



Ministerie van Infrastructuur en Milieu
t.a.v. mw. drs. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
postbus 20901
2500 EZ DEN HAAG

Uw brief

Datum

Ons kenmerk

- 2 FEB. 2017



Onderwerp

Informatie

Bijlagen

reactie B5 gemeenten Invoeringswet

S. Verhoeven/ E. Remijn

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

De B5-steden (Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg) complimenteren het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) voor de consultatieversie van de Invoeringswet. Er is veel werk verzet. De invoeringswetgeving, die ter consultatie voorligt, geeft meer duidelijkheid en zorgt ervoor dat de wetgeving voor de uitvoeringspraktijk concreet wordt. We denken echter ook graag mee met het vormgeven en verbeteren van de invoering van het nieuwe stelsel voor de fysieke leefomgeving en willen daarom toch gebruik maken van de mogelijkheid om te reageren. Dit heeft enerzijds geresulteerd in een inhoudelijke reactie, maar anderzijds ook in opmerkingen over de formulering van de wet of de memorie van toelichting.

Proces totstandkoming reactie

Net als bij de consultatie van de AMvB's Omgevingswet en de Aanvullingswet Grondeigendom reageren de B5-steden weer in een gezamenlijke reactie op het wetsvoorstel voor de Invoeringswet. Voor de goede orde: de reactie is een ambtelijke, niet bestuurlijk gefiatteerde reactie. We hebben onze reactie gericht op 4 hoofdonderwerpen die terugkomen in de Invoeringswet, namelijk:

1. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)
2. Knip van de omgevingsvergunning: technisch deel en omgevingsplanactiviteit
3. Overgangsrecht
4. Nadeelcompensatie/schade

In aanvulling op deze 4 onderwerpen, hebben we nog een aantal overige opmerkingen, die benoemd zijn onder punt 5.

1. DSO

Al eerder hebben wij onze zorgen geuit over het digitale stelsel. Bij het formuleren van het overgangsrecht lijkt er te zijn uitgegaan van een adequaat werkend DSO en loketten die daarop zijn afgestemd. Voor gemeenten is het van belang dat op korte termijn duidelijk is wat het DSO precies inhoudt, ook interne processen moeten hierop worden afgestemd. Dit geldt zowel voor de minimum-variant zoals deze er ten tijde van de invoering van de wet moet zijn, als het volledige, dynamische model.

Door verschillende overnames is het aantal softwareleveranciers verder afgenomen. Dit maakt de aanschaf van software lastig, mede omdat gelet op de gebruiksduur van de software

hoogstwaarschijnlijk de aanschaf van de software Europees moet worden aanbesteed. Er is echter maar een beperkt aantal softwareleveranciers, die ervaring hebben met het maken van dergelijke software. Wij zijn er daarom voorstander van dat ook deze software, net als het OLO, door of onder verantwoordelijkheid van het Rijk zou worden ontwikkeld en vervolgens wordt uitgerold naar alle gemeenten. In dat geval zou er ook sprake zijn van maximale uniformiteit.

Verder willen we ervoor pleiten dat er voldoende tijd is tussen het opleveren van de standaarden voor de bouw van de software en de invoering van de Omgevingswet. De softwareleveranciers hebben minimaal 1,5 tot 2 jaar nodig om deze software te maken, zodanig dat het ook binnen de software-architectuur van de diverse gemeenten goed werkt. In de bestuursovereenkomst van 1 juli 2015 wordt een termijn genoemd van 1,5 jaar (tabel blz. 9).

Verder willen wij benadrukken dat de ervaringen die zijn opgedaan met de invoering van de Wabo en het instellen van het omgevingsloket en het digitale stelsel van de Wro (2008-2010), zeer nuttig zijn. We adviseren deze ervaringen mee te nemen met de vormgeving van het DSO.

Tot slot vrezen wij voor een grote financiële opgave komen te staan. In de memorie van toelichting (paragraaf 7.3) worden de baten en lasten genoemd van dit wetsvoorstel. Over de gevolgen van de invoering van het digitale stelsel Omgevingswet zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten en besparingen. Van de uitvoeringskosten betalen de gemeenten 70%. Dit zijn kosten die onder andere samenhangen met de instandhouding van het digitale stelsel. De meest waarschijnlijke aard en omvang van de baten en lasten van de Omgevingswet is echter als *PM* benoemd. Onduidelijk is dus voor welke financiële opgave we komen te staan. Ook de bestuursovereenkomst van 1 juli 2015 geeft hierover geen uitsluitel.

