

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
7 april 2017

Onderwerp
Reactie op
consultatieversie
Invoeringswet
Omgevingswet

Uw kenmerk
IENM/BSK-
216/310714

Ons kenmerk
JtH/RvZ/JT/TvdH/RS/
2017/069

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus,

Op 6 januari 2017 hebben wij van u het verzoek ontvangen om advies uit te brengen over de regeldrukeffecten van de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet (hierna Invoeringswet). Op 24 maart 2017 hebben wij de berekeningen van de regeldrukeffecten ontvangen. Op basis van de ontvangen documenten zien wij mogelijkheden om de regeldruk verder te verminderen zonder het in werking treden van de Omgevingswet te belemmeren. Deze mogelijkheden betreffen met name de onderdelen (1) schade, (2) regels voor vergunningvrij bouwen en (3) houdbaarheid van onderzoeksgegevens. Verder merken wij op dat de regeldrukeffecten van sommige wijzigingen nog niet in beeld zijn gebracht. Wij adviseren bij de definitieve versie van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting (MvT) deze effecten wel kwalitatief en zoveel als mogelijk kwantitatief in beeld te brengen.

Schade

Net als onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan een belanghebbende een verzoek tot schadevergoeding (nadeelcompensatie of planschade) indienen. De voorgestelde Invoeringswet brengt verandering aan in de voorwaarden voor toewijzing van een verzoek tot schadevergoeding en het moment waarop een verzoek kan worden ingediend.

Voor burgers en ondernemers is het lastig te bepalen wanneer zij wel of geen recht hebben op schadevergoeding en of het indienen van een verzoek daartoe zinvol is. Bovendien gaat het indienen van het verzoek gepaard met administratieve lasten. Wij zien de volgende mogelijk minder belastende alternatieven die nog niet expliciet zijn overwogen:

1. Ambtshalve (automatische) toekenning van schadevergoeding. Een burger of ondernemer hoeft dan geen verzoek tot schadevergoeding in te dienen, maar krijgt een beschikking voor een vergoeding van de overheid. De systematiek van de interactieve WOZ-beschikking heeft uitgewezen dat dit een werkwijze is die tot beperkt bezwaar en meer vertrouwen leidt.¹ Het

¹ Doorbraak WOZ: Naar een betere dienstverlening en uitvoering Wet WOZ (Onderzoekcentrum Drechtsteden, 2013)

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@actal.nl

www.actal.nl
@actal_info

- gevolg is minder regeldruk voor burgers en ondernemers (maar mogelijk wel een toename van de bestuurlijke lasten). En het (kunnen) ontvangen van een schadevergoeding wordt minder afhankelijk van de bureaucratische competentie van de burger of de ondernemer.
2. Het betrekken van de toekenning van (mogelijke) schadevergoeding in de planfase. In het wetsvoorstel zijn de planfase en de (latere) toekenning van schadevergoeding nog volgtijdelijke onderdelen. Door deze twee onderdelen meer integraal (gelijktijdig) te betrekken heeft de initiatiefnemer de mogelijkheid zijn plan aan te passen of maatregelen te treffen, die de schade voor omwonenden (en daarmee ook de vergoeding) beperken. Dit kan zowel voor de initiatiefnemer als voor de omwonende winst opleveren.

Wij adviseren bovengenoemde wijzen van toekenning van schadevergoeding expliciet te overwegen.

