



Leiden

Retouradres: Postbus 9100, 2300 PC Leiden

De Minister van Infrastructuur en Milieu  
Mw. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus  
[www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

Gemeente Leiden  
Bezoekadres Stationsplein 107  
2312 AJ LEIDEN  
Postadres Postbus 9100  
2300 PC LEIDEN  
Telefoon 071-516 56 03  
E-mail [d.scholten@leiden.nl](mailto:d.scholten@leiden.nl)  
Website [www.leiden.nl/gemeente](http://www.leiden.nl/gemeente)

Datum 02 september 2016  
Ons kenmerk Z/16/341368  
Onderwerp Ambtelijke reactie gemeente Leiden internetconsultatie  
Ontwerp Omgevingsbesluit

Contactpersoon D. Scholten  
Doorkiesnummer 071 - 516 5821

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Ambtelijk kunnen wij ons in grote lijnen vinden in het Ontwerp Omgevingsbesluit. Graag maken wij echter gebruik van de internetconsultatie om enige opmerkingen bij het Ontwerp te plaatsen.

• algemeen		
adviesorganen		We missen de rol van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst en de link met de Wet Publieke Gezondheid.
participatie	Regels over participatie & nadere toelichting participatie	Hoe wordt participatie door kwetsbaren in de maatschappij vormgegeven? In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is opgenomen dat gemeenten een Adviesraad Wmo in stand moeten houden en hun om advies vragen
bevoegdheidsverdeling handhaving	De hoofdregel in de wet is dat ingevolge artikel 18.2 van de Omgevingswet (hierna de Wet) het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning tevens bevoegd is voor het toezicht op de naleving van deze vergunning. In het omgevingsbesluit staan de uitzonderingen op deze regel opgenomen. Zo mag een bestuursorgaan dat met advies instemming heeft verleend,	Ons inziens is het onduidelijk hoe dit leidt tot meer doelmatigheid. Dit kan op uitvoeringsniveau ook leiden tot minder doelmatig toezicht, twee bestuursorganen doen hetzelfde, dan wel twee bestuursorganen doen niets en gaan er vanuit dat het andere bestuursorgaan het wel doet.

	handhavend optreden op de onderdelen van de vergunning waarmee is ingestemd. Uitgangspunt is dat dit leidt tot doelmatiger toezicht en handhaving.	
handhaving	normstelling	<p>De doelstelling van de Omgevingswet en de AMvB's is tot eenvoudigere procedures te komen en minder regels en zo meer flexibiliteit voor burgers en ondernemers ten behoeve van de ontwikkeling van ruimtelijk initiatieven te bewerkstelligen. Minder regels, ongeclausuleerde afwijkingsmogelijkheden en mogelijkheden tot het aantonen van gelijkwaardigheid, kunnen inderdaad maken dat er meer flexibiliteit is, hetgeen een goede ontwikkeling is. Echter het maakt het handhaven, omdat regels er niet zijn, niet duidelijk zijn of omdat er van kan en mag worden afgeweken, wel erg lastig. Hoe dienen we om te gaan met aan de ene kant de beginselplicht tot handhaving, en aan de andere kant vage enigszins fluïde regelgeving. Daarnaast brengt gebrek aan regelgeving met zich mee dat burgers niet meer weten wat er wel en niet mag, dus dat er grote onzekerheid ontstaat. Daarnaast zou er rechtsongelijkheid kunnen ontstaan o.a. in de handhaving omdat niet duidelijk welke regels er voor wie gelden en of er nu wel of niet van afgeweken is, wordt, of mag worden. De vraag aan het Ministerie is hoe deze risico's worden ingeperkt zonder daarbij de flexibiliteit aan te tasten.</p> <p>Zo is aan de kwaliteit van bouwwerken bijvoorbeeld wel aandacht besteed in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving, hetgeen feitelijk neerkomt op het Bouwbesluit 2012. Er zijn echter geen regels opgenomen voor vergunningsvrij bouwen.</p> <p>De doelstelling is om tot eenvoudigere procedures te komen en minder regels. De Omgevingswet kent zeer ruime bevoegdheden toe aan vrijwel alle bestuurslagen. Echter de ruimte die lagere overheden hebben zijn grotendeels afhankelijk van in hoeverre de hogere bestuurslaag gebruikt maakt van haar bevoegdheden. Dit brengt met zich mee dat regelgeving minder inzichtelijk en voorspelbaar is. Er kunnen grote verschillen in regelgeving op lokaal, provinciaal en landelijk niveau ontstaan. Waar dit aan de ene kant tegemoet komt aan de vraag naar flexibiliteit, kan dit ook leiden tot rechtsongelijkheid.</p> <p>Daarbij brengen ongeclausuleerde afwijkingsmogelijkheden in de Amvb's en het omgevingsplan met zich mee dat regels moeilijker te handhaven zijn. Hetzelfde geldt uiteraard voor de gelijkwaardigheidsbepalingen. De vraag is of er in zo'n geval handhavend kan worden opgetreden</p>

		<p>i.v.m. een afwijking van de vergunning, of dat er dan sprake is van een gelijkwaardige oplossing.</p> <p>De omstandigheid dat in het omgevingsplan vergunnings- en meldingsplichten opgenomen kunnen worden, kan nadelige consequenties hebben voor de handhaafbaarheid. Ervaring met een systeem voor meldingen in o.a. het asbesttoezicht maken duidelijk dat de handhaafbaarheid binnen een dergelijk systeem niet altijd even makkelijk is.</p> <p>Het opnemen van meldingsplichten in het omgevingsplan zal een grote druk uitoefenen op de handhaving. Een meldingsplicht is meer een formaliteit gelet op het feit er in deze procedures geen (eind)controle wordt uitgevoerd, maar een administratieve afhandeling plaats vindt. Hierdoor kan er alleen achteraf handhavend worden opgetreden. De meldingsplicht heeft een minimale preventieve werking.</p>
adviescommissie voor de rijksmonumentenactiviteit	In de Omgevingswet wordt de instelling van een adviescommissie voor de rijksmonumentenactiviteit bepaald.	In het Omgevingsbesluit worden de werkzaamheden van deze commissie niet meer benoemd. Hiermee lijkt het alsof de verplichte adviesvraag aan een deskundig commissie is afgeschaft aangezien er nu geen directe grondslag meer bestaat om deze commissie ook daadwerkelijk om advies te vragen nadat ze is ingesteld. We pleiten ervoor de verplichte adviesvraag wel in de wet op te nemen.
gefaseerde aanvraag		Wij wijzen op de onwenselijkheid van het in fasen aanvragen van een omgevingsaanvraag. De mogelijk toegenomen complexiteit van de aanvragen door het samenvoegen van sectorale wetgeving, boven de reeds binnen de WABO verbonden regelgeving, geldt slechts voor een zeer klein deel van de aanvragen. Voor deze aanvragen is het opheffen van de onlosmakelijkheid zinvol. Voor het overgrote deel van de aanvragen is de onlosmakelijkheid van de diverse activiteiten echter een groot voordeel voor zowel de aanvrager als voor het bevoegd gezag. In de toelichting op deze regelgeving wordt ten onrechte voorbij gegaan aan de staande gemeentelijke praktijk waarbij in het vooroverleg een goede en flexibele afstemming plaatsvindt met de aanvrager, waardoor ook complexe procedures snel en met resultaat worden doorlopen. Het volstaat niet ernaar te verwijzen dat de handeling verboden blijft zolang niet de totale vergunning is verleend. Hiermee komt de nadruk te liggen op handhaving in een (te) laat tijdstip in de ontwikkeling. Dit is zowel voor de aanvrager als voor het bevoegd gezag een onwenselijk situatie met een risico op financiële schade en vertraging.
<b>• regeling</b>		
art. 3.15	Gedeputeerde Staten zijn, naast de Minister en de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke kwaliteit, ook	Deze regeling stamt uit de periode van voor de decentralisering van het erfgoedbeleid. De toegevoegde waarde van een derde advies is beperkt en de kans op onnodige regeldruk is hoog. We pleiten voor afschaffing van deze provinciale adviesrol.

