



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8604	uw kenmerk -	bijlage(n) 1
betreft Reactie VNG op de Omgevingswet	ons kenmerk ECFD/U201401827	datum 29 september 2014

Geachte leden van de vaste commissie Infrastructuur en Milieu,

Op 17 juni 2014 (33 962, nr. 1) heeft u het wetsvoorstel 'Omgevingswet' ontvangen van de minister van Infrastructuur en Milieu. In deze brief geven wij u de VNG-reactie op dit wetsvoorstel.

Noodzaak tot verbeteringen in het omgevingsrecht

Veel gemeenten, burgers en bedrijven ervaren het huidige omgevingsrecht als complex, verkokerd en onduidelijk. In hun dagelijkse praktijk ervaren zij knelpunten zoals tijdrovende procedures, lange doorlooptijden, hoge kosten en onvoorspelbaarheid van bestuurlijke en juridische procedures. Nieuwe opgaven in de fysieke leefomgeving (meer integrale afweging), een andere visie op de relatie tussen overheden (meer vertrouwen en samenwerking) en een andere verhouding tussen overheid en burger (minder regels) maken dat het huidige omgevingsrecht niet meer toekomstbestendig is.

Vanuit de VNG willen wij een aantal duidelijke randvoorwaarden meegeven voordat wij achter de Omgevingswet kunnen staan. Hierop gaan wij in deze brief nader in. Onze randvoorwaarden zijn:

1. Bezuinigingen door de wet kunnen niet eenzijdig bij gemeenten worden neergelegd,
2. Er is noodzaak tot de vergroting van de lokale bestuurlijke afwegingsruimte,
3. Er is noodzaak tot duidelijkheid in de rolverdeling tussen het bevoegd gezag,
4. Er is noodzaak tot bruikbaarheid van de nieuwe kerninstrumenten van de wet,
5. Er is noodzaak tot duidelijkheid over financierbaarheid van het fysieke domein,
6. Er is noodzaak tot een goede en tijdige implementatie van de wet.

Gemeentelijke knelpunten

In een eerdere fase van het wetsvoorstel Omgevingswet heeft de VNG door de TU Delft laten onderzoeken welke belangrijke knelpunten voor gemeenten moeten worden aangepakt om tot een verbeterd stelsel van omgevingsrecht te kunnen komen. Deze studie heeft negen knelpunten naar voren gebracht¹.

¹ De gemeentelijke knelpunten uit [het onderzoek](#) van prof. Mr. De Zeeuw zijn: Gebrek aan afwegingsruimte, gebrek aan flexibiliteit in plannen, problemen rond onderzoeksverplichtingen, (financiële) uitvoerbaarheidsverplichtingen, tien-jarentermijn bestemmingsplan, ontbreken regeling stedelijk beheer, groot aantal en lange doorlooptijd procedures, provinciale- en Rijksbemoeienis met gemeentelijk ruimtelijk beleid, Natura 2000-problematiek en nieuwe Natuurwet in relatie tot ruimtelijke projecten.

Het wetsvoorstel hebben wij telkens gespiegeld aan de in dit onderzoek geconstateerde knelpunten. De meeste van deze punten, waaronder de geringe lokale bestuurlijke afwegingsruimte en de hoge onderzoekslasten, worden met het wetsvoorstel en de in het vooruitzicht gestelde uitvoeringsregels opgepakt.

1. Bezuinigingen door de wet kunnen niet eenzijdig bij gemeenten worden neergelegd

Gemeenten hebben geen enkel belang om mee te werken aan een nieuwe wet, waarvan nog niet duidelijk is hoe die tot besparingen leidt en waar die zullen neerslaan. Het Rijk koppelt een forse bezuiniging² aan de Omgevingswet. Deze nieuwe wet zou dus geld kunnen besparen. Maar waar komt dat geld vandaan en wie gaat dat betalen? Een financiële onderbouwing van deze cijfers ontbreekt, evenals een beeld waar deze bezuiniging neer zal slaan.

