



Raad voor de
rechtspraak

De minister van Infrastructuur en
Milieu
drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 16 maart 2017
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk IENM/BSK-2016/297839
cc Minister van Veiligheid en Justitie
onderwerp Advies concept Invoeringswet Omgevingswet

t (088) 361 00 00
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Bij brief van 5 januari 2017, kenmerk IENM/BSK-2016/297839, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de concept Invoeringswet Omgevingswet (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt ertoe een evenwichtige overgang van de nu geldende wetgeving naar het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht vorm te geven. Hiertoe onderscheidt het Wetsvoorstel drie hoofdgroepen van regels. Een deel van het Wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan, een ander deel wijzigt de Omgevingswet en andere wetten of trekt deze in en tot slot regelt het Wetsvoorstel het overgangsrecht.

De Aanvullingswetten¹ en de Wet natuurbescherming zullen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een geïntegreerd onderdeel vormen van de Omgevingswet. De Raad merkt op dat de inhoud van zijn eerder uitgebrachte adviezen² over de Omgevingswet, de aanvullingswetten Bodem, Geluid en Grondeigendom en het advies over de Algemene Maatregelen van Bestuur onverkort geldt.

In paragraaf I van het advies worden enkele algemene opmerkingen gemaakt. Paragraaf II omvat opmerkingen over aanpassingen van de omgevingswet en in paragraaf III wordt uitgebreid ingegaan om op het onderwerp schadevergoeding voor rechtmatig overheidsoptreden. De rechtsbescherming komt in paragraaf IV aan de orde en in paragraaf V wordt aandacht besteed aan het overgangsrecht. Tot slot

¹ Natuur, geluid, bodem en grondeigendom.

²

Advies van 22 mei 2013 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2013-16-Wetsadvisering-concept-Omgevingswet.pdf>

Advies van 9 juni 2016 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2016-09-WA-geluid-en-bodem.pdf>

Advies van 14 november 2016 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2016-30-advisering-concept-amvbs-omgevingswet-rmd-geanonimiseerd.pdf>

Advies van 26 oktober 2016 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2016-30-advisering-concept-amvbs-omgevingswet-rmd-geanonimiseerd.pdf>

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 2 van 16

worden in paragraaf VI opmerkingen gemaakt over het digitaal stelsel Omgevingswet.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

- De Raad is van mening dat te vaak wordt afgeweken van het uitgangspunt van rechtsbescherming in twee feitelijke instanties, en merkt daarbij op dat zijn eerder in het kader van de Omgevingswet uitgebrachte adviezen helaas niet tot aanpassing van de rechtsbescherming hebben geleid. De Raad vraagt nogmaals aandacht voor dit punt.

- De Raad constateert dat door het verleggen van de schadeoorzaak van de wijziging van het omgevingsplan naar de omgevingsvergunning of de feitelijke uitvoering van het plan er in veel gevallen, waarin er nu wel recht bestaat op (directe) planschade, dit onder de voorgestelde regeling niet meer het geval zal zijn. De Raad adviseert om het integreren van het huidige planschaderecht in de voorgestelde nadeelcompensatieregeling te heroverwegen.

- De periode waarin voor de rechtspraak verschillende rechtsstelsel tegelijkertijd gelden moet zo kort mogelijk moet worden gehouden. De Raad heeft daarom moeite met de ruime termijn van tien jaar die gemeentebesturen worden geboden om hun regelgeving aan te passen aan de Omgevingswet.

ADVIES

I. Algemeen

In algemene zin merkt de Raad op dat het systeem van de Invoeringswet en de Omgevingswet moeilijk toegankelijk is. De Raad vraagt zich af of niet-gespecialiseerde rechtsbijstandsverleners en burgers die zonder een gemachtigde procederen hun weg zullen kunnen vinden in het nieuwe omgevingsrecht. Het gaat hier om een onderdeel van het recht, waarvoor geldt dat goede en eenvoudige inzichtelijkheid voor de burger van groot belang is. De Raad verzoekt u aandacht te besteden aan de vraag, hoe het eenvoudig begrip van de Omgevingswetgeving kan worden bevorderd.

Het Wetsvoorstel voorziet in een aantal aanpassingen van de Omgevingswet⁴ en in wijzigingen van andere wetten. Sommige wetten verdwijnen in zijn geheel⁵ anderen deels⁶. Het is de Raad niet geheel duidelijk waarom sommige wetten op bepaalde onderdelen gehandhaafd blijven en of er al dan niet op

³ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

⁴ Zo is de vergunningplicht voor bouwen aangepast en zijn de hoofdstukken 13 en 15 van de Omgevingswet nieuw.

⁵ Zoals de Wabo, Wro en de Wet Geurhinder en Veehouderij.

⁶ Zoals bijvoorbeeld hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer.

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 3 van 16

termijn tot een (verdere) integratie in de Omgevingswet wordt overgegaan. Als voorbeeld kan hoofdstuk 10⁷ van de Wet milieubeheer dienen. Onder de Omgevingswet is nog steeds raadpleging van meerdere wetten noodzakelijk hetgeen tot onoverzichtelijkheid en afstemmingsproblemen kan leiden. De Raad verzoekt u aan dit punt in de Memorie van Toelichting (MvT) aandacht te besteden.

II. Aanpassingen Omgevingswet

Het Wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet op een aantal punten. Op de volgende punten gaat de Raad nader in.

- De Omgevingswet wordt zodanig aangepast dat het mogelijk wordt om expliciet in het omgevingsplan te bepalen dat het verboden is om een activiteit te verrichten zonder een omgevingsvergunning. Zoals is aangegeven in zijn advies van 26 oktober 2016 ziet de Raad de toegevoegde waarde van het facultatief maken van de vergunningplicht niet⁸. De MvT bij het Wetsvoorstel brengt de Raad niet tot een andere conclusie. In de MvT wordt onvoldoende ingegaan op de gevolgen van deze nieuwe (verstreckende) constructie. Dit betreft de toelichting op de gemaakte keuzes en hoe deze keuzes in de praktijk zullen uitwerken, maar ook de wijze waarop een omgevingsplan door de rechter getoetst dient te worden. Tevens signaleert de Raad dat de bevoegdheid van de gemeentebesturen om binnen de kaders van de instructieregels zelf te bepalen wat vergunningvrij gebouwd kan worden tot een verregaande toename van de complexiteit van procedures kan leiden nu gemeentebesturen ieder hun eigen regeling kunnen opstellen⁹ en dit voor de burger tot onbegrepen verschillen in behandeling kan leiden.