2. Knip omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten

De wijziging in de wet die hiermee plaatsvindt is een logische keuze. De toelichting op deze keuze is op zich helder verwoord in de memorie. Wat de splitsing van de vergunningplicht voor de praktijk betekent, is na een eerste lezing van paragraaf 2.2.1.3 echter niet geheel duidelijk. Hoe is bijvoorbeeld geborgd dat omgevingsfactoren die gevolgen kunnen hebben voor de bouwmethodes (zoals omgevingsplan, bodemgesteldheid, archeologie, welstand) betrokken worden bij de toetsing aan de technische regels voor het bouwwerk. Voorkomen moet immers worden dat na toetsing aan de technische regels alsnog het bouwplan aangepast moet worden vanwege de locatiespecifieke factoren.

Wij verwachten dat gemeenten gebaat zouden zijn met concretere informatie hierover in de vorm van voorbeelden. We willen hierbij de suggestie doen om dit thema mee te nemen bij projecten die worden opgestart zoals het interbestuurlijk project "Handvatten voor het Omgevingsplan" dat modellen en voorbeelden voor omgevingsplannen ontwikkelt, de zogeheten "bouwstenen en staalkaarten".

Daarnaast zou het initiatiefnemers helpen als er te zijner tijd een informatieblad beschikbaar komt waar de gevolgen voor vergunningplichtig bouwen duidelijk wordt uitgelegd.

Nu de gemeenten de ruimte krijgen om zelf de vergunningplicht in te vullen in het Omgevingsplan, bestaat de vrees dat de provincie deze ruimte in gaat perken door instructieregels te stellen, omdat deze ook over beoordelingsregels mogen gaan. Hierbij is van belang dat de provincie deze instructieregels kan stellen indien er een provinciaal belang mee gemoeid is. Dit is niet nader geconcretiseerd. Zoals wij al eerder hebben aangegeven in onze reactie van 16 september 2016 op de AMvB's Omgevingswet, is het provinciaal belang niet nader gedefinieerd. Wij willen voorstellen in artikel 2.3, lid 2, onder a, van de Omgevingswet het woord "kennelijk" toe te voegen.

3. Overgangsrecht

Het overgangsrecht lijkt ons op hoofdlijnen werkbaar en voldoende rechtszekerheid te geven. Een termijn van 5 jaar voor een nieuwe Omgevingsvisie en een termijn van 10 jaar voor het Omgevingsplan geeft voldoende ruimte. Met name die laatste termijn biedt gemeenten ruim voldoende mogelijkheden om zelf het gewenste invoeringstraject te bepalen. Wij stellen vast dat er geen sancties zijn neergelegd voor het geval een gemeente die termijnen niet zou halen. We willen benadrukken dat het onwenselijk is om in een latere fase alsnog te komen met sancties om gemeenten onder druk te zetten om aan de termijnen van 5 respectievelijk 10 jaar te voldoen.



Verder roept de wijziging van artikel 5.1 van de Omgevingswet onduidelijkheid op. 'Bouwactiviteit' is verschoven van lid 1 naar lid 2. Op basis van lid 2 is het verboden zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Op dit moment is niet duidelijk welke gevallen dit zijn.

Het is nu wel zo dat bouwactiviteiten in bestemmingsplannen, die straks van rechtswege het Omgevingsplan gaan vormen, geen vergunningplicht kennen op basis van het bestemmingsplan, maar op basis van de Wabo. Thans is nog geen toelichting beschikbaar over hoe die vergunningplicht in stand blijft bij de toepassing van artikel 22.2 (tijdelijke omgevingsplanregels bij algemene maatregel van bestuur) en artikel 22.8 (beoordelingsregels binnenplanse vergunningplicht) van de Omgevingswet. Voorkomen moet worden dat de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan rechtstreekse werking krijgen en dat aspecten niet meer getoetst kunnen worden. Dat zou bijvoorbeeld het ongewenste gevolg kunnen hebben dat er geen toetsing meer kan plaatsvinden aan de redelijke eisen van welstand (zoals nu geregeld is in artikel 2.10, lid 1, onder d, Wabo), omdat hiervoor nog geen beoordelingsregel is opgenomen.

Wij stellen vast dat er geen overgangsrecht is opgenomen voor hetgeen wat onder de geldende wetgeving onder planschade wordt verstaan. Onder de geldende wetgeving kan tot 5 jaar na het onherroepelijk worden van het gemeente schadeveroorzakende besluit een aanvraag om planschade worden ingediend. Hoe verhoudt zich dit tot een bestemmingsplan dat onherroepelijk is geworden ruim voor 2019 maar korter dan 5 jaar? Op grond van de Wro geldt een verjaringstermijn van 5 jaar, maar op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt niet meer. Kan dus voor deze "oude" plannen langer dan 5 jaar een aanvraag om nadeelcompensatie (nu een tegemoetkoming in schade) worden ingediend?

