



Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke
Ordering (VRO)
M.H.T. (Marjolein) Jansen
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
18 maart 2025
Ons kenmerk
POM/U202500142
Telefoon
0683643281
Bijlage(n)

Onderwerp
VNG Reactie Verzamelwet VRO

Geachte mevrouw Jansen, beste Marjolein

Hierbij treft u de VNG reactie op het voorstel van wet tot Wijziging van diverse wetsbepalingen hoofdzakelijk op het terrein van het Ministerie van VRO en het Ministerie van BZK in verband met het herstel van wetstechnische gebreken en leemten, de actualisering van de aanduiding van ministers en de overzetting van bepalingen uit de Vangnetregeling Omgevingswet naar de wet in formele zin (hierna: Verzamelwet VRO 2026).

Met de Verzamelwet VRO 2026 wordt een aantal bepalingen uit de Vangnetregeling ingepast in het wettelijk systeem en vindt een aantal andere wijzigingen plaats ter herstel van wetstechnische gebreken en leemten. Allereerst wordt een aantal gebreken van ondergeschikte aard hersteld. Het betreft onder andere verschrijvingen, onjuiste verwijzingen en gebreken die zijn ontstaan als gevolg van onjuist geformuleerde wijzigingsopdrachten of reeds materieel uitgewerkte wetsbepalingen. Daarnaast worden met dit wetsvoorstel enkele bepalingen uit de Vangnetregeling Omgevingswet overgezet naar de Aanvullingswet geluid Omgevingswet, de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Invoeringswet Omgevingswet, de Omgevingswet en de Wet waardering onroerende zaken.

Aanvullingswet geluid Omgevingswet

Artikel 3.6

VNG kan zich vinden in deze wijziging. Wel vraagt VNG om deze wijziging van artikel 3.6 Aanvullingswet geluid aan te grijpen om in de memorie van toelichting een verduidelijking ten aanzien van de werking van artikel 3.6 op te nemen. Dat heeft te maken met de uitspraken over het Draka-terrein (5 juni 2024) en de latere uitspraak Saendelft De Overhoeke van 24 december 2024. In deze laatste uitspraak komt de Afdeling deels terug op de uitspraak over het Draka-terrein,

waarin de Afdeling (onterecht) overwoog dat de Aanvullingswet geluid Omgevingswet niet in een passend overgangsrecht voorziet om hogere waarden vast te stellen voor nieuw te projecteren woningen binnen de zone van een industrieterrein. Bevestigd is nu door de Raad van State dat de Draka uitspraak op een onjuiste lezing van het overgangsrecht berustte. Krachtens het overgangsrecht, is het nog mogelijk om hogere waarden vast te stellen totdat er geluidproductieplafonds zijn vastgesteld voor het betreffende industrieterrein en die besluiten in werking zijn getreden. Op dit moment is het uitgangspunt dat gemeenten daarvoor nog de tijd hebben tot 1 januari 2032. Helaas is er geen persbericht gekoppeld aan deze uitspraak en ook maakt de speciale Omgevingswet-pagina van de Raad van State geen melding van deze hersteluitspraak. Daar verwijst de Raad van State nog steeds naar de onjuiste uitspraak van juni 2024 over het Draka-terrein.

Om misverstanden te voorkomen, vraagt VNG of het mogelijk is in de memorie van toelichting bij artikel 3.6 hier aandacht aan te besteden en het overgangsrecht te verduidelijken.

V Invoeringswet Omgevingswet

Artikel 4.80a0: Doorwerking omgevingsplan in beoordelingsregels ruimtelijke besluiten Wabo

VNG heeft vragen bij de uitwerking van deze bepaling en vraagt om nader overleg hierover. Artikel 4.80a0, eerste lid, onder c. regelt als uitzondering op de toepassing van het oude recht dat de exploitatiebijdrage wordt vastgesteld met inachtneming van de regels voor kostenverhaal zoals die in het omgevingsplan zijn vervat.

Als wij het goed begrijpen geldt dit artikel voor aanvragen omgevingsvergunning bouwen Wabo die voor 1-1-2024 zijn ingediend. De standaardregel is dat het oude recht wordt toegepast. Dat betekent dat als een gemeente voor 1 januari een geldend exploitatieplan had, dat exploitatieplan gebruikt wordt om op basis van art. 6.17 Wro een (betaal)voorschrift aan de vergunning te verbinden.

Onder de Wro was de regel altijd dat er alleen een bijdrage opgelegd kon worden als er voor datum aanvraag bouwvergunning een geldend exploitatieplan was. Voor 1-1-2024 was er geen omgevingsplan en waren er dus ook geen kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Onduidelijk is dan ook hoe het ministerie het ziet dat dan 'het omgevingsplan in acht moet worden genomen'. De suggestie wordt gewekt dat voor een aanvraag Wabo bouw die bijv. op 1-1-2024 is ingediend, een exploitatiebijdrage kan worden opgelegd op basis van een kostenverhaalsgebied en regels die later in 2024 in het omgevingsplan zijn opgenomen.