- De in de Omgevingswet opgenomen regeling voor het tot stand brengen van voorbescherming bij een in voorbereiding zijnde wijziging van een omgevingsplan¹⁰, wordt door het Wetsvoorstel vereenvoudigd in die zin dat de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan zelf worden opgenomen. Het voorbereidingsbesluit voorziet in een daartoe strekkende wijziging van het omgevingsplan. De in het omgevingsplan opgenomen voorbeschermingsregels vervallen na anderhalf jaar. Een voorbeschermingsregel mag alleen beperkingen opleggen aan activiteiten die wel zijn toegestaan maar nog niet hebben plaatsgevonden. Met deze regels kunnen dus geen nieuwe activiteiten mogelijk worden gemaakt. In het Wetsvoorstel is een delegatiegrondslag aan het college van burgemeester en wethouders opgenomen. De Raad wijst erop dat deze grondslag niet bestaat in de Wro en adviseert u aandacht te besteden aan dit punt in de MvT.

Voorts constateert de Raad dat het voorbereidingsbesluit is uitgezonderd van rechtsbescherming door opname van de artikelen 4.14 t/m 4.16 van het Wetsvoorstel in hoofdstuk 1, artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb. De Raad vindt het ontbreken van rechtsbescherming zeer ongewenst nu het voorbereidingsbesluit delen van het omgevingsplan anderhalf jaar buiten werking kan stellen en/of delen van dat plan vergunningplichtig kan maken zonder dat daarbij de rechtmatigheid van dat besluit getoetst kan worden¹¹. De Raad ziet graag een nadere toelichting op dit punt.

⁷ Afvalstoffen.

⁸ Paragraaf 1f, blz 7 van het advies.

⁹ Opgemerkt wordt dat bijlage II van de BOR op dit moment al tot veel rechtspraak leidt.

¹⁰ Of een omgevingsverordening.

¹¹ In het huidige stelsel staat het besluit ook op de negatieve lijst, maar kent deze geen delegatiegrondslag, heeft het slechts de duur van 1 jaar en kent het wel de mogelijkheid van een tijdelijk verbod, maar niet de mogelijkheid van een tijdelijke vergunningplicht.



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 4 van 16

- De Omgevingswet wordt zodanig aangepast dat de vergunning voor een bouwactiviteit wordt opgeknipt in een technische vergunning¹² en een vergunning in verband met het omgevingsplan. Hiermee wordt volgens de MvT¹³ onnodige toetsing aan regels voorkomen en kan het aantal vergunningplichtige activiteiten verder worden beperkt. In het Invoeringsbesluit zullen uiteindelijk de bouwactiviteiten worden aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. De vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit wordt niet meer door de wetgever voorgeschreven maar gemeentebesturen krijgen de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlangen voor de activiteiten die onder het omgevingsplan vallen. Het gaat hier om een vrije bevoegdheid van het gemeentebestuur die verder niet wordt genormeerd door de Omgevingswet zelf. De Raad is van mening dat dit geen gelukkige keuze is. Het grote nadeel van situaties waarin kan worden gebouwd zonder vergunning, is dat het bouwwerk er veelal staat op het moment dat strijd met regelgeving wordt vastgesteld en het dan in het kader van de handhaving vaak lastig is om tot amotie te beslissen gezien de grote belangen van degene die gebouwd heeft. In een vergunningstelsel kan men een dergelijke beslissing (tot verwijdering) nog rechtvaardigen door te stellen dat de bouwer op eigen risico heeft gebouwd, voordat de vergunning onaantastbaar is geworden. In een stelsel waarin alleen de bouwregels bepalend zijn voor het bouwen en overigens geen vergunning meer nodig is, is het moeilijk achteraf vergaande consequenties – zoals afbraak - te verbinden aan het niet helemaal conform die regels bouwen. Een kleine fout in de interpretatie van de toepasselijke regels kan immers al tot consequentie hebben dat het hele bouwwerk verkeerd is gebouwd. Voor degene die een bouwwerk opricht creëert de keuze om voor de planologische beoordeling geen vergunning te verlangen de nodige onzekerheid met als risico dat hij later in het kader van handhaving met amotie kan worden geconfronteerd. De Raad verzoekt in dat verband te verduidelijken hoe het mogelijk maken van een zeer ruime bestemming¹⁴ zich verhoudt tot het feit dat er voor de uiteindelijke bouw, voor wat betreft de toets aan het omgevingsplan, zal kunnen worden volstaan met een melding in plaats van een vergunning. Met een melding kan worden volstaan als het gemeentebestuur afziet van het introduceren van een vergunningplicht voor de realisatie van die ruime bestemming. Door het creëren van zeer ruime bestemmingen zullen de mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen aanmerkelijk afnemen. Daarmee zal ook de rechtszekerheid voor de rechthebbenden in dat gebied sterk afnemen. Die rechtsonzekerheid zou gecompenseerd kunnen worden door de introductie van beleidsregels. Als er echter geen vergunningplicht wordt geïntroduceerd is er geen rechtsmoment waarop aan de beleidsregels toepassing kan worden gegeven. De rechter zal wanneer gebouwd wordt op grond van zo'n ruime bestemming, dan ook geen aanknopingspunten hebben om de bouw te toetsen als er geen vergunningplicht is. Daarmee wordt de rechtsbescherming van de belanghebbenden in dat gebied ernstig tekortgedaan. Immers ook in het kader van de handhaving biedt de bestemming geen bescherming en zullen beleidsregels geen rol kunnen spelen.

III. Schadevergoeding voor rechtmatig overheidsoptreden in het omgevingsrecht

Nadeelcompensatie algemeen

¹² De technische bouwactiviteit: technische toets aan het BBL.

¹³ Zie blz. 46 MvT.

¹⁴ Bijvoorbeeld kantoor/ wonen/ maatschappelijk.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 5 van 16

De wetgever heeft er voor gekozen om naast de regeling van de schadevergoeding bij onteigening en het opleggen van gedoogplichten een algemene nadeelcompensatieregeling voor het omgevingsrecht te ontwerpen waarin ook het huidige planschaderecht wordt geïncorporeerd. Nadeelcompensatie omvat de vergoeding van schade die de overheid veroorzaakt in de uitoefening van haar publiekrechtelijke taak of bevoegdheid. Niet alle schade wordt vergoed, maar alleen die schade die uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico en een burger onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers. Bij nadeelcompensatie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een vergoeding van schade gelden door langdurige wegopenbrekingen. Planschade¹⁵ is schade die wordt geleden ten gevolge van planologische besluitvorming. *Directe planschade* is schade die het gevolg is van het wijzigen van bestaande rechten, bijvoorbeeld door het beëindigen van functies of het opleggen van extra verplichtingen aan een burger of bedrijf. *Indirecte planschade* is schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf, bijvoorbeeld doordat het bestemmingsplan de bouw van een hoge woonflat mogelijk maakt, waardoor een naast gelegen perceel in waarde daalt. De regeling in het Wetsvoorstel heeft zowel betrekking op nadeelcompensatie als wat onder de geldende wetgeving wordt verstaan onder planschade.

De Raad vindt het passend dat wat betreft de nadeelcompensatieregeling die in de Omgevingswet wordt opgenomen, wordt gekozen voor aansluiting bij de regeling in de Awb. Er worden echter wel kanttekeningen geplaatst bij het toepassingsbereik van de voorgestelde regeling en bij de wijze waarop de regeling is aangepast voor het omgevingsrecht met daarbij in het bijzonder de wijze waarop de huidige planschaderegeling in het Wetsvoorstel is vervangen door een nadeelcompensatieregeling.

Toepassingsbereik

In de MvT is aangegeven dat afdeling 15.1 van het Wetsvoorstel voor gaat op titel 4.5 van de Awb. Ook is aangegeven dat als een schadeoorzaak niet in artikel 15.1 is opgenomen, niet alsnog langs de weg van de Awb om schade kan worden verzocht. De reikwijdte van artikel 15.1 is daarmee minder ruim dan het brede toepassingsbereik van titel 4.5 Awb of het huidige ongeschreven nadeelcompensatierecht.

De Raad kan zich situaties voorstellen dat er feitelijke handelingen plaatsvinden die wel tot taken op grond van de Omgevingswet kunnen worden gerekend, maar waaraan geen besluit ten grondslag ligt op grond waarvan nadeelcompensatie kan worden verkregen. Zo lijkt op basis van de MvT¹⁶ een reconstructie van een weg zonder dat er een projectbesluit of verkeersbesluit aan ten grondslag ligt, aangemerkt te kunnen worden als de uitoefening van een taak op grond van de Omgevingswet. Op grond van artikel 15.1 van het Wetsvoorstel komt de schade alleen voor vergoeding in aanmerking als aan die herinrichting een besluit ten grondslag ligt. Nu uit het voorgaande blijkt dat dit niet altijd het geval hoeft te zijn, bestaat er in die situatie voor betrokkene noch op basis van de Omgevingswet noch op basis van de Awb recht op schadevergoeding. Betrokkene komt zo tussen wal en schip terecht. De Raad ziet dit als een belangrijke breuk met de huidige situatie waarin weliswaar de mogelijkheid tot planschade is beperkt tot nader genoemde besluiten, maar voor alle overige handelingen de mogelijkheid van nadeelcompensatie wel bestaat. Is een besluit of een feitelijke handeling niet genoemd

¹⁵ Afdeling 6.1 van de Wro.

¹⁶ Zie blz. 26 MvT



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 6 van 16

in artikel 15.1 dan bestaat er geen mogelijkheid tot het verkrijgen van nadeelcompensatie. De Raad vraagt zich hierbij af in hoeverre deze regeling zich verhoudt tot het eerste protocol van het EVRM, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de gelijkheid voor de publieke lasten en adviseert u in de MvT aandacht aan dit punt te besteden.

Omgevingsrechtelijke nadeelcompensatie en planschade

De Raad is er niet op voorhand van overtuigd dat het huidige planschaderecht op een adequate wijze kan worden vervangen door deze nieuwe regeling. In de ruimtelijke ordening zijn alle gebruiksmogelijkheden in meer of mindere mate vastgelegd. Wijzigingen van gebruikersmogelijkheden worden aangebracht als dat nodig is in het algemeen belang. De kern van het planschaderecht is de planologische vergelijking. De verslechtering van de relatieve positie van de eigendom van de burger geldt als uitgangspunt voor het bepalen van de omvang van de schade. De grondslag van planschade is niet het beginsel van de gelijkheid van de publieke lasten, maar de beperking van de gebruiksmogelijkheden van een onroerende zaak in het kader van het algemeen belang. De Raad vraagt zich af of dit verschil in achtergrond van de beide bestaande regelingen, nadeelcompensatie en planschade, wel voldoende tot zijn recht komt in de voorgestelde regeling en of er op deze wijze wel voldoende recht wordt gedaan aan de schade die kan ontstaan door de vaak vergaande planologische inbreuken die het bestuur op de eigendommen van de burger kan maken.

De Raad constateert voorts dat de voorgestelde regeling op de hieronder beschreven punten ingrijpende afwijkt van de huidige planschaderegeling. De Raad wijst er op dat in de MvT geen vergelijking is opgenomen tussen de voorgenomen regeling en de huidige regeling over planschade. Zonder een dergelijke vergelijking is niet goed te overzien wat deze wetswijziging voor de burger zal gaan betekenen. De Raad adviseert deze vergelijking alsnog in de MvT op te nemen.

Schadeoorzaak

Voor zover de schade wordt veroorzaakt door een in artikel 15.1 beschreven algemene regel bepaalt het tweede lid dat wanneer er een omgevingsvergunning nodig is, slechts die vergunning als schadeoorzaak kan worden aangemerkt. Als geen vergunning nodig is maar kan worden volstaan met een melding, is de melding de schadeoorzaak. Is er ook geen melding benodigd dan is de feitelijke uitvoering de schadeoorzaak.

De Raad constateert een zekere inconsistentie in deze benadering. Als immers een omgevingsvergunning benodigd is, is die vergunning de schadeoorzaak. In de andere twee gevallen is echter de feitelijke uitvoering (al dan niet op basis van een melding), binnen de kaders van de regeling, de schadeoorzaak. Het valt in dat verband niet goed te begrijpen waarom in de gevallen dat een omgevingsvergunning benodigd is, niet ook de feitelijke uitvoering van die vergunning als schadeoorzaak wordt aangemerkt. Het is immers denkbaar dat een vergunninghouder slechts gedeeltelijk of helemaal niet van zijn vergunning gebruik maakt. Dan zou, binnen de context van het Wetsvoorstel, schadevergoeding eigenlijk niet op zijn plaats zijn.



