten er naar aanleiding van deze brief vragen zijn, zijn wij gaarne bereid hierop een toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,



Mr. E.M. d' Hondt,
voorzitter GGD Nederland en GHOR Nederland



Haarlem



Nummer:

1201300594

Ontvangstdatum:

24 april 2013

Stedennetwerk
G32

VNG

T.a.v. de directieraad

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

Contactgegevens
Gemeente Lelystad
Regien van Adrichem

Postbus 91

8200 AB Lelystad

Tel: 0320-278411

06-50696309

rem.van.adrichem@lelystad.nl

fysiekepijler@g32.nl

www.g32.nl

Behandeld door: A. van Schie

Datum: 19 april 2013

Onderwerp: Reactie G32 op toetsversie Omgevingswet

Geachte directieraad,

Met deze brief geeft het G32-Stedennetwerk (verder G32) een bijdrage voor de VNG reactie op de toetsversie van de Omgevingswet.

De G32 heeft het verzoek om de eigen opvattingen en bevindingen binnen haar steden te expliciteren met beide handen aangepakt. De hiervoor opgerichte werkgroep heeft daarbij in dank gebruik gemaakt van de inzet en expertise van uw medewerkers. Hopelijk is hiermee een basis gelegd voor de gezamenlijke aanpak van de vervolfasen.

Deze G32 bijdrage beperkt zich tot een aantal hoofdlijnen en gaat met name in op –in onze beleving- principiële aspecten. De VNG heeft bij het opstellen van het afsprakenkader een goede basis gelegd voor de richting waarin volgens de G32 het concept van de wet en die van de vervolgacties zich dienen te ontwikkelen. Het wetsvoorstel is nog slechts een 'raamwet' waarin kaders worden gegeven: de inhoudelijke uitwerking moet nog plaatsvinden in diverse AMvB's.

De G32 is benieuwd naar, en kritisch over de uitwerking. Met name waar het gaat om de werkelijk bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau, de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus (met name tussen gemeenten en provincies), het voor gemeenten beschikbare instrumentarium en de mogelijke financiële risico's (o.a. ten aanzien van de grondexploitatie). De gemeenten realiseren zich daarbij dat hiervoor ook een cultuurverandering bij alle betrokken overheden een belangrijke voorwaarde is.

In het onderstaande werkt de G32 haar bijdrage verder uit.

Grondhouding G32-Stedennetwerk ten opzichte van de toetsversie

De G32 omarmt het uitgangspunt van eenvoudig beter. De uitgangspunt betekent minder in plaats van meer regels. De G32 onderschrijft de randvoorwaarden en uitgangspunten van het wetsvoorstel. Er wordt een goede aanzet gegeven voor het beschikbare instrumentarium en (het stroomlijnen van) de verschillende procedures in het omgevingsrecht. De G32 hecht in dat verband grote waarde aan de mogelijkheid dat bestaande bestemmingsplannen worden aangemerkt als het Omgevingsplan. Bijzonder aandacht wordt verder gevraagd voor de zorg die bij de G32 bestaat bij de uitwerking en het invoeringstraject: Snelheid mag niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid. De G32 blijft daarom de uitwerking scherp volgen. De wet moet wel een oplossing bieden voor de daadwerkelijke (praktijk) knelpunten. In dat opzicht hecht de G32 veel waarde aan het rapport van Friso de Zeeuw.



Haarlem

Stedennetwerk
G32

Bovengemeentelijke instrumenten (provinciaal en nationaal)

Een principiële punt voor de G32 ligt in de reikwijdte en invulling van het bovenlokaal belang. De G32 stelt dat de toepasbaarheid van bovengemeentelijke instrumenten wordt begrensd door hetgeen respectievelijk van nationaal en/of provinciaal belang is. Het beeld is nu dat de nadere invulling van de begrippen wat van nationaal of provinciaal belang wordt beschouwd als een interbestuurlijke gelegenheid. Dat is onvoldoende scherp. Naar de mening van de G32 schept de toetsversie ongewenste en onaanvaardbare ruimte (lees inmenging) die direct de autonome gemeentelijke taak raakt. Voor de G32 is het niet acceptabel dat het provinciaal respectievelijk nationale belang zonder beperkingen uitgevoerd kan worden met de instrumenten uit de Omgevingswet. De redactie van bijvoorbeeld artikel 4.20 geeft de provincie de mogelijkheid om locatieontwikkelingseisen voor te schrijven wanneer de provincie dit goedgekent zonder motivering van het kennelijke provinciaal belang.

Het bovenlokale projectbesluit is wat de G32 betreft niet onomstreden. Zij verwijst hiervoor naar de argumenten van P. Noordanus. Naar de mening van de G32 is het projectbesluit onmisbaar voor het rijk, denk aan het aanleggen van wegtracés. Voor het rijk staat ook strikt omschreven wanneer het rijk er gebruik van mag maken. Voor de provincies is dat niet het geval. In de memorie van toelichting staat dat het ook om particuliere initiatieven kan gaan. De provincie kan gemeenten dan buiten spel zetten. De G32 geeft in overweging om vast te leggen dat de provincie alleen van dit instrument gebruik mag maken in een strikt beschreven aantal gevallen bijvoorbeeld voor de provinciale infrastructuur, natuurgebieden e.d. Nu is er bewust gekozen voor een niet limitatieve opsomming. Subsidiariteit zou daarbij voorop moeten staan.

De projectbesluitbevoegdheid voor het waterschap is een vreemde eend in de bijt. Hiermee prevaleert functioneel bestuur boven territoriaal/integraal bestuur.

De toetsversie spreekt van subsidiariteit in de verhouding Europa -Nationaal. Als het echter om de verhouding tussen de bestuurslagen rijk, provincie en gemeente gaat speelt het begrip geen rol (meer) en wordt het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat niet nageleefd en vindt opschaling van gemeente naar provincie of rijk plaats met als enig argument dat dit schaalniveau doeltreffender is. Dit is naar de mening van de G32 een vrijbrief om niet gemotiveerd vanuit ruimtelijke/fysieke argumenten in te grijpen op lokaal niveau. Alleen als het lokale niveau niet in staat blijkt te zijn uitvoering te geven aan gerechtvaardigde belangen van rijk en provincie, is een opschaling naar een hoger bestuursniveau aan de orde.

Bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau

Dit punt ligt in het verlengde van het voorgaande. In de toetsversie wordt de ambitie uitgesproken om meer afwegingsruimte aan het lokale bestuur toe te kennen zodat meer flexibiliteit in de planvorming wordt verkregen. Daartoe kunnen overheden omgevingswaarden vaststellen waarvan vervolgens (tijdelijk of permanent) afgeweken kan worden. Ten aanzien van de normstelling en de afwijkmogelijkheden is in de toetsversie onvoldoende rekening gehouden met de scheiding van bevoegdheden. Derhalve is het noodzakelijk om bij het stellen van een norm het kennelijke belang te motiveren. De toekomstige praktijk zou kunnen zijn dat rijk en provincie, via de band van instructieregels, de flexibiliteit op lokaal niveau begrenzen. Naar de mening van de G32 dient daarom de werking van de norm expliciet te worden gekoppeld aan het belang van de betreffende overheid. De wet dient te voorzien in een regeling die de relatie tussen de diverse niveaus / normen aanbrengt.



Ten aanzien van de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van omgevingswaarde signaleert de G32 dat het niet duidelijk is wie aansprakelijk is wanneer uiteindelijk niet aan de gestelde waarde kan worden voldaan (voorbeeld: voor het halen van de luchtkwaliteitseisen wordt rekening gehouden met rekeningrijden. Nu rekeningrijden niet meer aan de orde is, bestaat er gerede kans dat de normdoelstelling niet gehaald wordt). Uitgangspunt voor de G32 is dat aansprakelijkheden en risico's dienen te worden ingeperkt.

Participatie (plan- en beleidsvoorbereiding)

De G32 hecht aan een adequate uitvoeringspraktijk bij gebieds- en locatieontwikkelingen. Het goed regelen van de regie en participatie levert enkel voordelen. De toetsversie geeft dit belang aan maar voorziet niet direct in een regeling hiervoor. Het niet opnemen van een regeling voor het voortraject laat ruimte voor de gemeenten om eigen regelingen te treffen. De G32 gaan er vanuit dat participatie verplicht is, maar de vorm waarin vrij. Zij denkt dat met name het goed regelen van de participatie aan de voorkant, stagnaties in latere fasen kan voorkomen. Wel tekent zij aan dat een "bonus" ontbreekt. Het helpt om de formele procedure voor reactie - en beroepstermijnen te verkorten. Op deze wijze is er een extra stimulans om het voortraject zo goed mogelijk vorm te geven.

Verschuiving van preventief naar repressief

De toetsversie voorziet in een significante verschuiving van preventieve- naar meer repressieve toetsing. Deze verschuiving heeft naar de mening van de G32 nadelige consequenties waarvan hieronder een aantal genoemd wordt:

- Het lokaal bestuur krijgt hierdoor minder sturingsmogelijkheden in het voortraject om ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen gaan.
- Het achteraf terugdraaien van een ongewenste ontwikkeling is ingewikkeld en gaat gepaard met hoge bestuurslasten.
- Repressief toezicht leidt tot een toename van werkzaamheden die niet gedekt worden door legesinkomsten. Een verschuiving betekent niet automatisch minder werk. De vraag van de G32 is hoe deze tekorten kunnen worden opgevangen dan wel kunnen worden gecompenseerd.

Op zich is de G32 er niet op tegen dat meer gangbare activiteiten vergunningvrij worden, maar is van mening dat zorgvuldig over de effecten moet worden nagedacht. De G32 vraagt zich hierbij af of voor bepaalde activiteiten het toch niet beter is om preventief te (blijven) toetsen.

Eén Omgevingsplan voor het gehele grondgebied (als eindbeeld)

In de toetsversie is als hoofdregel vastgelegd dat er per gemeente als eindbeeld slechts één Omgevingsplan moet gaan gelden voor het gehele grondgebied (artikel 4.1 lid 1 toetsversie Omgevingswet). Op voorspraak van de VNG is bereikt dat de gemeenteraad meer Omgevingsplannen kan vaststellen, met dien verstande dat voor elk gedeelte (een wijk of dorp, bedrijventerrein etc.) van het gehele grondgebied van de gemeente slechts een Omgevingsplan wordt vastgesteld. Via een dynamisch ingroeimodel worden bestaande bestemmingsplannen aangemerkt als het Omgevingsplan. De G32 waarderen bijzonder dit door de VNG bereikte resultaat. Dit voor zowel de VNG als G32 principieel punt dient bij de uiteindelijke parlementaire behandeling en vaststelling overeind te blijven. Het is voor de G32 onacceptabel als in een latere tranche van de Omgevingswet deze mogelijkheid komt te vervallen.

Flexibiliteit binnen het plan en afwijkingsmogelijkheden

De G32 constateert, dat blijkens de toetsversie er geen mogelijkheid is opgenomen om 'binnenplannen' af te wijken van locatieontwikkelingsregels. Het rijk zal bij AMvB de kaders gaan bepalen in welke gevallen kan worden afgeweken. Hiertegenover stelt de toetsversie



de mogelijkheid van de voorwaardelijke verplichting, waarin beoordelingscriteria worden opgenomen onder welke voorwaarden de omgevingsvergunning kan worden verleend. De G32 is van mening dat met name in de fysieke leefomgeving maatwerk heel belangrijk is. Daarbij hoort lokale bestuurlijke afwegingsruimte (het college kan afwijken). Bij deze bevoegdheid dient een zorgvuldige belangenafweging plaats te vinden, waarbij ook nieuwe feiten en omstandigheden moeten worden betrokken. In de voorwaardelijke verplichting zit weliswaar beoordelingsruimte, maar geen volledige afwegingsruimte van alle betrokken belangen, nieuwe feiten en omstandigheden. Als wordt voldaan aan de voorwaarden moet de vergunning worden verleend (imperatief). De G32 is er op tegen dat het rijk via AMvB buitenplans de bestuurlijke afwegingsruimte gaat bepalen en dat er geen mogelijkheid is voor het lokale bestuur om afwijkingsmogelijkheden op maat te formuleren.

Concluderend is de G32 van mening dat de voorwaardelijke verplichting op zich een goed instrument kan zijn, mits aangevuld met de mogelijkheid van binnenplanse afwijkingsbevoegdheid op maat.

Financiële uitvoerbaarheid, risico's en grondexploitatie

De huidige verplichting tot het opstellen van een grondexploitatieplan wordt facultatief gemaakt. De G32 is daar op zich geen voorstander van. Indien onverhoopt toch wordt vastgehouden aan het facultatief maken verbindt de G32, ter beheersing van de risico's, daar een aantal voorwaarden aan namelijk:

- Een omgevingsvergunning moet kunnen worden geweigerd als de uitvoerbaarheid in de toekomst niet haalbaar blijkt.
- Kostenverhaal achteraf dient mogelijk te worden gemaakt.
- Ongebruikte planologische ruimte moet uitgesloten worden van planschade. Dit geldt zowel voor de vraag waartegen beroep kan worden aangetekend, als de vraag waartegen planschade kan worden geclaimd¹.

In relatie met het bovenstaande is de G32 van mening dat het enerzijds belangrijk is dat de wet de tools bevat om risico's te beheersen. Anderzijds dient de planrealisatie te worden vereenvoudigd. De G32 is daarom in principe voorstander van aanvullende mogelijkheden zoals het opnemen van een kwalitatieve verplichting in een vergunning, het vragen van bankgaranties of andersoortige overeenkomst om risico's neer te kunnen leggen waar de revenuen vallen.

Nieuwe instrumenten

De onteigeningswet maakt nog geen deel uit van de eerste tranche van de Omgevingswet. In de huidige praktijk is het instrument onteigening echter vaak niet efficiënt en effectief en bovendien een te zwaar middel.

In een tijd dat de rijksoverheid in financiële zin de handen aftrekt van de stedelijke vernieuwing dienen de gemeenten beschikking te krijgen over alternatieve, toereikende instrumenten. Binnen de G32 is daarom het idee opgepikt om voor specifieke opgaven het herverkavelingsplan als een nieuw instrument te introduceren waardoor niet direct tot onteigening overgegaan hoeft te worden. De G32 is van mening dat dit idee de kans van nadere bestudering verdient.

¹Op dit moment ontbreken nog bepalingen over planschade. Omdat bestemmingsplannen verdwijnen en opgaan in het omgevingsplan waarin zowel locatie-ontwikkelingsregels als overige regels zijn opgenomen is het naar de opvatting van de G323 zaak dat het onderscheid tussen beide categorieën duidelijk wordt gemaakt



Haarlem

Stedennetwerk
G32

Actualiseringsplicht

De 10-jaarlijkse actualiseringsplicht komt niet meer terug in de Omgevingswet. In de Wro is de 10-jaarlijkse actualiseringsplicht aangescherpt op straffe van vervallen van de mogelijkheid om leges te heffen. De G32 is wel voorstander van het opnemen van een planhorizon in het Omgevingsplan, echter zonder sanctie en te bepalen door het lokaal bestuur. In dit verband vraagt de G32 voor de huidige actualiseringsplicht de sanctie te laten vervallen (met oog op 1 juli 2013).

Afwijkingsprocedure grote projecten

In de huidige opzet van de toetsversie wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure vervangen door een reguliere procedure van 8 weken. Er van uitgaande dat de participatie aan de voorzijde ordentelijk is georganiseerd voldoet deze termijn. Echter binnen de G32 bestaat de zorg dat deze korte procedure toch problemen kan geven als er sprake is van zwaarwegende onvoorziene omstandigheden. De G32 dringen er op aan om bij de verdere vormgeving van de AMvB's aan dit aspect aandacht te schenken. Vanuit de gemeentelijke praktijk kunnen ervaringen en argumenten worden aangedragen ten behoeve van de verdere uitwerking.

Bevoegdheden van het lokaal bestuur

Burgemeester en wethouders krijgen meer en zwaardere bevoegdheden. Het rijk stelt een lijst op in welke gevallen de raad aan wel of niet aan zet is. De raad blijft terecht ook in de Omgevingswet het bestuursorgaan voor de kader stellende instrumenten. (Omgevingsvisie en Omgevingsplan). In dat verband stoort de G32 zich in toenemende mate aan de steeds verder gaande juridificering tendensen. De rechter dient marginaal te toetsen en mag niet treden in de inhoudelijke besluitvorming van het democratisch gekozen bestuursorgaan.

Tenslotte

Wij hopen met deze bijdrage een belangrijke bouwsteen te leveren aan zowel het nog te voeren overleg en de uiteindelijke VNG reactie. Daarmee is het debat nog niet ten einde. In tegendeel zelfs. Er is door de werkgroep het nodige materiaal verzameld en expertise opgebouwd. Ook individuele gemeenten leveren bruikbare – door de praktijk gevoede - commentaren en suggesties. De door de diverse gemeenten aangeleverde documenten inhoudende verdiepingsslagen en achtergronden worden graag beschikbaar gesteld. Zo ontstaat er een brede coalitie en een kennisnetwerk dat bij het vervolg van waarde kan zijn.

Hoogachtend,

Jop Fackeldey

Voorzitter
Fysieke pijler G32-Stedennetwerk

Ewout Cassee

Voorzitter
G32 werkgroep Omgevingswet



Nummer:

1 201300600

Ontvangstdatum:

VNG
Mevrouw K. de Bruin
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Onderwerp inspraak omgevingswet
Uw kenmerk
Ons kenmerk **6066** GH/HMG
Dienst Stadsontwikkeling en -beheer
Sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Inrichting/M&R
Contact Gerard Hendriksma, 058 233 8908
Bijlagen
Datum 16 april 2013, verzonden: **23 APR 2013**

Geachte mevrouw De Bruin,

Met veel belangstelling volgen wij de uitwerking van de nieuwe Omgevingswet en de bijdrage die vanuit de VNG aan dit proces wordt geleverd. In de VNG-cie Milieu en Mobiliteit hebben wij via onze vertegenwoordigster wethouder Isabelle Diks ook onze inbreng over dit onderwerp geleverd. Hoewel wij een vereenvoudiging van het omgevingsrecht onderschrijven en dit wetsvoorstel daarvoor een goede aanzet is, willen wij een aantal zaken meegeven als bouwstenen voor de VNG-reactie.

