

Reactie op amvb's Omgevingswet

Van: Ambtelijke Projectgroep Omgevingswet gemeente Oss

Datum: 15 september 2016

Algemeen

Waardering voor de inzet en de creativiteit tot nu toe. Met de nieuwe stukken, de ontwerp amvb's en bijlagen, blijken ook de complexiteit en de omvang van de wetsoperatie. En nog zijn de nieuwe regels niet compleet, er komen nog aanvullingen en invoeringsregelingen.

De grote omvang en de doelstelling van één integraal omgevingsrecht brengen ook weer nieuwe complexiteit met zich mee. Het huidige omgevingsrecht is versnipperd en wanordelijk en daardoor niet overzichtelijk. Maar integraliteit legt de lat hoog. Hopelijk niet zo hoog, dat dat ten koste gaat van inzichtelijkheid en leesbaarheid.

De verandering en de omvang zijn zo groot, dat het voor ons niet te doen is om alles qua inhoud en gevolgen te overzien. De opgave is te groot om wat nodig is te lezen en te begrijpen, laat staan de nieuwe materie te toetsen op verbeterpunten en te vergelijken met de huidige regelingen. Daar komt bij, dat de samenloop van reactie- en vakantieperiode ongelukkig is. Voor ons betekent het in ieder geval, dat we verre van volledig kunnen zijn en alleen op een aantal punten kunnen reageren, die ons opvallen. Hopelijk geven alle reacties samen wel een representatief en volledig beeld.

De reactie gaat over meerdere amvb's met een klein uitstapje naar de aanvullingswet Geluid.

Begripsbepalingen (algemeen)

De Omgevingswet en de amvb's bevatten een groot aantal begripsbepalingen. Die komen netjes terecht in bijlagen en niet meer in artikel 1 van de regeling zelf. Is het wel overzichtelijk als iedere regeling de daarin voorkomende begrippen definieert? Een aantal begripsbepalingen is niet meer dan een verwijzing naar een lagere regeling: "als bedoeld in... (bijlage X of besluit Y)". Er komen ook begripsbepalingen voor, waarin regelrecht naar een artikel van het besluit zelf wordt verwezen (bijv. buisleiding van nationaal belang).

Is het een idee om één bijlage te maken bij de Omgevingswet met alle begripsbepalingen?

Inspraak en participatie bij een omgevingsvergunning (Omgevingsbesluit)

Onze vraag is of participatie en inspraak bij de omgevingsvergunning met binnenplanse en buitenplanse afwijking wel afdoende geregeld zijn. Een initiatiefnemer moet bij een aanvraag omgevingsvergunning gegevens overleggen over participatie van en overleg met derden (art. 16.55 Ow). De bedoeling is, dat daarmee participatie wordt gestimuleerd, maar dat is nog geen verplichting. De toelichting op het Omgevingsbesluit verwijst naar artikel 4:8 Awb, die het bestuursorgaan de mogelijkheid geeft om vóór het nemen van een besluit een zienswijze te vragen aan derden, die naar verwachting bedenkingen hebben tegen het voorgenomen besluit.

Wij vinden, dat participatie en in ieder geval inspraak als verplichting geregeld moet zijn in geval van het toestaan van essentiële afwijkingen van het omgevingsplan.

Het moet niet mogelijk zijn, dat een initiatiefnemer er zich gemakkelijk van af kan maken door niets aan participatie te doen en de gemeente 'op te zadelen' met de toepassing van artikel 4:8

Awb. Wij gaan er van uit, dat de gemeente de toestemming voor de afwijking van het omgevingsplan formeel niet kan weigeren om reden, dat de aanvrager geen of te weinig toepassing heeft gegeven aan participatie. Of is het denkbaar een beleidsregel vast te stellen, die inhoudt dat een essentiële afwijking alleen wordt toegestaan als er sprake is geweest van afdoende inspraak of vergelijkbare participatie? Zo bevat bijvoorbeeld de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij de regel, dat er een dialoog moet zijn gevoerd met de omgeving.

Onze vraag is om afdoende duidelijk te maken dan wel te regelen, dat de gemeente de toestemming voor een essentiële binnenplanse of buitenplanse afwijking afhankelijk kan maken van afdoende en voorafgaande inspraak of participatie.

Wij vragen om daarbij ook in te gaan op de korte termijn in de Omgevingswet voor het nemen van een besluit op een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Hoe is die termijn in de praktijk te rijmen met de door ons gevraagde duidelijkheid over de verplichting tot inspraak/participatie?

