

Aan : Programmadirectie Eenvoudig Beter
Van : Adviescommissie Wonen & Cultuur
Datum : 30 november 2015
Betreft : **Reflectie en aanbevelingen conceptversies AMvB's Omgevingswet**

Geachte programmadirectie,

U heeft onze commissie gevraagd tijdens de zogenoemde 'pre consultatiefase' te reflecteren op en te adviseren over de conceptversies van de AMvB's bij de Omgevingswet. De concept-AMvB's en de conceptversies van de nota's van toelichting heeft u ons op 1 oktober 2015 aangereikt. Het gaat om de volgende vier uitvoeringsregelingen: 1) Omgevingsbesluit (Ob), 2) Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), 3) Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en 4) Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Vooraf

We zullen hierna de door u gestelde vragen beantwoorden, maar maken allereerst twee opmerkingen vooraf.

Onze commissie is onder de indruk van het werk dat in korte tijd is verzet. De uitwerking in AMvB's is veel verder gevorderd dan wij hadden verwacht. Ook maken we graag van deze gelegenheid gebruik de programmadirectie – en de Minister – opnieuw te complimenteren met het wetsvoorstel zoals dat voorafgaand aan het zomerreces met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer is aangenomen.

Tegelijkertijd constateren wij dat de aan ons voorgelegde teksten in veel opzichten nog niet af zijn. Ze zijn "nog dagelijks in bewerking". Voor ons werkveld belangrijke onderwerpen als geluid, bodem en natuur ontbreken nog. Wij vragen ons dan ook af waarom de concept-AMvB's op dit moment aan ons voor advies worden voorgelegd. Wij dringen aan op een meer ontspannen benadering, die er minder op is gericht om bepaalde streefdata te halen en die meer ruimte geeft voor een kwalitatief goed proces.

Samenvatting conclusies en aanbevelingen

- De systematiek en de hoofdkeuze van een indeling in vier AMvB's ogen goed en consistent. Bewaak die consistentie als in de komende periode de modules grond, geluid, bodem en natuur worden "ingehangen".
- Vergroot het gebruiksgemak door het onderscheid tussen afdelingen en artikelen te verduidelijken, door bij opsommingen expliciet de woorden 'en/en' of 'of/of' te gebruiken en door in de AMvB-teksten de verwijzingen naar het wetsvoorstel te handhaven.
- Houd de mogelijkheid van integrale afweging van deelbelangen in beeld en organiseer tegenkrachten als deelbelangen verabsoluteerd dreigen te worden.
- Bied het lokaal bestuur voor alle niet-Europees voorgeschreven normen een bandbreedte waarbinnen echte afwegingsruimte wordt geboden (dus ook naar beneden).
- Bied een voldoende ruime overgangstermijn naar het éne omgevingsplan en bied de mogelijkheid om vooralsnog met deelplannen te werken.
- Werk bij de digitaliseringsoperatie stapsgewijs naar perfectie.

- Geef de gemeenteraad de bevoegdheid (categorieën van) gebieden aan te wijzen en het kostenverhaal tot die gebieden te beperken. Houd bij kostenverhaal vast aan de criteria: proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid.
- Neem voldoende tijd voor een zorgvuldig invoeringsproces van de wet. Organiseer de internetconsultatie pas nadat de AMvB-teksten voldoende zijn uitgekristalliseerd en stel daarbij een transponeringstabel beschikbaar evenals een overzicht van de op dit moment reeds voorgenomen wijzigingen die te zijner tijd in de Invoeringswet worden opgenomen.

BEANTWOORDING VRAGEN EENVOUDIG BETER

Vraag 1 *Is de systematiek van de concept-AMvB en van de concept-AMvB's onderling helder? Heeft u voorstellen voor verbetering?*

Op basis van de conceptversies van de AMvB's van 1 oktober jl. constateert onze commissie dat de systematiek er op het eerste oog goed uitziet. Ondanks de nodige openstaande punten zijn de contouren van de systematiek helder. Het geheel is op het eerste oog voldoende consistent, al zullen er bij de Invoeringswet nog de nodige reparaties moeten worden uitgevoerd. Het bewaken van de consistentie bij het "inhangen" van de modules geluid, bodem, natuur, enz. is naar onze mening nog wel een punt van aandacht. Het geheel moet consistent blijven.

De hoofdkeuze van een indeling in vier AMvB's achten we een goede keuze. Het Omgevingsbesluit maakt de hoofdlijn duidelijk. In het Bkl zijn alle instructieregels van en voor overheden gebundeld. Met het Bal en het Bbl ontstaan twee AMvB's die gezamenlijk alle bindende regels voor burgers en initiatiefnemers bevatten. Hiermee ontstaan vier AMvB's met een heldere opbouw, waarin een overzichtelijke ordening is aangebracht en waarin alle uitvoeringsregelgeving kan worden ondergebracht. Met deze ordening naar vier AMvB's wordt in kwantitatieve zin een substantiële reductie van regelgeving gerealiseerd.

Onze commissie onderschrijft de lijn die is gekozen om het inrichtingenbegrip los te laten ten gunste van activiteiten.¹ Omdat in de huidige situatie de inrichting vergunningplichtig is, moet voor elke kleine wijziging (extra activiteit) een zware procedure worden gevolgd. Wij verwachten dat dit in de nieuwe situatie eenvoudiger wordt omdat veel activiteiten vergunningvrij worden of via de reguliere procedure kunnen worden vergund. Het zal even wennen zijn aan het nieuwe begrippenkader en de nieuwe werkwijze, maar wij zijn van mening dat de gekozen lijn zal werken.

Vanuit de doelstelling van eenvoud en gebruiksgemak doet de commissie enkele praktische suggesties om de leesbaarheid van de AMvB's te vergroten:

- *Verduidelijk het onderscheid tussen afdelingen en artikelen*
Met een heldere lay-out kan een meer overzichtelijke hiërarchie worden aangebracht in opsommingen van regels en sub regels. Het gebruiksgemak moet voorop staan, en niet de standaard Nederlandse wetgevingslay-out.

¹ Zie ook het artikel van commissielid mr. A.R. Klijn 'Van inrichting naar milieubelastende activiteit: een eerste verkenning van de Omgevingswet', Tijdschrift voor Bouwrecht nr. 12, december 2014.

- *Gebruik bij opsommingen expliciet de woorden 'en/en' of 'of/of'*
Bij opsommingen wordt ';' gebruikt in de betekenis van 'en' terwijl ',' de betekenis heeft van 'of'. Dit is geheimtaal voor gevorderde juristen die zelfs door Neerlandici niet wordt begrepen. Ook hier dient het gemak van de gewone gebruiker voorop te staan: dus gewoon ';' en' respectievelijk ', of' gebruiken.
- *Handhaaf de teksten tussen [] met verwijzingen naar het wetsvoorstel*
Dit vinden we bijzonder handig.

Vraag 2. Denkt u dat voorliggende concept-AMvB's bijdragen aan de in de MvT geformuleerde verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselwijziging van het omgevingsrecht?

Sfeerverschuiving van 'eenvoudig' naar 'beter'

In relatie tot de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening herinneren wij eraan dat het primaat aanvankelijk lag bij 'eenvoudig'. Het huidige omgevingsrecht is te complex geworden, dat was de belangrijkste aanleiding voor de stelselherziening naar 'eenvoudig beter'.

De doelstellingen van de stelselherziening zijn oorspronkelijk door de Minister als volgt geformuleerd (Beleidsbrief Eenvoudig Beter, 28 juni 2011):

"De nieuwe wet regelt met prioriteit:

- *het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein (advies commissie-Elverding3)*
- *de integratie van plannen en toetsingskaders*
- *het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte*
- *het doelmatig uitvoeren van onderzoek."*

Bij de concept-AMvB's was op 1 oktober jl. een memo bijgevoegd waarin de volgende vier verbeterdoelen van de stelselherziening zijn genoemd:

1. Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik zijn;
2. De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken;
4. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter.

In deze nieuwe formulering is "sneller en beter" naar de vierde plaats gedegradeerd. Dat is geen toeval, maar geeft een verschuiving in de focus weer die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden.

De stelselherziening had aanvankelijk een inhoudelijk neutrale doelstelling, maar in de loop van het proces hebben diverse sectoren hun positie weten te versterken. Gemeenten mogen nu extra eisen stellen op het gebied van energiegebruik, en de Kamerbehandeling leidt ertoe dat volksgezondheid, werelderfgoed (een geheel nieuwe categorie) en participatie een welhaast prioritaire positie krijgen. Wij vrezen dat in het verdere proces steeds weer nieuwe deelbelangen zich voor zo'n positie zullen aandienen. Daarmee raakt de integratie van deelbelangen, één van de belangrijke aanvankelijke uitgangspunten, steeds verder buiten beeld. Wij bevelen u aan op dit punt waakzaam te zijn en tegenkrachten te organiseren.

Afwegingsruimte

Ook het begrip afwegingsruimte lijkt geleidelijk een andere betekenis te hebben gekregen. Vergroting van de afwegingsruimte voor het lokaal bestuur werd bij de aanvang van het proces in 2011 gemotiveerd door het streven naar decentralisatie. Daarnaast moest het vergroten van die afwegingsruimte bijdragen aan het vlot trekken van vastgelopen gebiedsontwikkelingen. Het idee was dat er rondom iedere Rijksnorm een bandbreedte zou komen, waarbinnen het lokaal bestuur naar boven zou kunnen afwijken, dus strengere normen zou kunnen stellen, maar ook naar beneden. Het laatste dan in het kader van een integrale afweging van alle andere relevante aspecten.

Onze commissie was destijds enthousiast over dit idee. Wij moeten echter constateren dat in de voorliggende teksten hiervan weinig is terug te vinden. Gemeenten krijgen op diverse punten de mogelijkheid om strengere eisen te stellen. Dat is echter geen afwegen, maar aanscherpen. Voor normen die Europees zijn voorgeschreven valt dat te begrijpen, maar voor binnenlandse normen - zoals voor externe veiligheid - niet.

Wij dringen er met grote klem op aan dat de koers hier alsnog wordt gewijzigd en dat het lokale bestuur voor alle niet-Europees voorgeschreven normen alsnog binnen een bandbreedte echte afwegingsruimte krijgt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de externe veiligheid, maar ook voor de nog toe te voegen aspecten geluid, bodem, grond en natuur. Over geluid merken wij daarbij nog op dat het omgevingsplan bij uitstek het geschikte instrument is om dat locatie-afhankelijk te regelen. Het omgevingsplan zou moeten kunnen aangeven dat op bepaalde locaties van de landelijke norm voor gevelbelasting kan worden afgeweken, mits de binnenwaarde voor geluid binnen de norm van het Bouwbesluit blijft (35dB).

Overigens kan de mogelijkheid om in het omgevingsplan open normen op te nemen (pag. 79 NvT Bkl) in beginsel wél tot echte afwegingsruimte leiden. Het werken met open normen is een nieuwe manier van ruimtelijk ordenen. Onze commissie is hier positief over.

Versnelling besluitvorming

Een grote verbetering (naast de voordelen van de codificatie als zodanig) is dat de reguliere procedure (acht weken) de regel zal worden, met slechts een beperkt aantal – begrijpelijke – uitzonderingen. BenW kunnen binnen deze reguliere procedure in eerste instantie volstaan met het toetsen van aanvragen aan ‘een goede ruimtelijke ordening’ (of straks aan ‘een evenwichtige toedeling van functies over locaties’), hetgeen in de praktijk zal neerkomen op toetsing aan het gemeentelijke beleid. In de bezwaarfase kunnen zij eventueel van de initiatiefnemer nadere onderzoeken verlangen, maar dan alleen op die aspecten waartegen bezwaar is gemaakt. Dit zal veel overbodige onderzoeken besparen.

Een tweede grote verbetering is dat besluiten zo weinig mogelijk worden gekoppeld aan waarden (pag. 11 NvT Bkl). Dit leidt ertoe dat bijvoorbeeld de toetsing aan luchtkwaliteit in de "schone" delen van het land in beginsel achterwege kan blijven. Dat zal daar tot een flinke versnelling van de besluitvorming over vergunningen kunnen leiden.

Terugbrengen onderzoekslasten door digitalisering

Het terugbrengen van onderzoekslasten is één van de uitgangspunten/verbeterdoelen van de stelselherziening. Een voorwaarde daarvoor is een doeltreffende digitalisering.

De verwachtingen van de digitaliseringsoperatie, zoals deze wordt vormgegeven in de Laan van de Leefomgeving, waren hooggespannen. Het beeld was dat er een koppeling zou worden gemaakt tussen verschillende bestanden en documenten, waardoor voor een bepaalde locatie in één keer alle relevante informatie (duidelijkheid over alle regels en waarden die van toepassing zijn) zou kunnen worden verkregen.

Technisch gezien is dit wellicht mogelijk. Berichten die ons bereiken, doen onze commissie echter vrezen dat dit niet op korte termijn zal worden bewaarheid: 2025 wordt nu als doelstelling genoemd. Wij zijn hier niet optimistisch over. De Laan heeft alle kenmerken van een groot automatiseringsproject van de Nederlandse overheid, en de Commissie-Elias heeft daar behartigenswaardige dingen over gezegd.

Wij zien twee mogelijkheden:

- We besteden de hele operatie uit aan een firma zoals Google. Die heeft bewezen dat ze dit kunnen: zie Google Earth en Google Maps. Het grote bezwaar daarvan is dat gebruikers onvermijdelijk op ongewenste advertenties worden getraakteerd en dat Google nóg meer van ons weet dan ze nu al doen.
- Onze voorkeur heeft daarom een werkwijze waarin we zelf stapsgewijs naar perfectie werken. En accepteren dat die misschien nooit wordt bereikt.
De mededeling van Chris Kuijpers op het Congres Omgevingswet 2015 dat OLO-3 binnenkort in de lucht gaat, past goed in deze benadering.

Dit betekent dat een deel van de winst die de Omgevingswet moest brengen, voorlopig niet zal worden gerealiseerd. Dit behoeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet echter niet in de weg te staan. Wél is het idee van het éne omgevingsplan zonder doeltreffende digitalisering waarschijnlijk moeilijk uitvoerbaar. Wij pleiten daarom voor een ruime overgangstermijn en voor de mogelijkheid om vooralsnog met deelplannen te werken.

Vraag 3 Zit er voldoende balans tussen de verbeterdoelen en de winst die bereikt wordt?

Uw derde vraag interpreteren wij als: *Worden de doelen voldoende bereikt?* Deze vraag beantwoorden wij zeer genuanceerd:

- de vereenvoudiging die de codificatie (=bundeling en vereenvoudiging van regelgeving) brengt, is op lange termijn ongetwijfeld nuttig en is op zichzelf voldoende reden om de operatie door te zetten;
- de uitwerking van de beoogde integrale afweging van deelbelangen geeft reden tot zorg;
- van de afwegingsruimte voor lokale overheden is tot op heden te weinig overgebleven; wij dringen erop aan hier alsnog de koers te wenden;
- lokale overheden krijgen op veel punten de bevoegdheid om landelijke normen aan te scherpen; vanuit het oogpunt van decentralisatie is dat toe te juichen, maar het kan tot beleidsconcurrentie tussen gemeenten leiden die het leven van landelijk werkende private partijen er niet eenvoudiger op maakt;

- versnelling van de besluitvorming wordt op diverse punten ongetwijfeld bereikt; op veel punten is die versnelling, vooruitlopend op de Omgevingswet, met het permanent maken van de Chw en de quick wins van november 2014 overigens al gerealiseerd;
- de perfecte digitalisering blijft een wenkend, maar wijkend perspectief.

Vraag 4 Sluiten de AMvB's aan bij de uitvoeringspraktijk binnen het voor u relevante beleidsterrein?

Grond

In antwoord op deze vraag gaan we specifiek in op het onderwerp 'grond', dat relevant is voor het beleidsterrein van onze commissie. In de 1-oktober-versie van de AMvB's was dit onderwerp nog slechts voorlopig uitgewerkt, maar inmiddels hebben wij begrepen dat het de bedoeling is dat de grondexploitatie uit de Wro wordt ontdaan van alle inhoudelijke voorschriften zoals percentages voor woningcategorieën en dergelijke. Wij juichen dit toe: dergelijke voorschriften horen in hoofdstuk 4 van de wet thuis. Er blijft dan een zuiver financieel instrument over, en het is inderdaad beter om dan van kostenverhaal te spreken.

Dat kostenverhaal is in het binnenstedelijk gebied als regel niet aan de orde. Aan de situatie daar verandert niet veel en werken die de gemeente er in de openbare ruimte uitvoert, worden uit de algemene middelen (onderhoudsbudgetten en dergelijke) gedekt. Soms zou het via baatbelasting kunnen, maar dat is een moeilijk begaanbare weg. Slechts waar het stedelijk weefsel wordt uitgebreid of gereconstrueerd is kostenverhaal veelal noodzakelijk en zinvol.

Wij pleiten er dan ook voor dat de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt om dergelijke (categorieën van) gebieden aan te wijzen en het kostenverhaal tot die gebieden te beperken. Ten overvloede voegen wij daaraan toe dat hierbij voor ongeoorloofde staatssteun niet behoeft te worden gevreesd. Het gaat immers om (categorieën van) gebieden en niet om individuele ondernemingen.

Waar wél kosten worden verhaald, dient naar het oordeel van onze commissie strikt te worden vastgehouden aan de PPT-criteria: Proportionaliteit, Profijt en Toerekenbaarheid.

Vraag 5 Welke kennelijke fouten en onjuistheden vallen u op?

Onze commissie zal deze vijfde vraag niet beantwoorden. We hebben ervoor gekozen niet op detailniveau in te gaan op mogelijke fouten of kennelijke onjuistheden in de vier AMvB's. Dat zou vergen dat we alle teksten nauwgezet controleren, doordenken en analyseren op consistentie tussen de vier AMvB's. Gezien de werkwijze van onze commissie en de beschikbare tijd achten we dat niet haalbaar. Bovendien kennen de AMvB's op enkele cruciale onderdelen nog open einden.

Invoering van de nieuwe wet

Tenslotte willen wij enige opmerkingen maken over het invoeringstraject.

Zoals wij hierboven al hebben gesteld, zien wij de codificatie als het belangrijkste voordeel van de hele operatie, nu met de pChw en de quick wins al belangrijke verbeteringen voor de praktijk zijn gerealiseerd. En in den lande blijken gemeenten al druk bezig met integraal werken en met verbrede bestemmingsplannen, dus dat kan onder de huidige wetgeving ook al.

Wij pleiten er daarom met klem voor dat nu de *tijd wordt genomen voor een goed invoeringsproces*. Concreet stellen wij daartoe het volgende voor:

- Stel de internetconsultatie uit totdat de huidige AMvB-teksten voldoende zijn uitgekristalliseerd. Dat is nu nog niet het geval. Dat geeft ook tijd om de reflecties van de adviescommissies te verwerken.
- Stel bij de internetconsultatie een uitgebreide transponeringstabel beschikbaar, waarmee iedereen kan nagaan waar de verschillende huidige wetsartikelen zijn terechtgekomen.
- Stel bij de internetconsultatie een overzicht beschikbaar van de wijzigingen van de Wet die te zijner tijd in de Invoeringswet zullen worden opgenomen. Wij hebben bijvoorbeeld begrepen dat het begrip "afwijkactiviteit" in de Invoeringswet alsnog zal worden vervangen door het begrip "omgevingsplanactiviteit". Het lijkt ons onontbeerlijk dat dergelijke voorgenomen wijzigingen bij de internetconsultatie bekend zijn.
- Pas als de Invoeringswet met de bijbehorende besluiten in het Staatsblad staat, is definitief duidelijk hoe het hele stelsel er uitziet en staan alle begrippen vast. Neem daarna ruim de tijd voor de eigenlijke Invoeringsbeschikking, die de feitelijke inwerkingtreding zal regelen (wij denken aan 1 tot 3 jaar). Dat geeft de praktijk de gelegenheid om zich met handboeken, tijdschriftartikelen en cursussen op de nieuwe wet voor te bereiden. Bij de invoering van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek is dat ook gedaan.
- Breng de nieuwe modules voor grond, natuur, bodem en geluid parallel hieraan in het proces in.

Het jaar 2018 is dus wat ons betreft niet heilig, maar dat is niet erg.

Ter afsluiting

Onze commissie heeft met veel inzet en betrokkenheid de afgelopen vier jaar geadviseerd over de totstandkoming van de nieuwe wet. Wij hebben begrepen dat u het voornemen heeft de taak van de vijf thematische adviescommissies aan het eind van dit jaar te beëindigen. Wij zouden dat jammer vinden. Over het onderwerp grond blijven wij graag meedenken, en dat geldt ook voor de onderwerpen geluid, bodem en natuur, wanneer die te zijner tijd aan de orde komen. Dus wat ons betreft gaan we graag nog door.

Hoogachtend,

Adviescommissie Wonen & Cultuur



Drs. D.B. Stadig
Voorzitter

Bijlage: Samenstelling Adviescommissie Wonen & Cultuur.

Samenstelling Adviescommissie Wonen & Cultuur – Omgevingswet

De Adviescommissie Wonen & Cultuur kent de volgende samenstelling:

Duco Stadig (voorzitter)	Colliers International
Arjan Bregman	Instituut voor Bouwrecht
Flip ten Cate	Federatie Ruimtelijke Kwaliteit
Ira Helsloot	Radboud Universiteit Nijmegen, Crisislab
Paul van Joolingen	Akro Consult
Anne-Marie Klijn	NautaDutilh N.V.
Thieu Knibbeler	Gemeente Rotterdam, bureau Monumenten & Cultuurhistorie
Willem Krzeszewski	Staedion
Nicolette Zandvliet	NEPROM
Carla de Rie (secretaris)	Lysias Advies B.V.
Bert Rademaker (linking pin)	Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De commissieleden participeren op persoonlijke titel in deze commissie.