

Minister van Infrastructuur en Milieu  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Amsterdam, 3 februari 2017

Kenmerk: OW 170203-x  
Betreft: Internetconsultatie Invoeringswet  
Omgevingswet

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Met veel genoegen maakt de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de concept-Invoeringswet bij de Omgevingswet. Wij stellen uw luisterende en geïnteresseerde houding bijzonder op prijs – zoals we ook bij eerdere gelegenheden hebben laten blijken.

De Invoeringswet is een volgende stap in het voltooien van het bouwwerk van de Omgevingswet. Wat ons betreft zijn de ambities en de culturele agenda van dit samenhangende bouwwerk overtuigend, maar lijken er bij de uitwerking van de bouwplannen concessies te worden gedaan en wordt een deconstructivistische weg ingeslagen, die die beloofde schoonheid en kwaliteit aantasten. De parallel met het adviseren over ruimtelijke kwaliteit dringt zich op.

## Verbroken 'onlosmakelijkheid' frustriert integrale benadering.

In eerdere fasen rond de Omgevingswet is ons voorgehouden dat we van een groot versnipperd veld van beleidsdocumenten toegaan naar een situatie waarin op één plaats duidelijk wordt welke regels er gelden. Die plaats zou het omgevingsplan zijn. In de loop van de tijd is die ambitie stilzwijgend verlaten, zodat nu het Omgevingsplan slechts die aspecten regelt waarvoor de gemeente regels wil opstellen (behoudens de instructies die rijk en provincies aanvullend opleggen). Daarbuiten zijn niet alleen Algemene Regels, maar bestaan ook tal van specifieke omgevingsvergunningen – zoals die voor de rijksmonumentenactiviteit, de technische bouwtoets, het bouwen in het stroomvoerend bed van een rivier etc.

Het is wat ons betreft bijzonder verwarrend dat deze situatie – feitelijk zonder heldere motivering – in de loop van de wetsgeschiedenis is ontstaan en pas bij de Invoeringswet onomwonden wordt toegelicht. Wij begrijpen niet goed waarom,

bijvoorbeeld, de rijksmonumentenvergunning niet geïntegreerd kan worden in het Omgevingsplan, zoals ook met de vergunning voor gemeentelijke monumenten gebeurt, die straks immers vergunning voor een omgevingsplanactiviteit zal zijn. Het de-construeren van wat voorheen een 'onlosmakelijke samenhang' had, tussen bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor een monumentenactiviteit en voor een bouwactiviteit, maakt het uitermate lastig om in de lokale praktijk juist integrale afwegingen te maken, zoals de Omgevingswet beoogt. De integratieslag die met de Wabo is gemaakt ten aanzien van de vergunningverlening had met de Omgevingswet vervolmaakt zullen worden door ook de wettelijke stelsels en het beleid te integreren. Die belofte is niet waargemaakt, integendeel, de Wabo-integratie wordt ten dele weer ongedaan gemaakt. Ook gefaseerde vergunningaanvragen voor deelaspecten van de integrale vergunning zijn straks weer mogelijk. Daar zullen gemeenten met kunst- en vliegwerk aanvullende hulpconstructies tegenover moeten zetten, willen ze het perspectief van een integrale afweging die noodzakelijk is voor een goede omgevingskwaliteit waar kunnen maken.

## Meerwaardegesprek

Een tweede punt van zorg betreft de te geringe aandacht die het wettelijk instrumentarium schenkt aan de procedures die nodig zijn om de processen op gang te brengen die tot omgevingskwaliteit leiden. Het gevolg van toegenomen afwegingsruimte, is verlies aan rechtszekerheid. Die dient gecompenseerd te worden door transparante procedures die ertoe leiden dat inderdaad alle belangen afgewogen worden en dat er geen Kafkaëske situaties ontstaan.

Wij zien weliswaar dat de gemeenten veel ruimte krijgen om lokaal invulling te geven aan de door ons bepleite meerwaardegesprekken, maar we zien tegelijkertijd dat op wetsniveau geen eisen gesteld worden op dit punt: de eisen worden beperkt tot de participatie van omwonenden.

Het is naar onze mening van groot belang dat de afwegingsruimte, zowel binnenplans als buitenplans en ook met betrekking tot de ruimte die sommige Algemene Regels bieden, ingezet wordt in het belang van een goede omgevingskwaliteit. Wanneer niet (in de vorm van transparante procedures en het afleggen van publieke verantwoording over het gevoerde proces) de publieke zaak op de eerste plaats wordt gezet, dan is de kans groot dat de afwegingsruimte verwordt tot onderhandelingsruimte die onder grote druk van de initiatiefnemer naar zijn hand wordt gezet – al of niet in de besloten achterkamer van de skybox.

In zijn advies "Vernieuwing omgevingsrecht, maak de ambities waar", bepleit de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) een balansbepaling, die zou moeten garanderen dat een afwijking van Algemene Regels of van de inhoud van het Omgevingsplan alleen maar acceptabel is indien de omgevingskwaliteit er per saldo op vooruit gaat. Het overschrijden van een norm of regel is alleen maar toegestaan als het project een maatschappelijke meerwaarde heeft. Hoe groter de afwijking of overschrijding, hoe sterker de motiveringsplicht om aan te tonen dat de kwaliteit per saldo verbetert, aldus de Rli. Het oordeel of er per saldo inderdaad sprake is van

kwaliteitsverbetering zou (mede) gebaseerd moeten zijn op een advies van onafhankelijke deskundigen.

Dit advies sluit naadloos aan bij de door Mooiwaarts en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit bepleite procedures. Korthedshalve verwijzen wij voor de invulling van het meerwaardegesprek naar onze inbreng tijdens de Internetconsultatie over de vier Omgevingswet AMvB's.

## Culturele daad

De Omgevingswet is een culturele daad van groot gewicht.

In haar intentie kondigt de Omgevingswet een verschuiving aan van het toetsen van een initiatief aan verbodsregels, naar een uitnodigende houding waarin elke investering gebruikt wordt als een kans om samen met belanghebbenden en belangstellenden de omgevingskwaliteit te verbeteren: maatschappelijke meerwaarde. Het betekent in de kern dat menselijke processen en ontmoetingen in de plaats komen van kille bureaucratie gebaseerd op normen, rechten en plichten en expertsystemen.

De wet heeft niet alleen gevolgen voor het beleidsinstrumentarium dat gericht is op de fysieke leefomgeving, zij nodigt impliciet, en hier en daar expliciet uit tot een ware cultuurverandering in het openbaar bestuur en de bureaucratie. Zij zal de verhouding tussen burgers en de lokale overheid ingrijpend wijzigen. Door de nieuwe verhoudingen en verantwoordelijkheden wijzigen ook de rollen en taken binnen de lokale politiek. Wij missen in de toelichtingen op resp. de Omgevingswet, de uitvoeringsregelgeving en de Invoeringswet aansprekende beschouwingen over de baanbrekende culturele betekenis van deze ingrijpende operatie.

In de hierna volgende pagina's behandelen we puntsgewijs enige overige zaken die ons in de Invoeringswet en in de Memorie van Toelichting opvielen.

Wij wensen u veel succes in het vervolmaken van deze enorme wettelijke en culturele operatie.

Hoogachtend,

F. ten Cate

directeur Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, mede-initiatiefnemer Mooiwaarts.

Aanvullend commentaar op de Invoeringswet Omgevingswet.

## 1. GEMEENTELIJKE ADVIESCOMMISSIE (WIJZIGINGSVOORSTELLEN DF, DG EN EZ)

In de Invoeringswet worden de onderscheiden rollen van de gemeentelijke adviescommissie als toetsend adviseur met betrekking tot vergunningaanvragen en als stimulerend adviseur met betrekking tot integrale omgevingskwaliteit zowel in het voortraject van een omgevingsplanactiviteit als bij het opstellen van beleidsdocumenten helder benoemd. De taak van deze commissie moet in het Omgevingsplan worden opgenomen. Wij juichen die duidelijkheid toe.

Lang niet alle gemeenten zullen beseffen dat zij met ingang van de Omgevingswet een nieuwe gemeentelijke adviescommissie moeten benoemen, die in de plaats treedt van de monumentencommissie, en, indien zij dat wenselijk achten, de rol kan vervullen van integraal adviseur op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Juist omdat op de meeste beleidsterreinen de Omgevingswet zonder nadere lokale besluiten van kracht zal zijn, zal men zich de noodzaak van beslissingen ten aanzien van de lokale adviescommissies niet bewust zijn. Wij verzoeken u hierover tijdens de implementatie van de wet helder te communiceren.

## 2. OMGEVINGSPLAN.

Op pagina 40-41 van de Memorie van Toelichting wordt benadrukt dat de regels in het Omgevingsplan (net als nu bij het bestemmingsplan) limitatief-imperatief zijn, dat wil zeggen dat een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit niet geweigerd kan worden als het initiatief in overeenstemming is met de (soms open) regels, beleidsregels en normen uit het plan.

Onvoorziene omstandigheden, die maken dat een initiatief, hoewel het voldoet aan de omgevingsplanregels, toch in strijd blijkt te zijn met de doelen van de omgevingswet, kunnen dus niet leiden tot het verhinderen van het initiatief.

De consequentie hiervan lijkt te zijn dat het omgevingsplan enkele algemene criteria dient te bevatten, geformuleerd als open norm, die in algemene zin een verbod bevatten op het handelen in strijd met de lokale doelen op het gebied van gezondheid, veiligheid en een goede omgevingskwaliteit. Alleen op die manier kan, bijvoorbeeld, in een streek en in een periode van uitbraak van Q-koorts (de onvoorziene omstandigheid) een op overige gronden vergunbare uitbreiding van een geitenstal toch verhinderd worden.

## 3. BUITENPLANSE VERGUNNING

Uit de Memorie van Toelichting wordt duidelijk dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit in verband met een 'buitenplanse' activiteit vergund móet worden indien de activiteit niet in strijd is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (wijziging BL, art. 5.21). In de vorig jaar vastgestelde wet werd de

buitenplanse activiteit nog getoetst aan de doelen van de Omgevingswet. De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit heeft grote moeite met de in onze ogen onrechtvaardige situatie (die ook nu al bestaat), waarin een initiatiefnemer die in strijd met de planologische regels een illegale bouwactiviteit uitvoert, niet onmiddellijk op de vingers wordt getikt – integendeel: de lokale overheid moet zich in alle bochten wringen om de activiteit als het enigszins kan te legaliseren.

Die situatie strijdt met het rechtvaardigheidsgevoel, en het is in tegenspraak met de kansen die de Omgevingswet biedt om een particuliere investering in een vroeg stadium te koppelen aan omgevingsbelangen, opdat die investering een maatschappelijke meerwaarde krijgt.

De Omgevingswet zou in onze ogen meer incentives moeten bevatten om die integrale maatschappelijke meerwaarde tot stand te brengen. Wij hebben in onze eerdere reacties in dit kader verwezen naar de balansbepaling (bepleit door de Raad Leefomgeving en Infrastructuur) en het verplichte meerwaardegesprek, waarin het zoeken naar meekoppelende belangen en het inhoud geven aan de omgevingsparticipatie vorm kunnen krijgen.

Het niet bestraffen van illegaal gedrag, maar het integendeel belonen via de plicht aan de overheid om de illegale situatie te legaliseren, ondermijnt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van initiatiefnemers. Het maakt de zorgplicht voor omgevingskwaliteit tot een lege huls.

Wij zijn derhalve van mening dat het overweging verdient om de bestuurlijke boete ook toe te passen wanneer er sprake is van handelen zonder de vereiste omgevingsvergunning, uiteraard proportioneel toe te passen, maar óók wanneer bij nadere beschouwing voor de activiteit wel een vergunning kan worden verleend.

Overigens kunnen wij niet goed begrijpen waarom een 'buitenplanse' vergunning voor een omgevingsplanactiviteit voortaan alleen getoetst wordt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, in plaats van aan de doelen van de Omgevingswet. Voldoet het initiatief niet aan die voorwaarde, dan kan het pas gerealiseerd worden als het omgevingsplan eerst gewijzigd wordt. Wij missen in de toelichting een voorbeeld dat illustreert waarom het toetsingskader voor buitenplanse activiteiten zo verengd moet worden, en daarom kunnen we het belang van dit voorstel onvoldoende inschatten. Overigens schrijft de Omgevingswet al voor dat ook voor buitenplanse vergunningen het omgevingsplan moet worden aangepast, alleen moet dat achteraf en binnen een termijn van vijf jaar gebeuren.

Wij menen dat het voor de hand ligt om een buitenplanse vergunning te beoordelen in het licht van de kernkwaliteiten en doelen die in de gemeentelijke omgevingsvisie zijn verwoord, en die een lokale vertaling en precisering moeten zijn van de doelen van de Wet. Een buitenplanse vergunning zou naar onze mening verstrekt kunnen worden indien het initiatief, in weerwil van de regels van het omgevingsplan, toch een positieve bijdrage levert aan de lokale interpretatie van een gezonde, veilige leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit, zoals die in de omgevingsvisie is verwoord.

