

BIJLAGE 1:

In deze bijlage worden de zes thema's uit de brief toegelicht. Hierbij wordt per thema ingegaan op specifieke aspecten, zoals bouwen, energie, luchtkwaliteit, etc. Voor monumenten en archeologie is aan het eind van deze bijlage een apart hoofdstuk ingeruimd.

Deze bijlage is tot stand gekomen met de inbreng van een groot aantal individuele gemeenten en omgevingsdiensten.

Deze bijlage bevat geen artikelsgewijze opmerkingen bij de preconsultatie AMvB's. De opmerkingen bij specifieke artikelen zijn opgenomen in bijlage 2.

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

Bouwen

Voor de bouwregelgeving lopen diverse trajecten parallel aan het traject voor de Omgevingswet. Om in een later stadium kortsluiting te voorkomen tussen het Besluit bouwregelgeving leefomgeving (Bbl) en de andere trajecten, is snel duidelijkheid nodig over de procedurele en inhoudelijke samenhang. Het betreft bijvoorbeeld ontwikkelingen voor de private bouwtoets, onderzoek naar de knip in de bouwtoets en AMvB brandveilig gebruik overige plaatsen.

Geluid

Voor geluid is snel duidelijkheid nodig over de procedurele en inhoudelijke samenhang, om ervoor te zorgen dat gemeenten de volledige impact van de nieuwe regelgeving kunnen inschatten en zich voor kunnen bereiden op wat in de nieuwe situatie van hen wordt verwacht. In het Bkl zijn een aantal artikelen met betrekking tot geluidswetgeving opgenomen, maar de regeling is nog verre van compleet. Zo zijn nog geen regels opgenomen voor gemeentelijke wegen, industrieterreinen of solitaire bedrijven. Inmiddels is duidelijk dat de nieuwe regelgeving op het gebied van geluid gesplitst opgenomen zal worden in de AMvB's. Geluidsaspecten met relatie tot activiteiten worden naar verwachting alsnog ingevoegd in de consultatieversie van het BAL, hoewel hiervoor nog geen teksten met de koepels gedeeld zijn. Geluidsregels met betrekking tot onder andere gemeentelijke wegen en (gezoneerde) industrieterreinen zullen pas later, via een Aanvullingsbesluit, aan het Bkl worden toegevoegd. Daarnaast loopt dan nog het traject van de Aanvullingswet Geluid. Door deze opsplitsing is de overzichtelijkheid van het geheel ver te zoeken en is moeilijk te bepalen of de regeling eenvoudiger, beter en werkbaar wordt. Tot slot is nog onduidelijk of er regels worden toegevoegd voor bijvoorbeeld horecabedrijven, evenemententerreinen of horecaconcentratiegebieden.

Geur

Voor het beoordelingskader voor geuremissies van veehouderijen kunnen wij op dit moment nog geen oordeel geven over de vraag in welke mate de AMvB's lokale bestuurlijke afwegingsruimte bieden. Geurbelasting bij veehouderij is een van de thema's die nog niet in het Bkl en het Bal verwerkt is. Gemeenten geven aan dat geuremissies in bepaalde regio's voor veel klachten en overlast zorgen en dat geur veel invloed heeft op het welzijn van omwonenden. Zij vragen om ten minste een basisniveau in het Bkl of het Bal te regelen. Tijdens ambtelijke overleg heeft uw ministerie aangegeven dat ook bij de consultatieversie in april wordt uitgegaan van de huidige wet

geurhinder en veehouderij (Wgv). De resultaten van de evaluatie van de Wgv zijn nog niet beschikbaar en zullen pas via het Invoeringsbesluit worden verwerkt in de AMvB's. Ons standpunt bij de evaluatie is dat gemeenten de huidige systematiek uit de Wgv willen behouden als het gaat om de landelijke normen met de mogelijkheid om binnen een bandbreedte lokaal af te kunnen wijken. Ook willen gemeenten aanvulling van het instrumentarium zodat zij in elk geval vooraf kunnen toetsen op geur en dat gemeenten bij overbelaste situaties de mogelijkheid hebben om aanvullende maatregelen te kunnen voorschrijven.

1. Omgevingsplan

Belang evenwichtige toedeling van functies

Bij het omgevingsplan moet voorkomen worden dat pas in de vergunningfase duidelijk wordt dat een project niet kan worden gerealiseerd door planningsfouten. Een dergelijk plan zou onrechtmatig zijn op grond van de Omgevingswet, omdat geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies. Dit kan bijvoorbeeld doordat:

- Beschermde gebieden worden aangetast of realisatie van de ene functie zorgt ervoor dat de andere functie niet meer verwezenlijkt kan worden,
- De Raad van State omgevingsplannen, net als bestemmingsplannen nu, zal blijven toetsen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat,
- De Raad van State omgevingsplannen zal blijven toetsen aan het rechtszekerheidsbeginsel
- De Raad van State omgevingsplannen toetst aan de wettelijke eis dat een omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet bevatten.
- Hoe en bij welke nadere afwegingsmomenten wordt de integrale omgevingskwaliteit (ruimtelijke en milieukwaliteit) juridisch geborgd.
- Hoe en in hoeverre wordt daarbij rekening gehouden met cumulatieve effecten van opeenstapelende al dan niet vergunningplichtige activiteiten?
- In hoeverre leidt deze verlichting daadwerkelijk tot een kostenbesparing, indien gemeenten in plaats van onderzoeken een monitorings- en evaluatieprogramma in het omgevingsplan zullen moeten opnemen.
- Uit de AMvB's onvoldoende duidelijk hoe gemeenten het beoogde integrale karakter van het omgevingsplan en de daarmee samenhangende ruimtelijke- en milieukwaliteit (omgevingskwaliteit) van hun grondgebied voldoende kunnen garanderen door voortaan te werken met open normen.

Samenhangende aanpak in het omgevingsplan

Wij hebben zorgen bij het afschaffen van de standaardregels voor overgangsrecht. Dit is in het huidige Besluit ruimtelijke ordening geregeld. Het afschaffen van het standaard overgangsrecht leidt tot grote problemen voor gemeenten. Gemeenten hebben behoefte aan behoud van vaste regels voor overgangsrecht, in plaats dat elke gemeente zelf overgangsrecht moet opstellen.

Vervallen Gemeentelijk Rioleringsplan

Het huidige Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) vervalt onder de Omgevingswet. Met het vervallen van het GRP is het mogelijk dat knelpunten ontstaan als waterschappen regels opstellen om de risico's te minimaliseren. Wij noemen bijvoorbeeld het dichtregelen van de overstortproblematiek in de waterschapskeur. Dit is een onderwerp dat aandacht verdient. Wij verwachten dat dit kan worden opgelost door hierover bestuurlijke afspraken te maken. Daarnaast zijn er zaken die vrijwel overal op dezelfde wijze geregeld worden, deze kunnen mogelijk beter landelijk worden geregeld.

