

Advies

Invoeringswet Omgevingswet consultatie-versie

april 2017

*ADVIESCOMMISSIE OMGEVINGSWET*

## INHOUD

### Implementatie van de Omgevingswet

- a. Strategie implementatie
- b. Digitaal stelsel en de uitvoeringspraktijk
- c. Codificatie nieuwe beleidsuitwerkingen

### Advies over het wetsvoorstel

1. Overgangsrecht
  - 1.1. Vergunningen
  - 1.2 Omgevingsplan
  - 1.3 Provinciale verordening
2. Nadeelcompensatie en
  - 2.1 actieve risico aanvaarding
  - 2.2 forfait
  - 2.3 onbenutte functies
  - 2.4 mengpaneel lokale functies
  - 2.5 Gedoogplicht en bestuursrechter
3. Integratie Wet VTH
4. Keuze voor procedure
5. Omgevingsplan-activiteit
6. De knip
7. Vergunningsvrije activiteit

# Implementatie van de Omgevingswet

## 1. Inleiding

(a.) De Minister van I&M heeft de commissie gevraagd te adviseren op de consultatieversie van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (I-wet) vanuit het integrale perspectief van de uitvoeringspraktijk. Daarbij is verzocht vooral te toetsen of met de regelgeving wordt bijgedragen aan de geformuleerde verbeterdoelen en de uitgangspunten van de stelselwijziging.

(b.) De I-wet geeft een zicht op de inspanning die nodig is voor de implementatie van de Omgevingswet in de uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd is veel nog niet duidelijk omdat de voor de praktijk essentiële - uitvoeringsbesluiten nog worden uitgewerkt. Desalniettemin kan nu al worden vastgesteld dat de gevraagde inspanning bij de implementatie zeer groot is. Dat geldt voor alle betrokken partijen.

(c.) Een goede implementatie stelt allereerst hoge eisen aan de nieuwe regelgeving zelf. Deze dient niet alleen juridisch-technisch perfect te zijn maar ook helder in zijn bedoelingen. Een goede aansluiting bij de uitvoeringspraktijk is essentieel voor het inpassen van de nieuwe regelgeving. De commissie heeft daartoe hieronder (zie 1. tot 8.) een aantal adviezen uitgewerkt.

(d.) Daarenboven is meer nodig om de nieuwe regelgeving goed te laten werken in de uitvoeringspraktijk. In de consultatiereacties wordt door cruciale partijen meer dan eens gemeld dat zij niet gesteld kunnen staan voor een complete en volwaardige implementatie ten tijde van de geplande datum van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ook zijn de randvoorwaarden onvoldoende geregeld. Gepleit wordt voor overgangsrecht, overgangstermijnen en meer middelen voor mensen en IT.

(e.) De kernopdracht van de adviescommissie is het adviseren vanuit het integraal perspectief van de uitvoeringspraktijk, met de centrale vraag 'gaat het werken zoals het bedoeld is'? Vanuit die kernopdracht heeft de adviescommissie een drietal noties vooraf over de implementatie.

## 2. Strategie implementatie

### Advies

De commissie verwacht dat de implementatie van de Omgevingswet niet verloopt via een lineaire en afgebakende route. Elk bevoegd gezag zal passend op de lokale en regionale situatie de Omgevingswet stap voor stap invoeren. In hoog dynamische gebieden zullen initiatiefnemers toepassing van het nieuwe recht 'afdwingen'. Andere gebieden kunnen leren van de ervaringen bij de voorlopers. Bevoegd gezag zal overal adaptief moeten zijn naar initiatieven van bedrijven en burgers om het nieuwe recht te implementeren.

De commissie adviseert het leren van elkaar centraal te stellen bij de implementatie. Daarmee krijgt de noodzakelijke cultuurverandering ook ruimte. De verantwoording van het bestuur aan de politiek zal zich dan ook hierop moeten richten.

(a.) De commissie is van opvatting dat de implementatie van het nieuwe stelsel geen digitaal en lineair

pad zal zijn dat gericht is op een big bang op het moment van de inwerkingtreding. Verwacht wordt dat de implementatie in kleine stapjes gaat, per gebied, per domein, per thema, per instrument. De route zal enerzijds worden bepaald ('afgedwongen') door initiatiefnemers. Zo verwacht de commissie dat de implementatie in hoog dynamische gebieden een ander tempo kent dan die in laag dynamische gebieden. Anderzijds zal de implementatie-route ook bepaald worden door de bestuurlijk politieke prioriteiten in gebieden en thema's. De kansen die het nieuwe omgevingsrecht biedt zullen zo stap voor stap worden benut. De implementatie kenmerkt zich daarmee niet door een klassieke vooraf gedefinieerde stappenplan, maar is veeleer een organische evolutie.

(b.) De organische werkwijze is geen vrijblijvend implementatie strategie van 1000 bloemen laten bloeien. De strategie zal gericht moeten zijn op het organiseren van dit leerproces. In gebieden, in domeinen waar veel activiteit is, zal de implementatie voortvarend worden opgepakt. In andere zal dit later zijn en langzamer gaan. Op die manier kunnen de actoren uit verschillende gebieden en domeinen van elkaar leren en kan de implementatie ook efficiënt plaatsvinden. De frontrunners gaan in Communities of Practise de opgedane kennis delen met andere gebruikers. En vandaaruit ontstaat dan de volgende - niet vooraf geplande - implementatiestap. De implementatie wordt daarmee stap voor stap gestalte gegeven door de gebruikers van het nieuwe omgevingsrecht.

(c.) Een dergelijke organische werkwijze vraagt een voortdurende monitor op ervaringen, knelpunten, leer- en verbeterpunten. Om de voordelen van het nieuwe omgevingsrecht te bereiken, is het nodig om risico's te nemen en fouten te durven maken. Een implementatie strategie met leren en fouten maken, verhoudt zich niet goed met het gegeven dat het omgevingsrecht wordt uitgevoerd in het bestuurlijk-politieke domein. Zo is een belangrijke implementatievraag: hoe kan voorkomen worden dat de implementatie van het omgevingsrecht verwordt tot een proces met risicomijding om politieke afrekening te voorkomen. Ook kunnen bestuurlijk-politieke geplande kritische paden decepties veroorzaken, niet in de laatste plaats omdat er vanuit een bestuursorgaan geen sturing is op - de snelheid van - het gehele proces.