Een vergelijkbare vraag geldt voor de juridische aspecten bij de regeling en toepassing van uitnodigingsplanologie. Waar en hoe is gewaarborgd, dat participatie/inspraak verplicht zijn of verplicht kunnen worden in het proces van planontwikkeling op een locatie, waar het omgevingsplan alleen de globale kaders aangeeft. Kunnen er regels van participatie en inspraak in het omgevingsplan opgenomen worden? Blijft de gemeentelijke inspraakverordening gelden voor het domein van de fysieke leefomgeving?

Duidelijk is, dat de Omgevingswet participatie beoogt. Onze vraag is om een sluitend systeem te schetsen en te regelen van de juridische aspecten van participatie en inspraak bij planontwikkeling. Zowel voor de situatie van een essentiële afwijking van het omgevingsplan als van een situatie van invulling van een globaal deel van een omgevingsplan.

De uitvoerbaarheid van globale regelingen en uitnodigingsplanologie (Omgevingsbesluit)

De Omgevingswet beoogt onder meer een omslag van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. Uitnodigingsplanologie vraagt om globale regelingen met open normen en om beoordelings- en maatwerkregels, die in de fase van planontwikkeling voldoende sturing kunnen geven.

Onze vraag is of die omslag naar uitnodigingsplanologie en globale regelingen wel voldoende wettelijke grondslag heeft. In een eerdere versie van de amvb's was wel een grondslag te vinden in de expliciete regel, dat een omgevingsplan geen regels mag bevatten, waarvan op voorhand duidelijk is dat die niet uitvoerbaar zijn. Nu is die grondslag 'versmald' tot een uitvoerige toelichting bij het Omgevingsbesluit. In die toelichting worden daarbij andere aspecten genoemd, die de gemeente bij het vormgeven van uitnodigingsplanologie wel goed in acht moet nemen: evenwichtige toedeling van functies, geen buitenproportionele inbreuken op eigendomsrecht, evenwichtige balans tussen verplichtingen en compensatie daarvoor en meer in het algemeen de beginselen van behoorlijk bestuur in de zin van de Awb.

In de huidige jurisprudentie onder de Wro toetst de rechter steeds meer op de verantwoording van een besluit in de zin van 'een goede ruimtelijke ordening'. Het zou jammer zijn als de beoogde uitnodigingsplanologie door rechterlijke toetsing op grond van de Awb beperkt gaat worden bij gebrek aan een duidelijke en voldoende wettelijke grondslag daarvan.

We hebben twijfel of de toelichting bij het Omgevingsbesluit wel voldoende gewicht in de schaal legt. Daarbij komt, dat de toelichting op meerdere gedachten lijkt te hinken. Het omgevingsplan is van de ene kant een 'normale' verordening. Maar mag aan de andere kant globale regelingen en open normen bevatten tot (volgens de toelichting) de juridische grens, dat een regel niet op voorhand onuitvoerbaar geacht moet worden.

De Raad van State zal zeker advies geven over de mate waarin de uitvoerbaarheid van regels moet vaststaan bij de vaststelling daarvan. Nu uitnodigingsplanologie, globale regelingen en open normen essenties van het omgevingsplan en van de Omgevingswet zijn, lijkt ons een steviger fundament nodig dan een toelichting op een amvb.

Uitnodigingsplanologie in het omgevingsplan voor het buitengebied (algemeen)

Wij missen in alle toelichtingen op het omgevingsplan voldoende aandacht voor de problematiek in het buitengebied. Het is voor ons nog een behoorlijk raadsel hoe uitnodigingsplanologie, globale regelingen en open normen toegepast kunnen worden in het Brabantse buitengebied. We willen met z'n allen in het buitengebied zoveel tegelijk. Kwaliteiten behouden en liefst versterken.

Agrarische bedrijven de ruimte geven voor ontwikkeling en omschakeling, maar niet ten koste van omgeving, milieu en gezondheid. Recreatie ontwikkelingsruimte geven, maar niet overal en niet onbeperkt. Niet-agrarische bedrijven weren, maar bestaande wel bestaansrecht en omschakelingsruimte geven. Compensatie regelen bij uitbreiding en verstening. Nevenactiviteiten toestaan voor een gezonde en verbrede bedrijfsvoering. Sanering van agrarische bedrijven mogelijk maken, maar hoeveel staan we toe bij de vab? Bestaande kwaliteiten van het buitengebied willen we bewaken en veranderingen daarin willen we toetsen, dat vraagt veel regels. Het aspect gezondheid komt er in de Omgevingswet nog bij en maakt de afweging en toedeling van functies niet gemakkelijker. Wij zijn druk bezig met het thema duurzaamheid in de agrarische wereld en in relatie tot (duurzame) energie in het algemeen.

In Oss is zojuist een voorontwerp bestemmingsplan buitengebied opgesteld. Dat plan beantwoordt aan de eisen van deze tijd qua beleid en wettelijke verplichtingen (inclusief mer). Het resultaat: 444 pagina's regels inclusief bijlagen. We hebben niet de indruk, dat er iets te veel of onverantwoord is opgesteld.

Wat gaan de Omgevingswet en de 4 amvb's voor het buitengebied betekenen? Regels domweg schrappen en vertrouwen daarvoor in de plaats stellen lijkt ons in het buitengebied geen goede keus. Regels en criteria verplaatsen van planregels naar beoordelingsregels is mogelijk, maar levert schijnwinst op. Een voorbeeld: het instrument van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij is op zich prima en verantwoord, maar het is geen vorm van uitnodigingsplanologie met open normen. Het is juist een voorbeeld van sterk sturende regels, die nodig zijn om economie en omgeving meer in balans met elkaar te brengen.

Ook andere (landelijke en Europese) wetgeving leidt eerder tot een striktere normstelling dan een globalere. Zo verplicht wetgeving ons om een passende beoordeling te maken voor plannen waarin ontwikkelingen en mogelijkheden zitten, die mogelijk negatieve gevolgen kunnen hebben voor Natura2000-gebieden. Dat geldt voor ieder bestemmingsplan buitengebied als daarin (al zijn het minimale) ontwikkelingen worden geboden. Jurisprudentie over stikstof dwingt ons op dit moment juist om ontwikkelingsmogelijkheden op slot te zetten. Dat geldt nu vooral voor het buitengebied,

maar kan straks, omdat sprake is van één plangebied in het omgevingsplan, ook gelden voor andere gebieden die op dit moment nog geen 'last' hebben van de stikstofproblematiek.

De Raad van State vindt, dat landschappelijke compensatie en inpassing als voorwaardelijke verplichting in de regels moeten zijn verankerd en dat privaatrechtelijke borging onvoldoende is. Moeten we dat echt blijven doen? Ons plan buitengebied heeft nu tientallen inrichtingsplannen als ballast van voorwaardelijke verplichtingen, vandaar die vele pagina's regels.

De problematiek in het buitengebied is groot en de krachten zijn sterk. Economie, natuur, duurzaamheid en gezondheid vragen om een nieuwe balans ten opzichte van elkaar. Duurzaamheid en gezondheid vragen om gedurfde keuzen. In het perspectief van de Omgevingswet is daar veel participatie bij nodig: samen zoeken naar richting en draagvlak. Maar de krachten zijn zo sterk in het buitengebied, dat de gekozen richting daarna vraagt om duidelijke en effectieve regels. Wij zien de omslag naar globale regelingen, uitnodigingsplanologie en open normen nog niet als echte oplossing voor het buitengebied.

Eerbiedigende werking artikel 5.1 Besluit kwaliteit leefomgeving (Besluit kwaliteit leefomgeving)

Dit artikel regelt, dat de instructieregels voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, behoudens uitzondering, niet van toepassing zijn als het gaat om bestaande 'legale' activiteiten. Bestaande legale activiteiten mogen in strijd met een instructieregel worden voortgezet, staat in de toelichting op dit besluit.

Maar iets verderop staat: Aan de instructieregel hoeft daarmee alleen toepassing gegeven te worden als een omgevingsplan een bestaand omgevingsplan (partieel) wijzigt.

Hoe moeten we dit begrijpen? Er is geen actieve aanpassingsplicht op grond van artikel 5.1 en de Omgevingswet kent ook geen algemene herzieningsplicht. Maar kennelijk kan er een moment komen, waarop de instructieregel toch toegepast moet worden. Is dat wanneer de gemeente bezig gaat met een partiële herziening op de betreffende locatie? Ongeacht wat het onderwerp of motief is voor die herziening? Wij gaan er van uit dat bestaande legale activiteiten voortgezet mogen worden en ook overeenkomstig in een omgevingsplan toegestaan mogen worden totdat een instructieregel zelf een actieve aanpassingsplicht bevat. Maar die aanpassingsplicht kan niet ontstaan op grond van een toevallige aanleiding.

Graag uitleg en verduidelijking.

Regeling vergunningvrij bouwen (Omgevingsbesluit c.a.)

In de toelichting op het ontwerp voor het Omgevingsbesluit staat, dat nog niet duidelijk is of en hoe de huidige landelijke regeling voor vergunningvrij bouwen moet blijven bestaan. De toelichting rept over drie oplossingen: een landelijke regeling, een plaatselijke regeling en een landelijke instructie voor een plaatselijke regeling. Wij pleiten voor een uniforme landelijke inhoud.

Gemeenten ieder zelf een eigen regeling van vergunningvrij bouwen in het omgevingsplan laten opnemen vinden wij geen goede optie. Dat wordt een te grote variëteit aan regelingen en doet afbreuk aan de ingezette trend. Het maakt ons niet uit of er een direct werkende landelijke regeling blijft of een landelijke instructie komt om die in het omgevingsplan op te nemen.

Het moet wel mogelijk zijn om voor specifieke situaties (zoals bijzondere stedenbouwkundige en cultuurhistorische waarden) mogelijkheden van vergunningvrij bouwen uit te sluiten. Die mogelijkheid bestaat nu ook al, maar is qua regeling nogal omslachtig. Dat moet met een eenvoudige aanduiding kunnen.

Voor kwetsbare bedrijven genuanceerde regeling nodig (Besluit kwaliteit leefomgeving)

In Bijlage VI bij artikel 5.3 van het ontwerp Besluit Kwaliteit Leefomgeving staat wat beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en locaties zijn.

Wij maken bezwaar tegen de ongenuanceerde regeling van kwetsbaarheid van gebouwen met een industriefunctie:

- Gebouwen met een industriefunctie, maar niet lichte industriefunctie, voor ten hoogste 50 personen, zijn beperkt kwetsbare gebouwen.
- Gebouwen met een industriefunctie voor meer dan 50 personen zijn een kwetsbaar gebouw.

Het geldende Bevi laat het aan gemeenten over om te bepalen wat kwetsbare bedrijven zijn. In de praktijk hebben veel gemeenten nagelaten dat te regelen vanuit de veronderstelling, dat het Bevi een sluitende regeling bevat van kwetsbare objecten. Dat 'gat' wordt nu ineens ingevuld door deze ongenuanceerde regeling. Er kunnen kleine gebouwen zijn met 49 werknemers, die daarom beperkt kwetsbaar zijn en grote gebouwen met 50 werknemers die daarom kwetsbaar zijn. Maar in termen van externe veiligheid kan dat kleine gebouw met 49 werknemers veel kwetsbaarder zijn dan dat grote gebouw. Daarom is een genuanceerde regeling nodig, die recht doet aan de werkelijkheid. Bij een genuanceerde regeling wordt in ieder geval gelet op de werkelijke dichtheid van werknemers. Oss heeft grote bedrijventerreinen met grote bedrijven en grote gebouwen. We willen voorkomen, dat daar onnodig kwetsbare objecten op aangeduid moeten worden. Met als gevolg beperkingen voor de directe omgeving daarvan of zelfs het ontstaan van saneringssituaties.

Overigens is ons niet duidelijk wat de betekenis is van de toevoeging 'niet lichte industriefunctie' in de aanduiding van beperkt kwetsbare bedrijven.

De complexiteit en de omvang van het omgevingsplan (algemeen)

Er moeten veel onderwerpen geregeld worden in het omgevingsplan. Wij wagen ons nog niet aan een volledige opsomming daarvan. De gebruikelijke elementen van ruimtelijke ordening komen terug met een groter instrumenteel bereik. Veel onderwerpen, die direct de fysieke leefomgeving raken en die nu in verordeningen staan, moeten of mogen er in opgenomen worden.

Lokaal maatwerk op het gebied van milieu (geluid, geur) en bedrijvigheid (de kleinere bedrijven) moet verplicht of onverplicht opgenomen worden. Het omgevingsplan zal bol staan van vele aanduidingen, zoneringen en gebiedsbegrenzingsen met ieder eigen betekenis en relaties. Het aantal thema's zal groot zijn. Het bevat elementen met een heel grote schaal (bijv. regeling functie agrarisch) en met een heel kleine (dag en tijd afvalinzameling bij adres X). Sommige elementen zijn een ingewikkelde regeling op zich bijvoorbeeld: de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij, regelingen van milieugebruiksruimte, geluidsverkaveling van geluidsgezoneerde bedrijventerreinen, regeling kleine bedrijven, regeling vergunningvrij bouwen). Het kan wellicht nodig zijn om voorwaardelijke verplichtingen volledig te regelen en te borgen.

De omvang van een omgevingsplan is digitaal geen enkel probleem. Maar de omvang ervan en de onderlinge samenhang en relaties tussen de elementen kunnen het ongewild complex maken. Er zijn de eerste voorbeelden van een structuur van een omgevingsplan. Maar die doen geen recht aan de omvang en de complexiteit van een volledig omgevingsplan. Er zijn ook de eerste voorbeelden van bestemmingsplannen met een breder spectrum, maar dat spectrum is nog smal.

Het zou jammer zijn als een van de doelstellingen van de Omgevingswet (inzichtelijk en gebruiksgemak) te lijden krijgt van de omvang van onderwerpen en regelingen en van de vele afhankelijke relaties binnen een omgevingsplan. Onze zorg moet u niet opvatten als een bezwaar tegen het omgevingsplan, maar als een aansporing om het overzichtelijk en toegankelijk te houden.

Digitaal beheer van het omgevingsplan (algemeen)

De Omgevingswet kent de verplichting tot het consolideren van het omgevingsplan. De geconsolideerde versie zal de juridische bindende versie zijn als het om twijfel of verschil gaat, veronderstellen wij. Dat maakt in ieder geval een einde aan de oneindige stapeling en chaos van ruimtelijke plannen op www.ruimtelijkeplannen.nl. Maar er komt een nieuwe uitdaging op ons af: hoe houden we alle parallel lopende wijzigingen overzichtelijk en toegankelijk? Als tijdens de procedure van een wijziging ook het concept van de geconsolideerde versie mee moet lopen, dan zijn er vele concept geconsolideerde versies tegelijk in omloop. Bovendien kunnen er meerdere wijzigingen van het omgevingsplan tegelijk in procedure zijn met toch verschillen in data van inwerkingtreding en onherroepelijk worden. Dan gaan de wijzigingsprocedures zich stapelen. Voorlopige voorzieningen en einduitspraken van de Raad van State moeten natuurlijk direct verwerkt worden. Digitaal hoeft het geen enkel probleem te zijn, maar de zorg gaat uit naar de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak voor de buitenwereld.

Meetmethodieken voor lokale milieuhinder (algemeen)

Het is handig als er op het gebied van milieuhinder standaard meetmethodes beschikbaar zijn en beheerd worden. Het moet niet nodig zijn, dat het omgevingsplan eigen regelingen van de wijze van meten van milieuhinder moet bevatten, althans niet voor de veel voorkomende vormen van milieuhinder. Wij kunnen niet overzien welke meetmethodes onder de Omgevingswet landelijk vastgelegd worden of beschikbaar komen.

Omgevingsplan en geluidsproductieplafonds (Besluit kwaliteit leefomgeving en algemeen)

De hoofdlijnen van de regels over geluid zijn bekend (Aanvullingswet Geluid). We begrijpen onder meer, dat voor industrieterreinen gewerkt gaat worden met geluidsproductieplafonds (gpp's). Gpp's zijn geen omgevingswaarden, maar zijn een apart instrument en worden aangewezen als zelfstandig omgevingsdocument.

Verder worden er aandachtsgebieden van geluidsbronnen aangewezen, waarbinnen de kans bestaat op overschrijding van normen en akoestisch onderzoek verplicht is. Die aandachtsgebieden zullen voor iedereen kenbaar zijn via het stelsel van digitale informatievoorziening.

De details worden uitgewerkt in een aanvullingsbesluit en dat zal wellicht antwoord geven.

Niettemin zitten wij met een aantal vragen.

- Op het gebied van externe veiligheid wordt een aantal aandachtsgebieden (brand, explosie, gifwolk) in het omgevingsplan aangewezen. Gaat het omgevingsplan dat ook doen op het gebied van geluid? Of gebeurt dat in een ander of apart kader? Doet eventuele aanwijzing in apart kader geen afbreuk aan de centrale informatiefunctie van het omgevingsplan?
- De gpp's rond geluidsgezoneerde industrieterreinen worden niet in het omgevingsplan vastgesteld, maar los daarvan en als apart instrument. Niettemin zal er een directe relatie bestaan tussen het omgevingsplan (aanwijzing functie van gezoneerd industrieterrein) en de gpp's. Hoe zit die relatie precies?
- Hoe en waar kan de geluidsverkaveling op een industrieterrein worden geregeld? Dat kan niet anders dan in het omgevingsplan, zoals nu ook al in het bestemmingsplan (zie bijv. het bestemmingsplan voor ons bedrijventerrein Vorstengrafdonk). Bedrijven, die zich willen vestigen of uitbreiden, krijgen te maken met twee regimes: de gpp's en de geluidsverkaveling. Maar die zitten in aparte regimes en dat kan afbreuk doen aan de integraliteit, die juist het handelsmerk van de Omgevingswet is. De gemeente is wel bevoegd gezag voor beide, maar het zou mooi zijn als beide in het omgevingsplan geregeld en kenbaar zijn.