Wij gaan er voorts van uit dat de randvoorwaarden en uitgangspunten uit het huidige Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) op het gebied van de drie zorgplichten (afval-, hemel- en grondwater) opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan. Het vervallen van het GRP betekent namelijk dat de randvoorwaarden en uitgangspunten op het gebied van de drie zorgplichten (afval-, hemel- en grondwater) niet automatisch meer kunnen worden geborgd.

Energiebesparing en milieubelastende activiteiten

Er is meer aandacht nodig voor de gevolgen van de overgang van inrichting naar milieubelastende activiteiten. Deze keuze heeft gevolgen voor de integrale beoordeling van zaken als duurzaamheid en energiebesparing. Zo komt energiebesparing het beste tot zijn recht als het energiegebruik van een bedrijf integraal wordt bekeken, en niet slechts voor afzonderlijke activiteiten.

2. Bestuurlijke afwegingsruimte

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor luchtkwaliteit

Wij zijn voorstander van het behoud van de samenwerking in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit op basis van een gedeelde verantwoordelijkheid. Naar onze mening komt deze gezamenlijke verantwoordelijkheid uit het NSL onvoldoende terug in de bijbehorende AMvBs.

Luchtverontreiniging is een (gemeente)grensoverschrijdend aspect. De concentraties aan luchtverontreiniging zijn altijd een stapeling van enerzijds grootschalige achtergrondconcentraties en anderzijds de lokale bijdrage. Gemeenten kunnen slechts invloed uitoefenen op de lokale bijdrage. De verantwoordelijkheid voor zowel emissies als voor het in voldoende mate verbeteren van de luchtkwaliteit is daarom een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. Dit is de afgelopen jaren de kernfilosofie geweest van de samenwerking in het kader van het NSL.

Verbetering is mogelijk door in de AMvB's de programmaplicht en de programmatische aanpak als volgt aan te passen:

- Programmaplicht: op grond van artikel 3.10 lid 1 Omgevingswet dient de gemeente een programma vast te stellen indien aannemelijk is dat niet aan de omgevingswaarden wordt voldaan. Hiermee wordt het behalen van de omgevingswaarden een lokale verantwoordelijkheid. Voor het aspect luchtkwaliteit past dit niet bij het grensoverschrijdende karakter van luchtkwaliteit en spreekt hieruit naar onze mening onvoldoende de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Wij stellen daarom voor in de AMvB's, bijvoorbeeld op grond van artikel 3.10 lid 2 en/of artikel 3.13 Omgevingswet, een gezamenlijke programmaplicht voor alle overheden op te nemen in geval van een dreigende overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen.

- Programmatische aanpak: Paragraaf 3.2.4. Omgevingswet geeft aan dat programma's met een programmatische aanpak aangewezen kunnen worden. Deze optie is niet aangezet voor luchtkwaliteit. Naar onze mening is dit een gemiste kans. De programmatische aanpak is het meest geschikte instrument om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor luchtkwaliteit tot uiting te laten komen.

Bouwen

De ambities om de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten voor wat betreft 'het bouwen', lijkt in het Bbl te worden waargemaakt. Dat zien wij terug in de onderdelen gelijkwaardigheid en maatwerkvoorschriften. Wel hebben wij hier nog enkele kanttekeningen bij:

- In het Bbl heeft gelijkwaardigheid een belangrijke plek. Bij een beroep op gelijkwaardigheid moet degene die de activiteit verricht aannemelijk maken dat de alternatieve maatregel ten minste hetzelfde resultaat oplevert als de voorgeschreven maatregel. Dat biedt initiatiefnemers en bevoegd gezag afwegingsruimte en flexibiliteit in concrete situaties. Volgens de nota van toelichting (NvT) moet degene die er een beroep op doet, de gelijkwaardigheid aantonen. Wij willen dat in de NvT expliciet wordt gemaakt dat dit niet alleen geldt bij vergunningsplichtige bouwactiviteiten maar ook bij een beroep op gelijkwaardigheid bij een meldingsplichtige of vergunningvrije activiteit. Verder is hier een relatie met het traject rondom de private kwaliteitsborging: wie is dan bevoegd om de gelijkwaardigheid te beoordelen?
- Maatwerk heeft een duidelijke plaats gekregen in het Bbl. Voor specifieke gevallen is de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften opgenomen. Daarnaast kunnen maatwerkregels (algemene regels) worden opgenomen in het omgevingsplan. Uit het Bbl blijkt duidelijk wanneer dit mogelijk is (uitputtend geregeld). In de meeste gevallen is gekozen voor maatwerkvoorschriften. Verder wordt een mogelijkheid voor maatwerk voor energiezuinig en duurzaam bouwen geïntroduceerd. Gemeenten kunnen door een maatwerkregel in het omgevingsplan gebieden aanwijzen waar voor nieuwbouw strengere energiezuinigheidseisen gelden of strengere milieuprestatie-eisen stellen aan de toe te passen bouwmaterialen. Dit sluit aan bij onze wensen.
- Er zijn veel bepalingen geschrapt uit oogpunt van 'decentralisatie' en 'deregulering'. In het eerste geval mogen gemeenten de verdwenen regels eventueel zelf stellen (in het omgevingsplan). In het tweede geval is dat niet het geval en wordt het onderwerp overgelaten aan 'de markt'. De indeling en toelichting zijn op dit punt verbeterd. Toch is soms niet duidelijk waar de gemeente mag aanvullen en waar niet (omdat dit uitputtend in het Bbl is geregeld). Wij vinden het belangrijk dat de NvT daar duidelijkheid over geeft. Dit is nodig om het risico uit te sluiten dat gemeentelijke regelgever onderwerpen gaat regelen ten aanzien waarvan het geen bevoegdheid heeft.
- Het Bbl decentraliseert een aantal onderwerpen, maar schiet op enkele punten te ver door. Het Bbl heeft (in tegenstelling tot de huidige regelgeving) geen betrekking meer op open erven en terreinen. Gemeenten kunnen dus voortaan zelf (in het omgevingsplan) bepalen of hiervoor

gemeentelijke regels moeten gelden. Het gaat daarbij om overbewoning, bouwvalligheid, zindelijkheid staat van bouwwerken, open erven / terreinen en restrisico gebruik open erven en terreinen. Dit is een belangrijke uitbreiding van de lokale afwegingsruimte waarvoor wij al langer hebben gepleit. De beoordeling van het nut en de noodzaak en de wijze van regeling (en het bekostigen van de handhaving ervan) hoort thuis bij gemeenten, zoals dat ook voor het Bouwbesluit 2012 het geval was. Deze decentralisatieslag wordt echter ook doorgevoerd voor de aansluiting van een gebouw op bepaalde nuts- en brandweervoorzieningen buiten het gebouw. Wij denken dat het vanuit het oogpunt van uniformiteit beter is deze zaken centraal te blijven regelen. Temeer omdat lokale afwegingsruimte op deze punten weinig meerwaarde heeft.

