



WHITEPAPER

Hersteltermijn voor de Omgevingswet.

AUTEUR

prof. dr. Frans Tonnaer
emeritus hoogleraar omgevingsrecht

Inleiding

Daags voor Hemelvaartsdag, op 20 mei jl. maakte minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) haar voorstel bekend om de stelselherziening rondom de Omgevingswet op 1 januari 2022, dus een jaar later dan oorspronkelijk gepland, in werking te laten treden. Vanwege de gevolgen van het coronavirus, maar ook door de ontwikkelingen rond het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) was de oorspronkelijke datum van 1 januari 2021 niet haalbaar.

De nieuwe datum geeft volgens de minister voldoende ruimte om het wetgevingsproces af te ronden, het DSO op te leveren, de regelgeving goed te implementeren en ermee te oefenen. Al zijn er partijen die volgens de minister graag een eerdere inwerkingtreding hadden gezien omdat ze er klaar voor zouden zijn (!?), tegelijk komt zij met de bestuurlijke partners tot de conclusie dat de nieuwe datum voor iedereen realistisch is voor een zorgvuldige voorbereiding op de wet. En dat is dan weer een teleurstelling voor degenen die afstel van het gehele project hebben bepleit. De brief van de minister gaat gepaard met een verklaring van het ministerie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) waarin de vier partijen onderschrijven dat de datum van 1 januari 2022 wenselijk en realistisch is.

Aangezien de Eerste Kamer de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit natuur voor het zomerreces zal behandelen, zal het volgens de minister mogelijk zijn het wettelijke stelsel als geheel nog dit jaar af te ronden. Dan zal het laatste stukje van de wettelijke puzzel zijn gelegd. Voor de niet-ingewijden: die puzzel bestaat uit:

- de **Omgevingswet** als overkoepelende regeling, waarvan de tekst al in maart 2016 is gepubliceerd, ter vervanging van een dertigtal wetten;
- de vier **uitvoeringsregelingen** (AMvB's), die in juli 2018 in het Staatsblad zijn verschenen, waarin enkele tientallen bestaande uitvoeringsregelingen opgaan;
- de (ministeriële) **Omgevingsregeling**, die in november vorig jaar in de Staatscourant is gepubliceerd en die in de plaats komt van eveneens enkele tientallen bestaande regelingen;
- een viertal **Aanvullingswetten en -besluiten** op de Omgevingswet en de genoemde uitvoeringsregelingen. Het betreft de onderwerpen bodem, geluid, grondeigendom en natuur. Deze wetten en besluiten zijn zonder veel problemen door de Tweede Kamer aangenomen en zijn voor de eerste drie genoemde onderwerpen in het voorjaar van dit jaar de Eerste Kamer gepasseerd. Naar verwachting zal dat dus binnenkort ook voor het vierde (natuur) het geval zijn. Ten slotte zal ook de Omgevingsregeling worden aangepast naar aanleiding van de behandeling van deze wetten en uitvoeringsbesluiten.

Veel zorg is vanaf de start van deze operatie besteed aan het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) waarbij de partijen hun best doen om te voorkomen dat dit het zoveelste digitaliseringsdebacle is van het Rijk. Na de zomer, als de meest recente monitorgegevens kunnen worden betrokken en de praktijkessie over het DSO heeft plaatsgevonden, gaat de minister met de Tweede Kamer in debat over de datum van inwerkingtreding. Als de Kamer de datum bevestigt, zal het jaar 2021 een 'implementatiejaar' worden.

Men moet overigens niet verwachten dat de nieuwe wet en de uitvoeringsregels een rustig bezit zullen zijn. Net zoals tijdens de voorbereiding voortdurend tal van nieuwe ontwikkelingen en inzichten in het stelsel zijn verwerkt, zal dat ook na de inwerkingtreding het geval zijn. Dan is er wel een centraal wettelijk kader waarin actuele ontwikkelingen zoals energietransitie, klimaatadaptatie en gezondheidsbeleid (o.m. coronamaatregelen en aanpak (zeer) zorgwekkende stoffen) een plaats kunnen vinden en zijn er vernieuwde instrumenten beschikbaar waarmee die ontwikkelingen in het stelsel beter kunnen worden 'geacommodeerd'.

