

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

doorkiesnummer (070) 373 8641	uw kenmerk	bijlage(n) 2
betreft Preconsultatie AMvB's Omgevingswet	ons kenmerk ECFD/U201502104	datum 17 december 2015

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

De Omgevingswet biedt voor gemeenten kansen om knelpunten uit de uitvoeringspraktijk op te lossen. Deze kansen komen naar voren in de AMvB's onder de wet want hierin worden belangrijke nadere keuzes gemaakt. Allereerst benadrukken wij graag dat we nog steeds een positieve grondhouding hebben ten opzichte van de gehele stelselwijziging en vragen u onze reactie op te vatten als een constructieve bijdrage in het totstandkomingsproces van de AMvB's.

Het is ons echter nog niet geheel duidelijk of de kansen van de wet voor gemeenten voldoende gerealiseerd worden met de AMvB's. Dit komt grotendeels door de dynamiek van het proces waarin we ons begeven: door te werken met een informele pre-consultatie voorafgaand aan de formele consultatie zijn er nu nog veel witte 'vlekken' waarop uw ministerie nadrukkelijk breed inbreng van het werkveld vraagt. Deze open houding van uw ministerie waarderen wij.

Voor onze leden betekent dit echter dat een puzzel moet worden gemaakt waarvan sommige stukjes nog ontbreken. Zolang het totale plaatje van de puzzel nog niet duidelijk is door de ontbrekende wetgeving, kunnen wij nog geen volledig en integraal oordeel geven over de impact van de wet voor gemeenten. Daarbij noemen wij in het bijzonder ook de kosten van de wetgeving: het in kaart brengen van de uitvoeringslasten is nu nog onmogelijk. In onze reactie willen wij hiervoor dan ook uitdrukkelijk een voorbehoud maken, omdat wij niet in kunnen schatten voor wat dit betekent voor de gemeentelijke praktijk.

Deze brief bevat onze reactie op hoofdlijnen over de preconsultatieversie van de vier concept AMvB's. Over de preconsultatieteksten die ons ter beschikking zijn gesteld trekken wij de volgende conclusies:

1. Wij zijn nog steeds positief over de nieuwe mogelijkheden voor het gemeentelijke omgevingsplan boven het huidige bestemmingsplan. Er zijn echter wel belangrijke zorgpunten over de werkbaarheid van dit instrument in de praktijk;

2. Wij hechten evenals uw ministerie aan een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte op gemeentelijk niveau. Wij zijn dan ook benieuwd naar de uitwerking van de beloofde bandbreedtes voor onderwerpen zoals geluid en geur. Deze afwegingsruimte zien wij nu onvoldoende terug in deze AMvB's;
3. De bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursorganen is ons niet altijd helder: Een nadere uitwerking is gewenst voor de onderlinge samenwerking tussen bestuursorganen, in het bijzonder voor de bevoegdheidsverdeling bij besluitvorming over complexe bedrijven;
4. Wij hebben zorgen over de mogelijkheden van het publiekrechtelijk kostenverhaal en de onderzoekslasten: Bij de regeling voor het kostenverhaal ontbreekt een uitwerking voor organische gebiedsontwikkeling en bestaat onzekerheid over de mogelijkheden voor gebiedsoverstijgend kostenverhaal. De regelingen voor de MER en de ladder duurzame verstedelijking leiden niet tot een daadwerkelijke verlichting van de onderzoekslasten;
5. Gemeenten moeten kunnen kiezen voor de meest geschikte vergunningprocedure. Bij grote en complexe projecten zouden gemeenten moeten kunnen kiezen voor een uitgebreide voorbereidingsprocedure. Het is onwenselijk om uitsluitend de aanvrager te laten bepalen welke procedure hij wil volgen;
6. De inzichtelijkheid en de toepasbaarheid van de AMvB's verdienen extra aandacht: De bedoeling en structuur van de AMvB's zijn weliswaar in algemene zin duidelijk, maar de aansturing vanuit het omgevingsbesluit ontbreekt. De inzichtelijkheid en de toepasbaarheid moeten worden verbeterd en voor diverse onderwerpen is meer duidelijkheid in de toelichting nodig.

In de volgende paragrafen geven wij onze reactie op hoofdlijnen. In bijlage 1 worden een aantal aspecten thematisch nader toegelicht. In bijlage 2 vindt u onze artikelsgewijze opmerkingen. Bij het opstellen van deze brief en de bijlagen hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de vele binnengekomen waardevolle reacties van gemeenten en omgevingsdiensten.