- Het Bbl regelt een aantal zaken niet meer (deregulering) en laat die over aan de markt. Ook hier schiet ambitie voor deregulering bij het Bbl op enkele punten te ver door. Het Bbl stelt bijvoorbeeld (bijna) geen bruikbaarheidseisen aan gebouwen meer. Deze eisen zijn beperkt tot de 'fysieke toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking'. Dit betekent dat het Bbl geen eisen meer stelt over de minimale oppervlaktes voor verblijfsgebieden en verblijfsruimtes, over de toilet- en badruimte, over buitenruimte en bergruimte en over de bereikbaarheid en toegankelijkheid van bouwwerken. Het Bbl is op deze onderdelen uitputtend bedoeld, dus gemeenten mogen over dat onderwerp geen aanvullende regels meer stellen. Wij vinden deregulering hier niet wenselijk is. Ten eerste omdat in het verleden al gebleken is dat deregulering voor een aantal van deze onderwerpen niet werkte en daarom terug is gedraaid. Voorbeelden daarvan zijn buitenruimten (balkons) in woongebouwen en buitenbergingen en fietsenstallingen bij woonfuncties. Ten tweede kan het niet regelen van deze zaken een grotere druk op de publieke ruimte tot gevolg hebben. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gevolgen van het ontbreken van voldoende fietsenstalling of andere buitenruimten. Het probleem wordt dan uiteindelijk weer bij de gemeente neergelegd en de (financiële) lasten in het publieke domein. Tot slot is het de vraag of de Omgevingswet wel de ruimte biedt om in het Bbl de regels over bruikbaarheid te beperken tot de 'fysieke toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking'. Artikel 4.21 Ow (rijksregels bouwwerken) geeft immers de instructie om regels te maken waarin de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken is gewaarborgd. In het Bbl moet dus staan welk niveau van bruikbaarheid van een bouwwerk nog juist aanvaardbaar wordt geacht.

Wij constateren een lacune bij de excessenregeling in het kader van Welstand. Deze regeling moet volgens de AMvB's worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit betekent echter dat deze niet meer als vangnet kan dienen bij de (bouw- en afwijkings-)vergunningvrije gevallen als bedoeld in bijlage III bij het Omgevingsbesluit. Wij vinden het belangrijk dat die omissie wordt hersteld.

VNG handreiking Bedrijven en milieuzonering (Groen/paarse boekje)

De door ons opgestelde afstandsnormen voor bedrijvigheid vormen een goed voorbeeld van de wijze waarop gemeenten onder de huidige regels omgaan met de bestaande ruimte: richtafstanden die als uitgangspunt mogen dienen, maar waar wel flexibiliteit in te brengen is. Dit soort systematiek helpt gemeenten in het bieden van ruimte zonder dat de rechtszekerheid van derden volledig wordt

losgelaten. Het afschaffen van deze systematiek vinden wij te rigouros. Wij denken graag samen met u na over een alternatief.

Externe Veiligheid

Voor externe veiligheid hebben wij enkele kanttekeningen bij het Bkl als het gaat om gemeentelijke beleidsruimte, de introductie van effect gerichte schillen, het ontbreken van enkele essentiële zaken voor groepsrisico in omgevingsplannen en omgevingsvergunningen en de benodigde aandacht voor verduidelijking. Deze aspecten worden in de onderstaande tekst toegelicht.

In het Bkl is op enkele punten meer beleidsruimte voor gemeenten mogelijk en wenselijk. Ten eerste geeft artikel 5.3 Bkl een opsomming van functies die in bepaalde zones (beschreven in art. 5.6) niet toegestaan zijn. Voor gemeenten zou meer beleidsruimte ontstaan indien zij zelf zouden kunnen besluiten wanneer een functie zeer kwetsbaar is of wordt. Ten tweede is de werkwijze volgens artikel 5.4 Bkl vrij rigide. Dit artikel geeft aan dat in een ministeriële regeling risicoafstanden worden vastgelegd. Voor gemeenten zou er meer ruimte ontstaan, indien zij zelf kunnen rekenen als knelpunten worden geconstateerd. Ten derde worden gemeenten in de nabijheid van transportroutes (ook gemeentelijke) beperkt in hun mogelijkheden voor het ontwikkelen van zeer kwetsbare functies op goed bereikbare plaatsen. Dit gebeurt zonder dat er een relatie bestaat met de op die plaats aanwezige risico's, omdat bij het vaststellen van zones geen drempelwaarden zijn gedefinieerd. Hierdoor treden de brand en explosieaandachtsgebieden inwerking zodra er sprake is van het transport van gevaarlijke stoffen (ook bij verwaarloosbare hoeveelheden transport).

Naast risico afstanden worden effect gerichte schillen geïntroduceerd voor brand en explosies. Bij deze effect gerichte schillen hebben wij de volgende opmerkingen:

- Binnen deze schillen wordt het vestigen van zeer kwetsbare functies niet mogelijk gemaakt. Artikel 5.6 lid 5 Bkl lijkt dit tegen te spreken.
- Voor bouwen binnen de schillen wijzigt er niets ten opzichte van de huidige praktijk. Maar in de huidige situatie zijn dit nu juist de lastig te verantwoorden groepsrisico-situaties. De huidige praktijk van het doen van berekeningen blijft met de voorgestelde regeling gewoon in stand. Onduidelijk is aan welke voorwaarden binnen de schillen geplande gebouwen moeten voldoen.
- Bouwen buiten deze schillen wordt beschouwd als veilig. Daarvoor is geen onderzoek nodig. Voor bouwen op afstand van een risicobron is dit een grote vereenvoudiging ten opzichte van de nu gehanteerde praktijk waarbij een groepsrisico-verantwoording moet worden opgesteld binnen het invloedsgebied van het bedrijf.

