

Advies bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet

Onafhankelijke Integrale Adviescommissie Omgevingswet

1 maart 2019

De Minister van BZK heeft de commissie gevraagd te adviseren bij het voorgelegde Invoeringsbesluit Omgevingswet vanuit het integrale perspectief van de uitvoeringspraktijk. Verzocht is daarbij vooral te toetsen of met de regelgeving wordt bijgedragen aan de geformuleerde verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselwijziging, te weten het verhogen van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak, het versterken van een samenhangende aanpak, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en een snellere en betere besluitvorming.

De minister van BZK heeft daarbij specifieke aandacht gevraagd voor de evenwichtigheid en uitvoerbaarheid van het overgangsrecht en de bruidsschat en het (beleidsneutraal) opnemen van onderwerpen in het stelsel van de AMvB's in het licht van de verbeterdoelen. Het vraagstuk van het overgangsrecht wordt behandeld onder punt 1.

Een aantal onderwerpen is om verschillende redenen niet opgenomen in de basis-AMvB's. De minister heeft de commissie gevraagd of die onderwerpen op een goede manier zijn ingebouwd in het stelsel van de vier basis-AMvB's en of de vier verbeterdoelen van de stelselherziening bij die onderwerpen voldoende tot uitdrukking zijn gekomen. Het betreft hier enige tientallen onderwerpen, opgenomen in tabel 1.3 en 1.4 van de nota van toelichting. De commissie heeft niet al deze onderwerpen getoetst, maar heeft, om zich een oordeel te vormen over de inpassing in het stelsel van de AmvB's, naar de onderwerpen 2 tot en met 8 gekeken, omdat deze onderwerpen met name geadresseerd zijn in de internetconsultatie.

De commissie constateert dat veel onderwerpen in het Invoeringsbesluit bewust beleidsneutraal worden overgezet vanuit het huidige recht, soms ook omdat er sprake is van implementatie van EU-richtlijnen. Omdat de mogelijkheden voor het bereiken van de verbeterdoelen bij die onderwerpen beperkter zijn baseert de commissie haar advies op de volgende onderwerpen:

1. Het overgangsrecht en de bruidsschat
2. Beperkingengebiedactiviteiten rond spoorwegen
3. Uitwerking vergunningplichten voor de bouwactiviteiten
4. Beoordeling en inpassing omgevingsplanactiviteit
5. Ontsluiten van informatie via het Digitaal Stelsel Omgevingswet
6. Reikwijdte omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening
7. Aanwijzing verboden activiteiten met aanzienlijke gevolgen
8. Validatie decentrale omgevingswaarden.

1. Het overgangsrecht en de bruidsschat

De commissie beveelt aan om

- 1) als Rijk, koepels en brancheorganisaties met name gemeenten en bedrijven actief extra ondersteuning te bieden bijvoorbeeld in de vorm van handleidingen en voorbeelden, meer dan wat nu beschikbaar is in de nota van toelichting.
- 2) als gemeente en waterschap zeer duidelijk en transparant te zijn over de verschillende fasen, effecten en onomkeerbaar worden van besluiten en extra inspanningen te plegen rond het van tijdelijk naar permanent gaan van (delen van) het omgevingsplan, alsmede over de mogelijkheid tot schadevergoeding als gevolg van stringenter regels.

Het leeuwendeel van het overgangsrecht is te vinden in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Het Invoeringsbesluit vult dat aan met de bruidsschat en specifieke regels in hoofdstuk 8.

(a) De commissie ziet dat het overgangsrecht bij de Omgevingswet omvangrijk en complex is, maar ook dat overgangsrecht en daarmee een overgangperiode onlosmakelijk verbonden zijn met vernieuwing van wetgeving. Zo ook hier. Een zekere mate van vertrouwen dat – veelal professionele - partijen daarmee om kunnen gaan is daarom op zijn plaats. Tegelijkertijd vergt zo'n traject wel een goede begeleiding en transparantie over zowel het proces als over de wijzigingen en daarmee samenhangende gevolgen.