0. Volledig en integraal oordeel over de AMvB's nog niet mogelijk

Onze belangrijkste conclusie is dat door het ontbreken van essentiële onderdelen van het stelsel het voor ons in dit stadium niet mogelijk is een volledig en integraal oordeel over de systematiek en de impact van de vier AMvB's voor gemeenten te geven.

Op dit moment zijn er nog veel inhoudelijke PM-posten in de AMvB's en bijbehorende Nota's van toelichting en lopen er separate wetgevingssporen voor bepaalde milieuhygiënische normstellingen, nadeelcompensatie en grondeigendom. Ook is de samenhang met de beoogde inhoudelijke wijzigingen van de Omgevingswet via Invoeringswet nog niet duidelijk. Wij hebben daarom nog geen goed overzicht over de (on)mogelijkheden van het nieuwe stelsel en zijn daardoor onvoldoende in staat om te beoordelen of deze AMvB's een meerwaarde bieden voor gemeenten ten opzichte van het huidige stelsel.

Veel regels over geluid, bouwregelgeving, geur veehouderij, bodem, natuur en grond/eigendom ontbreken en wij weten niet in hoeverre de AMvB teksten nog wijzigen op het moment dat de Aanvullingswetten en -besluiten gereed zijn. Daarom is het naar onze mening niet zinvol in te gaan op artikelen die in de preconsultatieversies over deze onderwerpen zijn opgenomen. Indien het behulpzaam is hier ambtelijk over te overleggen zijn we hier natuurlijk toe bereid.

Een aantal afspraken die wij met uw ministerie hebben gemaakt zijn nog niet in de AMvB's verwerkt.

De basis voor die afspraken moet in de Invoeringswet worden opgenomen, aangezien dit nog niet in het wetsvoorstel van de Omgevingswet zelf staat. De uitwerking van deze afspraken in de betreffende AMvB's loopt daarmee via het Invoeringsbesluit. Vooruitlopend daarop zouden wij graag een eerste uitwerking zien van deze afspraken, evenals nu in de consultatieversie is gebeurd met de regels van het publiekrechtelijk kostenverhaal.

1. Omgevingsplan

Wij zijn nog steeds positief over de nieuwe mogelijkheden voor het gemeentelijke omgevingsplan boven het huidige bestemmingsplan. Er zijn echter wel belangrijke zorgpunten over de werkbaarheid van dit instrument in de praktijk.

Vooraf: op 15 februari 2013 heeft de VNG met uw ministerie een aantal afspraken gemaakt over de Omgevingswet in zijn algemeenheid en het omgevingsplan in het bijzonder. Wij gaan er vanuit dat de gelijkstelling aan een 'gewone verordening' in de Nota van Toelichting op een vergissing berust, aangezien afgesproken is dat de functionaliteiten van het bestemmingsplan zouden worden verruimd en dat om die reden naamstelling zou worden gewijzigd in omgevingsplan.

Deze afspraken van 15 februari 2013 zijn gemaakt naar aanleiding van een onderzoek van de VNG over problemen in het huidige omgevingsrecht. De kansen van het nieuwe omgevingsplan speelden bij die afspraken nadrukkelijk een rol. In de Nota's van toelichting bij de AMvB's wordt op meerdere plaatsen het omgevingsplan gelijk gesteld met een verordening. Daarmee wordt onvoldoende recht gedaan aan het programmatische karakter van een plan. Wij gaan er dan ook vanuit dat dit op een vergissing berust. Samen hebben we immers afgesproken dat het omgevingsplan hét gemeentelijke instrument is om zowel van uit ontwikkeling als beheer zaken over de fysieke leefomgeving te regelen. Hierbij is er bewust niet gekozen voor een omgevingsverordening, zoals wel het geval is bij de provincies. Deze bewuste keuze komt voor uit de verschillende karakters van beide instrumenten: een verordening impliceert een meer statisch karakter, terwijl een plan meer uit gaat van dynamiek, ontwikkeling en mogelijkheden.