Gemeenten laten opdraaien voor een forse bezuiniging is uitgesloten. Gemeenten staan al onder zware druk in het sociale domein en in het fysieke domein is iedere inkomstenbron opgedroogd. De VNG is erop beducht dat deze bezuiniging bepalend is voor het nieuwe stelsel, dat de kosten in hoge mate lokaal neerslaan en daardoor negatieve gevolgen zullen ontstaan voor de lokale economie en dienstverlening aan burgers. Het is niet acceptabel dat deze bezuiniging bij gemeenten wordt neergelegd zonder dat de kosten die gepaard gaan met wetgeving navenant worden vermindert. Ondanks inhoudelijke voordelen, is deze wet het ons niet waard ons hoofd in een financiële strop te steken. Wij gaan niet instemmen met een blanco cheque.

2. Er is noodzaak tot de vergroting van de lokale bestuurlijke afwegingsruimte

Het huidige gebrek aan bestuurlijke afwegingsruimte in de driehoek ruimtelijke ordening, milieu en natuur is een belangrijk knelpunt in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Lokaal knellende generieke normen worden nu landelijk en provinciaal vastgesteld. Het wetsvoorstel decentraliseert taken naar de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat: de gemeente. Het wetsvoorstel biedt dan ook een kader voor het vergroten van gedecentraliseerde bestuurlijke afwegingsruimte. En dit is belangrijk: bij decentralisatie van taken hoort ook een decentralisatie van afwegingsmogelijkheden, anders is er sprake van pseudodecentralisatie.

Waakzaamheid op het later dichtregelen van normen is dus geboden en voortdurend, sectoraal, belang moet wijken bij de uitvoeringsregelgeving. Doen we dat niet, dan zal de Omgevingswet niets wijzigen aan de huidige problemen. Rechtsbescherming voor burgers en ondernemers moet daarbij in het oog worden gehouden, maar staat soms op gespannen voet met de wens om sneller ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. We willen alles, maar soms zijn keuzes gewenst.

Sectoraal departementaal Rijksbelang moet vermeden worden. In het wetsvoorstel staat de bepaling dat de Omgevingswet terugtreedt als een specifieke wet voorziet in een uitputtende regeling, tenzij uit de Omgevingswet anders blijkt. Dit levert het risico op dat verschillende departementen eigen uitputtende wetten opstellen, waarna gemeenten dit dan lokaal moeten integreren. Eindbeeld; geen verbetering ten opzichte van de huidige, versnipperde wetgeving. U als Tweede Kamer kunt hier alert op zijn bij wetsbehandeling van onder andere de nieuwe Wet natuurbescherming. Wij betwijfelen of de nieuwe Wet natuurbescherming en de nieuwe Omgevingswet wel voldoende tegemoet komen aan een oplossing voor het huidige verkokerde beleid.

Regel dadelijk niet teveel dicht in de AMvB's. Integrale afwegingen voor complexe situaties lopen nu veelvuldig vast op de combinatie van harde sectorale, vaak objectgerichte, wettelijke normen. Meer bestuurlijke afwegingsruimte komt aan de orde bij de AMvB's onder de Omgevingswet en in provinciale verordeningen. Daarin worden concrete normen, waaraan de lokale besluitvorming over

²Kamerbrief 31 953, nr. 40: "Eén van de doelen van de vereenvoudiging van het omgevingsrecht is een reductie van plankosten met 10%. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om kosten van de inzet van eigen personeel, adviseurs, architecten, juridische kosten, onderzoekskosten en rentekosten. De eerste signalen vanuit de praktijk en vanuit lopende onderzoeken bevestigen dat een besparing van 10% op de plankosten mogelijk is. Afhankelijk van het investeringsvolume in de bouw kan dit oplopen tot een jaarlijkse besparing van ca. €600 mln.. Voor het aangekondigde wetsvoorstel ga ik de gebruikelijke onderzoeken naar administratieve lasten voor burgers en ondernemers en de bestuurlijke lasten van alle overheden uitvoeren. Op basis daarvan geef ik aan welke concrete vermindering van de plankosten met het wetsvoorstel wordt behaald".

het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving moet voldoen, beschreven. Wij wijzen op het risico dat deze normen zodanig worden ingevuld dat extra bestuurlijke afwegingsruimte niet wordt gerealiseerd.