Voorkomen moet worden dat de bouwregelgeving het bouwen binnen schillen technisch/financieel onmogelijk maakt. In het Bkl worden complicerende factoren toegevoegd, door de verplichting in ieder omgevingsplan rekening te houden met de mogelijkheid van:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, ramp of crisis en de geneeskundige hulpverlening bij ongewone voorvallen,
- personen om zich in veiligheid te brengen bij een brand, ramp of crisis

De hier gehanteerde omschrijving is veel breder dan het onderwerp externe veiligheid, waarbij voorbij wordt gegaan aan ruimtelijke relevantie (sociale onrust kan ook onder de definitie crisis vallen)

In de huidige opzet van het Bkl missen wij een aantal waardevolle aspecten voor de omgang met het groepsrisico. De aanleiding voor Modernisering OmgevingsVeiligheid (MOV) is de Evaluatie van het groepsrisico uit 2008. Dat onderzoek is destijds gebaseerd op gegevens over de jaren 2004-2007. Het Besluit externe veiligheid inrichting (Bevi) was 3 jaar van kracht en de ervaring met de verantwoording van het groepsrisico relatief beperkt. Sinds de evaluatie is veel meer en veel betere ervaring opgedaan met de verantwoording van het groepsrisico. Dit wil niet zeggen dat het principe van verantwoording van het groepsrisico niet voor verbetering vatbaar is, maar in de huidige versie van het Bkl worden essentiële zaken overboord gegooid. De winst van de verantwoordingsplicht is op een aantal punten groot:

- de betrokkenheid van de veiligheidsregio's
- het nadenken over de vraag of een situatie al dan niet acceptabel is vanuit het oogpunt van risico's,
- transparantie over (groeps-)risico's en aanvaarding hiervan.

Dit zijn waardevolle aspecten die in het Bkl nu niet of beperkt terug komen. Om te bewerkstelligen dat er bewust met groepsrisico in omgevingsplannen en omgevingsvergunningen wordt om gegaan zouden deze elementen op een of andere wijze een plaats moeten krijgen in het Bkl. Wel zijn er vereenvoudigingen mogelijk.

Voor omgevingsveiligheid is meer aandacht nodig voor uitleg en vereenvoudiging. Omgevingsveiligheid is een complex vakgebied, niet alleen op het gebied van wetgeving maar vooral in verband met aard van het onderwerp. Chemische industrie, opslag van gevaarlijke stoffen, en het transport van deze stoffen alles in combinatie met het intensief ruimtegebruik in Nederland vraagt nu eenmaal specialistische, technisch-inhoudelijke kennis. Gelet op de geschetste complexiteit is het niet te verwachten dat het onderwerp externe veiligheid 'eenvoudig beter' gemaakt kan worden. Wel kan er meer gedaan worden aan uitleg en vereenvoudiging:

- De schillenbenadering biedt hiervoor duidelijke aanknopingspunten. Er moet echter voorkomen worden dat deze beoogde vereenvoudiging, bij behandeling van het onderwerp externe veiligheid in ruimtelijke plannen, resulteert in het zonder nadenken respecteren van een aantal "lijntjes" op een kaart.
- De huidige regelgeving beoogt dat er goed wordt nagedacht over de risico's en dat het bevoegd gezag hierin bewust een keuze maakt zodat na een incident niet gezegd hoeft te worden dat de risico's van een activiteit niet bekend waren. Het Bkl zou dan ook ruimte moeten laten voor deze afwegingen.
- De expliciete verantwoording van het groepsrisico komt niet meer terug en wordt vervangen door de term "houdt rekening met" Dit is zeker een vereenvoudiging. Wij vragen ons af of dit vanuit veiligheidsoptiek gewenst is.
- In de concept-regeling lijken de toxische scenario's in het geheel genegeerd. Gemeenten hoeven in omgevingsplannen hier geen rekening mee te houden. Het is de vraag of dit terecht is.
- De verantwoording zoals die nu bestaat (inclusief de vorm vereisten) verdwijnt en wordt vervangen door de term "rekening houden met. ." Hiermee wordt het net als de tijd voor het Bevi mogelijk om impliciet te besluiten over het slechter worden van een veiligheidssituatie. Besluitvorming rondom externe veiligheid en groepsrisico in het bijzonder lijkt vorm vrij te zijn. Dit komt de transparantie van besluiten over veiligheidsonderwerpen niet ten goede.
- In de huidige situatie bestaat de mogelijkheid om gemotiveerd een hoger groepsrisico toe te staan. Het is onduidelijk of dit in de toekomstige situatie nog mogelijk is.

3. Betaalbaarheid

Kostenverhaal

Het is zeer belangrijk voor gemeenten dat het verhalen van kosten op en het stellen van locatie-eisen aan particuliere initiatiefnemers bij bouwplanontwikkeling goed, volledig en eenvoudig is uit te voeren. Als gevolg van structurele marktwijzigingen nemen gemeenten diverse ontwikkelingen waar, zoals een verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid, van ontwikkeling van grote uitleggebieden naar kleinschalige binnenstedelijke ontwikkelingen, van grootschalige naar kleinschalige en organische ontwikkelingen (met een onduidelijk eindbeeld), van blauwdrukplanning naar uitnodigingsplanologie, van nieuwbouw naar herontwikkeling en hergebruik van het bestaande (Transformatieopgave) en toenemende verschillen in (stedelijke en regionale) gebieden met hoge- en lage marktdruk. Bovendien hebben gemeenten de wens om tot een eenvoudiger kostenverhaal methodiek te komen.

De praktijk bij meerdere gemeenten is dat exploitatieplannen niet worden opgesteld, omdat ze als te complex worden ervaren. Het Omgevingsbesluit is een eerste aanzet tot vereenvoudiging. Gemeenten plaatsen vraagtekens bij de mogelijkheden van kostenverhaal bij ontwikkelingen. Er worden hier en daar stappen overgeslagen en bij een aantal voorgestelde artikelen valt de basis van kostenverhaal weg waarbij de logica door ons niet wordt begrepen. Kortom de VNG kan zich vinden in de intentie om het kostenverhaal eenvoudiger te maken, maar alleen zonder afbreuk te doen aan de huidige kostenverhaalsopbrengsten. Om dit te bereiken moeten er nog stappen worden gezet.

Een belangrijke stap hierin vormt de volledigheid van het kostenverhaal, inclusief eenduidig begrippenkader. Op dit onderdeel maken wij ons zorgen over een mogelijke inperking hierin. Deze zorg wordt gevoed doordat er nog géén volledig zicht is op wijzigingen van het wetsvoorstel Omgevingswet en de uitwerking daarvan in het Omgevingsbesluit. Een ander zorgpunt vormt de uitwerking van organische gebiedsontwikkeling en hoe het kostenverhaal daarin vorm gegeven kan worden. Het betreft hier een belangrijk beleidsuitgangspunt van de wetgever waar in de nu ter consultatie voorliggende teksten nog niets over is opgenomen. Over kostenverhaal en organische gebiedsontwikkeling zijn al door diverse gemeentelijke- als ook externe adviseurs voorstellen aangereikt hoe dit vorm gegeven zou kunnen worden. Wij willen graag samen met u kijken waar u op dit moment staat in uw afweging en bieden u aan om hierover actief over mee te denken.