Graag denken wij met u mee over het omgevingsplan. Het is wenselijk dat er een 'werkend' omgevingsplan wordt opgesteld op basis van de complete Omgevingswet (inclusief de wijzigingen in de Invoeringswet en de aanvullingswetten) en AMvB's (inclusief de aanvulling AMvB's). Pas dan kunnen we, samen met uw ministerie, beoordelen of de verbeterdoelstellingen van de Omgevingswet, op dit gebied, behaald worden en of op welke zaken nog extra moet worden ingezet. Dit is nu nog lastig voor ons te beoordelen.

Het instrument van een omgevingsplan wordt gezien als een belangrijk instrument op gemeentelijk niveau. Daarbij is het lastig te bepalen hoe vormvrij een dergelijk instrument moet zijn. Te vormvrij geeft te veel onzekerheid over de invloed van de rechtsbescherming met de daaruit voortvloeiende procedures en vertraging. Te veel zekerheid lost de huidige knelpunten in het bestemmingsplan niet op. In diverse ambtelijke werkgroepen zoeken we nu al met elkaar, (met behulp van gemeentelijke meedenkers) naar oplossingen hiervoor. In deze brief willen wij u echter al wel diverse van onze vragen op dit vlak meegeven.

Ten eerste zijn wij voorstander van organisch ontwikkelen, maar constateren wij tegelijkertijd een aantal lastige punten: De uitdaging is: hoe geven we ruimte aan ontwikkelingen en transformaties, maar borgen we tegelijkertijd ook de rechtszekerheid, milieuruimte en woonkwaliteit. Laatstgenoemde aspecten zijn zowel belangrijk voor initiatiefnemers (burgers en bedrijven) als voor

omwonenden en andere belanghebbenden. Niet in de laatste plaats vanwege de bereidheid van private partijen om te investeren in de fysieke leefomgeving.

Verder vraagt nieuwe wetgeving om nieuwe jurisprudentie. Die zal er zeker komen over het begrip 'fysieke leefomgeving', dat bewust nu nog vaag is ingevuld. Echter, met name op het gebied van gezondheid, integrale benadering en duurzaamheid willen wij graag samen met u verkennen of we daarbij gemeenten niet meer handvatten moeten geven.

Ten derde constateren wij dat er is gekozen voor een verschillend detailniveau van instructieregels. De instructieregels variëren van globaal naar zeer gedetailleerd, van specifiek maatwerk tot globaal. Het is niet duidelijk hoe alles met het oog op het mogelijk maken van organische groei in een samenhangend omgevingsplan moet worden geregeld. Daarbij is het onduidelijk in hoeverre provinciale omgevingsverordeningen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte in de AMvB's weer nader in zullen inperken. Met name bestaan zorgen over de huidige gedetailleerde motiveringsverplichtingen in provinciale verordeningen in verhouding tot de gewenste open normen in het omgevingsplan.

Ook is het voor ons nog onduidelijk hoe de sturende rol van de gemeenteraad geborgd wordt. Het veelvuldig verschuiven van normen naar beleidsregels, die later per aspect afzonderlijk kunnen worden vastgesteld en weer gewijzigd door het college, kan afbreuk doen aan rechtszekerheid van burgers, de integraliteit van het omgevingsplan en zorgen voor uitholling van de rol van de gemeenteraad.

Daarnaast constateren wij, evenals als uw ministerie, dat het in het huidige recht vaak wringt wanneer een project concreet moet worden beoordeeld. Dit moet niet te vroeg gebeuren omdat plannen dan nog onvoldoende concreet zijn, maar ook niet te laat vanwege problemen met rechtszekerheid en integraliteit. Hier zit spanning op, die nog onvoldoende in beeld is gebracht in de Nota van Toelichting bij de AMvB's. Concreet twijfelen wij daarbij of de verlichte uitvoerbaarheidstoets in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) niet voor nieuwe problemen zal zorgen. Het doorschuiven van een gedeelte van de uitvoerbaarheidstoets naar concrete initiatieven zien wij als iets positiefs. Maar, er zijn nog diverse belemmeringen die een goede werkwijze op basis van de huidige AMvB tekst in de weg staan:

- Dit komt deels omdat het ministerie in de Nota van Toelichting het karakter van het omgevingsplan ten principale gelijkstelt met een gewone verordening. Het vergt minder onderzoek om de uitvoerbaarheid van beheersmatige regels bij een gewone verordening aan te tonen dan bij ontwikkelingsgerichte regels. In een omgevingsplan komen naast beheersmatige regels ook ontwikkelingsgerichte regels voor. Het opnemen van onuitvoerbare regels is in strijd met de Algemene wet bestuursrecht.
- Bovendien moet voorkomen worden dat vanwege planningsfouten bij de vaststelling van het omgevingsplan pas in de vergunningsfase duidelijk wordt dat het project niet kan worden gerealiseerd. Een dergelijk plan zou onrechtmatig zijn op grond van de Omgevingswet, omdat er geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het is immers nog niet duidelijk wat de scope van de onderzoeksverplichtingen zal worden en in hoeverre bij de vaststelling van het omgevingsplan de financieel/economische haalbaarheid dient te worden onderzocht.