	adviseur bij een rijksmonumenten-activiteit buiten de bebouwde kom.	
art. 3.18	De minister is adviseur met instemming over een aanvraag om een rijksmonumenten-activiteit voor zover die betrekking heeft op een archeologisch rijksmonument.	Wij zien het nut van deze constructie niet in. We vragen hierbij om een heldere keuze. Wanneer de gemeente het bevoegd gezag wordt, dan moet daar ook invulling aan gegeven kunnen worden. Indien dat ongewenst is, dan is het helderder dat de gemeente in deze ook geen bevoegd gezag is. Gezien de zeldzaamheid van dergelijke aanvragen kunnen wij ons wel goed voorstellen dat een regulier advies van de minister in alle gevallen verplicht is. Wij wijzen op de analogie met de gebouwde rijksmonumenten waarbij de gemeente in alle gevallen het bevoegd gezag is, ongeacht het aantal rijksmonumenten en ongeacht de zeldzaamheid of cultuurhistorische waarde van het betreffende rijksmonument.
art. 8.1 & § 3.4.4 MvT	<b>"Artikel 8.1 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan)</b> Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken." & "De regering heeft toegezegd dat bij AMvB wordt vastgelegd dat bij plannen van overheden (visies, programma's en omgevingsplannen) het bevoegd gezag moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij het plan zijn betrokken. Het vaststellende bestuursorgaan wordt zo gestimuleerd zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden.	Anders dan bij het door de Wro voorgeschreven wettelijke totstandkomingsprocedure voor een bestemmingsplan, maakt participatie nu wel onderdeel uit van het door de Omgevingswet voorgeschreven procedure voor een omgevingsplan. De AbRvS liet perikelen rond inspraak / participatie in een procedure rond een bestemmingplan altijd buiten beschouwing bij de beoordeling van de rechtmatigheid ervan (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 13 juli 2016 nr. 201508986/1/R4, r.o. 3.2), omdat het geen onderdeel uitmaakt van de wettelijk voorgeschreven totstandkomingsprocedure. Onder de Omgevingswet zal het nakoming van de motiveringplicht omtrent participatie mbt de totstandkomingsprocedure van (een wijziging van) een omgevingsplan wel onderdeel uitmaken van de rechtmatigheidstoetsing ervan door de RvS. Bij de naleving en de rechtmatigheidstoetsing van de motiveringsplicht van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' (art. 3.1.6 Bro) is gebleken, dat door onvoldoende duidelijkheid over wat er verwacht werd van gemeentebesturen veel procedures de rechtmatigheidstoets niet konden doorstaan. De motiveringsplicht omtrent participatie heeft dezelfde mate van onduidelijkheid in zich als de motiveringsplicht omtrent de ladder, omdat niet aangegeven is, in welke gevallen waaraan ten minste moet worden voldaan. Hierdoor wordt mogelijk pas na uitgebreide jurisprudentievorming, dus pas na lange tijd en vele 'vernietigingen' duidelijk waaraan gemeentebesturen in welke gevallen minimaal moeten voldoen. Hierdoor kan Nederland lange tijd 'op slot' komen te staan. Van de regering wordt daarom meer duidelijkheid verlangd dan alleen het voorschrijven van een motiveringsplicht, namelijk bijvoorbeeld in de vorm van globale minimum (rechtmatigheids)eisen. Zekerheid over de uitkomst van de rechtmatigheidstoets van de motiveringsplicht t.a.v. publieksparticipatie past ook binnen de verbeterdoelen van de Omgevingswet zelf (o.a. inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak).

	Deze motiveringsplicht is in hoofdstuk 8 van dit besluit opgenomen. Artikel 8.1 vormt samen met de artikelen 8.3 (wordt bedoeld art. 8.4?) en 8.5 van dit besluit de uitwerking van deze toezegging. Bepaald is dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van een visie, programma of omgevingsplan aangeeft hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken."	
Hoofdstuk 9	Milieueffectrapportage	Neem in de uitwerking van de regels voor de mer een brede definitie van gezondheid mee. Voor meer projecten een mer gericht op gezondheid verplicht laten zijn.

Wij hopen dat u rekening wilt houden met onze opmerkingen. Indien u nog vragen heeft horen wij dat graag van u. U kunt daarvoor contact opnemen met de in de aanhef genoemde contactpersoon. Wij wensen u succes met de verdere voortgang van het proces.

Met vriendelijke groet,



Wiet Spies  
Teammanager Ruimtelijke Ontwikkeling  
Cluster Stedelijke Ontwikkeling