(b) De keuze om enerzijds bepaalde regels te decentraliseren en anderzijds gemeenten en waterschappen niet te verplichten om bij inwerkingtreding van de wet direct omgevingsplannen of waterschapsverordeningen vast te stellen, maakt de overgangssituatie extra complex.

(c) De veranderingen die gepaard gaan met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de bruidsschat betreffen:

- het overgaan van bestemmingen naar functies en locaties;
- de verschillende momenten waarop de bescherming van een bestaande situatie verandert onder een tijdelijk of definitief regime;
- het met de inwerkingtreding van de wet introduceren van een nieuw begrippenkader, zoals de milieubelastende activiteit en de omgevingsplanactiviteit;
- het op een andere manier verdelen van regels tussen AMvB's enerzijds, en omgevingsplan en waterschapsverordening anderzijds;
- de verschillende manieren om bestemmingsplannen om te zetten in omgevingsplannen namelijk thematisch of gebiedsgewijs.

Het vraagt soms diepgaande en gedegen kennis van het huidige recht, van het gekozen overgangsrecht en van het nieuwe stelsel om te kunnen beoordelen of er sprake is van een wijziging of niet. Dat geldt met name voor hen die niet dagelijks met het overgangsrecht te maken hebben, zoals burgers en bedrijven.

(d) Eenieder die met deze situatie te maken krijgt, zal deze complexiteit moeten doorgronden en ermee omgaan: burgers, maar ook medewerkers van bedrijven en overheden, zoals handhavers etc.

De zorg van de commissie betreft niet zo zeer het juridisch construct als wel de begrijpelijkheid daarvan in de praktijk.

(e) De commissie beveelt aan dat het Rijk, de koepels en brancheorganisaties ondersteunt en zorgt dat de opgedane kennis en ervaring beschikbaar wordt gemaakt, wordt gedeeld en dat er wordt geleerd van elkaar. Dit kan op vele manieren, bijvoorbeeld in de vorm van juridische handleidingen zoals opgesteld voor de Wabo en het delen van voorbeelden van gemeenten die de eerste ervaringen opdoen. Maar ook in de vorm van actieve ondersteuning en de bouw van *communities of practice*, het stimuleren van *botsproeven* waarbij (ervarings)deskundigen voorafgaand aan inwerkingtreding een omgevingsplan van vele kanten belichten en kijken of op basis daarvan het gewenste resultaat ontstaat, regionale overleggen etc..

(f) De commissie beveelt gemeenten aan te zorgen voor een gebruiksvriendelijke manier van toegankelijk maken van informatie aan iedereen die omgevingsplannen wil raadplegen. Gemeenten moeten inzichtelijk maken wat wel of niet mag of onder welke voorwaarden, en daarin ook alle relevante informatie op een gebruikersvriendelijke manier vindbaar maken.

2. Beperkingengebiedactiviteiten rond spoorwegen

Advies

Bij het omzetten van de vergunningplicht bij beperkingengebiedactiviteiten rond spoorwegen, wordt de bestaande situatie beleidsneutraal omgezet.

Het wederom opnemen van de vergunningplicht omwille van beleidsneutrale omzetting zou in de praktijk het in standhouden van een juridisch achterhaalde praktijk betekenen.

De commissie adviseert om de systematiek van het Bal te volgen en de vergunningplicht verdergaand dan in de consultatieversie is gedaan te vervangen door algemene regels.

(a) In de Spoorwegwet wordt voor beperkingengebieden rond spoorwegen uitgegaan van een algemeen geldende vergunningplicht waarvan bij ministeriële regeling vrijstellingen worden verleend. Dit systeem is aangepast op de systematiek in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) waarbij de vergunningplicht voor het hoofdspoor is beperkt tot activiteiten die daadwerkelijk een individuele benadering vragen, een brede vergunningplicht voor het bijzonder spoor en een brede vergunningplicht voor het lokaalspoor met de mogelijkheid om meer vergunningvrije gevallen in het omgevingsplan of de of de omgevingsverordening aan te wijzen.

(b) Bij de consultatie gaan veel reacties over de veranderingen rond beperkingengebieden rond spoorwegen. Het beeld bestaat dat een deel van de vergunningplichten zoals opgenomen in de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor voor een deel niet worden nagekomen of gehandhaafd. Er wordt gepleit voor het meer gelijk trekken van het vergunningregimes van de verschillende spoorwegen.

