



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Positionpaper AMvB's Omgevingswet

De Eerste Kamer heeft in maart 2016 ingestemd met de Omgevingswet en momenteel behandelt uw Kamer de daarbij behorende AMvB's. Deze wet moet samen met de AMvB's en aanvullingswetten zorgen voor een toekomstbestendig omgevingsrecht met snellere en betere procedures en meer integrale afwegingen over de fysieke leefomgeving. De invoering van de Omgevingswet heeft een grote impact op de hele gemeentelijke organisatie doordat de veranderingen in de regelgeving een heel andere manier van werken vragen. Daarom zijn gemeenten nu al aan de slag met de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet onder regie van de VNG. In dat licht waarderen wij dan ook uw voortvarende behandeling van de AMvB's.

Wij vinden het belangrijk dat de AMvB's stimuleren dat burgers en bedrijven samen met gemeenten op een praktische, flexibele en innovatieve manier duurzame oplossingen kunnen realiseren voor de maatschappelijke opgaven. Dit is onder meer nodig voor de transformatie van het stedelijk vastgoed (herbestemming van leegstaande winkels, herstructurering van bedrijventerreinen), de transitie van het buitengebied (duurzame ontwikkeling van de natuur en de agrarische sector) en het bevorderen van een duurzame stedelijke ontwikkeling (de energietransitie). Belangrijke voorwaarden om dit mogelijk te maken zijn adequate lokale bestuurlijke afwegingsruimte en goed uitvoerbare regels met duidelijke handvatten. Daarbij is het van belang dat er voldoende aandacht is voor de betaalbaarheid van de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving. Verder moet een doel zijn om burgers en bedrijven zo duidelijk en snel als mogelijk mee te nemen in de vergunningprocedure. Juiste gemeentelijke bevoegdheden horen hierbij, evenals een goedwerkend digitaal stelsel. Genoemde punten lichten wij nader toe.

1 Bestuurlijke afwegingsruimte en integrale afweging

De AMvB's zijn van groot belang voor burgers en bedrijven om samen met gemeenten de kansen te benutten die de lokale fysieke leefomgeving biedt. Gemeenten zijn blij met de geboden bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit bij de planvorming, maar maken zich zorgen over de uitvoerbaarheid van de regels.

- Voor belangrijke onderwerpen die in een omgevingsplan worden geregeld, zoals geluid, bodem, geur en veehouderij ontbreken nog onderdelen van de normstelling. Daardoor is er geen zicht op de consequenties van het hele stelsel. Deze onderwerpen spelen een belangrijke rol bij de vaststelling van een omgevingsplan.
- Het is onduidelijk hoe de opeenstapeling van geluidsbelasting van bedrijfsmatige activiteiten in het omgevingsplan moet worden geregeld. Dit leidt tot zeer grote problemen bij geluid afkomstig van meerdere milieubelastende activiteiten op bedrijventerreinen met bedrijfswoningen en andere gebieden waar sprake is van een mix van bedrijven en wonen.
- Bij de normering van externe veiligheid in het Besluit kwaliteit leefomgeving leidt de verplichting tot het opnemen van aandachtsgebieden in het omgevingsplan tot een forse toename van de onderzoekslasten en een extreme vergroting van het ruimtebeslag voor activiteiten met een groot externe veiligheidsrisico.
- Met het omgevingsplan kan worden gestuurd op het voorkomen van schade aan de fysieke leefomgeving door beperking van de uitstoot van milieubelasting. Het is nog onduidelijk hoe de normen voor milieugevoelige functies (immissienormen) en de normen voor milieubelastende functies (emissienormen) op een doelmatige en efficiënte manier in het omgevingsplan kunnen worden geregeld. Weliswaar wordt de metafoor van een mengpaneel geïntroduceerd, maar een gebruiksaanwijzing ontbreekt. In het licht van de door de stelselherziening beoogde vergroting van een samenhangende benadering van het omgevingsrecht is dit vreemd. Van belang is dat gemeenten betere handvatten in vergelijking met het huidig recht worden geboden om een goede integrale afweging per gebied te kunnen maken. De Omgevingswet vraagt immers van gemeenten dat zij in samenspraak met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen een goede omgevingskwaliteit bereiken en in standhouden met het oog op een veilige, gezonde en duurzame samenleving.

2 Betaalbaarheid inrichting en beheer fysieke leefomgeving

De inrichting en het beheer van het fysieke domein moeten betaalbaar blijven onder Omgevingswet. Dit betekent dat gemeenten onder het nieuwe omgevingsrecht voldoende mogelijkheden moeten krijgen om duurzame oplossingen voor hun maatschappelijke opgaven te bekostigen. Bij de onderzoeken naar de financiële effecten van de AMvB's bij de Omgevingswet, de aanvullingswetten en -besluiten en de Invoeringswet moeten gemeenten inbreng kunnen leveren over de te verwachten financiële effecten voor gemeenten. Bij de financiële onderzoeken voor de Aanvullingswet Geluid en de Aanvullingswet Bodem zijn gemeenten onvoldoende betrokken. Voor de uitwerking voor van de Aanvullingswet Geluid in het Aanvullingsbesluit geluid willen gemeenten daarom een gedegen financieel onderzoek om te kunnen bepalen of er nadelige financiële gevolgen voor gemeenten zijn. Wij vinden het belangrijk dat duidelijk is wat de financiële effecten van die regelgeving voor gemeenten zijn zodat gemonitord kan worden op het totaal aan financiële effecten voor de samenleving.

3 Bevoegdheidsverdeling en procedures

Om het mogelijk te maken dat gemeenten samen met burgers en bedrijven op een praktische, flexibele en innovatieve manier duurzame oplossingen kunnen realiseren voor de maatschappelijke opgaven is een adequate bevoegdheidsverdeling en flexibiliteit in procedures nodig. Met het oog op de verbeterdoelstelling van de samenhangende benadering moet de rol en betekenis van het omgevingsplan worden vergroot door het combineren van regels over ruimtelijke ordening en milieu. Het is onverklaarbaar dat bij de verlening van een milieuvergunning de regels over het milieu in het omgevingsplan slechts een ondergeschikte rol spelen.

In het huidig recht dienen gemeenten voor het verlenen van milieuvergunningen en grote afwijkingen van het omgevingsplan een procedure te volgen waarbij een ontwerp van het besluit ter inzage moet worden gelegd. Dit stelt burgers in staat een zienswijze in te dienen, waarna de gemeente het definitieve besluit neemt. Dit is een prettige en duidelijke procedure voor burgers en bedrijven. In het nieuwe recht komt deze procedure in het merendeel van de gevallen te vervallen en worden gemeenten verplicht direct een besluit te nemen waartegen bezwaar en beroep kan worden aangetekend. Dit levert twee bezwaren op. Ten eerste worden hiermee participatiemogelijkheden van de burgers ingeperkt. Daarnaast verwachten wij uitvoeringsproblemen in die gevallen gevallen waarin bij vergunningaanvraag de afwegingen complex blijken te zijn, aangezien de gemeenten verplicht is binnen acht weken een gemotiveerd besluit te nemen. En dan volgt onvermijdelijk een bezwaarprocedure en een dure gang naar de rechter. De mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn is bedoeld als uitzondering op

de regel en niet voor een structurele inzet bij aanvragen complexe beslissingen.

Voor gemeenten is kwalitatief goede advisering door Veiligheidsregio's, GGD en Vewin belangrijk om een omgevingsplan te kunnen vaststellen dat bijdraagt aan een veilige en gezonde leefomgeving. Wij zijn blij met de duidelijke toelichting waarin het belang van samenwerking van gemeenten met deze partijen bij de planvorming wordt benadrukt. Het is goed dat deze partijen dadelijk in een vroegtijdig stadium hun deskundige input bij gemeenten aanleveren.

Tenslotte hebben wij ten aanzien van de procedures opmerkingen over het projectbesluit. Het rijk, de provincies en de waterschappen kunnen een projectbesluit vaststellen waarbij de inhoud van het omgevingsplan direct wordt gewijzigd. Gelet op deze ingrijpende interventiemogelijkheid en met het oog op de effecten daarvan voor de burgers willen gemeenten een duidelijke rol en vroegtijdig betrokken worden bij de procedure voor het projectbesluit. Bij grote veranderingen in hun dagelijkse leefomgeving komen burgers altijd als eerste bij gemeenten, ook bij grote projecten, waarvoor het Rijk of de provincie bevoegd gezag is, zoals windmolenparken en infrastructuurle werken (wegen, vaarwegen en spoor) Wij pleiten in dit verband voor de uitbreiding van de verplichte voorkeursbeslissing voor een aantal soorten grootschalige projecten waarvoor het Rijk of de provincie bevoegd gezag is, zoals windmolenparken en infrastructuurle werken (wegen, vaarwegen en spoor).

4 Goed werkend digitaal stelsel

In de AMvB's moeten de randvoorwaarden voor het digitaal stelsel Omgevingswet geborgd worden. Een goed werkend digitaal stelsel is noodzakelijk voor de uitvoering van de Omgevingswet en voor de gemeentelijke dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dit stelsel moet tijdig klaar zijn, in elk geval vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Met het digitale stelsel krijgen burgers, bedrijven en overheden snel toegang tot informatie die nodig is voor de besluitvorming onder de Omgevingswet. Zonder goede digitale ondersteuning kunnen burgers en bedrijven geen melding indienen of vergunning aanvragen.