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 7 van 16

In het Wetsvoorstel wordt niet alleen de wijziging van het recht¹⁷ als schadeoorzaak gezien, maar ook de feitelijke handeling van een burger. In artikel 15.2 is immers niet de wijziging van het recht de schadeoorzaak maar de feitelijke activiteit waarbij de burger feitelijk inhoud geeft aan de planologische inbreuk. Hiermee wordt inbreuk gemaakt op het systeem van nadeelcompensatie zoals dat is opgenomen in de Awb, nu dit ziet op handelingen van overheden en niet op handelingen van particulieren. Er is hier sprake van meer dan een semantische discrepantie. Juridisch gezien is het namelijk niet het bestuursorgaan dat de schade veroorzaakt zoals in artikel 4:126 van de Awb wel wordt bepaald.

Vervreemden onroerende zaak

In artikel 15.5 lid 1 van het Wetsvoorstel is een regeling opgenomen die ertoe leidt dat voor gevallen waarbij de schadevergoeding wordt verlegd naar de vergunning of de activiteit, de koper het risico niet heeft aanvaard als hij aankoopt na vaststelling van het omgevingsplan. Volgens de artikelsgewijze toelichting¹⁸ worden hiermee de nadelige gevolgen van het verleggen van de schadeoorzaak van de wijziging van de regeling naar de (feitelijke) concretisering daarvan voor een groot deel weggenomen. Het recht op schadevergoeding blijft behouden en gaat over op de koper. De verwachting is dat mogelijke waardedrukkende effecten hiermee grotendeels worden beperkt. Deze regeling geldt alleen voor de gevallen waarbij het moment dat een schadeverzoek kan worden ingediend, wordt verlegd van het omgevingsplan naar de omgevingsvergunning of de activiteit. In andere gevallen wordt teruggevallen op de hoofdregel zoals die in artikel 4:126 lid 2 aanhef onder a van de Awb is opgenomen.

De Raad acht het niet op voorhand aannemelijk dat de bepaling in artikel 15.5, eerste lid van het Wetsvoorstel zal voorkomen dat de onroerende zaak op de markt minder waard wordt. In de markt zal een nadelige wijziging van het planologische regime een prijsdrukkend effect hebben ook voordat er een omgevingsvergunning is verleend of er feitelijke werkzaamheden worden verricht. Daar van uitgaande is het niet vanzelfsprekend dat de koper het risico van de uitkomst van de procedure van nadeelcompensatie geheel zal overnemen van de verkoper. Dit nadeel zou wellicht kunnen worden ondervangen door de verkoper ook een aanspraak toe te kennen voor de schade met als peildatum de datum van de overdracht. De berekende waardedaling is dan verdisconteerd in de verkoopprijs. De waardedaling van de onroerende zaak als gevolg van de latere omgevingsvergunning, melding of feitelijke activiteit zal dan beperkter zijn.

Normaal maatschappelijk risico

In artikel 15.6 lid 1 van het Wetsvoorstel is gekozen voor een normaal maatschappelijk risico van 5%. In de Wro wordt met een minimum forfait van 2% gewerkt om betrokkenen houvast te geven bij het bepalen wanneer sprake is van schade die uitgaat boven het maatschappelijk risico¹⁹. De Raad meent dat het verhogen van dit “eigen risico” tot 5% voor de dagelijkse praktijk zal betekenen dat nog maar weinig rechthebbenden een aanspraak op schadevergoeding zullen hebben. De omstandigheid dat door de verbreding van de reikwijdte van het omgevingsplan meer schade kan ontstaan, kan naar mening van

¹⁷ Als gevolg van overheidshandelen.

¹⁸ Zie blz. 123 MvT.

¹⁹ Zie blz. 125 MvT.



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 8 van 16

de Raad geen vrijbrief zijn om op voorhand (plan)schade af te romen. Ook het voorkomen van een verhoogde instroom van schadeverzoeken kan geen reden zijn om tot deze verhoging over te gaan. De verhoging past niet bij een schadevergoeding voor overheidsoptreden waarbij direct wordt ingegrepen in de op zich legitieme gebruiksmogelijkheden van een onroerende zaak zoals bij planschade het geval is. De Raad adviseert de gemaakte keuze om het eigen risico te verhogen te heroverwegen.

In artikel 15.6. derde lid, is een voorziening getroffen voor opeenvolgende besluiten of maatregelen. Als die besluiten zo nauw met elkaar zijn verweven dat de gevolgen worden geacht voort te vloeien uit één besluit of maatregel mag de aftrek maar één keer worden toegepast op de totale schade. In artikel 15.2 is echter bepaald dat, wanneer geen omgevingsvergunning benodigd is, de wijziging van het omgevingsplan pas aanleiding tot schadevergoeding kan geven wanneer er feitelijk gehandeld wordt op basis van het omgevingsplan. De schade wordt dan niet alleen veroorzaakt door het omgevingsplan maar ook door de feitelijke handeling. Strikte toepassing van de nieuwe regels zou er toe leiden dat beide schadeoorzaken niet tezamen kunnen worden genomen voor het bepalen van het normaal maatschappelijk risico. Als het de bedoeling is om ook de bedoelde feitelijke handelingen binnen de werkingssfeer van dit artikel te brengen dan vraagt de Raad zich af of degene die de omgevingsrechtelijke activiteit gaat ontplooiën de omvang van de schadevergoeding omlaag zou kunnen brengen door zijn project in verschillende fases uit te voeren. Het is de vraag of er in die situatie sprake is van voldoende verwevenheid. Ook is niet duidelijk of die verwevenheid blijft bestaan als het om opvolgende eigenaren gaat. De Raad adviseert u hierover duidelijkheid te verschaffen in de wettekst en/of de MvT.

Tot slot wordt gewezen op het volgende. Het is mogelijk dat een omgevingsplan bijvoorbeeld de bouw van een woonwijk mogelijk maakt en dat deze woonwijk vervolgens gefaseerd wordt gebouwd. Dit noodzaakt de belanghebbenden meerdere verzoeken in te dienen en de daarmee samenhangende kosten te maken of (indien hij het met de reactie op deze verzoeken niet eens is) meerdere keren rechtsmiddelen te moeten aanwenden, met alle samenhangende kosten. Onder het huidige recht kan de belanghebbende burger volstaan met één verzoek. De belanghebbende burger heeft weliswaar dezelfde rechtsbescherming maar moet meer kosten maken om zijn gelijk te kunnen halen. Daarnaast kan de voorwaarde van nauwe verwevenheid in artikel 15.6 lid 3 op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd hetgeen tot veel discussie en geschillen kan leiden (zie ook hiervoor).

