

## Internetconsultatie

Datum	16 september 2022
Onderwerp:	Verzamelwet Omgevingswet 20xx

Graag maken wij van de gelegenheid gebruik ons commentaar in te dienen op de Verzamelwet Omgevingswet 20xx die beoogt wetstechnische onvolkomenheden en imperfecties te corrigeren. Wij zouden graag zien dat in het belang van de uitvoerbaarheid van de VTH-taken het wijzigingswetsvoorstel wordt aangevuld. Voor zover onze suggesties niet kunnen worden aangemerkt als wetstechnische correcties, geven wij u deze graag mee bij de regelgevingstrajecten in de nabije toekomst.

### Bouwactiviteiten

Wij zouden graag zien dat in de Ow een helder onderscheid wordt gemaakt tussen aan de ene kant de bouwactiviteit als aanknopingspunt voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en aan de andere kant een samenhangende beoordeling door het bevoegd gezag van de impact voor de fysieke leefomgeving van het betreffende bouwinitiatief. De huidige wet leidt ertoe dat de beoordelingskaders strikt zijn beperkt tot iedere activiteit afzonderlijk, waardoor de samenhang van de beoordeling van de impact verloren gaat, en het VTH-toezicht fragmenteert.

Zo is bijvoorbeeld bepaald dat de bouwtechnische beoordelingsregels ertoe strekken dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels over bouwactiviteiten. De beoordelingsregels en de reikwijdte van de private kwaliteitsborging zijn in de uitvoeringsregelgeving beperkt tot de bouwactiviteiten zelf, tot de onderdelen die fysiek wijzigen. Bij een verbouwing is de bouwtechnische aanvaardbaarheid van het verbouwde bouwwerk als geheel daarom geen onderwerp van de toets. Dat betekent dat het bevoegd gezag in alle verbouwingsgevallen schaduwtoezicht moet houden. Voorbeelden over hoe complex dat extra toezicht uitpakt zijn te vinden in de beantwoording van vragen door de Iplo-helpdesk over het verbouwen van een pand tot discotheek (toezicht naast vergunningverlening) en het verbouwen van een zolderruimte tot woonruimte (toezicht naast kwaliteitsborging, zie bijlage 1).

### Milieubelastende activiteiten

Ook het milieutoezicht verliest aan samenhang. Het vervallen van het begrip inrichting zonder dat er iets samenhangend voor is teruggekomen, gecombineerd met het decentraliseren van milieuregels naar het Omgevingsplan plaatst ons voor grote uitvoeringsvraagstukken. Er ontstaan heel veel afbakeningsvragen tussen vergunning, omgevingsplan, en algemene regels in het Bal die beantwoord moeten worden voordat de VTH taken uitgevoerd kunnen worden. De Omgevingswet biedt daarnaast meer mogelijkheden om af te wijken van verschillende regels en daarbij is ook vaker sprake van subjectieve criteria. Dit leidt tot de noodzaak om besluiten meer te motiveren, meer noodzaak voor beleid en meer juridische procedures.

### Verduidelijk de werking van parallelle toestemmingsstelsels

Als er sprake is van een overtreding onderzoeken wij in overeenstemming met de jurisprudentie eerst of de overtreding kan worden gelegaliseerd. Bijvoorbeeld met een vergunning, een afwijkingbesluit, een maatwerkvoorschrift inhoudende een ontheffing of een andere toestemming. In de huidige situatie staat er per domein (RO, bouw, milieu) bij een overtreding slechts één weg tot legalisatie open. Onder de Omgevingswet

staan er in veel gevallen binnen hetzelfde domein tegelijkertijd drie wegen tot legalisatie open. Dat zijn de aanvraag om een afwijkingsbesluit, de aanvraag gelijkwaardigheid en de aanvraag om een ontheffend maatwerkbesluit. Dat betekent een verdrievoudiging van toestemmingsstelsels, waarvan onduidelijk is welk stelsel in welke situatie het meest is geëigend. Wij stellen voor dat de Omgevingswet zo wordt gewijzigd, dat binnen één domein slechts één weg tot legalisatie openstaat.

### [Activiteiten op of in de bodem](#)

Tot slot vragen wij uw aandacht voor een aantal omissies in het aanvullingsspoor Bodem (inclusief uitvoeringsregelgeving). In bijlage 2 hebben wij daarover een lijst opgenomen.

