

Ambtelijke juridische werkgroep regio Haaglanden¹

Consultatieversie Invoeringswet Omgevingswet

Uit de bespreking van de consultatieversie van de Invoeringswet door de ambtelijke juridische werkgroep regio Haaglanden komt een vijftal aandachtspunten naar voren. Naar het oordeel van de werkgroep kan de Invoeringswet op deze punten worden verbeterd.

Vooraf wijst de werkgroep erop dat de reactietermijn van vier weken bijzonder kort is. Binnen die termijn is een volledige beoordeling van het wetsvoorstel en afstemming daarover met de regionale partners niet goed mogelijk. De werkgroep betreurt dat.

Overgangsrecht voorbereidingsbesluit

In de Invoeringswet lijkt een overgangsregeling voor voorbereidingsbesluiten te ontbreken. In artikel 11.73, eerste lid, wordt het voorbereidingsbesluit niet genoemd. Op pagina 65 (MvT) wordt het voorbereidingsbesluit wel vermeld in het schema 'overgangsfase omgevingsplan', waardoor het logisch lijkt dat het voorbereidingsbesluit wel opgenomen had moeten zijn. De vraag is wat het gevolg is voor voorbereidingsbesluiten die van kracht zijn ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Overgangsrecht

Tijdens de overgangsfase kunnen – zoals ook blijkt uit de MvT- complexe situaties ontstaan omdat oude en nieuwe regelgeving naast elkaar kan bestaan en de regimes mogelijk niet altijd goed op elkaar aansluiten. De Invoeringswet tracht dat zoveel mogelijk te voorkomen met een aantal tegenmaatregelen. Het is echter de vraag of alle mogelijke complicaties in beeld zijn en of (bijvoorbeeld) de mogelijkheid om naast het oude regime nieuwe aanvullende functies en regels te stellen niet tot andere complicaties kan leiden. Verder onderzoek lijkt noodzakelijk (bijvoorbeeld met behulp van botsproeven).

Het omgevingsplan van rechtswege zal bestaan uit bestemmingsplannen, verordeningen en rechtstreeks werkende regels die het Rijk van rechtswege onderdeel laat uitmaken van het bestemmingsplan (i.v.m. de termijn voor het voldoen aan instructieregels) en zo mogelijk ook nog dergelijke provinciale regels. Wij voorzien hiermee onduidelijkheid over het omgevingsplan als beoordelingskader voor vergunningaanvragen. Een vraag die bijvoorbeeld opkomt is de volgende: vergunningen (bijvoorbeeld voor een milieubelastende activiteit) vallen uiteen in een omgevingsvergunning MBA en maatwerk. Het is de vraag wat de status is van de rijksregels die in het kader van overgangsrecht deel uitmaken van het omgevingsplan in relatie tot het maatwerk dat hierdoor is ontstaan. Wij stellen voor om met een divers samengestelde werkgroep (bestaande uit juristen van de gemeenten, provincie, waterschap, omgevingsdienst én uiteraard het ministerie van I&M) een botsproef hiervoor te organiseren.

Daarnaast noodzaakt de voorgenomen regeling omtrent het formele omgevingsplan (een stapel aan bestaande documenten) en voorbeschermingsregels als onderdeel van het omgevingsplan tot de opmerking dat het van belang is dat de DSO al enige tijd aanvaardbaar werkt op het moment dat de Omgevingswet in werking treed.

¹ De juridische werkgroep regio Haaglanden is een regionale werkgroep die is ingesteld in het kader van de implementatie van de Omgevingswet. De werkgroep bestaat uit juristen van onder meer de gemeenten Den Haag, Zoetermeer, Westland, Delft, de Omgevingsdienst Haaglanden, Hoogheemraadschap Delfland en de Provincie Zuid-Holland.

Planschade

Artikel 13.3 Invoeringswet voorziet in een toelichting op de vergoeding van planschade door bestuursorganen.