Schademoment

Als schademoment geldt het moment waarop de vergunning is verleend of het moment dat daadwerkelijk een activiteit wordt ontplooit. De Raad vraagt zich af wat als schademoment heeft te gelden als er zowel sprake is van het verval van gebruiksmogelijkheden en er tevens een toekenning van een andere bestemming heeft plaatsgevonden die nog niet is gerealiseerd en waarvoor een activiteit vereist is. Het is de vraag op welk moment dan een verzoek tot nadeelcompensatie mag worden ingediend. Of is het de bedoeling van de wetgever om in deze situaties van directe planschade geen aanspraken meer toe te kennen? De Raad adviseert u in de MvT op dit punt duidelijkheid te verschaffen.

Omvang van de schade

In het Wetsvoorstel is er voor gekozen om de hoogte van de planschade te bepalen aan de hand van een



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 9 van 16

taxatie van de waarde van een onroerende zaak voor en na de feitelijke activiteit. De Raad vraagt zich af hoe dat in de praktijk wordt vormgegeven. Indien er sprake is van een situatie waarin de omgevingsvergunning of de feitelijke activiteit veel later wordt genomen of verricht dan de maatregel waardoor die vergunning of feitelijke handeling mogelijk is gemaakt, is het onduidelijk op welke wijze de waarde voorafgaand aan de vergunning of feitelijke handeling moet worden berekend. Als er slechts wordt getaxeerd voor en na de handeling dan zal het omgevingsplan met alle daarin opgenomen ontwikkelingsmogelijkheden al tot een waardedaling hebben geleid. Die waardedaling wordt dan niet berekend in de schadevergoeding. De Raad adviseert om aan dit punt aandacht te besteden in de MvT. In de toelichting²⁰ wordt gewezen op het gebruik van de WOZ-waarde. Bij de bepaling van de WOZ-waarde wordt, met name bij de wat moeilijk gangbare objecten, van allerlei ficties uitgegaan die in het kader van het belastingrecht als legitiem worden ervaren. Voorts wordt er een zekere marge van onzekerheid ten aanzien van de precieze marktwaarde geaccepteerd. De Raad verzoekt u om nader toe te lichten in hoeverre en op welke wijze de op deze ficties gebaseerde WOZ-waarde voor incurante objecten een redelijke maatstaf kan zijn voor schadevergoeding en waarom deze onzekerheid voor rekening van rechthebbende behoort te blijven.

Schaduwschade

In het Wetsvoorstel is geen generieke regeling voor schaduw schade²¹ opgenomen. De MvT geeft aan dat schrijnende gevallen vrijwel altijd in de praktijk worden opgelost en dat verdere oplossingen gezocht moeten worden in beter omgevingsmanagement en snellere besluitvorming. Opgemerkt wordt dat schadevergoeding gezien moet worden als een waarborg en daarbij past volgens de Raad niet de motivering dat het probleem veelal in de praktijk zal worden opgelost. Gelet op de bovenstaande kanttekening verzoekt de Raad een nadere motivering van de keuze om geen regeling voor schaduw schade in het Wetsvoorstel op te nemen.

De Raad constateert dat door het verleggen van de schadeoorzaak van de wijziging van het omgevingsplan naar de omgevingsvergunning of de feitelijke uitvoering van het plan er in veel gevallen waarin er nu wel recht bestaat op (directe) planschade dit onder de voorgestelde regeling niet meer het geval zal zijn. De Raad meent dat dit op gespannen voet staat met het eigendomsrecht waarvan de gebruiksmogelijkheden op vergaande wijze kunnen gewijzigd en ingeperkt zonder dat de schade die daardoor ontstaat voor de rechthebbende wordt vergoed. Ook de verhoging van het normaal maatschappelijk risico zal er toe leiden dat voor veel burgers er geen recht meer op planschadevergoeding zal zijn. De Raad adviseert om het integreren van het huidige planschaderecht in de voorgestelde nadeelcompensatieregeling te heroverwegen.

IV. Rechtsbescherming

In de toelichting bij de Omgevingswet en ook in de Nota's van Toelichting bij de AMvB's is ingegaan op de rechtsbescherming tegen besluiten die genomen kunnen worden op grond van de Omgevingswet.

²⁰ Zie blz. 27 MvT.

²¹ Dit is het negatieve effect van de voorbereiding van een besluit of activiteit op de waarde van een onroerende zaak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 10 van 16

De voorgenomen wijzigingen in het Wetsvoorstel van bijlage van 2 van de Awb²² sluiten hierop aan. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de rechtsbescherming die geboden wordt niet minder mag zijn dan die onder de huidige wetgeving. Voorts is ervoor gekozen om zoveel mogelijk, wat betreft de mogelijkheid tot bezwaar en beroep, aan te sluiten bij het bestaande wettelijke kader. Rechtsbescherming in twee instanties wordt ook in de Omgevingswet als hoofdregel gehanteerd. Op deze hoofdregel worden echter een aantal uitzonderingen gemaakt.

Het Wetsvoorstel biedt in dit opzicht geen wijziging in eerder gemaakte keuzes. De Raad heeft in eerdere adviezen uitgebreid stil gestaan bij de rechtsbescherming die de Omgevingswet biedt. De in die adviezen gemaakte opmerkingen gelden nog onverkort. Zo is, met betrekking tot de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan²³, de Raad nog steeds van mening dat deze vorm van rechtsbescherming niet past binnen een modern omgevingsrecht. Er is en wordt dan ook voor gepleit om beroep in twee instanties²⁴ mogelijk te maken. De gemaakte keuze wordt ook in dit Wetsvoorstel deels gemotiveerd door de stelling dat aangesloten wordt bij het huidige recht. Deze motivering overtuigt de Raad niet aangezien het omgevingsplan een doorlopende werking heeft in tegenstelling tot het huidige bestemmingsplan. Ook de keuze dat slechts in eerste en enige aanleg bij de Afdeling kan worden opgekomen tegen de weigering een ontheffing te verlenen van een instructieregel, vindt de Raad geen gelukkige.

In zijn advies van 26 oktober 2016 heeft de Raad enkele opmerkingen gemaakt over de keuze ten aanzien van de voorbereidingsprocedure. Kort samengevat was en is de Raad van mening dat de keuze voor de te volgen voorbereidingsprocedure²⁵ niet afdoende gemotiveerd is. De Raad ziet de gemaakte keuze als een verschraling van de besluitvorming in het omgevingsrecht en heeft verzocht om in te gaan op de vraag welke voorbereidingsprocedure het beste past bij het karakter van het omgevingsrecht en het beste recht doet aan de uitgangspunten die voor het omgevingsrecht zijn geformuleerd. De Raad verzoekt u nogmaals de gemaakte keuzes te heroverwegen.

