

Convenant Meervoudig bronhouderschap.

Versie 30-10-2017

Inhoudsopgave:

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
2. Overzicht betrokken besluiten	4
3. Samenloop	6
4. Samenwerkingsruimte (proefomgeving)	6
5. Convenant	7
6. Concept-convenant	9

Bijlagen:

1 oplegnotitie meervoudig bronhouderschap
2 Besluit VNG-commissie Ruimte en wonen van 5 juli 2016
3 Memo meervoudig bronhouderschap van 9 maart 2017
4 Analyse gedragscode van 12 mei 2017

Voorwoord.

Dit vraagstuk is onderdeel van de Visie DSO en de discussie daarover is gestart met een agendering in de VNG-commissie, waarin werd voorgesteld om in te stemmen met meervoudig bronhouderschap.

Het meervoudig bronhouderschap houdt in dat een hoger bestuursorgaan de wettelijke bevoegdheid heeft om een Omgevingsplan aan te passen of te weigeren. Indien bijvoorbeeld de provincie een projectbesluit heeft genomen is zij bevoegd om dit besluit zelf te verwerken in het vigerende omgevingsplan, waarmee zij voor dat deel bronhouder wordt. Deze besluiten kunnen ook effecten hebben op de Waterschapsverordening.

Bij de VNG werd daar verschillend op gereageerd, alsof er überhaupt sprake was van een keuze. In eerste instantie was het besluit van de Commissie Ruimte en Wonen negatief in die zin, dat werd aangestuurd op een enkelvoudig bronhouderschap. Na overleg heeft dit op 5 juli 2016 geleid tot een voorwaardelijk akkoord, waarbij de voorwaarde (zie bijlage 2) was dat de koepels tot afspraken moeten komen over organisatie, techniek of regelgeving of een combinatie van alle drie en dat deze moeten worden vastgelegd in een convenant.

Daartoe is er door het Ministerie van I&M in oktober 2016 een botsproef georganiseerd, die op zich veel duidelijk maakte over de techniek en organisatie van het consolideren van een omgevingsplan of een deel daarvan, ongeacht wie dit doet. Deze botsproef leidde al snel tot discussies over de casuïstiek en allerlei mogelijke scenario's en bracht een oplossing, die toch voornamelijk zou moeten gaan over afspraken rond gedrag en communicatie, niet dichterbij.

In een drietal bijeenkomsten hebben (voor een deel wisselende) vertegenwoordigers van de drie koepels vervolgens benoemd waar meervoudig bronhouderschap – wat als juridisch gegeven niet ter discussie staat – in afspraken toe moet leiden.

Deze notitie is het resultaat van deze gesprekken, waarbij (als we uitgaan van het werken in een vertrouwensrelatie) de oplossing lijkt te liggen in een helder convenant.

Een belangrijke aanleiding voor dit convenant was de vooronderstelling, dat handelingen in de fysieke leefomgeving (gevolgen van een projectbesluit) effecten kunnen hebben, die (anders dan in de ruimtelijke ordening) direct meetbare gevolgen buiten de bevoegdheidssfeer van het bevoegde bestuursorgaan hebben en daarmee de positie en mogelijkheden van andere bestuursorganen beïnvloeden. Zeker nu bijvoorbeeld de gemeenteraad alle effecten moet monitoren ontstaat er een situatie van grotere transparantie van deze effecten voor de initiatiefnemers.

In de gesprekken is het veel gegaan over de relatie tussen gemeente en provincie. Dat is te beperkt, omdat niet uit te sluiten is, dat bijvoorbeeld een projectbesluit ook doorwerking heeft in een Waterschapsverordening en het meervoudig bronhouderschap niet de ordening is van eenrichtingsverkeer. Daarnaast kan het Rijk op dezelfde manier mede-bronhouder zijn. UvW, IPO, VNG en het Rijk zullen in wisselende partnerschappen geconfronteerd worden met elkaar en op basis van vertrouwen, openheid en communicatie dit convenant kunnen gebruiken om tot een voor alle partijen aanvaardbare werkwijze te komen.

Tot slot wordt er op gewezen, dat het in deze werkwijze niet gaat over het ter discussie stellen van bevoegdheden. De wet is duidelijk en is voor alle betrokkenen het vertrekpunt geweest.

Dit convenant richt zich op goed vooroverleg. Het convenant ziet op de wijze waarop overleg en afstemming is geregeld over het gebruik van bevoegdheden en het borgen van belangen binnen het DSO/omgevingsplan, zodat partijen van elkaar op de hoogte zijn waar de schoen wringt en derden-belanghebbenden niet verkeerd geïnformeerd worden!

1. Inleiding

Het uitgangspunt van het meervoudig bronhouderschap is, dat de bronhouder van informatie in het omgevingsplan de gemeente kan zijn, maar ook het Waterschap, de provincie of het rijk. Het vraagstuk heeft een technische en organisatorische dimensie. De technische kant betreft de vormgeving, de structuur en de "taal" van een projectbesluit, instructies of instructieregels, die zodanig moeten zijn, dat deze 1-op-1 in omgevingsplannen passen. Over deze technische kant is het nuttig om afspraken te maken in het belang van de transparantie voor de andere partijen. Dat zijn naast de bevoegde bestuursorganen ook de betrokken belanghebbenden zoals burgers en bedrijven en daarnaast (aspirant-)initiatiefnemers.

