

De leden van de Tweede Kamer

Amsterdam, 9 oktober 2018

Betreft: schriftelijke inbreng Invoeringswet Omgevingswet 11 oktober a.s.

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Deze week begint u met de schriftelijke behandeling van de Invoeringswet van de Omgevingswet. De Invoeringswet verdient uw belangstelling, niet alleen omdat een belangrijke stap in de voltooiing van deze omvangrijke operatie wordt gezet, maar ook omdat op enkele fundamentele punten de Omgevingswet wordt aangevuld en gewijzigd.

Nu van lieverlee duidelijker wordt hoe het Omgevingsplan vorm zal krijgen, en op welke manier de omgevingsvergunningen zullen worden verleend, blijkt dat de Invoeringswet principiële keuzes maakt met grote gevolgen voor de (borging van) omgevingskwaliteit.

Deze keuzes betekenen een aantasting van de integrale benadering die met de Omgevingswet werd beoogd, en zijn daarmee een bedreiging voor het hoofddoel van de wet, het bereiken van een "goede omgevingskwaliteit".

Wij zullen hieronder op enkele fundamentele keuzes in gaan:

- de "knip" in de vergunningverlening voor bouwwerken
- karakter Omgevingsplan: open normen en daardoor minder rechtszekerheid
- Omgevingsplan: planologische vergunning geschrapt
- gemeentelijke adviescommissie: motie 120 (Veldman/Alb de Vries) niet uitgevoerd
- bestrijding van verwaarlozing en verloedering van de leefomgeving
- onvoldoende waarborgen voor participatie

"Knip" in de vergunning voor bouwwerken frustriert omgevingskwaliteit

In eerdere fasen rond de Omgevingswet is ons voorgehouden dat we van een groot versnipperd veld van regels voor tal van toestemmingen toegaan naar een situatie waarin één samenhangend en afgewogen besluit plaatsvindt over een voorgenomen ingreep in de fysieke leefomgeving. Voor het bereiken van omgevingskwaliteit is die ambitie van eminent belang. Een goede omgevingskwaliteit is het gevolg van het in samenhang beschouwen van een initiatief met relevante omgevingsbelangen en met de aspiraties ten aanzien van omgevingskwaliteit die een gemeente heeft vastgelegd in Omgevingsplan en Omgevingsvisie.

In de loop van de tijd is die ambitie stilzwijgend verlaten. Voortaan wordt de bouwtechniek niet in samenhang met de ruimtelijke aspecten beoordeeld, zoals het ontwerp en het gebruik van het bouwwerk, maar separaat. De vergunning voor het voldoen aan bouwtechnische eisen kan geheel los van de ruimtelijke aspecten worden aangevraagd en verleend.

Het is voor gemeenten nagenoeg onmogelijk, en het vergt veel kunst- en vliegwerk, om op deze manier te werken aan een goede omgevingskwaliteit. Wensen die samenhangen met vormgeving en materiaalgebruik, wensen wegens duurzaamheid, wensen van omwonenden die

door aanpassing van het ontwerp simpelweg een plek kunnen krijgen: ze worden irrelevant indien de bouwtechnische vergunning al is verleend. En die vergunning kan niet geweigerd worden, indien aan de bouwtechnische eisen van het BBL wordt voldaan.

Sinds Vitruvius is bekend dat de kwaliteit van een bouwwerk altijd een synthese is van techniek, bruikbaarheid en esthetiek. Wij kunnen ons geen voorstelling maken van een situatie waarin lokaal beleid op het gebied van erfgoed, de grootte en vorm van bouwwerken of het uiterlijk en de duurzaamheid ervan mogelijk is, terwijl er geen eisen gesteld mogen worden aan de materialen en technieken waarmee gebouwd wordt. Wat altijd “onlosmakelijk verbonden” was, wordt nu gescheiden. Hiermee is de Invoeringswet in flagrante tegenspraak met het principe ‘decentraal, tenzij’ en met de beloofde integrale afweging.

In de Memorie van Toelichting op de Invoeringswet staat: “De meeste partijen reageren positief op de voorgestelde ‘knip’ omdat het aantal vergunningen hierdoor afneemt. De adviescommissie Omgevingswet is positief over de knip, maar vindt dat er geen nadere rijksregels moeten volgen voor een vergunningvrije categorie omdat dit het ‘decentraal, tenzij’ principe van de wet doorkruist.” (p. 117). Onze Federatie behoort kennelijk tot een kleine minderheid die onderbouwde bezwaren heeft tegen de ‘knip’ – bezwaren die ook tijdens de consultatie omstandig zijn ingebracht, maar waar op geen enkele manier op is ingegaan. Overigens menen ook wij dat een aparte rijkscategorie voor ‘vergunningvrij bouwwerken’ in strijd is met het ‘decentraal, tenzij’ principe.