(d.) Het oogsten van de voordelen van het omgevingsrecht vereist een andere benadering van de - actoren in de- fysieke leefomgeving, namelijk samenhangend. Om dit te bereiken - en ook om dit te kunnen waarderen als winst - is veel verandering nodig bij betrokkenen, hun organisaties, hun aanpak, hun cultuur en hun gedrag. Door het leren van elkaar centraal te stellen, krijgt de noodzakelijke cultuurverandering eerder ruimte dan in een vooraf gedefinieerd en afgebakend implementatie-pad dat de suggestie in zich heeft van een lineaire en te managen situatie. Laat staan dat bestuur en politiek hierop verantwoord en worden afgerekend.

(e.) Op basis van de omvang en complexiteit van het nieuwe stelsel alsook van de ervaringen in het verleden is een implementatie-leertraject van 10 jaar een reëel perspectief. Een snellere implementatie vraagt inzet van veel extra capaciteit. Deze is niet beschikbaar (te krijgen). En voor zover dat wel het geval is, leidt dat tot een inefficiënte inzet van middelen. Een snellere implementatie creëert verwachtingen die sneven en het draagvlak kunnen ondermijnen. De maatschappelijke urgentie om het overall sneller te doen is er niet. En tegelijkertijd is eenieder, elk gebied, elk domein/thema, elk bevoegd gezag, elke initiatiefnemer, elke omwonende vanaf dag 1 in de gelegenheid de kansen van het nieuwe recht te benutten. Het is essentieel voor het draagvlak van het nieuwe omgevingsrecht dat het bevoegd gezag adaptief is en op initiatieven van bedrijven en burgers positief reageert. Ook kunnen bevoegde gezagen onderscheidend zijn in het tempo waarin zij – met bedrijven en burgers – de ambities met nieuwe thema's als energie en klimaat willen verwezenlijken.

(f.) Een perspectief op een implementatietermijn van 10 jaar, het ontbreken van urgentie en de complexiteit kan ertoe leiden dat partijen – op elkaar – gaan wachten. Essentieel is daarom dat juist in het begin de voortrekkers worden gesteund om daarmee de implementatie generiek te bespoedigen. Op basis van ervaring adviseert de commissie hiervoor prikkels in te bouwen bijv. door dit financieel te steunen omdat dit vaak het meest direct werkt.

(g.) De thans ingezette implementatie is gebaseerd op het bestuursakkoord van 1 juli 2015 waarbij onder meer is afgesproken dat iedere koepel verantwoordelijk is voor de implementatie bij de eigen leden. De invoeringsbegeleiding richt zich daarmee in de eerste plaats op overheden. De betrokkenheid van bedrijven en burgers wordt vervolgens van daaruit georganiseerd. Ook gegeven de filosofie achter het nieuwe recht – bedrijven en burgers betrekken aan de voorkant – is het gewenst ook bij de implementatie in te spelen op de kansen die een actieve bijdrage vanuit – de organisaties van - bedrijven en burgers biedt. Zij bieden zich aan in de consultatiereacties. Het is belangrijk om ook voor hen het benutten van de kansen van het nieuwe recht in de praktijk te – laten - brengen.

(h.) Hierop aansluitend kan het belang en de zeggingskracht van communicatie met en tussen alle betrokkenen in de uitvoering niet voldoende onderstreept worden.

### 3. Digitaal Stelsel Omgevingswet en de uitvoeringspraktijk

#### Advies

Een goed functionerend DSO is cruciaal voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat in de consultatiereacties – door betrokken overheden - grote zorgen worden geuit over de voortgang en haalbaarheid. De commissie adviseert de ambities te richten: Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn – slechts - de functionaliteiten nodig waarover de huidige systemen thans reeds beschikken. Later kunnen afhankelijk van prioriteiten en geld, stap voor stap, functionaliteiten worden toegevoegd. Voorts adviseert de commissie de ambitie van het terugbrengen van het aantal beleidsinhoudelijke standaarden te richten op Rijksstandaarden en daarbij de doorzettingsmacht te organiseren. Tot slot pleit zij ervoor DSO strak in te richten als een IT-project en een DSO-Deltacommissaris (niet van een van de betrokken overheden) aan te stellen met doorzettingsmacht.

(a.) De commissie onderschrijft de ambities van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De geschetste toegankelijkheid, het overzicht van relevante informatie per locatie, de standaarden zullen flink bijdragen aan het gebruiksgemak en de voorspelbaarheid.

(b.) Tegelijkertijd moet vastgesteld dat de ambities niet alleen hoog zijn, maar dat deze in een zeer complex ambtelijk, bestuurlijk, politiek veld moeten gerealiseerd. De commissie adviseert een stapsgewijze aanpak. Voor de inwerkingtreding kan naar het inzicht van de commissie volstaan worden met het omzetten van de functionaliteiten die de huidige digitale systemen bieden, in het nieuwe systeem zodat deze direct bij de inwerkingtreding werken. Een achteruitgang zou het draagvlak voor het nieuwe omgevingsrecht ondergraven. Naar het inzicht van de commissie dienen de volgende tools ontwikkeld naar de nieuwe (technische en inhoudelijke) standaarden:

- Ruimtelijkeplannen.nl,
- Het Omgevingsloket online (OLO)

- Activiteitenbesluit Internet Module (AIM).

Daarnaast is een voorziening nodig voor de z.g. bruidsschat.

Wanneer dit minimale pakket is geëffectueerd, blijft er weliswaar veel te wensen over, maar gaat er naar het inzicht in van de commissie in de implementatiepraktijk weinig mis en mag dat naar het inzicht van de commissie zeker niet leiden tot een vertraging in de inwerkingtreding van de wet.

(c.) De overige DSO-ambities kunnen op een later moment geëffectueerd afhankelijk van de beschikbaarheid van geld. Zij zijn niet bepalend voor de datum van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit vraagt heldere communicatie en verwachtingenmanagement. De commissie adviseert bij de keuze bij de volgorde van ontwikkeling van de componenten, het effect in de uitvoeringspraktijk voor burgers en bedrijven zwaar te laten wegen.

(d.) Standaardisering is wezenlijk om DSO en de Omgevingswet te kunnen laten starten.

Beleidsinhoudelijke standaardisatie betekent een vereenvoudiging van het omgevingsrecht en sluit daarmee nauw aan op de verbeterdoelstelling van het nieuwe stelsel. Zeker op Rijksniveau is het wenselijk beleidsinhoudelijk standaardisering na te streven. Echter de huidige inhoudelijke standaarden zijn het eindresultaat van een politiek proces. Het terugbrengen van het aantal alleen al binnen het Rijk zal een tour de force zijn. Het terugbrengen van standaarden – ook van andere bestuursorganen en in een interbestuurlijke context - vraagt zeer veel. De commissie begrijpt dat hiervoor geen doorzettingsmacht kan georganiseerd. Omdat een functionerend DSO wezenlijk is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, adviseert de commissie de Rijksambitie bij de standaardisering te beperken tot de Rijksstandaarden en daarop een heldere doorzettingsmacht op te organiseren.

(e.) DSO start weliswaar met het definiëren van beleidsinhoudelijke standaarden, maar is een IT-project, dat ook een IT-programma-aanpak vraagt. De commissie vraagt zich, mede op basis van de consultatiereacties, af hoe de aansturing van dit IT-project is georganiseerd. Waar de commissie bij de implementatie pleit voor een traject met ruimte voor leren en ontwikkelen (zie hierboven), pleit zij - op basis van ervaringen met eerdere IT-projecten in een beleidsomgeving - bij DSO voor een planmatige strakke sturing, waarbij voortdurend gewaakt wordt op de technische uitwerking van de DSO blijft aansluiten bij de bedoeling van de wet en gewaakt wordt voor mooie maar niet noodzakelijke functionaliteiten. Dit vraagt een DSO- deltacommissaris die doorzettingsmacht heeft.

(f.) De commissie adviseert een voortdurende betrokkenheid van de toekomstig gebruiker teneinde de aansluiting tussen landelijke en lokale systemen zowel op inhoud als techniek te borgen. De financiële gevolgen van DSO voor het lokaal bevoegd gezag kunnen daarmee beter worden bewaakt, zowel voor de kosten van de bouw als de toekomstige kosten voor beheer.

#### **4. Codificatie nieuwe beleidsuitwerkingen**

##### **Advies**

De invoeringswet beperkt zich niet tot de klassieke invoeringswetaspecten. Het omvat ook codificatie van nieuwe uitwerkingen van – bestaand en nieuw - beleid. Deze kunnen de kwaliteit van de wet verhogen voor de uitvoeringspraktijk maar verlagen de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid. De commissie adviseert deze extra elementen expliciet een plaats te geven in de communicatie bij de implementatie.

(a.) De voorgelegde invoeringswet zich niet beperkt tot regelgeving die noodzakelijk is voor een adequate invoering van de Omgevingswet en gaat verder dan het beleidsneutraal omzetten en vereenvoudigen van bestaande regels: Het omvat ook codificatie van nieuwe uitwerkingen van bestaand alsook van nieuw beleid. Met deze extra elementen wordt een verbetering beoogd voor de uitvoeringspraktijk. Voorts gaat het om beleidsverbeteringen die voortvloeien uit de filosofie van het nieuwe omgevingsrechten en als laaghangend fruit te beschouwen zijn die bijdragen aan de verbeterdoelstellingen van het nieuwe omgevingsrecht alsook om uitwerkingen van politieke toezeggingen.

(b.) Het toevoegen van nieuwe elementen verlaagt de voorspelbaarheid van het nieuwe omgevingsrecht in de uitvoeringspraktijk. Daarnaast vormt het wijzigen van staande uitvoering een extra implementatielast voor de uitvoeringspraktijk.

(c.) Wanneer de wetgever voornemens is deze elementen in het nieuwe omgevingsrecht op te nemen, kan de commissie begrijpen dat dit een goed moment en een goede plaats is. Zij adviseert deze extra elementen nadrukkelijk over het voetlicht te brengen bij de implementatie van de Omgevingswet opdat de gebruiker weet wat kan worden verwacht.

## Advies over het wetsvoorstel

### 1.1. Overgangsrecht vergunningen

#### Advies

Met de uitwerking in de Invoeringswet worden bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de lopende vergunningen gecontinueerd. Dit verhoogt de voorspelbaarheid in de uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd kunnen voorwaarden in lopende vergunningen achterhaald zijn en niet meer terugkomen bij een actualisatie van de vergunning onder het nieuwe omgevingsrecht. Dit kan reden zijn de vergunning spoedig te actualiseren. Met name daar waar voorwaarden in de nieuwe situatie vervallen of wijzigen bijv. als gevolg van de term inrichting, mag een hausse van vragen over verduidelijking resp. verzoeken voor actualisatie verwacht worden. De commissie adviseert de kenbaarheid op dit punt te verhogen opdat vergunninghouders, bevoegde gezagen alsook handhavers zich daarop tijdig kunnen voorbereiden en de kansen van het nieuwe omgevingsrecht spoedig – kunnen- worden benut.

(a.) Vergunninghouders ontlene veel zekerheid aan de inhoud van de lopende vergunning. Het is zeer belangrijk hoe onder het nieuwe recht omgegaan wordt met de bestaande rechten in de lopende vergunning. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden (art. 11.8.) bestaande vergunningen gelijkgesteld met nieuwe vergunningen. En voor zover een milieubelastende activiteit niet meer vergunning plichtig is, wordt de vergunning omgezet in een maatwerkvoorschrift (art. 11.8, derde lid). Daarmee wordt rechtszekerheid gegarandeerd ten opzichte van de oude vergunning. De commissie ondersteunt deze uitwerking.

(b.) Tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat met het nieuwe omgevingsrecht een aantal activiteiten niet meer vergunning plichtig is en –soepeler of strenger - geregeld is met algemene regels uit het BAL of met decentrale regelgeving. Ook kan het niet wettelijk geregeld zijn. Dit heeft gevolgen bij de actualisering van een lopende vergunning. Voor bedrijven worden daarmee zowel kansen gecreëerd maar ook onzekerheid omdat er geen gelijk speelveld is tussen bedrijven met oude en bedrijven met nieuwe vergunningen.

(c.) Vanaf de eerste dag van inwerkingtreding zullen vergunningen worden aangevraagd die vanuit het nieuwe omgevingsrecht moeten beoordeeld, ongeacht het al dan niet aanwezig zijn van een gemeentelijke of provinciale visie en ongeacht de mate waarin de verordeningen en omgevingsplannen zijn geactualiseerd. Ingeval de voorwaarden onder het nieuwe regime soepeler zijn, mag verwacht worden dat vergunninghouders een wijziging op het onderdeel waarop de versoepelde maatregel van toepassing is, gaan aanvragen. Het actualiseren van vergunningen kan – afhankelijk van de aard van de versoepeling – een boeggolf van aanvragen veroorzaken en daarmee een extra belasting zijn voor bevoegd gezag. Het is gewenst dat – vooraf – helder is hoe bevoegd gezag hiermee omgaat: Zo kan bevoegd gezag hierop ingaan door per vergunningaanvraag een locatie/functie afweging te maken. Ook kan het bevoegd gezag besluiten dat actualisering van vergunningen pas plaatsvindt op basis van het nieuwe - nog op te stellen- omgevingsplan.

(d.) Ook kunnen vergunninghouders er voor kiezen een verzoek voor actualisatie van de vergunning aan



te vragen - op basis van vigerende wetgeving - vóórdát de Omgevingswet in werking treedt. Het is van belang dat dit niet plaatsvindt omdat er onduidelijkheid is of onjuiste (doem)beelden zijn over de gevolgen voor de Omgevingswet. De commissie adviseert daarom de kenbaarheid van de – gevolgen van de – nieuwe regelgeving voor (actualisatie van) vergunningen te vergroten door verschillende situaties die zich kunnen voordoen in de uitvoeringspraktijk op een rij te zetten (overgang van vergunning naar vergunning, naar BAL, naar Omgevingsplan en vanuit perspectief soepeler en strenger). En vervolgens vanuit het perspectief van de vergunninghouder als die van de vergunning verstrekker een aantal actualisatie - scenario's uit te werken. Hiermee worden de gevolgen van de verschillende scenario's in beeld gebracht alsook de voordelen van de omgevingswet. Dit kan dan uiteindelijk zicht geven op een aantal mogelijke handelingsperspectieven voor de verschillende partijen.

(e.) Daarnaast is het nodig ook de gevolgen voor de handhaving van de verschillende scenario's op een rij te zetten. Doordat voor activiteiten de vergunningplicht kan vervallen, zijn er ook vragen over de invulling van de handhaving. Wordt bij bestaande vergunningen ook gehandhaafd op aspecten waarvan op voorhand duidelijk is dat die in de nieuwe vergunning zullen vervallen? Uiteraard is voor deze handhaving een juridische grondslag, maar de vraag is of de effectiviteit en het gezag van de toezicht en handhaving daarmee gediend is. Met een overzicht op de verschillende scenario's kunnen de vergunninghouder, de vergunning verstrekker en de handhaver zich voorbereiden op de goede implementatie voor hun bedrijf of hun gemeente/regio zodat ook de kansen van het nieuwe recht zo spoedig mogelijk kunnen benut.

(f.) De wenselijkheid van vergroting van de kenbaarheid geldt zeker voor de situaties waarbij een vergunning op de inrichting is verstrekt: De term inrichting vervalt en wordt vervangen door – een selectie van – activiteiten, die deels vergunning plichtig zullen blijven, deels onder algemene regels vallen en deels niet onder regelgeving vallen. De commissie adviseert de gevolgen hiervan ingeval de bestaande vergunning betrekking heeft op een inrichting (en wordt omgezet naar activiteiten) verder uit te werken in de MvT zodat hierover de grootst mogelijke helderheid wordt geschapen.

## 1.2. Overgangsrecht omgevingsplan

### Advies

De commissie onderstreept het belang van de uitvoeringspraktijk dat een zorgvuldige maar ook snelle implementatie plaatsvindt. Tegelijkertijd voorziet een lappendeken van voortdurende actualiseringen van onderdelen van omgevingsplannen, geen big bang. De ervaringen met de Chw leren dat een snelle en integrale omzetting ook niet nodig is om de vruchten van het nieuwe omgevingsrecht te kunnen plukken daar waar deze het meeste effect hebben. Een spreiding van implementatie geeft ook meer ruimte voor een effectieve inzet van mensen en middelen. De commissie adviseert bij de implementatie te kiezen voor een overgangsrecht van 10 jaar voor het omgevingsplan en daarbij de implementatie adaptief te organiseren.

(a.) De gemeente kan het bestemmingsplan (dat vanaf inwerkingtreding omgevingsplan is genaamd) stapsgewijs – per thema of per locatie – omvormen naar een compleet geactualiseerd omgevingsplan, zoals bedoeld in de Omgevingswet. In de Invoeringswet is hiervoor een overgangsperiode opgenomen van maximaal 10 jaar. In de praktijk zal deze overgang per gemeente, per wijk, per bedrijventerrein, per locatie, per thema, per verordening met verschillende tempi worden ingevuld.

(b.) Voor bevoegd gezag kan deze overgangsperiode geen vrijblijvendheid bij de implementatie geven. Belangrijk is dat de vruchten van het nieuwe omgevingsrecht zo spoedig mogelijk – kunnen – worden geplukt. Het is essentieel voor het draagvlak van het nieuwe omgevingsrecht dat het bevoegd gezag adaptief is en positief reageert op initiatieven van bedrijven en burgers die het profijt van het nieuwe omgevingsrecht willen benutten, en dus geen blokkade opwerpt.

(c.) Vanaf inwerkingtreding vereisen vergunningaanvragen voor buitenplanse activiteiten een afweging van evenwichtige toedeling van functie op de locatie. Bij honorering is voor die locatie het nieuwe omgevingsrecht volledig aan de orde. In hoog dynamische gebieden met meerdere (potentiële) vergunningaanvragen zal dit tot gevolg hebben dat de overstap naar het nieuwe omgevingsrecht waarschijnlijk al direct in 2019 zal worden toegepast. Dit is een voortzetting van de ontwikkeling die is ingezet in het kader van de Crisis & herstelwet. Voor laag dynamische gebieden, stabiele thema's en verordeningen, is de noodzaak voor omvorming minder. Bij gelimiteerde ambtelijke capaciteit is het efficiënt voor deze situaties de actualisering geen prioriteit te geven. Ook zullen nieuwe thema's als gevolg van klimaatverandering versneld doorwerken in regelgeving. Andere thema's zijn stabiel en vereisen geen spoedige actualisatie.

(d.) Daarmee wordt de introductie van het nieuwe omgevingsrecht voor omgevingsplannen geen big bang. De commissie ziet een dergelijke ontwikkeling met verschillende snelheden niet als probleem voor de uitvoeringspraktijk. Integendeel, de voordelen van de Omgevingswet kunnen worden geplukt daar waar deze het meest effect heeft. En in de andere gebieden kan hiervan worden geleerd en kan een effectieve implementatie uitgevoerd worden op een later moment met de elders opgedane kennis. Een spreiding van implementatie geeft ook meer ruimte voor een effectieve inzet van mensen en middelen, zowel bij de overheid zelf alsook bij de betrokken organisaties en bedrijven.

### 1.3. Overgangsrecht provinciale verordening

#### Advies

De provinciale verordening schept voorwaarden voor rechtmatig handelen van gemeenten. Daarom is het noodzakelijk dat de provinciale verordening direct bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is geschoeid op het nieuwe recht. Op een later moment kan deze worden aangepast en gecomplementeerd op basis van een provinciale visie.

De commissie adviseert het aantal elementen waarop het overgangsrecht van toepassing is, zo beperkt mogelijk te laten zijn en zo nodig hiervoor een wettelijke basis te scheppen om dit te bereiken.

(a.) De commissie stelt vast dat al veel provincies de verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving hebben samengebundeld in één omgevingsverordening. Daarmee voldoet deze nog niet aan het nieuwe omgevingsrecht.

(b.) De provinciale verordening werkt door naar en schept voorwaarden voor rechtmatig handelen van gemeenten bij het verlenen van een vergunning alsook bij het vaststellen van een omgevingsplan. Verwacht mag worden dat elke provincie meerdere gemeenten kent die het nieuwe omgevingsrecht vanaf dag 1 zullen toepassen. Daarom is het noodzakelijk dat de provinciale verordening bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is geactualiseerd met onder meer begripsomschrijvingen en

instructieregels gebaseerd op het nieuwe recht. Dit is een technisch-juridische omzetting van de vigerende verordening.

(c.) Inhoudelijke vernieuwing met nieuw provinciaal beleid kan later plaatsvinden bijv. op basis van de provinciale omgevingsvisie. Een actualisering van de provinciale verordening vereist geen vastgestelde visie van provincie. Zo heeft het Rijk de oude regelgeving voor de fysieke leefomgeving omgezet in het nieuwe omgevingsrecht zonder dat er sprake is van een nationale omgevingsvisie.

(d.) Uit de consultatiereactie van het IPO blijkt dat wanneer de provincie direct met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in januari 2019 een verordening vast dient te stellen - gegeven de doorlooptijd - een concept verordening begin 2018 gereed dient te zijn. Op dat moment zal de invoeringswet niet zijn vastgesteld, laat staan de bijhorende AMvB/besluiten. Voor de aanvullingswetten zal iets vergelijkbaar aan de orde zijn.

(e.) De commissie adviseert dat op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet de provinciale verordeningen zo compleet mogelijk zijn en het overgangsrecht te beperken tot slechts die elementen waarvoor actualisering op basis van het nieuwe omgevingsrecht juridisch technisch onmogelijk is. De commissie adviseert het aantal elementen waarop het overgangsrecht van toepassing is, zo beperkt mogelijk te laten zijn en zo nodig een wettelijke basis te scheppen om dit te bereiken.

## 2.1 Nadeelcompensatie en actieve risico aanvaarding

### Advies

Het verleggen van de nadeelcompensatie naar het moment van uitvoering van de activiteit past bij de met het nieuwe omgevingsrecht voorgestane uitvoeringspraktijk. De commissie adviseert de uitwerking van de actieve risico-aanvaarding – vanwege de afwijking ten opzichte van de Awb - in de MvT te verhelderen. Daarnaast adviseert de commissie de actieve risicoaanvaarding behalve bij het omgevingsplan, ook toe te passen bij de andere besluiten.

(a.) Door de intensiteit van het grondgebruik in Nederland heeft het realiseren van plannen en het verrichten van activiteiten vaak effect op de leefomgeving van derden. Door het stellen van - landelijke - normen alsook door het maken van een goede afweging van functies en locaties (incl. beoordelingsregels) kan dit effect meer voorspelbaar en acceptabel worden.

(b.) In het wetsvoorstel wordt het moment van een mogelijke claim op nadeelcompensatie verlegd van het moment van het vaststellen van het plan/ de regel/het besluit door het bevoegd gezag dat de - schadeveroorzakende - activiteit mogelijk maakt, naar het moment van de daadwerkelijke uitvoering van de activiteit.

De commissie ondersteunt deze verlegging naar de daadwerkelijke uitvoering vanuit de uitvoeringspraktijk. Er ontstaat daarmee meer bestuurlijke ruimte. Zo kunnen omgevingsvisie en uitnodigingsplanologie zonder directe dreiging van een schadeclaim, ingezet worden. Ook onnodige terughoudendheid bij gebiedsontwikkeling vanwege mogelijke claims door potentiële schade kan verminderd of voorkomen. Een omgevingsplan hoeft niet onnodig gedetailleerd uitgewerkt teneinde mogelijke schadeclaims te voorkomen. Daarnaast kan er – anders dan in de huidige situatie - geen sprake zijn van een schadeclaim ingeval (een deel van de) gemaakte plan niet tot uitvoering komt. Het verleggen van het moment van nadeelcompensatie biedt de mogelijkheid en uitdaging om ten tijde van de

voorbereiding van de daadwerkelijke uitvoering bij de vormgeving van de activiteit alsnog de mogelijke schade verder te beperken door aanvullende vergunningvoorschriften. Juist het nieuwe en globalere omgevingsrecht geeft daarvoor meer ruimte. De commissie verwacht dat het verleggen van het moment van de mogelijkheid van het claimen van schade, zal leiden tot een kleiner aantal schadegevallen – en daarmee minder potentiële rechtsgang. De onderbouwing van een casus in de rechtsgang zal bovendien concreter kunnen zijn. Met deze werkwijze bestaat er geen schaduw schade meer omdat schade immers direct kan worden vergoed op het moment dat deze ontstaat.

(c.) De uitsluiting (art. 15.5.1.a.) van actieve risicoaanvaarding zoals opgenomen in het Awb, in het omgevingsrecht is bijzonder en nieuw. Over de uitleg mag geen misverstand ontstaan in de uitvoeringspraktijk. De commissie adviseert dit onderdeel verder uit te werken in de MvT. Daarbij zou ook aandacht gegeven kunnen worden aan de (ontbrekende) samenhang tussen het indienen van een zienswijze en de mogelijkheid van een – honorering van een – latere claim op nadeelcompensatie.

(d.) Het uitsluiten van actieve risico-aanvaarding beperkt zich tot woningen en ziet niet op overig onroerend goed. De commissie steunt deze keuze voor bescherming van (woon)consumenten alsook om de uitsluiting niet van toepassing te verklaren op commercieel vastgoed, omdat dat zich veelal in de markt oplost. De commissie vraagt dit onderscheid nader toe te lichten in de MvT en daarbij helder te maken of de uitsluiting van toepassing is op een (ver)huurwoning, een recreatiewoning, een woning met een ZZP-er of een klein bedrijf met een woning.

(e.) Het is de commissie onduidelijk waarom het uitsluiten van actieve risicoaanvaarding zich beperkt tot regels van het omgevingsplan en niet ziet op alle in art 15.1 genoemde besluiten van bestuursorganen zoals verordening, peilbesluit, vergunning, projectbesluit. Wanneer hier gelezen moet worden dat bij de niet-omgevingsplanbesluiten de actieve risico-aanvaarding niet is uitgesloten, kan dat – onder het nieuwe omgevingsrecht- leiden tot veel zienswijzen. Dit zal de uitvoeringspraktijk niet ten goede komen. De commissie adviseert te bezien om de uitsluiting van actieve risicoaanvaarding toe te passen voor elk van de in art. 15.5.1. genoemde besluiten voor zover al niet is voorzien in een concrete financiële schade afhandeling in een eerdere fase.

## 2.2 Nadeelcompensatie en forfait

### Advies

De commissie adviseert het forfait beleidsneutraal over te zetten in het nieuwe omgevingsrecht teneinde het draagvlak voor het nieuwe stelsel en gebiedsontwikkeling niet onnodig op de proef te stellen.

(a.) Het forfait voor normaal maatschappelijk risico wordt ' in ieder geval' verhoogd van thans 2% naar 5% van de waarde van het onroerend goed. De commissie ziet dat de 5% parallel loopt met de praktijk van de bestuursrechter.

(b.) Desalniettemin is dit een niet-beleidsneutrale omzetting van regelgeving en roept in de uitvoeringspraktijk de vraag op of de wetgever hiermee een verdere verhoging van het forfait door de bestuursrechter in de hand werkt. Deze onrust zal het draagvlak van een gebiedsontwikkelingsproject niet ten goede komen. En daarmee mogelijk zand kunnen werpen in de motor voor gebiedsontwikkeling. De burens – omwonenden en bedrijven - kunnen ervaren dat de lusten (en de risico's) van een initiatief/

gebiedsontwikkeling ten gunste van komen de initiatiefnemer en de lasten - voor 5% of meer van de waarde van het onroerend goed - voor henzelf. Het nieuwe omgevingsrecht biedt minder comfort door de schade later (verlegging, zie hierboven) en minder (van tenminste 2 naar 5%) te vergoeden. Dit kan ertoe leiden dat er in de uitvoeringspraktijk meer reden ontstaat om zienswijzen in te dienen bij initiatieven die mogelijk schade veroorzaken.

### 2.3. Nadeelcompensatie en onbenutte functies

#### Advies

Het wegbestemmen van onbenutte functies zonder recht op vergoeding voor de direct schade, is een belangrijke wettelijke faciliteit. De commissie adviseert aan de kenbaarheid van het voornemen tot wijziging van het omgevingsplan vergelijkbare eisen te stellen als die onder het huidige recht aan voorzienbaarheid worden gesteld.

(a.) In de uitvoeringspraktijk is behoefte aan het wegbestemmen van functies om de opgaven bij krimp en bij bouwen in bestaand stedelijk gebied, gestalte te geven. Met de Chw is dit in enkele situaties succesvol toegepast. Het wegbestemmen van onbenutte functies heeft in de loop van de jaren tot veel jurisprudentie geleid door het ontbreken van regelgeving. De commissie steunt het voornemen hier een wettelijke voorziening te maken.

(c.) Vanuit de uitvoeringspraktijk adviseert de commissie de kenbaarheid voor betrokkenen van het voornemen tot wijziging van het omgevingsplan verder uit te werken in de MvT. Daarnaast vraagt de commissie zich af of het voornemen tot wijziging van het omgevingsplan voor de betreffende locatie een besluit is van de gemeenteraad of dat een besluit van het college van B&W volstaat. Ook dient een nadrukkelijke motivering te zin voor de wenselijkheid en realiseerbaarheid van de beoogde nieuwe functie op locatie. De commissie adviseert aan de kenbaarheid van het voornemen tot wijziging van het omgevingsplan vergelijkbare eisen te stellen als die onder het huidige recht aan voorzienbaarheid worden gesteld.

### 2.4. Nadeelcompensatie bij mengpaneel lokale maatregelen

#### Advies

De commissie adviseert de gevolgen van het decentraal toepassen van het z.g. mengpaneel - met de gedecentraliseerde milieumaatregelen - op mogelijke claims op nadeelcompensatie uit te werken in de MvT.

(a.) Met de decentralisatie van normstelling van geur, geluid en trillingen - met het z.g. mengpaneel - kan het gemeentebestuur op basis van de lokale situatie een lokale invulling geven aan beleidswensen. Een lokale regel die slechts een of enkelen raakt kan - meer dan een landelijke regel die voor allen gelijk is - leiden tot een individueel nadeel dat in aanmerking kan komen voor schadevergoeding. De schaderisico's in een omgevingsplan nemen daarmee toe ten opzichte van het huidige stelsel.

(b.) De commissie adviseert begrippen als normaal maatschappelijk risico, de toepassing van 'de vervuiler betaalt' alsook onevenredige schade uit te werken in de MvT, om daarmee het - lokale - bevoegd gezag helderheid te bieden op de schaderisico's bij het toepassen van het mengpaneel.

## 2.5. Gedoogplicht en bestuursrechter

### Advies

De commissie vindt de bestaande laagdrempeligheid – in kosten en doorlooptijd - van de rechtsgang zoals thans bij de bestuursrechter, maatgevend voor schade afhandeling voor gedoogplicht in het nieuwe omgevingsrecht. De uniformiteit bij de schade afhandeling in de Omgevingswet beschouwt de commissie eveneens als zeer belangrijk, maar secundair.

(a.) De rechtsgang bij gedoogplicht voor schade in het kader van de Waterwet verloopt via de bestuursrechter en functioneert thans naar tevredenheid voor de uitvoeringspraktijk. De gang naar de bestuursrechter blijkt laagdrempeliger dan die bij de burgerrechter. Deze is niet alleen meer kosteneffectief omdat een advocaat niet verplicht is. De procedure kent ook een kortere doorlooptijd. De commissie vindt dat de huidige laagdrempelige uitvoeringspraktijk maatgevend moet zijn bij de omzetting van de schadeafhandeling bij gedoogplicht naar het nieuwe omgevingsrecht.

(b.) Daarnaast hecht de commissie aan uniformiteit bij de afhandeling van de schades onder het omgevingsrecht. Dit komt de voorspelbaarheid ten goede. Dit is echter secundair.

## 3. Integratie Wet VTH

### Advies

De wet VTH richt zich in de uitvoeringspraktijk vooral op toezicht en handhaving van 1 domein (milieu). Toezicht en handhaving in de Omgevingswet betreft alle domeinen in de fysieke leefomgeving. Daarnaast is er een duidelijke rol van VTH-aspecten aan de voorkant van het beleidsproces. De commissie adviseert - voor een goede uitvoeringspraktijk - de beide aspecten uit te werken in de MvT.

(a.) In de uitvoeringspraktijk werkt de wet VTH vooral op de basistaken Wabo en opereert daarbij met eenduidige normen voor alle locaties. Met de Omgevingswet

- kunnen de milieunormen voor onder meer geluid en trillingen – binnen een zeker bandbreedteverschillen per locatie;

- zal de VTH zich ook richten op alle andere domeinen in de fysieke leefomgeving.

De commissie adviseert de gevolgen van deze flexibilisering resp. verbreding uit te werken in de MvT zowel voor de VTH zelf als voor de effectivering van de verbeterdoelen van de stelselherziening.

(b.) De implementatie van het nieuwe omgevingsrecht brengt onzekerheid voor bedrijven en burgers met zich. Dat gaat verder dan de overgangsfase. De voorspelbaarheid - zeker ook voor VTH - neemt af doordat er minder regels zijn en meer ruimte voor lokaal maatwerk. Er ligt dan ook een belangrijke rol bij de omgevingsdiensten om – in opdracht van bevoegde gezagen – hierin helderheid te maken naar vergunninghouders.

(c.) Met het nieuwe omgevingsrecht heeft het bevoegd gezag meer dan thans de keuze voor lokaal maatwerk. Om daarbij in het beleidsproces een goede afweging te kunnen maken, dient zicht te zijn op de emissie resp. immissie, alsook de handhaafbaarheid. Dat vraagt een adequate invulling van de rol als opdrachtgever door de beleidsmaker naar de omgevingsdienst als van meedenkende opdrachtnemer

door de omgevingsdienst, die de gevolgen in beeld brengt van de verschillende beleidsopties voor omgeving en handhaving. Het gaat daarbij ook over kennis van gemeentegrens overschrijdende aspecten als – cumulatie van - externe veiligheid en geluid. Gekozen kan worden voor een eenmalige adviesaanvraag bij het opgestelde beleidsconcept tot een structurele betrokkenheid van de uitvoering bij het beleidsontwikkelproces. De betrokkenheid van VTH-kennis in het beleidsproces vraagt uitwerking in de MvT.

#### 4. Keuze Voorbereidingsprocedure

##### Advies

De commissie acht het niet logisch de keuze voor een reguliere of uitgebreide procedure neer te leggen bij de initiatiefnemer. Kern van de keuze op welke wijze het openbaar bestuur invulling wil geven aan betrokkenheid van de burens, de burgers en bedrijven bij een initiatief. Kiest zij voor een betrokkenheid van de burger voorafgaande aan haar besluit of na haar besluit. Het verschil in doorlooptijd van de beide procedures is ondergeschikt zowel in omvang (2 weken) als belang. De commissie adviseert met de wijziging van art. 16.62.lid 3 te richten op een keuze door het bevoegd gezag – en niet de initiatiefnemer.

(a.) Met de wijziging van art. 16.62 lid 3 kan de aanvrager kiezen voor een uitgebreide voorbereidingsprocedure.

(b.) Het verschil in doorlooptijd is beperkt en niet principieel (14 vs. 16 weken). De commissie ziet als belangrijkste verschil tussen de reguliere en uitgebreide procedure de betrokkenheid van de burens – de burgers en de bedrijven - van het initiatief. Bij de reguliere procedure worden zij betrokken nádat het bevoegd gezag, alles afwegende, het besluit heeft genomen. Bij de uitgebreide procedure worden zij betrokken vóórdát het bevoegd gezag een besluit neemt en vormt de inbreng van burgers en burens een expliciet onderdeel van de afweging die het bevoegd gezag maakt.

(c.) Het gaat hier om de kern van het bestaansrecht van het bevoegd gezag. Zij dient een goede afweging te maken en daarvoor de benodigde informatie te verzamelen. Het is daarom evident dat het juist het bevoegd gezag kan kiezen voor een reguliere of een uitgebreide procedure. Het is niet logisch dat deze keuze bij de initiatiefnemer ligt. Juist hier wordt finaal invulling gegeven aan de verbeterdoelstelling bestuurlijke afwegingsruimte.

(d.) Het is van belang dat de criteria bij de keuze vooraf helder moet zijn voor initiatiefnemer en bedrijven en burgers in de omgeving. Criteria kunnen vastgelegd in het Omgevingsplan.

#### 5. De knip

##### Advies

De commissie verwacht dat de knip in de uitvoeringspraktijk voor de initiatiefnemer, op eerder moment tot het gewenste inzicht en overzicht leidt. Dit kan alleen gerealiseerd wanneer door bevoegd gezag potentiële initiatiefnemers hierover bijtijds informeert.

(a.) De commissie ondersteunt de aanpak met ‘ de knip’. In combinatie met de verschuiving naar algemene regels en de private kwaliteitsborging, verwacht de commissie een lager aantal te toetsen activiteiten en vergunningaanvragen. Door het met de knip te maken onderscheid, wordt de initiatiefnemer meer overzicht geboden bij de aanvraag en behandeling van de vergunning.

(b.) Tegelijkertijd zal het vervallen van de wettelijk noodzaak voor een beoordeling van een activiteit in het kader van de vergunningaanvraag onzekerheid oproepen in de overgangsfase. Het is voor de uitvoeringspraktijk wezenlijk dat dit wordt onderkend en dat de gemeente zich hierop voorbereidt en proactief handelt. Daarbij dient naar burgers en bedrijven – ook - helderheid te worden geboden over de handhaving.

## 6. Omgevingsplan-activiteit

### Advies

De commissie adviseert de term afwijkactiviteit te handhaven voor een activiteit die niet is benoemd in het omgevingsplan of niet voldoet aan de beoordelingsregels voor een (binnenplanse) activiteit. Hiermee is de aard van de activiteit helder benoemd.

Zeker in geval de afwijkactiviteit een betekenisvol en voortdurend effect heeft op de kwaliteit van de omgeving en/of op de ontwikkelruimte voor andere activiteiten in de buurt, dient de kenbaarheid van de verleende vergunning voor de afwijkactiviteit vergelijkbaar te zijn met de kenbaarheid van het omgevingsplan. Deze kenbaarheid dient gecombineerd te zijn met die van het omgevingsplan en wel vanaf het moment dat de vergunning is verstrekt.

Gegeven de aard van de activiteit dient het orgaan dat het omgevingsplan heeft vastgesteld – de gemeenteraad – te beslissen over de afwijkactiviteit alsook over de delegatie van de beoordeling ervan door het college van B&W in geval van kruimelgevallen.

De commissie bepleit een wettelijke voorziening waarmee een stapeling van procedures wordt voorkomen in geval blijkt dat een activiteit niet voldoet aan de beoordelingsregels en daarmee een afwijkactiviteit is (geworden).

(a.) In de consultatieversie wordt de term omgevingsplan-activiteit geïntroduceerd. Dit is een activiteit – waarvoor een vergunning is aangevraagd - die niet is benoemd en/of is toegestaan in het omgevingsplan of een activiteit die de toets van beoordelingsregels uit het omgevingsplan niet doorstaat. De term ‘omgevingsplanactiviteit’ is tenminste verwarrend. De commissie adviseert de in de Omgevingswet gebezigde term ‘afwijkactiviteit’ te blijven gebruiken.

(b.) Bij de beoordeling van een aanvraag van de vergunning voor een afwijkactiviteit dient getoetst op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarmee is een vergelijkbare afweging aan de orde als bij het opstellen van het omgevingsplan waar voor alle –voorzien- activiteiten en locaties deze afweging integraal wordt gemaakt. De praktijk zal zijn dat daarbij een bestuurlijk-politieke toets plaatsvindt op de omgevingsvisie, alsook een beoordeling en afstemming op de lopende activiteiten in de omgeving.

(c.) Het verleden heeft geleerd dat de categorie vergunningaanvragen voor een afwijkactiviteit omvangrijk is (vgl WRO art. 19). Een afwijkactiviteit kan een groot gebiedsontwikkelpoject betreffen



alsook kleine kruimelgevallen bijv. een traplift in een monumentenpand of bouwhoogte.

(d.) Verwacht mag worden dat een vergunningaanvraag voor een afwijkactiviteit zeer gebruikelijk zal blijven bij gebiedsontwikkeling. Dergelijke ingrijpende veranderingen vragen een afweging van het orgaan dat het omgevingsplan heeft vastgesteld, de gemeenteraad. Het kabinet voorziet een betrokkenheid van de gemeenteraad middels een voorhangprocedure. De commissie heeft eerder geadviseerd de gemeenteraad de ruimte te geven de procedure voor een vergunning voor een afwijkactiviteit zelf vorm te geven. Er kan dan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds kruimelgevallen waarbij besluitvorming door B&W volstaat en anderzijds betekenisvolle activiteiten waarbij de besluitvorming in de gemeenteraad plaatsvindt.

(e.) Ingeval het een afwijkactiviteit betreft die betekenisvol is en een voortdurend effect heeft op de kwaliteit van de omgeving en daarmee vaak ook een effect heeft op de ontwikkelruimte voor andere activiteiten in de buurt, dient deze afwijkactiviteit als zodanig - als ook op zijn effecten - kenbaar te zijn voor derden. Zo dient bij raadpleging van het omgevingsplan de verleende omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kenbaar te zijn vanaf het moment dat de vergunning is verstrekt.

(f.) De commissie bepleit een wettelijke voorziening dat geen stapeling van procedures nodig is ingeval het voor de vergunningaanvrager op voorhand niet helder is of zijn activiteit voldoet aan de beoordelingsregels of – wanneer dat niet het geval is, feitelijk - een aanvraag betreft van een afwijkactiviteit.

## 7. Vergunning-vrije activiteit

### Advies

Het wettelijk continueren van de vergunningsvrije activiteiten in de Omgevingswet leidt tot een voorspelbare uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd moet vastgesteld dat hier geen sprake is van nationaal belang maar van lokaal belang. Vanuit de verbeterdoelstelling vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte en het uitgangspunt decentraal tenzij, vindt de commissie dat het stellen van regels over deze activiteiten niet aan het landelijke maar aan het lokale bestuur is.

(a.) Met het permanent maken van de Crisis & Herstelwet is een aantal bouwactiviteiten vergunning-vrij geworden bijv. dakkapel en uitbreiding achterzijde, tuinhuis, mantelzorg-woning. Thans is aan de orde deze activiteiten middels een landelijke regeling blijvend vergunningsvrij te houden. Het is daarmee niet aan de gemeente te beslissen in haar omgevingsplan of deze activiteiten vergunningsvrij zijn/blijven.

(b.) Het streven naar een voorspelbare uitvoeringspraktijk, naar het terugdringen van administratieve lasten, naar eenvoud voor de burger, pleit ervoor de vergunningsvrije activiteiten met een instructieregel voor te schrijven aan gemeenten, zodat landelijk een vergelijkbaar minimumpakket aan vergunningsvrije gevallen geldt.

(c.) Tegelijkertijd is de Omgevingswet opgezet vanuit de filosofie 'decentraal, tenzij' en 'bestuurlijke afwegingsruimte'. Het decentrale bestuur krijgt met de Omgevingswet het vertrouwen van het centrale in het maken van de goede afwegingen, en wordt als beste in staat geacht lokaal maatwerk te leveren. Zo kan een gemeente bij een waterfront in fraai (maar niet officieel beschermd) stadsgezicht de plaatsing van dakkapellen verbieden.

(d.) Bij de genoemde activiteiten is geen nationaal belang aan de orde. Het gaat om lokale belangen. Daarmee dringt de vergelijking zich op met het mengpaneel voor geur, geluid en trillingen: Het Rijk levert een default voor de norm, in dit geval, deze activiteit is vergunningsvrij. De gemeente kan dit aanscherpen of ruimer maken. Overigens verwacht de commissie dat de staande uitvoeringspraktijk veelal zal gecontinueerd.