De organisatorische kant gaat over samenwerking tussen overheden. Vertrouwen in elkaar en optreden als één overheid.

In de afgelopen jaren is op verschillende momenten overleg geweest over de aanpak van dit onderwerp. Laatstelijk op 20 juni en 20 september 2017. In een tweetal memo's van 9 maart en 12 mei is de problematiek geschetst en teruggebracht tot de onderwerpen waarover afspraken gewenst zijn. Wettelijk is alles geregeld en er bestaat ook geen verschil van mening over het feit, dat er onderwerpen/thema's zijn, die op lokaal niveau kunnen worden geregeld en onderwerpen waar een regionale aanpak opportuun is. De vraag is of op basis van een wettelijke bepaling het daarbij behorende gewenste gedrag automatisch ontstaat. Een convenant kan helpen bij het tot stand brengen van een nieuwe orde, die hoort bij de gewijzigde bevoegdheidsverdeling (maar wellicht zijn ook andere hulpmiddelen denkbaar). Dit convenant moet er zorg voor dragen, dat er goed en tijdig en volledig wordt overlegd, dat de noodzakelijke informatie-uitwisseling plaats gaat vinden en vooral dat bestuursorganen er rekening mee houden, dat onder de Omgevingswet de gevolgen van ingrepen intenser kunnen zijn. In dit verband is het antwoord van de minister op vraag 6 bij de Kabinetsbrief Invoeringswet interessant: "*Onder participatie wordt in de Omgevingswet ook overleg en afstemming van overheden onderling verstaan*".

Voorts speelt steeds het risico van 'samenloop' en dient er een oplossing te worden gevonden voor de wijze waarop planwijzigingen en informatie tijdig gedeeld kan worden en de effecten van die samenlopende planwijzigingen zichtbaar worden gemaakt.

Dat niet bij de voorbereiding en uitvoering van elk besluit van de provincie afspraken tussen provincie/rijk en gemeente/waterschap nodig zijn en soms ongewenst zijn wordt hierna toegelicht. Deze notitie als onderbouwing van een convenant schetst de gevallen waarin er behoefte is aan een convenant.

2. Overzicht betrokken besluiten

a. Voorbereidingsbesluit

Een voorbereidingsbesluit is primair bedoeld om ongewenste ontwikkelingen in de periode van voorbereiding van nieuwe regels tegen te gaan en staat alleen bepaalde activiteiten toe als deze niet in strijd zijn met de regels die in de maak zijn. Een voorbereidingsbesluit kan ook worden genomen met het oog op de voorbereiding van instructieregels, een instructie of een projectbesluit. Soms kan er sprake zijn van daaraan voorafgaand overleg en bekendheid met de komst van dit besluit; een voorbereidingsbesluit kan ook in het geheim worden voorbereid en afgekondigd. Het moet bekend zijn wie het betreffende besluit neemt. Het is niet ondenkbaar dat de gemeente dit doet, omdat zij ingeval van een instructie of instructieregel haar eigen Omgevingsplan zal moeten aanpassen. De provincie heeft hoe dan ook de bevoegdheid om zo'n besluit te nemen (artikel 4.16 Ow). In voorkomende situaties ligt vooroverleg in de rede. Informatie dat het besluit er aankomt is gewenst. Indien het niet bekend is dat het besluit er aankomt (i.v.m. het "verrassingseffect") zal de kans op problemen met samenloop van het voorbereidingsbesluit zelf niet groot zijn, omdat het direct in werking treedt na bekendmaking. Echter kunnen de effecten van dit projectbesluit in het

omgevingsplan wel verstorend werken voor eerder genomen en bekendgemaakte, maar nog niet in werking getreden, andere (reguliere) wijzigingsbesluiten op/van het omgevingsplan.

b. Instructieregels en instructie.

Ook de instructieregel (vaak voor een groter deel van de provincie) is een ander bestuursrechtelijk middel, waarover in beginsel geen discussie mogelijk is. Het kan gaan om instructieregels, die het bevoegd gezag verplichten om een omgevingswaarde op een bepaalde wijze te betrekken bij een besluit. Het gaat om sturing of beperking voor een ander bestuursorgaan. Een opdracht waarover normaliter geen overleg mogelijk is. Het is meer een afhankelijkheid van de bestuurlijke verhoudingen. Veelal zijn ze bekend door regeling bij algemene maatregel van bestuur en kan deze niet als verrassing landen. De instructie is vaak een gevolg van verschil van inzicht tussen een gemeente en een provincie bij een concrete casus. De provincie kan dan kiezen voor een projectbesluit of een instructie. De artikelen 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet noemen de bevoegdheden om instructies te geven. Kort gezegd kan een instructie worden gegeven als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en kan dus gaan over het stellen van regels in het omgevingsplan. Een instructie zal een gevolg zijn van een overleg tussen bestuursorganen en op het moment van de instructie is het 'overleg' al afgerond en een convenant zinloos.

Nb. Hoewel dit onderdeel niet direct relevant is voor het meervoudig bronhouderschap speelt het wel een grote rol voor de gemeente bij het op orde houden van haar Omgevingsplan.

c. Interventiebesluit.