Stabiliteit in omgevingswetgeving

Het omgevingsrecht is van groot belang voor de rechtszekerheid van burgers en bedrijven. Het biedt bescherming aan de dagelijkse leefomgeving, geeft inzicht in mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen en biedt zekerheid over de waarde van vastgoed bijvoorbeeld in de vorm van de bestemming en bebouwingmogelijkheden. Terecht wordt in de Memorie van toelichting van de concept omgevingswet gewezen op het grote aantal recente wetswijzigingen en ministeriële regelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening, de Wabo, de Crisis- en herstelwet etc. zijn veel burgers het zicht op procedures en instrumenten kwijt geraakt. Wij zijn van mening dat voor het nieuwe stelsel zorgvuldigheid en draagvlak veel zwaarder moet wegen dan urgentie en dat het nieuwe wettelijke bouwwerk voldoende robuust moet zijn om voor een lange periode als wettelijk kader te dienen.

Nadere uitwerking in AMvB's en ministeriële regelingen

Veel onderdelen van het omgevingsrecht zijn nog niet ingevuld maar afhankelijk van nog nader in te vullen AMvB's en ministeriële regelingen. Wij verzoeken u om er bij het Rijk op aan te dringen om ook bij die nadere uitwerking goed overleg te voeren met de VNG en de gemeenten.

Taakverdeling van Rijk, Provincie en Gemeente

Voor activiteiten in de ondergrond (zoals: delfstoffenwinning, aardwarmtewinning, WKO, drinkwaterwinning, warmtenetten, kabels en leidingen) geldt dat er duidelijk afspraken moeten zijn over de verdeling van de verantwoordelijkheid over de verschillende partijen, hoe de relatie gelegd wordt tussen ingrepen ondergronds en de bovengrondse effecten en hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt dat het primaat van de ruimtelijke ordening bij de gemeente ligt.

Vooroverleg gemeente bij projectbesluit

Rijk en Provincie kunnen in geval van nationale of provinciale belangen via een projectbesluit planologische medewerking regelen in afwijking van een gemeentelijk omgevingsplan. In de wet is geen instructie aangegeven over vooroverleg of afstemming met de betreffende gemeente. Dat lijkt ons niet gewenst. Wél wordt de gemeente verplicht om binnen 5 jaar het projectbesluit te vertalen in het omgevingsplan. Met de huidige digitale mogelijkheden moet het volgens ons mogelijk zijn om het projectbesluit direct op te nemen in het gemeentelijke omgevingsplan zonder een afzonderlijke vertaling.

Onderzoeksverplichtingen, M.e.r. en exploitatieplan

Voor veel nieuwe op ontwikkeling gerichte omgevingsplannen geldt dat de invulling van de plannen nog niet geheel duidelijk is en het planologisch kader daarom ruim en globaal is. Indien bij vaststelling van het betreffende plan alle eventuele mogelijkheden onderzocht en onderbouwd moeten worden (bijvoorbeeld als onderdeel van een planmer), betekent dat veel extra werk. Het is gewenst om de onderzoeksverplichting waar mogelijk naar de bouwplanprocedure te verplaatsen waardoor het onderzoek 'op maat' kan worden uitgevoerd en de kosten bij de planindienaar kunnen worden neergelegd. Waar dit op grond van Europese regelgeving mogelijk is, verzoeken wij hieraan invulling te geven.

Speelruimte regelgeving

Het is bij ons nog niet duidelijk in hoeverre het mogelijk is om in afwijking van regelgeving in AMvB's en ministeriële regelingen hogere eisen te stellen aan bijvoorbeeld EPC-normen etc. in omgevingsplannen. Enerzijds krijgt de gemeente daardoor meer ruimte voor de invulling van eigen beleid, anderzijds ontstaat daardoor een verschillende regelgeving per gemeente en per deelgebied en dat is voor burgers en bedrijven weer onoverzichtelijk. Wij willen graag meer duidelijkheid over dit onderwerp.

Vershil locatiegebonden regels en algemene verordeningvoorschriften

Algemene voorschriften in plaats van locatiegebonden regels kunnen tot een grote beperking van het aantal vergunningsaanvragen leiden. Wel vragen wij ons af of hierdoor voldoende maatwerk kan worden geleverd met een afdoende bescherming tegen niet-gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Wij verzoeken VNG om hiervoor met het rijk voorbeeldplannen op te stellen.

Wettelijk termijn voor directe planschade

Het onderdeel planschade is in het wetsvoorstel nog niet uitgewerkt of wordt opgenomen in de Awb. Ook bij die omzetting vraagt een aantal zaken volgens ons om aanpassing t.o.v. de huidige wetgeving. Wij hebben eerder het idee naar voren gebracht om het recht op directe planschade te laten vervallen indien

6066

perceeleigenaren binnen vijf jaar na vaststelling van de betrokken planologische regeling geen gebruik hebben gemaakt van de geboden planologische ruimte. Dit geeft de gemeente de ruimte om kennelijk verkeerd ingeschatte of door de tijd ingehaalde planologische ruimte om te zetten naar een meer passende regeling zonder het financiële risico van planschade. Gesteld kan worden dat er bij de betrokken perceeleigenaar kennelijk geen urgente behoefte is om gebruik te maken van de bouwrechten. Na vijf jaar is er dan sprake van een actieve risico-aanvaarding in die zin dat de gemeente een gewijzigde planologische regeling vaststelt zonder mogelijkheid van planschade. Uiteraard kan de betrokken eigenaar wél een zienswijze indienen en beroep aantekenen tegen de gewijzigde planologische regeling. Een soortgelijke overweging geldt ook voor het terugnemen van eerder via een vergunning verleende milieuruimte (bijv. geluid) die niet door de aanvrager is benut. Wij stellen voor een dergelijke regeling voor directe planschade op te nemen.

Wettelijk termijn voor indirecte planschade

Ten aanzien van indirecte planschade geven wij in overweging om de wettelijke termijn voor het indienen van een planschadeverzoek van vijf jaar pas in te laten gaan als er feitelijk gebruik is gemaakt van de planologische ruimte waartegen het planschadeverzoek is gericht. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij stadsuitbreidingen waarbij de bestemming agrarisch wordt gewijzigd in woningbouw er pas sprake kan zijn van planschade als er ook feitelijk woningen worden gerealiseerd. Hoewel er aan dit voorstel ook nadelen verbonden zijn (bijvoorbeeld langere looptijd voor indienen planschadeclaim na vaststelling omgevingsplan), sluit deze regeling naar onze mening toch beter aan bij het feitelijk schadeveroorzakende besluit i.c. een bouwplan.

Overgangsregeling planschade

Een derde opmerking over planschade betreft het omzetten van meerdere bestemmingsplannen naar één omgevingsplan. Dat zal tot een harmonisatie van regels leiden, die ook kan betekenen dat de planologische mogelijkheden van de nieuwe t.o.v. de oude regeling wijzigen. Vanwege planschaderisico's zijn gemeentes mogelijk terughoudend met die harmonisatie terwijl dat wél een doelstelling van de nieuwe wet is. Wij adviseren om een overgangsregeling in de wet op te nemen die regelt dat planaanpassingen die kennelijk voortkomen uit een harmonisatie van regelgeving zonder ingrijpende planologische wijzigingen, niet tot een planschadeverzoek kunnen leiden.

Afwijkingsmogelijkheden omgevingsplan

Het wetsvoorstel beperkt de afwijkingsmogelijkheden tot een buitenplanse afwijking op basis van via een AMvB te bepalen gevallen en een mogelijkheid van weging via toetsingscriteria zonder specifieke procedure. De vraag is of de nieuwe omgevingswet voldoende flexibiliteit biedt en of het niet wenselijk is de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid te behouden.

Omgevingswaarden

In de wet wordt gekozen voor een stelsel van omgevingswaarden dat via vastgestelde programma's per overheidslaag tot stand moeten worden gebracht. Wij vragen hierbij ten eerste aandacht voor de proportionaliteit van de programma's (bijvoorbeeld hoogtebeperkingen en radarverstoring) en daarnaast een duidelijk handreiking en rekenmethodiek om de programma's zonder grote kosten van externe onderzoeksbureaus ook zelf te kunnen monitoren.

Daarnaast is het van belang zich bewust te zijn van het ontstaan van negatieve effecten van normverandering en het bieden van mogelijkheden waarmee deze kunnen worden ondervangen. Bijvoorbeeld voor bodem: ontstaan van risico's door normverlaging en hiermee ook nieuwe spoedlocaties, beperkingen van hergebruikskader voor grond. Hierdoor kan wat eerder toegestaan was verworden tot een nieuw geval van bodemverontreiniging.

Beroepsmogelijkheden omgevingsplan

In het wetsvoorstel wordt ten aanzien van de beroepsmogelijkheden tegen een vastgesteld omgevingsplan een onderscheid gemaakt tussen algemeen geldende regels die op grond van de Awb niet voor beroep vatbaar zijn en geografisch ingeperkte en daardoor specifieke locatieregels die wél voor beroep vatbaar zijn. Dit lijkt een duidelijk onderscheid maar wat geldt indien er voor een partiële herziening (dus geografisch beperkt) een algemene regel (bijvoorbeeld verbod om in bestemming water ligplaats in te nemen) geldt? Bij de omzetting van een gemeentebrede omgevingsverordening naar een uit verschillende deelplannen samengesteld omgevingsplan is dit onderdeel naar onze mening nog niet voldoende doordacht en zal leiden tot onduidelijkheid bij burgers en gemeente over de beroepsmogelijkheden.

Goede communicatie bij invoering

De invoering van de nieuwe Omgevingswet wordt een ingewikkeld proces. Medewerkers van provincie en gemeenten moeten worden opgeleid en burgers en bedrijven moeten met hun vragen bij de overheid terecht kunnen. Met de invoering van en uitleg over de Crisis- en herstelwet is door het Rijk een grote inspanning verricht om gemeenten en burgers goed te informeren. De nieuwe omgevingswet is van nog veel meer betekenis dus een minimaal soortgelijke inspanning van het Rijk is noodzakelijk.

Wij verzoeken u om onze reactie te betrekken bij uw reactie naar het ministerie en als bijlage aan uw reactie toe te voegen. Als vertegenwoordiging van ons college zal mevr. Isabelle Diks deelnemen aan de extra commissievergadering Omgevingswet op 25 april en desgewenst een nadere toelichting kunnen geven op de ingebrachte punten.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester,



secretaris,



Bezoekadres
Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 2758
1000 CT Amsterdam
Telefoon 020 255 1550
Fax 020 255 1551
info@dro.amsterdam.nl
www.amsterdam.nl/dro



Gemeente Amsterdam

Dienst Ruimtelijke Ordening

Retouradres: DRO, Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Aan: de Minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum	26 april 2013
Ons kenmerk	13-922
Behandeld door	mr. Renée van Bommel
Telefoonnummer	020 255 1634
E-Mail	R.vanbommel@dro.amsterdam.nl
Bijlage(n)	Memo d.d. 26 april 2013 'G4 reactie toetsversie van de concept-Omgevingswet'
Onderwerp	G4-reactie toetsversie van de concept-Omgevingswet

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Deze brief is de gezamenlijke reactie van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht op de toetsversie van de concept-Omgevingswet.

1. Inleiding

Wij verwelkomen de nieuwe Omgevingswet en hebben met grote interesse de toetsversie van de concept-Omgevingswet (verder te noemen; het wetsontwerp) met bijbehorend concept van de memorie van toelichting (MvT) bestudeerd. De G4 kan zich vinden in de aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegde visie, uitgangspunten en doelstellingen. Zoals wij reeds in onze reactie d.d. 10 april 2012 op de Kabinetsnotitie 'Stelselwijziging Omgevingsrecht' (verder te noemen: de Kabinetsnotitie) hebben aangegeven, ondersteunt de G4 uw streven het omgevingsrecht te verbeteren, door het te bundelen, vereenvoudigen en bestaande problemen op te lossen en het instrumentarium voor de leefomgeving inzichtelijk en eenduidig te maken. Wij onderschrijven de doelstelling van de wet zoals geformuleerd in artikel 1.3 en toegelicht in de MvT, van een integrale en samenhangende benadering voor de fysieke leefomgeving, met het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij de besluitvormingsprocessen.

De G4 ziet het als zijn opgave om ontwikkelingen binnen de bestaande kaders en regels (gezondheid, lucht, geluid, natuur etc.) mogelijk te maken met behoud van kwaliteit en een goed en duurzaam woon- en leefklimaat. Duurzaamheid speelt een steeds belangrijker rol. Wij zijn dan ook verheugd dat in de MvT een afzonderlijke paragraaf wordt gewijd aan de (integrale benadering van) duurzaamheid. Daarbij vragen wij wel expliciet aandacht voor de noodzaak dat duurzaamheid in de nadere regelgeving een volwaardige plaats krijgt en dat bevoegde gezagen door het wegnemen van belemmeringen in huidige

regelgeving meer bestuurlijke afwegingsruimte wordt gegeven om – bijvoorbeeld bij duurzaam bouwen – meer maatwerk te kunnen bieden.

Het is van groot belang dat de stelselherziening een oplossing biedt voor de huidige knelpunten in het omgevingsrecht waar wij in de dagelijkse praktijk regelmatig tegen aanlopen en dat het nieuwe instrumentarium aansluit op de in de praktijk levende behoeften, waaronder meer bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten om maatwerk te kunnen leveren en flexibel te kunnen inspelen op actuele en toekomstige ontwikkelingen. Daarom vragen wij uw aandacht voor een aantal punten dat kan bijdragen aan de doelstelling van de wet: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Naast deze brief is een memo opgesteld, die een uitgebreide inhoudelijke onderbouwing van onze aandachtspunten bevat. Deze memo is bijgevoegd.

2. Uitwerking in onderliggende regelgeving en betrokkenheid van de G4

De Omgevingswet zal worden uitgewerkt in onderliggende regelgeving, zoals het Omgevingsbesluit en (clusters) van algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), die enerzijds de omgevingswaarden en instructieregels van het nieuwe stelsel zullen bevatten en anderzijds de algemene regels voor het uitvoeren van activiteiten in de leefomgeving. Daarnaast zal een invoeringswet worden opgesteld, waarin onder meer het overgangsrecht zal worden opgenomen en andere wetten zullen worden aangepast aan de Omgevingswet. Eerst na vertaling van de Omgevingswet in onderliggende regelgeving, is het mogelijk te beoordelen of de Omgevingswet daadwerkelijk de beoogde en beloofde resultaten voor de uitvoeringspraktijk zal opleveren. De onderliggende regelgeving vergt vanwege zijn complexe aard veel inhoudelijke deskundigheid en een integrale benadering. Wij zijn dan ook benieuwd op welke wijze aan deze opgave gehoor zal worden gegeven, en hoe het beschermingsniveau zich zal gaan verhouden tot het huidige beschermingsniveau.

Vanwege de grote gevolgen voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk hecht de G4 er grote waarde aan op een goede manier betrokken te blijven bij het verdere wetgevingstraject, niet alleen bij het ministerie van I&M maar ook bij de overige ministeries die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van de nog op te stellen en op de Omgevingswet gebaseerde sectorale wetgeving. Wij bepleiten een gefaseerde aanpak, zodat de huidige knelpunten uit de praktijk zo snel mogelijk worden opgelost. Daarbij zouden wij graag zien dat wordt bekeken of het zonder complexiteit en bezwaren voor de uitvoeringspraktijk mogelijk is, om onderdelen van de Omgevingswet versneld in werking te laten treden.

3. 'Decentraal tenzij' / bevoegdheidsverdeling tussen bestuurslagen

Het uitgangspunt van de Omgevingswet dat de publieke verantwoordelijkheid voor de leefomgeving primair bij gemeenten ligt en dat de integrale zorg voor en het beheer van de leefomgeving in beginsel aan gemeenten toebehoort, onderschrijven wij ten zeerste. De G4 is dan ook verheugd dat, zoals uit de MvT blijkt, aan het wetsvoorstel het decentralisatie-, subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel ten grondslag liggen, welke ook bij de uitwerking van onderliggende regelgeving in acht moeten worden genomen.

Echter, wij spreken onze grote zorg uit over het feit dat het wetsvoorstel op dit uitgangspunt een aantal belangrijke uitzonderingen maakt, waardoor de bevoegdheden van de gemeenten (aanzienlijk) kunnen worden ingeperkt. Wij herhalen daarom met klem onze reactie op de Kabinetsnotitie, dat het primaat van de gemeente in het wetsontwerp expliciet tot zijn recht moet komen.

Uit de ex ante evaluaties van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat het ontbreken van inhoudelijke grenzen aan hetgeen van 'provinciaal belang' (en in mindere mate van 'nationaal belang') is, voor veel overbodige detailbemoeyenis met de lokale zeggenschap over de fysieke ruimte zorgt. Het is nu vaak onduidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is, hetgeen leidt tot verschillen van inzicht over de verantwoordelijkheden en taken die de verschillende overheden hebben. Daarbij komt dat het Rijk de provincies op dit moment te eenvoudig kunnen interveniëren in gemeentelijk ruimtelijk beleid.

Het wetsontwerp gaat ervan uit dat de verschillende bestuursorganen op een harmonieuze wijze met elkaar samenwerken. In de praktijk bestaat echter verschil in belangen en cultuur en is er discussie op welk bestuursniveau zaken het best geregeld kunnen worden. De nu voorliggende MvT lijkt de ruimte voor discussie te verkleinen, maar de wettekst van het wetsontwerp biedt hier alleen maar extra ruimte voor.