Karakter Omgevingsplan: open normen bieden minder rechtszekerheid

Het Omgevingsplan is een complex document dat fundamenteel verschilt van het bestemmingsplan, dat slechts ‘ruimtelijk relevante regels’ mag bevatten. De initiatiefgroep Mooiwaarts van onze Federatie publiceerde vorig jaar een *Schetsboek voor een Omgevingsplan Op Kwaliteit*, waarin is onderzocht hoe een omgevingsplan ingericht kan worden dat zowel recht doet aan de wens tot deregulering als aan het doel van de wet: het bevorderen van een veilige, gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

Het blijkt goed mogelijk om in een plan een combinatie te maken van gesloten regels en open regels. Wanneer de gemeente een initiatief niet ongezien kan honoreren, omdat er belangen moeten worden afgewogen, dan worden er open regels geformuleerd, en is een vergunningplicht op zijn plaats. Het gaat om het afwegen van belangen van burens, of van erfgoed, of van beeldkwaliteit, of planologische aspecten als licht, lucht, ruimte, of specifiek gebruik van een plek, om er een aantal te noemen.

De gemeente krijgt dus:

- * meer afwegingsruimte bij een beperkt aantal landelijke (milieu-)normen,
- * ruimte om, om moverende redenen, af te wijken van instructieregels,
- * zeer veel beleidsvrijheid om in het lokale beleid (omgevingsplan) afwegingsruimte op te nemen, in de vorm van open normen, al dan niet gecombineerd met beleidsregels
- * de plicht om een initiatief dat niet aan het omgevingsplan voldoet maar desondanks leidt tot

een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties” te honoreren – de zogenaamde ‘buitenplanse vergunning voor een omgevingsplanactiviteit’.

De grote kans die de Omgevingswet biedt is dat een gemeente zijn processen zo inricht dat een investering in de fysieke leefomgeving niet alleen een privaat doel dient, maar ten goede komt aan het algemeen belang van de gemeenschap. Die processen moeten worden vastgelegd in het omgevingsplan. In het *Schetsboek* is in kaart gebracht op welke manier het bevoegd gezag een verantwoorde afweging kan maken, in het geval van open normen en bij een buitenplanse vergunning.

De keerzijde van open normen en buitenplanse vergunningen is echter een verlies aan rechtszekerheid, zowel voor de initiatiefnemer als voor de omwonenden en andere belanghebbenden. Dat verlies dient gecompenseerd te worden met transparante procedures, die garanderen dat inderdaad alle relevante belangen worden afgewogen en alle reële kansen om de omgevingskwaliteit te verbeteren worden gegrepen.

Bij het gebruik van afwegingsruimte en het verlenen van een buitenplanse vergunning worden de doelen van de wet in acht genomen: vergunning is mogelijk indien de gezondheid en veiligheid niet worden geschaad en een goede omgevingskwaliteit wordt bevorderd – deze doelen zijn in de Omgevingsvisie voor de lokale gemeenschap verder gepreciseerd. Voor gezondheid en veiligheid bevatten de Omgevingswet en de AmvB’s veel randvoorwaarden. Het derde doel, een goede omgevingskwaliteit, rekent het rijk ten onrechte niet tot zijn verantwoordelijkheid: de invulling ervan wordt nagenoeg volledig overgelaten aan de gemeenten.

Gemeenten hebben bij het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit al veel ervaring in het toepassen van open normen: het relatieve belang van erfgoedwaarden en de welstandseisen zijn daar voorbeelden van. Er zijn door de wetgever in de Woningwet en Wabo proces-eisen gesteld aan het toepassen van die open normen: er is een advies van onafhankelijk deskundigen nodig, tot stand gekomen in een transparante en openbare procedure waar belanghebbenden hun standpunt kunnen inbrengen. Het gebrek aan rechtszekerheid door de open norm is in de bestaande wetten gecompenseerd door een nauwkeurig geregelde procedure-zekerheid.

In de Omgevingswet wordt dit stelsel van open normen veel groter, maar ontbreekt de contramal van een grotere procedure-zekerheid. De minister heeft in een eerder stadium aangegeven dat zij het toejuicht indien gemeenten een meerwaardeproces organiseren, waarin zo vroeg mogelijk gezocht wordt naar ‘meekoppelende belangen’ opdat een private investering een maatschappelijke investering kan worden, maar zij vindt dat de gemeenten zelf moeten bepalen op welke manier zij dat proces vorm geven. Onafhankelijke weging, belangeloosheid, transparantie en de garantie op een gelijke behandeling van de verschillende belangen worden dus niet gewaarborgd bij de toepassing van open normen en buitenplanse vergunningen: de duiding van open normen en beleidsregels is zonder dergelijke randvoorwaarden afhankelijk van willekeur.