Onze uitgebreide reactie op de artikelen van hoofdstuk 6 Omgevingsbesluit en Nota van toelichting daarbij vindt u in bijlage 2 bij onze brief.

Onderzoekslasten

Het schrappen van ondergrenzen voor MER-plichtige en mer-beoordelingsplichtige zaken leidt tot meer onderzoekslasten. Wij zien dat de bijlage van het Omgevingsbesluit met MER-plichtige en mer-beoordelingsplichtige zaken aanzienlijk verschilt ten opzichte van de huidige lijsten/kolommen. De indruk is dat veel meer zaken mer-beoordelingsplichtig worden, met name omdat de drempels die in de huidige kolommen worden gehanteerd, zijn vervallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de toevoeging van enkele kampeerplaatsen op een camping, enkele ligplaatsen in een jachthaven, enkele koeien bij een veehouderij, maar ook stedelijke ontwikkelingen zoals kleinere ontwikkelingen

op industrieterreinen of rondom winkelcentra. Past het loslaten van de drempels in de lijst in bijlage V Omgevingsbesluit, bij artikel 16.43 Omgevingswet waarin is aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur de projecten en besluiten worden aangewezen die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben?

De regeling voor de ladder duurzame verstedelijking leidt niet tot daadwerkelijke verlichting van de onderzoekslasten. De VNG vindt zorgvuldige omgang met schaarse ruimte belangrijk. Daarom stond en staat de VNG positief tegenover de plicht om tijdig na te denken over de gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen. Dat moet echter wel met behulp van een voor gemeenten in de praktijk hanteerbaar instrument. Het moet een zo globaal mogelijk, decentraal instrument worden dat zich vooral richt op beleidsvisie-niveau en dat zich beperkt tot een motiveringsverplichting voor die onderwerpen waarvoor dit relevant is en een meerwaarde heeft. De regeling moet in ieder geval duidelijkheid geven over een aantal kernbegrippen ('actuele regionale behoefte' en 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'). Verder moet de verhouding rijk, provincies, gemeenten helder zijn. De regeling in het Bkl voldoet daar vooralsnog niet aan. Het betreffende artikel is nog niet definitief; er wordt nog aan gesleuteld. Wij hechten eraan dat bovengenoemde uitgangspunten bij het opstellen van de definitieve regeling in acht worden genomen.

Voor luchtkwaliteit nemen de onderzoekslasten af doordat de gemeenten in zogenaamde niet-kritische gebieden niet langer alle ruimtelijke ontwikkelingen op luchtkwaliteit moeten toetsen en door het vervallen van de monitoringsverplichting en het opstellen van GCN-kaarten. Volgens het Bal moeten gemeenten vergunningen wel op luchtkwaliteit blijven toetsen. Onduidelijk is hoe gemeenten in niet-kritische gebieden deze toetsing moeten uitvoeren als zij niet over recente monitoringsgegevens beschikken.

In de AMvB's wordt ervan uitgegaan dat gemeenten voor eigen decentrale waarden en normen zelf de bijbehorende meet- en rekensystematiek vaststellen. Dit leidt tot ongewenste lastenverzwaring voor gemeenten. Wij vinden dat voorkomen moet worden dat elke gemeente afzonderlijk het wiel moeten uitvinden voor de technische aspecten van door bedrijven gebruikte apparatuur en installaties. Hetzelfde geldt voor de meet- en rekenvoorschriften die worden gebruikt in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vanuit het oogpunt van betaalbaarheid heeft het onze voorkeur om dit soort zaken uniform te regelen. Wij verzoeken u om dit nader te bekijken.

4. Bevoegdheidsverdeling

Delegatiebesluit en mer

Het is voor de gemeentelijke praktijk van groot belang om meer duidelijkheid te krijgen wat het gebruikmaken van artikel 2.8 Ow ten aanzien van mer betekent. Het verdient aanbeveling om hier in de toelichting extra aandacht aan te besteden voor de volgende punten:

- Het Omgevingsbesluit is mogelijk in strijd met de mer-richtlijn als het gaat om de uitwerking van de delegatiebepaling in de Omgevingswet. Artikel 2.8 Omgevingswet kent een algemene delegatiebepaling voor het delegeren van de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aan het college van B&W, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk Gedeputeerde Staten. Dit artikel

vervangt het huidige artikel ¹ in de Wro, waarin de delegatie wordt geregeld van de bevoegdheid tot het vaststellen van het uitwerkingsplan, het wijzigingsplan en de mogelijkheid om nadere eisen te stellen door de gemeenteraad aan het college van B&W. Volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is beoogd de huidige praktijk voort te zetten. Echter, in het Omgevingsbesluit komt in bijlage V (over de aanwijzing van mer-(beoordelings)plichtige besluiten) het besluit als bedoeld in artikel 2.8 Ow niet voor. Dit in tegenstelling tot het huidige Besluit mer, waar in de bijlage (in kolom 3 en kolom 4 van de C- en D-lijsten) de wijzigings- en uitwerkingsplannen als bedoeld in de Wro² afzonderlijk genoemd worden. Dit zal in de praktijk tot problemen leiden. Naar verwachting zal veelvuldig gebruik gemaakt gaan worden van de delegatiemogelijkheid om de nodige flexibiliteit te behouden na het per amendement schrappen van het tweede lid van artikel 2.4 Omgevingswet (dit artikel betreft de bepaling dat per gemeente slechts één omgevingsplan geldt). Het omgevingsplan is juridisch gezien weliswaar één instrument, maar zal inhoudelijk bestaan uit verschillende onderdelen en thema's (bijvoorbeeld een onderdeel voor een woonwijk, bedrijventerrein, havengebied, historische binnenstad). Het omgevingsplan zal veelvuldig (partieel) worden herzien, alleen al om te kunnen voldoen aan de verplichting om binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan, het omgevingsplan met die vergunning in overeenstemming te brengen.

- Daarnaast zien wij knelpunt voor de gemeenten doordat in de toelichting bij artikel 16.34 van de Omgevingswet het delegatiebesluit op grond van artikel 2.8 Omgevingswet ontbreekt. Dit betekent dat gemeente in bepaalde gevallen vastlopen als zij een mer uitvoeren. Het delegatiebesluit wordt niet als mogelijk plan-merplichtig plan of programma genoemd terwijl het namelijk wel degelijk kaderstellend voor een mer-(beoordelingsplichtig) besluit kan zijn. Door het ontbreken van het delegatiebesluit in artikel 16.34 Omgevingswet zetten gemeenten die stap te laat in, namelijk bij uitwerking- of wijzigingsplannen in plaats van bij een kaderstellend plan.
- Uit de uitwerking van de regeling 'kleine gebieden' en 'kleine wijzigingen' in het Omgevingsbesluit blijkt dat de plan-mer-beoordeling alleen van toepassing kan zijn op deelgebieden op gemeentelijk niveau. Betekent dit dat de plan-mer-beoordeling alleen van toepassing kan zijn op besluiten die voortkomen uit het delegatiebesluit?