VNG wil graag nader overleg met betrekking tot lid c. Dit is in tegenstelling tot lid a en lid b geen 'kan-bepaling', maar dwingend. Dat gaat vrij ver. En het is ook meer dan een technische wijziging. Als wij sub c lezen met de daarbij behorende toelichting lijkt alleen getoetst te worden aan het omgevingsplan. Volgens art. 22.1 onder a Ow juncto artikel 4.6, lid 1, Invoeringswet maken exploitatieplannen deel uit van het tijdelijk omgevingsplan. De uitzondering op het overgangsrecht zou kunnen zijn dat wijzigingen van exploitatieplannen zijnde een tijdelijk omgevingsplan (bijv. actualisaties) gelden als beoordelingsregels voor aanvragen van voor 1-1-2024. De memorie van toelichting is erg summier op dit punt en verdient nadere uitleg/aanvulling. Graag lichten wij dit in een mondeling overleg nader toe.

VI Omgevingswet

Artikel 10.10h, eerste lid

De memorie van toelichting stelt dat dit een redactionele wijziging betreft, waarmee wordt aangesloten bij de gebruikelijke formuleringen in de Omgevingswet ten aanzien van gedoogplichten. Voor de verduidelijking is het wellicht handig te verwijzen naar de criteria voor onteigening in artikel 11.5 Ow. De bepaling zou dan bijvoorbeeld kunnen luiden:

'De rechthebbende op een onroerende zaak... waarvoor kan worden onteigend volgens het bepaalde in artikel 11.5 van deze wet'

Aanvullende wijzigingen

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van deze Verzamelwet per 1 juli 2026. VNG vraagt aandacht voor een aantal onderwerpen, die met deze Verzamelwet meegenomen en ingepast zouden kunnen worden. In aanloop naar inwerkingtreding van deze Verzamelwet, is het wellicht mogelijk via de Vangnetregeling zaken eerder te repareren, zodat de uitvoeringspraktijk niet langer dan nodig geconfronteerd wordt met een ommissie in wetgeving.

Omzetting van TAM-IMRO omgevingsplannen naar STOP/TPOD

Gemeenten zijn ertoe gehouden om vóór 1 januari 2032 omgevingsplannen die zijn opgesteld met toepassing van het overgangsrecht, waaronder de RO Standaarden, om te zetten in STOP/TPOD omgevingsplannen. Ondanks deze eindtermijn zijn gemeenten momenteel, en vaak al langer, bezig hun transitiestrategie naar het definitieve omgevingsplan (en de omzetting van hun TAM/IMRO omgevingsplannen daarbij) te bepalen. Daarbij lopen gemeenten er tegenaan dat onduidelijk is in hoeverre op de omzetting de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is en of beroep bij de bestuursrechter tegen deze technische omzetting openstaat. Dit belemmert hen in het inrichten én tijdig uitvoeren van een goede transitiestrategie. Het is dan ook wenselijk en nodig om de gemeenten op korte termijn uitsluitel te geven over de juridische status van genoemde omzetting. In de Nota van Toelichting bij het Besluit elektronische publicaties (Stb. 2024, 422) is aangegeven dat wordt onderzocht of wettelijk kan worden geborgd dat omzettingen van plannen, vastgesteld met de RO Standaarden, kunnen worden vastgesteld volgens de STOP/TPOD standaard zonder dat opnieuw zienswijzen kunnen worden ingediend of beroep tegen deze omzetting openstaat (zie NvT, par. 3.4). We verzoeken u hieraan verder opvolging te geven en het onderhavige wetsvoorstel te benutten voor deze wettelijke borging.

Tracébesluit

VNG vraagt aandacht voor het volgende. Onder het recht voor inwerkingtreding Omgevingswet was het mogelijk op grond van artikel 3.3, derde lid, van de Wabo af te wijken van een voorbereidingsbesluit. Zie toelichting 3.3, derde lid, van de Wabo:

Dit toetsingskader brengt met zich dat daarbij tevens het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan kan worden betrokken. Als een activiteit in strijd is met een in voorbereiding zijnde bestemmingsplan kan de vergunning worden geweigerd vanwege strijd met een goede ruimtelijke ordening. Indien een activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening kan de omgevingsvergunning worden verleend. Bij de motivering daarvan zal de relatie met een in

voorbereiding zijnde bestemmingsplan of de herziening daarvan moeten worden gelegd (Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 121-122).

VNG vraagt het mogelijk te maken om met een Bopa af te kunnen wijken van een tracé besluit (projectbesluit). Het gaat hierbij om projecten die niet zijn voorzien in het Tracébesluit, maar die wel op korte termijn moeten worden uitgevoerd. Het is voor die gevallen geen mogelijkheid om telkens het Tracébesluit aan te passen, dit is te tijdrovend en werkt vertragend in de besluitvorming. Het Tracébesluit dient uiteindelijk te worden opgenomen in het omgevingsplan, waarna van het omgevingsplan kan worden afgeweken. Gemeenten hebben gelet op de grote opgaven van de Omgevingswet op dit moment echter niet de capaciteit om dit op korte termijn te regelen. Dit voorstel draagt bij aan versnelling.

Gedooptplichtbeschikking voor werken van openbaar belang

De VNG verzoekt nader overleg over het volgende. De Belemmeringenwet Privaatrecht stamt uit 1923 en is in zijn oorsprong bedoeld voor de situatie dat de overheid werken van openbaar belang wil aanleggen op particuliere gronden en daarvoor geen medewerking krijgt van de eigenaar/rechthebbende (zie Kamerstukken II 1923/24, 304, nr. 3). De Omgevingswet beoogde de Belemmeringenwet Privaatrecht beleidsneutraal om te zetten.

In de artikelen 1 en 2 van de Belemmeringenwet Privaatrecht was onder meer bepaald dat de Minister een gedooptplicht kon opleggen aan rechthebbenden om werken van algemeen belang te gedogen en onteigening niet gerechtvaardigd was. Zo nodig kon de Minister daarbij voorwaarden stellen als geen overeenstemming was bereikt. Op grond van artikel 5, eerste lid, Belemmeringenwet Privaatrecht kon de Minister op verzoek van de rechthebbende van de gronden de verplaatsing van het werk bevelen onder aan de verzoeker te stellen voorwaarden.

De minister kon op grond van het tweede lid van dat artikel onder meer bepalen, dat tot verplaatsing niet zal behoeven te worden overgegaan, dan nadat de daaruit voortvloeiende schade door degene, op wiens verzoek de verplaatsing zoude geschieden, geheel of gedeeltelijk zou zijn vergoed of voor die vergoeding zekerheid zou zijn gesteld.

Sinds de inwerkingtreding van de Belemmeringenwet Privaatrecht is de wereld anders geworden. Zo zijn de netbeheerders geprivatiseerd, is de druk op de ondergrond vele malen hoger geworden, is uitgekristalliseerd dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook van toepassing zijn op de privaatrechtelijke rol van de gemeente en is de gemeente in beginsel verplicht om de publiekrechtelijke weg in plaats van de privaatrechtelijke weg te volgen als daarmee ongeveer hetzelfde doel bereikt kan worden. In gedooptplichtprocedures zet de netbeheerder in op een eeuwigdurende ongestoorde ligging van het werk van openbaar belang en een volledige schadeloosstelling ingeval van een noodzakelijke verplaatsing daarvan.

De gemeentelijke regierol op de ondergrond is geborgd in een Verordening op de Ondergrondse Infrastructuur (de benaming en inhoud is niet in alle gemeenten identiek). Deze verordening schept een vergunningplicht voor kabels (inclusief trafohuisjes) en leidingen in de openbare ruimte, de voorwaarden waaronder deze ingetrokken kan worden (zoals een noodzakelijke verplaatsing) en doorgaans ook een regeling over de vergoeding van kosten ingeval van noodzakelijke verplaatsing (nadeelcompensatie)

Voorstel VNG

VNG doet hierbij suggesties ter verbetering van het stelsel en is bereid hier een nadere mondelinge toelichting op te geven.

Artikel 10.23

Artikel 10.23 Omgevingswet kent een soortgelijke regeling als artikel 5, eerste en tweede lid, Belemmeringenwet Privaatrecht. De rechthebbende kan de Minister verzoeken de gedoogplichtbeschikking te wijzigen. Dit kan alleen als ondanks een redelijke poging daartoe, geen overeenstemming is bereikt met de initiatiefnemer (i.c. de netbeheerder). In ieder geval wordt het verzoek afgewezen als het werk van openbaar belang redelijkerwijs niet op een andere locatie tot stand kan worden gebracht.

In de Omgevingswet is niet expliciet geregeld dat de Minister voorwaarden omtrent de verplaatsing kan stellen. Het tweede lid van artikel 5 Belemmeringenwet Privaatrecht is evenmin teruggekomen in de Omgevingswet; het is daarom niet bekend of het ontbreken van overeenstemming zoals bedoeld in artikel 10.23, tweede lid, Ow ook enkel kan zien op het ontbreken van overeenstemming over het vestigen van een zakelijke recht en/of de hoogte van de schadeloosstelling. Ook is de relatie tot het huidige artikel 4:126 Awb niet geregeld. Dit betreft een omissie in de Omgevingswet die naar wij menen niet bedoeld is. Deze onduidelijkheid kan leiden tot discussies en juridische procedures, waardoor aanzienlijke vertraging in de verzware van het elektriciteitsnet ontstaat en onnodige kosten gemaakt worden.

Tot op heden lijkt uit de jurisprudentie te volgen dat de gedoogplichtbeschikking en de AVOI-vergunning naast elkaar kunnen bestaan (zie bijvoorbeeld ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1285, TBR 2017/132 en ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4456, ECLI:NL:RBDHA:2023:15084 en ECLI:NL:RBDHA:2023:15085).

Verdedigbaar is dat de gemeente verplicht is de publiekrechtelijke weg te volgen en de ligging van een werk te waarborgen middels de AVOI-vergunning. De hoogte van de schadeloosstelling ingeval van een noodzakelijke verplaatsing van de werken is geborgd in de gemeentelijke nadeelcompensatieregeling.

Over de omzetting van artikel 5 Belemmeringenwet Privaatrecht naar de Omgevingswet vermelden de kamerstukken het volgende. 'Er zijn geen aanwijzingen dat ooit gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot wijziging uit art. 5 Belemmeringenwet Privaatrecht. Naar verwachting zal ook art. 10.23 Omgevingswet niet snel worden toegepast. Toch achtte de wetgever het nuttig deze bepaling over te nemen in de Omgevingswet. De mogelijkheid dat verplaatsing in de rede ligt kan zich immers altijd voordoen. Op dat moment is het aangewezen dat de gedoogplichtige een middel in handen heeft om dit te kunnen bewerkstelligen.' (*Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 531)

VNG stelt voor aan artikel 10.23 een vierde lid toe te voegen met de volgende inhoud:

4. Indien de gedoogplichtbeschikking betrekking heeft op openbare gronden, kan onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat bepalen dat de schade die de initiatiefnemer als gevolg van de wijziging lijdt, door de rechthebbende geheel of gedeeltelijk wordt vergoed. Indien het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad van de gemeente die rechthebbende is van de openbare gronden een beleidsregel dan wel een verordening heeft vastgesteld die voorziet in toekenning van vergoeding van schade als bedoeld in artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de vergoeding overeenkomstig die beleidsregel c.q. verordening vastgesteld.

Graag lichten we dit mondeling toe.

Termijnen voorkeursrecht

Als een gemeente een omgevingsvisie of programma vaststelt en de locatie is concreet genoeg aangegeven om een voorkeursrecht te vestigen, dan blijft er nog maar 3 jaar over om een omgevingsplan te maken (volgens de huidige wetgeving). Bij complexe projecten is deze termijn van 3 jaar te kort om te komen tot een omgevingsplan. Als dat omgevingsplan niet op tijd klaar is, heeft dat tot gevolg dat de vestiging van het voorkeursrecht niet bestendigd kan worden en vervalt het voorkeursrecht.

Doel in de Omgevingswet is geweest om de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) beleidsneutraal over te nemen. Helaas is een systematiek uit de Wvg niet meegenomen met betrekking tot de volgtijdelijkheid van te gebruiken kerninstrumenten, waarop het voorkeursrecht kan worden gevestigd (omgevingsvisie of programma). Dit heeft tot gevolg dat gemeenten nu soms hun voorkeursrecht verliezen, het voorkeursrecht überhaupt niet vestigen of teveel risico lopen door eigenlijk te laat een voorkeursrecht te vestigen.

Het instrument voorkeursrecht moet weer beter bruikbaar worden gemaakt. Voorkeursrecht is immers een belangrijk instrument om speculatie tegen te gaan. Doel is om voldoende geld over te houden voor de gebiedsontwikkeling. Door het opnemen van de zinsnede uit de Wvg - *"In het besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie"* - kunnen gemeenten weer gebruik maken van de volledige 6 jaar in plaats van maar 3, zoals nu vaak het geval is.

Voorstel VNG:

Kies ervoor om de systematiek van artikel 5 Wvg toe te passen bij artikel 9.1 lid 1 sub c Ow: kies ervoor om bij de vestiging van het voorkeursrecht de route van de planvorming aan te geven door een vergelijkbare zinsnede op te nemen als in artikel 5 Wvg (laatste zin: *"In het besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie"*) was opgenomen.

Afsluitend

Wij vertrouwen erop dat u bij de verbetering van de stelselherziening Omgevingswet rekening houdt met onze inbreng. Zoals aangegeven zijn wij bereid ons standpunt mondeling toe te lichten. Graag zien wij zo spoedig mogelijk de overige wijzigingstrajecten van de Omgevingswet tegemoet, zoals de Wijzigingswet Omgevingswet en de technische en inhoudelijke Verzamelbesluiten.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

