

Kamerbrief Invoeringswet Omgevingswet

Regelmatig is er voortgang te melden in het proces van wet- en regelgeving rond de Omgevingswet. Recent waren er brieven aan de Tweede Kamer over de Invoeringswet Omgevingswet. Enkele onderdelen daaruit worden er voor dit artikel uitgelicht vanwege de relevantie voor de discipline 'grondzaken'.

Evert Jan van Baardewijk'

In haar brief van 19 mei 2016 aan de Tweede Kamer gaf de minister van Infrastructuur en Milieu informatie over de Invoeringswet Omgevingswet.² Kort daarna verscheen een volgende kamerbrief, die van 25 mei 2016.³ Deze tweede brief bevat vooral procesinformatie over onderdelen van de Invoeringswet. Voor dit artikel signaleer ik alleen de mededeling van de minister dat de oorspronkelijk geplande invoering van de Omgevingswet in 2018 niet haalbaar zal zijn. Deze wordt nu in het voorjaar van 2019 verwacht. De eerste brief is vooral inhoudelijk. Daaruit haal ik enkele onderwerpen naar voren: planschade, de binnenplanse en buitenplanse vergunning en de veranderingen in het systeem van vergunningplichten voor bouwactiviteiten.

Planschade

In de Omgevingswet is een hoofdstuk over schade gereserveerd. Dit zal worden ingevuld door de Invoeringswet. In de kamerbrief van 19 mei 2016 geeft de minister alvast enkele lijnen over die invulling. Daarin wordt planschade gezet in het kader van de algemene regeling over schade, waarover een wijziging van de Awb is aanvaard. Het plan is deze algemene regeling in de Omgevingswet aan te vullen. De minister wil het moment vastleggen waarop de burger om vergoeding van schade kan verzoeken. In geval van verkoop van een woning is, conform de beoogde Awb-regeling, schadevergoeding aan de orde bij de verkoop, omdat dan de schade wordt geleden. De minister merkt op dat onder de Omgevingswet veelal eerder duidelijk zal zijn welke schade zal worden geleden, bijvoorbeeld als een projectbesluit de aanleg van een nieuwe weg nabij een bestaande woning mogelijk maakt. Ze wil voorkomen dat

burgers langer dan nodig in onzekerheid zijn over schadevergoeding en regelen dat schade wordt vergoed als duidelijk is welke schade daadwerkelijk zal worden geleden.

Met het vastleggen van de momenten wordt tevens beoogd te voorkomen dat schadeverzoeken verlamd werken op de besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen. Dergelijke aanvullingen op de Awb zijn mede bedoeld om uitnodigingsplanologie nog beter te kunnen faciliteren.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen directe schade en indirecte schade. Directe schade lijdt men doordat planologische mogelijkheden op eigen grond worden beperkt ('wegbestemmen'). Indirecte schade lijdt men doordat op andermans grond planologische mogelijkheden ontstaan, waardoor het eigen perceel in waarde daalt.

Als het gaat om 'wegbestemmen' wil de minister aansluiten bij de huidige praktijk. Ze wil dat in zulke gevallen de schade direct wordt vergoed en wel zodra het schadeveroorzakende omgevingsplan onherroepelijk is geworden.

In de plannen van de minister kan pas om vergoeding van indirecte schade worden verzocht op het moment dat de activiteit wordt uitgevoerd. Dat sluit niet aan bij de huidige praktijk. Want momenteel kan men om (tegemetkoming in) indirecte schadevergoeding verzoeken als er schadeveroorzakende mogelijkheden in een bestemmingsplan zijn gecreëerd. De reden van deze verandering is dat in de huidige regeling onbekend is of al deze mogelijkheden zullen worden benut. In de plannen is dus sprake van een verlegging naar het 'effectueringmoment'. De minister ziet dit als een belangrijke voorwaarde om flexibele en globale plannen te kunnen maken en uitnodigingsplanologie te bevorderen.

Zij stelt dat dit past bij andere maatregelen op het gebied van onderzoekslasten en kostenverhaal.⁴

De minister onderkent dat er een nadeel vastzit aan zo'n nieuwe regeling voor de betreffende burgers. Ze krijgen immers pas later duidelijkheid. Bij de uitwerking van deze plannen gaat ze daarom bezien of zo'n nadeel kan worden opgelost door de regeling over voorzienbaarheid van schade te veranderen. Een onderwerp van terugkerende discussie is schaduw schade (indirecte schade die 'voortuitgeworpen' wordt door voorbereiding van besluiten). De minister is niet van plan een generieke regeling te bieden voor compensatie van schaduw schade. De aanzuigende werking, die zo'n regeling volgens haar zou kunnen hebben, wordt in deze kamerbrief echter niet afgezet tegen nadelen voor de burger.

Als het gaat om directe schade wordt aangegeven dat aanvullende regels voorgesteld zullen worden over criteria om onbenutte functies weg te bestemmen zonder schadevergoeding. Daardoor heeft een gemeente, bij het nemen van een besluit tot herziening van een deel van het omgevingsplan⁵, meer inzicht in de schaderisico's.

De eigenaar moet dan een redelijke termijn krijgen om alsnog de bestaande planologische mogelijkheden te kunnen gebruiken alvorens deze mogelijkheden worden wegbestemd. De minister denkt aan een termijn van drie jaar.⁶

Als voorbeeld noemt zij in dit verband het tegengaan van overcapaciteit in krimpregio's. Maar er valt aan veel meer situaties te denken. Er is in tal van opzichten overcapaciteit aan en leegstand van kantoor- en winkelruimten. Wanneer her- en dus

wegbestemmen voor gebieden met zulke leegstand en overcapaciteit nodig is om tot functiewijzigingen te kunnen komen, vormen de tegemoetkomingen in planschade daarvoor een belemmering. Op basis van de huidige regelgeving en jurisprudentie zijn er ook wel mogelijkheden om te sturen op het vermijden of verminderen van planschadetegemoetkomingen, maar een specifieke wettelijke regeling zou meer zekerheid bieden. Van werkelijke schade is immers geen sprake wanneer bestaande planologische mogelijkheden toch niet worden benut. Voor de praktijk is de vraag interessant of het al mogelijk is drie jaar vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet het wegbestemmen aan te kondigen. Als dat zou kunnen, zou direct met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een besluit tot wijziging van het omgevingsplan genomen kunnen worden, zodat dan gelijk al de kostenpost van een planschadevergoeding vermeden kan worden. Vanwege dit mogelijke belang is het raadzaam de (concept)tekst van het wetsvoorstel in de gaten te houden.

Ten slotte wil de minister het huidige forfait⁸ van 2% verhogen naar 5%. Het opnemen van een forfait zou dan een aanvulling zijn op de regeling van de Awb. De reden van zo'n (hoger) forfait ziet de minister allereerst gelegen in het van de grond krijgen van uitnodigingsplanologie en ontwikkelingen financieel mogelijk te maken. Zo'n hoger forfait nodigt gemeenten uit om globale omgevingsplannen vast te stellen. In de tweede plaats biedt een forfait direct duidelijkheid over de schade aan alle betrokkenen. In de verhoging van het forfait wordt aangesloten bij ontwikkelingen in de jurisprudentie en in veranderde inzichten: alleen bovenmatige schade zou vergoed moeten worden volgens de minister.

Omgevingsplanactiviteit

Met de Invoeringswet wil de minister ook reparaties doorvoeren op de Omgevingswet. Een daarvan heeft betrekking op binnenplanse en buitenplanse vergunningen en de proceduretijd die gemoeid is met een combinatie van die twee. Volgens de Omgevingswet zou een activiteit in het omgevingsplan eerst verboden moeten worden om er vervolgens met een vergunning (buitenplans) van af te kunnen wijken. Anders gezegd: een binnenplanse vergunning kon niet, alleen een buitenplanse. Dat wil de minister nu wijzigen.⁹ Er komt nu ook een grondslag voor het hanteren van een binnenplans vergunningstelsel in het omgevingsplan. Het is echter niet de bedoeling van de minister dat, als er

een combinatie van een binnenplanse en een buitenplanse procedure zou ontstaan, er dan een procedurele stapeling (in tijd) komt. De minister kondigt aan dat de Invoeringswet zal regelen dat, wanneer een omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan moet worden geweigerd, de vergunningaanvraag binnen dezelfde procedure alsnog kan worden toegekend.¹⁰ Resultaat is dat er bij zo'n combinatie een besparing van tijd optreedt. Op voorstel van de VNG wordt verder de term 'afwijkingsactiviteit' vervangen door 'omgevingsplanactiviteit'.