Als het – toch nog steeds complexe! – wettelijke stelsel tegen het einde van het jaar is afgerond, zal er dus nog een jaar tijd zijn ter voorbereiding op de inwerkingtreding, en het blijft de vraag of dat wel voldoende tijd is. En natuurlijk kan er met dit vooruitzicht ook nu al aan worden begonnen en wordt er op diverse fronten ook al volop gewerkt aan de voorbereiding, vanuit het oorspronkelijke voornemen tot inwerkingtreding per 1 januari 2021. Deze extra tijd kan wat mij betreft ook goed worden gebruikt om enkele missers die bij de voorbereiding van de wet in het systeem zijn geslopen te herstellen. Op die missers zal ik hierna ingaan.

Ontoelaatbare ingrepen in gemeentelijke sfeer

Al eerder heb ik gewezen op de [staatrechtelijke anomalie](#) waarbij de regering in plaats van de gemeenteraad rechtstreeks de inhoud bepaalt van gemeentelijke verordeningen.¹ Dat is onder meer aan de orde bij de zogenoemde 'bruidsschat'. Deze bestaat uit regels die oorspronkelijk in het Activiteitenbesluit milieubeheer waren opgenomen en waarvan de minister vond dat ze in het nieuwe stelsel niet meer door het Rijk moesten worden vastgesteld. Toch was de regering van oordeel dat de materie geregeld moest worden en wel op decentraal niveau. Om geen lacune te laten ontstaan in de te regelen materie, worden deze regels met deze fraaie term aan de gemeenten en waterschappen 'cadeau' gegeven, waarmee dus op twee gedachten wordt gehinkt. Formeel komt het erop neer dat bij de Invoeringswet aan afdeling 22.1 van de Omgevingswet bepalingen worden toegevoegd waarin de regering de bevoegdheid krijgt om regels vast te stellen die rechtstreeks in het (gemeentelijke) omgevingsplan en in de waterschapsverordening worden 'ingeschoven' en dus direct in die eigen sfeer ingrijpen. Deze bepalingen zijn opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet en zullen als hoofdstuk 22 in de omgevingsplannen worden opgenomen en als hoofdstukken 1 t/m 4 in de waterschapsverordeningen worden geïntegreerd. Daarmee bepaalt de regering niet alleen een deel van de inhoud van deze regelingen maar ook van de structuur. Wat het omgevingsplan betreft, bestaat deze bruidsschat uit maar liefst 292 artikelen, terwijl de waterschappen zo'n 76 artikelen cadeau krijgen. Voor de gemeenten gaat het om zeer uiteenlopende onderwerpen als monumenten, bouwwerken, open erven en terreinen en milieubelastende activiteiten (o.m. energiebesparing, zwerfafval, geluid, trillingen, geur, bodemsanering en afvalwaterbeheer). Dit komt er dus op neer dat de regering in plaats van de gemeenteraad bij AMvB een belangrijk deel van de inhoud van deze gemeentelijke verordening bepaalt, wat ook geldt voor het Rijk als plaatsvervangend waterschapsbestuur. Daarmee worden deze decentrale besturen ook bestuursrechtelijk verantwoordelijk voor de handhaving van deze bepalingen, die als hun eigen bepalingen moeten worden beschouwd, en worden deze besturen ook civielrechtelijk aansprakelijk voor het al dan niet handhaven daarvan. Kritiek daarop werd gepareerd door erop te wijzen dat de decentrale besturen deze regelingen ook weer direct kunnen aanpassen of zelfs intrekken, al geldt dat niet voor alle regels. Voor enkele regels, zoals betreffende geluid en trillingen, staan instructieregels als stokken achter de deur.

Maar er zijn meer zaken in het nieuwe stelsel die een ontoelaatbare ingreep in de decentrale huishoudens inhouden. Zo zal bij de Invoeringswet artikel 5.52 van de Omgevingswet worden uitgebreid met de bepaling, dat bij de vaststelling van het projectbesluit het omgevingsplan wordt gewijzigd met regels die nodig zijn voor de projectuitvoering. Projectbesluiten kunnen worden vastgesteld door de minister, GS en het dagelijks bestuur van het waterschap. De gemeentebesturen beschikken niet over die besluitbevoegdheid. Deze aanpak komt er dus op neer dat deze andere besturen het omgevingsplan met hun eigen regels kunnen wijzigen zonder dat het gemeentebestuur daaraan te pas komt! En daarmee treedt het projectbesluit buiten zijn juridische oevers. Waarom is dan de mogelijkheid van instructieregels en van instructies in de wet opgenomen? Zo ergens, dan is het hier de plaats om deze instrumenten zodanig in te zetten dat de gemeentebesturen deze hogere regels met een zekere mate van vrijheid in hun decentrale wetgeving verwerken en aldus kunnen waken voor een evenwichtig geheel van regels.

Een derde anomalie is te vinden in artikel 4.16 van de wet en betreft de toepassing van voorbeschermingsregels. Provinciale staten en de minister kunnen op basis van dat artikel een besluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel of een instructie. Zo'n voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan met voorbeschermingsregels. Ook hier wordt dus het gemeentebestuur overruled met besluiten die hun eigen eerdere besluiten zonder hun betrokkenheid wijzigen. En het omgevingsplan is, mede vanwege de brede werking en de centrale rol in het decentrale fysieke beleid, op zich een mooi voorbeeld van een integrale decentrale 'wet'. De werking van die mooie decentrale wet wordt aldus door toedoen 'van buiten' danig gefrustreerd!

¹ Het omgevingsplan: gemeentelijk nest vol koekoekseieren? Whitepaper 25 juli 2019 Sdu-Uitgevers. Zie ook www.vindomgevingszaken.nl/het-omgevingsplan.

Uit deze aanpak blijkt dat het Rijk het omgevingsplan heeft ontdekt en wil gebruiken om er, buiten de reguliere paden om die er wel degelijk zijn, 'hoger' en vooral rijksbeleid in te verwerken. En het moet worden gezegd: daarmee de gemeentelijke wetgever hardhandig opzij te schuiven. Het is op z'n zachtst gezegd merkwaardig dat de Raad van State noch de Eerste Kamer kritiek hebben geleverd op deze aanpak, die op gespannen voet staat met de Grondwettelijk verankerde autonomie van de gemeentebesturen (art. 124, eerste lid). Ze is regelrecht in strijd met artikel 147 van de Gemeentewet waarin is bepaald dat de gemeentelijke verordeningen door *de gemeenteraad* worden vastgesteld. En wat te denken van het eerste lid van artikel 117 van die wet waarin de minister (van BZK) wordt opgedragen de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten te bevorderen?

Het is verbazingwekkend dat er vanuit de staatsrechtelijke hoek, met name op het terrein van het decentralisatierecht, geen commentaar op deze aanpak is geleverd. Is die kennis en deskundigheid op het terrein van ons decentrale staatsrecht aan de universiteiten en bij adviseurs verloren gegaan? Hier wreekt zich ook dat we in ons staatsbestel, anders dan bij onze Oosterburen, geen rechterlijke macht kennen in de vorm van een Constitutioneel Hof dat de wetten kan toetsen aan de Grondwet en dat de 'gewone' wetgever houdt aan de staatsrechtelijke beginselen die in de Grondwet en de organieke wetten zijn vastgelegd. Dat is zeker een aandachtspunt – of moet een politiek issue worden? – nu de Eerste Kamer er geen blijk van heeft gegeven haar taak als hoedster van de wetgevingskwaliteit en de decentrale autonomie serieus te (kunnen?) nemen. Een argument dat steeds is gehanteerd om een Constitutioneel Hof in ons stelsel buiten de deur te houden.