V. Overgangsrecht

Het overgangsrecht regelt de overgang van de huidige wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Het omvat twee soorten regels. Ten eerste regels die alleen werken op het moment dat de oude wetten vervallen en de Omgevingswet in werking treedt²⁶. Dit type regels is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet onmiddellijk uitgewerkt. Ten tweede bevat het regels voor de overgangsfase die intreedt nadat de Omgevingswet in werking is getreden²⁷. Deze blijven nog geruime tijd van belang.

²² Zoals: bijlage 2 artikel 1: Geen beroep is mogelijk tegen bijvoorbeeld een voorbereidingsbeslissing, de omgevingsvisie, een delegatiebesluit en een instructieregel. Bijlage 2 artikel 2: Beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is mogelijk tegen een projectbesluit, een omgevingsplan, de weigering ontheffing te verlenen van instructieregels.

²³ Deze is in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State belegd.

²⁴ Advies Raad voor de rechtspraak van 22 mei 2013 en 26 oktober 2016 (zie noot 2)

²⁵ Advies Raad voor de rechtspraak, 26 oktober 2016, pagina 3 en 4 (zie noot 2).

²⁶ Bijvoorbeeld de regel dat een omgevingsvergunning die onder het oude recht is verleend, geldt als omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet.

²⁷ Bijvoorbeeld de regel dat lopende procedures nog volgens oud recht worden afgehandeld.



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 11 van 16

In het Wetsvoorstel is bepaald dat uitgegaan dient te worden van overgangsrecht met eerbiedigende werking. Dit betekent dat een voorbereidingsprocedure voor besluitvorming die in gang is gezet voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet en waarvan de besluitvorming en/of de bezwaar- en beroepsprocedures nog niet zijn afgerond, wordt afgehandeld via het oude recht. Bij de bepaling tot welk moment het overgangsrecht geldt wordt voor besluiten waartegen beroep open staat gekozen voor het moment waarop die besluiten onherroepelijk worden. Voor besluiten waartegen geen beroep open staat blijft het oude recht van toepassing tot het moment waarop het besluit in werking treedt. De overgang van het bestemmingsplan naar het omgevingsplan dient in maximaal tien jaar te worden vormgegeven.

Het overgangsrecht zoals is opgenomen in het Wetsvoorstel is nagenoeg gelijk aan het overgangsrecht van de invoeringswet Wabo. Het voordeel daarvan is dat de rechtbanken met de gekozen systematiek de nodige ervaring hebben opgedaan. Het is de inschatting van de Raad dat vlak voor inwerkingtreding van de Omgevingswet nog veel vergunningen aangevraagd zullen worden. Op deze zaken blijft het oude recht van toepassing. Dit leidt ertoe dat de overheid en de rechtspraak gedurende een groot aantal jaren meerdere stelsels naast elkaar zullen moeten hanteren met de extra complicatie dat over het nieuwe stelsel op tal van punten jurisprudentie gevormd zal moeten worden. De rechtbanken hebben deze situatie bij de overgang naar de Wabo aan den lijve ondervonden. Bij de invoering van de Wabo bestond het gros van de zaken gedurende drie jaar uit overgangsrecht en duurde het ongeveer anderhalf jaar voordat de eerste inhoudelijke milieuzak behandeld kon worden. Ook voor overheden betekent het dat zij gedurende een aantal jaren moeten investeren in het op peil houden van de kennis van het oude recht teneinde aanvragen die worden gedaan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet naar behoren af te wikkelen. De Raad is van mening dat de periode waarin voor de rechtspraak verschillende rechtsstelsel tegelijkertijd gelden zo kort mogelijk moet worden gehouden. In de praktijk blijkt dat de problemen vooral ontstaan in zaken waarin het besluit wordt vernietigd en daarop wederom op de aanvraag moet worden besloten. Aldus kan het jaren duren en blijft het oude recht van toepassing. De Raad verzoekt u te overwegen om de rechter de bevoegdheid te geven om in die situaties te bepalen dat de aanvraag volgens het nieuwe recht moet worden afgehandeld tenzij dit zou leiden tot een verslechtering van de situatie van de belanghebbenden. Gelet op het voorgaande heeft de Raad ook moeite met de ruime termijn van tien jaar die gemeentebesturen worden geboden om hun regelgeving aan te passen aan de Omgevingswet. Gedurende die tien jaar ontstaat er een diffuus en inconsistent stelsel van regels dat tot veel problemen in zowel uitvoering als rechterlijke toetsing zal leiden. De Raad adviseert om die termijn sterk in te korten.

VI. Digitaal stelsel Omgevingswet

Het Wetsvoorstel voorziet in een Digitaal stelsel Omgevingswet. De Raad onderkent de voordelen van een digitaal stelsel. Wel zal vast moeten staan dat het digitaal stelsel Omgevingswet geen afbreuk doet aan de rechtsbescherming. De Raad pleit in dit verband met klem voor een bewaarplicht en een goede toegankelijkheid van oudere digitale informatie. Dit betekent dat oude plannen een bepaalde tijd digitaal ter beschikking moeten worden gesteld. Het systeem moet zo uitgerust zijn dat de toepasselijke regelgeving ten tijde van een bestreden besluit kan worden getoond en niet slechts de geldende regelgeving. In nadeelcompensatiezaken zal het systeem ook in staat moeten zijn niet alleen het schadeveroorzakende besluit te tonen maar ook het oude planologische regime, voor zover dit eerder elektronisch is opgeslagen in de in artikel 20.22 van het Wetvoorstel genoemde landelijke voorziening



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 12 van 16

of de reeds bestaande landelijke voorziening van www.ruimtelijkeplannen.nl.

Verder is van belang dat, mede gelet op het breed invoeren van het elektronisch procederen de ontsluiting van omgevingsdocumenten op een laagdrempelige wijze geschiedt die geen te zware eisen stelt aan het elektronische systeem dat voor de ontsluiting wordt gebruikt. De Raad wijst er op dat het belangrijk is dat de voorziening ook eenvoudig moet kunnen worden gebruikt ter ontsluiting van gegevens die noodzakelijk zijn in een gerechtelijke elektronische procedure voor de rechtspraak en de procespartijen. Hierbij spelen praktische vragen als welke bestandsformaten gehanteerd worden en of deze bestandsformaten overeenkomen met de bestandsformaten die in het digitaal systeem voor gegevensverwerking van de gerechten worden ontsloten.

In het Wetsvoorstel wordt het tweede lid van artikel 16.1 van de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat bij AMvB elektronisch verkeer in bepaalde gevallen kan worden verplicht. De Raad verwijst in dit verband naar zijn advies over het Wetsvoorstel modernisering bestuurlijk verkeer²⁸ waarin wordt gemeld dat een probleemloze communicatie tussen overheid en burger een kernwaarde is voor het goed functioneren van de rechtsstaat. De Raad is van oordeel dat die communicatie van voldoende waarborgen moet worden voorzien zodat de burger niet in een slechtere positie wordt gebracht dan ten opzichte van de communicatie per post. Dat geldt met name in de situaties waarin de overheid de burger een belastend besluit, of een daaraan voorafgaande waarschuwing, doet toekomen.

Tot slot het volgende. Met uw projectteam Omgevingswet is afgesproken een botsproef te organiseren met de rechtbanken en de Raad van State. Uit deze botsproef kan de noodzaak naar voren komen om hetzij de Omgevingswet hetzij de Awb aan te passen. De Raad verzoekt u hiermee rekening te houden.

WERKLAST

De Raad verwacht dat de Omgevingswet, de aanvullingswetten²⁹, de AMvB's en het onderhavige Wetvoorstel Invoeringswet Omgevingswet substantiële werklastgevolgen hebben voor de Rechtspraak. Die verwachting is door de Raad in zijn eerdere adviezen uitgesproken. Een berekening van die gevolgen is zoals aangekondigd met het bekend worden van dit Wetsvoorstel pas mogelijk. In het eerste jaar verwacht de Raad een toename van werklast in financiële zin van ruim € **5,8 mln**. De structurele toename in werklast schat de Raad in op jaarlijks ruim € **2,1 mln**. De afname van € 5,8 mln. naar € 2,1 mln. zal – verspreid over enkele jaren – stapsgewijs plaatsvinden. Onderstaand wordt dit toegelicht.

1. Opleiding

Rechtvaarders en juridisch ondersteunende medewerkers zullen bekend moeten raken met de Omgevingswet. Dat zal voor een deel gebeuren in het kader van de verplichte permanente educatie. De omvang van de stelselherziening echter zodanig, dat dit niet past binnen de kaders van de permanente educatie.

²⁸ Advies van 19 mei 2016 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2016-07-modernisering-elektronisch-bestuurlijk-verkeer.pdf>

²⁹ I.c. de aanvullingswetten bodem, geluid en grondeigendom (zie noot 2).



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 13 van 16

Dat betekent dat incidenteel, namelijk in het eerste jaar na invoering van de Omgevingswet, meer tijd voor educatie wordt ingericht dan gebruikelijk. De Rechtspraak kan dan minder zaken behandelen, terwijl de kosten voor de medewerkers onverminderd doorgaan. Dit zijn *extra* kosten die iets meer dan € 600.000 bedragen.

2. Zaakgerelateerde effecten

Met de invoering van de omgevingswet wordt ten aanzien van de omgevingsrechtelijke normstelling de nadruk van de vergunningverlening meer verschoven naar algemene regels. Verder zullen, meer dan onder de Wabo het geval is, afzonderlijke besluiten straks in één omgevingsvergunning worden opgenomen. Beide ontwikkelingen betekenen naar het oordeel van de Raad dat ten gevolge van de Omgevingswet minder vergunningen worden verleend, dat die vergunningen inhoudelijk breder zijn en dat handhaving van de algemene regels en verzoeken om maatwerkvoorschriften frequenter zullen voorkomen. In de volgende subparagrafen wordt hier nader op ingegaan.

2.1. Aantallen zaken

Het aantal aanvragen om vergunningen zal naar verwachting afnemen. De Raad verwacht niet dat het aantal beroepszaken in dezelfde mate daalt als het aantal vergunningaanvragen. Zo vervallen bijvoorbeeld met name de eenvoudige vergunningaanvragen terwijl de meer ingewikkelde vergunningaanvragen, waartegen vaker geprocedeerd wordt, blijven bestaan. Verder zullen meer onderdelen in één besluit tot het al dan niet verlenen van een vergunning terecht komen. Dat betekent dat er over meer onderdelen discussie kan ontstaan hetgeen kan resulteren in een beroepsprocedure. Het aantal zaken over handhaving zal toenemen. Dit komt door (1) een verschuiving van zaken over vergunningen naar zaken over handhaving (omdat geschillen zich blijven voordoen, terwijl er minder vergunningprocedures zijn) en (2) meer handhavingzaken zullen worden geïnitieerd vanwege bijvoorbeeld efficiënter werkende Omgevingsdiensten. Er kan en zal meer gebruik worden gemaakt van maatwerkvoorschriften hetgeen zal leiden tot extra beroepszaken. Per saldo verwacht de Raad een beperkte afname van het aantal beroepszaken.

Het aantal ‘klassieke’ verzoeken om een tegemoetkoming in de planschade zal naar verwachting afnemen, omdat de mogelijkheden tot planschadevergoeding aanmerkelijk worden verkleind. De Raad verwacht een aanzienlijke toename van het aantal beroepszaken over nadeelcompensatie, onder andere omdat het eenvoudiger wordt om een procedure te starten als gevolg van het vervallen van een voorgeschreven deskundigenadvies. Volstaan kan worden met taxaties over de waarde voorafgaand aan de schadeoorzaak en de waarde na de schadeoorzaak. Hierdoor ontstaat een markt die, vergelijkbaar met de huidige praktijk bij procederen tegen de hoogte van WOZ-waarde in het kader van de onroerende zaak belasting, tot een aanmerkelijk toename van het aantal beroepen zal leiden.

Tegenover de beperkte afname in totaal aantal zaken over vergunningen, handhaving en maatwerkvoorschriften, staat een aanzienlijke toename in aantal beroepszaken over nadeelcompensatie. Per saldo zal naar verwachting een lichte stijging van het aantal beroepszaken plaatsvinden.



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 14 van 16

2.2. Zaakzwaarte

De Raad verwacht dat zaken vanwege de Omgevingswet gemiddeld meer tijd in beslag nemen (paragraaf 2.2.1.) en vaker meervoudig worden behandeld dan de huidige omgevingsrechtelijke geschillen (paragraaf 2.2.2.).

