

Vergaderjaar 2022–2023

33 118

Omgevingsrecht

34 986

Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)

FF¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2023

Tijdens het plenaire debat op 7 maart jl. over de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben diverse partijen mij vragen gesteld naar aanleiding van het position paper van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State² (hierna: de Afdeling). In antwoord op een vraag van de heer Nicolai heb ik toegezegd om per brief te reageren op de punten uit het position paper. Hieronder ga ik in op de door de Afdeling naar voren gebrachte opmerkingen en onzekerheden over het DSO in relatie tot het functioneren van de rechtspraak.

Goede raadpleegbaarheid van het omgevingsplan

Een eerste punt van de Afdeling gaat over de vraag of de onderdelen binnen een omgevingsplan op een inzichtelijke wijze en in onderlinge samenhang raadpleegbaar zijn, ook wanneer de brondocumentatie verschilt. De Afdeling wijst erop dat de (wijzigings)besluiten die de grondslag vormen voor onderdelen van het omgevingsplan en de daarbij behorende achtergrondstukken (zoals bijvoorbeeld geluid- en geurrapporten) vindbaar moeten zijn en gekoppeld moeten kunnen worden aan de onderdelen van het plan waarop ze betrekking hebben.

Ik begrijp deze geuite onzekerheid en licht graag toe hoe dit punt is te ondervangen. Daartoe benadruk ik eerst, net als in het debat afgelopen dinsdag, dat het huidige stelsel een versnipperd beeld geeft. Het huidige stelsel kent immers een grote hoeveelheid van (diverse typen) ruimtelijke

¹ De letters FF hebben alleen betrekking op 33 118.

² Position paper Omgevingswet-DSO, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, d.d. 24 februari 2023. https://www.eerstekamer.nl/overig/20230307/position_paper_mr_b_j_van/f/vm0vnnplw9kf.pdf.

plannen. Uiteraard weten goed ingevoerde professionals zich in dit stelsel van op elkaar inwerkende ruimtelijke plannen goed te redden. Moeilijker is echter vol te houden dat dit, op dit moment, ook voor burgers geldt en dit is ook mijn zorg. In de huidige versnippering is onvoldoende sprake van een goede, inzichtelijke en samenhangende raadpleegbaarheid van regelgeving. Zoals ik in het debat heb aangegeven toets ik de vraag voor een verantwoorde inwerkingtreding steeds aan de huidige situatie en de wens deze te verbeteren.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet start de overgangsfase waarin uiteindelijk wel alle bovenstaande losse regelingen samenhangend worden gebundeld in één omgevingsplan. Daarbij normaliseert het omgevingsplan naar een geconsolideerde regeling. Dat is een belangrijke stap naar een betere en inzichtelijke raadpleegbaarheid van het omgevingsplan. Er hoeft niet telkens voor een locatie een geheel nieuw plan te worden vastgesteld. Evenmin zijn constructies nodig van losse wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, partiële herzieningen of paraplu-bestemmingsplannen. Telkens als dat nodig is, kunnen bij afzonderlijk besluit, regels in het plan worden gewijzigd, geschrapt of toegevoegd. Deze besluiten kunnen worden genomen door de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders (mits hiertoe door de raad gedelegeerd) en het Rijk, de provincie of het waterschap (als onderdeel van een projectbesluit of met een voorbereidingsbesluit). De provincie beschikt verder nog over de reactieve interventiebevoegdheid waarmee voorkomen kan worden dat onderdelen van een gemeentelijk wijzigingsbesluit in werking treden. Daarnaast zal het omgevingsplan kunnen wijzigen ten gevolge van uitspraken van de Afdeling, waarmee wijzigingsbesluiten worden vernietigd of worden gewijzigd in geval de Afdeling zelf in de zaak voorziet.

De hoofdregel is, net als nu het geval bij verordeningen, dat elk bestuursorgaan dat bij besluit het omgevingsplan wijzigt, zelf zorgdraagt voor de verwerking van dit besluit in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan. Genoemde uitspraken van de Afdeling worden dus zo snel mogelijk in de geconsolideerde regeling verwerkt door de gemeente.