Een interventiebesluit (reactie interventie) heeft een directe werking op een omgevingsplan doordat daardoor een deel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van dat omgevingsplan. Het college van Gedeputeerde Staten kan daartoe besluiten. Een interventiebesluit wordt genomen en bekendgemaakt, nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan. Een interventiebesluit treedt tegelijkertijd in werking met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft. Overleg vindt plaats langs de wettelijke kanalen van zienswijzen tegen het ontwerpomgevingsplan. Als dit optreedt, dan is er waarschijnlijk vooraf al een en ander niet goed gegaan.

Nb: Doordat het interventiebesluit gelijktijdig in werking treedt met eerder vastgestelde wijziging van omgevingsplan treden er geen problemen op met samenloop. De reactieve interventie wordt als het ware gelijktijdig "bovenop" de wijziging van het omgevingsplan doorgevoerd.

d. Projectbesluit.

Een projectbesluit dient een regionaal (of nationaal) belang en neemt daarmee een andere positie in ten opzichte van het omgevingsplan. Anders dan de onder a t/m c genoemde besluiten kent het projectbesluit een lange voorbereiding en doorlooptijd en is daarop afdeling 3.4 AWB van toepassing en nog meer specifieke voorbereidende stappen, die in de Omgevingswet zijn opgenomen. Vooraf heeft participatie plaatsgevonden waar gemeenten ook aan hebben deelgenomen c.q. voor zijn uitgenodigd als stakeholders. Gemeenten zullen in een eerdere fase worden betrokken dan burgers en bedrijven.

In de wet is geregeld dat er een kennisgeving is van het *voornemen* en de *verkenning*. Ook kan er sprake zijn van een *voorkeursbeslissing*. Op zich een drietal formele momenten, die de wetgever heeft opgenomen om ook formeel de participatie te organiseren. Met het oog op deze procedurele verankering is het van belang, dat lokale en regionale overheden afspraken maken over het gebruik en inzet van deze beslissingsbevoegdheid. Het gaat dan om afstemming anders dan de wettelijk geregelde momenten. Vooral van belang is om te zorgen, dat een vastgesteld projectbesluit ook daadwerkelijk goed kan "doorwerken" in het omgevingsplan. Een omgevingsplan dat gelijktijdig op dezelfde onderdelen of in hetzelfde gebied nog wordt gewijzigd kan voor problemen zorgen om het projectbesluit goed "in te

kunnen passen" in het omgevingsplan. Samenloop moet dus worden voorkomen. Hierna wordt verder in gegaan op deze set van afspraken.

Rond de procedure tot een projectbesluit is een convenant noodzakelijk. Naar aard en impact heeft een projectbesluit gedurende de lange tijd van voorbereiding en daarna als permanente invulling effecten op de tegels voor de fysieke leefomgeving en daarmee op de omgevingswaarden en vrije beslissingsruimte van gemeenten. Ook ontwikkelingen op wat grotere afstand kunnen hinder ondervinden. De legaliteit staat niet ter discussie en ook niet de effecten die daaruit voortkomen. Daarover is zorgvuldig, transparant en goed overleg vereist. Overigens niet alleen met gemeenten maar ook met burgers en bedrijven. De opgave daarbij is, hoe we kunnen bereiken, dat het convenant niet wordt ervaren als gebrek aan vertrouwen, maar juist als blijk en verzegeling van vertrouwen.

e. Reserveringen

Een nieuw type besluit is de "reservering", waarmee een initiatiefnemer voor een periode van 6 maanden een claim kan leggen op een deel van de activiteiten en de daarmee gepaard gaande omgevingswaarden (bron: omgevingsplan Binckhorst-Den Haag). Binnen 6 maanden moet de reservering worden omgezet in een formele aanvraag. Bij reserveringen kunnen de aspecten geheimhouding en/of privacy spelen en dient er een voorziening te zijn waar deze informatie in vertrouwen kan worden gedeeld. Dit betekent bovendien een opzet naar een gelijkwaardige informatiepositie, met de daarbij behorende rechten en plichten. Vooral dit element is aanleiding om een convenant op te stellen.

3. Samenloop.

Het grootste probleem van meervoudig bronhouderschap is gelijk optrekkende regelaanpassingen, oftewel samenloop. Maar er spelen meer zaken. Zo is er de samenloop van regelgeving in de situatie, dat zowel de gemeente als de provincie een partiële herziening/aanpassing van het omgevingsplan voorbereiden, waarbij de beoogde werkingsgebieden of dezelfde regels elkaar overlappen, beïnvloeden of raken. Dit is de primaire aanleiding voor een convenant. Hoe voorkomen we dat er langs elkaar heen wordt gewerkt en hoe zorgen we ervoor dat er rekening wordt gehouden met elkaars belangen en besluiten, die nog in voorbereiding zijn. Ook moeten de besluiten daadwerkelijk (technisch) in werking kunnen treden. De voorrangregeling regelt de volgorde en daarmee het primaat, waarbij net als bij het huidige inpassingplan het projectbesluit bovenliggend is. Echter moet wel een valide mutatiebericht naar het DSO verzonden worden. Dit vraagt om een goede vertrouwensbasis tussen partijen, waarvoor openheid en communicatie essentieel zijn.