Regels voor vergunningvrij bouwen

In de Wabo geldt als hoofdregel dat bouwactiviteiten vergunningplichtig zijn. Vergunningvrij bouwen is alleen mogelijk als dit expliciet is bepaald. Bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bevat de regels voor vergunningvrij bouwen (kruimelgevallenlijst) voor zowel het Bouwbesluit als het bestemmingsplan. Het gaat bijvoorbeeld om de beperkte uitbreiding van een woning, of plaatsing van een dakkapel/zonnepaneel. Op deze bouwwerken zijn algemene regels van toepassing. Met de stelselwijziging (en de voorgestelde wijzigingen in de Invoeringswet) krijgen gemeenten de mogelijkheid om zelf te bepalen wanneer een vergunning nodig is voor bouwwerken en welke beoordelingsregels er gelden voor een aanvraag om een vergunning te krijgen. Hiermee worden de huidige bepalingen over vergunningvrij bouwen gedecentraliseerd. Een van de aangevoerde redenen om de bepaling van vergunningvrije activiteiten niet op Rijksniveau overeind te houden in het nieuwe stelsel, is de verbreding van het omgevingsrecht naar andere terreinen. Regels voor vergunningvrij bouwen zouden daardoor ook op andere terreinen vergunningvrij zijn. Het risico bestaat dat met regels voor vergunningvrij bouwen niet meer wordt voldaan aan de regels over hemelwaterafvoer in het omgevingsplan, of dat een geplaatst toilet niet op het riool is aangesloten. Het introduceren van een mogelijke vergunningplicht voor bouwwerken op decentraal niveau die onder de huidige regels van het Bor bijlage 2 vergunningvrij zijn, kan een toename van de regeldruk betekenen. Wij sluiten niet uit dat voor sommige vergunningvrije activiteiten de verbreding van bestemmingsplan naar omgevingsplan mogelijke risico's met zich mee kan brengen. Immers, de regels uit het Activiteitenbesluit die nu nog van toepassing zijn op de vergunningvrije activiteiten, zouden dan niet meer van toepassing zijn. De MvT maakt nog onvoldoende duidelijk wat per categorie vergunningvrije activiteiten de kans is dat onacceptabele risico's zich voor zullen doen als gevolg van deze verbreding. Het is bijvoorbeeld moeilijk voor te stellen dat een aannemer een toilet plaatst dat niet op het riool is aangesloten. Bovendien vindt beheersing van de risico's plaats via algemene regels (onder andere de zorgplicht) en het civielrecht.

In de MvT is aangegeven dat de vrijheid voor gemeenten om een vergunningplicht in het leven te roepen niet bedoeld is om alle bouwwerken die nu vergunningvrij zijn, weer vergunningplichtig te maken. Bij Invoeringsbesluit zal, in samenspraak met onder meer de VNG, bezien worden of er instructieregels kunnen worden opgesteld die dat voorkomen. Ook zal daarbij invulling worden gegeven aan een landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken. Wij stellen voor om als vertrekpunt niet eerst gemeenten de ruimte te geven een vergunningplicht in het leven te

roepen, om aanvullend daarop een categorie activiteiten te bepalen die alsnog vergunningvrij is. Beter is het naar ons oordeel om in de huidige categorie ‘vergunningvrije activiteiten’ na te gaan of er activiteiten zijn die dermate grote (lokale) risico’s met zich meebrengen dat de beslissing over een mogelijke vergunningplicht aan de gemeente dient te worden overgelaten.

Wij adviseren de huidige bepalingen voor vergunningvrij bouwen op Rijksniveau integraal over te nemen in het nieuwe stelsel, zolang nut en noodzaak van de beoogde wijziging per categorie vergunningvrije activiteiten onvoldoende zijn onderbouwd.

Houdbaarheidstermijnen onderzoeksgegevens

In diverse wetten zijn bepalingen opgenomen over de houdbaarheid van gegevens, onderzoeken en inventarisaties bij besluitvorming. Zo stelt artikel 3.1.1a van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar. Artikel 16.5 van de Omgevingswet regelt de houdbaarheid van onderzoeksgegevens in het nieuwe stelsel. Lid 1 van artikel 16.5 stelt dat bij besluitvorming in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van onderzoeksgegevens die bij vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar. De bepaling “in ieder geval” kan leiden tot misverstanden. Ook Actal heeft hierover in het verleden signalen ontvangen, omdat de bepaling zo werd opgevat dat onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar niet meer bruikbaar zouden zijn. In ons advies bij de Omgevingswet zijn wij hier op ingegaan en hebben wij geadviseerd houdbaarheids-termijnen aan te passen en waar mogelijk te schrappen. Bij de behandeling van de Omgevingswet is bij amendement van de Tweede Kamerleden Ronnes en Veldman een nieuwe artikellid toegevoegd aan artikel 16.5. Het betreft artikellid 2. Dit lid stelt dat bij besluitvorming gebruik kan worden gemaakt van onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar, als wordt onderbouwd “dat de gegevens nog actueel zijn”. Van belang is dat een initiatiefnemer in de loop van de procedure niet wordt ingehaald door de geldigheidsduur van onderzoekgegevens (als deze nog actueel zijn) en alsnog aanvullend onderzoek moet (laten) uitvoeren. Daarbij geldt dat bepaalde type gegevens hun geldigheid niet of nauwelijks zullen verliezen in de loop der tijd (bijvoorbeeld gegevens over archeologie). Met de Invoeringswet bestaat de mogelijkheid om deze verduidelijking over de houdbaarheidstermijn van onderzoeksgegevens aan te brengen.