In een ander aangedragen punt inzake de raadpleegbaarheid ben ik het geheel met de Afdeling eens dat een goed werkende viewer in het digitale stelsel essentieel is voor een goede raadpleegbaarheid van het omgevingsplan. Dat geldt overigens eveneens voor alle andere regelingen met digitale werkingsgebieden, zoals de omgevingsverordening van provincies en de waterschapsverordening van waterschappen. Vanuit de gemeentelijke praktijk en de rechtspraak en de Raad van State, zijn ongeveer twee jaar geleden zorgen geuit over een goede samenhangende raadpleegbaarheid van het omgevingsplan. Om dit tot stand te brengen is naast de viewer «Regels op de Kaart» een extra viewer in het DSO-LV ontwikkeld. Dit is de zogenoemde viewer «Documenten op de Kaart». Deze viewer is onder begeleiding van een juridische begeleidingsgroep tot stand gekomen en wordt momenteel getest en verder doorontwikkeld. De Afdeling neemt hieraan deel naast juristen uit andere delen van de rechtspraak en gemeentelijke planjuristen. Deze nieuwe documentviewer biedt goede zoekfuncties en de mogelijkheid om resultaten van zoekacties te bewaren. De viewer kan regels tonen die gelden op een locatie, terwijl in samenhang daarmee de regels op omliggende locaties en de samenhang in het complete omgevingsplan inzichtelijk blijft. Ook het tijdreizen is in deze viewer mogelijk. Op basis van deze gezamenlijke tests met gebruikers (burgers, het bedrijfsleven, bevoegd gezagen, advocatuur en rechtspraak) worden momenteel op onderdelen verbeteringen aangebracht in het DSO-LV. In deze testen zal ik er ook voor zorgen dat burgers expliciet worden meegenomen in het oefenen met de viewer

«Documenten op de Kaart», zodat burgers deze viewer goed kunnen gebruiken in het kader van inspraak, bezwaar en eventueel beroep.

Voor de lopende procedures en het overgangsrecht is het van belang dat ook de huidige mogelijkheden voor raadplegen beschikbaar blijven. Daarin wordt voorzien. De site van www.ruimtelijkeplannen.nl blijft na de inwerkingtreding van de Omgevingswet raadpleegbaar. Wie deze website bezoekt krijgt wel een pop-up te zien waarin staat dat hier niet meer alle geldende ruimtelijke regelgeving van een gemeente te vinden is. De bruidsschat is bijvoorbeeld ook van toepassing als onderdeel van het omgevingsplan, maar is enkel te vinden in het DSO. Aan bezoekers wordt dan ook de mogelijkheid geboden om door te klikken naar het DSO-LV, waarin deze regels worden getoond samen met de inhoud van ruimtelijkeplannen.nl.

Inzake het punt betreffende de viewers meld ik u graag het volgende. Het DSO-LV biedt een tweetal viewers. De viewer «Regels op de Kaart» en de viewer «Documenten op de Kaart». In beide viewers zijn de geconsolideerde regelingen van onder meer de vigerende regelgeving te raadplegen. Ook zijn daarin de zogenoemde proefconsolidaties te raadplegen van ontwerpbesluiten die in procedure zijn gebracht.³ Dit gaat om toekomstige regelgeving. Op deze wijze kan bijvoorbeeld de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan worden geraadpleegd, zoals dat plan zou komen te luiden als het ontwerpbesluit in werking treedt. In de viewers van het DSO-LV kunnen op deze manier de ontwerpbesluiten worden geraadpleegd die formeel in procedure zijn gebracht.

Vroegere varianten van besluiten die in voorbereiding zijn, zoals een concept, zijn niet raadpleegbaar in het DSO-LV. Bevoegde gezagen kunnen deze varianten van besluiten die in voorbereiding zijn in hun eigen web-omgeving raadpleegbaar maken. Bijvoorbeeld om participatiemogelijkheden te bieden. Deze «informele» concepten moeten overigens niet verward worden met de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen.⁴ Op die kennisgeving zijn de wettelijke vereisten van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit verandert niet door de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In de viewers is een duidelijk onderscheid aanwezig tussen de vigerende regelgeving en de toekomstige regelgeving. Binnen toekomstige regelgeving wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen regelgeving die is *vastgesteld* (met een toekomstige inwerkingtredingsdatum) en regelgeving die enkel nog de *ontwerp*status heeft. Ik heb hier wel een paar opmerkingen bij.

Opgemerkt moet worden dat in de overgangstermijn, waarin gemeenten toewerken naar één samenhangend omgevingsplan, nog niet direct alle vigerende regelgeving raadpleegbaar zal zijn in de viewers van het DSO-LV. Het DSO-LV toont direct de regelgeving op basis van de huidige IMRO-standaarden (bestemmingsplannen etc.) en de bruidsschat. Het DSO-LV toont echter niet direct de relevante en vigerende regelgeving uit «losse» verordeningen van gemeenten zoals bijvoorbeeld een kapverordening. Dit komt doordat deze regelgeving niet gebaseerd is op de huidige IMRO-standaarden. Op grond van het overgangsrecht bestaat voor gemeenten een overgangstermijn waarbinnen zij die regelgeving in het omgevingsplan kunnen en soms moeten opnemen. Zolang deze regelgeving door gemeenten nog niet is ondergebracht in het

³ Ontwerpbesluiten die door het betreffende bevoegd gezag zijn vrijgegeven voor inspraak (Artikel. 3:11 Algemene wet bestuursrecht).

⁴ Artikel 16.29 Omgevingswet.

omgevingsplan, blijft deze nog op verschillende plaatsen vind- en raadpleegbaar (DSO-LV, overheid.nl, gemeentelijke websites, etc.). Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie.

- Besluiten tot vaststelling van een omgevingsplan (de wijzigingsbesluiten) worden via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) ontsloten en daarmee bekendgemaakt op officielebekendmakingen.nl en zijn daar raadpleegbaar. Bevoegd gezagen hebben verschillende mogelijkheden om met de op het besluit betrekking hebbende stukken om te gaan. Aan besluiten zit echter altijd een link gekoppeld naar de op het besluit betrekking hebbende stukken. De besluiten en de daarbij behorende achtergrondstukken zijn daarmee altijd vind- en raadpleegbaar via officielebekendmakingen.nl.
- De wijzigingsbesluiten worden verwerkt in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan. De geconsolideerde regeling die ontstaat als gevolg van de besluiten wordt enerzijds getoond op wetten.nl. Op wetten.nl wordt bij iedere regeling de volledige historie van besluiten getoond, met een rechtstreekse link naar al deze besluiten. Op deze wijze zijn besluiten en de regeling dus over en weer herleidbaar. Anderzijds toont het DSO-LV (in beide viewers) eveneens de geconsolideerde regeling die ontstaat, maar als geografische versie, als kaartbeeld, geografisch bevroegbaar en aangevuld met service-informatie.
- Voor een goede raadpleegbaarheid zal veelal de genoemde viewer «Documenten op de Kaart» worden gebruikt. Vanuit de geconsolideerde regeling kan achter de wetstechnische knop worden doorgeklikt naar de wijzigingsbesluiten, waarop onderdelen van het omgevingsplan zijn gebaseerd.

Risico op het ontstaan van «witte vlekken» bij vernietiging van een omgevingsplan

Een ander punt dat de Afdeling naar voren brengt gaat over het ontstaan van zogenoemde «witte vlekken». De Afdeling geeft in zijn position paper zelf een voorbeeld van vernietiging van een regel over de bouwhoogte, onder de Omgevingswet. Als die regel naar aanleiding van een beroep wordt vernietigd, geldt er op die locatie geen beperking meer op de bouwhoogte. Er ontstaat in zo'n geval een zogenoemde «witte vlek» of regelvacuüm, tenzij de Afdeling in zo'n geval zelf een voorziening treft. Dit kan bijvoorbeeld door te bepalen dat de voorheen geldende bouwhoogte blijft gelden totdat het bevoegd gezag een nieuwe bouwhoogte heeft vastgesteld. Als onder het huidige recht evenwel een compleet bestemmingsplan wordt vernietigd of als een deel van de verbeelding (plankaart) met de bij die locatie behorende regels wordt vernietigd, gaat onder huidig recht vanzelf het oude bestemmingsplan op die locatie herleven. Dit is een in de praktijk ontwikkelde toepassing van het recht. Een gevolg hiervan is dat een gemeente bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan, als onderdeel van dat besluit, niet expliciet hoeft te bepalen dat het tot dan toe geldende bestemmingsplan wordt ingetrokken.

In de nieuwe opzet van het omgevingsplan, waarin – net als bij gewone verordeningen, wetten en algemene maatregelen van bestuur – wordt gewerkt met een geconsolideerde regeling, zal dit veranderen. Besluiten of onderdelen daarvan vervallen niet van rechtswege, maar uitdrukkelijk moet in het besluit worden bepaald of, en zo ja, welke regels geheel of gedeeltelijk komen te vervallen. Zo zouden in een omgevingsplan «witte vlekken» kunnen ontstaan, als de Afdeling uit een besluit tot wijziging van een omgevingsplan alleen een onderdeel waarin nieuwe regels worden toegevoegd vernietigt en niet tegelijk ook het onderdeel waarmee bestaande regels worden geschrapt vernietigt. In zo'n geval zijn naast de

oude regels ook de nieuwe regels vervallen en ontstaat er een ongewenst regelvacuüm. Ook in de nieuwe opzet kunnen «witte vlekken» in verschillende varianten worden voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door zowel de onderdelen waarmee de betreffende bestaande regels zijn vervallen, als de betreffende onderdelen waarmee nieuwe regels zijn toegevoegd, te vernietigen. In dat geval keert de voormalige regelsituatie geheel terug (de oude regels komen weer terug en de nieuwe regels zijn weg). Op deze manier ontstaan er dus geen «witte vlekken». In het overleg dat ik voer met de Afdeling en de bestuurlijke partners spreek ik de verschillende varianten en oplossingsrichtingen verder door.

In het geval regels uit een verordening in het omgevingsplan worden opgenomen, zal de Afdeling bij vernietiging van die regels zo nodig een voorlopige voorziening moeten treffen om «witte vlekken» te voorkomen. Het schrappen van regels uit een verordening is niet appellabel en een beroep kan zich daar dus ook niet tegen richten. Blijkens ambtelijke gesprekken met medewerkers en staatraden van de Afdeling is men hier waakzaam op. Ook uit het position paper blijkt dat de Afdeling zich bewust is van deze mogelijke consequenties van vernietiging.⁵

Overigens is deze problematiek van «witte vlekken» vooral aan de orde in de overgangsfase. Zodra volledig met de nieuwe standaarden (STOP/TPOD en STOP-B) in het nieuwe vormgegeven omgevingsplan wordt gewerkt, wordt het risico op «witte vlekken» verminderd.

Verwerking van uitspraken in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan

De noodzaak die de Afdeling uitspreekt dat uitspraken snel en op een traceerbare en goed raadpleegbare wijze worden verwerkt onderstreep ik uiteraard. Het is daarbij goed om onderscheid te maken tussen:

- het kenbaar maken dat de afdeling een uitspraak heeft gedaan; en
 - het (inhoudelijk) verwerken van de uitspraak door het bevoegd gezag.
- Het is van belang dat uitspraken van de Afdeling snel kenbaar gemaakt worden. Uiteraard worden uitspraken van de Afdeling in eerste instantie, net als in de huidige praktijk, altijd gepubliceerd op de website van de Afdeling en de website van de Rechtspraak (www.rechtspraak.nl). In verdere samenspraak met de Afdeling onderzoek ik de wenselijkheid van een automatische koppeling tussen de websites van de Afdeling, respectievelijk de Rechtspraak en het DSO-LV. Op die manier kunnen gepubliceerde uitspraken van de Afdeling mogelijk direct benaderbaar worden vanuit het DSO-LV. Dit betreft een extra signaleringsfunctie. Het laat namelijk onverlet dat bevoegd gezagen verplicht blijven om eventuele uitspraken ook zelf bekend te blijven maken.⁶ Indien de Afdeling een dergelijke functie wenselijk acht is een dergelijke automatische «doorschakeling» technisch snel, voor inwerkingtreding, te realiseren aan de kant van het DSO-LV. Daarnaast zal ik met de Afdeling samen moeten bezien of dit ook past in de ICT-portfolio van de Afdeling.

Naast het kenbaar maken van het feit dat er een uitspraak heeft plaatsgevonden is het van belang om – indien noodzakelijk – deze uitspraak zo spoedig mogelijk te verwerken in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan. Hierbij wil ik overigens – in lijn met antwoorden op eerdere schriftelijke vragen van uw Kamer⁷ – benadrukken dat de manier

⁵ Position paper Omgevingswet-DSO, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, d.d. 24 februari 2023. https://www.eerstekamer.nl/overig/20230307/position_paper_mr_b_j_van/f=/vm0vnnplw9kf.pdf.

⁶ Artikel 8:80 Algemene wet bestuursrecht.

⁷ Kamerstukken I, 2022/23, 33 118, EW, p. 57–58.

waarop uitspraken van de Afdeling verwerkt (moeten) worden op zichzelf niet verandert als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Net als in het huidige omgevingsrecht blijft het een taak van de gemeente om een uitspraak van de Afdeling zo spoedig mogelijk en op een correcte wijze te verwerken in de geconsolideerde regeling van het omgevingsplan. Dat geldt overigens alleen voor uitspraken waarbij een gegrondverklaring van een beroep heeft geleid tot vernietiging van een besluit of onderdelen daarvan (en de rechtsgevolgen niet in stand zijn gelaten) of waarbij het besluit is gewijzigd omdat de Afdeling zelf in de zaak heeft voorzien.

Voor het verwerken van uitspraken bestaat een werkwijze. Het goed en correct kunnen verwerken van gerechtelijke uitspraken is onderdeel van de lopende voorbereidingen en ontwikkelingen binnen gemeenten en softwareleveranciers, met ondersteuning vanuit het programma AdS en de VNG.

Voor de korte termijn zal het verwerken van gerechtelijke uitspraken plaatsvinden onder de huidige standaard (STOP-A), via het bestaande mutatiescenario, het zogenoemde basisscenario. Op de langere termijn, na inwerkingtreding, zal het verwerken van gerechtelijke uitspraken plaatsvinden via een extra mutatiescenario, onder de nieuwe standaard (STOP-B). Dit is conform de afspraken die met alle partijen zijn gemaakt over de stabiliseringsperiode van het stelsel.

Adequate rechtsbescherming

De Afdeling stelt dat partijen die tegen besluitvorming wensen op te komen op een laagdrempelige en gebruiksvriendelijke manier hun rechten moeten kunnen afleiden uit het DSO. Dit pleit dan ook voor een gebruiksvriendelijk, laagdrempelig en toegankelijk systeem. De Afdeling betwijfelt of aan deze voorwaarden in voldoende mate is of wordt voldaan en vermoedt dat er nog geen gebruikerstesten met burgers en hun vertegenwoordigers (advocaten en rechtsbijstandverleners) hebben plaatsgevonden.

Ik deel het pleidooi van de Afdeling dat partijen op een laagdrempelige en gebruiksvriendelijke manier hun rechten moeten kunnen afleiden uit het DSO en dat dit pleit voor een gebruiksvriendelijk, laagdrempelig en toegankelijk systeem. Dit is ook exact de reden dat we regelmatig met gebruiksgroepen, die bestaan uit onder andere burgers uit alle geledingen van de samenleving, het bedrijfsleven, bevoegd gezagen en andere (markt)partijen onderdelen van het DSO-LV toetsen. Dit alles met het oog op het bieden van een voor de gebruikers gebruiksvriendelijke voorziening. Dit heb ik u gemeld tijdens het debat afgelopen dinsdag en in eerdere antwoorden op schriftelijke vragen van uw Kamer.⁸ Uiteraard blijven we deze testen ook in de toekomst doen.

Robuust en stabiel systeem

Om het DSO, en daarmee de Omgevingswet, tot een succes te maken, is het essentieel dat het DSO veelvuldig en grootschalig wordt getest, om zeker te stellen dat het systeem voldoende robuust is. Wanneer het «minimale product», dat is beoogd bij de inwerkingtreding is afgerond acht de Afdeling het zinvol om zelf uitvoerig te gaan testen. Vanwege de zeer hoge werkdruk en daarmee het ontbreken aan tijd pleit de Afdeling ervoor dat er (ruim) voor inwerkingtreding kenbaar wordt gemaakt dat het systeem zoals het dan beschikbaar is, ongewijzigd zal blijven tot de inwerkingtreding.

⁸ Kamerstukken I, 2022/23, 33 118, EW, p. 77–78.

Over de wijze waarop is en wordt getest en de stabiliteit van het DSO-LV en de decentrale systemen is al veel gezegd en geschreven. De basis van het stelsel (DSO) is stabiel aanwezig en werkbaar gebleken. Ik nodig de Afdeling graag uit om gedurende dit jaar het stelsel te blijven beproeven en hiermee te blijven oefenen. Graag maak ik nadere afspraken met de Afdeling over de wijze waarop ik de Afdeling hierin kan bijstaan.

De doorontwikkeling is gericht op kleine aanpassingen die niet voor substantiële wijzigingen zorgen van het stelsel. Ik zal de Afdeling uiteraard meenemen in deze beoogde aanpassingen, zodat zij de eventuele impact hiervan kan meenemen in de oefenwerkzaamheden en voorbereidingen.

Conclusie

Ik deel de conclusie van de Afdeling dat er grote vooruitgang is geboekt en hoop met mijn bovenstaande reflectie op het position paper van de Afdeling de bij u nog openstaande vragen afdoende te hebben beantwoord.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge