

Datum: 21 december 2018

Betreft: reactie consultatie Invoeringsbesluit Omgevingswet

Met ingang van 28 oktober is het Invoeringsbesluit behorend bij de Invoeringswet Omgevingswet ter consultatie voorgelegd. Ik waardeer de geboden gelegenheid om op het concept-besluit te kunnen reageren en maak daarvan graag gebruik.

Met het concept Invoeringsbesluit Omgevingswet krijgt de praktische invulling van enkele zaken omtrent het stelsel omgevingsrecht handen en voeten. Overgangsrecht, de bruidsschat en het DSO krijgen een nadere praktische uitwerking. De ter inzage liggende stukken zijn van groot belang voor rechtszekerheid en regeldruk van ondernemers. Zo legt de bruidsschat een juridisch vangnet neer voor gemeenten en biedt ze zekerheid voor initiatiefnemers. De vraag is of de geest van de Wet door de gemaakte keuzes optimaal naar boven komt. Het DSO kan bijdragen aan het gemak van vergunningsaanvragen en daarmee initiatief aanmoedigen. Het beheer en totstandkoming roepen nog vragen op.

Minister Ollongren schreef in haar brief van 18 oktober aan de Eerste Kamer dat de “sleuteloverdracht” van het stelsel Omgevingswet pas plaatsvindt bij het goedkeuren van de laatste Aanvullingswet bodemeigendom door de beide Kamers. Echter, de behandeling van het invoeringsbesluit lijkt de laatste mogelijkheid om het basiskwartet AMvB’s in samenhang te bespreken, zonder het proces van invoering te vertragen. Blijkens de brief van de Eerste Kamer van 8 november jl. heeft ook de Eerste Kamer bedenkingen bij het sluiten van de tussenproducten tot de uiteindelijke “sleuteloverdracht” van het gehele systeem. Naast het becomingariëren van de nieuwe elementen die het Invoeringsbesluit toevoegt aan de AMvB’s, zal ik dus ook enkele opmerkingen maken over het stelsel als geheel.

Invoeringsbesluit

Bruidsschat

De gedachtegang dat bruidsschatregels in het tijdelijk deel van het overgangsrecht opgenomen zouden moeten worden, verdient in de basis steun. Tot op zekere hoogte dwingt deze regeling gemeenten ertoe om alle regels te overwegen voordat ze op een nader te bepalen moment (vermoedelijk 1 januari 2029) vervallen. De voorgestelde transitieperiode van 8 jaar doet wel vermoeden dat gemeenten niet voldoende toegerust zijn om het stelsel als geheel te kunnen overwegen en om te zetten naar locatie specifieke regels. Één voor één de meegegeven regels overwegen lijkt niet te doen, zeker niet voor kleine gemeenten. Het verschil in capaciteit tussen grote en kleine gemeenten en het verschil in wil tussen welwillende en minder welwillende gemeenten zorgt verder voor een hoge regeldruk voor initiatiefnemers. Naarmate de tijd vordert wordt het verschil in bruidsschatregels steeds groter. Voor initiatiefnemers die in meerdere gemeenten actief zijn is dit met name problematisch. De regeling van de bruidsschat moet gemeenten rustig de tijd geven om te wennen aan het nieuwe systeem en om het naar hun hand te zetten, maar lijkt dus te gaan leiden tot gemeentelijke capaciteitsproblemen en een zwaardere regeldruk voor initiatiefnemers.

De capaciteitsproblemen voor gemeenten worden versterkt door het feit dat het verplaatsen van bruidsschatregels van het tijdelijke naar het nieuwe deel gebeurt middels een appellabel besluit. Het relatief restrictieve systeem aan regels dat als voorzorg aan gemeenten wordt “aangeboden”, blijkt een pakketje dat lastig te retourneren is. De zo geprezen versimpeling van het systeem omgevingsrecht, en daarmee ook de verbrede mogelijkheden van de Omgevingswet, is onderhevig aan beroep en bezwaar en het kan dus lang duren eer deze uit de verf komt. Zelfs gemeenten die bij de invoering al een vervangend pakket voor de

bruidsschat klaar hebben liggen moeten nog een proces doorlopen om de bruidsschat naast zich neer te leggen en mogen niet met hun eigen pakket regels door.

Het feit dat de bruidsschatregels niet zijn opgedeeld in een deel dat zonder meer zou kunnen worden geschrapt en een deel dat in basis behouden moet blijven, maakt het verwerken van regels lastig voor gemeenten. Voor iedere regel moet de gemeente nagaan of er in het BKL en BBL een specifieke verplichting tot de dergelijke regel staat en hoe de regel eventueel aangepast zou kunnen worden. Het zou qua capaciteit lonen om bij het bekend maken van de bruidsschat duidelijk te maken welke bepaling in het BKL en BBL ten grondslag liggen aan een bruidsschatregel en welke regels zonder meer verworpen kunnen worden.

Hoewel de keuze om de bruidsschat in het tijdelijk deel van het overgangsrecht te plaatsen gemeenten aan zou kunnen zetten om regels tijds te overwegen, maken de appellabiliteit van het besluit en het feit dat regels afgestemd moeten worden met het BKL en BBL het lastig om rap een rechtszeker systeem neer te zetten voor initiatiefnemers.

DSO

Het invoeringsbesluit specificeert wie welke informatie dient te leveren voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet en wie verantwoordelijk is voor het beheer van de landelijke voorziening als geheel (zie: het Kadaster). In de nota van toelichting is te vinden dat bij invoering het informatieniveau van de nieuwe voorziening even hoog dient te zijn als bij de oude voorziening het geval was. De systematiek van het nieuwe systeem wordt echter anders. Waar ruimtelijkplannen.nl voorheen een overzicht gaf van alle geldende regelgeving op een bepaalde locatie, moet het nieuwe DSO een specifieke subset aan regels, die relevant zijn voor de gebruiker tonen. Ook moeten deze regels, waar het gaat om gemeentelijke regels, door middel van een beslisboom doorklikbaar zijn. Het is onomstotelijk dat deze veranderde systematiek veel mankracht kosten zal. Het is ook duidelijk dat niet alle regels op 1 januari 2021 toepasbaar en locatie-/taakgebonden in het DSO zullen staan. Het Rijk zou een politiek oordeel moeten vellen over de vraag welke regels voorrang verdienen. De keuze is nog urgenter nu vergunningsvrij bouwen gedecentraliseerd is. Voorheen was een beslisboom relatief makkelijk op te stellen, gezien regels voor het hele Rijk golden. Nu moeten 380 verschillende beslisbomen worden opgesteld.

Een verdere kanttekening bij het doorklikbaar maken van regelgeving is te zetten bij de mogelijkheid juridische regels om te zetten in toepasbare regels, zonder betekenis te verliezen. Juridische regels zijn doorgaans niet eenduidig. Context verandert de juridische betekenis van een begrip of regel. Jurisprudentie kleurt de specifieke contextuele factoren in. Voor de vertaling zal altijd een slag om de arm duidelijk gemaakt moeten worden aan de gebruiker. Hoe meer er aanspraak wordt gemaakt op de slag om de arm, hoe minder nuttig de regel en daarmee de vraagboom is.

I.v.m. de werklast moet nagedacht worden over een backup optie voor het geval dat het basisniveau niet bereikt wordt op 1 januari 2021. Ook zou er een duidelijke planning en prioritering gemaakt moeten worden voor de periode tot 2021 en voor de periode daarna. Zonder duidelijke kaderstelling lijken lange discussies over de inhoud, het onderhoud en financiering van het systeem onvermijdelijk.

Verantwoordelijkheid voor het beheer van de landelijke voorziening liggen voor het moment nog bij het Rijk. Het is goed om voor nu een centrale partij aan te wijzen die de omvangrijke beheerstaak op zich neemt. Wel lijkt het een goed idee om een planning te maken voor het (deels) overdragen van verantwoordelijkheid naar de decentrale besturen (i.e. VNG), gezien ook de kennis over eigen regels en praktijkervaring op termijn bij de decentrale besturen ligt. Informatie hoeft zo niet de trechter van het Kadaster in en doorloopsnelheid van nieuwe informatie zal hopelijk behouden blijven. Coördinatielijnen zijn hierbij korter.

Omgevingsdiensten

De bij Invoeringsbesluit ingevoegde artikelen in het Omgevingsbesluit regelen het basistakenpakket van Omgevingsdiensten. Deze taken behelzen vergunningsverlening en toezicht; de standaardtaken van Omgevingsdiensten zoals ze nu bekend zijn. Kennis wordt, geheel volgens de trend steeds vaker weggeschoven van de Rijksoverheid. Omgevingsdiensten kunnen in het huidige bestel soms gezien worden als hindermacht. Naar initiatiefnemers toe is de omgevingsdienst de instantie die moet vertellen dat iets niet mag, naar gemeenten toe is ze de instantie die zegt dat iets niet kan. In het nieuwe systeem lijkt de Omgevingsdienst echter meer als nu al het geval is, te kunnen fungeren als kenniscentrum en verbinder tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag. De Rijksoverheid als kenniscentrum is min of meer verdwenen en gemeenten hebben te weinig capaciteit om expertise in huis te halen.

Gemeenten laten zich veelal al vrijwillig informeren door Omgevingsdiensten. Een kenniscomponent wordt hiermee geborgd in besluitvorming. Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet de mogelijkheid om een deel van het schrijven van omgevingsplannen en – visies uit te besteden aan de Diensten. Een zeker kenniscomponent lijkt onontbeerlijk in besluitvorming omtrent de fysieke leefomgeving. Leg de informatievoorzienende en op realiteit controlerende rol van Omgevingsdiensten vast in het Omgevingsbesluit. Als niet in een formeel adviesrecht met instemming, in een taakomschrijving in het basistakenpakket van de Omgevingsdienst.

Ook in een faciliterende rol kan de Omgevingsdienst een grotere rol spelen in het nieuwe stelsel Omgevingswet. Door proactief te koppelen tussen initiatiefnemers en gemeenten kan een Omgevingsdienst mogelijkheden in het omgevingsplan blootleggen en belemmeringen vlug de kop in drukken. Leg ook deze faciliterende rol vast in het Omgevingsbesluit.

Een duidelijker geprofileerde rol van de Omgevingsdienst zou expertise in besluitvorming inbedden en gemeenten ontlasten. Ook zou het voorkomen dat Omgevingsdiensten niet te verdedigen omgevingsvisies en –plannen moeten verdedigen, hetgeen juridische voorspelbaarheid bevordert. Een verbinder lijkt nodig in het nieuwe stelsel waarin zowel burger als decentraal bestuur en grotere rol krijgt.

Samenhang stelsel

Leges

Met de Omgevingswet vervalt de uitzondering van leges voor milieuvergunningen. De milieuvergunning en bouwvergunning zullen immers samenvallen. Het heffen van leges kan initiatiefnemers ontmoedigen. Constaterende dat leges geheven worden onder het principe dat degene die profijt heeft van een vergunning ook betaalt voor een vergunning, is het de vraag wie specifiek profiteert van vergunningsaanvragen die bijdragen aan grote maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie. Is dit de initiatiefnemer of uiteindelijk ook de fysieke leefomgeving als geheel? Het uitzonderen van dergelijke vergunningsaanvragen van groot maatschappelijk belang zou passen binnen de doelstellingen van de Wet.

Participatie

Cultuurverandering staat aan de basis van een succesvolle transitie van omgevingsrecht naar Omgevingswet. Meer vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke ontwikkelingen moet draagvlak zekerstellen. Zowel voor gemeenten als initiatiefnemers staat weinig vast over het proces en doel van participatie. Voor gemeenten, die al kwakkelen met capaciteit, is het gebrek aan stok achter de deur zorgelijk. Ook omdat er hierdoor geen duidelijke lijn te trekken is op hoeveel capaciteit nodig is voor participatie. Voor initiatiefnemers biedt het gebrek aan participatierichtlijnen rechtsonzekerheid en risico op langdurige processen bij de

bestuursrechter. Ook bestaat er het gevaar dat gemeenten afzonderlijk alsnog strikte participatierichtlijnen in zullen stellen, waardoor de regeldruk onnodig wordt verhoogd. Gezien de samenwerking tussen gemeenten en initiatiefnemer wordt geframed als een gezamenlijke uitdaging zou het passen de gemeente een vaste rol te geven in het participatieproces van initiatiefnemers. Leg dus duidelijkere participatierichtlijnen neer in het Omgevingsbesluit voor zowel initiatiefnemers als gemeenten. Maak hierover politieke keuzes.

Integraliteit

De Omgevingswet heeft de doelstelling ruimtelijke ontwikkelingen integraal te benaderen. Naast de Omgevingswet zullen de Mijnbouwwet en Wet Wind op Zee blijven bestaan. Op zichzelf valt hiervoor iets te zeggen. Door de afzonderlijke Wetten te laten bestaan, wordt het uitzonderlijk belang van mijnbouw en wind op zee projecten benadrukt. Wel is het belangrijk te beseffen, dat, in het bijzonder, mijnbouwprojecten afhankelijk zijn van inrichting van de overvolle ondergrond en dat het hierom belangrijk is bij andere ontwikkelingen mijnbouwprojecten integraal te overwegen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het verplicht integreren van warmtetransitieviesies in Omgevingsvisies en -plannen. Hetzelfde geldt voor het uiteindelijk integreren van Regionale Energie Strategieën in Omgevingsvisies en -plannen. Het is van belang doelen uit de Regionale Energie Strategieën vast te leggen in Omgevingsvisies, zodat er in verdere gemeentelijke besluitvorming rekening kan worden gehouden met deze doelen. Ook zou het netbeheerders meer houvast bieden om voor te sorteren op ontwikkelingen. Immers is de Omgevingsvisie juridisch bindend voor overheden.

Klimaat als onderdeel van de fysieke leefomgeving

Tot nog toe is het in de wet onduidelijk of de atmosfeer met de daarin aanwezige hoeveelheid CO₂ dan wel het klimaat beschouwd kan worden als deel van de fysieke leefomgeving. Een dergelijke expliciete betrekking van het klimaat bij de fysieke leefomgeving zou nodig zijn om gemeenten in staat te stellen met een programmatische aanpak CO₂-reductiedoelstellingen na te streven. Een echt “duurzame ontwikkeling” van de fysieke leefomgeving, lijkt niet te kunnen bestaan zonder programma’s gericht op CO₂-reductie.

De considerans van de wet geeft blijk van het hoofddoel “duurzame ontwikkeling”. Echter, duurzaamheid is geen juridisch hoofdbeginsel in de wet, zoals nu bijvoorbeeld bij de watertoets het geval is. Duurzaamheid zal het in het nieuwe systeem dus vaak afleggen tegen andere belangen als natuurbehoud op de korte termijn. Het ontbreken van een expliciete betrekking van het klimaat op de fysieke leefomgeving en duurzaamheid als hoofdbeginsel roept vragen op over de bereikbaarheid van “duurzame ontwikkeling” met het nieuwe instrumentarium. Het zou lonen politiek te sturen in te maken overwegingen door lagere overheden.

Tot slot

Ik ben in deze consultatiereactie ingegaan op enkele overwegingen die in de ter inzage liggende stukken naar voren komen. Specifiek ben ik ingegaan op de appellabiliteit van de bruidsschat, de planning en het beheer van het DSO en de rol van omgevingsdiensten binnen het nieuwe stelsel. Echter heb ik ook enkele opmerkingen gemaakt over het stelsel als geheel, en de bijdrage die het stelsel kan leveren aan grote ruimtelijke transitie, zoals de warmte- en energietransitie. Door expliciet te kiezen voor een “duurzame” in plaats van een “evenwichtige” ruimtelijke ordening kan mijns inziens veel gewonnen worden waar het gaat om het realiseren van deze transitie. Ik hoop dat ook deze overwegingen verder in het wetgevingsproces, voor de sleuteloverdracht, nog kunnen neerslaan.