Wij zijn van mening dat wordt voorzien in te ruime mogelijkheden voor het Rijk en de provincies om taken en bevoegdheden uit te oefenen. Wij pleiten ervoor de begrippen 'gemeenteoverstijgende' of 'regio-overstijgende' belangen in het wetsontwerp nader te omschrijven of uit te werken, zodat duidelijk wordt vastgelegd wat de grenzen zijn voor uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Rijk en de provincies. Wij bepleiten daarnaast het criterium 'een doelmatige en doeltreffende overheidszorg voor de fysieke leefomgeving' of 'de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen' te schrappen, dan wel op zijn minst in de wettekst aan te geven dat het ook hier moet gaan om 'gemeenteoverstijgende' of 'regio-overstijgende' belangen.

Een duidelijke afbakening van de bevoegdheden is ook van belang vanwege de verruimde reikwijdte van het gemeentelijk omgevingsplan, dat niet alleen de huidige bestemmingsplannen, maar ook andere regels op het gebied van de fysieke leefomgeving kan c.q. moet bevatten. Het verschuiven van nu nog autonome taken en bevoegdheden op grond van gemeentelijke verordeningen richting het omgevingsplan leidt ertoe dat deze komen te vallen onder de interventiemogelijkheden van de Omgevingswet voor het Rijk en de provincies.

De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels (etc.) wordt hiermee aanzienlijk verruimd ten opzichte van de Wro. In plaats van het behoud en eerder nog, een versterking van het gemeentelijke primaat, kan het nieuwe wettelijke stelsel juist tot een verdere verschraling van dat primaat gaan leiden.

Hoewel in de MvT staat aangegeven dat geen instructieregels kunnen worden gesteld voor in het gemeentelijk omgevingsplan verplicht op te nemen, of vrijwillig opgenomen autonome regels, is een dergelijke beperking niet in de wettekst opgenomen en kunnen instructieregels derhalve op het gehele omgevingsplan betrekking hebben. Wij verzoeken dan ook de wettekst overeenkomstig de MvT aan te passen.

4. Bestuurlijke afwegingsruimte / flexibiliteit en maatwerk

In het omgevingsrecht bestaat bij gemeenten de behoefte om maatwerk te kunnen bieden en flexibel te kunnen inspelen op de diverse situaties. Het voornemen om de lokale overheid meer afwegingsruimte toe te delen is en blijft dus zeer belangrijk voor de G4 om slagvaardiger en daadkrachtiger uitvoering te kunnen geven aan het omgevingsrechtelijk beleid.

Maatwerk is noodzakelijk om in te kunnen spelen op gemeentelijke en locatiespecifieke behoeften. Gemeenten staan dichtbij de problematiek en hebben zicht op de specifieke kenmerken en ontwikkelingen in een gebied. Lokaal maatwerk draagt bij aan de betere kwaliteit van de leefomgeving. Een te uniforme sturing vanuit het Rijk en de provincies kan het nodige maatwerk en innovatie in de weg staan. Flexibiliteit is noodzakelijk om snel en adequaat te kunnen inspelen op (actuele) ruimtelijke ontwikkelingen. De G4 acht het van groot belang dat meer differentiatie naar gebied mogelijk wordt gemaakt om zo de lokale afwegingsruimte te vergroten.

Wij verwelkomen dan ook één van de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet, namelijk het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de leefomgeving. Wij zijn dan ook verheugd dat in de MvT expliciet is aangegeven dat deze visie op flexibiliteit ook leidend is voor het opstellen van de AMvB's.

Het wetsontwerp bevat enerzijds verschillende mogelijkheden van flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte, maar laat anderzijds de ruimte deze mogelijkheden in een later stadium weer te perken. De G4 bepleit meer waarborgen in het wetsontwerp om de gewenste afwegingsruimte daadwerkelijk te realiseren. Het zal vooral afhangen van de wijze waarop de bestuurlijke afwegingsruimte in de AMvB's en de provinciale verordeningen wordt vastgelegd, of daadwerkelijk meer mogelijkheden van flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten worden gecreëerd. In dit verband is ook van belang of en in hoeverre, onder meer gelet op Europese regelgeving en de bescherming van de verschillende soms tegenstrijdige belangen, daadwerkelijk meer flexibiliteit en afwegingsruimte voor gemeente kan worden gecreëerd. Dit is pas aan de hand van de onderliggende AMvB's (en provinciale verordeningen) te beoordelen. Dit onderschrijft dus het belang van onze eerder uitgesproken wens betrokken te blijven bij het verdere uitwerkingstraject van de Omgevingswet en AMvB's.

5. Het instrumentarium moet aansluiten op de gemeentelijke praktijk

De G4 ondersteunt het streven het instrumentarium voor de leefomgeving inzichtelijk en eenduidig te maken door de keuze voor een beperkt aantal instrumenten. Daarbij staat voor de G4 voorop dat die instrumenten aansluiten op de in de praktijk levende behoeften, de mogelijkheid bieden maatwerk te kunnen leveren, zonder hierbij geweld te doen aan de rechtsbescherming van burgers.

In de praktijk bestaat niet alleen behoefte aan een instrumentarium voor grote complexe ontwikkelingen, maar juist voor middelgrote ontwikkelingen en standaardsituaties. Flexibiliteit staat daarbij voorop: afhankelijk van de aard van het gebied, concrete

omstandigheden en het betreffende initiatief en de fase waarin het project bevindt, moet gekozen kunnen worden voor het meest geschikte instrument.

Het gemeentelijke omgevingsplan

Het bestemmingsplan heeft een belangrijke plannings-, beheers- en sturingsfunctie op het gebied van gemeentelijk ruimtelijk beleid en is voor gemeenten een zeer belangrijk instrument. Voor de G4 is het van essentieel belang dat de functionaliteiten van het huidige bestemmingsplan behouden blijven en worden versterkt.

Het wetsontwerp bevat ten opzichte van de Kabinetsnotitie verbeteringen. Er is echter nog veel onduidelijk met betrekking tot het gemeentelijk omgevingsplan. Zo moet het omgevingsplan nog nader worden uitgewerkt in het Omgevingsbesluit en is er geen voorbeeld beschikbaar van hoe een omgevingsplan er uit moet komen te zien. Dit betekent dat wij op dit moment geen goede inschatting kunnen maken van de gevolgen van het omgevingsplan voor de gemeentelijke praktijk.

De introductie van de zogenoemde locatieontwikkelingsregels leidt bij ons tot veel vragen. Het is ons niet duidelijk of alle bestemmingsplanregels als locatieontwikkelingsregels gaan gelden en welke andere regels als locatieontwikkelingsregels moeten worden aangemerkt. Daarnaast is ons de verhouding tussen de locatieontwikkelingsregels, en de regels ex artikel 108 Gemeentewet, nog onvoldoende duidelijk.

Voor de G4 is van belang dat de verruimde reikwijdte van het omgevingsplan, ten opzichte van het bestemmingsplan, niet alleen vanwege het ruimere begrip 'fysieke leefomgeving', maar ook omdat het omgevingsplan naast de bestemmingsplannen en beheersverordeningen andere regels over de fysieke leefomgeving kan omvatten, niet mag leiden tot een toename van de complexiteit bij de voorbereiding en besluitvorming van het omgevingsplan en dus tot extra onderzoek.

Ook vragen wij uw aandacht voor het feit het streefbeeld van één gebiedsdekkend gemeentebreed omgevingsplan, voor de G4 leidt tot een lastige opgave. Niet alleen is het grondgebied fors en divers ingericht, ook verschilt de dynamiek binnen de gemeentegrenzen fors.

In het wetsontwerp is geen algemene actualiseringsplicht (en daarmee ook geen planperiode) opgenomen, maar is bepaald dat binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende locatieontwikkelingsactiviteit, het omgevingsplan met die vergunning in overeenstemming moet worden gebracht. Het laten vervallen van een algemene actualiseringsplicht kan, naast positieve gevolgen, ook een aantal nadelige effecten hebben, zoals rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven, wiens huidige gebruik wordt wegbestemd. De G4 bepleit dat alle modaliteiten van de actualiseringsplicht, waaronder het voorstel in onze reactie op de Kabinetsnotitie, (nogmaals) in ogenschouw worden genomen.

Vanwege het grote belang van het omgevingsplan voor de gemeente, verzoeken wij u het instrument van het omgevingsplan op korte termijn nader uit te werken en te verduidelijken. Eerst dan kunnen wij met een goed onderbouwde reactie over het omgevingsplan komen. In eerdergenoemde memo gaan wij nader in op de aspecten waarover wij verduidelijking zouden willen krijgen.

Algemene regels

Het Rijk wil als voortzetting van het al ingezette beleid, algemene regels breder gaan inzetten. Hierbij moet worden voorkomen dat met het opstellen van algemene regels de mogelijkheid om maatwerk te bieden wordt verkleind, terwijl zowel bedrijf als overheid daar wel behoefte aan hebben. Het uitbreiden van algemene regels levert namelijk het risico op dat niet kan worden gedifferentieerd naar gebied of omgevingskwaliteit, waar dat wel vaak nodig is. Hiermee kan de gewenste flexibiliteit in het geding komen. De algemene regels vereisen een goede toegankelijkheid en transparantie van wetgeving. Bij toepassing van algemene regels zullen burgers en bedrijven zelf de wettelijke regelingen moeten raadplegen om te weten wat hun rechten en plichten zijn.

Door een beginselkeuze voor repressief toezicht in plaats van preventief toezicht, kunnen kwaliteitsdoelstellingen in gevaar komen. Preventief toezicht heeft met name bij het natuurbeschermingsrecht, de bescherming van monumenten en het milieurecht en ook bij het bouwrecht bijgedragen aan het huidige niveau van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De G4 is op dit punt van oordeel dat de grens van wat onder algemene regels valt en niet preventief getoetst hoeft te worden is bereikt.

Omgevingsvergunning

Bij het instrument van de omgevingsvergunning en daarbij voorziene procedures hebben wij wel enige opmerkingen, maar die zijn op zo'n detailniveau dat wij het niet zinvol achten daar in deze brief op in te gaan. Wel vragen wij aandacht voor de met het wetsontwerp voorgestane flexibiliteit voor aanvragers: de onlosmakelijke samenhang zoals deze in de Wabo is opgenomen zal verdwijnen teneinde ontwikkelaars een (nagenoeg) vrije keuze te bieden om voor verschillende activiteiten al dan niet aparte vergunningen aan te vragen. Een systematiek die wij onderschrijven. Wel achten wij een goede digitale voorziening om ontwikkelaars op het juiste spoor van vereiste toestemmingen te zetten onmisbaar.

Daarnaast vragen wij ons af of het wetsvoorstel deze flexibiliteit wel mogelijk maakt. Diverse nu nog gescheiden vergunningsgrondslagen worden in het wetsontwerp ondergebracht onder de noemer van locatieontwikkelingsactiviteit en lijken daardoor toch in een keer aangevraagd te moeten worden aangezien de 'locatieontwikkelingsactiviteit' als geheel moet worden beschouwd. Wij begrijpen uit de MvT dat deze consequentie niet wordt beoogd en wij verzoeken dan ook de wettekst zodanig aan te passen dat de gewenste en beoogde flexibiliteit ook door de wettekst wordt onderschreven.

6. Onderzoek

Eén van de knelpunten in het huidige omgevingsrecht vormen de onderzoekslasten voor de voorbereiding van besluiten. Het huidige omgevingsrecht dwingt gemeenten in de praktijk vaak tot het verkrijgen van (gedetailleerde) onderzoeksgegevens op een moment dat deze nog niet nodig zijn of op een moment dat deze gelet op eerder uitgevoerde onderzoeken en genomen besluiten niet meer aan de orde zouden moeten komen. Wij kunnen ons vinden in de in MvT opgenomen voorstellen om te komen tot een vermindering van onderzoekslasten. Een belangrijk aandachtspunt blijft daarbij de onderzoeksplicht in relatie tot de uitvoerbaarheid en de maximale mogelijkheden van een het omgevingsplan. Wij zien diverse mogelijkheden om te komen tot een vermindering

van onderzoekslasten: standaardisering van de wijze van onderzoek en het delen van de beschikbare informatie via een landelijke databank, en het langer kunnen voortbouwen op eerder genomen besluiten kunnen bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten. In de memo gaan wij hier uitgebreider op in.

7. Toezicht en handhaving

Een belangrijk zorgpunt voor de G4 is dat door het voorstel om meer via algemene regels te reguleren en minder via een vergunningstelsel, een verschuiving van vergunningverlening vooraf naar toezicht achteraf met zich mee zal brengen. Achteraf is het moeilijk om reeds gebouwde zaken weg te halen of milieu- en natuurschade ongedaan te maken. Voor de vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels is het belangrijk dat het wettelijk belang door repressief toezicht en handhaving in voldoende mate kan worden beschermd en dat het risico dat de betreffende activiteiten worden verricht zonder dat aan wettelijke voorschriften wordt voldaan, aanvaardbaar is. Bij een bredere toepassing van algemene regels en zorgplichten in het omgevingsrecht neemt het belang van monitoring, toezicht en handhaving toe. Gemeenten dienen daarvoor goed te worden toegerust. Hierbij moet ook worden betrokken dat een doelstelling om de milieubelasting van bedrijvigheid vanuit duurzaamheidsoogpunt terug te dringen lastig is te behalen, wanneer bedrijven met een beroep op algemene regels toch tot uitbreiding van activiteiten over kunnen gaan dan wel niet of nauwelijks zijn te stimuleren om over te gaan op innovatievere en minder milieubelastende processen en technieken.

Voor een bestuursorgaan kan het daarnaast moeilijk zijn overtreding van de zorgplicht aan te tonen. Bij de naleving, uitvoering en handhaving van voorschriften zal immers steeds in concrete zin invulling dienen te worden gegeven aan de wettelijke voorschriften. Met het schrappen van vergunning- en meldingsplichten wordt de verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels in theorie steeds meer bij de burger gelegd, terwijl de rechter juist de overheid steeds meer rechtstreeks aanspreekt op de beginselplicht tot handhaving. Onvoldoende handhaving kan bij de civiele rechter tot schadeplichtigheid leiden als gevolg van het niet vervullen van de beginselplicht tot handhaving. In 2011 zijn de gemeente Rotterdam en de regionale milieudienst DCMR door de rechter aansprakelijk geacht voor de miljoenschade die veroorzaakt is door een brand bij een bedrijf dat gevaarlijke stoffen opslaat, omdat zij onvoldoende toezicht hebben gehouden op het veiligheidsregime. Ook laat de jurisprudentie aansprakelijkheid zien naar aanleiding van het niet optreden tegen lokale hinder, zoals geluid. Wij verzoeken u bij de nadere uitwerking van de algemene regels met deze aspecten rekening te houden.

Tevens achten wij van belang dat in ogenschouw wordt genomen welke directe financiële gevolgen een dergelijke verschuiving voor gemeenten met zich mee brengt. Het verschuiven van toestemming vooraf door middel van vergunningen en ontheffingen naar toezicht en handhaving achteraf, zal aanzienlijke investeringen vergen in de ambtelijke organisatie. De ambtelijke inzet bij vergunningen kan middels de mogelijkheid van het heffen van leges (voor een deel) worden doorberekend aan burgers en bedrijven. Bij toezicht en handhaving bestaat deze mogelijkheid niet. De ambtelijke capaciteit zal op een andere wijze moeten worden gefinancierd. In het kader van de milieuwetgeving is destijds daartoe een voorziening getroffen middels het gemeentefonds. Ook in dit kader zal voor gemeenten een voorziening moeten worden getroffen. G4 vraagt hier expliciet

aandacht voor.

8. Vervolgtraject / Implementatie

Zoals wij in de G4-reactie op de Kabinetsnotitie hebben aangegeven, achten wij het van groot belang dat voldoende tijd wordt gegeven de wet op een zorgvuldige wijze te implementeren, zodat gemeenten zich goed kunnen voorbereiden op de inwerkingtreding van de wet.

In de G4-reactie op de Kabinetsnotitie hebben wij aangegeven dat om de financiële effecten van de nieuwe wet goed te kunnen beoordelen de financiële effecten van de nieuwe wet dit vanaf het begin in beeld moeten komen. De MvT biedt op dit moment geen inzicht over de bestuurslasten voor gemeenten. Het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) moet hierover nog advies uitbrengen en dit advies zal eerst beschikbaar zijn na afloop van de reactietermijn. Indien het Actal-advies hiertoe aanleiding geeft zullen wij dan ook in een later stadium hierop reageren.

De Omgevingswet omvat een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Het betreft een zeer omvangrijke en ingewikkelde operatie en omvat een juridisch uiterst complexe materie, met een zeer grote impact op het beleid, de uitvoeringspraktijk en de organisatie. Ervaringen met de invoering van de Wabo en de Wro hebben ons geleerd dat omvangrijke wetwijzigingen, en de daarmee gepaard gaande digitaliseringsoperaties, leiden tot een grote financiële en personele belasting voor gemeenten, onder meer vanwege implementatie in de gemeentelijke organisatie en werkprocessen en uitleg aan burgers en ondernemers. De implementatie en invoering van de Omgevingswet kan tot aanzienlijke financiële lasten gaan leiden en wij gaan ervan uit dat het Rijk investeert in de ondersteuning van de gemeenten op dit gebied en de aanloopkosten voor haar rekening neemt.

Ook het voornemen vergunningverlening voor burgers en bedrijven zo veel mogelijk te vervangen door algemene regels heeft directe financiële gevolgen voor de gemeente. Wij dringen erop aan dat tijdig en voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet afspraken worden gemaakt over een voorziening door middel van financiering via het gemeentefonds voor verminderde legesinkomsten als gevolg van de verschuiving van vergunningverlening naar toezicht.