Een bandbreedte in landelijke en provinciale normen voor lokale afwegingsruimte in de AMvB's is gewenst, volledige decentralisatie wat ons betreft niet. We moeten de achtergrond van milieu en gezondheidsnormen en normen voor een goede en veilige leefomgeving niet uit het oog verliezen. Wij realiseren ons dat meer lokale bestuurlijke afwegingsruimte leidt tot hogere onderzoekslasten en zwaardere motiveringen; er ontstaat immers een grotere lokale bestuursverantwoordelijkheid door de ruimer gestelde Rijksnormen. De verwachting is echter dat meer lokale afwegingsruimte zal leiden tot efficiënter en effectiever onderzoek gericht op maatwerk ten behoeve van de lokale situatie. Hiermee wordt voor een belangrijk deel tegemoet gekomen aan het terugdringen van onderzoekslasten die slechts in geringe mate daadwerkelijk bijdragen aan de verbetering van de lokale besluitvorming ten behoeve van het beheer en de ontwikkeling van het fysieke leefmilieu.

Wij onderschrijven in dit verband de ambitie van de regering om de onderzoeksverplichtingen te faseren naar de momenten van besluitvorming waarop daar daadwerkelijk behoefte aan is. Nu wordt vaak in een vroegtijdig stadium gedetailleerd onderzoek geëist om aan te tonen dat volledig concreet en gedetailleerd aan de normen kan worden voldaan. In de uitvoeringsregelgeving zal in samenhang met de wijze waarop de normen worden geformuleerd moeten blijken in hoeverre deze ambitie kan worden waargemaakt.

3. Er is noodzaak tot duidelijkheid in de rolverdeling tussen het bevoegd gezag

In het huidige omgevingsrecht is vaak onduidelijk welke overheidslaag waarvoor verantwoordelijk is en wij moeten constateren dat hier niets aan verandert door de Omgevingswet. Wij zijn ons ervan bewust dat in de fysieke leefomgeving een begrenzing van taken moeilijk te geven is. Het afgelopen jaar hebben de VNG, de brandweer, het IPO, de UvW en de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over deze begrenzing meerdere malen gesproken, met bij de Omgevingswet het uitgangspunt *vertrouwen* in het achterhoofd. Het kabinet heeft gemeend het aantal verplichte adviestaken in de Omgevingswet zoveel mogelijk te beperken om een einde te maken aan de eerder genoemde sectorale denkwijze. Ook zijn er uiteindelijk afspraken gemaakt over terughoudendheid in provinciaal gebruik van instrumenten en over het duidelijk en tijdig aangeven van (beleids)intenties in bijvoorbeeld de omgevingsvisie. De geest van deze afspraken is nog niet volledig terug te vinden in het wetsvoorstel maar deze is wel een voorwaarde van onderling vertrouwen en duidelijkheid.

Wij zijn verheugd dat in het wetsvoorstel de gemeente wordt aangeduid als eerste bevoegd gezag voor de uitoefening van taken en bevoegdheden in de fysieke leefomgeving (art. 2.3). Dit geeft gemeenten de gewenste ruimte bij lokale ruimtelijke ontwikkelingen. Evenzeer zijn wij verheugd dat er een wettelijke bepaling (art. 2.2) is gewijd aan afstemming en samenwerking tussen overheidsorganen. Dit artikel benadrukt dat Rijk, provincies en gemeenten complementair zijn aan elkaar bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden.

