

## Notitie VNG, IPO en UvW

### t.b.v. de Kamerbehandeling van de Invoeringswet Omgevingswet

5 oktober 2018

#### Aanleiding

De Invoeringswet vult de Omgevingswet (gepubliceerd 26 april 2016) met essentiële onderdelen aan, wijzigt andere wetten of trekt deze in en regelt het overgangsrecht. Er volgen nog belangrijke wetten en besluiten, zoals het Invoeringsbesluit, de Aanvullingswet Grondeigendom, en de Aanvullingsbesluiten Geluid, Natuur en Bodem. Op weg naar de inwerkingtreding van het stelsel op 1 januari 2021 zal de Kamer nog diverse wetgevingssproducten aangeboden krijgen. Het stelsel als geheel is op dit moment dus nog niet volledig in beeld.

Gezien het belang van de samenhang tussen de diverse wetgevingssporen, zijn de Invoeringswet en de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) gelijktijdig aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Het advies van de Raad van State en het Nader Rapport gaan daarom zowel in op de Invoeringswet, als op de vier AMvB's: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Deze vier AMvB's zijn op 31 augustus jl. gepubliceerd in het Staatsblad. De Invoeringswet zal nader uitgewerkt worden door het Invoeringsbesluit. Deze bevat een nadere uitwerking van het overgangsrecht zoals in de Invoeringswet opgenomen en zal de AMvB's wijzigen / aanvullen. Het Invoeringsbesluit zal eind oktober ter formele consultatie en naar verwachting voorjaar 2019, ter voorhang worden aangeboden. De minister heeft in haar brief van 26 juni toegezegd dat voor het uitvoeren van eventuele reparaties aan het stelsel, de Kamer niet slechts afhankelijk is van het debat over de Invoeringswet, maar dat ook via het invoerings –en aanvullingsspoor wijzigingen in het stelsel kunnen worden aangebracht. Ter behandeling van de Invoeringswet, geven IPO, UvW en de VNG u de volgende aandachtspunten mee.

#### Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

##### *Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)*

Digitalisering draagt bij aan het bereiken van de doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Met de Invoeringswet is uitvoering gegeven aan de constatering van de Raad van State en het advies van het bureau ICT-toetsing (BIT), dat het DSO bestuurlijk complex is en het verstandig is het stelsel bij inwerkingtreding te beperken tot het strikt noodzakelijke. In de Invoeringswet zijn ten opzichte van de consultatieversie, wijzigingen aangebracht om het realiseren van het basisniveau en het verder uitbouwen van het DSO - na inwerkingtreding van de Omgevingswet - mogelijk te maken. Bij deze wijziging van de Invoeringswet in afdeling 20.5, valt op dat er (te) veel over het DSO op wetsniveau wordt vastgelegd en is de relatie met de nog vast te stellen Bekendmakingswet onduidelijk.

Volgens het voorgenomen artikel 20.20 van de Omgevingswet wordt informatie over de fysieke leefomgeving in het digitaal stelsel beschikbaar gesteld. Volgens de Memorie van Toelichting bestaat die informatie uit:

- Besluiten en andere rechtsfiguren;
- Aanvullende faciliteiten voor bevroegbaarheid en koppeling met andere informatie;
- Andere gegevens over de fysieke leefomgeving.

Vragen die gesteld kunnen worden aan de minister:

- *Kunt u toelichten waarom de besluiten en andere rechtsfiguren onderdeel vormen van de hier bedoelde informatie en welke status dit heeft in relatie tot het bekendmaken en beschikbaarstellen op grond van de Bekendmakingswet en Gemeentewet?*
- *Is het niet voldoende om besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Bekendmakingswet bekend te maken en op grond van de Gemeentewet – voor zover het algemeen verbindende voorschriften betreft – in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen?*
- *Is het denkbaar dat onderdelen van afdeling 20.5 van de Omgevingswet nu of op termijn overgaan naar meer generieke regelgeving, zoals de Bekendmakingswet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of de Gemeentewet? Zo ja, welke onderdelen komen dan in het bijzonder daarvoor in aanmerking en op welke termijn?*

