

Vorbereiden op de omgevingsvergunning

Verslag van de studiedag Omgevingsvergunning NL 2017 georganiseerd door Spryg Real Estate Academy op 8 november jl. in Den Haag

Een van de kerninstrumenten van de komende Omgevingswet is de omgevingsvergunning. Natuurlijk kennen we de omgevingsvergunning al sinds de Wabo in 2010 in werking trad. Maar dat betekent niet dat de omgevingsvergunning ongewijzigd in de Omgevingswet terugkeert. De studiedag van Spryg had tot doel om voor vastgoedprofessionals de veranderingen rondom de vergunning scherp te krijgen. Daarbij werd ook de Omgevingswet zelf betrokken, net als de reeds ontplooidde (bestemmingsplan)activiteiten vooruitlopende op de Omgevingswet.

Lessen:

- De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid om nu al selectief te winkelen in de Omgevingswet.
- Ook los van de Crisis- en herstelwet kunnen gemeenten nu al dereguleren en zich als het ware klaarmaken voor de Omgevingswet. Zo kunnen bijvoorbeeld gemeentelijke verordeningen al worden samengevoegd.
- Ook met het thema 'gezondheid' kan er vooruitlopend op de Omgevingswet ervaring op worden gedaan. Er zijn namelijk nu al handreikingen Gezondheid die in de planvorming kunnen worden toegepast.
- De omgevingsvergunning verandert onder de Omgevingswet. Niet alleen is er een knip tussen technische en ruimtelijke vergunning, maar ook kan de gemeente zelf bepalen of die ruimtelijke vergunning wel is vereist.
- Participatie blijkt een moeilijk onderwerp te zijn. Hoe moet het, wanneer moet het en wat zijn de gevolgen van een doorlopen participatietraject?
- Alle vragen over de Omgevingswet zijn nog lang niet beantwoord. Daar is nu nog niets aan te doen en ook als de wet in werking treedt zal er nog genoeg onduidelijkheid zijn.

Stelselherziening omgevingsrecht

Dagvoorzitter Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft) schetst de voortgang van de zogeheten stelselherziening omgevingsrecht waar de Omgevingswet deel van uitmaakt. De verwachting is momenteel dat de wet in 2021 in werking treedt. Waarom doen we de stelselherziening ook al weer? Er zijn vier verbeterdoelen:

1. vergroting van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak,
2. een samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en regelgeving
3. versnelling en verbetering van de besluitvorming
4. vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte.

Voor wat betreft dat laatste denkt De Zeeuw dat de specialisten in de uitvoeringspraktijk niet gemakkelijk hun domein zullen opgeven voor meer afwegingsruimte van het bestuur.

Hij schetst een aantal spanningen in de Omgevingswet:

- tussen voorspelbaarheid en ruimte voor initiatieven.
- tussen handhaving van beschermingsniveaus en meer afwegingsruimte voor het bestuur.

Gaat iedereen er nu op vooruit met de Omgevingswet? De Zeeuw meent dat de initiatiefnemer, dat is degene die iets wil veranderen, een streepje extra krijgt. Immers, de

standaard behandelingstermijn van de vergunning gaat naar 8 weken, terwijl dat nu vaak 26 weken is. Verder is afwijken van het omgevingsplan betrekkelijk eenvoudig. Als de initiatiefnemer er op vooruitgaat, gaan degenen die de zaken bij het oude willen laten er wat op achteruit. 'Natuurlijk, er is participatie en rechtsbescherming voor ze, maar er is wel een accentverschuiving ten gunste van de initiatiefnemer.'

Betekent de Omgevingswet nu een verschuiving van overheidsinitiatief naar 'ruimte geven' aan de samenleving? Dat kan inderdaad een gevolg zijn en zeker als je de Memorie van Toelichting van de wet leest wordt daar nadruk op gelegd. Maar, zo zegt De Zeeuw, 'Volgens de tekst van de wet kan de gemeente nog steeds heel goed planmatig handelen. Dat wil zeggen dat de gemeente het initiatief van de planvorming neemt'.

