

# Omgevingswet reactie consultatie

## Consultatieversie Memorie van Toelichting.

### Beoogd (verbeterdoelen, pagina 7)

vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak omgevingsrecht; bewerkstelligen samenhangende benadering fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;

vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;

het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

### Reactie:

Prachtige uitgangspunten, je kunt het er niet mee oneens zijn. Je kunt er wel kanttekeningen bij plaatsen.

Zo wordt er gesproken over voorspelbaarheid. Dat betekent dat voorzienbaar is wat de uitkomst van een aanvraag zal zijn (= star). Maar dat staat haaks op bestuurlijke afwegingsruimte en flexibele aanpak.

De ervaring met sneller is dat dit doorgaans niet leidt tot betere besluitvorming.

### pagina 8:

De Omgevingswet biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet. De Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. De wet verbetert direct na invoering de mogelijkheden voor integraal beleid en de bruikbaarheid. Verder vereenvoudigt de wet het omgevingsrecht substantieel. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden sneller. Naar schatting 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden ongeveer 400 omgevingsplannen. Dankzij deze bundeling worden kosten bespaard, onderzoekslasten beperkt en komen er betere mogelijkheden voor digitale vaststelling en beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

### Reactie:

Onduidelijk is hoe door een bundeling van de plannen kosten worden bespaard. In eerste instantie kost het namelijk geld om alle plannen en verordeningen gebundeld te krijgen, op elkaar af te stemmen en gedigitaliseerd te krijgen. Met name de gemeenten zijn daarbij aan de beurt. Genoemd worden 400 omgevingsplannen. Naar ik begrijp is echter de gedachte om voor iedere gemeente maar 1 omgevingsplan te maken losgelaten. Stel dat worden er 4 per gemeente. Dan heb je het over duizenden i.p.v. honderden. Waar zijn hier trouwens de omgevingsvisies gebleven?

Verwacht mag worden dat direct na invoering (een hopelijk milde) chaos op de loer ligt. Pas na invoering gaat er ook feitelijk mee gewerkt worden en ook dan pas komen de tekortkomingen in regelgeving, systemen en organisaties aan het licht.

### pagina 9:

Een belangrijk ordeningsprincipe van de Omgevingswet is decentralisatie. De doorwerking van het beleid van provincies en het Rijk voor de fysieke leefomgeving krijgt daarom in belangrijke mate gestalte door instructieregels. Dit zijn regels in de omgevingsverordening of op rijksniveau in een algemene maatregel van bestuur, die de taak- en bevoegdheidsuitoefening van decentrale bestuursorganen inkaderen. Het gaat bijvoorbeeld om regels over de inhoud, toelichting of motivering van een besluit in verband met geluid, geur of externe veiligheid, de bescherming van waardevolle landschappen of monumenten. Op rijksniveau worden die gebundeld in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

### Reactie:

Het fenomeen instructieregels lijkt op gespannen voet te staan met de decentralisatiegedachte.

Een definitie van decentralisatie is het overdragen van meer verantwoordelijkheden en

bevoegdheden naar lagere overheden (bijvoorbeeld van het rijk naar de gemeenten). Concreet kan dit leiden tot overheveling van taken (en de daartoe benodigde middelen) van de centrale overheid naar andere overheden. Daardoor wordt gehoopt op een betere afstemming op de regionale of plaatselijke behoefte. De gedachte achter decentralisatie is dat wat een lagere overheid ook kan regelen moet worden geregeld op een zo laag mogelijk niveau om de lijnen tussen uitvoering en mensen over wie het gaat zo kort mogelijk te laten zijn.

**Pagina 33:**

Digitaal stelsel van informatievoorziening: DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet): Noodzakelijk om de verbeterdoelen te realiseren.....

**Reactie:**

Automatiseringprocessen bij de overheid kennen zelden een gelukkige verloop.....Zie bijvoorbeeld de automatisering bij de nationale politie.