## **Uitvoerbaarheid**

### *Overgangsrecht Omgevingsplan Invoeringswet*

Het overgangsrecht regelt de overgang van de huidige wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel Omgevingswet. Dit overgangsrecht zit voor een groot deel in de Invoeringswet, en voor een ander deel, straks in het Invoeringsbesluit. Niet alle rechtsfiguren zullen vanaf dag één beschikbaar zijn, of meteen voldoen aan alle eisen van het nieuwe stelsel. Gemeenten hebben tot 2029 de tijd om van hun bestemmingsplannen, één omgevingsplan voor het hele grondgebied te maken. Zoals de Raad van State constateert, staan gemeenten voor een grote opgave bij de implementatie van het nieuwe stelsel. Gemeenten worden geconfronteerd met een complexe overgangsperiode: het naast elkaar bestaan van verschillende juridische regimes is een belangrijk aandachtspunt.

Een deel van het succes van de Omgevingswet, is besloten in de uitvoerbaarheid van de overgangsfase. Gezien de huidige opgaven, is het voor gemeenten van groot belang dat 'de winkel tijdens het werk open kan blijven' en dat het overgangsrecht deze transitiefase - van een tijdelijk naar een echt / nieuw omgevingsplan - in voldoende mate ondersteunt. De wijze waarop het overgangsrecht in de Invoeringswet is opgenomen, bevat enkele onderdelen die gemeenten aangepast zouden willen zien, zodat de overgang naar het nieuwe stelsel zo efficiënt mogelijk kan worden opgepakt. De VNG pleit ervoor het overgangsrecht zo aan te passen dat gemeenten niet alleen kunnen kiezen voor een locatiegerichte aanpak, maar ook een thematische opbouw van het omgevingsplan. Dit is volgens de huidige wettekst en toelichting niet mogelijk. Ook de toevoeging van de mogelijkheid voor uitwerkingsplicht en wijzigingsbevoegdheid in de overgangsfase, is voor gemeenten van zeer groot belang.

Vragen die gesteld kunnen worden:

- *Is de minister bereid om naar aanleiding van de opgedane ervaringen binnen gemeenten, bijvoorbeeld met het omgevingsplan en straks met de Transitiewet, het stelsel zoveel mogelijk aan te passen aan nieuwe inzichten uit de praktijk?*
- *Onderschrijft de minister het belang van een voor gemeenten uitvoerbare en werkbare overgangsfase, waarbij gemeenten in staat worden gesteld een zo praktisch mogelijke manier te kiezen die past bij de opgaven waar zij voor staan?*
- *Kan de minister toezeggen dat zij het overgangsrecht zoals opgenomen in de Invoeringswet conform de wensen van gemeenten zal aanpassen, waaronder in ieder geval*

*een thematische opbouw van het omgevingsplan, zodat gemeenten ruimte hebben de transitie vorm te geven zoals dat het beste past?*

### **Bestuurlijke afwegingsruimte - bevoegdheidsverdeling**

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat gemeenten primair bevoegd en verantwoordelijk zijn voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet bevat enkele bepalingen waarin gemeenten beperkt worden in de uitoefening van hun bevoegdheid.

#### *Delegatie*

Het is volgens de Omgevingswet niet mogelijk dat de gemeenteraad in een omgevingsplan delegatiebepalingen voor B&W opneemt. Dit terwijl voor de provincie en het Rijk dit wel mogelijk is. Volgens artikel 2.8 moet alles via een apart delegatiebesluit buiten het omgevingsplan. Dit is niet werkbaar en leidt tot vreemde redacties van regels in het omgevingsplan. Hierdoor ontstaat ten opzichte van het huidige wettelijke stelsel een verslechtering van de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Bovendien zullen gemeenten terughoudend zijn om vrijwillig verordeningen over te hevelen naar het omgevingsplan aangezien het in verordeningen wel mogelijk blijft om een nadere uitwerking aan B&W te delegeren in de regeling zelf.