Tot slot merken wij op dat de tekst van artikel 11.3, het overgangsrecht voor lopende procedures die met toepassing van afdeling 3.4 Awb zijn voorbereid, zoals een bestemmingsplan, duidelijk is. Dat is de memorie op dit punt op pagina 327 daarentegen niet.

Het eerste "kantelmoment", het moment van ter inzage legging van het ontwerpbesluit, spreekt voor zich. Bij het tweede "kantelmoment" wordt gekozen voor het moment dat het besluit, bijvoorbeeld het bestemmingsplan, van kracht wordt. Dat moment is volgens het geldende recht, nadat het besluit 6 weken ter visie heeft gelegen. En niet zoals in de memorie wordt gesteld op het moment na bekendmaking van het besluit. Indien er echter een verzoek om voorlopige voorziening is ingesteld, wordt de inwerkingtreding opgeschort, totdat de rechter uitspraak heeft gedaan op het schorsingsverzoek. Vervolgens kan hangende het ingestelde beroep ten allen tijde een verzoek om schorsing worden ingediend bij de rechter.

Voorgesteld wordt meer duidelijkheid te geven over dit tweede "kantelmoment" in relatie tot de verschillende momenten waarop een bestemmingsplan of ander besluit in werking kan treden.

4. Nadeelcompensatie

Het uitgangspunt dat alleen die schade wordt vergoed, die daadwerkelijk wordt geleden juichen wij toe. Een aantal zaken in afdeling 15.1 is echter naar onze mening niet duidelijk of roept vragen op.

Toepassingsbereik

In artikel 15.1 (toepassingsbereik) is onder lid 1, onder e, de omgevingsvergunning genoemd. Onduidelijk is welke vergunning hiermee wordt bedoeld. Wordt hiermee de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bedoeld?

In aanvulling hierop merken we op dat artikel 15.2 regelt dat voor gevallen waar geen omgevingsvergunning (of een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit) voor vereist is, ook een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend, zodra de activiteit is gemeld aan het bevoegd gezag of zodra met de activiteit is begonnen. In de memorie wordt niet toegelicht wanneer een activiteit is begonnen. Is dat bijvoorbeeld het moment waarop een eerste aanvang wordt gemaakt met de bouwactiviteit? Door dit niet duidelijk te maken, zal hierover weer eerst jurisprudentie moeten ontstaan; dat is onwenselijk.

Taxatie van de omvang van de schade

Artikel 15.4 bepaalt dat de omvang van de schade bepaald wordt aan de hand van een vergelijking van onmiddellijk voor en na de bekendmaking van het besluit respectievelijk nadat de activiteit is of zal zijn verricht.

Er is echter niet aangegeven op welke wijze de eventuele schade dient te worden vastgesteld; er is geen verplichting tot het inwinnen van een deskundigenadvies. In de praktijk is behoefte aan handvatten voor het taxeren van de omzetsdaling om waardedaling van onroerend goed. Er zijn vaak grote verschillen tussen de taxaties van enerzijds de gemeente en anderzijds de aanvrager.

Dit leidt vaak tot discussie en uiteindelijk een gerechtelijke procedure. Aangegeven wordt dat bijvoorbeeld gebruik kan worden gemaakt van WOZ-waarden en Kadaster gegevens. Gebruikmaking van alleen deze informatie blijkt in de huidige rechtspraak onvoldoende te zijn. De WOZ-waarde is bijvoorbeeld vaak niet gebaseerd op inpandige opname.

Risicoaanvaarding

In artikel 15.5, lid 2, is geregeld wanneer sprake is van risicoaanvaarding. Wij stellen vast dat deze termijn veel ruimer is, dan nu in de huidige jurisprudentie wordt gehanteerd. Er wordt feitelijk 4 jaar de tijd gegeven om bouw- en gebruiksmogelijkheden te benutten. De voorwaarden voor passieve risicoaanvaarding zijn weliswaar in het wetsvoorstel geconcretiseerd, wat een verbetering is ten opzichte van de huidige wetgeving, ze sluiten echter niet aan bij onze wensen.

Recente jurisprudentie laat zien dat een termijn van circa 1 jaar ook heel redelijk is. Deze termijnen worden nu ook in onze gemeenten gehanteerd. Zo heeft de gemeente Breda al heel wat verborgen plancapaciteit voor woningbouw en kantoren kunnen wegbestemmen. De termijn van 4 jaar die nu in het wetsvoorstel staat, raakt daarom ook direct lopende bezwaar- en beroepsprocedures waarbij een planschadeverzoek is afgewezen vanwege voorzienbaarheid.

Wij verzoeken u dringend de termijn in artikel 15.5, lid 2, aan te passen aan de huidige praktijk en jurisprudentie, dat wil zeggen 1 jaar.