**Pagina 45:**

**Splitsing** vergunningplicht voor de **bouwactiviteit** en een vergunning voor een **omgevingsplanactiviteit**.

Voor bouwen is vaak een omgevingsvergunning nodig. Een aanvraag wordt onder de Wabo in het merendeel van de gevallen zowel getoetst aan de technische regels uit het Bouwbesluit 2012 als aan de gemeentelijke bouwregels uit het bestemmingsplan, de bouwverordening en redelijke eisen van welstand die zijn uitgewerkt in de welstandsnota. De combinatie van deze regels bepaalt momenteel of er een vergunning nodig is. Daardoor kan het zijn dat er alleen om ruimtelijke redenen (in verband met het bestemmingsplan of de welstandstoets) een vergunning nodig is, terwijl er dan ook onnodig wordt getoetst aan de technische regels. Andersom kan ook. Een vergunning is nodig vanwege de technische regels, terwijl er dan onnodig wordt getoetst aan de ruimtelijke regels. Door de vergunning 'op te knippen' in een technische vergunning en een ruimtelijke vergunning, kan voorkomen worden dat er onnodig aan regels wordt getoetst. Voorliggend wetsvoorstel voorziet hierin.

In de huidige wetgeving onder de Wabo is al een variant aanwezig waarin een aanzet van het in dit wetsvoorstel breder doorgevoerde voorstel valt te onderkennen. Het gaat om een beperkte categorie van bouwwerken die is aangewezen in artikel 3 van bijlage II bij het Bor. Die bouwwerken zijn vrijgesteld van de vergunningplicht voor het bouwen. Er vindt bij deze bouwwerken geen preventieve toetsing plaats aan het Bouwbesluit 2012, de bouwverordening, redelijke eisen van welstand en evenmin aan de regels uit het bestemmingsplan,. Indien een bouwwerk evenwel in strijd is met het bestemmingsplan, is alleen vanwege die strijd met het bestemmingsplan een vergunning nodig voor de activiteit 'planologisch strijdig gebruik' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo. In het kader van die vergunning vindt uitsluitend een beoordeling plaats of de activiteit planologisch aanvaardbaar is en in strijd met het bestemmingsplan kan worden toegestaan. De technische regels uit het Bouwbesluit 2012 worden in het kader van die vergunning niet getoetst, maar zijn wel in de vorm van algemene regels op het bouwen van toepassing. Deze opzet wordt op systematische wijze ingepast in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet voor de omgevingsvergunning voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken.

In de nieuwe opzet wordt de vergunning voor de bouwactiviteit 'opgeknipt' in een technische vergunning en een vergunning in verband met het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat straks de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Daarin worden ook de gemeentelijke bouwregels gebundeld die nu nog in bestemmingsplannen, de bouwverordening en het in de Wabo en de Woningwet neergelegde welstandsvereiste zijn vastgelegd. Met de nieuwe opzet wordt per toetsingskader bepaald voor welke activiteit vergunning nodig is. Dat sluit geheel aan bij het stelsel van de omgevingsvergunning. Het

wordt daardoor mogelijk om de afbakening van vergunningplichtige bouwactiviteiten beter af te stemmen op de regels voor technische bouwkwaliteit en op de regels die in het omgevingsplan voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken worden gesteld. Voor initiatiefnemers betekent de nieuwe opzet dat er bij een vergunning niet meer onnodig wordt getoetst aan het omgevingsplan of aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dat scheelt in het aanleveren van gegevens en dus in administratieve lasten. Als voor een bouwplan zowel een technische vergunning als een vergunning vanwege het omgevingsplan nodig is, kan die in één keer worden aangevraagd. De aanvrager kan er echter ook voor kiezen om de activiteiten na elkaar aan te vragen. Zo kan bijvoorbeeld eerst helder worden of een bouwplan wel voldoet aan het omgevingsplan of dat er ten behoeve van het bouwplan van het omgevingsplan kan worden afgeweken, alvorens het bouwplan technisch wordt uitgewerkt.

Door het opknippen van de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning in verband met het omgevingsplan, wordt niet alleen voorkomen dat er onnodig aan regels wordt getoetst. Ook kan het aantal vergunningplichtige activiteiten verder worden beperkt. Dat leidt naar verwachting eveneens tot een administratieve lastenreductie. Voorts kan winst worden geboekt in een verduidelijking van de regels voor vergunningvrij bouwen, als deze in het omgevingsplan worden geïntegreerd.

Het voorstel tot het splitsen van de bouwactiviteit leidt zoals al genoemd tot de mogelijkheid om meer bouwwerken, in overeenstemming met de regels uit het omgevingsplan, te bouwen zonder het vereiste van een vergunning. Naast het feit dat hiermee administratieve lasten worden bespaard, komt het ook tegemoet aan een grote groep gemeenten uit de zogenaamde 'doorbraakgroep Bouwen op vertrouwen' die verdergaande mogelijkheden wenst om bouwwerken zonder vergunning te laten bouwen.

De aanpassing is daarnaast gewenst in het kader van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Onder dit wetsvoorstel wordt de toetsing aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit 2012 verplaatst van de gemeente naar een onafhankelijke kwaliteitsborger. De overige aspecten waaraan op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo wordt getoetst, blijven echter wel bij de gemeente liggen.

Een andere reden voor het opknippen van de bouwactiviteit is van wetstechnische aard en heeft te maken met de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan. Mede door vragen van de VNG is vastgesteld dat de huidige opzet van het vergunningvrij bouwen onder de Wabo voor een belangrijk deel van de bouwwerken niet ongewijzigd in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet kan worden voortgezet. Dat hangt samen met het feit dat een omgevingsplan meer onderwerpen regelt dan het bestemmingsplan. Het zou tot ongewenste effecten leiden als het bouwen en in stand houden van een deel van de huidige categorie van vergunningvrije bouwwerken (inclusief het gebruik daarvan), niet zou hoeven te voldoen aan de regels die omgevingsplannen ten opzichte van bestemmingsplannen extra zouden kunnen en moeten gaan bevatten. Voor een aantal bouwwerken is dat niet van belang en kan de huidige landelijk uniforme opzet van vergunningvrije bouwwerken worden gehandhaafd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om infra-structurele voorzieningen zoals lantaarnpalen en wegbewijzeringsborden. Voor de veelvoorkomende bijbehorende bouwwerken (zoals aan- en uitbouwen en bijgebouwen) en andere bouwwerken die in het achtererfgebied van woningen en andere hoofdgebouwen kunnen worden gebouwd, is een nieuwe opzet vereist. In die nieuwe opzet zal aan de regels van het omgevingsplan voldaan moeten worden, ook in het geval voor die bouwwerken geen vergunning nodig wordt geacht. Voor die bouwwerken geldt bijvoorbeeld dat een daarin geplaatst toilet moet zijn aangesloten op de riolering of dat voldaan moet worden aan de in het omgevingsplan opgenomen regels over hemelwaterafvoer.

#### **Reactie:**

**Het "opknippen" van een bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning in verband met het omgevingsplan is op zich niet nieuw. Het doet sterk denken aan de**

bouwvergunning eerste fase (beoordeling ruimtelijke en welstandstechnische aspecten) en tweede fase (beoordeling bouwtechnische aspecten en bodemrapportage) zoals dit gold tot 1 oktober 2010 (invoering Wabo). Er wordt gesteld dat het opknippen administratieve lasten zal schelen. Dat is in ieder geval niet het geval indien beide activiteiten moeten worden vergund. Het zijn dan twee procedures. Twee keer een zaak inboeken, publiceren, bezien, overleggen et cetera. En maar hopen dat het plan na de eerste toets niet nog een keer wordt aangepast. Ook voor de aanvrager zal het niet zoveel betekenen als de omgevingsplanvergunning niet behoeft te worden aangevraagd. Tekeningen en berekeningen moeten er evenzogoed wel komen.

Ook met het “onnodig” aan regels toetsen kunnen misstanden aan het licht komen en mogelijk voorkomen.

Een grote groep gemeenten uit de zogenaamde “doorbraakgroep Bouwen op vertrouwen” zou verdergaande mogelijkheden willen om bouwwerken zonder vergunning te laten bouwen. Hoeveel gemeenten nemen deel aan de doorbraakgroep en hoeveel daarvan willen die verdergaande mogelijkheden? Dit in relatie tot de in totaal 388 gemeenten die Nederland rijk is. (P.s.: in de flyer “De invoeringswet in volgelvlucht” staat dat de “doorbraakgroep” bestaat uit zo’n 30 –niet de kleinsten – gemeenten).

Pagina 48:

### **Regeling voor vergunningvrij bouwen**

Gemeenten krijgen in de nieuwe opzet meer ruimte om zelf te bepalen wanneer er wel of geen vergunning nodig is voor bouwwerken en welke beoordelingsregels er gelden voor een aanvraag om vergunning. Gemeenten kunnen hier zelf per locatie afgewogen keuzen maken. De vrijheid die gemeenten krijgen is overigens niet bedoeld om alle bouwwerken die nu vergunningvrij zijn, weer vergunningplichtig te maken. Bij Invoeringsbesluit Omgevingswet zal, in samenspraak met onder meer de VNG, bezien worden of er instructieregels kunnen worden opgesteld die dat voorkomen. Ook zal daarbij invulling worden gegeven aan een landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken.

#### **Reactie:**

Er kan voor gemeenten aanleiding zijn om nu vergunningvrije bouwwerken toch weer vergunningplichtig te willen laten worden. Maar de bedoeling is kennelijk om de gemeenten alleen de vrijheid te geven meer bouwwerken vergunningvrij te doen zijn.

Pagina 75:

Gevolgen van het wetsvoorstel voor:

- Administratieve lasten burgers en bedrijven
- Gevolgen voor bestuurlijke lasten van overheden
- Gevolgen voor het milieu
- Gevolgen voor de rechtspraak

Bijna alles PM.

Behalve:

Over de gevolgen van de invoering van het digitaal stelsel omgevingswet (hierna: DSO) heeft de regering overleg gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Dat heeft geleid tot een **bestuursakkoord** met afspraken over de verdeling van de kosten en besparingen daarvan:

- **Het Rijk** draagt de investeringskosten van de invoering van het DSO. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten voor de realisatie van de landelijke voorziening.
- **Iedere partij** draagt zelf de transitiekosten (het volgen van opleidingen, eventuele organisatieveranderingen en aanpassingen van digitale voorzieningen).
- Van de **uitvoeringskosten** betaalt het Rijk 19%, provincies 6%, **gemeenten 70%** en waterschappen 5%. **Dit zijn terugkerende kosten die bijvoorbeeld samenhangen met de instandhouding van het digitale stelsel.**

- Partijen behouden zelf de besparingen die optreden door de invoering van het DSO. Hiervoor komt geen verrekening met het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

**Reactie:**

Een door het Rijk geïnitieerd gebeuren gaat met name de gemeenten geld kosten. Reken alleen al de personele kosten die met voorlichtingsbijeenkomsten, cursussen, implementatie en uitvoering zijn gemoeid. En dan ook nog 70% van de kosten van de instandhouding van het digitale stelsel/uitvoeringskosten. Onderhoud, wijzigingen e.d. vooral door gemeenten betaald. Dat zal mogelijk terug te vinden zijn in een verhoging van de leges. Daar waar burgers en bedrijven een lastenverlichting wordt voorgehouden.