

Reactie consultatieronde kabinetsnotitie stelselwijziging omgevingsrecht mr. Chr.B.B. van Zanten

Mijn achtergrond is als volgt. In 2009 ben ik afgestudeerd (cum laude) aan de Universiteit van Utrecht en nu ben ik werkzaam als beleidsmedewerker ruimtelijke ordening (en zaken als monumenten-, bomen- en cultuurhistorisch beleid) bij de gemeente Muiden. In aanvulling op de beantwoording van de gestelde vragen, merk ik graag het volgende op.

Lessen uit de praktijk na de invoering van de Wabo en Wro

Ik merk in de praktijk een groot verschil tussen burgers en (grote) bedrijven. Bedrijven zijn doorgaans goed op de hoogte van de regels of besteden dit sowieso aan experts uit. De gemiddelde burger vraagt maar een paar keer in zijn leven een vergunning aan. Voor deze burgers is de omgevingsvergunning verwarrend gebleken, omdat het beestje niet meer bij zijn naam genoemd wordt (ipv bouwvergunning voor bouwen, kapvergunning voor kappen, enz). Deze burger kan het verder niet veel schelen in hoeveel verordeningen/plannen de regels staan, maar dat hij zijn project makkelijk kan aanvragen. Voor deze burger is investeren in een makkelijke manier van aanvragen van belang. In het OLO kunnen de diverse toetsingskaders in de vergunningcheck worden opgenomen, daarvoor is geen wetswijziging vereist. Dat is een belangrijke les: **wetgeving met het oog op een ICT-voorziening leidt tot onnodige wetgeving. Nog erger is het als de wetgeving dan ook uitgaat van ICT-voorzieningen die (nog) niet functioneren (zie OLO). Dat moet met de omgevingswet anders.**

Bij grote projecten is de proceduretijd voor bestemmingsplanherzieningen en vergunningen kort in vergelijking met de voorbereidingstijd. Er gaat veel tijd zitten in onderhandelingen en overleg tussen aanvrager en overheid, onderzoeken, opmaak van plannen en bestuurlijke besluitvorming. Voorstellen omtrent kennis en kunde bij volksvertegenwoordigers zijn daarom van belang. Dit geldt ook voor vereisten aan onderzoeken.

Verkorting van de proceduretijd kan aanvullend ook van belang zijn. Daarbij kunnen algemene regels van nut zijn, zodat er minder tijd in vooroverleg hoeft te worden gestoken. Wellicht dat het verplichte 3.1.1 Bro overleg dan in het ontwerpstadium van een bestemmingsplan (of omgevingsverordening) kan plaatsvinden (nu moet het resultaat van het overleg al in het ontwerp staan). Bij kleinere projecten levert dit overleg nu meestal niks op, terwijl dit overleg ten minste twee maanden extra doorlooptijd kost.

Het nieuwe omgevingsrecht

Algemene regels

Het uitgangspunt van algemene regels in plaats van vergunningen is in beginsel goed. Van belang is dat deze algemene regels duidelijk en helder zijn. De verschuiving van het goedkeuringsvereiste van GS in de bestemmingsplanprocedure naar algemene regels is een goede zaak gebleken, mits de beleidsvrijheid van de verschillende bestuurslagen wordt gerespecteerd. Een minder geslaagd voorbeeld is de algemene regeling van vergunningsvrij bouwen in het Bor. Zeker met wijziging van 1 januari jl. is dit zelfs voor professionals een onleesbare regeling geworden.

Vervanging bestemmingsplan en verordeningen door omgevingsverordening

Minder enthousiast ben ik over de omgevingsverordening. Zo is een belangrijke motivatie, het vervangen van verschillende bestemmingsplannen door één verordening, een argument voor de Bühne. Het vervangen van verschillende plannen voor één, is geen vermindering van

regelgeving. Daarnaast biedt www.ruimtelijkeplannen.nl nu reeds de mogelijkheden om per perceel de regelgeving op te vragen; hoeveel bestemmingsplannen er zijn in de gemeente, is dan niet relevant. Door de SVBP zullen de bestemmingsplannen doorgaans ook op elkaar aansluiten, zeker waar het wijze van meten e.d. betreft. Het moet ook eenvoudig te zijn om een kap- of monumentenverordening aan de website te koppelen. Deze verschillende verordening zijn nu al gekoppeld aan het OLO. Als een verordening op delen kan worden gewijzigd en ervan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning, wordt één uniforme regeling al losgelaten.

Deze integratie stuit op materiële bezwaren, die de voordelen van één verordening wegnemen. Zoals de Raad van State reeds constateert, is een materiële integratie niet mogelijk (zoals ook bij de Wabo het geval is). Een verordening, met als grondslag 'een goede fysieke leefomgeving', is onwerkbaar en doet geen recht aan de verschillende motieven voor wetgeving. Een vergunning voor bomenkap in een bestemmingsplan heeft bijvoorbeeld een ander motief dan een vergunning op grond van een kapverordening. Bij de omgevingsverordening zou dan per regel een ander toetsingskader moeten worden gehanteerd, wat ook het opstellen van een dergelijke verordening zeer complex maakt (en derhalve veel tijd zal kosten!). Het wijzigen van drie gemeentelijke verordeningen gaat veel sneller. Het oogpunt van een regel is een belangrijk gegeven bij de toetsing van vergunningaanvragen. Door de omgevingsvergunning worden tegenstrijdige voorschriften al voorkomen.

Daarnaast wordt de rol van het bestemmingsplan onderschat in de kabinetnotitie. Een bestemmingsplan biedt een grote mate van rechtszekerheid aan burgers en grondeigenaren. Waarde van gebouwen en grond zijn gerelateerd aan het bestemmingsplan, mensen stemmen hun plannen en verwachtingen af op het bestemmingsplan.

Daarnaast pleit ik ervoor om de regeling voor vergunningvrij bouwen van het Bor over te hevelen in het bestemmingplan. De huidige regeling is een minder geslaagd voorbeeld van een algemene regel. Zeker met wijziging van 1 januari jl. is dit zelfs voor professionals een onleesbare regeling geworden. Daarnaast doet de regeling geen recht aan de autonomie van gemeenten en lokale situaties. Indien de omgevingsverordening een breed kader moet bieden, past dit er uitstekend in. In een hogere algemene regels kan eventueel deels worden voorgeschreven wat vergunningsvrij moet zijn. Dit dient dan in de omgevingsverordening te staan (zie de huidige voorbeeldregels in het Bro voor overgangsrecht). Daarnaast moet een gemeente de mogelijkheid krijgen om strengere regels (bijvoorbeeld in een beschermd gebied) of ruimere regels te stellen. Met oog op de handhaving en registratie in de Bag, zou in ieder geval een meldingsplicht (vergelijkbaar met de slooemelding in het Bouwbesluit 2012) de voorkeur genieten.

Omgevingsvergunning

Op dit moment is de praktijk nog niet volledig gewend aan de Wabo en de werkprocessen en ICT lopen nog niet optimaal. Het is daarom van belang niet te snel met een nieuwe wet te komen.

Inhoudelijk heeft de Wabo een aantal juridische complicaties met zich mee gebracht, zoals het belanghebbendenbegrip en de onlosmakelijkheid van activiteiten.

Wat men ook vindt van de Wabo, we gaan niet meer terug, maar we moeten vooruit kijken. Een verdere materiële integratie van toetsingnormen is niet mogelijk (zie boven). Er moet

daarom worden gestreefd naar een verdere procedurele integratie. Het belangrijkste hulpmiddel daarbij is het OLO. Via het OLO moeten de diverse vergunningen zijn aan te vragen en moet een vergunningcheck zijn die ziet op alle mogelijke vergunningen.

Een inhoudelijke koppeling door middel van adviezen of vvgb sta ik niet voor. In de praktijk leidt dit vaak tot vertraging in de procedure en standaardadviezen. Ik pleit er daarom voor geen verdere vergunningen in de omgevingsvergunning op te nemen, maar in te zetten op een goede voorziening voor het aanvragen van vergunningen. Verder kan een coördinatieregeling zoals art. 3.30 Wro en de regeling in de Awb worden benut om verschillende vergunningen te coördineren.

Algemene opmerking

Het beperken van beroepsmogelijkheden, en in het bijzonder invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht, is geen oplossing en principieel onjuist. Bestuursrechtelijke regels zijn altijd ter bescherming van een algemeen belang en de overheid moet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het hanteren van de regels. **Indien de overheid zijn werk niet goed doet, is dit de overheid te verwijten en niet de burgers.** Indien alle regels worden gevolgd, kost de rechtsgang ook geen extra tijd, omdat het beroep dan ongegrond is. Daarnaast is de status van een gebrekkig besluit, dat stand hield op grond van het relativiteitsvereiste, ongewis. Er kleeft immers wel een gebrek aan dat belangen schendt, maar die toevallig niet aan de orde waren in de beroepsprocedure (stel: een vergunning is in strijd met ventilatie-eisen. Deze zijn niet in het belang van een buurman, maar wel van de aanvrager. Wat dan?).

Daarnaast kan het relativiteitsvereiste leiden tot juridische problemen. Bij grotere projecten, zullen professionele stichtingen heel snel in staat zijn om hun statuten zodanig aan te passen dat hun beroep niet op het relativiteitsvereiste zal stranden.

Conclusie

We moeten verder met het omgevingsrecht. De meeste winst is te boeken op zaken die geen wetgeving betreffen. Professionaliteit bij bestuursorganen (en volksvertegenwoordigers) moet worden verbeterd. Het OLO moet worden verbeterd en uitgebreid.

Het vervangen van toestemmingen door algemene regels is in beginsel een goede ontwikkeling. Voorwaarde is dat deze algemene regels duidelijk en helder zijn en niet ten koste gaan van het beschermingsniveau. Dit betekent ook dat handhaving belangrijker wordt. Bij grote projecten gaat de meeste tijd zitten in het opstellen van onderzoeken en het maken van stedenbouwkundige plannen e.d.. Meer helderheid in de onderzoeksvereisten en het verlengen van de geldigheid van onderzoeken, is daarbij van belang.

De vervanging van het bestemmingsplan voor een omgevingsverordening lijkt mij niet verstandig. De voordelen van alle regels in één verordening zijn puur cosmetisch. Een verordening, met als grondslag termen als 'een goede fysieke leefomgeving', is onwerkbaar en doet geen recht aan de verschillende motieven voor wetgeving. Bij de omgevingsverordening zou dan per regel een ander toetsingskader moeten worden gehanteerd, wat ook het opstellen van een dergelijke verordening zeer complex maakt (en derhalve veel tijd zal kosten!). Bij de omgevingsvergunning moet niet worden ingezet op inhoudelijke integratie, maar op het optimaliseren van het OLO en coördinatieregelingen. Versobering van het bestuursprocesrecht is niet nodig en principieel onjuist.