Bevoegd gezag verdeling bij veehouderij

Wij vragen om de in bijlage IV van het Omgevingsbesluit de verdeling van bevoegd gezag voor veehouderijen te verduidelijken. Door de onduidelijke formulering lijkt in de bijlage nu een verschuiving van bevoegd gezag voor veehouderijen plaats te vinden. Voor bevoegd gezag heeft u met ons en het IPO afgesproken dat de provincies bevoegd gezag worden voor de zogenaamde BRZO-bedrijven en RIE- categorie 4-bedrijven, en dat gemeenten bevoegd gezag worden voor bedrijven die vallen onder RIE categorie 1 tot en met 3 (en voor veehouderijen die niet onder de RIE vallen). Deze afspraak betekent dat gemeenten bevoegd gezag worden voor intensieve veehouderijen, mestopslag en kleinschalige mestverwerking en dat de provincies bevoegd gezag worden voor de grote mestverwerkende bedrijven (mestverwerking groter dan 25000 m³, vanwege bovengemeentelijke milieueffecten en bovengemeentelijke verdelingsvraagstukken). Echter, in het

¹ Dit betreft artikel 3.6, eerste lid, onder a, b en d, Wro.

² Deze worden genoemd in artikel 3.6, eerste lid onder a en b van de Wro.

Omgevingsbesluit lijkt in bijlage IV, artikel 1 lid a onder 7 de provincie het bevoegd gezag te worden voor intensieve pluimvee- en varkenshouderijen als bedoeld in onderdeel 6.6 van bijlage I bij de EU-Richtlijn Industriële Emissies (RIE³).

5. Kortere procedures, participatie en beoordelingsregels

De toepassing van de reguliere procedure bij complexe en politiek gevoelige projecten kunnen voor burgers tot extra kosten leiden. In de reguliere procedure moet de burger, naast het bezwaar en (hoger) beroepstrajecten, bij een niet omkeerbare situatie om schorsing verzoeken bij de rechter. De kosten voor de burger zijn dan aanzienlijk. Bij een uitgebreide voorbereidingsprocedure kunnen deze kosten (deels) voorkomen worden door hen aan de voorkant goed te betrekken via bijvoorbeeld participatie, zienswijzen of mediation.

Wij vragen ons af of de lijst in bijlage V Omgevingsbesluit voldoet aan de beschrijving in artikel 16.43 van de Omgevingswet. In dat artikel is aangegeven bij algemene maatregel van bestuur de projecten en besluiten worden aangewezen die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Door het loslaten van de drempels uit de huidige regeling, worden ook kleine wijzigingen merbeoordelingsplichtig. Het is de vraag of kleinere ontwikkelingen daadwerkelijk een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben.

De bredere toepassing van de reguliere procedures vergt aanpassing van de gemeentelijke werkprocessen en bewustwording bij burgers en bedrijven. De kortere procedure betekent dat het belang van goed overleg vooraan het traject toeneemt, ook voor kleinere projecten. Echter, veel aanvragen voor kleine projecten worden zonder vooroverleg bij gemeenten ingediend. In dat geval en zal leiden tot vele verlengingen.

De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het geven van rijksinstructies, zoals in de huidige Wro, is niet geregeld.

6. Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

In de brief vragen wij om nadere aanscherping van de inzichtelijkheid van de AMvB's en geven wij aan dat voor diverse onderwerpen een nadere toelichting nodig is. In de onderstaande tekst wordt voor een aantal onderwerpen beschreven welke toelichting wenselijk is.

Inzichtelijkheid AMvB's, toepassingsbereik en eenduidige indieningsvereisten

De voor het Bal gekozen opzet en systematiek is vergelijkbaar met die van het Besluit bouwwerken leefomgeving. De opzet en systematiek van beide AMvB's als zodanig wordt als inzichtelijk en praktisch toepasbaar ervaren. Wel verdient het aanbeveling om zowel in de nota van toelichting als in de implementatiefase extra aandacht te besteden aan de relatie tussen de hoofdstukken 3 en 4 van het Bal. Vooral zal moet worden verduidelijkt dat, als een activiteit niet in hoofdstuk 3 is genoemd, de algemene regels uit hoofdstuk 4 ook niet van toepassing zijn.

Er is behoefte aan meer duidelijkheid bij de overgang van 'inrichting' naar 'milieubelastende activiteit'. De vraag of de regelgeving voor milieubelastende activiteiten minder ingewikkeld wordt door de overgang van 'inrichting' naar 'milieubelastende activiteit' kan nog niet volmondig met ja

³ De Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE) omvat een integratie van de IPPC-Richtlijn met zes andere richtlijnen.

beantwoorden. Hoe in de praktijk om moet worden gegaan met bijvoorbeeld de cumulatie van milieubelastende gevolgen als sprake is van meer activiteiten van eenzelfde bedrijf is nog onvoldoende duidelijk. Ook is nog onduidelijk hoe moet worden omgegaan met kwetsbare functies op dezelfde locatie als de milieubelastende activiteiten.

Bij de begrenzing van de vergunningplicht in het Omgevingsbesluit valt één categorie op, namelijk onderdeel i intensieve veehouderij. Diverse gemeenten en omgevingsdiensten geven aan dat hier iets fout lijkt te zijn gegaan met de genoemde lage dieraantallen. Zij vragen of deze grens betekent dat bedrijven die tot nu toe meldingsplichtig zijn onder het Activiteitenbesluit en daarvoor onder Besluit landbouw, straks weer vergunningplichtig worden. Uit de AMvB's en de nota van toelichting is onvoldoende duidelijk dat de keuze voor verlaging van de grens voor vergunningplicht voortkomt uit het afschaffen van de Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM) en de wens om wel vooraf te kunnen toetsen op emissies voor fijnstof en geur bij veehouderijen. Tijdens ambtelijk overleg met de VNG heeft uw ministerie aangegeven dat het daarom de bedoeling is om te gaan werken met een soort minivergunning. Deze aanpak is nog niet geheel verwerkt in de AMvB's en ook de toelichting ontbreekt hoe die systematiek eruit gaat zien en hoe de mini-vergunning in de praktijk moet gaan werken.

De indieningsvereisten voor een melding zijn erg summier. Op deze manier is niet duidelijk wie meldt, om welk bedrijf het gaat, wanneer de verandering zal plaatsvinden, wat de omvang van de activiteit is, wat de milieugevolgen zijn (akoestisch, luchtkwaliteit en geurhinder). Op deze manier kunnen gemeenten geen maatwerk naar aanleiding van een melding toepassen.

Wij vragen om op termijn en voor de inwerkingtreding een transponeringstabel op te stellen. Dit is nodig vanwege de afwijkende systematiek van de vier AMvB's lastig is om de huidige en de nieuwe regels goed met elkaar te vergelijken.

Mer: toelichting en leesbaarheid

Voor de mer vragen gemeenten op diverse punten om meer toelichting en aandacht voor de leesbaarheid. Zij noemen de volgende voorbeelden:

- Het verdient aanbeveling om in het Omgevingsbesluit aan te geven wat precies de reikwijdte is van het milieubegrip en hoe zich dit verhoudt tot het begrip 'fysieke leefomgeving.' De Omgevingswet kent alleen een begripsbepaling voor (gevolgen voor) de fysieke leefomgeving (artikel 1.2, tweede en derde lid, Ow). De huidige, vergelijkbare begripsbepaling voor 'gevolgen voor het milieu' in de Wet milieubeheer⁴ komt te vervallen. Dat doet de vraag rijzen over welke aspecten een milieueffectrapport kan gaan. Het begrip 'milieu' is de afgelopen decennia breder geworden, mede gegeven de vereisten van de Europese Smb-richtlijn en (herziene) M.e.r.-richtlijn⁵. Naast de klassieke milieuthema's als luchtkwaliteit en geluidhinder, worden aspecten als natuur, cultuurhistorie, landschap, gezondheid en klimaatverandering nu al meegenomen in een milieueffectrapport (MER). Het is dus al jaren praktijk dat niet alleen wordt gekeken naar hinder-aspecten, maar juist ook naar mogelijkheden en kansen om de ruimtelijke kwaliteit van de woon- en leefomgeving te verbeteren.

⁴ Dit staat in artikel 1.1, tweede lid, Wet milieubeheer.

⁵ Bedoeld wordt artikel 3, eerste lid, en bijlage IV, onder 5

- Er is verduidelijking nodig wat onder een geringe omvang verstaan moet worden. Alleen bij geringe omvang hebbende programma's kan een bestuursorgaan gemotiveerd geen Mer-beoordeling uitvoeren. De regeling is echter niet duidelijk over wat onder een geringe omvang verstaan wordt.
- De nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit bevat te weinig verwijzingen naar de artikelen van de wet of het besluit. Hierdoor is het onduidelijk welke bepalingen waar worden toegelicht.
- Voor de implementatie van de mer-richtlijn wordt verwezen naar de memorie van toelichting van een andere wet. Dit komt de leesbaarheid, eenvoud en efficiënt gebruik niet ten goede.

Samenvoeging sectorale regels

Sommige onderdelen zijn versnipperd over de vier AMvB's. Dit geldt bijvoorbeeld voor de specifieke zorgplichtbepalingen en voor de indieningsvereisten voor meldingen. In artikel 8.19 van het Omgevingsbesluit staan de algemene meldingsvereisten. De overige punten zijn verspreid over andere AMvB's, zoals de artikelen 2.4, 5.8 en 6.9 Bbl en de artikelen 4.3, 4.7, 4.718, 4.731 en 4.733 Bal. Die zouden allemaal naar artikel 8.19 Omgevingsbesluit kunnen.

Energiebesparing

Gemeenten vragen om een aantal zaken op het gebied van energiebesparing te verduidelijken. Wij noemen bijvoorbeeld de toelichting van energiebesparing en CO₂ reductie bij het begrippenkader, het verband tussen de belangen 'tegengaan van klimaatverandering' (in de Omgevingswet zelf) en 'doelmatig gebruik van energie' (in de AMvB's), en de verhouding tussen energiebesparing, CO₂ en de begrippen 'omgevingswaarde' en 'schadelijke stof'.

Onze indruk is dat het onderwerp energiebesparing nog onvoldoende geregeld is in de preconsultatieversie van de AMvB's. Met het oog op het halen van de Europese doelstellingen voor CO₂ reductie is het van belang dat dit onderwerp goed geborgd wordt in de nieuwe regelgeving. Uit de stukken blijkt ook dat hier nog verder naar gekeken wordt naar aanleiding van de motie van Van Tongeren.

De afgelopen periode is sterker ingezet op handhaving van de verplichtingen tot het treffen van energiebesparende maatregelen op grond van het Activiteitenbesluit. Hierover zijn afspraken gemaakt in het SER Energie-akkoord en er is subsidie verleend om gemeenten te ondersteunen hierbij.

Hier zijn ook de bevindingen in de Publicatie Beleidsstudie 'Energie besparen gaat niet vanzelf - evaluatie energiebesparingsbeleid gebouwde omgeving' van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) van 19 december 2014 van belang. In deze studie wordt geconcludeerd dat energiebesparing in bestaande gebouwen achterblijft bij de gestelde doelen, ondanks de vele goede initiatieven die zijn ontwikkeld. PBL stelt dat er meer dwingende beleidsmaatregelen nodig zijn om bestaande woningen en gebouwen sneller energiezuinig te krijgen.

Digitalisering

Op het vlak van digitalisering leven veel vragen en zijn veel zaken nog onduidelijk:

- Er is nog weinig aandacht voor het digitaal inzichtelijk maken van RvS-uitspraken over vergunningen voor afwijken van het omgevingsplan. De burger zal bij het digitaal raadplegen van het omgevingsplan deze uitspraken willen inzien. Het omgevingsplan zal volledig inzicht moeten bieden in wat er op een bepaalde locatie is toegestaan.
- Gemeenten hebben vragen over de archiefverplichtingen van het op te zetten Register Omgevingsdocumenten.
- Meer algemene regels en minder vergunningen betekenen dat gemeenten over minder informatie beschikken wat er op hun grondgebied gebeurt. In de huidige situatie worden vergunningen gebruikt om de basisregistraties (BAG, WOZ, BGT) bij te werken. In het geval er geen vergunning meer nodig is, zullen gemeenten hun informatie op een andere wijze moeten verkrijgen, bijvoorbeeld vanuit toezicht, handhaving of luchtfoto's. Dit heeft financiële consequenties voor het beheer van BAG en BGT. Die kunnen niet meer bekostigd worden uit de bouwleges.
- Het digitaal stelsel moet de voorwaarden creëren zodat de initiatiefnemer zelf kan inschatten of er wel of geen vergunning vereist is en aan welke algemene regels hij moet voldoen.

AmvB's Omgevingswet, onderdeel monumenten en archeologie

Wij missen in de verschillende Nota's van Toelichting een integrale toelichting op (de bescherming van) erfgoed (monumenten, archeologie c.s.). Bij iedere AMvB wordt een aparte toelichting gegeven die relevant is voor de regels in de betreffende AMvB. Daarnaast is een samenhangende toelichting nodig over het systeem. Het blijkt uit de ontvangen reacties nog teveel onduidelijkheid te bestaan. Dat lijkt ons niet nodig omdat dat systeem grosso modo niet ten principale wijzigt ten opzichte van het huidige. Wij gaan ervan uit, gelet op de door ons gevraagde ambtelijke berichtgeving, dat de motie de Vries over de meldingsplicht bij vergunningvrije werkzaamheden aan rijksmonumenten nog verwerkt gaat worden.

In hoeverre draagt een driedubbele adviesplicht bij aan de beoogde deregulering en vereenvoudiging? Bij het ingrijpend wijzigen van een rijksmonument buiten de bebouwde kom is volgens de preconsultatieversie van het Bbl naast een advies van de gemeentelijke adviescommissie en de minister ook een advies van de provincie verplicht (art. 3.8d Omgevingsbesluit).

Er zitten weeffouten in de regeling over de bescherming van monumenten, daar waar lokale regels in het omgevingsplan raken aan rijksregels. Dit is op meerdere plaatsen het geval:

- Allereerst bij het beschermen van een gemeentelijk monument (of stads- en dorpsgezicht) in het omgevingsplan en het vergunningsvrij afwijken van die regels op basis van bijlage III Omgevingsbesluit. Het is volgens de toelichting niet de bedoeling, maar de huidige regels maken het desondanks wel mogelijk om zonder vergunning af te wijken van het omgevingsplan, ook als het om gemeentelijke monumenten gaat. Dit komt omdat er maar één smaak bestaat: de afwijkvergunning. Dit wordt hopelijk aangepast en opgelost als het na het doorvoeren van wijzigingen o.b.v. het 'Pinksterakkoord' mogelijk wordt om in het omgevingsplan aparte verboden en bijbehorende vergunningsplichten vast te leggen. Dat moet dan wel goed worden bekeken.
- Een vergelijkbare lacune is ontstaan bij de excessenregeling in het kader van Welstand. Deze regeling moet worden opgenomen in het Omgevingsplan. Dit betekent echter dat deze niet meer als vangnet kan dienen bij de (bouw- en afwijkings-)vergunningvrije gevallen als bedoeld in bijlage III bij het Ob. Wij vinden het belangrijk dat die omissie wordt hersteld.
- Een weeffout komt ook tot uitdrukking in de samenhang tussen de bescherming van Rijksmonumenten, de vergunningplicht voor het wijzigen daarvan, de uitzonderingen daarop in bijlage III Ob en de regels in (hoofdstuk 10 en 11 van) het Bal die maatwerk in het Omgevingsplan mogelijk maken. Onduidelijk is hoe dat systeem zich tot elkaar verhoudt (en of het Pinksterakkoord hier soelaas biedt). Bovendien klopt de toelichting op de genoemde hoofdstukken in het Bal niet.

Het is dus, zoals boven aangegeven, niet geheel duidelijk of gemeenten inderdaad extra voorschriften kunnen verbinden aan rijksmonumenten, bijvoorbeeld op het gebied van welstand, gezien enerzijds de strikte omschrijving van bepalingen over hetgeen al dan niet vergunningvrij is qua bouwen en wijzigen, en anderzijds de bepalingen in Bkl over het omgevingsplan en in het Bal over de mogelijkheid voor gemeenten om maatwerkvoorschriften te verbinden aan activiteiten die cultureel erfgoed betreffen.

Vanuit de ministeries van IenM en OCW is gemeld dat het niet de bedoeling is dat het wijzigen van kleur en materiaal aan een beschermd stads- en dorpsgezicht vergunningvrij wordt. Maar vanuit gemeenten is ons gemeld dat bijlage III artikelen 1.b. en 2 van het concept Omgevingsbesluit niet anders gelezen kunnen worden. Uit dezelfde artikelen zou ook de conclusie getrokken kunnen worden dat de gemeente geen zeggenschap meer heeft over kleur- en materiaalwijzigingen van gemeentelijke monumenten en het wijzigen van onderdelen zonder monumentale waarden zoals kozijnen en gevelpanelen. Hier moet verduidelijking komen.

Ook spreekt het concept van vergunningvrije activiteiten aan de achtergevels die niet naar de openbare weg gekeerd zijn: dit lijkt voor meerdere uitleg vatbaar, want achtergevels zeker in het buitengebied zijn vaak vanaf verschillende openbare wegen te zien. Dus ook hier is verduidelijking op haar plaats als het gaat om de achtergevels.

Bij de discussies rond het vergunningvrij bouwen bij de laatste wetwijziging is aandacht gevraagd voor het vergunningvrij oprichten van bouwwerken op het achterterrein in relatie tot de cultuurhistorische waarden van tuinen en open binnenterreinen. Als gevolg daarvan is deze vergunningvrijheid beperkt. Volgens het Rijk is het niet de bedoeling dat het bouwen op achtererven binnen een rijksbeschermd gezicht en ook bij een monument opnieuw vergunningvrij wordt, maar dit klopt niet met de bepalingen in het Omgevingsbesluit. Dit moet verduidelijkt worden.

Wij kunnen leven met de voorgestelde constructie waarin in het omgevingsplan wordt rekening gehouden met het cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving. En dat pas in de fase van een concrete vergunningaanvraag een gedetailleerde archeologische beoordeling plaatsvindt. De betrokken bewindslieden zouden exacter kunnen aangeven waarom naar hun idee het behoud van de archeologische kwaliteit van de bodem daarmee niet in gevaar komt.

Wij zouden in dat kader opheldering willen verkrijgen waarom in welke gevallen al dan niet een archeologisch rapport vereist is. En waarom beoordelingsregels gelet op cultuurhistorische waarden en een plan van aanpak bij de voorschriften ontbreken. Er is ook een vraag gesteld naar de financiële zekerheidsstelling, maar deze ontbreekt naar ons idee niet bij opgravingen gelet op artikel 13.5 Omgevingswet.

Op basis van de Monumentenwet artikel 41a moet een vergunningaanvrager thans een archeologisch rapport overleggen als hij een activiteit wil plegen of wil gaan slopen bij projecten groter dan 100m². Op basis van het Omgevingsbesluit bijlage III artikel 3.1. en 3.2. lijkt dit opgerecht

te gaan worden naar 150 m², hetgeen met name in historische stadskernen funest kan zijn.
Verduidelijking is noodzakelijk.