Normaal maatschappelijk risico

Artikel 15.6 bepaalt dat schade ter grootte van 5% van de waarde van de onroerende zaak aangemerkt wordt als normaal maatschappelijk risico. Wij vinden dit ten opzichte van de huidige wet, waarin minimaal 2% wordt genoemd een verbetering. In de memorie, wordt bij de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht waarom is gekozen voor een forfait van 5%. Onze ervaringen in de planschadepraktijk komen overeen met het uitgangspunt dat een waardevermindering van 5% als substantieel wordt gezien.

Het wetsvoorstel voor de planschaderegeling in de Wet Ruimtelijke Ordening ging echter ook al uit van een forfait van 5%; de Tweede Kamer heeft echter destijds dit teruggebracht naar 2%. Het is dus logisch dat om dezelfde redenen nu ook weer is gekozen voor dit forfait.

Verjaring

Wij missen tot slot een termijn waarbinnen een verzoek om nadeelcompensatie kan worden ingediend. Momenteel is dat op grond van de huidige Wro 5 jaar, nadat de oorzaak van de gemeente schade onherroepelijk is geworden kan worden ingediend. De memorie van toelichting geeft aan dat afdeling 15.1 bijzondere regels bevat die afwijken van de Awb regeling. Nu afdeling 15.1 geen verjaringstermijn regelt, vragen wij ons af of artikel 4.131 Awb hier dus bepalend is. Het is wenselijk dat dit wordt verduidelijkt in de memorie. Dit in relatie tot vergunningsvrije activiteiten, waarbij het moment waarop de benadeelde bekend is geworden met de schade niet eenduidig is vast te stellen. Onduidelijk is dan of op grond van de Awb een termijn van 20 jaar geldt. Dit is vergeleken met de huidige praktijk wel erg lang. Ook voor een grondexploitatie of een bankgarantie die is overlegd, kan dit (financiële) gevolgen hebben.

5. Overige opmerkingen op de Invoeringswet

Uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken voor complexe omgevingsplanactiviteiten

Zoals wij al eerder gemotiveerd hebben aangegeven in onze reactie op de AMvB's, zou de keuze voor welke procedure dient te worden gevolgd, regulier of een uitgebreide procedure, aan het bestuursorgaan moeten worden overgelaten. We willen niet in herhaling vallen, dus daarom in het kort nog onze belangrijkste redenen die pleiten voor instandhouding van de uitgebreide procedure. Een van de redenen is bijvoorbeeld dat de raad niet zal besluiten tot het werken met open normen om achteraf onder de tijdsdruk van de reguliere procedure tot 'verkeerde besluiten' te komen. De reguliere procedure werkt naar onze mening het werken met gesloten normen in de hand. Een tweede reden is dat een uitgebreide procedure met de mogelijkheid van zienswijze de mogelijkheid biedt om een plan tussentijds bij te stellen, wat de kwaliteit ten goede komt. De uitgebreide procedure doet verder ook recht aan de participatie, zoals deze is bedoeld in de Omgevingswet. Alleen het argument 'tijd (in relatie tot een snelle besluitvorming)' pleit voor toepassing van de reguliere procedure. Maar in geval meer tijd in het vooroverleg moet worden gestoken en er meer bezwaar- en beroepsprocedures zijn, is dat ook maar een betrekkelijk argument.

Bestuurlijke boete bij overtreding bouw- en sloopregels (artikel 18.12 Invoeringswet)

De eis van de herhaaldelijke overtreding binnen twee jaar bestuurlijke boete bij overtredingen bouw- en sloopregels en gebruik zou mogen worden geschrapt. De 2 jaar wordt bij de bestuurlijke boete milieuregels ook niet gehanteerd. Dus waarom wel bij bouw? Ook niet herhaaldelijke overtredingen moeten aangepakt kunnen worden. Denk hierbij aan bijvoorbeeld ernstige verkrotting



Gemeente Breda

met instortingsgevaar, extreme woonvervuiling, brandgevaarlijke kamerverhuurpanden, brandgevaarlijke hennepkwekerijen en synthetische drugslabs met brand- en ontploffingsgevaar. Bij huisjesmelkers, kamerverhuur en hennepteelt is er sprake van een samenloop van overtredingen van de Woningwet (toekomstig Omgevingswet) en Huisvestingswet. Het is daarom logisch om de boeteregimes van de Huisvestingswet en Omgevingswet op elkaar af te stemmen. Een bestuurlijke boete op strijdig gebruik bij een Omgevingsplan, valt onder artikel 18.12 van de Invoeringswet. "Gebruik" is echter niet eenduidig in de tekst en titel van dit artikel benoemd. Het is daardoor niet duidelijk of bij strijdig gebruik een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Hoogachtend,
Namens de B5-steden van Noord-Brabant,
Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg



Danielle Dictus,
projectleider implementatie Omgevingswet Breda