Als er niet transparant wordt gewerkt en de communicatie niet goed loopt kan er een situatie ontstaan, die funest is voor ook andere betrokkenen dan gemeente, provincie of waterschap. Denk daarbij aan omwonenden, (aspirant-)initiatiefnemers, ketenpartners en dergelijke. Niemand is gebaat bij het elkaar kruisen van besluiten, waardoor niet alleen de technische verwerking problemen gaat geven, maar het ook onduidelijk wordt welke situatie gold op het moment van indienen van een aanvraag. De gemeente wordt gezien als primaire eigenaar en beheerder van het Omgevingsplan en is aanspreekbaar op de juistheid van de gegevens, zodat zij er belang bij heeft dat het totale omgevingsplan eenduidig, duidelijk en gebruiksvriendelijk blijft. Alle onder hoofdstuk 2 genoemde besluiten dienen met dit in gedachte in beginsel te worden gedeeld en er moeten afspraken komen om deze besluiten eenduidig te consolideren. Om als gevolg van samenloop teleurstellingen te voorkomen, moet er een systematiek komen voor de daarvoor vereiste communicatie en informatiedeling. Elk bestuursorgaan moet er op kunnen vertrouwen dat alle van belang zijnde informatie ook beschikbaar is en wordt gedeeld (behoudens vanzelfsprekend een voorbereidingsbesluit, waarbij het "verrassingseffect" speelt). Zeker ook in het belang van de relatie tussen

buurgemeenten is inzicht in wat er gebeurt, waarvoor reserveringen zijn gemaakt en de stand van de fysieke leefomgeving (monitoring) om dit inzicht te hebben. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet zal dit (zoals het er nu uitziet) onvoldoende ondersteunen, omdat het stelsel alleen een aantal technische handelingen faciliteert, maar geen verbanden zal leggen. Een hulpmiddel (regionaal logboek voor reserveringen, aanvragen, vooraankondigingen, verkenningen e.d.) te kunnen delen, kan het gevraagde inzicht geven, omdat daarin tijdig informatie kan worden gedeeld en opgehaald, die van belang is voor lokale, regionale en particuliere initiatieven. Hoewel er zo'n systeem nu niet is kunnen de gevolgen voor andere overheden in het fysieke domein directer en van zodanige aard zijn, dat een vorm van georganiseerde informatiedeling gewenst is, zonder dit te laten leiden tot een administratieve last.

4. Samenwerkingsruimte (proefomgeving).

De wet introduceert het beginsel van meervoudig bronhouderschap. Dat houdt onder meer in dat bijvoorbeeld een provincie een projectbesluit in het omgevingsplan van een gemeente mag en kan zetten. In de voorbereidingsfase van zo'n projectbesluit hebben de betrokken bestuursorganen (op termijn een voor 3D-geschikte) proefomgeving nodig, waarin de effecten van een voornemen of een ontwerpprojectbesluit kunnen worden gemeten en geanalyseerd, al dan niet in samenhang met lokaal lopende trajecten/projecten. Deze proefomgeving moet wel informatie op 3D-niveau kunnen verwerken en leveren, omdat anders de eventuele effecten op de bestuurlijke vrije afwegingsruimte niet meetbaar zijn.

Omdat de betrokken bestuursorganen bij de inwerkingtreding van de wet op de hiervoor beschreven wijze moeten gaan samenwerken, zal deze voorziening onderdeel moeten uitmaken van scenario I van het Bestuursakkoord en dus beschikbaar moeten zijn op het tijdstip dat de formele situatie zich kan voordoen. Het is daarbij essentieel, dat rijk, provincie, waterschap en gemeenten in deze proefomgeving planvormingsfuncties, al dan niet afgeschermd kunnen delen.

5. Convenant

Zoals aan het begin al gezegd, gaat deze notitie over nut en noodzaak van een convenant, waarin de werkwijze en het bijbehorende gedrag wordt onderbouwd. Welke werkwijze spreken we gezamenlijk af die bij deze bevoegdheden, verantwoordelijkheden, rollen en het zorgvuldigheidsbeginsel binnen het nieuwe stelsel van het fysieke domein horen.

Daarnaast zal er ten behoeve van de werkbaarheid van het convenant technische ondersteuning (proefomgeving) beschikbaar moeten zijn om gezamenlijk voornemens, conceptbesluiten e.d. goed te kunnen delen en vaststellen wat mogelijke gevolgen zijn. Ter uitwerking van de wettelijke kaders (art. 2.2 en de art. 5.47 e.v.) is er naast vertrouwen behoefte aan transparantie en een als noodzakelijk en natuurlijk gevoelde informatieplicht met de daarbij behorende afspraken. De van belang zijnde informatie moet vooraf, tijdig en volledig worden gedeeld, zodat er geen sprake is van verrassingen, maar ruimte en tijd om tijdig te kunnen anticiperen. Het moet gaan om algemene afspraken, omdat het meer gaat om gedrag en vertrouwen in samenwerking, dan in het afdwingen van een handelswijze. In deze afspraken staat ook een proefomgeving als vereiste centraal, hoewel deze ambitie wel ruimte moet krijgen om tot stand te komen. Bij het opzetten en uitwerken van het convenant moet worden onderzocht of een uitwerking in de sfeer van een serviceformule de juiste toon en houding in deze relatie kan produceren.