Aanvullend op hetgeen is bepaald in de Omgevingswet, adviseren wij expliciet duidelijk te maken dat onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar actueel kunnen zijn en gebruikt kunnen worden ter motivering van initiatieven/besluitvorming.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

De Invoeringswet “*voorziet in een volledige wettelijke regeling voor het DSO*”.² Het wetsvoorstel verankert onder andere de doelen, de onderdelen van het DSO en de verdeling van verantwoordelijkheden voor het beschikbaar stellen van gegevens volgens in de invoeringsregelgeving vast te leggen standaarden en kwaliteitseisen. “*Hierdoor is een goede werking van het stelsel gewaarborgd*”. De rapportage over de financiële effecten van de Invoeringswet geeft aan dat “*de effecten van het DSO reeds in eerder onderzoek zijn bepaald en ook in de komende periode nog*

² MvT Invoeringswet, pagina 33.

onderzoeken volgen die hier specifiek op ingaan”.³ Actal heeft het eerdere onderzoek niet ontvangen. Het is daarom in deze fase niet mogelijk te beoordelen of van het minstbelastende alternatief wordt uitgegaan (of welke alternatieven zijn overwogen), en in hoeverre alle kansen worden benut om de doelstelling (onderzoeks)lasten te beperken, wordt gerealiseerd.

Wij adviseren om in de MvT bij de Invoeringswet de regeldrukeffecten van het DSO te kwalitatief en kwantitatief te verantwoorden.

Decentrale afwegingsruimte

Een van de uitgangspunten van de stelselwijziging en de nieuwe Omgevingswet is “het vergroten van de bestuurlijke (decentrale) afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving”. Ook de Invoeringswet vergroot op onderdelen de bestuurlijke (decentrale) afwegingsruimte. In de rapportage over de financiële effecten van de Invoeringswet is een deel van de bepalingen die decentrale afwegingsruimte bieden of vergroten, gekwantificeerd. Een duidelijk voorbeeld van deze kwantificering zijn de regeldrukeffecten van “de knip”. Deze effecten zijn vooralsnog met een grote bandbreedte aangegeven, omdat de omvang van de feitelijke regeldrukeffecten afhankelijk zijn van keuzes die gemeenten zullen maken.

De Invoeringswet brengt echter nog enkele wijzigingen aan in de Omgevingswet die invloed hebben op de omvang van de decentrale afwegingsruimte. Twee voorbeelden hiervan zijn:

- Een wijziging van artikel 5.37 Omgevingswet, derde lid. Deze wijziging moet het bevoegd gezag bij vergunningverlening de mogelijkheid bieden bij meer activiteiten een omgevingsvergunning te verstrekken met een *persoonsgebonden karakter*.
- Een wijziging van artikel 4.19 Omgevingswet. Dit artikel verplicht de gemeenteraad om beleidsregels vast te stellen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft. De wijziging van het artikel breidt de reikwijdte ervan uit door te bepalen dat er beleidsregels moeten worden vastgesteld ingeval het gaat om de beoordeling of een bouwwerk aan de regels over het uiterlijk van bouwwerken uit het omgevingsplan voldoet. De beleidsregels worden daarmee niet alleen van toepassing voor die gevallen waarin het gaat om het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning – maar ook als het gaat om de beoordeling of er aanleiding is om repressief op te treden vanwege het uiterlijk van bestaande bouwwerken.

De wijziging van artikel 5.37 zal naar verwachting leiden tot een afname van regeldruk. De wijziging van artikel 4.19 zal naar verwachting leiden tot een toename van de regeldruk. Deze wijzigingen en de bijbehorende regeldrukeffecten zijn echter in de rapportage over de financiële effecten van de Invoeringswet niet expliciet benoemd. Dit betekent dat nog geen compleet beeld bestaat van de regeldrukgevolgen van de Invoeringswet.

Wij adviseren om in de MvT de regeldrukeffecten kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen van de wijzigingen in de decentrale afwegingsruimte.

³ Rapport ‘Financiële effecten Invoeringswet’, pagina 9.