## Bijlage 1 Technische bouwregelgeving

Vraag nummer 22 09 0748 (verbouwen tot discotheek)

Vraag:

1. In artikel 5.7, eerste lid Bbl staat dat bij een wijziging van de gebruiksfunctie de regels over bestaande bouw van hoofdstuk 3 van toepassing zijn, tenzij in afdeling 5.4 anders is aangegeven. Is het verboden een bouwwerk dat niet aan deze regel voldoet voor de gewijzigde gebruiksfunctie in gebruik te geven? Zo ja, in welke regel staat dat verbod?

2. Zoals bekend kan ook sprake van een onaanvaardbare situatie zijn wanneer het bouwwerk bij beschouwing van de regels op zichzelf weliswaar niet in strijd is met de regels voor de bestaande bouw maar in samenhang met elkaar toch bijvoorbeeld een brandonveilige situatie oplevert.

- In welk kader vindt die (preventieve?) samenhangende beoordeling plaats en wie is daarvoor verantwoordelijk?
- Hoe verloopt de procedure bijvoorbeeld bij de hierna beschreven denkbeeldige bouwaanvraag voor wat betreft het veilig vluchten?

De aanvraag betreft het plaatsen van een dakraam onder wijziging van de gebruiksfunctie van een bunker in de duinen bij Zandvoort tot discotheek (bijeenkomstfunctie), *waarbij de bestaande fysiek niet te veranderen vluchtweg uit de bunker totaal 60 meter lang is, en over de gehele lengte 50 centimeter breed en 1,70 m hoog* (in overeenstemming met de voorschriften over bestaande bouw).

Antwoord:

1. Afhankelijk of er is gebouwd in afwijking van een omgevingsvergunning of er is gebouwd zonder een omgevingsvergunning is het op grond van artikel 5.5, lid 1 en 2 Omgevingswet verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning (dit geldt onder andere voor vergunningvoorschriften inzake bouwactiviteiten, omgevingsplanactiviteiten en milieubelastende activiteiten) respectievelijk is het op grond van artikel 5.6 Omgevingswet verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in stand te laten. De regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving hebben een rechtstreekse werking. Op grond van hoofdstuk 18 Omgevingswet kan een gemeente handhaven op strijdigheid met de regels van het Bbl.

2. De regels ten aanzien van bestaande bouw zijn de ondergrens. In het door u aangehaalde voorbeeld betreft het een discotheek (bijeenkomstfunctie).

Hoofdstuk 6 Bbl is van toepassing op het gebruik van bouwwerken.

Afdeling 6.2, paragraaf 6.5.1 en de specifieke zorgplicht zijn de regels waaraan voldoen moet worden voor het brandveilig gebruik van bouwwerken.

Deze regels gelden rechtstreeks. Er moet dus aan worden voldaan, zonder dat de gemeente of brandweer daar eerst op moet wijzen.

Voor een discotheek geldt dat bij een aanwezigheid van meer dan 50 personen tevens een gebruiksmelding gedaan moet worden.

- Naar aanleiding van de indiening van de gebruiksmelding kan de gemeente beoordelen in hoeverre er maatwerkvoorschriften opgelegd moeten worden ten aanzien van brandveiligheid. Op grond van artikel

6.5 Bbl kan de gemeente maatwerkvoorschriften stellen over afdeling 6.2 en artikel 6.4 Bbl met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand. Als het met het oog hierop naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is om eisen te stellen aan het toelaatbaar aantal personen in een bestaand gebouw kan dit dus in een specifiek geval wel met een maatwerkvoorschrift na een gebruiksmelding worden opgelegd.

- Verder biedt artikel 3.7 Bbl (maatwerkvoorschriften) het bevoegd gezag de mogelijkheid de plicht op te leggen tot het treffen van voorzieningen gericht op de capaciteit van vluchtroutes in bestaande bouwwerken, voor zover die plicht niet tot een hoger prestatieniveau leidt dan de nieuwbouweisen in hoofdstuk 4 Bbl.

### Vraagnummer 22 09 0835 (maken van een zolderwoning onder kwaliteitsborging)

In het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen is ten opzichte van de versie die naar de Raad van State om advies is verzonden, het begrip "bouwwerk" als object van de kwaliteitsborging, vervangen door het begrip "resultaat van de bouwactiviteit". Ook de toelichting is gewijzigd:

*"Belangrijke uitgangspunten van het stelsel zijn dat toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging leidt tot een integrale beoordeling van de kwaliteit van een bouwwerk en dat de verschillende onderdelen van het bouwwerk in samenhang worden beoordeeld. Een instrument voor kwaliteitsborging kan dus niet worden toegelaten als er maar een deel van de conformiteit van een bouwwerk aan de bouwtechnische regels mee kan worden getoetst."*

is vervangen door:

*"Belangrijke uitgangspunten van het stelsel zijn dat toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging leidt tot een integrale beoordeling van de kwaliteit van een bouw**activiteit** en dat de verschillende onderdelen van de bouw**activiteit** in samenhang worden beoordeeld. Een instrument voor kwaliteitsborging kan dus niet worden toegelaten als er maar een deel van de conformiteit van een bouw**activiteit** aan de bouwtechnische regels mee kan worden getoetst."*

Is met deze verandering tot uitdrukking gebracht dat de verantwoordelijkheid van de kwaliteitsborger zich bij een verbouwing beperkt tot de delen die zich fysiek wijzigen en niet tot het geheel van het te verbouwen bouwwerk? In termen van het in de nota van toelichting genoemde voorbeeld: wel een beoordeling van het dakraam, maar geen beoordeling van de veiligheid van de niet fysiek gewijzigde vluchtwegen van de nieuwe woonfunctie op zolder? (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-291.html>).

Nog niet beantwoorde vragen die eveneens wijzen op de noodzaak tot schaduwtoezicht

Vraagnummer 22 09 1334 (Schrappen over de afmetingen van verblijfsgebied en verblijfsruimte)

*De bruikbaarheidseisen uit het Bouwbesluit 2012 zijn in het Bbl voor de niet-woonfuncties geschrapt. Zoals bekend hebben de regels die onder de noemer bruikbaarheid in hoofdstuk 4 van het Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen ook een relatie met de uitgangspunten voor de brandveiligheid en gezondheid. Zo spelen bijvoorbeeld bij de regels over de afmetingen van verblijfsgebied en verblijfsruimte ook overwegingen van*

*gezondheid (ventilatie) en brandveiligheid (rookvultijden in verband met het vluchten bij brand) een rol. Hoe zijn deze bouwkundige kwaliteitsaspecten onder het Bbl bij niet-woonfuncties geborgd?*

Vraagnummer 22 09 1323 (Toepassing regels over bestaande bouw bij het maken van nieuwe woningen in bestaande gebouwen)

In artikel 5.7, eerste lid Bbl staat dat bij een wijziging van de gebruiksfunctie de regels over bestaande bouw van hoofdstuk 3 van toepassing zijn, tenzij in afdeling 5.4 Bbl anders is aangegeven.

Zoals bekend is het niveau van de regels voor bestaande bouwwerken hoofdzakelijk afgeleid van de oudste in ons land op grond van de Woningwet van 1901 voorkomende regels. Daarbij is in beginsel gekozen voor de laagste eis die ergens in Nederland ten aanzien van een bepaald onderwerp was gesteld. Dit niveau is bij woningen niet bedoeld als aanvaardbaar kwaliteitsniveau, maar als grenswaarde voor de ontruiming wegens onbewoonbaarheid.

*Toepassing van artikel 5.7 eerste lid Bbl heeft tot gevolg dat bij het bouwen van nieuwe woningen in bestaande gebouwen noodzakelijk geachte voorzieningen niet behoeven te worden getroffen als deze ontbreken. Wel een toilet, maar geen badruimte of wastafel en in veel gevallen geen bescherming tegen geluid, niet meer dan een halve m2 daglichtoppervlakte, geen isolatie (dat wil zeggen geen bescherming tegen hoge energiekosten), geen bescherming tegen inbrekers, etc.*

Kunt u aangeven hoe precies de vergunning-, toezichts- en handhavinginstrumenten onder de Omgevingswet moeten worden ingezet om te zorgen dat de hier bedoelde noodzakelijke voorzieningen alsnog worden getroffen? Welke verantwoordelijkheid heeft de ontwikkelaar/ bouwer zelf bij het onderkennen van de noodzaak dat deze aanvullende voorzieningen moeten worden getroffen?

## **Bijlage 2 Verbetersuggesties activiteiten op of in de bodem**

- **Circulariteit** bevorderen door het eisen dat verschillende grondsoorten gescheiden worden gehouden bij graven in de bodem, ook als het licht verontreinigde grond betreft.
- **Toezicht en handhaving bodem** beter mogelijk maken, bijvoorbeeld door de initiatiefnemer / uitvoerder te verplichten om gegevens en bescheiden op locatie beschikbaar te hebben (informatieplicht, meldingsplicht, onderzoek) bij graven in de bodem (net als bij toepassen van grond of baggerspecie). Toezicht op bodemwerkzaamheden is lastig omdat deze niet steeds op een vaste locatie plaatsvinden (zoals het exploiteren van een bedrijf op een vaste locatie), maar op wisselende locaties. Ook zijn de werkzaamheden vaak kortdurend. Er kunnen meerdere informatie- of meldplichten zijn gedaan op 1 perceel. Het is dan niet altijd duidelijk onder welke informatie- of meldplicht de aannemer werkzaamheden uitvoert. Dat maakt het houden van toezicht lastig.
- **Toezicht en handhaving bodem** beter mogelijk maken door voor het toepassen van bouwstoffen AVI-bodemas en immobilisaat ten minste een week voordat de activiteit op een andere manier wordt verricht dan overeenkomstig de ingediende gegevens, het bevoegd gezag hierover te laten informeren. Door een verandering in bijvoorbeeld de hoeveelheid bouwstoffen kan een toepassing van bouwstoffen niet meer functioneel zijn (en neerkomen op het storten van afvalstoffen). Het is noodzakelijk om voorafgaand aan de toepassing de wijziging in gegevens te kunnen toetsen op de regels in het Bal en zo nodig handhavend te kunnen optreden.
- **Bescherming van de fysieke leefomgeving:** Voor risicovolle bouwstoffen zoals staalslakken of grondstabilisatie (men voegt stoffen toe aan de bodem om deze draagkrachtiger te maken) ontbreken VTH-instrumenten. Er geldt geen informatie-, meld- of vergunningplicht. Wij pleiten voor minimaal een meldplicht gezien de risico's die zijn verbonden aan toepassing van deze bouwstoffen voor mens en milieu. Het is doelmatig om dit op rijksniveau te regelen, in plaats van in ieder individueel omgevingsplan. Bovendien hebben gemeenten bij i.w.t. Omgevingswet nog geen aangepast omgevingsplan.
- **Bescherming van de fysieke leefomgeving:** Hoe voorkom je dat immobilisaat bij vrijkomen (einde toepassing) in de schone keten terecht komt. Uiterlijk vaak niet te onderscheiden van 'schone' bouwstoffen. Kan een register met toepassingen immobilisaat uitkomst bieden (en hou houd je dat actueel). Graag op rijksniveau initiatief nemen om dit verder uit te werken en zo nodig regelgeving voor vaststellen.
- **Bescherming van de fysieke leefomgeving:** In de module eindonderzoek bodem (paragraaf 5.2.1) van het Bal zijn geen herstelwaarden voor grondwaterkwaliteit opgenomen.
- **XML-format** verplichten bij het indienen van bodemonderzoeken (naast PDF voor onderzoeksrapport) om de lasten voor de gemeenten en omgevingsdiensten te verminderen. Zonder aanlevering in XML-format moeten de gegevens handmatig worden ingeklopt. Dit is arbeidsintensief en daarmee duur. Gemeenten moeten de eis van XML-format nu allemaal in hun omgevingsplan gaan regelen, of zien zich geconfronteerd met hogere kosten. Bij i.w.t. Omgevingswet hebben de gemeenten nog geen aangepast omgevingsplan. Graag een regeling op rijksniveau zodat dit bij i.w.t. Omgevingswet voor het hele land is geregeld.
- **Consistentie in beleid:** Terugsaneerwaarden gelijkstellen aan gebiedsspecifieke kwaliteitseisen bij toepassen van grond, zoals dat ook onder het huidige recht / beleid geregeld is. Als het rijk dit niet regelt moeten gemeenten met gebiedsspecifieke kwaliteitseisen allemaal hun omgevingsplan aanpassen op dit punt. Bij i.w.t. Omgevingswet hebben de gemeenten nog geen aangepast omgevingsplan. Veel doelmatiger als dit op rijksniveau wordt geregeld.

- **Behoeft e aan nadere duiding (inperking) van reikwijdte MBA saneren Bal.** Bedoeld is dat de herstelplicht bij ongewoon voorval, zorgplicht, n.a.v. eindonderzoek, aanpak toevalsvondst niet valt onder MBA saneren, maar dit blijkt niet uit de aanwijzing van de MBA. Ook bijlage C, categorie 11, bij de concept-Rbk2021 (consultatieversie) scheidt verwarring hierover bij de activiteit saneren.
- **Gelijkwaardig beschermingsniveau:** De bronaanpak van mobiele verontreinigingen in de bodem (niet spoedeisend) is niet door het rijk geregeld. Dit onderwerp blijft hangen tussen provincie en gemeente. Wij maken ons zorgen of er wel wordt voldaan aan de KRW/GWR (prevent & limit). Hoe borgen we de aanpak van een bodemverontreiniging op een natuurlijk moment.
- **Bescherming van aangebrachte saneringsmaatregelen:** In de bruidsschatregels voor kleinschalig graven ontbreekt de informatieplicht in geval men een leeflaag doorgraaft (en er geen afvoer plaatsvindt). Juist in die situatie is toezicht en handhaving belangrijk. Ook wenselijk om dit als activiteit aan te wijzen waarvoor erkenning nodig is voor MKB en aannemer.
- **Verplichting voorafgaand bodemonderzoek bij kleinschalig graven:** Dit vinden wij van belang om geen puntbronnen of afdekkingen te missen.
- **Regels ten onrechte van toepassing:** De MBA toepassen Bal maakt geen uitzondering voor terugplaatsen na tijdelijk uitnemen bij kleinschalig graven (wel voor graven Bal). Dit leidt juridisch tot een rare uitkomst. Graag corrigeren. Anders moeten gemeenten structureel gaan gedogen (want een melding toepassen eisen in deze situaties, terwijl dat bij graven niet het geval is, is niet redelijk). Wenselijk om met het Bal vergelijkbare regels op te nemen over het terugplaatsen (op of nabij / in het ontgravingsprofiel)
- **Waarborgen dat bodemsanering plaatsvindt bij bouwen bodemgevoelig gebouw:** In de bruidsschatregels ontbreekt de verplichting dat - bij overschrijding van de waarde toelaatbare kwaliteit - er daadwerkelijk gesaneerd moet zijn voor ingebruikname van het bouwwerk. Hiermee is naar ons idee niet voldaan aan de instructieregel in artikel 5.89k van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- **Vergunningvoorschrift alsnog geschikt maken van de bodem:** In de bruidsschat ontbreekt een juridische grondslag voor voorschriften die het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning voor het bouwen kan verbinden in het geval zij van oordeel is, dat de bodem niet geschikt is voor het beoogde doel maar door het stellen van voorschriften alsnog geschikt kan worden gemaakt. Een dergelijk voorschrift stond in de modelbouwverordening. Het kunnen stellen van dergelijke voorschriften is onder de Omgevingswet nog steeds nodig, vanwege opkomende stoffen zoals PFAS, of nieuwe inzichten over de schadelijkheid van bestaande stoffen (lood). Het omgevingsplan bevat op datum i.w.t. Omgevingswet hierover geen (PFAS), of geen geactualiseerde waarde (lood). Het is nodig om in dit soort situaties een voorschrift aan de omgevingsvergunning te kunnen verbinden, waarmee gezondheidsrisico's voor de gebruikers van het bouwwerk worden weggenomen.
- **Wijziging van het gebruik van een gebouw naar bodemgevoelig gebruik** (waardoor het een bodemgevoelig gebouw wordt) is niet meer geregeld onder de Omgevingswet. Om gezondheidsrisico's te voorkomen is dit wel wenselijk.
- **Overgangsrecht voor gevallen en saneringen behoeft verduidelijking of inperking:** Het is ongewenst dat een eenmaal ingediend saneringsplan er toe zou leiden dat de locatie (het geval van verontreiniging) tot in lengte van jaren onder het overgangsrecht valt. Wel zou je de 'rechten' van de beschikkinghouder willen honoreren. Maar een derde partij (bijvoorbeeld een bedrijf dat kabels legt) zou onder de Omgevingswet moeten kunnen werken.
- **Duidelijkheid over verhouding Wkpb en omgevingsplan:** Hoe kunnen de Wkpb-registraties voor bodembesluiten uiteindelijk worden 'omgekat' naar het omgevingsplan.
- **Hoe kunnen nazorgmaatregelen en gebruiksbepalingen (vallend onder overgangsrecht) uiteindelijk landen in het omgevingsplan,** met speciale aandacht voor de nazorg op grond

van het Besluit uniforme saneringen (die zou niet kunnen worden omgezet naar het omgevingsplan)

- **Voormalige stortplaatsen die niet onder de Wet bodembescherming zijn beschikt:**  
Sommige provincies hebben ervoor gekozen om geen Wbb-beschikking te nemen voor (bodemverontreiniging op) voormalige stortplaatsen. Hiervoor gelden onder de Omgevingswet geen regels, en provinciaal beleid vervalt omdat de gedachte is dat de gemeente dit oppakken. Hier valt een gat.