Wij hebben er al eerder op gewezen dat hier het risico van *skybox-planologie* ontstaat: indien

de procedures niet goed zijn geregeld dreigt de initiatiefnemer (oneigenlijke) druk uit te oefenen op het bevoegd gezag om de afwegingsruimte ten gunste van zijn initiatief aan te wenden, en wordt wellicht de feitelijke afweging gemaakt in een skybox van een sportvereniging.

Ook de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, het College van Rijksadviseurs en de Raad van State hebben de inzet van transparante en onafhankelijke advisering bepleit om procedure-zekerheid te bieden bij situaties waarin gebruik gemaakt wordt van de discretionaire afwegingsruimte door gemeenten.

Omgevingsplan: planologische vergunning is geschrapt

Een fundamentele keuze in de Invoeringswet is om de planologische vergunningplicht te schrappen. Er is niet voorzien in een vergunningplicht voor ruimtelijke aspecten van het bouwen (zoals het voorzien in licht, lucht en ruimte, voldoende parkeervoorzieningen, voldoende groen, gebruik van het bouwwerk etc.). Wel krijgen de gemeenten de bevoegdheid om deze aspecten zelf in het omgevingsplan op te nemen en desgewenst een vergunningstelsel in het leven te roepen.

In haar advies stelt de afdeling advisering van de Raad van State om, omwille van de rechtszekerheid, 'op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen, indien dat gelet op de plansystematiek (...) verantwoord is'. Wij ondersteunen dit standpunt van harte. In de praktijk ervaren wij dat een vergunningplicht garandeert dat er zorg besteed wordt aan een goede leefomgeving, en de mogelijkheid biedt om situaties te optimaliseren. De mogelijkheid om op gemeentelijk niveau die vergunningplicht uit te schakelen bevordert, waar dat verantwoord is, de deregulering.

Gemeentelijke adviescommissie, motie Veldman/De Vries (nr 120) niet uitgevoerd

De motie Veldman/de Vries (33 962 nr 120) verzoekt de regering om gemeenten de stimuleren hun gemeentelijke adviescommissie (o.g.v. art 17.9 Ow) in te zetten om zo vroeg mogelijk in het proces de ruimtelijke kwaliteit van initiatieven te bevorderen en in verband te brengen met de belangen van omwonenden en andere belanghebbenden. Een goed ingericht, op kwaliteit gericht proces tijdens het vooroverleg, zou de toets aan redelijke eisen van welstand aan het eind van het vergunningproces overbodig maken, aldus de motie.

Deze motie is niet uitgevoerd: de regering heeft tot dusverre op geen enkele manier met gemeenten gecommuniceerd over de gemeentelijke adviescommissie. Over twee jaar treedt deze commissie echter in de plaats van de bestaande adviescommissies voor welstand, erfgoed en ruimtelijke kwaliteit, terwijl de dienstverleningsovereenkomsten met deze adviescommissies ook nu nog voor een veel langere loopduur worden afgesloten. Die overeenkomsten zullen moeten worden omgezet.

De wet verplicht tot een nadere regeling van de gemeentelijke adviescommissie in een AmvB: dat eist art. 16.15 lid 1. Dat is echter in geen van de gepubliceerde AmvB's gebeurd. Ons is ook niet bekend dat dat alsnog in het Invoeringsbesluit zal gebeuren.

Naast de wettelijke taak is een advies van de gemeentelijke adviescommissie verplicht in daartoe door de gemeenteraad aangewezen *gevallen* en indien het college van b&w er aanleiding toe ziet (art. 16.15a onder c2). Wij menen dat de gemeenteraad de adviescommissie ook zal willen inzetten in daartoe door haar aangewezen *gebieden*, en dat de wet dat expliciet mogelijk zou moeten maken.

De inrichting en de inzet van deze gemeentelijke adviescommissies is nog een heel vraagstuk: ze hebben de wettelijke plicht om bij rijksmonumenten te toetsen of een vergunningsaanvraag het rijks-erfgoedbelang niet schaadt (een toets aan een sectorale norm), terwijl dezelfde commissie moet bevorderen dat er integrale omgevingskwaliteit tot stand komt, waarbij bovendien de belangen van omwonenden en relevante anderen in aanmerking worden genomen in een ontwerp van topkwaliteit – en dat zou nu juist een genuanceerde omgang met de sectorale norm vragen. Ook kan het college van b&w de commissie advies vragen over beleidsontwikkeling met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit.

Er spelen dilemma's ten aanzien van flexibele inzetbaarheid versus proces-zekerheid van de adviescommissie, ten aanzien van onafhankelijkheid van het bevoegd gezag versus binding aan het lokale beleid, dilemma's ook met betrekking tot efficiëntie en proportionaliteit. Ook is niet geregeld of de leden van de adviescommissie deskundig moeten zijn (buiten de wel genoemde specifieke monumentenexpertise) en of ambtenaren of raadsleden zitting mogen hebben in de commissie.

Voorts is de relatie tussen onafhankelijke advisering door deskundigen en maatschappelijke participatie niet uitgewerkt. Dit is een groot vraagstuk. Uit de reactie van de Minister op het advies van de Raad van State (punt 6.b) blijkt niet veel inzicht in de rol die kwaliteitsteams (kunnen) hebben naast of tijdens de maatschappelijke participatie.

Alles overziend zijn wij van mening dat de Invoeringswet en de Amvb's onvoldoende koers uitzetten ten aanzien van de onafhankelijke advisering over goede omgevingskwaliteit. Natuurlijk onderschrijven wij de gedachte dat de kwaliteitsadvisering op lokaal niveau ingericht moet kunnen worden, passend bij de specifieke omstandigheden. Maar nu dreigt stuurloosheid. Wij voorzien dat de kwaliteitsadvisering diffuus en misschien zelfs versnipperd zal worden en lastig te evalueren. Bovendien voorzien wij gemiste kansen, als de ruimtelijke kwaliteitsadvisering niet wordt ingezet bij maatschappelijke participatie en ter ondersteuning van integrale belangenafweging.

Tegengaan van verwaarlozing en verloedering

De huidige wet kent een absoluut verbod op het in stand houden van een bouwwerk dat "in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand." Dit verbod wordt met succes gehanteerd bij het bestrijden van verwaarlozing en verpaupering van bouwwerken: het is de grondslag voor aanschrijving en bestuursdwang.

In de Omgevingswet wordt ook dit verbod gedecentraliseerd: gemeenten kunnen, in de gebieden waar zij eisen stellen aan het uiterlijk van bouwwerken, ook repressief optreden tegen ernstige ontsiering van de omgeving door het uiterlijk van bouwwerken, tenminste als zij

daarvoor beleidsregels opstellen. Gemeenten kunnen echter niet optreden tegen verpaupering en verwaarlozing in gebieden waar zij (uit een oogpunt van deregulering) géén open regels hebben opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken.

Wij herhalen daarom ons pleidooi om een uniform wettelijk verbod op ernstige ontsiering van de leefomgeving op te nemen in de Invoeringswet. Dat is ook in relatie tot het doel van een 'gelijkwaardig beschermingsniveau' wenselijk.

Participatie

Een initiatiefnemer is op grond van de wet verplicht om bij zijn vergunningsaanvraag aan te geven hoe hij de omgeving bij zijn plan betrokken heeft en wat daarvan het resultaat was.

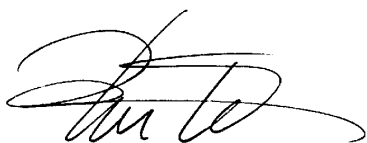
Het betrekken van de omgeving bij een initiatief is een groot goed en in het publieke belang van een goede omgevingskwaliteit. Maar ook hier geldt dat het proces wel professioneel en transparant vorm moet krijgen, omdat een initiatiefnemer er alle belang bij heeft bezwaren van omwonenden te mitigeren. Dat kan door in het ontwerp alsnog rekening te houden met die bezwaren, maar het kan ook door met douceurtjes of andere drukmiddelen. Een helder publiek vormgegeven proces is nodig om te voorkomen dat een initiatiefnemer omwonenden onder druk zet, en om juist te bevorderen dat omwonenden met initiatiefnemers in co-creatie tot een betere omgevingskwaliteit komen. De delicate relatie tussen initiatiefnemer, omwonenden en andere belanghebbenden, expert-adviseurs in opdracht van het gemeentebestuur (ruimtelijke kwaliteit, GGD, brandweer, milieu) en publieke belangen op een hoger schaalniveau of van andere orde vraagt om veel meer aandacht dan de wet- en regelgeving er tot dusverre aan schenken.

Omdat het er naar uitziet dat de participatie op het niveau van een particulier initiatief vormgegeven wordt in de ministeriële Omgevingsregeling, dus zonder betrokkenheid van het parlement, heeft uw Kamer met de Invoeringswet een laatste mogelijkheid om op dit punt wensen kenbaar te maken.

Tot slot

Met het bovenstaande hopen wij u enige gezichtspunten te hebben aangedragen die helpen bij het beoordelen van het zeer omvangrijke en complexe bouwwerk van de Omgevingswet en aanverwante wet- en regelgeving. Uiteraard zijn wij ten allen tijde bereid onze standpunten in een gesprek nader aan u toe te lichten. Wij zullen daartoe binnenkort contact met u opnemen.

Hoogachtend,



Flip ten Cate, directeur.