2. Bestuurlijke afwegingsruimte

Wij hechten evenals uw ministerie aan een vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte op gemeentelijk niveau. Wij zijn dan ook benieuwd naar de uitwerking van de beloofde bandbreedtes voor onderwerpen zoals geluid en geur, waarmee die ruimte nog verder vergroot kan worden. Deze afwegingsruimte zien wij nu onvoldoende terug in deze AMvB's.

De bestuurlijke afwegingsruimte wordt volgens drie lijnen uitgewerkt in de AMvB's: meer ruimte in instructieregels en mogelijkheden voor gebiedsgericht- en specifiek maatwerk. Volgens de verbeterdoelen van de wetgever dient bestuurlijke afwegingsruimte te worden geboden voor lucht, geluid, bodem, waterveiligheid en natuur.

Meer ruimte in instructieregels

Het aantal aspecten waarop in de AMvB's verruiming in de instructieregels wordt geboden kan verder worden uitgebreid, bijvoorbeeld voor verstedelijking, milieu, buisleidingen en defensie. De verruiming van de bandbreedte in de normstelling ontbreekt voor geur, geluid, bodem en trillingen.

Voor een aantal aspecten wordt daadwerkelijk meer ruimte geboden in de rijksinstructieregels door: een betere ontsluiting, lichtere doorwerkingsconstructies, verruiming van uitzonderingen, toestaan tijdelijk gebruik en aanpassing van het toepassingsbereik. Deze verruimingen vinden hoofdzakelijk plaats bij kustgebieden, grote rivieren en externe veiligheid en de ladder voor duurzame verstedelijking. Het aantal aspecten waarop de verruimingen te zien zijn kan volgens ons vergroot worden. Ook voor de andere onderwerpen in hoofdstuk 5 van het Bkl zoals buisleidingen, defensie, verstedelijking en milieu dient ruimte in de instructieregels te worden gevonden. De ladder duurzame verstedelijking is als instrument voor een integrale afweging verbeterd, maar het toepassingsbereik van en de uitzonderingen op de ladder voor de duurzame verstedelijking geven nog onvoldoende ruimte. Ook missen wij een verruiming van mogelijke uitzonderingen conform de systematiek van de Regeling van de Plattelandswoningen.

Een andere belangrijke manier om meer ruimte in instructieregels te creëren is het verruimen van de bandbreedte in de normstelling. Volgens de verbeterdoelen wordt deze bandbreedte geschapen voor geur, geluid, natuur, bodem en trilling. In de AMvB's vinden we deze aangekondigde verruiming nog niet terug. Wij wijzen erop dat deze wijze van vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte hoog bij ons op de agenda staat en wij denken hierover graag met u mee.

Een aparte buitencategorie betreft het los- en overlaten van belangrijke delen van het huidige Bouwbesluit. Hier zien wij een verruiming van de afwegingsruimte, maar de ambitie om voor dit aspect de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten schiet op enkele onderdelen te ver door. Onvoldoende duidelijk is wanneer gemeenten zaken in aanvulling op het Bbl mogen regelen en wanneer niet. Voorts vragen wij u om nogmaals goed te kijken naar nut en noodzaak om enkele onderwerpen niet meer te regelen, terwijl het vanuit oogpunt van uniformiteit beter is die centraal te regelen. Het is niet doelmatig en efficiënt wanneer de geboden ruimte in instructieregels slecht leidt tot standaard overschrijfwerk in 393 omgevingsplannen. Wij willen hier graag samen met het Rijk naar kijken om tot een optimale verdeling voor de uitvoeringspraktijk te komen. Tot slot vragen wij ons af of teveel zaken worden overgelaten aan 'de markt'. Bij het loslaten van de bruikbaarheidseisen aan gebouwen is de vraag of dit de Omgevingswet dit toelaat. Daarbij vinden we het vanuit duurzaamheid wenselijk om bij bouwwerken in sommige gevallen aanvullende eisen te kunnen stellen, bijvoorbeeld het vaststellen van een bouwpeil om instroming van hemelwater in

panden te voorkomen en beperking van uitlogende bouwmaterialen om gevolgen voor (grond-) waterkwaliteit te voorkomen.

Gebiedsgericht maatwerk

Bij het gebiedsgericht maatwerk hebben wij veel vragen bij de doorwerking van de centraal geformuleerde omgevingswaarden. Ook is meer duidelijkheid nodig welke aspecten bepalend zijn om zaken centraal of decentraal te regelen. Aspecten van bovengemeentelijk belang zouden slechts op één niveau inhoudelijk geregeld moeten worden met instructieregels.

Gebiedsgericht maatwerk wordt in het Bal mogelijk gemaakt door het toestaan van decentrale aanvullingen op geformuleerde rijksomgevingswaarden (lucht, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit), de beperking van algemene regels zonder vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels en -voorschriften bij de algemene regels zonder vergunningplicht. Wij hebben nog veel juridische vragen bij de doorwerking van decentraal geformuleerde omgevingswaarden. Dit betreft zowel de rijks- en provinciale omgevingswaarden die door gemeenten kunnen worden aangevuld als de omgevingswaarden die gemeenten zelf worden gekozen. Bij de rijksomgevingswaarde voor lucht de mogelijkheid moeten worden toegevoegd om in bepaalde gebieden tijdelijk soepeler om te gaan met de luchtkwaliteitsnormen, met hierbij uiteraard de garantie dat binnen een vooraf gestelde periode alsnog aan de normen wordt voldaan. Bij de beperking van algemene regels zonder vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten adviseren wij om te verduidelijken welke aspecten een doorslaggevende rol spelen bij de keuze om zaken centraal of decentraal te regelen, bijvoorbeeld waarom de milieubelasting van veel horeca-activiteiten niet meer door het Rijk gereguleerd wordt en een zwembad van twee vierkante meter wel. Voor gevallen waar gemeenten in de praktijk vrijwel overal gelijke voorschriften stellen, zouden vanuit efficiëntie en gelijkwaardigheid beter centrale regels op Rijksniveau gesteld kunnen worden met de mogelijkheid hiervan af te wijken in het omgevingsplan.

Wij bepleiten eenzelfde systematiek voor de regeling van bouwvergunningsvrije bouwwerken. Maak de algemene regeling voor bouwwerken zonder vergunningsplicht eenvoudiger en biedt daarbij de mogelijkheid om er van af te wijken in het omgevingsplan. We zien verder in het Omgevingsbesluit een weeffout in de relatie tussen het omgevingsplan en de regels over vergunningvrij bouwen bij gemeentelijke monumenten. Het is volgens de Nota van toelichting niet de bedoeling, maar de AMvB maakt het mogelijk om zonder vergunning af te wijken van het omgevingsplan, ook als het om gemeentelijke monumenten gaat. Voor rijksmonumenten lijkt voor lokale bestuurlijke afwegingsruimte weinig te veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Het is echter onduidelijk hoe de regels in het Bal, die 'erfgoedmaatwerk' in het omgevingsplan mogelijk maken, zich verhouden tot de andere regels over de bescherming van Rijksmonumenten in het Omgevingsbesluit en het Bkl. Dit geldt ook voor de archeologische monumenten. Voor beschermde stads- en dorpsgezichten moet de instructieregel nog verder worden uitgewerkt. Een andere door u voorgestane wijze van gebiedsgericht maatwerk is de mogelijkheid van getrapte instructieregels. In dit verband vinden wij het belangrijk op te merken dat een aspect van bovengemeentelijk belang of alleen of op het rijksniveau of alleen op provinciaal inhoudelijk via instructieregels dient te worden geregeld.

Specifiek maatwerk

Als specifiek maatwerkmogelijkheid voor gebieden worden ontheffingsmogelijkheden in instructieregels genoemd. Uit oogpunt van duidelijkheid aan de voorkant en ter voorkoming van verkapte goedkeuringen in concrete gevallen zijn wij geen voorstander van een frequent gebruik van dit de ontheffing in rijks- en provinciale instructieregels. Wel dienen zeer gedetailleerde motiveringsplichten voor omgevingsplannen in rijks – en provinciale instructieregels te worden vermeden.

3. Bevoegdheidsverdeling

De bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursorganen is ons niet helder: Een nadere uitwerking gewenst voor de onderlinge samenwerking tussen bestuursorganen, in het bijzonder voor de bevoegdheidsverdeling bij besluitvorming over complexe bedrijven.

Wij vinden het positief dat in de AMvB's en nota's van toelichting veel aandacht is besteed aan de bevoegdheidsverdeling. Ook zien wij in alle vier de AMvB's het uitgangspunt 'decentraal tenzij' terug. Wel hebben wij twee punten die meer aandacht behoeven.

Ten eerste is de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursorganen nog onvoldoende duidelijk. Dit geldt voor de samenwerking tussen alle partijen in de keten (gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's) en voor complexe bedrijven. In de keten is meer duidelijkheid nodig over de onderlinge samenwerking en de verschillende taak en rol opvattingen. Voor complexe bedrijven is meer uitwerking in de AMvB's nodig voor de relatie tussen 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag', magneetactiviteit, vergunningplichtige en meldingsplichtige activiteiten. Dit geldt voor zowel vergunningverlening als voor toezicht en handhaving.

Ten tweede moet de vormgeving van het adviesrecht van de gemeenteraad aan het college van B&W voor de omgevingsvergunning bij afwijking van het omgevingsplan nog verder worden uitgewerkt. Deze uitwerking in de AMvB's is nodig om de uitvoeringspraktijk het vertrouwen te geven dat deze wijziging in de praktijk niet zal leiden tot standaard verlenging van de beslistermijn. Het grote verschil met de huidige regeling in de Wabo is dat nu een verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig is. In het Omgevingsbesluit krijgt de raad een adviesrol en wordt B&W het instemmend orgaan voor afwijking van het omgevingsplan.

4. Betaalbaarheid

Wij hebben zorgen over de mogelijkheden van het publiekrechtelijk kostenverhaal en de onderzoekslasten: Bij de regeling voor het kostenverhaal ontbreekt een uitwerking voor organische gebiedsontwikkeling en bestaat onzekerheid over de mogelijkheden voor gebiedsoverstijgend kostenverhaal. De regelingen voor de MER en de ladder duurzame verstedelijking leiden niet tot een daadwerkelijke verlichting van de onderzoekslasten.

Wij kunnen ons vinden in de intentie van de vereenvoudiging van het kostenverhaal. De contouren van de regeling voor financiële uitvoerbaarheid en kostenverhaal zijn positief, met name de betere afstemming tussen planvorming, financiële afspraken en uitvoering. Wel hebben wij hier twee kanttekeningen bij. Ten eerste missen wij nog enkele stappen. Voor gemeenten is het belangrijk dat het verhalen van kosten op en het stellen van locatie-eisen aan particuliere initiatiefnemers bij

bouwplanontwikkeling volledig en eenvoudig uit te voeren is. Hierbij moet ingespeeld kunnen worden op marktwijzigingen, zoals de verschuivingen naar meer kleinschalige binnenstedelijke en organische ontwikkelingen. Wij vragen ons af of degelijk kostenverhaal mogelijk is met de voorgestelde regeling in het Omgevingsbesluit, aangezien her en der stappen zijn overgeslagen en bij een aantal zaken de basis van kostenverhaal wegvalt. Belangrijk is dat de uitwerking van organische gebiedsontwikkeling en hoe het kostenverhaal daarin vorm gegeven kan worden ontbreekt. Dit is een essentieel beleidsuitgangspunt van de wetgever.

Ten tweede blijkt uit het concept Omgevingsbesluit op dit moment niet dat met het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen hetzelfde mogelijk is als in de huidige situatie. Wij doelen hierbij op de drie verschillende gebiedsoverstijgende kostenverhaalmogelijkheden (bovenplanse verevening, bijdrage ruimtelijke ontwikkeling en bovenwijkse voorzieningen). Voor gemeenten nemen de onderzoekslasten toe doordat in de AMvB's voor de MER meer monitoringsverplichtingen staan. Ook het schrappen van bepaalde ondergrenzen leidt tot meer onderzoekslasten. Daarnaast zien wij een verschuiving van de onderzoekslasten. Zo zal de plan-merplicht voor globale plannen toch tot nadere onderzoeksverplichtingen leiden, omdat niet alle 'hoe'-onderzoeksvragen zondermeer doorgeschoven kunnen worden naar het niveau van een vergunningaanvraag. Daarmee is niet zozeer sprake van minder, maar uitstel van onderzoekslasten.