Een nieuwe wet (met uitvoeringsregelgeving) vaststellen is één ding, de bestuurscultuur veranderen is iets anders. De Zeeuw schetst dat tijdens de crisis er veel aandacht was voor dereguleren en ontslakken. Zo is er een gemeente die sterk schrapte in het aantal ruimtelijke nota's en regels: van 71 ruimtelijke nota's naar 4, van 9 structuurvisies naar één omgevingsvisie. En van 30 bestemmingsplangebieden naar 15. Maar na de crisis zien we in het algemeen weer de neiging van het ambtelijk apparaat om allerlei 'extra' eisen te stellen aan initiatieven.

Samenvattend is de Omgevingswet volgens De Zeeuw een combinatie van 'oude hits en nieuwkomers'.

Maatschappelijke context

Volgens bestuursadviseur Sarah Ros dwingt de Omgevingswet de overheid om op allerlei gebieden méér te doen dan nu het geval is. Meer ruimte in regels, meer verantwoordelijkheid naar de initiatiefnemer, meer transparantie in besluiten, inzichtelijker procedures, meer participatie, meer consistentie tussen woord en daad en een eenduidiger beleid. Soms zal dat meer tijd en geld kosten. Dat is zeker het geval bij participatie. Dat is heel iets anders dan afstemmen en de bevolking informeren. Ook al is participatie kostbaar qua tijd en geld, het is wel wat de wet vereist.

In de maatschappij zullen we ook ervaren dat de Omgevingswet allerlei regionale en lokale verschillen toestaat. Dat komt door de toegenomen bestuurlijke afwegingsruimte, het gebiedsgericht werken en de mogelijkheden tot maatwerk. Het uit zich in verschillen in bijvoorbeeld normstelling tussen gebieden. Volgens Ros hebben overheden de neiging om regionale afspraken te maken over verschillen, om te voorkomen dat er binnen een regio té grote verschillen ontstaan. Dat zou bijvoorbeeld ongewenste vormen van concurrentie tussen gemeenten in de regio tot gevolg kunnen hebben. Overigens mag een gemeente in de toekomst strenger zijn dan de rijksnormen, mits ze met een Economische Effect Rapportage inzichtelijk maakt wat het effect van de strengere regelgeving is op onder meer het vestigingsklimaat van bedrijven. Wat de Omgevingswet betreft stelt Ros: 'De trein rijdt al. We moeten alleen nog instappen'.

Flexibiliteit

Een belangrijk doel van de Omgevingswet is een vergroting van de mogelijkheden voor flexibiliteit. Marinda de Smidt (Straatman Koster advocaten) beschrijft de drie wijzen waarop flexibiliteit in de algemene rijksregels vorm krijgt.

1. Maatwerkregels

Maatwerkregels zijn proactief en hebben het karakter van een algemeen verbindend voorschrift. Een voorbeeld: in een omgevingsplan is een gemeente strenger dan de standaardregels voor een activiteit in het Bal (Besluit activiteiten leefomgeving; een van de vier algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet).

2. Maatwerkvoorschrift.

Maatwerkvoorschriften zijn reactief, individueel en hebben het karakter van een beschikking. Een maatwerkvoorschrift richt zich tot een bepaalde exploitant of kan op verzoek van een exploitant worden genomen. Voorbeeld: 'De exploitant mag soepeler zijn dan een regel uit het Besluit kwaliteit leefomgeving'.

3. Beroep op een gelijkwaardige maatregel.

De belanghebbende vraagt dan aan het bestuur om een gelijkwaardige maatregel te mogen nemen.

De Smidt laat weten dat de Omgevingswet geen vergunning van rechtswege meer zal kennen. Wat dan overblijft om een trage gemeente tot actie te dwingen is een dwangsom. Dat zal echter niet veel indruk maken wetende dat de maximale dwangsom bij niet tijdig beslissen € 1260 is.