Vragen die gesteld kunnen worden:

- *Kan de minister toelichten waarom voor gemeenten de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels alleen voor rijk en provincies heeft mogelijk gemaakt en niet voor gemeenten?*
- *Is de minister bereid om naar aanleiding van de opgedane ervaringen binnen gemeenten, het ontbreken van deze bevoegdheid te heroverwegen?*

#### *Uitgebreide voorbereidingsprocedure*

Bij omgevingsvergunningen is het uitgangspunt dat de reguliere voorbereidingsprocedure. Deze procedure volstaat voor het merendeel van de aanvragen omgevingsvergunning. Echter, het bevoegd gezag dient voor een klein deel van de aanvragen omgevingsvergunning de (geclausuleerde) vrijheid te hebben om te kunnen kiezen voor de meeste geschikte voorbereidingsprocedure. In het wetsvoorstel ontbreekt een uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) voor omgevingsvergunning afwijken in zijn algemeenheid. Het gaat hier om de procedure voor een vergunning van een omgevingsplanactiviteit. Dat kan een binnenplanse vergunning zijn, maar ook buitenplanse vergunning. Voor beide geldt als hoofdregel de reguliere procedure.

De koepels hebben steeds aangegeven dat het onwenselijk is dat het bevoegd gezag afhankelijk is van de aanvrager/initiatiefnemer om een uitgebreide voorbereidingsprocedure te kunnen doorlopen. Naar aanleiding van de motie Meijer in Eerste Kamer (33.118 AB) bij behandeling van de AMvB's in de Eerste Kamer, is in de Invoeringswet opgenomen dat op verzoek of met instemming van de aanvrager afdeling 3.4 Awb van toepassing kan worden verklaard. Aan het bevoegd gezag is in de Invoeringswet geen zelfstandige bevoegdheid toegekend om bij besluit alsnog de uitgebreide procedure toe te passen. De Raad van State merkt op dat deze motivering voor de keuze om de procedure primair in handen te leggen van de initiatiefnemer niet evenwichtig is. In het omgevingsrecht zijn immers, zeker bij grootschalige projecten, doorgaans vele belanghebbenden betrokken. De mededelingsplicht die naar aanleiding van het advies van de Raad van State is

opgenomen voor besluiten die met de reguliere procedure zijn voorbereid, zodat belanghebbenden beter geïnformeerd worden, komt onvoldoende tegemoet aan de wens van de koepels. Vooral bij besluiten die gevoelig liggen of die veel burgers kunnen raken, moeten omwonenden de gelegenheid hebben zienswijzen in te dienen in plaats van direct te worden geconfronteerd met een genomen besluit.

Vragen die gesteld kunnen worden:

- *Begrijpt de minister dat het bestuursorgaan zo nodig zelf wil kunnen borgen dat omwonenden hun zienswijze kunnen geven over aanvragen voor omgevingsvergunningen die over complexe of lokaal gevoelige aangelegenheden gaan?*
- *Is de minister bereid met de koepels over een alternatieve oplossing voor de reguliere procedure in gesprek te gaan; bijvoorbeeld door het bestuursorgaan de mogelijkheid te geven aanvragen 4 weken ter inzage te leggen, gedurende welke termijn zienswijzen kunnen worden ingediend?*

#### *Huisvestingswet*

De Huisvestingswet is niet meegenomen in de eerste module van de Omgevingswet. De VNG en de G4 hebben in de consultatiereactie gevraagd Hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet alsnog te integreren in de Omgevingswet. Het betreft de activiteiten woningonttrekking, woningsamenvoeging, woningvorming en het splitsen in appartementsrechten. De gemeenten kunnen op deze wijze via het omgevingsplan gebiedsgericht maatwerk leveren op basis van lokale regels. De problematiek rondom de huisvesting leent zich uitermate voor het regelen via het omgevingsplan. Het omgevingsplan biedt de mogelijkheid integrale afwegingen te maken over de samenstelling van de woningvoorraad.

Vragen die gesteld kunnen worden:

- *Erkent de minister dat een integrale afweging over de samenstelling van de woningvoorraad in het omgevingsplan, past binnen de huidige gemeentelijke opgaven?*
- *Is de minister bereid H4 van de Huisvestingswet te integreren in de Omgevingswet en zo ja, wanneer en hoe (via een nota van wijziging op de ontwerp-Invoeringswet of via een afzonderlijke wijzigingsspoor)?*

#### **Decentraal, tenzij...**

##### *Luchtkwaliteit*

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet houdt het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op te bestaan. Gemeenten willen deze mogelijkheid graag behouden. Luchtverontreiniging is een grensoverschrijdend fenomeen en de kracht van de programmatische aanpak zit in de *gedeelde verantwoordelijkheid* van de verschillende overheidslagen om luchtverontreiniging aan te pakken, blijkt uit de positieve ervaringen met het NSL. Het *Schone Lucht Akkoord (SLA)* waaraan staatssecretaris Van Veldhoven samen met gemeenten en provincies momenteel werkt, biedt de (deels juridische) mogelijkheden van het NSL niet. De minister lijkt vooralsnog bij haar standpunt te blijven en wil de programmaplicht voor PM10 en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) geheel bij gemeenten leggen en vervolgens bestuurlijke afspraken maken met de relevante gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden om aldus de gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het verbeteren van de luchtkwaliteit nader te verankeren. Het behalen van

de omgevingswaarden ziet zij als een lokale verantwoordelijkheid. Dit terwijl de Raad van State wijst op het gevaar dat de gemeente wordt geacht belangen te behartigen, ook als het gaat om een belang dat het schaalniveau of bestuurlijke mogelijkheden die de gemeente te boven gaat. Het ligt niet altijd geheel in de macht van een gemeente om met een lokaal programma te bewerkstelligen dat aan rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan, zeker niet als overschrijdingen – hoe lokaal ook – mede worden veroorzaakt door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een rijksweg. In het Nader Rapport geeft het Rijk aan dat voor stoffen met een sterk *gemeentegrens-overschrijdend* karakter de programmaplicht zou moeten liggen bij het Rijk of de provincie. Het Rijk gaat er onterecht vanuit dat NO<sub>2</sub> niet tot die stoffen behoort. Oók voor NO<sub>2</sub> geldt dat deze fractie een sterk gemeentegrensoverschrijdend karakter heeft. Zelfs langs drukke binnenstedelijke wegen (waar de lokale verkeersbijdrage juist het *hoogst* is) komt het overgrote deel van de verontreinigingen NO<sub>2</sub> nog altijd van buiten de stad! Dit blijkt onder meer uit de 'Knelpuntenanalyse NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> overschrijdingen' van Rijkswaterstaat (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - 15 februari 2018; bijlage bij concept Kabinetsbesluit aanpassing NSL 2018).

De koepels staan op het standpunt dat de *gezamenlijke* verantwoordelijkheid expliciet in de Omgevingswet vastgelegd dient te worden, niet in een bestuurlijke afspraak zoals nu in de Omgevingswet opgenomen, maar in een wettelijke regeling. Met een in de wettelijke regeling geborgde gezamenlijke (programmatische) aanpak, naar analogie van het succesvolle NSL, kan op doelmatige wijze en brongericht worden ingezet op het verlagen van de achtergrondconcentraties.

Vragen die gesteld kunnen worden:

- *Onderschrijft de minister dat de aanpak van luchtverontreiniging een gedeelde verantwoordelijkheid is van de verschillende overheidslagen, mede door het gemeentegrens-overschrijdend karakter?*
- *Is de minister bekend de knelpuntenanalyse NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>?*
- *Kan de minister toelichten waarom – gezien de knelpuntenanalyse van 15 februari 2018- deze gedeelde verantwoordelijkheid dat van zo van belang is, niet in een wettelijke regeling wordt opgenomen?*
- *In de Invoeringswet is de wettelijke programmaplicht voor de implementatie van de NEC-richtlijn bij het Rijk gelegd. Kan de minister aangegeven dat daarmee de bestaande knelpunten van luchtkwaliteit worden opgelost en zo nee wat gaat de minister dan doen richting gemeenten en provincies die met dergelijke knelpunten te maken hebben?*

#### *Vergunningvrij bouwen*

De regeling voor vergunningvrij-bouwen nader wordt uitgewerkt in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Echter, de Memorie van Toelichting (MvT) op de Invoeringswet bevat belangrijke richtingaanwijzers voor die uitwerking. Zo geeft de MvT enerzijds aan dat gemeenten meer ruimte krijgen om zelf te bepalen wanneer er wel of geen vergunning nodig is voor bouwwerken, anderzijds bepaalt de MvT dat gemeenten - toegespitst op locatiespecifieke omstandigheden - méér bouwwerken vergunningvrij kunnen maken. De vraag die hierbij speelt is of gemeenten straks ook minder bouwwerken vergunningvrij zouden kunnen maken. De VNG hecht grote waarde aan de lokale keuzevrijheid om iets wel of niet vergunningvrij te laten zijn. Dit is bij uitstek een onderwerp dat lokaal maatwerk vraagt, bijvoorbeeld uit hoofde van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid, duurzaamheid of klimaatadaptatie. Denk aan het niet vergunningvrij laten zijn van aan- en

bijgebouwen in tuinen vanwege het risico op groei van overlast gevende functies, op wateroverlast, op aantasting van de groene longen van de stad en op inbreuk op architectonische, historische en monumentale waarden.

De MvT kondigt aan dat de regering in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal inzetten op het vergunningvrij houden van een categorie bouwwerken vergelijkbaar met de huidige situatie. VNG en de G4 pleiten voor de mogelijkheid om in bepaalde gevallen af te wijken van een vergunningvrije categorie. Bij de invulling van het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt hier het gesprek met de gemeenten over gevoerd. De voorstellen van vergunningvrij bouwen die het Invoeringsbesluit zal bevatten, zullen in het kader van de voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd.

Vragen die gesteld kunnen worden:

- *Hoe kijkt de minister aan tegen het uitgangspunt van lokaal maatwerk en de gedachte dat gemeenten zelf per locatie afgewogen keuzen mogen maken over een vergunningplicht ja dan nee?*
- *Hoe kijkt de minister aan tegen het feit dat gemeenten zelf willen kunnen bepalen of met of zonder omgevingsvergunning voor het bouwen een ingrijpende verandering van een gevel of een uitbreiding van het bebouwde oppervlak of het bouwvolume mogelijk is?*

## **Rechtsbescherming**

### *Rechtsgang bij schadevergoeding bij gedoogplichten*

De burgerlijke rechter wordt bevoegd zich te buigen over zaken over schadevergoeding bij gedoogplichten. De waterschappen hebben begrip voor het streven hierin uniformiteit aan te brengen, door te kiezen voor één rechtsgang bij alle gedoogplichten. Toch pleiten UvW en IPO voor een meer publieksvriendelijke rechtsgang bij gedoogplichten, in het bijzonder bij de gedoogplichten in het waterbeheer. In de huidige situatie is de bestuursrechter bevoegd, wat een logische keuze is. Over het algemeen is de gang naar de bestuursrechter laagdrempelig, omdat de bestuursrechter meer toegespitst is op de verhouding overheid-burger, en daarnaast ook financieel voordeliger. Bij de bestuursrechter is er immers geen verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat, terwijl dat bij de burgerlijke rechter in veel gevallen wel zo is. De uitdrukkelijke wens van IPO en UvW is om de bestuursrechter bevoegd te laten zijn in deze zaken.

Vragen die gesteld kunnen worden:

- *Kan de minister aangeven of zij bereid is om de rechtsgang bij schade bij gedoogplichten (in het waterbeheer) te herzien, in die zin dat niet de burgerlijke rechter maar de bestuursrechter bevoegd is om zich hier over te buigen, met het oog op een adequate rechtsbescherming van de burger?*