Met een convenant dienen we niet alleen de overheden, maar vooral uiteindelijk ook de particuliere initiatiefnemers. Een transparant stelsel met een Omgevingsplan, dat voldoet aan de 3B's vraagt om betrouwbare informatie, waarin voor een slechte of geen afstemming

tussen betrokken bestuursorganen geen plaats is. Dat verplicht de betrokken instanties om een open set afspraken te maken.

In beginsel zijn daartoe de volgende uitgangspunten voor geformuleerd:

- a. Eenduidige overheid. Ongeacht wie het betreffende deel van het Omgevingsplan vaststelt, de "klant" moet uit kunnen gaan van wat het LVBB beschikbaar stelt. De geleverde informatie moet altijd bestendig zijn.
- b. Het principe van ad a. geldt voor alle besluiten, die doorwerking hebben in het Omgevingsplan (reguliere wijzigingen van het omgevingsplan of omgevingsverordening, voorbereidingsbesluit (waarmee voorbeschermingsregels in omgevingsplan worden opgenomen), projectbesluit, reactief interventiebesluit, instructie en instructieregels).
- c. Voor projectbesluit, voorbereidingsbesluit, interventiebesluit, instructie en instructieregels zijn de afspraken vooral van belang om samenloop te voorkomen of in ieder geval af te stemmen.
- d. Het convenant geldt voor betrokken bestuursorganen en hun ketenpartners. Dus ook voornemens van provincies, reserveringen bij gemeenten maken onderdeel uit van de afspraken. Zeker bij reserveringen speelt het aspect geheimhouding en/of privacy en er dient dus een plek (voorziening) te zijn waar deze informatie in vertrouwen kan worden gedeeld. Dit betekent bovendien een opzet naar een gelijkwaardige informatiepositie, met de daarbij behorende rechten en plichten.
- e. Het convenant werkt in alle richtingen voor alle bestuursorganen (zowel verticaal rijk/prov./gem. als horizontaal gem./gem. en gem./waterschap)

Convenant Meervoudig bronhouderschap.

Overwegingen:

- Afspraken en te treffen voorzieningen zijn ontwikkeld vanuit het principe van de wet opgenomen in artikelen 2.2 en 4.19a Omgevingswet;
- De Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten hebben gezamenlijk en in een botsproef met het Min. van I&M de gevolgen van het wettelijke uitgangspunt van het meervoudige bronhouderschap geanalyseerd;
- De effecten van handelingen in de fysieke leefomgeving hebben – anders dan in de ruimtelijke ordening – direct meetbare gevolgen buiten de bevoegdheidsfeer van het bevoegde bestuursorgaan en beïnvloeden daarmee de positie en mogelijkheden van andere bestuursorganen.
- De Omgevingswet voegt ten opzichte van de huidige kaders in de wetgeving verplichte monitoring en een grotere transparantie van de effecten voor de samenleving toe, waardoor die effecten ook direct inzichtelijk zijn.
- Dit vraagt om een houding en gedrag dat is gebaseerd op vertrouwen, gezamenlijk optrekken en transparantie tussen bestuursorganen onderling.
- Dit betekent ook het delen relevante ontwikkelingen en initiatieven.
- Vanuit het principe dat de “klant centraal” staat, gaan voorzieningen en afspraken bij deze opgave uit van een maximale transparantie tussen overheden onderling en met als doel het zo eenvoudig mogelijk te maken voor de burgers, bedrijven en initiatiefnemers;
- De afspraken gelden voor alle betrokken bestuursorganen en hun ketenpartners in alle richtingen;
- Ingeval van de juridische samenloop geldt het daarvoor vastgestelde wettelijke kader;
- De UvW, IPO en VNG stellen vast dat voor een goede uitvoering van de wet een 3D samenwerkingsruimte, waarin voornemens en conceptbesluiten, onmisbaar is.

Bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende afspraken, waar de bestuursorganen en hun ketenpartners zich aan dienen te houden:

CONVENANT MEERVOUDIG BRONHOUDERSCHAP

- I. Betrokken bestuursorganen en/of ketenpartners informeren elkaar tijdig en volledig over (voorgenomen) ontwikkelingen, die binnen het fysieke domein effecten (kunnen) hebben.
- II. Deze afspraak om elkaar proactief te informeren geldt zowel onderling als naar de andere belanghebbenden met als doel de bescherming van de belangen van privaat- en publiekrechtelijke initiatiefnemers.
- III. In een logboek/register (samenwerkingsruimte/proefomgeving) van voornemens, besluiten, aanvragen reserveringen e.d. zijn deze voor alle betrokken bestuursorganen en hun ketenpartners raadpleegbaar.
- IV. Voor het raadplegen van het logboek/register gelden de regels van vertrouwelijkheid en geheimhouding.
- V. Het Min. I&M, UvW, IPO en VNG deelt zijn voornemens/conceptbesluiten actief en benoemt een vast contactpersoon.
- VI. Deze contactpersonen stemmen periodiek de (op handen zijnde) ontwikkelingen inhoudelijk af en bepalen de te nemen acties.
- VII. Bestuursorganen en/of ketenpartners spreken elkaar aan op het niet nakomen van de afspraken.
- VIII. De koepels evalueren één keer per jaar de werking van het convenant.

