

Opvallende zaken in de AMvB's en spraakmakende antwoorden op de Kamervragen

De Omgevingswet biedt vele mogelijkheden voor het eenvoudig beter regelen van de fysieke leefomgeving. Op welke manier dit allemaal mogelijk is, dat is blijkt uit de vier AMvB's die in de zomerperiode van 2016 in ontwerp beschikbaar kwamen. Inmiddels weten we nog beter wat de bedoeling is aan de hand van de antwoorden van vragen uit de Tweede Kamer. De verkenningen naar alle mogelijkheden, ook naar de mitsen en maren en vooral naar kansen zijn gestart.

Vier AMvB's na de internetconsultatie voorzien van antwoorden op vragen uit de Tweede Kamer

Bij de Omgevingswet horen vier AMvB's. Daarin is opgenomen op welke manier de ruimte die de Omgevingswet biedt, kan worden gebruikt. De essentie is dat er meer eenvoudig beter kan worden aangestuurd, geregeld en vooral gerealiseerd. Dit blijkt uit de vier AMvB's.

- Het **Omgevingsbesluit** bevat procedurele bepalingen en bepalingen van algemene aard die van belang zijn voor zowel overheden, burgers en bedrijven.
- Het **Besluit kwaliteit leefomgeving** richt zich tot bestuursorganen. Het bevat instructieregels voor gemeenten, provincies en waterschappen voor het vaststellen van onder meer omgevingsplannen en verordeningen.
- Het **Besluit bouwwerken leefomgeving** gaat over de algemene rijksregels voor bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken.
- In het **Besluit activiteiten leefomgeving** staan algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij onder meer om activiteiten die het milieu belasten, activiteiten rondom wegen en waterstaatwerken, en activiteiten die betrekking hebben op het cultureel erfgoed.

Op de ontwerpen van deze vier AMvB's kon iedereen in de zomerperiode van 2016 via interconsultatie reageren. Rho was penvoerder en coördineerde de reactie van BNSP-bureaus (<http://rho.nl/nieuws/consultatie-amvbs-reactie-vanuit-bnsp>). De internetconsultatie resulteerde in reacties van 250 instanties en personen.

Inmiddels heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu vragen vanuit de Tweede Kamer beantwoord. Onderwerp waren de ontwerp-AMvB's en de Invoeringswet. De Invoeringswet bevat straks allerhande uitwerkingen, aanpassingen en verduidelijkingen van de Omgevingswet. Het gaat bij het Omgevingsbesluit om 80 vragen, bij de Invoeringswet om 105 vragen, het Bal om 95 vragen, het Bkl om 183 vragen en Bbl om 25 vragen.

We presenteren voor u de opvallende zaken in de AMvB's en de spraakmakende antwoorden van de Minister op de Kamervragen.

Opvallende zaken in de AMvB's

De AMvB's bevat diverse opvallende zaken. Uit reacties op de AMvB's blijkt dat dit soms tot onduidelijkheid of onzekerheid leidt. Het zal best even wennen worden. Duidelijk is wel dat er meer mogelijkheden zijn om activiteiten eenvoudig beter te realiseren. Hiervoor wordt meer speelruimte aan gemeenten geboden en die kunnen daar vervolgens mee aan de slag gaan. Er komt veel op gemeenten en allerlei andere partijen af. Daarmee wordt het dynamischer, boeiender en uitdagender. Over een paar jaar zijn we er aan gewend. Dat komt ook door de pilots die we op dit moment uitvoeren vooruitlopend op de Omgevingswet. Een puntig exposé van de opvallende zaken om een idee te krijgen van de inhoud van de AMvB's.

De vergunning van rechtswege verdwijnt
De 'vergunning van rechtswege' gaan we missen, althans zo lijkt het. Dit gebeurt om een paar juridisch-technische redenen. Door meer te investeren in vooroverleg en participatie voor nieuwe activiteiten, kan de

vergunningverlening daarna vanzelf soepeler verlopen is het idee. En in het omgevingsplan kan de gemeente voor een aantal activiteiten bepalen of die activiteit wel of juist niet vergunningplichtig is. Het aantal vergunningplichtigen neemt af.

Uitvoering van onderzoek wordt vereenvoudigd

De bedoeling is dat de onderzoeksverplichtingen worden vereenvoudigd. Daar bestaat best nog we onduidelijkheid over. Kortom, de bijbehorende puzzelstukjes gaan we de komende tijd leggen. Het idee is, eerst globaal onderzoek - is de activiteit wel of niet 'evident onuitvoerbaar'? - en pas bij vergunningverlening of uitvoering vindt specifiek onderzoek plaats. En dat alleen voor dat project zonder dat allemaal rekening wordt gehouden met allerlei andere plannen die misschien ook wel eens worden gerealiseerd.

Veel activiteiten via de reguliere procedure (8 weken)

Veel activiteiten kunnen straks via de korte, reguliere procedure worden vergund. In 8 weken tijd kunnen ook alle afwijkingsprocedures worden afgerond. Uitzondering hierop zijn de activiteiten waarvoor een mer-beoordelingsplicht geldt of een mer-plicht. Dat kan al snel zijn, zoals bij een stedelijke ontwikkeling ofwel een woonproject van meer dan een tiental woningen. Dit vormt toch wel het adertje onder het gras. Naar verwachting zullen meer activiteiten via de uitgebreide procedure (zes maand) worden vergund dan de bedoeling is. Hier is nog werk aan de winkel.

Participatie als tovermiddel

Participatie als term komt veel voor in alle documenten van de AMvB's. Echter, wat hieronder moet worden verstaan, daarvoor zijn nog nadere regels aangekondigd. Het betekent ook dat de gemeente en andere partijen zelf invulling kunnen geven aan participatie. Dat is een uitdaging.

De gemeente regelt zelf veel meer en levert maatwerk

Gekozen is voor het afschaffen van allerlei regels op landelijk niveau voor bijvoorbeeld winkels, hotels, pensions, sportfaciliteiten, dierenasiels en voor vele soorten bedrijven. Het gaat dan om het reguleren van geluid, geur, stof en dergelijke. Dat betekent dat de gemeente zelf het nodige kan bepalen. Voorbeelden zijn regels voor onversterkte muziek, kerkklokken, traditioneel schieten en kinderspeelplaatsen en festiviteiten. Wat er nodig is, dat wordt weliswaar de puzzel. In ieder geval kan de gemeente zelf beter maatwerk leveren door voor de lokale situatie specifieke regels of afspraken te maken.

Het gemeentebestuur zet zich aan het mengpaneel

Het mengpaneel geeft duidelijkheid over welke normering van milieuaspecten in een omgevingsplan nodig zijn, met name geluid, trilling en geur. Tevens blijkt hieruit of van de normeringen kan worden afgeweken. Voor luchtkwaliteit en externe veiligheid gelden als het ware strakke normen zonder afwijkingsruimte (verhoging). Voor geluid is er enige en beperkte afwegingsruimte voor een hogere norm. De basisnorm voor geluid is al versoepeld. De gemeente heeft meer vrijheid voor normering van trillingen, geur en bodem. Daarnaast kan de gemeente zelf normen stellen aan lichthinder, parkeren, bezonning en nog meer milieu- en ruimtelijke aspecten. Deze lokale afwegingsruimte zorgt ervoor dat de regels tussen gemeenten kunnen verschillen.

Nieuwe regelgeving voor geluid

Geluid is een belangrijk en vaak een maatgevend milieuaspect. Enerzijds biedt versoepeling van de norm extra ontwikkelingsruimte.

- Pieknormen in de dagperiode blijven buiten beschouwing. Dan is er geen kans op slaapverstoring.
- De geluidsnorm voor de avondperiode wordt opgehoogd van 60 dB(A) naar 65 dB(A) en voor de nachtperiode van 40 dB(A) naar 45dB(A).

- Pieknormen van transportbewegingen worden verhoogd naar van 65 dB(A) naar 70 dB(A).
- De binnenwaarde wordt verhoogd van 33 dB(A) naar 35 dB(A).
- Deze verruimingen zijn gebaseerd op onderzoek waaruit bleek dat dit verantwoord is. Hiermee is de geluidsruimte dus toegenomen.