5. Kortere procedures, participatie en beoordelingsregels

Gemeenten moeten kunnen kiezen voor de meest geschikte vergunningprocedure: Bij grote en complexe projecten moeten gemeenten kunnen kiezen voor een uitgebreide voorbereidingsprocedure. Het is niet wenselijk om uitsluitend de aanvrager te laten bepalen welke procedure hij wil volgen.

Bij grote, complexe of politiek gevoelige projecten en gebiedsontwikkelingen heeft een uitgebreide voorbereidingsprocedure veel meerwaarde. Het Omgevingsbesluit regelt dat de reguliere procedure de standaardprocedure is, tenzij daarop uitzonderingen zijn aangewezen. De toepassing van de reguliere procedure met een termijn van 8 weken zal inderdaad voor het merendeel van de aanvragen tot weinig problemen leiden omdat het vaak een enkelvoudige activiteit en beoordeling betreft. Bij de grote, complexe of politiek gevoelige projecten zijn echter veel belangen in het geding die beter aan de voorzijde kunnen worden opgelost, in plaats van achteraf via langdurige juridische procedures.

Gemeenten zijn als bevoegd gezag bij uitstek degene om te bepalen of toepassing van uitgebreide voorbereidingsprocedure zinvol is of niet. Zij hebben immers de lokale kennis en zijn verantwoordelijkheid voor een zorgvuldig proces en de belangenafweging. Daarop wordt door de rechter op getoetst. Daarnaast moet de burger in de reguliere procedure, naast bezwaar en (hoger) beroep, bij een niet omkeerbare situatie schorsing verzoeken bij de rechter. De kosten voor de burger zijn dan aanzienlijk. Wij zijn er dan ook op tegen om uitsluitend de aanvrager te laten bepalen welke procedure hij wil volgen. Wel kan een initiatiefnemer die uitkomst beïnvloeden door voorafgaand aan zijn aanvraag zelf participatie te organiseren. Wij hebben u hiertoe eerder een voorstel gedaan. Met het oog op uitvoeringspraktijk vragen wij u de voorgenomen regeling samen met ons te bezien met oog op rechten, verantwoordelijkheden en consequenties.

Het doorschuiven van de onderzoeksverplichtingen is nog een reden waarom wij bij grote, complexe of politiek gevoelige projecten en gebiedsontwikkelingen de uitgebreide

voorbereidingsprocedure willen volgen. Dit doorschuiven van de onderzoeksverplichtingen van het omgevingsplan naar de vergunningprocedure zet de haalbaarheid van de termijn van de reguliere procedure voor de gemeente flink onder druk.

Bij de beoordelingsregels ontbreekt het omgevingsplan als toetsingskader voor de aanvraag milieubelastende activiteit, evenals de uitwerking van gezondheid als bijzondere weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning.

6. Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

De inzichtelijkheid en de toepasbaarheid van de AMvB's verdienen naar onze mening meer aandacht: De bedoeling en structuur van de AMvB's zijn weliswaar in algemene zin duidelijk, maar de aansturing vanuit het Omgevingsbesluit ontbreekt. De inzichtelijkheid en de toepasbaarheid moeten worden verbeterd en voor diverse onderwerpen is meer duidelijkheid in de toelichting nodig.

Ten eerste is er behoefte aan nadere toelichting op het toepassingsbereik van de kerninstrumenten voor meer duidelijkheid over de mogelijkheden ervan en voor gebruiksgemak van de regelingen. Wij vinden het Omgevingsbesluit als 'basis' AMvB hiervoor een geschikte plek. Gemeenten vragen met name aandacht voor goede toegankelijkheid van het Bal en het Bbl en de relatie met het omgevingsplan. Burgers en bedrijven moeten immers hun rechten en plichten kunnen achterhalen. De relatie tussen algemene rijksregels, vergunning, vergunningvoorschriften, maatwerkregels in het omgevingsplan, maatwerkvoorschriften met of zonder melding is niet voor alle gemeenten duidelijk. Wij verzoeken om eenduidige regelgeving, zoals de procedurele aspecten en indieningsvereisten van een melding in het Bal en het Bbl. Zo kunnen voor de lijst met vergunningvrije bouwactiviteiten vereenvoudiging en verbeteringen gerealiseerd worden door de lijst op Rijksniveau algemener te houden en te zorgen dat gemeenten in het omgevingsplan ervoor kunnen kiezen om de rijksregels voor vergunningvrije bouwactiviteiten aan of uit te zetten en rekening kunnen houden met locatiespecifieke omstandigheden.

Ten tweede maken de vele verwijzingen in de AMvB's dat artikelen en bijlagen moeilijk leesbaar. De dynamische verwijzingen leiden volgens gemeenten niet tot meer duidelijkheid, maar juist tot verschillende of zelfs onjuiste interpretatie van regels.

Ten derde is het voor de uitvoeringspraktijk van belang om meer toelichting te krijgen wat het gebruik maken van de delegatiebepaling in artikel 2.8 Omgevingswet betekent voor de MER. De vereenvoudiging van de MER is voor gemeenten niet altijd een verbetering. Voor een project kunnen nog steeds vier mer-verplichtingen gelden: drie plan-merplichten (omgevingsvisie, delegatie, omgevingsplan) en een project-merplicht (vergunning). Dit zijn er teveel. Er zijn nog veel onduidelijkheden, zoals hoe de beoogde flexibiliteit aansluit bij de huidige MER-praktijk die uitgaat van de maximale mogelijkheden van een plan in relatie tot de beschikbare milieugebruiksruimte. Ten vierde zijn in sommige opzichten de AMvB's nog teveel een samenvoeging van bestaande sectorale regels. Wij adviseren om bijvoorbeeld gelijke definities van gevoelige functies te hanteren bij de diverse milieuaspecten om de eenduidigheid te vergroten en de integraliteit van de regelgeving te verbeteren.

Voor luchtkwaliteit vinden wij het van belang dat de programmaplicht en de programmatische aanpak worden aangepast, aangezien de huidige samenwerking op basis van gedeelde verantwoordelijkheid uit het NSL onvoldoende terugkomt in de AMvB's.

Voor omgevingsveiligheid is het belangrijk dat in omgevingsplannen en –vergunningen bewust wordt omgegaan met het groepsrisico. Echter, enkele essentiële zaken betreffende het bewust

omgaan met groepsrisico vinden wij niet meer terug in het Bkl. We noemen hier transparantie over risico's en het bewust nadenken over risico's bij concrete situaties.

Onze indruk is dat het onderwerp energiebesparing onvoldoende geregeld wordt in de AMvB's. De huidige instrumenten vallen grotendeels weg, er worden geen nieuwe instrumenten geïntroduceerd en onduidelijk is of gemeenten een strengere EPC-norm kunnen hanteren. Voor het realiseren van de EU-doelstellingen moet het onderwerp energiebesparing juist goed geborgd worden.

In de AMvB's wordt nog steeds de mogelijkheid open gehouden voor aanvragen en meldingen op papier. De digitalisering van alle relevante besluiten voor de fysieke leefomgeving moet juist de transparantie en inzichtelijkheid voor burgers en bedrijven verbeteren. Door de mogelijkheid van papieren aanvragen en meldingen open te houden moeten gemeenten bovendien twee systemen onderhouden (digitaal en papier). Dit brengt onnodig extra kosten met zich mee.

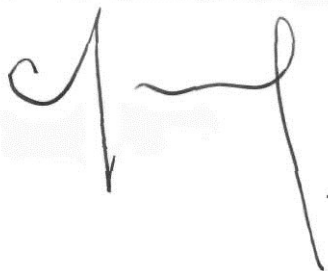
Tot slot

U heeft de VNG gevraagd om een bijdrage te leveren aan verbetering van de concept AMvB's. Wij hopen met deze inbreng uw ministerie verder te helpen met de uitwerking van de stelselherziening omgevingsrecht. We zullen ook in het vervolgtraject actief mee blijven denken.

Deze reactie is tot stand gekomen met hulp van de inbreng van een groot aantal individuele gemeenten en omgevingsdiensten. Uit hun inbreng blijkt duidelijk dat de preconsultatie bijdraagt aan de bewustwording over de impact van de AMvB's voor hun dagelijkse praktijk, maar dat de AMvB teksten zoals deze er nu zijn nog veel vragen oproepen.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' followed by a horizontal line and a vertical line extending downwards.

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