Een puzzel in meerdere dimensies

Waar de Eerste Kamer wel, zij het enigszins ingehouden, haar tanden liet zien daar had de minister er geen moeite mee deze tamme leeuw weer in het hok te krijgen. En dat betreft de nagenoeg onmogelijke opdracht aan de gemeentebesturen om een omgevingsplan te maken in de zin van de nieuwe wet. Wat is er aan de hand? Bestaande ruimtelijke plannen zullen ingevolge artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet van rechtswege omgevingsplannen zijn. Dat geldt voor onder meer bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten en rijks- en provinciale en inpassingsplannen. Deze planregels vormen dan na de invoeringsdatum het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dat geldt ook voor bepaalde regels uit de erfgoedverordening en voor de verordeningsbepalingen over hemelwater en grondwater (ex. art. 10.32a Wet milieubeheer). Het is de bedoeling dat de gemeentebesturen *tot 1 januari 2029* de tijd krijgen om het tijdelijke deel van het plan om te zetten in een definitieve vorm, waarbij voldaan wordt aan de eisen van de nieuwe wetgeving. Het concrete tijdstip zal nog bij KB worden bepaald. Dat betekent voor deze besturen dat ze nog maximaal zeven (oorspronkelijk: acht) jaar de tijd hebben om alle planregels te vernieuwen. Al is dit een tamelijk lange termijn waarin van een 'overgangssituatie' wordt gesproken, toch zullen de gemeenten die tijd hard nodig hebben om alle planregels voor het gehele grondgebied te vernieuwen. Deze omzetting geldt niet alleen voor de genoemde regels, maar ook voor alle andere gemeentelijke regels met betrekking tot het fysieke domein, vastgesteld als autonome en medebewindsverordeningen. Ook deze moeten zodanig in het omgevingsplan worden ondergebracht dat een logische totaalstructuur ontstaat. Na deze overgangperiode zullen de bepalingen uit deze oude verordeningen en de andere bepalingen van het tijdelijke omgevingsplan van rechtswege komen te vervallen. Alleen al om die reden is het zaak om ook deze regels aan te pakken.

Tot het tijdelijke deel behoort ook de genoemde bruidsschat die wel al (grotendeels) voldoet aan de nieuwe wettelijke eisen. Deze omgevingsplanregels van rijkswege die niet meer aangepast hoeven te worden, zijn naar zeggen van de minister de eerste regels van het nieuwe omgevingsplan die voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Het is echter maar de vraag of deze regels aan het 'evenwichtscriterium' voldoen (zie hierna). In elk geval zullen de onderdelen van de bruidsschat die nog niet aan alle vereisten kunnen voldoen, worden toegevoegd aan het tijdelijke deel van het plan. De gemeentebesturen zullen ook die regels moeten heroverwegen en bij handhaving aangepast naar het 'niet-tijdelijke' deel van het plan moeten overhevelen, maar het is vooralsnog onduidelijk welke onderdelen dat zijn.

De omzetting van het tijdelijke deel van het plan in het niet-tijdelijke deel, houdt in dat het nieuwe plan moet voldoen aan de eisen die bij of krachtens de Omgevingswet zijn gesteld. Dat betekent op de eerste plaats dat de *instructieregels* van het Rijk, die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en van de provincie in de omgevingsverordening, in het plan moeten worden verwerkt. En dat is nog het gemakkelijkste deel van de te verrichten inspanningen. Moeilijker wordt het verwerken van de bestaande gemeentelijke regels betreffende de fysieke leefomgeving. Welke regels hebben de zorg voor de fysieke leefomgeving als centraal onderwerp (zoals omgevingskwaliteit) en welke hebben daar slechts zijdeling betrekking op (zoals gezondheid en openbare veiligheid)? Om daar meer duidelijkheid in te verschaffen, wordt via de Invoeringswet artikel 2.7 van de Omgevingswet aangevuld. Naast de bij AMvB aangewezen gevallen waarin regels over de fysieke leefomgeving *niet* in het omgevingsplan mogen worden opgenomen (tweede lid), kunnen nu ook gevallen worden aangewezen waarbij regels *alleen* in het omgevingsplan mogen worden opgenomen (eerste lid). Aldus wordt de reguleringsbevoegdheid van de gemeentebesturen nog verder ingekaderd ten opzichte van de oorspronkelijke regeling. Ten slotte wordt hier nog vermeld dat het omgevingsplan ook moet voldoen aan de nieuwe digitale standaarden.

Maar het minst duidelijk en daarmee het moeilijkste is het voldoen aan de eis van artikel 4.2, eerste lid van de Omgevingswet, inhoudende dat het omgevingsplan in ieder geval voor het gehele grondgebied van de gemeente regels moet bevatten die nodig zijn met het oog op een *'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'*. Al hoeft dat niet per se voor alle regels het geval te zijn, toch moeten alle regels van het omgevingsplan door alle gemeenten tegen die achtergrond worden beoordeeld, op elkaar worden afgestemd en in het omgevingsplan tot een logisch geheel worden gesmeed. Dat geldt behalve voor de oude ruimtelijke regels en de regels uit de andere oude verordeningen, ook voor de bruidsschatregels en voor de verwerking van Rijks- en provinciale instructieregels. Terecht wordt over dit alles in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet gesproken van *'een puzzel in meerdere dimensies'*.² Al zijn er staalkaarten samengesteld voor bepaalde onderdelen van het plan zoals Centrum stedelijk gebied, Buiten centrum stedelijk gebied, Bedrijfsmatige activiteiten en Energietransitie en is er op instigatie van de VNG een structuur voor een omgevingsplan (zgn. casco) ontwikkeld, op dit moment is nog volkomen onduidelijk hoe het toekomstige omgevingsplan in de zin van de wet er zou kunnen of zou moeten uitzien. De vele experimenten op basis van de Crisis- en herstelwet hebben, met alle respect voor de inspanningen die op dit terrein zijn verricht, nog niet veel meer opgeleverd dan *'bestemmingsplannen-plus'*. En dat is toch echt iets anders dan de brede, integrale omgevingsplannen waarin de gemeentelijke omgevingsvisies zijn vertaald, die de wetgever kennelijk voor ogen staan. Het is niet te veel gezegd dat de ambitie om te komen tot omgevingsplannen in de zin van de Omgevingswet de grootste opgave zal zijn waar de gemeenten de komende jaren voor zullen staan wat betreft het fysieke domein. Dat geldt niet alleen voor het fysieke domein in enge zin maar ook voor die onderdelen van het sociale domein, zoals betreffende de gezondheidsbevordering, die daarmee verband houden!

Knippen en plakken

De bestaande planologische regels, inclusief het gebruik van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten, kunnen volgens de memorie van toelichting bij de Invoeringswet na de inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen nog op de oude voet gewijzigd worden, als deze wijziging of uitwerking op dat tijdstip nog in procedure is. Die procedure kan dan op basis van het overgangsrecht worden afgerond. Bij hun onherroepelijk worden maken deze besluiten van rechtswege deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan en worden als zodanig *'bevroren'*. Wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten zijn dan als onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan beoordelingscriteria voor de vergunningverlening voor omgevingsplanactiviteiten. Wijziging van de regels van het omgevingsplan kan daarna volgens de regering alleen nog plaatsvinden door ze met nieuwe regels te overrulen, waarbij voldaan moet worden aan de dan voor het plan geldende wettelijke eisen. Bij de gewenste wijziging van de regels in het tijdelijke deel van het plan, zullen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet alle regels voor de betrokken locatie – ook de regels die op zichzelf niet gewijzigd hoeven te worden – als

² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3 p. 93.

gevolg van de eisen van het digitale stelsel zoals dat er nu uitziet, opnieuw vastgesteld moeten worden als niet-tijdelijk deel van het omgevingsplan. In feite wordt dan een stuk uit de verbeelding geknipt en komen de bijbehorende planregels te vervallen. Aldus ontstaat er een ‘witte vlek’ in het plan die met een nieuwe verbeelding en bijbehorende regels moet worden gevuld. Dat kan betekenen dat ook ondersteunende regels zoals begripsomschrijvingen, wijze van meten en overgangsrechtelijke bepalingen komen te vervallen of op z’n minst aangepast moeten worden. De regering stelt zich voor dat aldus het oude deel van het omgevingsplan wordt omgevormd tot een nieuw deel.³ Gaandeweg verkleurt dus het tijdelijke deel van het plan via de – min of meer toevallige – planwijzigingen tot een niet-tijdelijk plan.

Oude planregels uit de ijskast halen?

Eerder heb ik erop gewezen dat het maar de vraag is of de [gemeentebesturen dit alles zonder meer aankunnen](#).⁴ De behoefte zal groot zijn om deze ingrijpende en ingewikkelde weg te vermijden. Gelet op de nog onduidelijke wijze waarop na de invoeringsdatum planwijzigingen zullen moeten worden uitgevoerd, is te verwachten dat bij projectmatige activiteiten gekozen zal worden voor de vergunningsprocedure voor zowel de binnen- als de buitenplanse ‘omgevingsplanactiviteiten’, intussen ‘OPA’s’ genoemd. In dat verband heb ik de suggestie gedaan om de bevroren bestemmingsplanregels tijdelijk te ontdoeien, een suggestie die werd overgenomen door senator Van Dijk (SGP) bij de behandeling van de Invoeringswet in de Eerste Kamer. Hij sprak de zorg uit dat de nu voorgestelde stap-voor-stap-benadering kan leiden tot bestuurlijke chaos, waarbij gemeenten ontsnappingsroutes gaan bedenken of op oneigenlijke wijze afwijkingvergunningen gaan afgeven. Als reactie daarop gaf de minister te kennen dat dit zou leiden tot “een heleboel overgangsrechtelijke vraagstukken” en om die reden zou daar niet voor zijn gekozen.⁵ Daarmee wordt onderschat welke inspanningen de gemeenten staan te wachten om op deze wijze te komen tot een integraal en omvattend omgevingsplan in de zin van de nieuwe wet. Op termijn moet een, het gehele gemeentelijke grondgebied dekkend plan ontstaan, bevattende evenwichtig toegedeelde functies aan gemeentelijke locaties als vertaling van de gemeentelijke omgevingsvisie. Op dit moment weet nog niemand hoe zo’n omgevingsplan er uit zou moeten zien, terwijl er over goed een jaar al aan gewerkt zou moeten worden. Problemen zullen er op basis van de voorgestelde regeling, waarbij een tijdelijk plan tot uiterlijk 2029 geleidelijk moet verkleuren tot een ‘niet-tijdelijk’ plan, ook naast die betreffende het overgangsrecht, meer dan genoeg blijven bestaan en het is verstandig, zo niet noodzakelijk, om daar nog eens goed bij stil te staan. In die periode zullen immers nog gedurende een behoorlijke termijn twee verschillende planvormen naast elkaar bestaan. Daarbij kunnen mogelijk ook andere oplossingen worden bedacht dan de zojuist voorgestelde. En dan heb ik het nog niet over de hiervoor besproken problematiek waarbij een projectbesluit kan leiden tot wijziging van het omgevingsplan met Rijks- of provinciale regels. Ontstaat daardoor een niet-tijdelijk deel, dus definitief plan, of komt dat neer op wijziging van het tijdelijke deel? Hetzelfde geldt voor de genoemde voorbeschermingsregels die eveneens het gemeentelijke omgevingsplan kunnen wijzigen. Wijzigen ze alleen het niet-tijdelijke of ook het tijdelijke (juridisch bevroren) deel?

Zo zijn er aangaande het omgevingsplan nog meer vragen te stellen die dringend beantwoording behoeven voordat het nieuwe stelsel in werking treedt. Het is noodzakelijk dat over deze problematiek nog eens goed wordt nagedacht vooraleer dit definitief wordt geregeld. En daarvoor is een jaar extra een welkome gelegenheid die naar mijn mening met beide handen aangegrepen moet worden.

³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3 p. 92.

⁴ Van bestemmingsplan naar omgevingsplan: reculer pour mieux sauter. Whitepaper 24 december 2019 Sdu-Uitgevers. Zie ook www.vindomgevingszaken.nl/whitepaper-van-bestemmingsplan-naar-omgevingsplan.

⁵ Invoeringswet Omgevingswet, Handelingen EK 28 januari 2020, EK 18-6-19 en 18-6-60.

Toch nog een conformiteitsverklaring!

Met een positief geluid met kritische ondertoon over dit complexe maar al met al toch ook noodzakelijke, mooie en interessante wetgevingsproject, wil ik deze beschouwing afsluiten. Senator Prof. Nicolaï herinnerde de minister eraan dat de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel van de Invoeringswet had voorgesteld, om in de Omgevingswet een bevoegdheid op te nemen, dat op aanvraag door het bestuur een conformiteitsverklaring kan worden verstrekt. In zo'n verklaring kan worden aangegeven dat bijvoorbeeld een bouwplan voldoet aan de wettelijke regels als het plan zal worden uitgevoerd in een gebied waar geen wettelijke vergunningsplicht geldt. Hij vroeg de minister om dat advies na eerdere afwijzing te heroverwegen. Eerder heb ik mij bij dat advies aangesloten.⁶ Via een ultrakorte procedure van bijvoorbeeld enkele dagen, mogelijk op basis van een digitale toets zoals thans bij de vergunningencheck het geval is, zou zo'n verklaring door het bevoegde gezag – meestal B&W – afgegeven kunnen worden. Met een dergelijke verklaring kan worden voorkomen dat de aanvrager de gehele vergunningsprocedure moet doorlopen om vervolgens, in een niet voor beroep vatbare beslissing, te vernemen dat er voor de activiteit geen vergunningsplicht geldt. Zo'n verklaring biedt voor de betrokkene tevens de garantie, dat niet onverwacht wordt gehandhaafd omdat er illegaal vergunningsplichtige activiteiten zouden worden verricht of anderszins niet volgens de geldende omgevingsrechtelijke voorschriften zou zijn gehandeld. Nadat de minister het oordeel over deze motie aan de Kamer had overgelaten, nam de Eerste Kamer deze aan.⁷

Het verdient naar mijn mening een aanbeveling om een bredere toepassing van deze waardevolle, en door de minister in betekenis onderschatte suggestie van de Raad van State, serieus te onderzoeken. Dat zou onder meer kunnen in het kader van de lopende discussie over de uitvoering van de in mei vorig jaar in het Staatsblad gepubliceerde Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) die tegelijk met de Omgevingswet in werking zal treden. Daar gaat dit probleem urgent spelen bij toetsing aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. In plaats van de huidige vergunningsplicht, is in de Wkb voor bepaalde bouwactiviteiten een beoordelingsplicht opgenomen voor het gemeentebestuur. Daarbij toetst het gemeentebestuur aan het begin van het project de volledigheid van een bouwmelding en aan het einde daarvan de juistheid van de gereedmelding. De onduidelijkheid die bestaat als het gemeentebestuur niet reageert op de melding, zou kunnen worden opgelost door het verstrekken van zo'n conformiteitsverklaring. Het betreft de projecten die onder de private kwaliteitstoetsing komen te vallen en waarbij het bevoegd gezag niet meer preventief toetst aan bouwtechnische voorschriften. In plaats daarvan moet het gezag in het openbaar register controleren of het door de kwaliteitsborger gekozen instrument is toegelaten en of de kwaliteitsborger toestemming van de instrumentaanbieder heeft om met het toegelaten instrument te werken. Een conformiteitsverklaring, als reactie van het bevoegd gezag op de melding door de initiatiefnemer, past goed bij de nieuwe opzet van de bouwregelgeving en verschaft betrokkenen de noodzakelijke rechtszekerheid. Het instrument van de conformiteitsverklaring leent zich goed voor toepassing in heel wat meer situaties. Bijvoorbeeld in het toegenomen aantal gevallen waar een meldingsplicht voor activiteiten in de plaats is gekomen van de vergunningsplicht.

Ook hier kan de extra tijd die de bestuurlijke partners zich nemen om de stelselherziening goed voor te bereiden gebruikt worden als hersteltermijn. Wie pakt deze handschoen op?

⁶ Bestuurlijke relatieproblemen, een opgelegde bruidsschat en een afgewezen vrijbrief, De Gemeentestem 2018/165.

⁷ Invoeringswet Omgevingswet, Handelingen EK 11 februari 2020, EK 20-14-1.

Sdu en de Omgevingswet

De invoeringsdatum van de Omgevingswet (Ow) is voorzien op 1 januari 2022, een jaar later dan oorspronkelijk gepland. Gezien de omvang en impact is een goede voorbereiding wel van belang. Wij bieden u informatie op maat: van informerend tot, naarmate de invoeringsdatum nadert, de daadwerkelijke toepassing. Elke fase kent een andere informatiebehoefte.

Hoe wij dat doen?

Wij geven support in de aanloop naar de invoeringsdatum toe. Wij bieden u inhoudelijke artikelen (waaronder deze whitepaper) en interessante blogs van onze auteurs, allen expert in hun vakgebied. Ook houden we u op de hoogte van het nieuws, het verschijnen van relevante nieuwe uitgaven en de organisatie van evenementen waarin de Omgevingswet centraal staat.

Dit doen wij allemaal op www.sdu.nl/overheid/omgevingswet

Sdu helpt u verder.