Kostenverhaal beperkt en vereenvoudigd

Alle te verhalen kosten moeten voldoen aan de drie ppt-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Dat gaat ook gelden voor overeenkomsten tot grote schrik van gemeenten en adviseurs. Dit beperkt de onderhandelingsruimte van de gemeente aanzienlijk. Hiertegen bestaat forse weerstand bij gemeenten. De regels voor kostenverhaal worden opgenomen in een omgevingsplan, zodat pas veel later een exploitatieplan nodig kan zijn. In een exploitatieplan was het nu nodig om alle gronden en dergelijke te taxeren en vervolgens een te verwachten opbrengst van het toekomstig gebruik. Dit laatste vervalft. De werkzaamheden worden beperkt tot het berekenen van de te verwachten kosten en de verdeling hiervan.

Een nieuw woordspel

De AMvB's en straks ook het omgevingsplan starten een nieuw woordspel. De keuze voor de volgende termen is bepalend voor de hardheid van een regel:

- 'betrekken bij' betekent alleen aandacht geven
- 'rekening houden met' houdt biedt de mogelijkheid gemotiveerd af te wijken
- 'in acht nemen' is dwingend

In de regels van het omgevingsplan is de woordkeuze dus straks echt van betekenis.

Gezondheid en versoepeling van normen: een nieuwe combinatie met nieuwe perspectieven

Versoepeling van normen, zoals geluid, is aantrekkelijk voor verruiming van de ontwikkelingspotentie van een locatie. De tegenhanger is dat het ten koste kan gaan van gezondheid. Dat aspect wordt steeds belangrijker. Door deze twee aspecten te combineren ontstaat een nieuwe discussie.

Die kan ertoe leiden dat rondom gevoelige functies, zoals een verzorgingstehuis, in het mengpaneel het geluidschuifje lager komt te staan en in centrumgebied misschien minder hoog. Behoud van gezondheid als uitgangspunt nemen van beleid is logisch. De vaak bepleite extra geluidsruimte komt krijgt dan een ander perspectief. Rho doet voor Rijkswaterstaat onderzoek naar gezondheid en de fysieke leefomgeving.

De antwoorden op vragen uit de Tweede Kamer

De antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer bevatten meer duidelijkheid, uitwerking en aanscherping van de toelichtingen van de ontwerp-AMvB's. Daarmee krijgen we een beter zicht op de toekomstige regelgeving en van de achtergronden en bedoelingen.

Grensoverschrijdende effecten van bedrijven (Bal, antwoord 18)

Bedrijven die gemeentegrensoverschrijdende effecten kunnen hebben, kunnen te maken krijgen met verschillende normen per gemeente. Uitgangspunt is dat de gemeenten dit met elkaar voorafgaand aan het stellen van normen, met elkaar overleggen. Tijdig overleg is sowieso een het uitgangspunt van de Omgevingswet.

Het mengpaneel vraagt een 'meerzijdige keuze' van het gemeentebestuur (Bal, antwoord 78)

Het mengpaneel biedt de mogelijkheid soepeler normen te stellen. Dit is economisch gezien soms wenselijk. Eenzijdige afwegingen gericht op maximale versoepeling voldoet dan ook niet aan de eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Gemeente is steeds meer aan zet bij milieubelastende activiteiten (Bal, antwoord 85)

Het Bal is voor een stel milieubelastende activiteiten niet van toepassing, ook de specifieke zorgplicht geldt dan niet. In het Bkl staat voor welke activiteiten de gemeente verplicht is regels te stellen. Uit de Omgevingswet volgt vanzelf dat voor sommige activiteiten regels nodig zijn, omdat het

omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet bevatten. De decentrale overheden, zoals gemeenten, kunnen in het omgevingsplan of met de verordeningen zelf kiezen voor hoe ze de regels vormgeven. Of ze kiezen voor 'basiseisen', bijvoorbeeld in de vorm specifieke zorgplichtbepalingen. Uiteindelijk blijft de algemene zorgplicht van de wet (artikel 1.6 en 1.7) voor iedereen rechtstreeks van toepassing. Dit is ook de kapstok die ervoor zorgt dat iemand op zijn of haar activiteit kan worden aangesproken ook al zijn er geen rijksregels of decentrale regels of nog geen aanvullingen. Dit kan vanaf het moment dat de overheid van die activiteit op de hoogte is, en dus niet alleen achteraf. Ten slotte wordt dit antwoord geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van een hondenkennel. In plaats van het voorkomen van geluidshinder oor het voorschrijven van 'de honden binnen houden' – dat is geen aanvaardbare regeling – zal bij de afweging juist worden beoordeeld of de locatie geschikt is voor die activiteit. Op die manier is het systeem van een zorgvuldige toedeling van functies sluitend.

Meer duidelijkheid over de geluidsnormen (Bkl, antwoord 15)

Van de nieuwe geluidsnormen is in de beantwoording een tabel opgenomen. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de geluidsnorm voor de dagperiode hetzelfde is gebleven (50 dB(A)) en de maximale geluidsnorm niet meer geldt voor transportbewegingen en piekgeluiden. De avond- en nachtnormen zijn verhoogd met dB(A). naar 70 dB(A) en 65 dB(A).

Omgevingsplan ook bepalend voor milieubelastende activiteit (Bkl, antwoord 76)

Het was even onduidelijk, nu is er toch duidelijkheid geboden dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit ook wordt getoetst aan de regels van het omgevingsplan. Wordt er niet aan voldaan, dan is een vergunning voor een afwijkactiviteit nodig. Het omgevingsplan biedt daarmee rechtszekerheid voor met name omwonenden.

Praktische toepassing van het mengpaneel (Bkl, antwoord 131)

Het mengpaneel met daarin de schuifmogelijkheden voor milieuaspecten wordt praktisch uitgewerkt. Door het project 'handvatten omgevingsplan' resulteert in voorbeelden van situaties en bijbehorende mogelijkheden van regeling. Deze komen beschikbaar.

Meer duidelijkheid over cumulatie van geurnormen (Bkl, antwoord 164)

In de toelichting van het ontwerp-Bkl is aangegeven dat de gemeente geursoorten kan of moet cumuleren. De vraag is gesteld hoe de geur van een bakkerij, een boerderij en een spuiterij in één rij kunnen worden opgesteld zodat ze kunnen worden 'opgeteld' (gecumuleerd). Het antwoord is dat de gemeente zelf de maatgevende geuren kan bepalen, geurbeleid kan voorbereiden, de geuremissie van een activiteit kan toetsen en nog meer. Buiten beschouwing blijft hoe wordt gecumuleerd. Het antwoord heeft een kluitje-in-het-riet-karakter.

Huisvestingsmogelijkheden van studenten verkleind (Bbl, antwoord 4)

Voor iedereen geldt een ondergrens voor het aantal vierkante meters verblijfsgebied en/of verblijfsruimte (15 m²). Echter, voor studenten is dat helemaal losgelaten. Helaas kan de gemeente geen in het omgevingsplan geen aanvullende regels worden opgenomen.

De mogelijkheid van het stellen van aanvullende regels door gemeenten (Bbl, antwoord 8)

Gemeenten die afwijkende en/of aanvullende regels willen vaststellen zijn daarbij gebonden aan de regels over het maatwerk in het desbetreffende hoofdstuk. Alleen als expliciet in de artikelen in de eerste afdeling van een bepaald hoofdstuk aangegeven of het bij een bepaald onderwerp mogelijk dergelijke aangevuld of aangescherpt regels te stellen. Verderop in de AMvB staan de kaders waarmee de ruimte voor maatwerkregels en maatwerkvoorschriften wordt afgebakend. Indien een gemeente kiest voor maatwerkregels (voor een gebied), dan worden die in het omgevingsplan opgenomen.

Zodoende zijn inspraak, bezwaar en beroep mogelijk. Maatwerkvoorschriften zijn gericht op individuele situatie, worden uiteraard goed gemotiveerd en staan ook open voor bezwaar en beroep. Door de afbakening van maatwerkvoorschriften/regels en de mogelijke inzet van rechtsmiddelen wordt voorkomen dat gemeenten onmogelijke eisen stellen.

De positie van de gemeenteraad wordt versterkt (Bobs, antwoord 54)

De gemeenteraad krijgt een adviesrol bij vergunningen en afwijkingen waarvan de bevoegdheid is toebedeeld aan het college. Aangekondigd worden voorbeelden van werkprocessen waarbij de raad in effectievere en snellere vorm hierbij kan worden betrokken. Gedacht wordt aan optimaal gebruik van moderne technische middelen. In ieder geval kunnen op die wijze eenvoudige zaken snel door het college worden afgehandeld, terwijl de meer wezenlijke afwijkingen van het omgevingsplan kunnen worden voorzien van kaders door de gemeenteraad. Naast de indeling van merbeoordelingsplichtige activiteiten in de categorie van de uitgebreide procedure vormt deze aanpassing een sterke nuancering op de voortvarendheid waarmee allerhande activiteiten kunnen worden gefaciliteerd.

De gebruiksruimte kan op twee manieren worden gestuurd (Bobs, antwoorden 58 en 60)

Om te sturen op gebruiksruimte zijn er twee wegen te bewandelen: via het stellen van een emissieplafond aan een bepaalde activiteit of via een emissieplafond voor een specifieke locatie. Sturen met een locatie-emissieplafond gebeurt meer planmatig in het omgevingsplan. Aan een bepaalde activiteit kan ook een emissieplafond worden gekoppeld. Bij omgevingsvergunningplichtige activiteiten kan dit via een voorschrift bij een vergunning. Anders kan een maatwerkvoorschrift worden ingezet.

Participatie wordt echt uitgewerkt (Bbos, antwoord 67)

Opnieuw is de Tweede Kamer verzekerd dat het aspect participatie echt in regelinggeving wordt uitgewerkt. Daar is in de praktijk ook

duidelijk behoefte aan. Het biedt voor alle partijen meer zicht op de bedoeling hiervan en hoe hieraan in de praktijk op een zorgvuldige en handige wijze invulling kan worden gegeven.

Gemeentelijke willekeur is uitgesloten (Bbos, antwoord 56)

Het kabinet is optimistisch dat de gemeente geen willekeur zal toepassen bij allerhande afwegingen. Dat volgt ook wel uit het vertrouwen dat als het ware in de Omgevingswet is bepaald. Willekeur is uitgesloten, zo blijkt uit de beantwoording. In toverformule achtige bezweringen worden de zekerheden vanuit de Omgevingswet en andere regelgeving in één adem opgesomd. De gemeente is gehouden aan de verplichting van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Ow), moet gewoonweg instructieregels voor bijvoorbeeld geluid toepassen (Bkl), het stellen van soepelere geluidsregels is logisch voor bijvoorbeeld horeca in een druk centrumgebied, verschil moet er wezen tussen locaties, met als klappen op de vuurpijlen dat *'de gemeentelijke bestuursorganen verplicht zijn om betekenis te geven aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, bij de uitoefening van al hun taken en bevoegdheden die zij op basis van die wet hebben'* (artikel 2.1 eerste lid, Ow) en *'dat zij rekening moeten houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen'* met als laatste stokken achter de deur het altijd moeten voldoen aan de regels en beginselen van het algemene bestuursrecht en het omgevingsrecht en het doorlopen van het omgevingsplan van een procedure met zienswijzen, vaststelling door de gemeenteraad en beroepsmogelijkheid. Kortom, heb vertrouwen dat het goed gaat. En dat zou zo maar eens kunnen. Daar zijn we zelf bij, vandaar !

En toen, hoe nu verder?

De dag van 19 december 2016 wordt belangrijk voor de voortgang en inhoud van de Omgevingswet, Invoeringswet,

aanvullingswetten en de AMvB's. Dan staat het nodige op de agenda van de Tweede Kamer. Daarna wordt het doek opgehaald; de AMvB's worden aangepast aan de uitkomsten van consultatie, toetsing en behandeling in het Parlement. Vervolgens worden de AMvB's voor advies aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. En verschijnt het ontwerp van de Invoeringswet in het Staatsblad. Binnenkort in dit theater hier meer over.

Ruud Louwes, Ruud Veenhof

Rho adviseurs