## 4. DE 'KNIP' IN VERGUNNINGEN VOOR HET BOUWEN

Naar onze mening neemt de regeldichtheid sterk toe met betrekking tot bouwinitiatieven. De scheiding tussen een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit en voor een omgevingsplanactiviteit zorgt ervoor dat één initiatief nu tweemaal door verschillende instanties beoordeeld wordt, dat tweemaal een bibob-screening plaats vindt en dat derhalve ook de administratieve lasten toenemen. Bij een rijksmonument is er zelfs sprake van drie separate vergunningen, waar thans slechts één geïntegreerde omgevingsvergunning wordt afgegeven.

Er ontstaat bovendien een onduidelijke hiërarchie in bouwaanvragen: de voorwaarden uit de vergunning voor omgevingsplanactiviteit of rijksmonumentenactiviteit kunnen gevolgen hebben voor de vergunning voor technische bouwactiviteit, terwijl er procedureel geen hiërarchie is aangebracht: de vergunning technische bouwactiviteit kan al verleend zijn voordat die voor omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd.

Dit alles is in strijd met de uitgangspunten van de wet die deregulering, integrale afweging en 'eenvoudig beter' beloften.

De veronderstelling dat er minder vergunningen nodig zijn, omdat vaak voor het bouwen geen omgevingsplanactiviteit vergund hoeft te worden, delen wij niet. Wij kunnen ons nagenoeg geen gebieden of situaties voorstellen waar gemeenten geen kwaliteitsafweging willen maken in verband met het uiterlijk van bouwwerken, de kwaliteit van stedenbouw, landschap, groenvoorziening, openbare ruimte, energiebesparing en -opwekking of al die andere aspecten die voor een zorgvuldige bevordering van omgevingskwaliteit noodzakelijk zijn.

Ook conceptueel is de knip tussen bouwtechniek en lokaal kwaliteitsbeleid onverstandig. De kwaliteit van bouwwerken is altijd een synthese van techniek, bruikbaarheid en esthetiek (sinds Vitruvius al!). Het één kan niet los van het ander beoordeeld en geregeld worden.

In wijziging BK (artikel 5.20) worden de regels voor een technische bouwactiviteit beperkt tot waarborgen voor veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid. In de oude tekst stond hier dat de regels de 'doelen van de wet' moesten dienen. Wij achten het praktisch onwerkbaar en onverstandig om de regels in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving op wetsniveau zo te beperken. Het moet te allen tijde mogelijk blijven om de bouwtechnische regels te nuanceren of aan te passen op grond van esthetische of bijvoorbeeld sociaal-economische redenen. De Invoeringswet lijkt dat te verbieden.

Nog ernstiger is de keerzijde, die geregeld wordt in wijziging BT en wordt toegelicht op pagina 106. Die verbiedt bouwtechnische eisen op te nemen in een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Voorwaarden op grond van de welstandsbeoordeling en bouwtechnische eisen die voortvloeien uit de monumentale waarden in gemeentelijke monumenten móeten echter voortaan worden opgenomen in de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit, nu de omgevingsvergunning voor het bouwen geen gemeentelijke vergunning meer is. Deze voorwaarden zullen bijna altijd betrekking hebben op materiaalgebruik, bouwmethode, en soms ook in afwijking van het BBL constructieve eisen stellen die samenhangen met het beschermen van monumentale

waarden – ze hebben dus betrekking op de bouwtechniek. Wij kunnen ons geen voorstelling maken van een situatie waarin lokaal beleid op het gebied van erfgoed en het uiterlijk van bouwwerken mogelijk is, terwijl er geen eisen gesteld mogen worden aan de materialen en technieken waarmee gebouwd wordt. Het zou een bijzonder grote inbreuk betekenen op de beleidsruimte van gemeenten,, en daarmee flagrant in strijd met de decentralisatie gedachte achter de Omgevingswet.

## 5. BELEIDSREGELS OVER HET UITERLIJK VAN BOUWWERKEN

De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit is gelukkig met de toevoeging dat de beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken ook betrekking kunnen hebben op wat in de huidige terminologie en wetgeving ziet op het repressief optreden in verband met ‘ernstige strijd met redelijke eisen van welstand’. (wijzigingsvoorstel AS)

In onze rectie tijdens de consultatie van de vier OmgevingsAMvB's hebben wij ervoor gepleit de volgende bepaling op te nemen in het BAL: *Met het oog op het in stand houden van een goede omgevingskwaliteit mag het uiterlijk van een bestaand bouwwerk de omgeving niet in ernstige mate ontsieren.*

Wij willen ook nu voorstellen gebruik te maken van dit type formuleringen, in plaats van de oude welstandstermen te hanteren. Ook houden wij vast aan onze wens om één nationaal verbod op ernstige ontsiering van de leefomgeving te formuleren in plaats van talloze lokale verboden.

## 6. SITUATIE TIJDENS DE OVERGANG VAN HET OUDE NAAR HET NIEUWE STELSEL

In de Memorie van Toelichting spreekt u met recht van een “puzzel in meer dimensies”. De situatie zal gedurende een periode van tien jaar nogal onoverzichtelijk zijn, met alle consequenties van dien. Terecht wordt in de memorie van toelichting gewezen op de noodzaak om het vigerende beleid digitaal vindbaar te maken, en steeds inzichtelijk te maken welke onderdelen van het oude beleid nog van kracht zijn in welke gebieden, terwijl elders het nieuwe regime al geldt.

In de Memorie van Toelichting wordt per abuis verwezen naar decentraleregelgeving.overheid.nl waar de lokale regelgeving te vinden zou zijn. In de praktijk is momenteel het gros van het welstandsbeleid niet digitaal te vinden, ook niet via de tools voor lokale regelgeving van overheid.nl. Het lijkt ons noodzakelijk dat de lokale regelgeving die opgenomen moet worden in het omgevingsplan op Internet vindbaar is wanneer de wet van kracht wordt. Anders wordt het aantal dimensies waarin initiatiefnemers de puzzel moeten spelen te groot.

In de Invoeringswet wordt aangekondigd dat regels die nu nog bij wet geregeld zijn, maar straks hun weg moeten vinden in het omgevingsplan, als een soort bruidsschat bij de invoering van de Omgevingswet aan de gemeenten wordt meegegeven. Eén van die aspecten is de zelfstandige weigeringsgrond die welstand momenteel heeft op grond van art. 2.10 eerste lid onder d van de Wabo. Die bepaling zou, naast de wettelijke grondslag van welstandsnota's en -criteria, in elk geval onderdeel moeten uitmaken van

de bruidsschat, en dus expliciet in de Invoeringswet moeten zijn geregeld. Dat is in deze versie van de Invoeringswet nog niet het geval.

Er worden in een limitatieve opsomming drie lokale beleidsvisies genoemd die van kracht blijven zolang de nieuwe omgevingsvisies ze nog niet heeft vervangen: de hoofdzaken uit het milieubeleidsplan, de verkeer- en vervoersvisie en de structuurvisie blijven van kracht. Wij vragen ons af of hier geen visies over het hoofd worden gezien: beleid op grond van een regionale woonvisie en op grond van een Landschapsontwikkelingsplan zijn slechts twee voorbeelden van beleid dat moet blijven gelden zolang de omgevingsvisie nog niet is vastgesteld.

## 7. OVERGANGSTERMIJNEN

Wij onderschrijven de noodzaak om tien jaar de tijd uit te trekken voor het volledig doorvoeren van het nieuwe stelsel. Wel vragen wij ons af of de periode van vijf jaar die is uitgetrokken voor het opstellen van een omgevingsvisie niet te ruim is; dat zou naar onze mening ook in drie jaar moeten kunnen, zeker wanneer er nu al vast pro-actief mee begonnen wordt.

Zorgelijker is echter de vraag of gemeenten tijdig hun organisatie op orde hebben voor het werken met de omgevingswet. Wij pleiten voor een grotere inzet van het rijk op de cultuuromslag die noodzakelijk is om het stelsel tot een succes te maken.

## 8. PERSOONSGEBONDEN VERGUNNING

In de Invoeringswet wordt generiek de mogelijkheid geopend om een persoonsgebonden vergunning af te geven. Een rolstoelpatiënt zou op grond van zijn handicap een vergunning kunnen krijgen voor het verwijderen van drempels in zijn woonhuis-monument, die aan niet-gehandicapten zou worden geweigerd. Doorredenerend zou een patiënt met claustrofobie recht hebben op een huisje in een wijds natuurgebied, en de rechten van mensen die leven met een gat in hun hand zijn schier oneindig. De consequenties voor de ruimtelijke kwaliteit zijn op het eerste gezicht wellicht niet zo groot, maar het voorstel lijkt bestuursrechtelijk onverstandig.

FtC 3-2-2017