Deelnemers botsproef 26 oktober 2016

Marjan Bevelander - DGMI;
r.van.rijen@brabantsedelta.nl
tlander@hhdelfland.nl
mduinkerken@Delft.nl
Doldersum@overijssel.nl
AKishoenmisier@GemeenteWestland.nl
TvanderMeulen@IPO.Nl
jolanka.van.der.perk@flevoland.nl
IJ.Tromp@overijssel.nl
e.lameris@pzh.nl
erik.dolle@vng.nl
Marianne Krug <mkrug@uvw.nl
Rademaker, A. (Bert) - DGMI <Bert.Rademaker@minienm.nl
Engelberts, M. (Maarten) - DGMI <maarten.engelberts@minienm.nl
Klerk, D. de (Dirk) - DGRW <dirk.de.klerk@minienm.nl
Oost, M. (Marjam) - HBJZ <Marjam.Oost@minienm.nl
Meijer, Pieter (WVL) <pieter.meijer@rws.nl
Duindam, Arie' <Arie.Duindam@kadaster.nl>

Betrokken personen/instanties in 2017:

'hans.Wisse@denhaag.nl';
Arjan Kloosterboer <Arjan.Kloosterboer@kinggemeenten.nl>;
Roland Willemsen <roland.willemsen@hdsr.nl>;
'George Rouhof' <rouhof.ggj@hdsr.nl>;
Marnix Duinkerken <marnix.duinkerken@kinggemeenten.nl>;
Ernst Koperdraat <Ernst.Koperdraat@kinggemeenten.nl>;
Pim Blik <Pim.Blik@Kinggemeenten.NL>;
Vincent Roerdink 'v.roerdink@gelderland.nl'
Gils van, Jolanda j.van.gils@gelderland.nl;
Luc de Hord luc.de.horde@provincie-utrecht.nl;
Hanneke Kunst <hanneke.kunst@kinggemeenten.nl>;
'a.van.helden@gelderland.nl'

Reacties ontvangen van:

Jos van den Akker - Min. I&M
Maarten Diependaal <MDiependaal@brabant.nl

Bijlage 1: Oplegnotitie: Omgevingswet bronhouderschap Omgevingsplan.

Het uitgangspunt van meervoudig bronhouderschap onduidelijk. Een omgevingsplan heeft één bronhouder en dat is het bevoegde gezag. Er kunnen echter meer aanleidingen zijn, die leiden tot een aanpassing van het omgevingsplan, waarbij niet in alle gevallen het bevoegde gezag de veroorzaker is.

Gemeenten zijn trouw in het uitvoeren van hogere regelgeving en andere opdrachten van bovenaf. De vrees dat dit niet zal gebeuren is een slecht argument om voor meervoudig bronhouderschap te kiezen. Gemeenten zijn bij uitstek gericht op het uitvoeren van hogere wet- en regelgeving ongeacht de oorsprong daarvan. Er lijkt een parallel getrokken te worden met de huidige mogelijkheden in het ruimtelijke ordeningsrecht. De vraag is of dat terecht is en of deze lijn mag/kan worden doorgetrokken.

Het wordt onduidelijk voor zowel de bevoegde gezagorganisaties en als de aanvragers als meerdere bevoegde gezagorganisaties zelfstandig omgevingsplannen kunnen actualiseren.

Als nadelen bij meervoudig bronhouderschap worden genoemd:

1. Er is juridische gezien maar één verantwoordelijk bevoegd gezag voor het Omgevingsplan. Als een andere bronhouder dan de verantwoordelijke bronhouder een juridische onjuistheid veroorzaakt, moet de verantwoordelijke bronhouder dit dan verdedigen?

Nb. Het informatiemodel omgevingsdocumenten (IOD) sluit de directe werking uit en regelt feitelijk het enkelvoudig bronhouderschap.

2. Doordat er één omgevingsplan is, staat een wijziging van een bepaald gedeelte hiervan niet op zichzelf. Een aanpassing betekent een aanpassing van/voor het gehele omgevingsplan. Dit kan betekenen, dat het omgevingsplan als geheel niet meer actueel of correct is.
3. Het uitgangspunt "Decentraal, tenzij..." wordt met meervoudig bronhouderschap onder druk gezet
4. De Omgevingswet dwingt om van een controlerende verhouding te komen tot een relatie gebaseerd op vertrouwen. Het meervoudig bronhouderschap staat haaks op deze gedacht.
5. Verticale integraliteit tussen verschillende bestuurslagen hoeft hiermee niet van de grond te komen en blijft steken in de sfeer van instructies.