Vanuit gemeentelijk perspectief is het van belang dat planschade wordt gedragen door het bestuursorgaan dat het initiatief heeft genomen tot het besluit waarop de schadeclaim is gebaseerd. Planschade door projectbesluiten of aanwijzingen door rijk en provincie mogen niet ten laste komen van de gemeenten. Naar ons oordeel dient dat ook te gelden voor planschade die het gevolg is van instructieregels die via het omgevingsplan tot planschade leiden. Die schade dient naar ons oordeel voor rekening te komen van het bestuursorgaan dat de instructieregels heeft vastgesteld. Een toereikende regeling daarvoor ontbreekt in de Invoeringswet. Wij stellen in dat kader voor om artikel 13.3. van de Invoeringswet als volgt te wijzigen:

Eerste lid.:

“(..)moet het bij dat bestuursorgaan een verzoek doen om de door hem gemaakte kosten geheel of gedeeltelijk te vergoeden”

Tweede lid:

“De vergoeding moet worden toegekend voor zover (...)”

Digitaal Stelsel Omgevingswet

De Invoeringswet Omgevingswet voorziet in een grondslag om te komen tot een nieuw, geïntegreerd digitaal stelsel: het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO wordt vormgegeven als een ‘open’ stelsel. Dat betekent onder meer dat er gebruik wordt gemaakt van open standaarden. Deze standaarden worden o.a. vermeld in het Bestuursakkoord implementatie omgevingswet (9 juli 2015). Echter ontbreekt het aan een geaccordeerde standaardisatie en een begrippenkader. Dit bemoeilijkt het inrichten van een Omgevingsplan voor de gemeenten.

Vanuit gemeentelijk perspectief is het van belang dat het DSO als het van kracht wordt in één vlier alle relevante regels uit het omgevingsrecht inzichtelijk maakt. Dit betekent dat informatie uit zowel het Omgevingsplan, als vigerende (niet-digitale) bestemmingsplannen en eventuele andere plannen moet kunnen worden getoond. Anders moeten burgers/ initiatiefnemers diverse plannen raadplegen om te weten wat op een bepaalde locatie de regels zijn.

Daarnaast hebben wij ons verbaasd over het gebrek aan aandacht voor vergunningen in het DSO. Deze zijn nog niet aangewezen als omgevingsdocumenten en daarmee nog geen onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Wij vragen duidelijkheid over de gedachten hieromtrent en dringen erop aan dat deze ontwikkeling tempo krijgt. Op het moment dat vergunningen door het loslaten van het inrichtingen-begrip uit elkaar vallen is het voor handhavers noodzakelijk dat alle relevante regels op één locatie vindbaar zijn.

Splitsing vergunningen

De Omgevingswet zal de vergunningsplicht splitsen in een technische vergunning bouwactiviteit in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Punt van zorg is de onduidelijkheid rondom het vergunningvrij bouwen (van rechtswege) en daardoor het inrichten van het Omgevingsplan. De vraag is wat deze splitsing betekent voor de aanvraag van de initiatiefnemer. Het is niet wenselijk dat deze ontwikkeling leidt tot de noodzaak om twee vergunningstrajecten te doorlopen.

Omzetting Wet VTH

Met betrekking tot de invoering van de Wet VTH in de Omgevingswet is er een aantal zorgen. Aangegeven wordt dat deze omzetting zoveel mogelijk beleidsneutraal gebeurt. Maar is dit wel mogelijk? Een stelsel wat eerder voor de meer complexe milieuvergunningen is opgezet wordt

hiermee vrij 'makkelijk' in een bredere context geplaatst. Nu wordt het dan wel tekstueel zoveel mogelijk neutraal omgezet, maar een nieuwe context betekent wel andere manieren van organiseren en wat betekent dit voor de uitvoerbaarheid? Werkt Inspectieview dan bijvoorbeeld breder dan voor het milieudomein?

Procedure voor vergunningaanvragen

In het nieuwe toegevoegde derde lid van artikel 16.62 wordt het initiatief om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te hanteren bij een vergunningaanvraag bij de initiatiefnemer gelegd. Dit is vanuit meerdere perspectieven een merkwaardige keuze, die niet lijkt te passen in de systematiek van de Omgevingswet. Vanuit maatschappelijk perspectief is het vreemd om de inschatting aan de kant van de initiatiefnemer te laten omdat die er belang bij kan hebben om een schadelijke activiteit snel door de procedure te 'drukken'. Dit draagt niet bij een veilige en gezonde leefomgeving. Tevens doorkruist deze regeling de Algemene wet bestuursrecht. Een doorkruising die met het argument van efficiëntie naar het oordeel van de werkgroep niet te rechtvaardigen is.