De inwerkingtreding van besluiten gaat ook veranderen. Het gemeentelijke omgevingsplan zal 4 weken na de mededeling (in huis-aan-huiskrant e.d.) in werking treden. De omgevingsvergunning voor onomkeerbare activiteiten (denk aan slopen en monumentenactiviteiten) treedt 4 weken na bekendmaking dan wel mededeling in werking. Dat geeft belanghebbenden de mogelijkheid om binnen die termijn aan de rechter een voorlopige voorziening te verzoeken.

De rechtsbescherming kent in principe geen wijzigingen. De drie fasen van rechtsbescherming keren terug als de Omgevingswet in werking treedt. De eerste fase is die van bezwaar tegen het besluit of indiening zienswijzen tegen het ontwerp-besluit. De tweede is die van beroep op de rechtbank. De derde fase is die van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De knip in de omgevingsvergunning

Het omgevingsplan kan een veel globaler karakter krijgen dan veel van de huidige bestemmingsplannen. Peter Schils (Royal Haskoning DHV) maakt duidelijk dat detailtoetsing in dat geval verschuift naar de vergunningverlening. Wat die vergunningverlening betreft is opvallend dat de omgevingsvergunning bouwen een knip kent tussen een technische vergunning en een ruimtelijke vergunning. Bij de technische vergunning vindt toetsing plaats aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (de 'opvolger' van het huidige Bouwbesluit) door een onafhankelijke kwaliteitsborger. Bij de ruimtelijke vergunning vindt toetsing plaats aan het omgevingsplan. Verder is interessant dat – anders dan nu bij het bestemmingsplan – de gemeente bepaalt welke bouwwerken uitgezonderd zijn van de ruimtelijke vergunningplicht. Volgens Sarah Ros zijn er straks twee categorieën bouwwerken die geen vergunning behoeven: vergunningvrije bouwwerken (door het rijk bepaald) en niet-vergunningplichtige bouwwerken (door de gemeente bepaald).

Wat blijft, in vergelijking met de Wabo, is een keuzevrijheid voor de initiatiefnemer om een aanvraag op te knippen in deelactiviteiten. Een belangrijke procedureversnelling is dat alle omgevingsvergunningen bouwen een beslistermijn van 8 weken kennen (+ verlengingsmogelijkheid van 6 weken). Dat geldt dus niet alleen voor binnenplanse afwijkingen, maar ook voor buitenplanse! Voor de buitenplanse afwijking geldt nu nog een termijn van 26 (+ 6) weken.

De Omgevingswet kent 'participatie' als indieningsvereiste. Dit betekent het betrekken van de omgeving al voordat de aanvraag wordt ingediend. Hoe participatie dient plaats te vinden en in welke mate is (nog) onduidelijk. Volgens Schils beperkt de Omgevingswet participatie niet tot aanvragen die in strijd zijn met het omgevingsplan, maar betreft het ook aanvragen

die daarmee in overeenstemming zijn. Het idee is ook dat betere participatie leidt tot minder bezwaar en beroep.

Casus Energie

'De overgang naar de Omgevingswet is in zekere zin een sprong in het diepe' volgens Co Verdaas (Over Morgen). 'Veel vragen zijn nog niet beantwoord. We zijn eigenlijk aan het droogzwemmen'. We weten bijvoorbeeld nog niet hoe de participatie zich zal ontwikkelen. Ook weten we nog niet waar de 'staalkaarten' voor het omgevingsplan op uit zullen komen. De staalkaarten zijn modellen voor uiteenlopende (maar representatieve) gebiedstypen, zoals Centrum Stedelijk en Kantoren. Gemeente kunnen straks staalkaarten gebruiken bij het opstellen van hun omgevingsplannen. Volgens Verdaas moeten we gewoon accepteren dat we op dit moment nog lang niet alles weten rondom de Omgevingswet.

De behoefte aan verandering wordt volgens hem in de samenleving wel gevoeld. Hij schets de casus Energie in de gemeente Berkelland. In deze gemeente is een motie aangenomen inhoudende dat ze op eigen grondgebied in 2030 CO2 neutraal wil zijn. Overigens hebben vele gemeenten een soortgelijke visie. In de praktijk blijkt evenwel dat allerlei initiatieven, die passen binnen de visie, telkens niet passen binnen de bestemmingsplannen. Het gaat bijvoorbeeld om voorgestelde windmolens, biovergisters en een zonnepanelenpark. De initiatiefnemers maakten de gemeenteraad vervolgens duidelijk dat ze vastlopen. Er is een gat tussen de visie en de bestaande kaders. De ambities botsen op de gemeentelijke plannen. De gemeenteraad is daarop tot het inzicht gekomen dat ze de verkeerde kaders hebben om de visie te kunnen realiseren. De raad wil nu inzetten op een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte uit de Crisis- en herstelwet. Dat plan kan worden gezien als een voorloper van het omgevingsplan. De casus laat zien dat een aantal ontwikkelingen nu al sturen naar het omgevingsplan uit de Omgevingswet.

Casus Soesterberg Noord

De mogelijkheden van het bestemmingsplan-plus met verbrede reikwijdte uit de Crisis- en herstelwet staan ook centraal in de presentatie van Reinier Kalt (gemeente Soest) over de casus Soesterberg Noord. Door het sluiten van militair vliegveld Soesterberg ontstaan ontwikkelingsmogelijkheden 'voor een dorp dat decennia op slot heeft gezeten'. Ook al was het militair vliegveld gesloten, er was nog steeds een barrière voor ontwikkeling in de vorm van een bestaand bedrijventerrein (Soesterberg Noord). Er was niet voldoende geld om alle bedrijven uit te kopen. Daarop is besloten om een bestemmingsplan-plus met verbrede reikwijdte vast te stellen.

Kalt beschrijft het leerproces dat de gemeente heeft doorlopen. Zo werkte de gemeente met een 'kameleonbestemming'; bepaalde bedrijven krijgen tijdelijk een positieve bestemming. Aan de hand van een aantal vastgelegde criteria/peilmomenten verkleurt de bestemming. In het bestemmingsplan is ook gewerkt met een gebiedsgerichte geluidnorm, die afwijkt van en aanvullend is op de standaard grenswaarde Activiteitenbesluit. Deze mogelijkheid is opgenomen in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Ook maakte dit besluit het mogelijk om geen separaat hogere waardenbesluit vast te stellen, maar de hogere grenswaarden te integreren in het bestemmingsplan. Kalt noemt een van de leerpunten van de gemeente: 'Durf te experimenteren en fouten te maken. Zorg echter wel voor een back-up plan om je planvorming niet onnodig te frustreren in besluitvorming of in de juridische toets bij de Raad van State'.

Vooruitlopen op de Omgevingswet

Wat is nu de oogst van deze studiedag? Dagvoorzitter Friso de Zeeuw vat samen:

- De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid om nu al selectief te winkelen in de Omgevingswet.

- Ook los van de Crisis- en herstelwet kunnen gemeenten nu al dereguleren en zich als het ware klaarmaken voor de Omgevingswet. Zo kunnen bijvoorbeeld gemeentelijke verordeningen al worden samengevoegd.
- Ook met het thema 'gezondheid' kun je ,vooruitlopend op de Omgevingswet, ervaring opdoen. Er zijn namelijk nu al handreikingen Gezondheid die je in de planvorming kunt toepassen.
- Dat betekent tegelijkertijd een paradox: er gaan met de Omgevingswet niet alleen kaders af, er komen ook bij (zoals gezondheid).
- De omgevingsvergunning verandert onder de Omgevingswet. Er is niet alleen een knip tussen technische en ruimtelijke vergunning, maar ook kan de gemeente zelf bepalen of die ruimtelijke vergunning wel is vereist.
- Participatie blijkt een moeilijk onderwerp te zijn. Hoe moet het, wanneer moet het en wat zijn de gevolgen van een doorlopen participatietraject?
- Alle vragen over de Omgevingswet zijn nog lang niet beantwoord. We zullen moeten aanvaarden dat dat nu nog niet kan en ook als de wet in werking treedt zal er nog genoeg onduidelijkheid zijn.