Enmalige regeldrukeffecten

De rapportage over de financiële effecten van de Invoeringswet merkt op dat “bepalingen in het overgangsrecht vooral invloed hebben op het moment waarop doelgroepen moeten voldoen aan de nieuwe situatie.” Als gevolg van deze bepalingen kent het overgangsrecht geen structurele lasteneffecten. “Wel hebben deze aanpassingen gevolgen op de eenmalige financiële lasten”.⁴ Eerdere onderzoeken naar de (regeldruk)effecten van de Omgevingswet en de AMvB's bij de Omgevingswet merken op dat eenmalige lasten als gevolg van overgangstermijnen duidelijk zullen worden bij de Invoeringswet.⁵

De rapportage over de financiële effecten van de Invoeringswet maakt weliswaar melding van extra eenmalige kosten voor gemeenten, maar rapporteert geen eenmalige (regeldruk)effecten voor de doelgroepen bedrijven, burgers en professionals. Onduidelijk is in hoeverre de eenmalige regeldrukeffecten die ten tijde van de Omgevingswet en de AMvB's voorzien waren (als gevolg van de Invoeringswet), zich niet zullen voordoen of nog niet in beeld zijn gebracht.

De regeldrukeffecten van de Invoeringswet zullen niet alleen kennisnamekosten omvatten, maar mogelijk ook aanpassingskosten (in de vorm van eenmalige investeringen). Bovendien kunnen ook eenmalige regeldrukeffecten optreden omdat de Invoeringswet de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH) integreert in de Omgevingswet. Volgens de rapportage over de financiële effecten van de Invoeringswet gebeurt dit beleidsneutraal en zijn de effecten van de Wet VTH niet toe te kennen aan de Omgevingswet.⁶

Hierbij past echter een kanttekening. De Wet VTH kent een ander perspectief op ordening van omgeving (activiteiten) en toezicht en handhaving daarbij dan de Omgevingswet. Wij hebben signalen ontvangen van gemeenten en omgevingsdiensten die aangegeven dat de integratie van de Wet VTH impact zal hebben op de (interne en externe) organisatie van de taken op het gebied van onder andere milieu. Dit betekent dat de integratie van de Wet VTH in de Omgevingswet naar verwachting eenmalige regeldrukeffecten tot gevolg zal hebben. Deze moeten nog in beeld worden gebracht in de MvT bij de Invoeringswet.

Wij adviseren in de MvT alle eenmalige regeldrukeffecten kwalitatief en kwantitatief te rapporteren als gevolg van de Invoeringswet, inclusief de lasten als gevolg van de integratie van de Wet VTH in de Omgevingswet.

Wij vertrouwen erop u met dit advies van dienst te zijn geweest. Gelet op de coördinerende bevoegdheden met betrekking tot het verminderen van de regeldruk voor bedrijven en burgers sturen wij een afschrift van onze reactie naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de minister van Economische Zaken.

⁴ Rapport 'Financiële effecten Invoeringswet', pagina 9.

⁵ In het 'Onderzoek financiële effecten Omgevingswet' (d.d. 19 mei 2014) wordt opgemerkt: “De initiële lasten die worden verwacht als gevolg van specifieke onderdelen in de Omgevingswet, zijn uitgewerkt in deze paragraaf. Daarnaast zijn de Invoeringswet en de implementatie van invloed op de aard en de hoogte van de initiële lasten.” In de 'Oplegnotitie bij het onderzoek naar de financiële effecten van de amvb's van de Omgevingswet' (d.d. 10 november 2016) wordt opgemerkt: “Op basis van de amvb's zijn voor bedrijven en burgers geen eenmalige lasten geïdentificeerd die voortkomen uit specifieke verplichtingen. De oorzaak hiervan is dat het overgangsrecht wordt opgenomen in de Invoeringswet en het -besluit. Hierin wordt bepaald hoe en op welke termijn bestaande situaties zich moeten aanpassen aan de nieuwe verplichtingen en daardoor eventueel eenmalige lasten ondervinden.”

⁶ Rapport 'Financiële effecten Invoeringswet', pagina 13, voetnoot 10.

Wij verzoeken u de definitieve versie van het wetsvoorstel aan ons voor te leggen, voordat besluitvorming in de ministerraad plaatsvindt. Dit stelt ons in staat een formeel advies uit te brengen en ons eendoordeel aan u kenbaar te maken.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris