

De minister van Infrastructuur & Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag

Datum 3 april 2012
Referentie
Betreft stelselwijziging omgevingsrecht

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Inleiding en opbouw reactie

In deze brief geven wij in het kader van de lopende consultatieronde graag onze mening over de kabinetsnotitie Stelselwijziging omgevingsrecht.¹

Alvorens de vijf vragen die u stelt te beantwoorden, gaan wij eerst in op de context van de stelselwijziging. Daarbij besteden wij niet alleen aandacht aan de huidige stand en status van het omgevingsrecht, maar ook aan praktijkervaringen daarmee.

Ten tweede lichten wij onze visie toe op de ambitie en scope van de voorgenomen stelselwijziging. Daarbij komt tevens de vraag naar de noodzaak van de voorgenomen stelselwijziging aan de orde. Ten derde gaan we in op de in de notitie genoemde instrumenten. Het projectbesluit en de genoemde programma's komen daarbij specifiek aan bod. In vervolg daarop gaan wij ten vierde in op het begrip 'bestuurlijke afwegingsruimte'. Het dilemma tussen maatwerk en zekerheid staat daarbij centraal. Tot slot belichten wij enkele niet-juridische aspecten, zoals bestuurscultuur.

In een later stadium van het wetgevingstraject – wanneer er concrete teksten beschikbaar zijn – gaan we mogelijk verder in op deze en andere aspecten. In deze fase zijn wij overwegend positief over de resultaten zoals die er nu liggen. Het door de Raad van State gegeven advies² draagt daar aan bij. Het reflecteert in een vroegtijdig stadium op constructieve wijze op een aantal (nog te nemen en genomen) beslissingen. De uitwerking van de geschetste stelselwijziging behoeft nog wel overdenking en wij beseffen dat dit tijd en veel werk vergt.

¹ Brief d.d. 9 maart 2012, kenmerk IENM/BSK-2012/21699

² Advies d.d. 25 januari 2012, kenmerk No.W14.11.0341/IV

Deel I: algemeen

Context

Het gaat hier om de vraag binnen welke kaders wij het nieuwe Omgevingsrecht dienen te plaatsen. Wij beschouwen de geschetste contouren voor een groot deel als logisch vervolg op de lijn die is ingezet in de Wet op de ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet. Wij kwalificeren uw voornemens binnen het project 'Eenvoudig Beter' daarom eerder als een stelselvoortzetting Omgevingsrecht dan een stelselwijziging Omgevingsrecht. De in de hierboven genoemde wetten ingezette wijzigingen zijn/waren immers ook ingegeven door onder andere de wens naar vereenvoudiging en het uitgangspunt de gebruiker centraal te stellen. Onze leden kunnen zich vinden in deze aanpak en hebben daar in de praktijk positieve ervaringen mee. De uitdaging is dus enerzijds in de nieuwe Omgevingswet het herkenbare te behouden en anderzijds een versoberingslag te maken waar mogelijk.

Daarbij is het overigens wel zo dat wij denken dat de dynamiek van het projectontwikkelingsproces binnen de vernieuwde kaders versneld zou kunnen worden, mits partijen bereid zijn de gewijzigde verhoudingen die het gevolg zijn van het nieuwe stelsel toe te laten en te gebruiken. Daarop zullen wij hierna (onder het kopje: bestuur: cultuur, kennis en kunde) verder ingaan.

Ambitie en scope

De hoofddoelstelling van de Omgevingswet is een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen. Dit lijkt ruim en breed geformuleerd. Het vergt volgens ons dat in de nieuwe Omgevingswet een aantal definities juridisch heel nauwkeurig omschreven en nader uitgewerkt worden. Wat dient bijvoorbeeld onder 'leefomgeving' te worden verstaan en welke betekenis kan worden toegekend aan algemene begrippen als 'duurzaamheid' en 'doelmatig'?

Wanneer bijvoorbeeld een begrip als 'milieugebruiksruimte' slechts bij benadering duidelijk is en men niet weet hoe men er in de praktijk mee moet omgaan, dan kan het instrument averechts werken bij het bereiken van de hoofddoelstelling.