(c) Het bijeenbrengen van de regels voor hoofdspoorwegen, bijzondere spoorwegen en lokale spoorwegen in het Bal beklemtoont het verschil in benadering tussen de verschillende spoorsoorten in de huidige wetgeving. Dit verschil is niet goed uit te leggen omdat de problematiek en de belangen

sterk vergelijkbaar zijn. De commissie adviseert om te verkennen of het mogelijk is om voor bijzondere spoorwegen en lokale spoorwegen ook meer gebruik te maken van algemene regels in plaats van vergunningen. Het omzetten van de huidige situatie krijgt bij dit onderwerp dan wel een andere vorm, nl. een harmonisatie waarbij de nieuwe systematiek in het Bal gevolgd wordt. Dit leidt naar de toekomst toe tot een samenhangendere benadering.

3. Uitwerking vergunningplicht voor bouwactiviteiten

Advies

De commissie adviseert nogmaals goed te kijken naar de verschillende soorten vergunningsvrije bouwwerken. Zij beveelt aan te overwegen daarbinnen onderscheid te maken tussen zaken die blijvend vergunningsvrij moeten blijven (en dit te regelen in de lijst in het BBL) en bouwactiviteiten die aan het lokaal bevoegd gezag zijn om te beoordelen of zij al dan niet vergunningsvrij blijven en hierover in het omgevingsplan regels te stellen. Wanneer een dergelijk onderscheid gemaakt wordt, dient dit weloverwogen en goed gemotiveerd te worden.

(a) Op rijksniveau wordt na de 'knip' de omvang van de vergunningplicht voor technisch bouwen geregeld in het Besluit bouwactiviteiten leefomgeving, waarin ook de technische bouwregels staan. Gemeentelijke regels voor bouwwerken staan in het omgevingsplan, en daarin staat ook of een 'ruimtelijke' vergunning nodig is. In de consultatieversie van het Invoeringsbesluit dat het Besluit bouwactiviteiten leefomgeving wijzigt, worden gevallen aangewezen waarin initiatiefnemers hun bouwactiviteit mogen realiseren met voorbijgaan aan de gemeentelijke regels. Over die categorie bestaat discussie.

(b) De commissie is van mening dat in de Omgevingswet het decentrale bestuur het vertrouwen krijgt van het centrale bestuur in het maken van de goede afwegingen wat wel of niet vergunningsvrij gebouwd mag worden, en acht het decentrale bestuur als beste in staat lokaal maatwerk te leveren.

(c) Zoals de commissie eerder bij de Invoeringswet Omgevingswet heeft geadviseerd¹ leidt het wettelijk continueren van de vergunningsvrije activiteiten in de Omgevingswet tot een voorspelbare uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd is de Commissie nog steeds van mening dat hier geen sprake is van nationaal belang maar van een lokaal belang waarbij het al dan niet stellen van regels over deze activiteiten niet aan het landelijke maar aan het lokale bestuur is.

(d) In de praktijk kan de commissie zich een onderscheid voorstellen tussen bouwwerken geen gebouw zijnde, zoals OV-kaart poortjes, wegportalen, geleiderailconstructies, zonnepanelen etc. en bijbehorende bouwwerken zoals uitbreidingen achterzijde, dakkapellen, mantelzorg-woningen etc. Voor deze eerste categorie geldt dat omwille van gebruiksgemak, herkenbaarheid en ook kostenbesparing bij productie en beheer en onderhoud uniformiteit zou kunnen prevaleren. Het spanningsveld tussen lokale afwegingsvrijheid en landelijke uniformiteit komt hier aan de oppervlakte. De Omgevingswet vergt dat die spanning erkend wordt en dat de redenen van het Rijk

om tot regulering over te gaan helder zijn. Uniformiteit die het gebruiksgemak dient kan er hier één van zijn, maar het Rijk dient hierbij terughoudend te zijn. Bij de tweede categorie leidt de keuze voor lokale afwegingsruimte tot de mogelijkheid van lokale regulering en dus afscheid van uniformiteit.

(e) Als de regering handelt in lijn met dit advies, hoort daarbij dat de regeling voor vergunningsvrije bouwwerken via de bruidsschat overgaat naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Bij het maken van de afweging door de gemeente om bepaalde activiteiten al dan niet vergunningsvrij te houden moet goed gekeken en onderbouwd worden welke belangen gediend of geschaad worden.

4. Beoordeling en inpassing omgevingsplanactiviteiten

Advies

Gemeenten moeten vergunningen voor een voortdurende buitenplanse omgevingsplanactiviteit in het omgevingsplan integreren. In sommige gevallen is dat onmogelijk als gevolg van instructieregels. De commissie wijst erop dat “gelijke monniken, gelijke kappen” zou moeten gelden. Als dat leidt tot intrekking van de omgevingsvergunning, leidt dat naar het oordeel van de commissie in sommige gevallen mogelijk tot nadeelcompensatie.

(a) Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet een omgevingsplan binnen vijf jaar in overeenstemming worden gebracht met een voortdurende buitenplanse omgevingsplanactiviteit, en als dat wettelijk niet mogelijk is op basis van regels in het BKL moet de vergunning worden ingetrokken. In de consultatiereacties is hier veel aandacht voor.

(b) De commissie wijst erop dat “gelijke monniken, gelijke kappen” zou moeten gelden en dat daarmee gelijkheid zou moeten ontstaan voor activiteiten die worden toegelaten op grond van het omgevingsplan en activiteiten die zijn toegelaten op basis van een (bestaande) omgevingsvergunning. In beide gevallen zouden dezelfde inhoudelijke kaders moeten gelden.

(c) De commissie realiseert zich dat de gemeente in dit soort gevallen moet kiezen tussen twee wettelijke verplichtingen: de verplichting om het omgevingsplan te actualiseren en de verplichting om aan instructieregels gevolg te geven. De commissie ziet ook, dat de laatste verplichting de doorslag moet geven, maar wijst erop, dat de gevolgen daarvan niet voor rekening behoeven te komen van degene wiens vergunning achteraf niet kan worden ingepast. Daarvoor is nadeelcompensatie op zijn plaats.

5. Ontsluiten van informatie via het Digitaal Stelsel Omgevingswet

Advies

De commissie adviseert om helderheid te verschaffen over de informatie die wel of niet vindbaar is in het digitaal stelsel, en op welke momenten er nieuwe functionaliteit of informatie aan het systeem zal worden toegevoegd. Duidelijkheid waar informatie te vinden is, en of de digitale dan wel papieren versie prevaleert, moet breder dan alleen in de toelichting op dit besluit terug te vinden zijn voor gebruikers van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

(a) Net als bij de inwerkingtreding van de wet er verschillende fasen en overgangsperiodes zijn, zo geldt dat ook voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Er is nu gekozen voor het omzetten van bestaande systemen naar één landelijke voorziening om aanvragen in te dienen, meldingen te doen en gegevens en bescheiden beschikbaar te stellen als ook om lijst documenten die digitaal worden ontsloten, zoals omgevingsplannen, projectbesluiten etc. via de landelijke voorziening te tonen en de daarbij behorende status.

(b) Het integreren van de bestaande voorzieningen en functionaliteit is een stap op weg naar verdere digitalisering. Van bepaalde zaken zal zonder digitale voorziening nauwelijks inzichtelijk zijn waarover een besluit genomen is, bijvoorbeeld de set coördinaten die in een omgevingsplan bepalen welke regels ergens gelden. Van andere zaken ontbreken de gegevens nog in het digitale stelsel zoals omgevingsvergunningen. Sinds het begin van de ontwikkeling van het DSO zijn nieuwe inzichten ontstaan over wat wel en niet opgenomen kan worden en op welk moment.

De commissie heeft gezien de omvang van de operatie begrip voor een gefaseerde aanpak, maar vraagt wel aandacht voor de overgangsperiode waarin de voor gebruikers eveneens relevante informatie zoals historische regels, omgevingsvergunningen op een andere manier worden ontsloten dan via het DSO.

(c) Het omgevingsplan wordt langs elektronische weg raadpleegbaar. Elke regel in het plan heeft een werkingsgebied dat met het vastleggen van coördinaten wordt bepaald. Het omgevingsplan bestaat uit regels waarin tekst is opgenomen, met een eventuele waarde zoals een bouwhoogte, en waarin met coördinaten het werkingsgebied van de regel is vastgelegd. Het omgevingsplan kan desgewenst (al dan niet in delen voor een betrokken locatie) op papier worden uitgeprint. Het omgevingsplan wordt, zoals in afdeling 16.1 van het wetsvoorstel wordt bepaald, in digitale vorm opgesteld, vastgesteld en beschikbaar gesteld. Met het opnemen van een deel van de relevante informatie in het digitaal stelsel waarbij de digitale gegevens prevaleren boven (voorheen) op papier vastgelegde gegevens, en het voorlopig achterwege laten van een ander deel van de informatie die gebruikers nodig hebben, kan een onheldere situatie ontstaan over wat ergens is toegestaan.

(d) De commissie staat geen aanscherping van de publicatieverplichting voor. Tegelijkertijd ziet zij ook dat het wenselijk is gebruikers helderheid te bieden over welke informatie wel en (nog) niet opgenomen is in het DSO. De commissie beveelt aan om gebruikers van het DSO te wijzen op vindplaatsen van relevante informatie die (nog) niet in het DSO is opgenomen.

6. Reikwijdte omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening

Advies

De commissie adviseert de wetgever om artikel 2.7 Omgevingswet niet te wijzigen en het nieuwe lid 1 zoals opgenomen in het Invoeringswet niet in werking te laten treden of niet uit te werken, omdat dit naar de mening van de commissie onnodige onduidelijkheid schept met name in de gemeentelijke praktijk.

(a) In de consultatie zijn reacties binnen gekomen over de regels die worden opgenomen in het Omgevingsbesluit over de reikwijdte van met name het omgevingsplan. De reikwijdte gaat over wat in ieder geval opgenomen *moet* worden in het omgevingsplan en wat niet opgenomen *mag* worden. Deze reikwijdte discussie is vooral relevant voor de gemeentelijke praktijk omdat die in tegenstelling tot waterschappen en provincies ook inhoudelijke, burgerbindende regels in verordeningen buiten de Omgevingswet kunnen blijven opnemen en omdat in gemeenten bepaalde besluiten worden genomen door B&W en andere door de burgemeester. Kijkend naar de gemeentelijke praktijk ontstaat een driedeling in de regels namelijk, regels die – als men ze wil stellen – in het omgevingsplan *moeten* worden opgenomen, regels die niet in het omgevingsplan *mogen* worden opgenomen en regels die in het omgevingsplan mogen, maar niet hoeven te worden opgenomen. De onduidelijkheid spitst zich toe op het onderscheid tussen de categorie die opgenomen moet worden en de categorie die niet opgenomen hoeft te worden.

(b) Het begrip ‘wijziging van de fysieke leefomgeving’ zou niet goed zijn afgebakend voor gevallen waarbij regels worden gesteld over activiteiten die direct of indirect effecten kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, maar de regulering om verschillende redenen kan geschieden, bijvoorbeeld openbare orde aangelegenheden zoals evenementen, markten etc. De wijziging van artikel 2.7 van de Omgevingswet in combinatie met de artikelen 2.1 tot en met 2.3 van het Omgevingsbesluit worden door insprekers niet als voldoende duidelijk gezien.

(c) De commissie is van mening dat er een onnodig ingewikkelde situatie is ontstaan door het überhaupt opnemen van artikel 2.7, eerste lid, in de Omgevingswet. De basis zit namelijk in artikel 2.4 tot en met 2.6 die voorschrijven dat regels over de fysieke leefomgeving worden geregeld in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Artikel 2.7 (nu tweede lid) biedt al de mogelijkheid om te regelen dat bepaalde soorten regels, bijvoorbeeld het instellen van heffingen, buiten die documenten blijft. De commissie adviseert de wetgever om artikel 2.7 Omgevingswet niet te wijzigen en het nieuwe lid 1 zoals opgenomen in het Invoeringswet niet in werking te laten treden of niet uit te werken, omdat dit naar de mening van de commissie onnodige onduidelijkheid schept met name in de gemeentelijke praktijk.