2.2.1. Stijging behandeltijd per zaak

Het aantal aangevraagde vergunningen daalt. Het aantal benodigde toestemmingen van de diverse overheden blijft grotendeels ongewijzigd. Dat betekent dat meer toestemmingen in één besluit komen die door de rechter moet worden getoetst. Die toestemmingen en besluitonderdelen kennen een eigen relevant feitencomplex, die de rechter in samenhang moet bezien en beoordelen op basis van globalere omgevingsplannen. De regelgeving zal van gemeente tot gemeente verschillen, hetgeen betekent dat veel verschillende toetsingskaders door de rechter moeten worden beoordeeld, ook in gevallen waarin nu (nog) een landelijk toetsingskader geldt. Dat laatste zal zich naar verwachting met name voordoen bij milieurechtelijke begrippen en toetsen. Hierdoor verwacht de Raad eveneens dat de behandeltijd per zaak toeneemt.

Er zullen meer maatwerkvoorschriften worden opgelegd. Die maatwerkvoorschriften zullen hun grondslag vinden in meer en algemenere bepalingen in het omgevingsplan. Dit leidt tot een verzwaring van de rechterlijke afweging en houdt vervolgens ook in dat de gemiddelde behandeltijd van een beroepszaak tegen opgelegde maatwerkschriften, of tegen de weigering om maatwerkvoorschriften op te leggen, toeneemt. Hetzelfde geldt bij de handhavingszaken.

2.2.2. Meer zaken meervoudig afdoen

Het aantal zaken dat meervoudig wordt afgedaan, zal naar verwachting toenemen. Deze toename zal deels tijdelijk zijn bijvoorbeeld in verband met het vormen van jurisprudentie. De stijging zal deels ook structureel zijn omdat de complexiteit van zaken blijvend toeneemt, doordat er meer meeromvattende besluiten op aanvragen op omgevingsvergunningen komen, door het loslaten van gestandaardiseerd overgangsrecht en door het vaker toetsen van milieurechtelijke componenten.

De zaken over nadeelcompensatie kennen daarbij een nieuw toetsingskader en (mogelijk) grote financiële belangen.

Het percentage zaken dat meervoudig wordt behandeld zal in de loop der jaren zal afnemen tot een stabiel percentage dat naar verwachting iets hoger ligt dan in de huidige omgevingsrechtelijk relevante zaken.

3. Samenvattend

In het eerste jaar na invoering wordt extra ingezet op het opleiden van rechters en juridisch ondersteunende medewerkers. Het aantal zaken over vergunningen zal dalen. Het aantal zaken over handhaving, maatwerkvoorschriften en met name nadeelcompensatie zullen naar verwachting echter stijgen. Tevens neemt de gemiddelde behandeltijd per zaak toe. Daarbij zullen omgevingsrechtelijke zaken vaker meervoudig worden behandeld dan in de huidige situatie.

Alle factoren in aanmerking nemende, verwacht de Raad dat de invoering van de Omgevingswet leidt tot een structurele toename van werklast in financiële zin van jaarlijks € 2,1 mln. In het eerste jaar is de

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 15 van 16

toename in werklust € 5,8 mln. en die gevolgen nemen door de jaren heen af tot de structurele toename in werklust van jaarlijks € 2,1 mln. is bereikt. Zie de tabel hieronder.

Totale werklustconsequenties	2018	2019	2020	2021 e.v.
Mutatie als gevolg van aantallen	67.738	83.183	98.628	106.351
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	4.028.706	2.831.031	1.563.788	964.950
Effect behandeltime per zaak	1.098.721	1.088.825	1.077.882	1.072.551
Opleiding RA en JO	608.093	0	0	0
Totale effect wetsvoorstel	5.803.259	4.003.039	2.740.299	2.143.852

Mogelijk leidt de Invoeringswet Omgevingswet tot kostbare aanpassingen van de digitale systemen voor gegevensverwerking van de gerechten. Zonder de botsproef is het evenwel niet mogelijk om de hoogte van die kosten in te schatten. Pas na die proef zal immers duidelijk zijn of, en zo ja, welke, aanpassing van de systemen nodig zijn en welke kosten daarvoor gemaakt moeten worden. De Raad behoudt zich om die reden dan ook het recht voor om hier in een later stadium op terug te komen.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en/of aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, bijvoorbeeld ten aanzien van de rechtsbescherming tegen de vaststelling van een omgevingsplan, of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2017
kenmerk UIT 10227 STRA / RMD
pagina 16 van 16

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- In het tweede lid van artikel 15.4 van het Wetsvoorstel lijkt het alsof enkele woorden zijn weggelaten.
- In de MvT wordt gerept over 'vergoeding' en 'schadevergoeding' terwijl in de huidige Wro wordt gesproken over "tegemoetkoming" als het gaat om planschade. De Raad merkt op dat deze 'nieuwe' termen bij de rechtszoekende verkeerde verwachtingen kan opwekken aangezien geen volledige vergoeding zal worden toegekend.
- Wat betreft het onderdeel onvrijwillig kostenverhaal rijst bij de Raad de vraag of diegene die wordt geconfronteerd met onvrijwillig kostenverhaal, belanghebbende is in de (plan)schadeprocedure.
- Wat betreft artikel 16.79 van het Wetsvoorstel is het de Raad niet duidelijk waarom deze bepaling wordt aangevuld met een tweede lid waarbij ten aanzien van de schorsende werking wordt bepaald dat voorzien wordt in een vier weken termijn als het gaat om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een bij een algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, terwijl in lid 1 een termijn van twee weken is opgenomen.
- Ten aanzien van de splitsing van de bouwvergunning is het de Raad niet duidelijk welke gegevens al bij de aanvraag voor een vergunning op basis van het omgevingsplan moeten worden aangeleverd en welke gegevens op een later moment nog zouden moeten worden aangeleverd.
- De verplichting dat elke beslissing op een aanvraag om nadeelcompensatie van een deskundigenadvies moet worden gezien is verlaten. De Raad merkt hierbij op dat de rechtbank weliswaar zelf een deskundige kan benoemen, echter de hiermee gepaard gaande kosten komen dan ook voor rekening van de rechtbank.
- In artikel 20.22 is opgenomen dat de ontsluiting voor een ieder (van omgevingsdocumenten) niet geldt voor de elementen die niet openbaar zijn op grond van deze wet of de Wet openbaarheid van bestuur of waarvan een derde de rechthebbende is in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet. Op welke wijze wordt voorzien in de mogelijkheid voor de bestuursrechter en zo nodig na het beslissing om artikel 8:29 van de Awb niet toe te passen, kennis te nemen van die elementen?
- In artikel 20.25 zijn regels gesteld over de levering van omgevingsdocumenten door verantwoordelijke bestuursorganen. Daarin is niet voorzien op welke wijze bestuursorganen aanpassingen aan omgevingsdocumenten leveren die het gevolg zijn van uitspraken van de bestuursrechter, al dan niet met terugwerkende kracht.