Wij staan achter de gebiedsgerichte en integrale aanpak die de nieuwe Omgevingswet voorstaat. Veel problemen in de praktijk ontstaan door een sectorale aanpak en de veelheid aan aspecten waar rekening mee gehouden dient te worden. Partijen ervaren dat als frustrerend. Het huidige stelsel is onoverzichtelijk en onder andere daardoor complex. De voorgestelde wijzigingen maken het mogelijk hierin verbetering aan te brengen. Als wij naar bijlage 1 (overzicht van te integreren wetten en rechtsfiguren in de Omgevingswet) kijken, dan zou de bundeling wat ons betreft nog verder mogen gaan. Wij doen de suggestie bijvoorbeeld (delen van) de (nog niet in werking getreden en te wijzigen) Warmtewet in de wet te integreren. Dit sluit volgens ons logisch aan bij het feit dat de gas- en elektriciteitswet wel op de bijlage genoemd staan.

Instrumenten

Als het om de instrumenten 'visie, verordening, vergunning' gaat, kan de NEPROM zich in de voorgestelde opzet voor het nieuwe stelsel vinden.

Er is daarnaast expliciet voor gekozen het projectbesluit een aparte status toe kennen. Wij begrijpen dat er behoefte is aan dit instrument. Het sluit bovendien aan bij de adviezen van de Commissie Elverding en de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur. Volgens ons zou het echter beter bij de doelstelling en opzet van de Omgevingswet aansluiten als het projectbesluit ondergebracht wordt in (een apart deel van) paragraaf 5.2. (dat over de vergunning gaat) en het als een bijzondere vergunning te beschouwen. Hetzelfde zou dan gelden voor paragraaf 6.4.

Daarmee wordt enerzijds wel het (gewenste) onderscheid tussen complexe en eenvoudige projecten gemaakt en wordt anderzijds het aantal planfiguren (verder) terug gebracht. Wij denken dat dit zal bijdragen aan een betere structuur van de nieuwe Omgevingswet.

Het is de NEPROM in dit stadium nog niet duidelijk wat de status en werking van de zogenoemde 'programma's' wordt. Het instrument roept nog veel vragen op. Zij worden aan de ene kant als 'iets operationeels' gepresenteerd. Maar het gaat aan de andere kant ook om situaties waar overheidsinzet 'vereist' is. Zij zijn vormvrij en binden slechts de bestuursorganen die ze vaststellen. Zij hebben daarbij een grote mate van beleidsvrijheid en coördinatie tussen de verschillende betrokken bestuursorganen is gewenst (maar niet vereist). Een (juridische) koppeling met de visie ontbreekt. Er staat daarom geen bezwaar en beroep open tegen deze programma's terwijl zij wel concreet betrekking kunnen hebben op (de uitvoering van) projecten en belangrijke aspecten kunnen bevatten die mogelijk meegewogen zouden kunnen worden bij het verlenen van de omgevingsvergunning. Met name bij dit aspect van (het mogelijk ontbreken van) rechtsbescherming zetten wij vraagtekens.

Bij ingewikkelde en soms grensoverschrijdende problematiek (zoals die met betrekking tot luchtkwaliteit) kan een 'programmatische aanpak' volgens ons bijdragen aan een oplossing. Zeker in de gevallen waarin dit Europees vereist is. In andere gevallen zal die aanpak mogelijk te duur en te complex zijn, en mogelijk verstarrend werken omdat het een vermindering van de beleidsvrijheid inhoudt.

Bestuurlijke afwegingsruimte

Om meer flexibiliteit te bereiken, is de NEPROM er een voorstander van meer (bestuurlijke) afwegingsruimte voor gemeenten en provincies te creëren in de bij gebiedsontwikkeling betrokken (milieu)normen. Het voorkomt dat initiatieven stuklopen op sectorale aspecten. Dit sluit aan bij de gebiedsgerichte en integrale aanpak die wordt nagestreefd.

Als het om de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte gaat, vindt de NEPROM het wel belangrijk dat de juiste balans wordt gevonden tussen 'het leveren van maatwerk' enerzijds en 'de zekerheid van uniforme en eenduidige regelgeving' anderzijds.

De mogelijkheid bestaat dat decentrale organen ieder hun eigen regels gaan stellen. Daar schuilt volgens ons een zeker risico in, namelijk die van lokale koppen. Wij pleiten daarom voor een uitbreiding en verbreding van artikel 122 Woningwet.

De NEPROM pleit ervoor het stellen van hogere eisen ten aanzien van nationale wetgeving door provincies en gemeenten bij wet te verbieden. Een pragmatische oplossing daarvoor zou zijn het toevoegen van een nieuw lid aan artikel 3.1. van de algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

Een aanzet voor artikel 3.1 Awb: *Een bestuursorgaan mag bij besluit, beschikking of bij rechtsbehandeling naar burgerlijk recht geen hogere eisen stellen ten aanzien van onderwerpen die bij of krachtens wetgeving uitputtend zijn geregeld door middel van minimumnormen.*

Toelichting: met een besluit wordt ook een algemeen verbindend(e) voorschrift of beleidsregel bedoeld. Hierbij dient aansluiting gezocht te worden bij reeds bestaande definities. De vraag is wat onder 'hogere eisen verstaan' wordt. Initiatiefnemers zouden volgens ons in de gelegenheid gesteld moeten worden met gelijkwaardige oplossingen te werken, vergelijkbaar met hoe dit leerstuk in het bouwbesluit geregeld is.

Een ander belangrijk punt van aandacht voor de NEPROM als het om de bestuurlijke afwegingsruimte gaat, is de vraag hoe rechters hiermee zullen omgaan. Beperkt hun rol zich slechts tot een marginale toetsing? Blijven er nog voldoende mogelijkheden over om eventuele fouten op eenvoudige wijze te herstellen (bijvoorbeeld door middel van de zogenoemde bestuurlijke lus)?

Voor rechtzoekenden aan de andere kant van de tafel blijft het ook onder het nieuwe stelsel belangrijk dat er op voorhand duidelijkheid bestaat over de inhoud van de toepasselijke normen en de uitwerking daarvan.

Bestuur: cultuur, kennis en kunde

Het nieuwe stelsel vergt in onze visie een andere bestuurscultuur en misschien zelfs wel een specifiek type bestuurder. Bestuurders die eindverantwoordelijkheid durven te nemen voor de integrale besluiten waar zij voor komen te staan.

Uit diverse onderzoeken (o.a. van het Planbureau voor de Leefomgeving, Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, blz. 9) blijkt dat vooral de informele fase van het gebiedsontwikkelingsproces veel tijd in beslag neemt. Volgens het planbureau zijn er duidelijke grenzen aan de mate waarin de complexiteit en de restrictiviteit van het omgevingsrecht kunnen worden verminderd. Zowel de samenleving als de overheid moet bereid zijn meer risico's te aanvaarden – in die zin minder restrictief te zijn – en niet elk risico beantwoorden met een centraal normenkader. Ofwel, we moeten dan minder toegeven aan de 'risico-regel-reflex'.

Deel II: Uw vragen

1. Bent u van mening dat het stelsel bijdraagt aan het stimuleren van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving?

Ja, althans in die zin dat processen verder gestroomlijnd, versneld en vereenvoudigd worden. Een echte omslag wordt in onze visie pas bereikt indien het uitgangspunt van de nieuwe Omgevingswet wordt dat ontwikkelingen zijn toegelaten mits zij niet in strijd zijn

met de (verder uit te werken) hoofddoelstelling. Wij pleiten voor een stelsel dat uitgaat van het principe “ja, mits” in plaats van “nee, tenzij”.

2. Bent u van mening dat het nieuwe stelsel bijdraagt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving?

Het antwoord op de vraag hangt af van wat men onder ‘kwaliteit’ verstaat. De NEPROM staat achter het (relevante) ontwerpprincipes dat uitgaat van gelijkwaardige bescherming.

3. Bent u van mening dat het nieuwe stelsel bijdraagt aan het oplossen van de grootste knelpunten uit de dagelijkse praktijk? Kunt u dit toelichten voor de drie voor u belangrijkste knelpunten?

De belangrijkste knelpunten uit de dagelijkse praktijk van onze leden liggen op onderdelen die niet door de nieuwe omgevingswet bestreken worden. Dat zijn namelijk: a) (gebrek aan) consumentenvertrouwen vanwege onder andere de slechte economische vooruitzichten; b) (beperkte) financieringsmogelijkheden en c) kostenbeheersing (grond, leges etc.).

De drie belangrijkste knelpunten die wel in de nieuwe Omgevingswet behandeld zouden kunnen worden zijn:

- 1) aanvullende eisen door gemeenten (bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid);
- 2) stagnatie van projecten door juridische procedures en
- 3) complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten.

Zoals hierboven uiteen is gezet, pleiten wij voor de uitbreiding van het toepassingsbereik van artikel 122 Woningwet. In de praktijk wordt men te vaak met ‘lokale koppen’ geconfronteerd. Wij vrezen dat zij (als een nieuwe Omgevingswet straks in werking treedt) meer dan de in de Woningwet geregelde onderwerpen zullen bestrijken.

Met juridische procedures doelen wij op door bewoners en belangenorganisaties ingediende bezwaren (en eventueel daarop volgende beroepsprocedures). Het komt in de praktijk regelmatig voor dat querulanten alleen bezwaar indienen om een (gunstigere) onderhandelingspositie te creëren en er financieel beter van te worden. Zij trekken de gestarte juridische procedure(s) pas in nadat een vooraf overeengekomen (fikse) vergoeding is betaald door de projectontwikkelaar. In een brief van 27 februari jl. (over het permanent maken van de Crisis- en herstelwet) hebben wij u reeds verzocht dit al eerder door ons genoemde punt in heroverweging te nemen. Wij hebben er voor gepleit dergelijke verzoeken tot compensatie ter toetsing voor te kunnen leggen aan de rechter. Nu kan een bezwaar- of beroepsprocedure slechts tot een oordeel over de (beslissing op de) aanvraag (voor een omgevingsvergunning) leiden.

De complexiteit en tijdsduur van besluitvormingstrajecten kan verder worden teruggedrongen door betrokken overheidsinstanties anders tegen (onderlinge)

samenwerking (tussen overheden) op het gebied van ruimtelijke ordening te laten aankijken. Uit de geschetste stelselwijziging begrijpen wij dat een zekere mate van intensivering wel wordt beoogd, maar slechts op vrijwillige basis. Daarnaast is het volgens ons zaak de gekozen planfiguren van de nodige flexibiliteit en uniformiteit te voorzien.

4. Welke drie aspecten van de stelselwijziging moeten volgens u met prioriteit worden verwezenlijkt?

- 1) terugbrengen onderzoekslasten;
- 2) digitalisering en
- 3) een betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving.

Het wetsvoorstel tot het permanent maken van de Crisis- en herstelwet bevat (al) passages met betrekking tot het eerste punt; het terugbrengen van de onderzoekslasten. Het voorstel geeft in een aantal gevallen uitsluitel of een indicatie over de houdbaarheid(sdatum) van de uitkomsten. Volgens ons dient de nieuwe Omgevingswet hierop voort te borduren. Beoordeeld dient te worden welke verplichtingen geschrapt en vereenvoudigd kunnen worden.

In vervolg op de digitalisering van bestemmingsplannen (www.ruimtelijkeplannen.nl) zou ook andere relevante informatie centraal, gratis en openbaar toegankelijk gemaakt dienen te worden. We denken daarbij bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) aan archeologische waardenkaarten en informatie van de gegevensautoriteit Natuur. Belangrijk is dat juridisch geborgd wordt dat daadwerkelijk op de verstrekte informatie mag worden afgegaan en daarmee (in zoverre) aan de onderzoeksverplichting is voldaan.

Een betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving is volgens ons noodzakelijk omdat (het onderhandelen over of het afdoen van) ingebrekestellingen en/of de beantwoording van zogenoemde prejudiciële vragen (en het vervolgens definitief uitsluitel verkrijgen over de kwalificatie daarvan) vaak jaren in beslag neemt.

In afwachting daarvan ontstaat onduidelijkheid die de bedrijfsvoering van NEPROM-leden belemmert.

5. Heeft u nog suggesties voor het nieuwe stelsel?

Kortheidshalve hechten wij aan deze bief een kopie van een op www.gebiedsontwikkeling.nu gepubliceerd artikel met de titel: 'De nieuwe omgevingswet. Biedt Brits voorbeeld een lonkend perspectief?' (bron: NEPROM).

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Gaarne zijn wij desgewenst tot een nadere toelichting bereid.

Met vriendelijke groet,

Jan Folkema
directeur NEPROM

Bijlage 1: De nieuwe omgevingswet. Biedt Brits voorbeeld een lonkend perspectief?