Zoals wij in het vorenstaande hebben aangegeven hechter wij er grote waarde aan om op een goede manier betrokken te blijven in het wetgevingstraject, niet alleen bij het voorliggende wetsontwerp, maar ook bij de totstandkoming van de onderliggende regelgeving, zoals het Omgevingsbesluit, de andere AMvB's en de Invoeringswet alsmede het implementatietraject. Wij betreuren het dan ook dat het wetsontwerp formeel alleen ter consultatie aan de koepelorganisaties (en een aantal adviesorganen) is voorgelegd, en niet aan een ieder.

9. Afsluitend

Wij verwelkomen dan ook de nieuwe Omgevingswet. Er kan echter nog een verbeteringslag plaatsvinden waardoor de nagestreefde doelstellingen van de wet ook daadwerkelijk toepassing kunnen vinden. Met reactie op het wetsontwerp hopen wij daaraan een bijdrage leveren. De G4 is bereid een actieve bijdrage leveren aan de verbetering van het omgevingsrecht, waarbij een goed en duurzaam leefklimaat, de rechtszekerheid en de ontwikkelingsmogelijkheden wordt geborgd. De G4 biedt u aan om samen met uw ministerie actief mee te denken en mee te werken aan de onderliggende AMvB's en hoopt dat u van dit aanbod gebruik zal maken. Tevens bieden wij onze deelname aan pilots aan. Wij zouden graag in een overleg hierover met u nader van gedachten willen wisselen.

Tenslotte wilt gemeente Den Haag u nog attenderen op de inhoudelijke reactie van de portefeuillehouders verkeer van de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden, inzake het behouden van de huidige bevoegdheden op basis van de planwet verkeer en vervoer in de te vormen vervoerregio's in de Noord-en Zuidvleugel. Deze reactie wordt onderschreven.

Wij vertrouwen erop dat u onze reactie zult betrekken bij het aanpassen van het wetsontwerp en zal mee sturen naar de Raad van State en daarna aan het parlement.

Namens de G4-gemeenten

Den Haag,
M. Norder, wethouder Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie
R. Baldewsingh, wethouder Duurzaamheid

Rotterdam,
H.Karakus, wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie

Utrecht,
G.P. Isabella, wethouder Ruimtelijke Ordening, Wonen, Utrecht Vernieuwt, Krachtwijken, Grondzaken en Vastgoed

Hoogachtend,
wethouder Ruimtelijke ordening, Grondzaken, Klimaat en Energie, gemeente Amsterdam



M. van Poelgeest

Bezoekadres
Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 2758
1000 CT Amsterdam
Telefoon 020 255 1550
Fax 020 255 1551
info@dro.amsterdam.nl
www.amsterdam.nl/dro



Gemeente Amsterdam

Dienst Ruimtelijke Ordening

Retouradres: DRO, Postbus 2758, 1000 CT Amsterdam

Aan: de Minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum 26 april 2013
Ons kenmerk 13-923
Behandeld door mr. Renée van Bommel
Telefoonnummer 020 255 1634
E-Mail r.vanbommel@dro.amsterdam.nl

Bijlage(n) Brief d.d. 26 april 2013 'G4 reactie toetsversie van de concept-Omgevingswet'

Onderwerp G4-reactie toetsversie van de concept-Omgevingswet

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Inleiding

Dit memo is een nadere ambtelijke aanvulling op de bestuurlijke reactie d.d. 26 april 2013 van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht op de toetsversie van de concept-Omgevingswet (verder: het wetsontwerp). Deze bestuurlijke reactie is bijgevoegd.

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Maatschappelijk doel van de wet

Wij onderschrijven de doelstelling van de wet zoals geformuleerd in artikel 1.3 en toegelicht in de memorie van toelichting (MvT), van een integrale en samenhangende benadering voor de fysieke leefomgeving, met het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij de besluitvormingsprocessen. Wel hebben wij zorg dat deze ruime doelstelling kan gaan leiden tot een zeer veel zienswijzen en bezwaren gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Een beroep op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving moet niet tot gevolg gaan hebben dat wenselijke ontwikkelingen belemmerd worden en dat hiermee verplichtingen ontstaan voor de overheid om hogere prestaties te leveren dan op grond van hoofdstuk 2 van het wetsontwerp wordt geëist.

Zorgplicht

Volgens de MvT staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht voorop. Het gevaar bestaat dat de 'zorgplicht' in de onderliggende regelgeving in hoofdzaak wordt gezien als een alternatief voor detailregelgeving. Burgers en bedrijven en ook de rechtspraak geven aan te hechten aan

duidelijkheid en rechtsgelijkheid. Een specifieke bevoegdheid tot het maken van maatwerkvoorschriften is uit oogpunt van klantvriendelijkheid, rechtszekerheid en handhaafbaarheid te verkiezen boven een algemeen geformuleerde zorgplicht.

Hoofdstuk 2: Overheidszorg voor de fysieke leefomgeving

Begrippen 'gemeenteoverstijgende' of 'regio-overstijgend'

In de bestuurlijke reactie zijn wij uitgebreid ingegaan op de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuurslagen. Daarom volstaan wij hier met een enkele aanvullende opmerking. In artikel 2.3 van het wetsontwerp worden de begrippen 'gemeenteoverstijgende' of 'regio-overstijgende' belangen geïntroduceerd. Wij vragen ons af wat de achterliggende reden is deze nieuwe begrippen te hanteren, nu uit de MvT (p.57) blijkt dat met de begrippen 'gemeenteoverstijgend' en 'regio-overstijgend' geen wijziging wordt beoogd ten opzichte van de oude begrippen 'provinciaal belang' en 'nationaal' belang. Hoewel niet beoogd, is uit praktijkervaringen met de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gebleken dat de introductie van nieuwe begrippen kan leiden tot interpretatieverschillen en onduidelijkheden voor de uitvoeringpraktijk. Wij zijn dan ook geen voorstander van het gebruiken van nieuwe begrippen, zonder dat daartoe een directe noodzaak bestaat.

Omgevingswaarden

In het wetsontwerp wordt het nieuwe overkoepelend begrip 'omgevingswaarden' geïntroduceerd. Doordat de concrete normstelling op AMvB-niveau en op het niveau van de provinciale omgevingsverordening plaatsvindt, kunnen wij ons nog onvoldoende een beeld vormen op welke wijze de omgevingswaarden zullen worden vormgegeven, juridisch gekwalificeerd en of er daadwerkelijk meer afwegingsruimte voor gemeenten ontstaat. Ook over de wijze van doorwerking van de omgevingswaarden in visie-, plan- en besluitvorming zouden wij graag meer inzicht in krijgen. In de MvT wordt aangegeven dat meer afwegingsruimte onder meer wordt geboden door de opdracht om omgevingswaarden te halen, los te koppelen van individuele besluiten, voor zover dit mogelijk is (p.21).

Wij zouden graag een nadere toelichting krijgen bij welke waarden en op welke wijze u een dergelijke ontkoppeling ziet en op welke wijze de bescherming van deze omgevingswaarden voldoende wordt geborgd. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de monitoring- en rapportageverplichtingen, waarmee het bereiken en behouden van een omgevingswaarde moet worden bijgehouden en beoordeeld. De ervaringen wijzen uit dat de ambtelijke en bestuurlijke inspanningen in dat kader groot zullen zijn. Voor de G4 is het belangrijk dat bij de nadere uitwerking van de omgevingswaarden het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming in de onderliggende regelgeving wordt geborgd.

Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie, en plannen of programma's

Omgevingsvisie

De G4 kan zich er in vinden om het aantal verschillende strategische planfiguren in wetten te verminderen door alle strategische ruimtelijke visies en plannen van overheden op het gebied van ruimte, milieu, water, verkeer en natuur te bundelen tot één strategische visie. Door deze beter op elkaar af te stemmen wat betreft procedure en waar mogelijk ook

inhoud, levert dit niet alleen een verbeterde toegankelijkheid voor burgers op, maar zal het ook een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de integraliteit van een duidelijker en herkenbaarder beleid voor het omgevingsrecht.

Wij kunnen ons er verder in vinden 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 voldoende anderszins geborgd zijn.

Plannen of programma's

Het instrument plan of programma is een verzameling van diverse beleidsstukken en verschillende verplichte en vrijwillige programma's. De programma's bevatten op diverse schaalniveaus concrete maatregelen voor behoud, beheer gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Wij adviseren om via bundeling (en vereenvoudiging) van de verschillende programma's meer overzicht rond deze rechtsfiguur aan te brengen.

Programmatische aanpak

De G4 is op zich voorstander van een voortzetting en verruiming van de programmatische aanpak, omdat dit meer flexibiliteit en afwegingsruimte kan bewerkstelligen. Een van de redenen van stagnatie is een harde koppeling tussen ruimtelijke ordening, milieu- en andere kwaliteitseisen. Ontwikkelingen moeten aan deze normen worden getoetst, terwijl voor sommige onderdelen onvoldoende duidelijkheid bestaat over de eindfase of financiering. Een generieke regeling voor een ontwikkelingsgerichte, programmatische benadering kan voor grote complexe projecten een oplossing zijn. Echter, uit de MvT (p.78) blijkt dat de programmatische aanpak slechts bij beperkt aantal aspecten aan de orde kan zijn en dat daarmee een beperkte winst voor afwegingsruimte kan worden gecreëerd. Wij vragen ons dan ook af voor welke milieuonderdelen deze aanpak nog meer toegepast kan worden, naast luchtkwaliteit, water en stikstofdepositie.

In de MvT (p. 78) geeft u aan dat voor gemeentelijke omgevingswaarden de programmatische aanpak geen meerwaarde heeft, omdat verwacht wordt dat gemeenten geen zodanig klemmende omgevingswaarden vaststellen dat inzet van dit instrument noodzakelijk is. Op dit moment kan de G4 niet beoordelen of dit het geval zal zijn, maar zou graag zien dat de Omgevingswet de mogelijkheid van een programmatische aanpak bij gemeentelijke omgevingswaarden niet op voorhand uitsluit.

De toepassing van een programmatische aanpak vraagt wel bijzondere aandacht voor controle op het halen van de programmatische doelstellingen en eventuele maatregelen als deze niet worden gehaald. Een belangrijk aandachtspunt is de monitoring- en rapportageverplichtingen die mogelijk aan de programma's worden gekoppeld. De ervaringen met het NSL wijzen uit dat de ambtelijke en bestuurlijke inspanningen in dat kader groot zijn. Ervaringen die zijn opgedaan met luchtkwaliteit (NSL) en stikstofdepositie (PAS), kunnen worden gebruikt bij de nadere invulling van de regeling inzake de programmatische aanpak.

Tot slot maken wij ons zorgen over de autonomie van gemeenten. Wij vragen ons af hoe de regierol van hogere overheden bij het opzetten en monitoren van een programmatische aanpak zich verhoudt tot het uitgangspunt bevoegdheden zo decentraal mogelijk te regelen.

Bestuursovereenkomst

In de MvT (p. 61) wordt weliswaar ingegaan op de bestuursovereenkomst als instrument om de inhoud of toepassing en inzet van instrumenten of de uitoefening van taken onderling tussen bestuursorganen af te stemmen, maar in de wetstekst is de bestuursovereenkomst niet opgenomen. Wij pleiten de bestuursovereenkomst alsnog in hoofdstuk 3 een plaats te geven.

Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving**Provinciale mogelijkheden tot het stellen van algemene regels*****Provinciaal voorbereidingsbesluit***

Uit de artikelsgewijze toelichting (p. 42) bij de artikelen 4.9 en artikel 4.11 blijkt dat bij beide bepalingen wordt voorzien in het nemen van een voorbereidingsbesluit vooruitlopend op (de inwerkingtreding van) een provinciale omgevingsverordening. Echter blijktens de wettekst ziet artikel 4.9, eerste lid, niet op de wijziging van een provinciale verordening maar op de voorbereiding van een gemeentelijk omgevingsplan. Wij verzoeken u deze bepaling nader te bezien.

Provinciale omgevingsverordening

Blijkens artikel 4.20 kunnen bij provinciale verordening ook locatieontwikkelingsregels worden gesteld, voor zover het een onderwerp van zorg betreft dat niet op doelmatige en doeltreffende wijze met instructieregels als bedoeld in artikel 2.8 kunnen worden geborgd. Hiermee wordt naar de mening van de G4 een onaanvaardbaar ruime mogelijkheid gecreëerd tot het opstellen van locatieontwikkelingsregels. Wij bepleiten dan ook artikel 4.20 te schrappen. Zoals in de MvT (p.92) staat aangegeven bestaat het risico dat door niet afgestemde stapeling de mogelijkheden van perceeleigenaren vergaand en soms onredelijk worden ingeperkt.

Provinciaal projectbesluit

Aanvullend op deze algemene verordeningsbevoegdheid maakt de Omgevingswet het ook nog mogelijk dat in een projectbesluit locatieontwikkelingsregels in worden opgenomen. Artikel 5.40 bepaalt immers dat bij een projectbesluit wordt aangegeven op welke wijze de regels van een gemeentelijk omgevingsplan of de omgevingsplannen vanwege het project worden gewijzigd, een wijziging die geacht wordt deel uit te maken van het omgevingsplan of de omgevingsplannen.

Samenvattend

Bovenstaande bevoegdheden, naast bij de mogelijkheden van provincies om omgevingswaarden en instructieregels vaststellen c.q. instructies te geven, terwijl al deze mogelijkheden zich uit zullen strekken over al hetgeen onder locatieontwikkelingsregels gevat kan worden, betekent dat de provincies vergaande ordenende en regulerende bevoegdheden krijgen. Zowel wat betreft het aan gemeenten toekomende primaat van de ruimtelijke ordening als vanuit het belang van de kenbaarheid en vindbaarheid van de geldende regels, kan dit alleen maar als te vergaand worden bestempeld.

Gemeentelijk omgevingsplan

Het bestemmingsplan heeft een belangrijke plannings-, beheers- en sturingsfunctie op het gebied van het gemeentelijk ruimtelijk beleid en is voor gemeenten een zeer belangrijk instrument. Wij vinden het dan ook positief dat in de MvT staat aangegeven dat plannings-, beheers- en sturingsfunctie van het bestemmingsplan voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid behouden blijven in het omgevingsplan.

Wij kunnen ons vinden in de uitbreiding van het bestemmingsplan tot het omgevingsplan, dat naast de bestemmingsplannen, ook onder meer regels over de bescherming van het milieu, natuur, monumenten, stads- en dorpsgezicht, bomen en regels over redelijke eisen van welstand integreert. Voor de G4 is het van essentieel belang dat de functionaliteiten van het huidige bestemmingsplan, zoals de uitwerkingsplicht, de wijzigingsbevoegdheid, de nadere eisenregeling, de voorwaardelijke verplichting en de voorlopige bestemming, behouden blijven en worden versterkt. Wij verwelkomen dat het wetsontwerp een aantal andere functionaliteiten voor het omgevingsplan omvat, zoals het opnemen van maatwerkbepalingen, het opnemen van een gelijkwaardigheidsbepaling en het opnemen van beleidsregels en mededelings- en (voorafgaande) meldingsplichten voor het verrichten van aangewezen activiteiten. Daarnaast ondersteunen wij het behoud van de functionaliteit van het gebiedsontwikkelingsplan zoals thans is opgenomen in de Crisis- en herstelwet (zie verder onderstaand).

Het wetsontwerp bevat ten opzichte van de Kabinetsnotitie verbeteringen. Er is echter nog veel onduidelijk met betrekking tot het gemeentelijk omgevingsplan. Zo moet het omgevingsplan nog nader worden uitgewerkt in het Omgevingsbesluit en is er geen voorbeeld beschikbaar van hoe een omgevingsplan er uit moet komen te zien. Dit betekent dat wij op dit moment geen goede inschatting kunnen maken van de gevolgen van het omgevingsplan voor de gemeentelijke praktijk. Vanwege het grote belang van het omgevingsplan voor de gemeente, verzoeken wij u het instrument van het omgevingsplan op korte termijn nader uit te werken en te verduidelijken. Eerst dan kunnen wij met een goed onderbouwde reactie over het omgevingsplan komen.

Wij zijn bereid om mee te denken en werken aan de uitwerking van een omgevingsplan en de (on)mogelijkheden van het omgevingsplan samen met het ministerie te bestuderen, bijvoorbeeld door een pilot voor een deel van het gebied Binckhorst in Den Haag. Wij zien de resultaten van die pilot met belangstelling tegemoet en wij zullen de resultaten van die pilot betrekken bij ons uiteindelijke oordeel over het omgevingsplan.

Over de onderstaande aspecten zouden wij graag verheldering willen hebben.

Locatieontwikkelingsregels

De introductie van de zogenoemde 'locatieontwikkelingsregels' leidt bij ons tot veel vragen. Deze locatieontwikkelingsregels zullen blijkens de MvT in ieder geval de huidige bestemmingsplanregels omvatten. Het is ons echter niet duidelijk of alle bestemmingsplanregels als locatieontwikkelingsregels gaan gelden en welke andere regels als locatieontwikkelingsregels moeten worden aangemerkt. Uit de MvT kan worden afgeleid dat regels over welstand en de erfgoed- en monumentenverordening onder deze regels kunnen vallen.

Daarnaast is de verhouding tussen de locatieontwikkelingsregels, en de regels ex artikel 108 Gemeentewet (Gemw.), ons onvoldoende helder. Er zijn regels ex artikel 108 Gemw.

die ook kunnen worden gekwalificeerd als locatieontwikkelingsregel, zoals de aanwijzing van ligplaatsen van schepen op grond een ligplaatsverordening. Wij zouden graag een verheldering willen krijgen of gemeenten op grond van artikel 4.12, verplicht zijn deze in het omgevingsplan op te nemen, of dat hiertoe alleen een bevoegdheid op grond van artikel 4.1, tweede lid bestaat, alsmede of tegen deze regels beroep bij de bestuursrechter zal openstaan.

Het is voor gemeenten van zeer groot belang of een bepaalde regel al dan niet moet worden aangemerkt als locatieontwikkelingsregel. Niet alleen is de gemeenteraad verplicht deze in het omgevingsplan op te nemen, ook zal alleen beroep bij de bestuursrechter openstaan tegen deze regels. Wij zijn van mening dat de grens tussen appellabele en niet-appellabele besluiten duidelijk moet zijn, zodat dat er weinig geschillen kunnen ontstaan over de vraag of de bestuursrechter bevoegd is. Anders ontstaat het gevaar van een onduidelijke afbakening van de rechtsmacht van de bestuursrechter. Onduidelijke grenzen maken de toepassing van het recht ingewikkeld, onvoorspelbaar en tijdrovend.

Andere regels

Wij vinden het positief dat de gemeenteraad ingevolge artikel 4.1, tweede lid, regels ex artikel 108 Gemw. in een omgevingsplan kan nemen, maar daartoe niet wordt verplicht. Deze geleidelijke overgang van bestemmingsplan naar omgevingsplan zorgt ervoor dat deze grote verandering voor de gemeentelijke praktijk uitvoerbaar blijft. Wel verzoeken wij om, zoals in het bovenstaande is aangegeven, de verhouding tussen regels en de locatieontwikkelingsregels nader te verhelderen.

Ook leidt het verschuiven van nu nog autonome taken en bevoegdheden, bijvoorbeeld regels over het vellen van houtopstanden, ligplaatsen en terrassen van gemeentelijke verordeningen richting het omgevingsplan, ertoe dat deze komen te vallen onder de medebewindstaken ingevolge de Omgevingswet. In plaats van het behoud en liever nog een versterking van het gemeentelijke primaat, leidt het nieuwe wettelijke stelsel juist tot een verdere verschraling van dat primaat. Het verschuiven van nu nog autonome taken en bevoegdheden op grond van gemeentelijke verordeningen richting het omgevingsplan leidt ertoe dat deze komen te vallen onder de interventiemogelijkheden van de Omgevingswet voor het Rijk ende provincies en dat zij ook op dat gebied instructieregels kunnen gaan geven. Hiermee wordt de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels (etc.) aanzienlijk verruimd ten opzichte van de Wro. Naar de mening van de G4 wordt hiermee op wel zeer eenvoudige wijze voorbij gegaan aan het huidige stelsel van autonome bevoegdheden van gemeenten. Voor gemeenten kan dit een reden zijn om niet over te gaan tot het opnemen van deze regels in het omgevingsplan. Hoewel in de MvT (p. 57) staat vermeld dat geen instructieregels kunnen worden gesteld voor de in het gemeentelijk omgevingsplan verplicht op te nemen of vrijwillig opgenomen regels, wordt dit in artikel 2.8 niet uitgesloten. Wij verzoeken dan ook de wettekst overeenkomstig de MvT aan te passen.

Een gebiedsdekkend omgevingsplan versus deelplannen

De Omgevingswet heeft als eindbeeld één gebiedsdekkend omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente. Wel kunnen per locatie, gebied, wijk of kern verschillende regels worden vastgesteld en kunnen onderdelen van het omgevingsplan (partieel) voor

één gebied of onderwerp worden gewijzigd. Ingevolge artikel 4.1, derde lid blijft het mogelijk om per deelgebied te werken met afzonderlijke (deel)omgevingsplannen.

Blijkens de MvT (blz. 87) wordt in het overgangsrecht bepaald dat alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden aangemerkt als onderdeel van één gemeentelijk omgevingsplan, zodat gemeenten al direct bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikken over één gemeentelijk gebiedsdekkend omgevingsplan. Vanaf dat moment kunnen gemeenten in eigen tempo doorwerken naar een echte integrale versie van het omgevingsplan. Het is ons gebleken dat onduidelijkheid bestaat over de verhouding tussen deze deelomgevingsplannen en het van rechtswege aanwezige gebiedsdekkend omgevingsplan, mede in aanmerking genomen dat het tevens mogelijk is het gebiedsdekkende omgevingsplan partieel te wijzigen.

Het streefbeeld van één gemeentebreed omgevingsplan leidt voor de G4 tot een lastige opgave. Niet alleen is het grondgebied fors en divers ingericht, ook verschilt de dynamiek binnen de gemeentegrenzen fors. Ter illustratie: het is moeilijk voorstelbaar dat voor dat gehele grondgebied van Rotterdam wordt voorzien in één omgevingsplan waarin zowel de ontwikkelingen voor de Maasvlakte 2 die zich over een periode van tenminste 20 jaar uitstrekken worden gebundeld, met de conserverende regeling waar een gebied als Spangen behoefte aan heeft. Dynamiek, aard van de regeling, grondexploitatieaspecten en milieukwesties zijn van zodanig andere aard dat dit zal leiden tot een nagenoeg onleesbaar omgevingsplan, zelfs wanneer wordt uitgegaan van een digitale werkelijkheid. De G4 pleit er dan ook voor dat wordt uitgesproken dat het gaat om een gebiedsdekkende planlaag die uiteraard uit verschillende (deel)plannen mag bestaan.

Begrip 'fysieke leefomgeving'

Het begrip 'fysieke leefomgeving' is ruimer dan het huidige begrip 'goede ruimtelijke ordening'. Het is van belang dat in beeld gebracht wordt wat de gevolgen zijn van deze verruimde reikwijdte van het omgevingsplan. Niet alleen het ruimere begrip 'fysieke leefomgeving', maar ook het feit dat naast de bestemmingsplannen en beheersverordeningen andere regels over de fysieke leefomgeving kunnen worden opgenomen, kan leiden tot een toename van de complexiteit bij de voorbereiding en besluitvorming van het omgevingsplan en dus tot extra onderzoek. Het toevoegen van disciplines zorgt immers voor extra afwegingen.

Actualiseringsverplichting versus planperiode

In het wetsontwerp is geen algemene actualiseringsplicht (en daarmee ook geen planperiode) opgenomen, maar is bepaald dat binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende locatieontwikkelingsactiviteit die afwijkt van het omgevingsplan, het omgevingsplan met die vergunning in overeenstemming moet worden gebracht. Bovendien zullen in instructieregels van het Rijk en provincies termijnen worden gesteld, waarbinnen deze in de omgevingsplannen moeten zijn verwerkt.

Het laten vervallen van een algemene actualiseringsplicht heeft positieve gevolgen, met name vanwege de vermindering van onderzoekslasten en het vervallen van de verplichting in dat gemeenten moeten aantonen dat nieuwe bestemmingen binnen tien jaar moeten worden verwezenlijkt. Ontwikkelingen worden nu, in de huidige economische situatie, vaak niet meer binnen die 10 jaar vastgelegd in bestemmingsplannen. Dit

betekent dat ontwikkelingen die iets meer dan tien jaar duren vaak niet kunnen worden gerealiseerd zonder zeer omslachtige kunstgrepen.

Echter, het laten vervallen van een algemene actualiseringsplicht heeft ook een aantal nadelige effecten waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Het is voor gemeenten, burgers en bedrijven belangrijk een actueel ruimtelijk beeld te hebben. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, dienstverlening en overzichtelijkheid moet het omgevingsplan 'up to date' zijn. Burgers en bedrijven moeten op eenvoudige wijze de geldende planologische situatie kunnen achterhalen. Een actueel omgevingsplan draagt daaraan aanzienlijk bij. Dit voorkomt dat er een papieren (of tegenwoordig: digitale) werkelijkheid ontstaat die heel erg afwijkt van de feitelijke situatie. Daarnaast zal grote rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven, wiens huidige gebruik wordt wegbestemd, ontstaan als niet begrensd wordt binnen welke (plan)periode het plan moet zijn uitgevoerd en het gebruik in ieder geval moet zijn beëindigd. Wij zouden graag zien dat hier meer aandacht aan wordt besteed.

Het huidige voorstel voor de actualisering zal een aanzienlijke belasting voor het ambtelijk apparaat gaan betekenen. Alle omgevingsvergunningen voor van een omgevingsplan afwijkend gebruik, ook als deze slechts een beperkte afwijking van het omgevingsplan omvatten, moeten namelijk binnen 5 jaar worden ingepast in het omgevingsplan. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat om te voorkomen dat het inpassen van de omgevingsvergunningen leidt tot gedetailleerde locatieontwikkelingsregels die niet aansluiten bij de geldende digitale standaarden, veelal zal worden voorzien in een ruimere regeling dan de omgevingsvergunning.

De G4 bepleit dat alle modaliteiten van de actualiseringsplicht, waaronder het voorstel in onze reactie op de Kabinetsnotitie, (nogmaals) in ogenschouw worden genomen. Een mogelijkheid om de nadelige gevolgen die zijn verbonden aan het laten vervallen van actualiseringsplicht te kunnen oplossen is het flexibeler maken van de actualiseringstermijn. Dit kan door aan gemeenten over te laten om daar zelf een beslissing over te nemen. De gemeenteraad legt hierover verantwoording af aan haar burgers. Dit sluit beter aan bij de dynamiek van een gebied en is bovendien goedkoper dan de huidige tienjarentermijn. Uitgangspunt is dan een termijn van 10 jaar, waarvan onder omstandigheden door de gemeenteraad kan worden afgeweken. Op die manier worden projecten die een langere termijn nodig hebben mogelijk gemaakt, zonder dat belanghebbende burgers en bedrijven jarenlang in onzekerheid worden gelaten. Daarbij moet de gemeenteraad ook middels een eenvoudige procedure het omgevingsplan kunnen verlengen. Hierbij zou kunnen worden aangesloten bij de huidige verlengingsregeling in de Wro. Uit de MvT blijkt niet dat alle modaliteiten, waaronder ons voorstel, zijn gezien.

Het is ons verder opgevallen dat artikel 4.16 van het wetsontwerp het projectbesluit niet noemt. Ingevolge het tweede lid van artikel 5.40, kan het bevoegd gezag bij het projectbesluit bepalen dat de gemeenteraad het omgevingsplan of de omgevingsplannen overeenkomstig het projectbesluit wijzigt. Daarbij is geen termijn opgenomen. Wij gaan ervan uit dat dit een omissie is.

Gebiedsontwikkelingsplan

Om beter met de beschikbare milieuruimte te kunnen omgaan, heeft de G4 behoefte aan ruimere mogelijkheden. Op dit moment is het zeer ingewikkeld en/of kostbaar om

bestaande rechten van burgers en bedrijven te beperken. Wij zijn dan ook blij dat de huidige mogelijkheid van het gebiedsontwikkelingsplan in de Crisis- en herstelwet in de Omgevingswet wordt opgenomen.

Wel zouden wij graag zien dat de mogelijkheid om een gebiedsontwikkelingsplan op te stellen, niet beperkt blijft tot bestaand stedelijk gebied of bestaand bedrijventerrein. Daarnaast zouden wij graag zien dat de bevoegdheid in artikel 4.18. derde lid, om binnen de gestelde voorwaarden, toegestane, maar niet gebruikte gebruiksruimte te kunnen beperken, niet beperkt blijft tot het gebiedsontwikkelingsplan, maar dat wordt gezien of dit een algemener toepassingsbereik krijgt. In dit kader verzoeken wij ook om te onderzoeken of verdergaande of aanvullende opties dan die nu in het wetsontwerp voorzien zijn, mogelijk zijn, zoals de variant van de koepelvergunning, een vergunning aan de gebiedsbeheerder waarna de gebiedsbeheerder zelf de mogelijkheid heeft binnen die uitgegeven vergunning over te gaan tot het uitgeven en innemen van bepaalde gebruiksrechten.

Algemene regels

Het Rijk wil als voortzetting van het al ingezette beleid, algemene regels breder gaan inzetten. Hierbij moet worden voorkomen dat met het opstellen van algemene regels de mogelijkheid om maatwerk te bieden wordt verkleind, terwijl zowel bedrijf als overheid daar wel behoefte aan hebben. Het uitbreiden van algemene regels levert namelijk het risico op dat niet kan worden gedifferentieerd naar gebied of omgevingskwaliteit, waar dat wel vaak nodig is. Hiermee kan de gewenste flexibiliteit in het geding komen. De algemene regels vereisen een goede toegankelijkheid en transparantie van wetgeving. Bij toepassing van algemene regels zullen burgers en bedrijven zelf de wettelijke regelingen moeten raadplegen om te weten wat hun rechten en plichten zijn. Daarnaast vraagt een goede inzet van dit instrument meer kennis van bedrijven en burgers. Bedrijven krijgen bijvoorbeeld niet langer een vergunning met voorschriften specifiek voor het eigen bedrijf, maar het grote pakket aan voorschriften voor alle activiteiten uit het Activiteitenbesluit.

Door een beginselkeuze voor repressief toezicht in plaats van preventief toezicht, kunnen kwaliteitsdoelstellingen in gevaar komen. Preventief toezicht heeft met name bij het natuurbeschermingsrecht, de bescherming van monumenten, het milieurecht en ook bij het bouwrecht bijgedragen aan het huidige niveau van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De G4 is op dit punt van oordeel dat de grens van wat onder algemene regels valt en niet preventief getoetst hoeft te worden, is bereikt. Wij bepleiten om bij de keuze voor gebruik van algemene regels in plaats van vergunningen en of het in bepaalde gevallen nodig is een meldingsplicht te introduceren, de evaluatie van de meldingsplicht onder het Activiteitenbesluit te betrekken.

Hoofdstuk 5: Omgevingsvergunning en projectbesluit

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning vormt de voorzetting en verdere uitbouw van de omgevingsvergunning uit de Wabo. Bij de Wabo heeft een procedurele integratie van een groot aantal toestemmingsstelsels plaatsgevonden. Wij verwachten dat een verdere samenvoeging van andere vergunningenstelsels waarschijnlijk slechts beperkte tijdswinst zal opleveren. Daarbij zal verdere procedurele integratie aanleiding geven tot nieuwe organisatorische maatregelen in de uitvoeringspraktijk.

Vanuit de sectorale wetten zijn er op dit moment verschillende bevoegde gezagen voor de vergunningverlening. Ook bij de Wabo zijn zowel het bevoegd gezag als de uitvoering sterk versnipperd en bestaan afstemmingsproblemen tussen de verschillende bevoegde gezagen wat leidt tot onnodige vertraging en onduidelijkheid voor de burger. Wij vinden het belangrijk dat het uitgangspunt van één bevoegd gezag voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de integratie van deze vergunningen niet wordt verlaten omdat anders de afstemmingsproblemen bij de Omgevingswet zullen toenemen. Bij integratie tot één vergunning is er idealiter één bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Gemeenten zijn hierbij het eerst aangewezen bestuurlijke niveau voor het nemen van concrete besluiten in de fysieke leefomgeving. Bovendien staat de provincie als omgevingsvergunningsverlenend gezag op gespannen voet met de rol van de provincie als interbestuurlijk toezichthouder.

Daarbij zal het standaard toedelen van bevoegdheden aan gemeenten ertoe leiden dat daadwerkelijk een één-ingangsprincipe ontstaat. Voor burgers wordt de bestuurlijke in- en uitgang vele malen duidelijker en de nu met regelmaat voorkomende discussies over de vraag wie het bevoegd gezag vormt zullen worden weggenomen. Daarbij kan hiermee de vreemde situatie worden voorkomen dat naast elkaar gelegen bedrijven met verschillende bevoegde gezagen en mogelijk verschillend beleid te maken krijgen, zoals het geval is in het Rotterdamse (en Amsterdamse) Havengebied. Daar zijn deels de provincie sinds de inwerkingtreding van de Wabo voor groot aantal bedrijven het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen en deels de gemeente (voor de niet-provinciale bedrijven).

Zeker nu de advisering op zware milieuonderwerpen bij een regionale omgevingsdienst moet worden ondergebracht waar zowel de provincie als de gemeenten hun (milieu)adviezen in moeten winnen, staat niets meer in de weg aan het vervolmaken van de gemeentelijke bevoegdheden.

Wij onderschrijven de met het wetsontwerp voorgestane flexibiliteit voor aanvragers: de onlosmakelijke samenhang zoals deze in de Wabo is opgenomen zal verdwijnen teneinde ontwikkelaars een (nagenoeg) vrije keuze te bieden om voor verschillende activiteiten al dan niet aparte vergunningen aan te vragen. Een systematiek die wij onderschrijven. Wel achten wij een goede digitale voorziening onmisbaar om ontwikkelaars op het juiste spoor van vereiste toestemmingen te zetten. Daarnaast vragen wij ons af of het wetsontwerp deze flexibiliteit wel mogelijk maakt. Diverse - nu nog gescheiden vergunningsgrondslagen - worden in het wetsontwerp ondergebracht onder de noemer van locatieontwikkelingsactiviteit en lijken daardoor toch in een keer aangevraagd te moeten worden aangezien de 'locatieontwikkelingsactiviteit' als geheel moet worden beschouwd. Wij begrijpen uit de MvT dat deze consequentie niet wordt beoogd en wij verzoeken dan ook de wettekst zodanig aan te passen dat de gewenste en beoogde flexibiliteit ook door de wettekst wordt onderschreven.

Blijkens de MvT (p. 121) gaat als uitgangspunt gelden dat op de voorbereiding van een besluit op aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Toepassing van de reguliere procedure, al dan niet met de *lex silencio positivo*, mag er niet toe leiden dat een zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging in het geding komt.

Projectbesluit

In het wetsontwerp wordt niet alleen aan het Rijk en provincies, maar ook aan waterschappen voor alle mogelijke fysieke onderwerpen de zeer ruime mogelijkheid toegekend om via projectbesluiten projecten te realiseren en af te wijken van het omgevingsplan. Wij vinden dit niet wenselijk. Weliswaar bepaalt artikel 5.30, tweede lid, van het wetsontwerp dat artikel 2.3 van toepassing is op het vaststellen van het projectbesluit, maar zoals wij in eerder hebben aangegeven, hebben wij grote kanttekeningen bij de ruime reikwijdte van artikel 2.3.

In de eerste plaats betekent het uitbreiden van de huidige mogelijkheden van onder meer het Tracébesluit naar een projectbesluitbevoegdheid voor alle mogelijke fysieke onderwerpen op provinciaal en rijksniveau en het ook toekennen van deze bevoegdheid aan waterschappen, dat een onaanvaardbare ruimte aan het Rijk, provincies en waterschappen wordt gegeven om in te grijpen in de primaire verantwoordelijkheid van gemeente. Als uitgangspunt voor de besluitvorming in het fysieke domein moet gelden dat besluitvorming in de fysieke leefomgeving zo dicht mogelijk bij de burger en het bedrijfsleven op gemeentelijk niveau plaatsvindt.

Het projectbesluit zoals dat nu in de Omgevingswet is opgenomen, verdraagt zich daar niet mee. Dit instrument draagt bovendien het risico in zich dat de gemaakte integrale belangenafweging in het omgevingsplan – een van de redenen om het instrument van het bestemmingsplan te vervangen door dat van het omgevingsplan - via sectorale bovengemeentelijke projectbesluitvorming wordt doorkruist.

Daarbij is de G4 er niet van overtuigd dat door de introductie van het projectbesluit een overzichtelijk stelsel gaat ontstaan. Voor zover het al wenselijk zou zijn om te voorzien in een bovengemeentelijke bevoegdheid om af te wijken van het gemeentelijk omgevingsplan, zou kunnen worden volstaan met een functionaliteit die vergelijkbaar is met een afwijkingsbevoegdheid van het omgevingsplan, eventueel in combinatie met de coördinatieregeling. De G4 verwacht dat er anders geschillen gaan ontstaan over de vraag of in concrete gevallen een projectbesluit noodzakelijk is of niet.

Wij hechten er aan dat bij (behoud van) het instrument van het projectbesluit wordt gekozen voor een voor gemeenten kostenneutrale uitwerking. De huidige werkwijze van een op rijksniveau te nemen Tracébesluit en daarna door de betrokken gemeente te nemen herziening van het geldende bestemmingsplan, vinden wij onwenselijk. Mocht het instrument van het projectbesluit als onmisbaar worden gezien, bijvoorbeeld bij infrastructurele projecten die meerdere gemeenten doorkruisen, dan zijn wij om die reden voorstander van een 'inpassingsplanachtige' variant waarbij het Rijk of de provincie dan direct zorgen voor de vereiste aanpassing in het omgevingsplan. Dit is te prefereren boven de nu bestaande en ook in dit wetsontwerp opgenomen wettelijke regeling in artikel 5.40, tweede lid. Daarmee kan tevens worden voorkomen dat inpassen van het projectbesluit leidt tot gedetailleerde regels in het omgevingsplan.

Hoofdstuk 6: Procedures**Aansluiten bij Algemene wet bestuursrecht**

Een vereenvoudiging en uniformering van procedures kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan een beter omgevingsrecht. Wij hebben in het merendeel van de gevallen te maken met kleine activiteiten. Niet alleen de ingewikkelde eisen die de Algemene wet

bestuursrecht (Awb) stelt aan bekendmaking, mededeling en inwerkingtreding van besluiten met ook nog verschillen tussen de algemene procedure en de uitgebreide openbare procedure, maar ook de diverse afwijkende regels die de Wro en met name de Wabo geven, leiden in praktijk tot veel onduidelijkheden en daarmee ook tot fouten.

Wij onderschrijven dan ook het uitgangspunt zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Awb, maar dringen erop aan om aandacht te schenken aan een vereenvoudiging van de procedurele eisen in de Awb.

Verklaring van geen bedenkingen

Het vervallen van de verklaring van geen bedenkingen uit de Wabo en het invoeren van advies c.q. instemming ervaren wij op zich als positief. Hoewel wij hopen dat het werken met een advies en instemming de besluitvormingsprocedure zal versoepelen en duidelijkheid zal bieden over de bevoegdheden, blijft aandachtspunt dat het niet tijdig adviseren of instemmen, blijft leiden tot aanzienlijke vertragingen in de besluitvorming.

Samenloop

De flexibiliteit zal toenemen doordat het vereiste van onlosmakelijke samenhang niet wordt overgenomen in de Omgevingswet. Wij vinden dit wenselijk. Echter daarmee is het vraagstuk van de coördinatie van de deelvergunningen niet opgelost. Andere instrumenten die zouden kunnen worden ingezet zijn de aanhouding of de uitgestelde inwerkingtreding van de deelvergunning, zoals nu al wordt toegepast bij de afstemming op de vervuilde bodem-procedure.

Rechtsbescherming voor burger en gemeente

In de MvT staat aangegeven dat de rechtsbescherming van burgers en bedrijven onder de Omgevingswet blijft gewaarborgd. Wij onderschrijven dit uitgangspunt dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht (p. 175).

Zoals wij in het bovenstaande al hebben vermeld zijn de waarborgfunctie en rechtszekerheid voor burgers zeer belangrijke aspecten van het bestemmingsplan. Een juridisch bindend planologisch regime waartegen rechtsbescherming openstaat, biedt voor burgers en bedrijven rechtszekerheid over de gebruiks- en bouw mogelijkheden van zowel hun eigen gronden, als de gronden in hun omgeving. Het is cruciaal dat duidelijk is welke regel in een omgevingsplan een locatieontwikkelingsregel is en welke niet, omdat alleen beroep bij de bestuursrechter tegen locatieontwikkelingsregel zal openstaan. Zoals wij hierboven al hebben opgemerkt, zijn wij van mening dat de grens tussen appellabele en niet-appellabele besluiten duidelijk moet zijn, zodat dat er weinig geschillen kunnen ontstaan over de vraag of de bestuursrechter bevoegd is.

Bij het projectbesluit zal – in tegenstelling tot de omgevingsvergunning – worden afgeweken van de normale rechtsbeschermingsprocedure van de Awb waarbij beroep in twee instanties mogelijk is. Uw argumentatie om bij projectbesluiten direct beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open te stellen, dus met overslaan van de rechtbankfase, achten wij nog onvoldoende om een afwijking van de Awb en een verschil in rechtsbescherming tussen de omgevingsvergunning en het projectbesluit te rechtvaardigen. Immers, ook bij omgevingsvergunningen is het – zeker voor de aanvrager – veelal van groot belang om snel duidelijkheid te verkrijgen. Daarnaast kunnen

omgevingsvergunningen ook zien op complexe projecten, waarbij derde-belanghebbenden tot aan de hoogste rechter zullen doorprocederen. Indien dat wordt verwacht, zou het om die reden ineens aantrekkelijk kunnen worden om te kiezen voor een rijks- of provinciaal projectbesluit in plaats van een gemeentelijke omgevingsvergunning. Dit lijkt ons ongewenst en wij verzoeken de beroepsmogelijkheden tegen het projectbesluit nogmaals in ogenschouw te nemen.

Uitsluiting beroep tegen instructies

In de MvT wordt aangegeven dat wordt voorgesteld om instructies van het Rijk en provincies uit te sluiten van beroep, hetgeen een afwijking is van de huidige wetgeving. Hoewel wij uiteraard geen voorstander zijn van procederen van overheden onderling, vinden wij het wel van groot belang dat gemeenten de mogelijkheid blijven behouden om tegen een instructie op te kunnen komen. Met een instructie wordt immers een grote inbreuk gemaakt op de taken en bevoegdheden van gemeenten en een instructie grijpt diep in op het primaat van de gemeente.

Ook ontstaat bij het ontbreken van een beroepsmogelijkheid de ongewenste situatie dat de bestuursrechter, indien een gemeente overgaat tot het vaststellen van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning die niet tegemoet komt aan de instructie, via de toetsing van dat concrete omgevingsplan respectievelijk die omgevingsvergunning, een oordeel moet gaan vellen over de reikwijdte en/of verbindendheid van een instructie. Een procedure waarbij burgers en bedrijven betrokken kunnen worden bij een geschil tussen twee overheidslagen.

Daarom pleiten wij voor behoud van rechtsbescherming bij de bestuursrechter tegen de instructie.

Plan of programma

Een plan of programma is een beleidsdocument waartegen geen beroep zal openstaan. Echter blijktens de MvT zal tegen delen van plannen of programma's met specifieke rechtsgevolgen, wel beroep zal worden opengesteld. Hiermee ontstaat o.i. geen overzichtelijke stelsel.

Hoofdstuk 7: Milieueffectrapportage

In de Omgevingswet wordt strikt aangesloten bij de verplichtingen van de m.e.r.-richtlijn, zoals:

- het laten vervallen van het verplichte advies van de Commissie voor de m.e.r. bij projectmer;
- het facultatief maken van het advies met betrekking tot reikwijdte en detailniveau: voor projecten geldt dat alleen indien de initiatiefnemer er om vraagt, er een verplichting is om een R&D advies te geven;
- de alternatieven: alleen die alternatieven hoeven te worden onderzocht die het bevoegd gezag nodig vindt.

Voor alle hierboven genoemde punten geldt dat deze punten weer terugkomen als het huidige Commissie voorstel van de m.e.r.-richtlijn (COM (2012) 628 final) wordt aangenomen. De Kabinetsnotitie vermeldt weliswaar dat Nederland de komende periode in EU-verband algemeen en per dossier een verdergaande integrale aanpak en moderne aanpak van het Europees omgevingsrecht zal bepleiten analoog aan de ontwikkeling

zoals die in Nederland plaatsvindt, echter, het is niet uitgesloten dat het huidige hoofdstuk m.e.r. van de Omgevingswet zal afwijken van toekomstige Europese m.e.r.-regelgeving (dat overigens nog moet worden aangenomen). Wij vragen u om tijdens het proces van vaststelling van de Omgevingswet de Europese ontwikkelingen, in het bijzonder op m.e.r.-gebied, nauwlettend te volgen. Invoering van nieuwe Europese (m.e.r.-)regelgeving dat kort daarna weer aangepast zal moeten worden overeenkomstig de 'huidige' wetgeving, veroorzaakt onnodige bestuurlijke en financiële lasten, maar vooral rechtsonzekerheid in de uitvoeringspraktijk.

Hoofdstuk 7 van de Omgevingswet bevat de m.e.r.-regelgeving zoals deze thans is opgenomen in de Wet Milieubeheer. Verdere uitwerking zal plaatsvinden bij AMvB: het Omgevingsbesluit. Voor een betere aansluiting bij Europa zou hierbij gekozen kunnen worden voor 'zoveel mogelijk verwijzen naar de m.e.r.-richtlijn', oftewel 'dynamische verwijzing'. Dit heeft tot gevolg dat het bevoegd gezag zelf moet bepalen of een activiteit onder de richtlijn valt. De G4 is geen voorstander van het gebruik van de dynamische verwijzing bij het implementeren van Europese wetgeving (zie verder onze opmerkingen bij 'Europa').

Hoofdstuk 12: Grondexploitatie

Grondexploitatie en grondbeleid

Momenteel zijn de ruimtelijke instrumenten, zoals de structuurvisie en het bestemmingsplan, sterk verbonden met de instrumenten om grondbeleid te kunnen voeren, zoals het exploitatieplan, de onteigening en het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht. Deze instrumenten zijn wezenlijk om een strategisch grondbeleid te kunnen voeren.

Hoe hiermee wordt omgegaan in de nieuwe Omgevingswet is naar onze mening onderbelicht en wij vragen dan ook meer aandacht te besteden aan de relatie tussen ruimtelijke ontwikkelingen enerzijds en grondexploitatie, voorkeursrecht, onteigeningsmogelijkheden en aanbestedingsprocedures anderzijds. Wij pleiten voor een stroomlijning en bundeling van bestaande instrumenten van grondbeleid in de Omgevingswet. Ook pleiten wij voor meer aandacht voor nieuwe instrumenten, die bijvoorbeeld in het buitenland hun waarde hebben bewezen, zoals een regeling voor stedelijke herverkaveling. Tevens zou de G4 graag een vereenvoudiging van de huidige onteigeningsregeling zien en wijst daarbij op decentralisering van de onteigening.

Met de herziening van het omgevingsrecht is ook een herbezinning nodig op de betaalbaarheid van de ruimtelijke ordening. De financiering van plannen voor de inrichting en verbetering van de leefomgeving kunnen niet langer gedekt worden uit de teruglopende algemene middelen van gemeenten, middelen uit grondexploitatie en verminderde doeluitkeringen en subsidies. Het instrumentarium in de Omgevingswet moet gemeenten in staat stellen regie te houden op de uitvoering van de ruimtelijke ordening.

Bij de start van een plan moet duidelijk zijn welke kosten er op de gemeente af komen. De eisen voor de exploitatieopzet zijn echter nu zo strikt dat sommige, maatschappelijk zeer wenselijke ontwikkelingen niet mogelijk zijn. In dit verband wijst de G4 erop dat de huidige

regelgeving belemmerd werkt, bijvoorbeeld bij binnenstedelijke ontwikkeling en gebiedsontwikkeling, waarbij de wens bestaat om globaal en flexibel te bestemmen.

De G4 is voor de verbetering en het vereenvoudigen van de grondexploitatie-regels. Wij bepleiten dat de eisen die aan de exploitatieopzet en de onderzoeksverplichtingen zijn gesteld, flexibeler worden ingevuld zodat de regeling geschikt is voor organische groei, waarbij de bepaling van de hoogte van de kosten van het plan op een later moment moet kunnen dan bij de vaststelling van het plan.

Ook zijn wij voorstander om de huidige verplichting tot het opstellen van een grondexploitatieplan facultatief te maken. De gemeenteraad zal daarbij vrij zijn in haar keuze om wel of geen grondexploitatieplan bij het omgevingsplan op te stellen. Wij zouden graag zien dat in het wetsontwerp de gemeenteraad ruimere mogelijkheden worden toegekend om gevallen aan te laten wijzen waar een exploitatieplan niet verplicht is. Dit is een goed middel om de bestaande regeling van het exploitatieplan te kunnen flexibiliseren. Wij onderschrijven de mogelijkheid om het exploitatieplan door te kunnen schuiven, van het moment van het vaststellen van het omgevingsplan naar een later moment in de besluitvorming.

Hoofdstuk 15: Schade

In de MvT (p.21) wordt aangegeven dat meer afwegingsruimte ook een andere benadering van bestaand gebruik vergt en dat de wet ruimte moet bieden om in te grijpen als bestaande gebruikers van de fysieke leefomgeving in de weg staan aan gewenste ontwikkelingen. Wij onderschrijven dit standpunt, maar hebben nog onvoldoende zicht of het wetsontwerp gemeenten daadwerkelijk voldoende handvatten geeft toegekende, maar onbenutte gebruiksruimte te beperken. Zo zouden wij graag zien dat het adagium: 'wie het eerst komt, het eerst maalt', doorbroken kan worden.

Wij hebben behoefte aan een instrumentarium op grond waarvan wij op effectieve en financieel verantwoorde wijze toegestane maar ongebruikte bestaande rechten van bedrijven kunnen worden beperken. Financiële gevolgen van het beperken van de deze bestaande rechten leveren thans vaak een belemmering voor gemeenten op om hiertoe over te gaan. Het risico op planschade vormt - zeker in de huidige tijd van recessie en bezuinigingen - regelmatig een beletsel om uit oogpunt van ruimtelijke ordening niet wenselijke functies weg te bestemmen en bestaande rechten te beperken. Wij missen in het wetsontwerp aandacht voor dit onderwerp. Daarom bepleiten wij dat de (plan)schaderegelgeving op dit punt tevens tegen het licht wordt gehouden en bestaande belemmeringen op dit punt worden opgeheven.

Hoofdstuk 16: Handhaving en uitvoering

Toezicht en handhaving

Zoals in onze bestuurlijke reactie is aangegeven is een belangrijk zorgpunt voor de G4 dat door het voorstel om meer via algemene regels te reguleren en minder via een vergunningstelsel, een verschuiving van vergunningverlening vooraf naar toezicht achteraf met zich mee zal brengen. Achteraf is het moeilijk om reeds gebouwde zaken weg te halen of milieu- en natuurschade ongedaan te maken. Voor de vervanging van de vergunningsplicht door algemene regels is het belangrijk dat het wettelijk belang door

repressief toezicht en handhaving in voldoende mate kan worden beschermd en dat het risico dat de betreffende activiteiten worden verricht zonder dat aan wettelijke voorschriften wordt voldaan, aanvaardbaar is. In het bovenstaande (bij algemene regels) hebben wij al opgemerkt dat wij van oordeel zijn dat de grens daarin is bereikt. Wat betreft milieu is dit bijvoorbeeld ingegeven door de wens de 'milieuhinder' die een bepaald bedrijf veroorzaakt zo beperkt mogelijk te houden en de wens het bedrijf te stimuleren innovatieve en duurzamere productiemethoden te laten kiezen. Wat betreft bouwen wordt deze mening ingegeven door de samenhang met de door de Omgevingswet voorgestane grotere flexibiliteit in ruimtelijke plannen. Daar kunnen ook nu al vergunningsvrije bouwactiviteiten worden gerealiseerd die in strijd komen met het Bouwbesluit. Het achteraf via repressief toezicht en handhaving herstellen, leidt niet alleen voor het bevoegd gezag tot veel complicaties, ook kan dit voor burgers en bedrijven rechtsonzekerheid meebrengen tot niet verwachte meerkosten leiden.

Bij een bredere toepassing van algemene regels en zorgplichten in het omgevingsrecht neemt het belang van monitoring, toezicht en handhaving toe. Gemeenten dienen daarvoor goed te worden toegerust. Hierbij moet ook worden betrokken dat een doelstelling om de milieubelasting van bedrijvigheid vanuit duurzaamheidsoogpunt terug te dringen lastig is te behalen wanneer bedrijven met een beroep op algemene regels toch tot uitbreiding van activiteiten over kunnen gaan dan wel niet of nauwelijks zijn te stimuleren om over te gaan op innovatievere en minder milieubelastende processen en technieken.

Ook vraagt een goede inzet van dit instrument meer kennis van bedrijven en burgers. Bedrijven krijgen bijvoorbeeld niet langer een vergunning met voorschriften specifiek voor het eigen bedrijf maar het grote pakket aan voorschriften voor alle activiteiten uit het Activiteitenbesluit.

De MvT stelt dat het feit dat bij algemene regels geen leges worden geheven niet van invloed mag zijn op de toezichtsinspanning. Onduidelijk is hoe de extra kosten die samenhangen met de toename van het toezicht op rechtstreeks werkende regels worden gedekt.

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om toezicht gecontroleerd over te laten aan private partijen. Dat betekent dat het lopende traject over private borging technisch bouwtoezicht in de wet wordt opgenomen in het kader van een experimenteel regeling. Privatisering van toezichtstaken in combinatie met het verschuiven van toezicht vooraf naar toezicht achteraf, mag er niet toe leiden dat gemeenten onvoldoende mogelijkheden zullen hebben om hun wettelijke taken in aanvaardbare mate te kunnen uitoefenen.

Bestuurlijke boete

Wij vragen aandacht voor de hoogte van de bestuurlijke boete, zoals neergelegd in artikel 16.14. De boetemaxima zou beter moeten aansluiten met de omvang van de geconstateerde overtreding.

Overige onderwerpen

Onderzoeksverplichtingen

Eén van de knelpunten in het huidige omgevingsrecht vormen de onderzoekslasten voor de voorbereiding van besluiten. Het huidige omgevingsrecht dwingt gemeenten in de praktijk vaak tot het verkrijgen van (gedetailleerde) onderzoeksgegevens op een moment

dat deze nog niet nodig zijn of op een moment dat deze gelet op eerder uitgevoerde onderzoeken en genomen besluiten niet meer aan de orde zouden moeten komen. Een verplichting die er ook toe leidt dat ontwikkelende partijen vaak gedwongen worden nieuwe of aanvullende onderzoeken uit te laten voeren.

Wat betreft de onderzoeksverplichtingen spelen de volgende problemen bij gemeenten:

- onduidelijkheid welk onderzoek in een bepaalde situatie nodig is;
- onduidelijkheid over de vereiste mate van detail van onderzoeken;
- niet-logische momenten waarop de onderzoeken moeten plaatsvinden (bijvoorbeeld doordat voor een globaal bestemmingsplan kenmerken op bouwplanniveau worden gevraagd);
- te korte houdbaarheidstermijn van onderzoeken;
- het ontbreken van gevalideerde onderzoeksmethoden;
- het ontbreken van volledige en actuele data;
- hoge kosten van de onderzoeken.

Wij kunnen ons dan ook vinden in de in MvT opgenomen voorstellen te komen tot een vermindering van onderzoekslasten. Een belangrijk aandachtspunt blijft daarbij de onderzoeksplicht in relatie tot de uitvoerbaarheid en de maximale mogelijkheden van het omgevingsplan.

Wij zien diverse mogelijkheden om te komen tot een vermindering van onderzoekslasten: standaardisering van de wijze van onderzoek en het delen van de beschikbare informatie via een landelijke databank, en het langer kunnen voortbouwen op eerder genomen besluiten kan bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten.

Wij ondersteunen verder het streven te komen tot een regeling voor doelmatiger onderzoek en het zorgvuldigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3.2 Awb, als uitgangspunt te nemen. Deze bepaling biedt de ruimte voor een versoepeling van de onderzoekslast. Een deel van deze problemen kan worden opgelost door aan gemeenten (wettelijke) zekerheid te bieden over wanneer voldoende onderzoeken zijn gedaan. Deze aanpak voorkomt dat gemeenten te gedetailleerd onderzoek (moeten) doen om maar 'vernietiging van besluiten door de bestuursrechter te voorkomen. Wij maken hierbij de kanttekening dat wij op dit moment niet kunnen overzien of de Omgevingswet de problemen met betrekking tot de huidige onderzoeksverplichtingen zal verminderen. Veel zal moeten worden geregeld in onderliggende regelgeving. Daar wordt immers opgenomen welke onderzoeksplichten er aan de verschillende instrumenten zullen worden gekoppeld en zal het aanpassen van het detailniveau van onderzoek op de fase van het onderzoek geschieden. Wij pleiten ervoor dat bij het uitwerken van de onderzoeksverplichtingen in het kader van de onderliggende regelgeving goed te bezien in hoeverre de onderzoeksplichten kunnen bijdragen aan het oplossen van de in de praktijk geconstateerde knelpunten.

De in het wetsontwerp opgenomen programma's en de programmatische aanpak, waarmee monitoring en bijsturing achteraf mogelijk wordt gemaakt, kunnen positieve gevolgen hebben voor de hoeveelheid en ingewikkeldheid van onderzoeksverplichtingen. Op projectniveau worden op deze manier de onderzoekslasten verminderd, getuige de al bestaande programmatische aanpak voor luchtkwaliteit, het NSL.

Een belangrijk aandachtspunt blijft daarbij de onderzoeksplicht in relatie tot de uitvoerbaarheid en de maximale mogelijkheden van een (omgevings)plan. Zo blijkt uit de MvT (p. 97) dat bij het gemeentelijke omgevingsplan door een anders vormgegeven toets op de uitvoerbaarheid van nieuwe functies en het verbinden van voorwaarden aan functies de onderzoekslasten worden beperkt en dat via voorwaarden nadere onderzoeken, de opzet van het kostenverhaal en het treffen van maatregelen kunnen worden doorgeschoven naar het moment van een concreet initiatief. Het is ons niet duidelijk hoe dit zich gaat verhouden tot de huidige jurisprudentie dat de maximale mogelijkheden van een bestemmingsplan moeten worden onderzocht, mede in het licht dat de reikwijdte van het onderzoek thans wordt gekoppeld aan de planperiode. Een nadere toelichting op dit punt, zouden wij zeer op prijs stellen.

Wij staan positief tegenover het voornemen de zogenaamde houdbaarheidsbepaling, waarbij het mogelijk is om in ieder geval gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar te kunnen gebruiken, in de Omgevingswet op te nemen.

Ten slotte het punt van de beschikbaarheid van onderzoeksgegevens. Wij vinden het positief dat in hoofdstuk 18 van het wetsontwerp randvoorwaarden zijn opgenomen voor het opslaan, bijhouden en monitoren van allerlei nader te bepalen gegevens. Wij zien mogelijkheden te komen tot een vermindering van onderzoekslasten: standaardisering en harmonisering van de wijze van onderzoek en het delen van de beschikbare informatie via een landelijke databank. Dit kan een bijdrage leveren aan het terugdringen van de administratieve lasten. De G4 zou graag zien dat wordt onderzocht of een vereenvoudiging van onderzoek kan worden bereikt door bij bepaalde (milieu) aspecten te komen tot een standaardisering van de wijze van onderzoek. Standaardisering van de wijze van onderzoek kan leiden tot verlichting van de kosten voor zowel overheid als private partij. Daarbij zal dan ook goed bekeken moet worden hoe de onderzoeksverplichtingen uit de verschillende wetten en daarop gebaseerde jurisprudentie op elkaar afgestemd kunnen worden. Harmonisatie er toe leiden dat ook in de jurisprudentie meer duidelijkheid zal ontstaan omtrent de diepgang en reikwijdte van onderzoek.

Ook het delen van de beschikbare informatie via een landelijke databank kan bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten. Met het gebruik van gecertificeerde berekeningen met minder variabelen, meer kengetallen (standaardwaarden) en meer vuistregels kan winst worden behaald. Met het opzetten van databanken (bijvoorbeeld betreffende bodemgesteldheid, bodemverontreiniging, luchtverontreiniging, waterkwaliteit en veiligheidszones) waarin gegevens over gebieden worden verzameld en toegankelijk worden gemaakt voor overheden, bedrijven en burgers, kunnen de onderzoekslasten verminderen voor overheid en private partijen en daarmee wordt besluitvorming eenvoudiger, sneller en beter. Middels deze databanken kunnen bestuursorganen, bedrijven en burgers beschikken over betrouwbare gegevens over verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving. Om een landelijke dekking te krijgen, heeft het onze voorkeur dat het ministerie van I&M hiertoe het initiatief neemt. In hoofdstuk 18 van het wetsontwerp worden de randvoorwaarden voor het opslaan, bijhouden en monitoren van allerlei nader te bepalen gegevens, gegeven. Niet duidelijk is echter of en zo ja hoe, gebruik gemaakt gaat worden van nationale databank(en) om de beschikbaarheid en samenhang van gegevens te verbeteren. Wij pleiten in dit kader dat conform het

regeerakkoord (een) nationale databank(en) moet(en) worden ingesteld of opgericht om gegevens te kunnen hergebruiken.

Elvering-benadering

Bij het nieuwe projectbesluit voor het Rijk en de provincie, is voorzien in het wettelijk vastleggen van de zogenoemde Elverding-benadering. Voor de omgevingsvergunning en het omgevingsplan is echter (nog) niet voorzien in een dergelijke wettelijke regeling. Op dit moment wordt door het ministerie onderzocht of het wenselijk is ook voor de omgevingsvergunning en het omgevingsplan te voorzien in een regeling. Wij zijn voorstander van een facultatieve regeling voor gemeenten en daarbij te voorzien in 'wettelijke' voordelen van het toepassen van de Elverding-benadering. Bijvoorbeeld ingeval bij een complexe omgevingsvergunning de Elverding-benadering is toegepast in plaats van beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak, wordt voorzien in beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling. Dit voordeel zou dan direct het hierboven aangegeven ongewenste procedurele verschil tussen een projectbesluit en een omgevingsvergunning wegnemen.

Europees recht

De fysieke leefomgeving wordt voor een belangrijk deel door Europese (milieu) wetgeving gereguleerd. Uitgangspunt bij de Omgevingswet is dat bij de implementatie van Europese richtlijnen beter aangesloten moet worden bij Europese regelgeving en dat inhoudelijk voor de door Europese richtlijnen bestreken materie nationaal niets anders of meer wettelijk wordt vastgelegd dan strikt noodzakelijk is. Wij vragen hierbij in het algemeen aandacht voor de juridische risico's bij het opzoeken van de 'grenzen' van Europese regelgeving en het uitgangspunt van de regering om het beschermingsniveau gelijkwaardig te houden.

De G4 onderschrijft het belang om wat betreft doelen, terminologie en instrumentarium zoveel mogelijk aan te sluiten bij Europese regelgeving. Aandachtspunt is dat daarbij ook de jurisprudentie en uitleg van Europese richtlijnen hierbij worden betrokken. Dit voorkomt verschil in interpretatie en vereenvoudigt de toepassing en naleving van het EU-recht in de Nederlandse rechtsorde. Wat betreft de aansluiting bij het Europees recht moet wel worden bedacht dat slechts een deel van de Europese milieuregelgeving uit het Europees recht voortvloeit. Er zijn diverse sectorale (milieu)-aspecten, die van groot belang zijn voor een goede woon- en leefomgeving, die *niet* door Europa worden geregeld. Denk aan geluid en onderdelen van externe veiligheid, zoals de AMvB buisleidingen en de bouwtechnische regels in het Bouwbesluit. Wij achten het van belang dat een goede balans wordt gevonden tussen het versoberen van regels en het bieden van flexibiliteit enerzijds en de bescherming van de belangen van burgers, en een goed en duurzaam leefklimaat en rechtszekerheid anderzijds.

Uitgangspunt in de Kabinetsnotitie is dat de Omgevingswet ervoor zorgt dat het omgevingsrecht ook in de toekomst gesneden is op de verwerking van Europese regelgeving. Hierbij kan worden gekozen voor het 'zoveel mogelijk verwijzen naar Europese richtlijnen', in plaats van omzetting in nationale wetgeving. Deze vorm van implementatie, de zogenaamde 'dynamische verwijzing', en vooral de wijze waarop in de Crisis- en herstelwet wordt aangesloten bij de Europese regelgeving achten wij zeer

onwenselijk. De Crisis –en herstelwet bepaalt immers dat afwijking (onder bepaalde voorwaarden) van milieunormen mogelijk is met in achtneming van het Europees recht.

Behalve dat deze wijze van 'implementatie' onduidelijkheid oplevert voor burgers en overheid, ontstaat door het (enkel) verwijzen naar het Europees recht, rechtsonzekerheid in de maatschappij. Decentrale overheden worden dan immers zelf verantwoordelijk voor een juiste interpretatie van het Europees recht. Ook bestaat de kans dat een richtlijn door verschillende instanties op andere wijze wordt geïnterpreteerd. Een richtlijn bevat namelijk in de meeste gevallen geen duidelijke normen en behoeven nadrukkelijk omzetting in nationale wetgeving. Het ICER heeft in 2002 de volgende eisen aan goede implementatie vastgesteld: rechtszekerheid, duidelijkheid en kenbaarheid.

Naast de rechtsonzekerheid die de dynamische verwijzing met zich meebrengt, heeft deze wijze van implementatie - met de wet NERpe (Naleving Europees recht publieke entiteiten) en eventuele boetes in het achterhoofd - juist een verlamdend effect en houdt innovatie tegen. Het mag niet zo zijn dat Europese verplichtingen door de wijze van implementatie in onderliggende regelgeving en de wet NERpe worden doorgeschoven naar gemeenten. Immers, met de wet NERpe kan het Rijk gemeenten dwingen een inbreuk te beëindigen en de EU-boete wegens onjuiste toepassing van het Europees recht op de gemeenten verhalen.

Als de Omgevingswet de handhaving en de uitvoering meer gaat baseren op EU-verplichtingen, zullen gemeenten ook de kennis, de verantwoordelijkheden en de middelen moeten hebben om deze taken adequaat te kunnen uitvoeren. Nu de doelen, de terminologie en het instrumentarium in de nieuwe Omgevingswet nauwer zullen aansluiten op EU-regelgeving, is het van belang dat gemeenten bij de ontwikkeling en vertaling daarvan een actieve rol krijgen. Dit is een logisch gevolg van de ontwikkeling waarbij Europees beleid door gemeenten wordt toegepast en uitgevoerd.

Bestuurslasten

In aanvulling op hetgeen wij in de bestuurlijke reactie hebben opgemerkt, willen wij nog het volgende opmerken. Naast de financiële en personele capaciteit heeft de Omgevingswet ook gevolgen voor de bestuurscultuur van gemeenten. Meer bestuurlijke afwegingsruimte betekent ook meer 'afwegingsverantwoordelijkheid' voor decentrale overheden en een verandering in de bestuurscultuur. Gemeenten zullen keuzes 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 vinden dat het Rijk moet investeren in de ondersteuning van de gemeenten op dit gebied.

Overgangsbepalingen

In het wetsontwerp zijn nog geen bepalingen voor het overgangsrecht opgenomen. In de MvT wordt op een aantal plaatsen, met name wat betreft het omgevingsplan, wel naar het overgangsrecht verwezen. Het ontbreken van overgangsrecht is zeker wat betreft het omgevingsplan een gemis, zoals uit het bovenstaande blijkt. 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 een enkele aandachtspunten voor het overgangsrecht aan te geven.

Voor de overgang van de huidige bestemmingsplannen naar de nieuwe omgevingsplannen is van belang dat het overgangsrecht duidelijkheid biedt over de termijn waarbinnen gemeenten een omgevingsplan moeten hebben vastgesteld, wat de reikwijdte van een omgevingsplan minimaal moet zijn en hoe de bestaande gemeentelijke verordeningen zich verhouden tot het omgevingsplan.

Wij vinden het belangrijk dat de overgang van bestemmingsplan naar omgevingsplan verloopt via een 'dynamisch ingroeimodel'. In de invoeringswetgeving zal worden bepaald wanneer en onder welke voorwaarden het eindbeeld tot stand moet zijn gebracht. Een eerste evaluatiemoment lijkt hiervoor een goed aanknopingspunt. Daarbij dringen wij erop aan om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk en gemeenten zo min mogelijk te belasten met nieuwe verplichtingen. Aansluitend vragen wij ook aandacht voor de rol van de provinciale omgevingsverordening ten opzichte van het omgevingsplan in de overgangperiode.

Digitalisering

Aan de informatieuitwisseling tussen bestuursorganen wordt steeds hogere eisen gesteld. Vooral bij vergunningverlening, toezicht en handhaving moet informatie gelijktijdig op meerdere plaatsen inzichtelijk en beschikbaar zijn. De informatie uitwisseling voor vergunningverlening verloopt via het Omgevingsloket Online. Voor de uitwisseling van informatie op het terrein van toezicht en handhaving is geen voorziening beschikbaar. Bij de invoering van regionale uitvoeringsdiensten lopen gemeenten hier tegenaan. Ook hier dringen wij erop aan om te kiezen voor een gecontroleerd groeiproces.

Wij adviseren u de Omgevingswet met de daarbij behorende AMvB's meer in samenhang op te pakken met de ontwikkeling van de bijbehorende ICT voorzieningen. Ervaring uit de praktijk leert dat bij de invoering van de Wro en Wabo nog veel onvolkomenheden waren. Digitale instrumenten dragen voor burger en bedrijven bij aan de vereenvoudiging en inzichtelijkheid van het omgevingsrecht. Het is essentieel te kiezen voor een realistisch ambitieniveau: standaardisering, koppeling en integratie van grote hoeveelheden informatie is complex en kost tijd. Wij dringen erop aan om te kiezen voor een gecontroleerd groeiproces en niet voor een hoogwaardig systeem bij de start.

Tot slot

De G4 verwelkomt de nieuwe Omgevingswet. Er kan echter nog een verbeterlag plaatsvinden waardoor de nagestreefde doelstellingen van de wet ook daadwerkelijk toepassing kunnen vinden. Met onze reactie op het wetsontwerp hopen wij hier een bijdrage aan te leveren, met daarbij de borging van een goed en duurzaam leefklimaat, de rechtszekerheid en de ontwikkelingsmogelijkheden. De G4 biedt u aan om samen met uw ministerie actief mee te denken en mee te werken aan de onderliggende AMvB's en hoopt dat u van dit aanbod gebruik zal maken. Tevens bieden wij onze deelname aan pilots aan. Wij vertrouwen erop dat u onze reactie zult betrekken bij het aanpassen van het wetsontwerp en zal mee sturen naar de Raad van State en daarna aan het parlement. Mocht u behoefte hebben aan een nadere toelichting, dan zijn wij daar uiteraard toe bereid.



Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG



Nummer:

I 201300618

Ontvangstdatum:

1 mei 2013

uw brief van 26 februari 2013	uw kenmerk FLO/U201300261	ons kenmerk 131027127	datum 26 APR. 2013
behandeld door J. Bos	doorkiesnummer 14 0320	bijlagen	dossiernummer
onderwerp reactie op ontwerp-Omgevingswet			pr-nummer

Geachte heer/mevrouw,

In reactie op uw brief van 26 februari jongstleden vindt u hieronder onze reactie op de toetsversie van de Omgevingswet.

De onderdelen, aspecten of belangen van de fysieke leefomgeving worden in artikel 2.1, lid 3, opgesomd. Deze zijn in het vervolg echter niet alle uitgewerkt (m.n. water en infra wel). Het zou ons inziens duidelijker worden als dit verder worden aangevuld met de taken die in genoemd artikel zijn opgesomd (bijv. bij gemeente: kwaliteit bouwwerken en stedenbouwkundige waarden bij provincie: archeologie, cultuur etc.).

De toepasbaarheid van bovengemeentelijke instrumenten wordt begrensd door de begrippen gemeenteoverstijgend en regio-overstijgend. Bij bestudering van de Omgevingswet komt echter naar voren dat provinciale en nationale belangen zeer ruim uitgevoerd kunnen worden met de instrumenten uit de Omgevingswet. Bij een ruime interpretatie van genoemde begrippen zou inbreuk kunnen worden gemaakt op het decentraliteitsbeginsel. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) ligt de integrale overheidszorg voor de leefomgeving in eerste instantie bij de gemeenten en vervolgens bij de provincies. Dit is een cruciale keuze, die in de wettekst naar ons oordeel niet voldoende zijn beslag heeft gekregen (paragraaf 2.2.1).

Met betrekking tot de in afdeling 2.3 genoemde omgevingswaarden valt op dat niet wordt voorzien in een beschrijving van rollen en verantwoordelijkheden van overheden onderling. Niet duidelijk is hoe omgevingswaarden zich ten opzichte van elkaar verhouden. Het is de vraag of de gewenste flexibiliteit voldoende tot zijn recht gaat komen, zeker gezien de mogelijkheid dat rijk en provincie via het vaststellen van een omgevingswaarde de flexibiliteit op lokaal niveau begrenzen. Ook eventuele aansprakelijkheid bij niet voldoen aan omgevingswaarden is niet duidelijk.

Het opstellen van een omgevingsvisie is niet verplicht, maar facultatief. Wil een gemeente echt werk maken van de zorg voor een goede leefomgeving, dan is het nodig dat in een visie is geformuleerd hoe de leefomgevingskwaliteit nu is, hoe die wordt gewaardeerd en welke maatregelen er nodig zijn om gebieden of aspecten van te lage kwaliteit te verbeteren. Het opstellen van deze integrale visie biedt vele voordelen. Gemeenten hebben door het opstellen van een integrale visie de mogelijkheid om regie te voeren over een groter gebied waarin diverse losse initiatieven een plaats krijgen. Voor gemeenten met een integrale visie zit de winst onder meer in een beter functionerend en samenhangend gebied met vergrote ruimtelijke kwaliteit, doordat belangen integraal zijn afgewogen en duidelijke keuzes zijn gemaakt. Het opstellen van een omgevingsvisie zou ons inziens dan ook een verplichting moeten worden.

Hoewel de mogelijkheid wordt geboden meerdere gemeentelijke omgevingsplannen vast te stellen, blijft één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente het uitgangspunt. Vanuit gemeentelijk oogpunt dit echter niet noodzakelijk. Slechts één omgevingsplan voor het gehele plangebied, zal leiden tot een moeilijk leesbaar document dat de doelstelling 'eenvoudig beter' niet dient. Wij stellen voor om een gebiedsgerichte benadering voor gemeenten blijvend mogelijk te maken. Daarbij blijft het voor gemeenten mogelijk om te kiezen voor één omgevingsplan.

Wij hebben de indruk dat middels artikel 4.4 bedoeld wordt dezelfde flexibiliteit te bieden als het college momenteel ook heeft met de uitwerkingsplicht en de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan. Indien dit het geval is, zou een meer dwingende vorm voor het omgevingsplan volgens ons mogelijk en zelfs wenselijk zijn. Zodoende kan worden voorkomen dat er per gemeente (te) grote verschillen ontstaan in de inhoud van omgevingsplannen.

Het lijkt ons niet verstandig een actualiseringstermijn voor te schrijven, zoals in artikel 4.16 het geval is. Actualisering dient afhankelijk te zijn van de dynamiek van een gebied. Dit kan het beste door de gemeentes zelf worden beoordeeld.

In artikel 5.13 wordt de mogelijkheid voor een revisievergunning geboden. In dit artikel wordt de vergunning voor brandveilig gebruik (gebruiksvergunning) niet genoemd. Ook voor genoemde vergunning lijkt het ons echter praktisch om de mogelijkheid van een revisievergunning op te nemen.

Artikel 6.3, lid 2, stelt het maken van een papieren versie van de verschillende elektronische documenten verplicht. Wij zijn van mening dat het goed is om in voorkomende gevallen op verzoek een papieren versie beschikbaar te stellen. Het zonder meer te allen tijde verplicht stellen om een papieren versie te maken is ons inziens overbodig. Dit zorgt onnodig voor een verhoging van de administratieve lasten.

Als enig verplichte gemeentelijke adviesorgaan wordt in artikel 17.9 de commissie voor de monumentenzorg genoemd. Hier zou echter ook in algemene zin kunnen worden gesproken over een commissie voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zodoende zou het kwaliteitsaspect in bredere zin worden geborgd.

Zeker daar waar verschuivingen plaatsvinden in de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en college verzoeken wij een en ander zorgvuldig te beschrijven om onduidelijkheden in de nieuwe situatie te voorkomen.

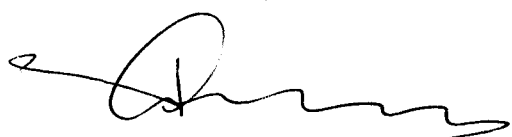
Graag blijven wij betrokken bij de verdere uitwerking en implementatie van de wet.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,



P.C. Klooster, locosecretaris



M. Horselenberg

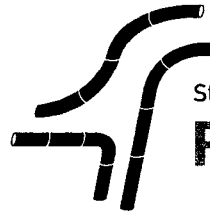


Nummer:

I 201300619

Ontvangstdatum:

1 mei 2013



Stichting

RIONED

Postbus 133, 6710 BC Ede

Galvanistraat 1, 6716 AE Ede

t 0318 631111

f 0318 633337

e info@rioned.org

i www.riool.net (vakinformatie)

i www.riool.info (publieksinformatie)

Ministerie Infrastructuur en Milieu
Directeur Eenvoudig Beter
De heer E. Stigter
Postbus 20901
2500 EX 'S GRAVENHAGE

uw kenmerk	-	datum	26 april 2013
ons kenmerk	13-098	bijlage(n)	-
projectnummer	-	betreft	Reactie toetsversie Omgevingswet

Geachte heer Stigter,

Stichting RIONED, de koepelorganisatie voor stedelijk waterbeheer en riolering, is voorstander van behoud van het verplichte karakter van het rioleringsplan in de regelgeving voor de omgeving. In de toetsversie van de Omgevingswet is tot onze spijt slechts sprake van een facultatief rioleringsprogramma.

Stichting RIONED pleit primair voor het uitgangspunt van een verplicht instrument; de wijze waarop dit geregeld wordt is daaraan ondergeschikt. Ook is RIONED graag bereid mee te denken over hetgeen de wet zou kunnen eisen over de inhoud van het instrument.

Er zijn goede redenen voor een vorm van een verplicht rioleringsplan. Ten eerste is een rioleringsplan van groot belang om de invulling van de gemeentelijk zorgplichten voor afvalwater, hemelwater en grondwater te concretiseren voor bewoners en bedrijven.

Verder vormt het rioleringsplan met haar lange termijn beschouwing van de financiering de basis voor de onderbouwing van de rioolheffing. Dit vraagt extra aandacht omdat de financiering van de riolering enkele bijzondere kenmerken heeft vergeleken met andere gemeentelijke activiteiten. De riolering is kapitaalintensief, vergt hoge investeringen, heeft vaak lange afschrijvingstermijnen, vraagt vanwege de lange levensduren een verre financiële prognose en kent een eigen belasting.

De combinatie van rioleringsplan en rioolheffing blijkt een belangrijke succesfactor voor aandacht voor de riolering. Beide instrumenten zijn juist geïntroduceerd om de rioleringszorg op peil te krijgen en te houden, hetgeen grosso modo is gelukt zoals blijkt uit de benchmark rioleringszorg. Ten slotte is de noodzakelijke afstemming met andere overheden ook een reden voor een verplichte planvorm.

Het schrappen van de verplichting zal ook de uitvoering van het Bestuursakkoord Water belemmeren. In het bestuursakkoord is afgesproken dat de vergunningen voor het aansluiten op de zuivering, de hemelwateruitlaten en de overstorten komen te vervallen indien er een gemeentelijk rioleringsplan is. Zonder de verplichting wordt deze deregulering van vergunningplichten belemmerd.

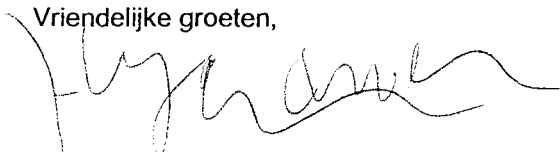
Omdat het rioleringsplan geen rechtstreekse werking heeft leidt het vervallen van het verplichte karakter niet tot minder regeldruk en administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Samenvattend, het vervallen van het verplichte rioleringsplan maakt het stedelijk waterbeheer voor de overheden niet eenvoudiger en voor de samenleving niet beter.

Tot slot verzoekt Stichting RIONED om in de omschrijving van de zorgplicht voor stedelijk afvalwater in artikel 2.4, lid c het adjectief 'openbaar' te plaatsen voor 'vuilwaterriool' om verwarring te voorkomen tussen publieke en private riolering. Ook komt de tekst hierdoor in overeenstemming met de definitie van openbaar vuilwaterriool in de Wet milieubeheer en de toetsversie van de Omgevingswet.

Uiteraard ben ik bereid tot toelichting en meedenken.

Vriendelijke groeten,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hugo Gastkemper', written in a cursive style.

Hugo Gastkemper
directeur



gemeente

Zoetermeer

directie Stad

Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

Stadsontwikkeling
Team Ruimtelijke Ordening & Milieu

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Afdeling BAFLO
Postbus 30435
2500 GK 's Gravenhage

Uw kenmerk
FLO/U201300261

Datum
18 APR. 2013

Lbr. 13/017
Ons kenmerk
ST/SO/ROM/13/4258

Doorkiesnummer
079 3469404

Uw brief van
26 februari 2013

Bijlage
-

Onderwerp
inspraak wetsvoorstel Omgevingswet



Nummer:

1201300574

Ontvangstdatum:

22 april 2013

Beste,

Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om te reageren op het wetsvoorstel Omgevingswet.

Ten eerste delen wij de zorg, zoals die ook door de G4 wordt geuit, ten aanzien van de snelheid waarmee dit wetgevingsproces tot stand komt.

Een dergelijke veelomvattende operatie om tot een nieuwe wet te komen in het omgevingsrecht, zou niet op deze manier, met een beperkte inspraakronde, tot stand moeten komen.

Een gedegen reactie is hierdoor, en door het feit dat er nog geen inzicht is in de inhoud van de vele AmvB's die nog moeten volgen, niet goed mogelijk.

Voorts is de verwachting dat als gevolg van de invoering van de nieuwe Wet, het aanpassen van processen en systemen binnen de gemeentelijke organisatie en de toename van de toezichts- en handhavingstaken als gevolg van meer algemene regels, de bestuurslasten niet alleen incidenteel maar ook structureel zullen toenemen.

Daarnaast zal bijvoorbeeld als gevolg van het nieuwe provinciale en Rijksprojectbesluit, waarmee de aanvraag van een gemeentelijke omgevingsvergunning voor dergelijke projecten overbodig wordt, een deel van de legesinkomsten van gemeenten komen te vervallen.

In dat verband is een verzoek om tegemoetkoming via het Gemeentefonds als compensatie op zijn plaats.

Wij achten het ook van groot belang dat het decentralisatiebeginsel (primaat bij de gemeente) en de gemeenteoverstijgende belangen worden vastgelegd in de Wet.

Graag zien wij geregeld dat de gemeenteraad de bevoegdheid behoudt om categorieën van gevallen aan te wijzen welke door B&W mogen worden afgedaan. Er is sprake van een lijst van gevallen die in een AmvB zal worden opgenomen, maar het blijft van belang dat de gemeenteraad ook zelf categorieën van gevallen kan aanwijzen welke door B&W kunnen worden afgedaan.

De 'onlosmakelijke samenhang' wordt in het wetsvoorstel weer geheel losgelaten. Dit achten wij niet wenselijk. Het komt de overzichtelijkheid voor de burger niet ten goede als verschillende benodigde toestemmingen voor één project gefaseerd worden aangevraagd en vergund. Terwijl



gemeente

Zoetermeer

nu via de omgevingsvergunning in één keer alles wordt aangevraagd en vergund, is het straks weer mogelijk dat de klant zelf bepaalt wat hij aanvraagt en wanneer. Dit lijkt ons niet wenselijk.

Als laatste lijkt het ons wenselijk dat de gemeenten meer inspraakmogelijkheden krijgen bij bovengemeentelijke projecten. De vergunningverlening wordt voor deze projecten geheel weggehaald bij de gemeenten en overgeheveld, via het projectbesluit, naar de hogere overheid. Op zichzelf is dit logisch doch de vroegtijdige betrokkenheid van de gemeente bij de totstandkoming van een dergelijk project, dat door zijn aard een grote impact zal hebben op de fysieke leefomgeving in dat deel van een gemeente waar het project zal worden uitgevoerd, zal in de Wet moeten worden verankerd via een verplichte inspraak/overlegmogelijkheid.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Namens burgemeester en wethouders van Zoetermeer,
het hoofd van de afdeling Stadsontwikkeling,

A.L. Duymaer van Twist



GEMEENTE TILBURG

Vereniging Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK 'S-GRAVENHAGE.
T.a.v. Drs. C.J.G.M. de Vet.

Datum 19 april 2013
Ons kenmerk
Onderwerp **Uw kenmerk**

Doorkiesnummer
013 542 90 04

E-mail
joost.moller@tilburg.nl

Fax
013 542 93 96

Postadres
Postbus 90155
5000 LH Tilburg

Bezoekadres
Stadhuisplein 130

Weledelgeleerde heer De Vet,

In het kader van de consultatiefase nieuwe Omgevingswet wil ik graag het volgende onder uw aandacht brengen. In stedelijke gebieden zal de herontwikkelingsopgave de komende jaren een steeds prominenter vraagstuk worden. Anders dan in de tijd van de "klassieke" stadsvernieuwing c.q. de ISV-periode zal de herontwikkeling steeds meer een zaak zijn van de bestaande eigenaren c.q. andere herontwikkende (markt)partijen. De gemeentelijke rol wordt dan een faciliterende. Faciliterend in ruimtelijke zin (omgevingsplan), maar ook faciliterend qua grondbedrijfsinstrumentarium. Groot knelpunt bij de herontwikkeling zijn de vaak sterk versnipperde eigendomsverhoudingen. En de concept-omgevingswet biedt daar vooralsnog onvoldoende oplossingen voor.

Drie Tilburgse voorbeelden ter illustratie:

- Herontwikkeling Kanaalzone: het gaat hier om een verouderd bedrijventerrein met versnipperde eigendomsverhoudingen. Herontwikkeling van het ene perceel is afhankelijk van het kunnen beschikken over het andere perceel. Bij de bedrijven op het terrein zijn blijvers en wijkers. Integraal uitkopen door de gemeente en herschikken zijn geen optie. Ruilen kan een optie zijn, maar lukt niet op basis van vrijwilligheid alleen.
- Kantorenpark Het Laar: verouderd kantorenpark met veel leegstand. Een aanpalend hotel wil uitbreiden op grond die niet beschikbaar is.
- Winkelcentrum Westermarkt: herontwikkeling is urgent, maar stagneert al jaren vanwege de totaal versnipperde eigendomsverhoudingen.

Ik vind dat in de nieuwe Omgevingswet vanuit bovenstaande problematiek serieus werk gemaakt moet worden van stedelijke herverkaveling als aanvullend instrument bij faciliterend grondbeleid. Introductie daarvan is natuurlijk geen wondermiddel, maar kan in de bovengeschetste situaties bijdragen aan (overigens privaat tot stand te brengen) gefaseerde herontwikkeling.

Wilt u dit in de consultatieronde Omgevingswet inbrengen?

Hoogachtend,

J.H. Möller
wethouder



Nummer:

1201300583

Ontvangstdatum:

23 april 2013

Gemeentelijke Drukking | Gemeentegebouwen
Ondervindingen | Integrale dienstverlening | Vergunningen | Kernis

WETHOUDER