Wij missen in het wetsvoorstel de toevoeging van het woord 'substantieel' voor nationaal of provinciaal belang. Het wetsvoorstel gebruikt de begrippen 'nationaal belang' en 'provinciaal belang' om toekomstige onduidelijkheid over verantwoordelijkheden te voorkomen. Dit is een positieve ontwikkeling, al vinden wij het jammer dat Rijk en provincies niet hoeven te onderbouwen waaróm iets een nationaal of provinciaal belang is. Door toevoeging van het woord 'substantieel' voor nationaal of provinciaal belang kan dit ondervangen worden. Motiveren waarom iets bovenregionaal geregeld moet worden geeft lokaal begrip en stelt gemeenten beter in staat dit uit te leggen aan burgers. Dit laat onverlet dat de provincies en Rijk zaken kunnen regelen die bovenregionaal zijn.

Het wetsvoorstel maakt het voor Rijk en provincie verder mogelijk het bovengenoemde nationaal of provinciaal belang links te laten liggen wanneer zij dat nodig vinden voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van hun (omgevings-)wettelijke taken en bevoegdheden. Wij vinden dat er in die gevallen eveneens sprake moet zijn van een (substantieel) nationaal of (substantieel) provinciaal belang om te vergaande rolverving te voorkomen.

In het wetsvoorstel komt nu ook onduidelijk naar voren wie de (plan)kosten draagt voor beleid van een andere overheid. Beleid van de Rijksoverheid of provincie kan planschadeclaims met zich meebrengen. De overheidsinstantie die het bindende ruimtelijk besluit neemt is aanspreekbaar op planschade; in de regel is dat de gemeente. Als de provincie de 'veroorzaker' is van de gemeentelijke planologische maatregel, kan (op grond van art. 6.8 Wro) de gemeente een verzoek tot kostenvergoeding doen. Deze regeling schiet echter tekort; meer duidelijkheid is gewenst met de komst van de Omgevingswet.

Wat betreft de projectbesluitbevoegdheid van het waterschap is het de VNG niet duidelijk waarom het waterschap de beschikking zou moeten krijgen over een dergelijk zwaar in de gemeentelijke autonomie ingrijpend instrument. De borging van de bijzondere positie van de gemeente achten wij met name van belang bij bovengemeentelijke instrumenten die de gemeentelijke bevoegdheid volledig opzij zetten. In het bijzonder betreft dit de projectbesluitbevoegdheid van het Rijk, de provincie en het waterschap. In de vrij recent geïntroduceerde Waterwet is aan het projectbesluit van het waterschap een dergelijk zwaar rechtsgevolg niet toegekend. Ons is geen evaluatie bekend waaruit blijkt dat waarom de Waterwet op dit punt tekort zou schieten.

Principieel onzuiver is de introductie van een derde orgaan in de vorm van regionale uitvoeringsdiensten/ omgevingsdiensten. Dit zijn uitvoeringsorganisaties van het lokaal/ provinciaal gezag en geen nieuw bevoegd gezag. De adviezen van prof. Elzinga en de heer Wolfsen zijn op dit punt glashelder. Bij de behandeling van het Wetsvoorstel vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt op dit moment nog over de rol en positie van omgevingsdiensten gesproken, ook nog met uw Kamer. Los van het al dan niet wettelijk verplichte karakter van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid als bevoegd gezag bij de afzonderlijke gemeenten of provincie. De Memorie van Toelichting doet vermoeden dat een samenwerkingsverband leidend is, maar dit is zeker niet het geval.

In het wetsvoorstel zit nu geen verplichte adviestaak voor de Veiligheidsregio's (en daarmee indirect ook niet voor de brandweer). De keuze om dit niet verplicht te stellen is een veel bediscussieerde, maar juiste beslissing: de veiligheidsregio's kunnen dit op basis van andere wetgeving (Wet op de veiligheidsregio's) immers al. Het is aan gemeenten om te beoordelen van welke instanties, zoals veiligheidsregio's en GGD's, zij advies nodig hebben voor een goede onderbouwing van hun besluiten. Uiteraard zal veiligheid daarbij een belangrijke rol spelen. Een nadere aanscherping leidt alleen tot juridificering, een vertraging van procedures en het prevaleren van sectorale belangen.

4. Er is noodzaak tot bruikbaarheid van de nieuwe kerninstrumenten van de wet

De VNG spreekt graag haar complimenten uit voor het terugbrengen van het aantal wettelijke instrumenten in het omgevingsrecht. Door het aantal kerninstrumenten te beperken tot 6 is een belangrijke stap naar vereenvoudiging gezet. Niettemin zijn er nog diverse ondersteunende instrumenten nodig, zoals de Mer, maar dit neemt niet weg dat de hoofdstructuur helder is. Wij hebben er begrip voor dat de kern- en ondersteunende instrumenten nog niet volledig zijn uitgedacht en uitgewerkt. Veel zal duidelijk moeten worden in de uitvoeringsregeling. Het is dan ook lastig om ons een goed oordeel te vormen over de bruikbaarheid van de instrumenten voor de uitvoeringspraktijk. Niettemin achten wij het raadzaam onze vragen en zorgen die wij bij de onderscheiden instrumenten hebben aan uw commissie kenbaar te maken zodat de parlementaire discussie hierover wellicht een duidelijker beeld kan geven en een leidraad kan vormen bij de nadere vormgeving in AMvB's. Vanzelfsprekend hebben wij veelvuldig en goed overleg met het ministerie en zal het voortschrijdend inzicht gedurende de parlementaire behandeling beide partijen behulpzaam zijn. In de bijlage hebben we diverse vragen opgenomen over onder andere het omgevingsplan, de vergunning, procedures, rechtsbescherming en de rol van de gemeenteraad

Naast complimenten zijn er ook zorgen. Wij vragen ons zeer af of het einde niet in zicht is gekomen van het aantal algemene regels dat gesteld kan worden. Door de verschuiving van vergunningverlening naar algemene regel neemt het belang van toezicht en handhaving toe. De kosten voor handhaving worden nu niet meer vergoed door de veroorzakers, maar door het collectief. Gebouwen die gebouwd zijn zonder dat voldaan is aan de regels worden bovendien zelden afgebroken met alle maatschappelijke (veiligheids)risico's van dien.

We vragen ook specifiek aandacht voor de autonomie en werkbaarheid van gemeenten bij de programmatische aanpak, mede gelet op de regierol van de andere overheden. In geval van een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde, zoals bijvoorbeeld luchtkwaliteit, zijn daar verschillende overheidslagen voor verantwoordelijk en ligt het derhalve voor de hand dat deze overheidsorganen gezamenlijk een programma opstellen (zoals bijv. bij huidige NSL is gebeurd). In de concept wetstekst is de plicht tot het opstellen van een programma in beginsel bij de gemeente neergelegd. De kans bestaat hierdoor dat het Rijk zich terugtrekt op dit punt ("het is een lokaal probleem, dus de gemeente moet het oplossen") en niet haar rol oppakt. Ook kan het Rijk eenzijdig beslissen om vrijgekomen gebruiksruimte te gebruiken, bijvoorbeeld door 130 km/ uur te introduceren, waarmee investering van gemeenten teniet worden gedaan.

Verder merken wij op dat de totstandkoming PAS de nodige problemen kent bij het toedelen van ontwikkelruimte aan projecten. Hoewel wij ons een voorstander betonen van de programmatische aanpak vinden wij het wenselijk de kinderziektes van de programmatische aanpak nog eens goed in beeld te brengen alvorens dit kerninstrument over de volle breedte bij alle overheidslagen in te zetten. Verder zijn wij bezorgd over de intensieve tijdrovende rapportage- en monitoringsverplichtingen die in een programmatische aanpak bij gemeentes worden gelegd.