7. Aanwijzing verboden activiteiten met aanzienlijke gevolgen

Advies

De commissie beveelt aan nogmaals kritisch te kijken waar deze “exoten” geregeld dienen te worden. Zij kan zich voorstellen de uitzonderlijke situaties rechtstreeks in het Wetboek van Strafrecht te regelen en de gevallen die door geen enkele regel beschermd zijn, rechtstreeks in de wet te regelen.

(a) Het aanwijzen van verboden activiteiten met aanzienlijke gevolgen komt voort uit de Aanvullingswet bodem. In de huidige Wet bodembescherming is een algemene zorgplicht opgenomen waarmee handelingen die aanzienlijke schade kunnen toebrengen, strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. In de Omgevingswet is een getrappt systeem gehanteerd, waarin bij AMvB gevallen kunnen worden aangewezen waar het strafrecht wordt ingeroepen.

(b) Het beschrijven wat verboden is, vanuit het oogpunt van de gevolgen in plaats vanuit de activiteiten is een stijlbreuk ten opzichte van de keuze in het Bal juist vanuit activiteiten te redeneren. De commissie begrijp het zo dat dit artikel alleen aan de orde is wanneer een gedraging wordt verricht waarover geen regels zijn gesteld (bijvoorbeeld omdat de activiteit voorheen niet bestond), maar die wel schadelijk blijkt te zijn.

(c) De commissie ziet slechts in twee gevallen waarin het wenselijk is om alsnog iets te regelen via het strafrecht. Dat betreft de gevallen in artikel 1.3 van het Omgevingsbesluit, onder a en b: “direct of indirect stoffen, trillingen, warmte of geluid in water, bodem of lucht brengen, waardoor aanzienlijke schade aan de kwaliteit van water, bodem of lucht of aan landschappen, natuur of cultureel erfgoed ontstaat of dreigt te ontstaan” en “het met het oog op het gebruik van de bodem in of op de bodem brengen van stoffen of activiteiten die erosie, verdichting of verzilting tot gevolg hebben, als dat leidt tot aantasting of dreigende aantasting van de bodem”. De commissie geeft in overweging om dit te regelen in het Wetboek van Strafrecht, omdat vergelijkbare bepalingen daar al zijn opgenomen.

(d) De commissie betwijfelt of onderdeel c “het verwaarlozen van een beschermd landschap, beschermde natuur of beschermd cultureel erfgoed, als dat aanzienlijke nadelige gevolgen heeft of dreigt te hebben voor de beschermde waarden” zich leent voor strafrechtelijke handhaving. In het licht van artikel 1.7 van de Omgevingswet, dat om begrijpelijke redenen alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar, is niet goed uit te leggen waarom artikel 1.7a van de wet j^o artikel 1.3, onderdeel c, van het Omgevingsbesluit dan wel een voldoende concrete norm zou bevatten om strafrechtelijk handhaafbaar te stellen.

8. Validatie decentrale omgevingswaarden

Advies

De commissie beveelt aan geen regels op te nemen over externe validatie van omgevingswaarden.

(a) Uit de parlementaire behandeling volgt een wijziging die voorschrijft dat er een externe validatie ten grondslag moet liggen aan het vaststellen van eigen omgevingswaarden door gemeenten en provincies.

(b) De commissie acht het onwenselijk dat wanneer een democratisch gekozen orgaan binnen de ruimte die de regelgeving biedt tot eigen omgevingswaarden komt, hier een externe validatie van zou moeten plaats vinden. De commissie is van mening dat het juist de bevoegdheid is van bijvoorbeeld het lokale bevoegd gezag om stringenter regels te stellen. Ook voorziet de commissie dat zowel voor- als tegenstanders met onderbouwend onderzoek kunnen komen, waardoor aan het doel voorbijgestreefd wordt.

(c) De commissie beveelt aan deze regel niet op te nemen en de principes in de Omgevingswet van onderling vertrouwen te eerbiedigen.