Dit alles schept te veel onduidelijke verantwoordelijkheden, waarbij gedacht kan worden aan:

- Wat als de gemeente (binnen de toegestane mogelijkheden) afwijkende grenswaarden vaststelt en de inbreng van een andere bronhouder niet binnen deze grenswaarden past. Wat is dan leidend? Geen uniformiteit meer, aanpassingen aan de rest van het omgevingsplan, saldering. (In ieder geval een verplichte aanpassing)
- Gemeente is het aanspreekpunt voor het Omgevingsplan. Als de gemeente niet zorgt voor de implementatie van wijzigingen kan de gemeente de betrokken burgers niet adequaat en alleen nog retroactief informeren.
- Interne implementatie moet geforceerd versneld worden uitgevoerd. Aanpassen van de Omgevingsvisie en afhandeling aanvragen.
- Er zal een beleidscyclus binnen de gemeente om plan en visie actueel te houden. Meervoudig bronhouderschap zal deze cyclus op een ongewenste manier doorbreken.
- Ook hogere overheid dient zich proactief op te stellen. Gemeente is daardoor op de hoogte van de op handen zijnde wijzigingen en kan daarnaar handelen.
- Meervoudig bronhouderschap betekent een onnodige inbreuk op de gemeentelijke bevoegdheid, zoals deze is verankerd in de wet. Noch deze wet noch in de Amvb's is voor het meervoudige bronhouderschap een basis te vinden.
- Meervoudig bronhouderschap zet ook het subsidiariteitsbeginsel op de tocht.

- Binnen de provincie Zuid-Holland staat een discussie op de agenda over de veranderende bevoegdhedenverdeling. Een besluit tot meervoudig bronhouderschap maakt deze discussie overbodig.
- Bronhouders kunnen naar elkaar gaan wijzen, indien er fouten of onduidelijkheden optreden in het omgevingsplan.

Conclusie en voorstel:

Op grond van het vorenstaande is het advies om alleen in te stemmen met het enkelvoudige bronhouderschap.

Bijlage 2: Besluit VNG-commissie Ruimte en wonen van 5 juli 2016.

Conclusie en advies

Op basis van inzichten zoals opgedaan in het overleg met I&M is een eerste conclusie, dat er – mits er gedocumenteerde afspraken tussen de koepels zijn vastgesteld over de samenwerking en informatie-uitwisseling - feitelijk geen bezwaar behoeft te bestaan tegen meervoudig bronhouderschap voor het projectbesluit en het (reactieve) interventiebesluit.

Dit is echter alleen het geval als er garanties komen voor de betrokkenheid van gemeenten, voor het te volgen voorbereidingsproces door andere bevoegd gezagen en voor de periode tussen besluitvorming en inwerkingtreding. Geadviseerd wordt om akkoord te gaan met onderstaand voorstel:

De VNG gaat akkoord met meervoudig bronhouderschap voor het projectbesluit en het (reactieve) interventiebesluit. Voorwaarde hierbij is wel dat in het najaar er een bestuurlijke afspraak wordt gesloten tussen Rijk, IPO, UvW en de VNG over voldoende gedocumenteerde waarborgen voor de ketensamenwerking bij het voorbereiden van besluiten met directe werking door andere bevoegd gezagen dan de gemeenten en de aanbieder daarvan aan de landelijke voorziening Omgevingsdocumenten.

Met andere bevoegd gezagen en het Ministerie van I&M kan deze werkwijze verder worden onderzocht, waarbij de oplossing kan worden gevonden in organisatie, techniek of regelgeving of een combinatie van alle drie en moet worden vastgelegd in een handreiking.

Bijlage 3: (Memo van 19 maart 2017)

In twee instanties heeft vorig jaar de VNG-commissie Ruimte en Wonen een besluit genomen over het meervoudig bronhouderschap. Laatstelijk in juli 2016 heeft de commissie het volgende standpunt ingenomen:

"De VNG gaat akkoord met meervoudig bronhouderschap voor het projectbesluit en het (reactieve) interventiebesluit. Voorwaarde hierbij is wel dat in het najaar er een bestuurlijke afspraak wordt gesloten tussen Rijk, IPO, UvW en de VNG over voldoende gedocumenteerde waarborgen voor de ketensamenwerking bij het voorbereiden van besluiten met directe werking door andere bevoegd gezagen dan de gemeenten en de aanbidding daarvan aan de landelijke voorziening Omgevingsdocumenten".

Over dit onderwerp is gesproken met de Ministeries I&M en BZK en met vertegenwoordigers van het IPO. Daarbij is aangegeven dat het bestaan van een artikel in de Omgevingswet (art. 2.2 lid 3) als ontoereikend betitelt, omdat dat artikel voorts niets zegt over houding en gedrag.

Meervoudig bronhouderschap kan op deze manier toegepast gemeenten in de problemen brengen, omdat bijvoorbeeld een projectbesluit vergaande consequenties kan hebben voor het fysieke domein en daarmee voor lokale ontwikkelingen. Aanvankelijk leek BZK onze zorg te delen en er werd voorgesteld om te kijken naar een gedragsregel en een en ander in een botsproef te testen. Er werd toen ook gesteld, dat hiervoor mogelijke de wet zou kunnen worden aangepast.

Met Marnix Duinkerken (gemeente Delft) heb ik op 17 oktober 2016 een zogenaamde botsproef bijgewoond. We hadden het idee, dat ons gedachtegoed en onze zorg daar was geland en dat er gezamenlijk werd gezocht naar een goede gedragscode rond dit onderwerp. Goede afspraken vooraf, maken het meervoudig bronhouderschap immers tot een technische handeling.

We hebben toe aangegeven graag bij de uitwerking betrokken te blijven. Het Ministerie komt nu na een aantal maanden met de volgende oplossing:

"In vervolg op de Botsproef 'Samen werken aan het Omgevingsplan' op 25 oktober 2016 is verder in overleg met IPO en VNG gesproken over het opnemen van zogenoemde overlegverplichtingen in het omgevingsbesluit. Hierover een terugkoppeling van Bert Rademaker:

- *Een overlegplicht is in het Omgevingsbesluit al vormgegeven voor de reactieve aanwijzing en het instructiebesluit. Deze overlegplicht zal worden verbreed zodat ook voorafgaand aan het nemen van een provinciaal voorbereidingsbesluit (dat opgaat in het omgevingsplan) voorafgaand overleg plaats moet vinden met de betrokken gemeente.*
- *Een ander punt is dat nog wordt gestudeerd op een eventuele juridische verankering van een bepaling dat een gemeente voorbeschermingsregels van een provincie niet met opvolgende wijzigingen van het omgevingsplan mag doorkruisen. In dat verband wordt ook gekeken naar artikel 16.74 van de Ow die een dergelijke bepaling bevat voor het projectbesluit. Dit wordt verder opgepakt bij de Invoeringswet.*

Wanneer je de teksten er op na leest heeft de aanpak een hoog Thorbecke-gehalte. De tweede bullit geeft daarbij een gevoel dat gemeenten worden gezien als een potentieel risico waarvoor zelfs een formele beheersmaatregel nodig is. Wat nog steeds onderbelicht blijft, is dat een reactieve aanwijzing, een instructiebesluit of een projectbesluit veel impact kan hebben op ontwikkelingen binnen een gemeente. Het gaat ook niet om de wettelijke bevoegdheidsverdeling, maar om de wijze waarop deze binnen het fysieke domein zal worden gebruikt. Dat gaat om gedrag en houding van de 'bovenliggende' partij. Wordt er slechts met de gemeente overleg gevoerd (dan wordt aan de wet voldaan) of is ook hier sprake van participatie en bereidheid vanuit alle partijen om rekening te houden met elkaars belangen en tot gedragen oplossingen te komen?

Al met al vinden Marnix Duinkerken en ondergetekende dit door het ministerie ingenomen standpunt volstrekt onvoldoende en teleurstellend. De omgevingswet draagt samenwerking en integraliteit uit en dat kan alleen worden gerealiseerd door een andere houding en een ander begrip voor elkaar en niet door verankering in wetsartikelen.

Ik heb over dit 'tussenresultaat' overleg gehad met de VNG (Erik Dolle) en die heeft de huidige patstelling aangekaart bij de UIVO. Via de route UIVO is er ook een beter mogelijkheid om een gedragscode te laten opnemen in een bestuursakkoord tussen de koepels en I&M.

Een en ander betekent, dat we nu onder een andere vlag na gaan denken over een gedragscode voor de bovengenoemde. Daarvoor is er naast Den Haag en Delft ruimte voor meer deelnemers. Met deze memo peilen we de mening binnen ons overleg en het draagvlak om hier inhoud aan te geven.

Vervolgens gaan we de wens om goede afspraken in de vorm van een gedragscode te maken formeel aankaarten bij de VNG/UIVO.

Bijlage 4: (Memo 12 mei 2017)

Bij de bespreking van de memo van maart over dit onderwerp op 9 mei jl. is een aantal invalshoeken genoemd, die van belang zijn als leidraad bij het verder uitwerken van de onderschreven noodzaak van een gedragscode.

Achtereenvolgens zijn er voor een gedragscode/protocol de volgende aspecten/onderwerpen genoemd.

- a) Eenduidige overheid (waar de oorsprong van een besluit ligt is niet van belang. De klant/burger moet kunnen rekenen op een eenduidige overheid)
- b) Directe en indirecte doorwerking in de rechtspositie (gaat dus niet alleen om projectbesluiten, maar ook om bijv. instructienormen of wijzigingen provinciaal beleid met mogelijke doorwerking)
- c) In voorbereiding zijnde nieuwe beleidsinitiatieven en de actualisering van bestaande beleidsregels, programma's e.d. (dus niet alleen een voornemen of verkenning van een projectbesluit, maar ook onderwerpen en gevolgen, die uit de beleidscyclus komen)
- d) De procesmatige of protocollaire afspraken (blijf buiten de casuïstiek. Veel discussies verzanden in casuïstiek, waarbij de oude bevoegdhedenverdeling weer een prominente rol spelen en het wij/zij gevoel een voedingsbodem krijgt)
- e) Gaat niet over de bevoegdheden (dat is een gegeven. De wet is daar duidelijk in en staat ook niet ter discussie)
- f) Gelijkwaardige informatiepositie (een grotere transparantie tussen overheden leidt tot een eenduidigere aanpak en voorkomt frictie)
- g) Het protocol werkt in alle richtingen binnen de bestuurskolom (zowel verticaal prov./gem. als horizontaal gem./gem. en gem./waterschap)
- h) Koppel de gedragscode aan een serviceformule (Maak daarmee helder, welke pieken en dalen men kan constateren als de gemeente bijvoorbeeld wordt gezien als een persona)
- i) Regel vooral zaken en onderwerpen, die niet zijn vastgelegd.

Het zal duidelijk zijn, dat deze lijst van aandachtspunten mogelijk niet compleet of mogelijk overcompleet is. Tijdens de volgende bijeenkomst zal dit duidelijk moeten worden.