Nieuwe opzet vergunningplicht voor bouwactiviteiten

De minister wil de vergunning voor bouwactiviteiten splitsen in 1) een vergunning met het oog op technische regels voor een bouwwerk en 2) regels van het omgevingsplan. Wat het eerste betreft wil zij via het Invoeringsbesluit deze vergunningplicht beperken tot bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel (bijvoorbeeld meer bouwlagen of verbouwingen met wijzigingen in de brandcompartimentering).

Wat het tweede betreft wil de minister het in beginsel aan gemeenten overlaten te bepalen of een vergunningplicht nodig is voor bouwactiviteiten. Wil een gemeente daar gebruik van maken, dan moet ze dat in het omgevingsplan opnemen. Een preventieve toetsing aan regels in het omgevingsplan zou ook kunnen, dus zonder vergunningplicht. De regels in het omgevingsplan zullen een bundeling zijn van de huidige gemeentelijke regels voor bouwactiviteiten in bestemmingsplannen (of beheersverordeningen), bouwverordening en welstandsnota. De minister stelt dat, wanneer de regels in het omgevingsplan concreet, beperkt in aantal en overzichtelijk zijn, een vergunningplicht niet voor de hand ligt. Zo'n plicht ligt echter wel voor de hand als de regels in een omgevingsplan open normen zijn, zodat een nadere afweging nodig is. Ik merk hierbij op dat dit consequenties heeft voor het verbinden van exploitatiebijdragen op grond van een exploitatieplan. Dat kan in het huidige recht, en ook in de aanvaarde Omgevingswet, alleen bij vergunningen voor bouwen. In de kamerbrief grondbeleid van 25 november 2015¹¹ heeft de minister op deze consequentie gewezen. Ook hier wordt aan een wijziging van de Omgevingswet gedacht.¹²

Slot

Qua invulling moet veel nog steeds worden afgewacht. Van lieverlee komen er steeds meer doorkijkjes in de plannen van de minister. Aanpassing van zulke plannen valt niet

uit te sluiten omdat ze door het parlement behandeld moeten worden en omdat er in 2017 verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn.

Noten

- 1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur van Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.
- 2 Kamerstukken II, 2015/16, 33962, nr. 185.
- 3 Kamerstukken II, 2015/16, 33962, nr. 186.
- 4 Toch is er een verschil: gemeenten hebben voor die twee laatste categorieën een keuze, terwijl een keuzemogelijkheid voor een planschadevergoedingsmoment niet aan de orde is.
- 5 Bij wijze van overgangsrecht zal bepaald worden dat het geheel van alle bestemmingsplannen in een gemeente, met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zullen gelden als omgevingsplan. Besluiten tot wegbestemmen zullen dan besluiten tot wijziging van het Omgevingsplan zijn.
- 6 De minister verwijst daarvoor naar het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, artikel 7c, 8e lid: "Voor de in het experiment betrokken bestemmingsplannen geldt dat indien daarin onbenutte bouw- of gebruiksmogelijkheden worden wegbestemd, de planschade in ieder geval als voorzienbaar in de zin van artikel 6.3, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening, wordt aangemerkt, indien:
 - a. deze herziening ten minste drie jaar voor de vaststelling van het bestemmingsplan is aangekondigd;
 - b. van de voorgenomen herziening kennis is gegeven aan de eigenaren in het gebied; en
 - c. gedurende deze termijn de mogelijkheid bestond de bouw- of gebruiksmogelijkheden te realiseren."
- 7 Zie Rick Meijer en Arjan Bregman, 'Herdefiniëren plancapaciteit zonder schadeclaims', Gidp, 2016, nr. 2.
- 8 Het gaat hier om de forfaitaire aftrek zoals bedoeld in artikel 6.2 lid 2 sub b Wro: "In ieder geval blijft voor rekening van de aanvrager: a. van schade in de vorm van inkomensderving: een gedeelte gelijk aan twee procent van het inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade; b. van schade in de vorm van vermindering van de waarde van een onroerende zaak: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, tenzij de vermindering het gevolg is: 1e van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond, of 2e van de op de onroerende zaak betrekking hebbende regels als bedoeld in artikel 3.1."
- 9 Op voorstel van de VNG.
- 10 Mits passend bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- 11 Kamerstukken II, 2015/16, 27581/33118, nr. 53.
- 12 Zie E.J. van Baardewijk, 'Met de Kamerbrief grondbeleid op weg naar de Aanvullingswet grondeigendom', BR 2016/24, paragraaf 7.