5. Er is noodzaak tot duidelijkheid over financierbaarheid van het fysieke domein

Wij missen in het wetsvoorstel een nieuwe visie op de betaalbaarheid voor de ruimtelijke ordening. Deze visie is nodig omdat de financiering van plannen voor de inrichting en verbetering van de leefomgeving niet langer gedekt kunnen worden uit de teruglopende algemene middelen van gemeenten, middelen uit grondexploitatie en verminderde doeluitkeringen en subsidies. Wij constateren nu dat het wetsvoorstel in grote lijnen de bestaande regels van de Wro volgt als het gaat om grondexploitatie. Enkele noodzakelijke verbeteringen zijn daaraan toegevoegd, zoals het flexibiliseren van het exploitatieplan. Het voorstel leidt echter tot nieuwe knelpunten voor gemeenten. Gemeenten kunnen straks de kosten nauwelijks nog in rekening brengen door de afschaffing van bovenplanse verevening en de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. Het wetsvoorstel biedt gemeenten geen alternatieven voor financiering; dit vinden wij onwenselijk.

Daarnaast is het de vraag in hoeverre het huidige legesstelsel nog voldoet. Bij leges zijn twee nieuwe ontwikkelingen te zien: de Omgevingswet stelt dat de milieuleges moeten worden geïntroduceerd en bij de uitwerking van het 'Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen' wordt onderzocht of het systeem van bouwleges nog toekomst heeft. De tendens van meer algemene regels in plaats van vergunningen heeft de leges inkomsten de afgelopen jaar al sterk doen dalen, terwijl de kosten van toezicht en handhaving zijn gestegen. Al deze zaken zijn onderbelicht in het nu voorliggende wetsvoorstel terwijl deze wet (met in het achterhoofd de bezuinigingsdoelstelling) wel financieel uitvoerbaar moet zijn.

6. Er is noodzaak tot een goede en tijdige implementatie van de wet

Het is onduidelijk hoe de implementatie van de wet vorm gaat krijgen en hoe dit bekostigd gaat worden. Met het aannemen van het wetsvoorstel alleen zijn we er nog niet. Een succesvolle implementatie bepaalt een succesvol wetsvoorstel. Inmiddels is al gestart met de voorbereiding voor de implementatie van de wet. De eenmalige kosten die gemaakt moeten worden voor de implementatie (kennis, kunde, systemen) moeten vergoed worden. Het is nog onduidelijk wie deze kosten draagt. Het eenzijdig afwentelen op gemeenten is onacceptabel.

Tot slot

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen stelt dat voor nieuwe wetgeving die relevant is voor gemeenten, om een bestuurlijke en informatiekundige uitvoeringstoets kan worden gevraagd. Wij vinden het essentieel dat deze toetsen voor de Omgevingswet worden uitgevoerd als de inhoud van de AMvB's bekend is. De informatiekundige uitvoeringstoets kan pas worden uitgevoerd op het moment dat er een voorstel ligt voor de inrichting van een informatiesysteem. Zoals al eerder gemeld is ligt er nu nog geen financieel plaatje onder de Omgevingswet, dit is nog niet te maken zonder de AMvB's. Ook wijzen wij erop dat er nog niet voorzien is van een evaluatiemoment van de Omgevingswet, waardoor ook u als Kamer inzicht heeft in de effectiviteit van de wetgeving.

Tot slot geven wij een pleidooi voor beleidsrust met geclausuleerde ruimte voor wetsinnovatie. Dat het omgevingsrecht toe is aan een integrale herziening, blijkt wel uit de diverse grote wetswijzigingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden op deelgebieden van het omgevingsrecht (Wro³, Wabo, Waterwet, Chw). In dat kader hechten wij er nadrukkelijk aan dat er na de introductie van het nieuwe stelsel binnen afzienbare tijd geen fundamentele veranderingen meer zullen plaatsvinden. Hierbij moet wel ruimte blijven voor geclausuleerde voor experimenten en wetsinnovatie zoals met de huidige Chw, zoals nu in het wetsontwerp is opgenomen.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over het gemeentelijke standpunt over de Omgevingswet.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



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

³ Respectievelijk de Wet ruimtelijke ordening, Crisis- en herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.