

Reactie op kabinetsnotitie Stelselwijziging omgevingsrecht



Omgevingswet zinvol, ...

Het kabinet heeft op 9 maart 2012 in een notitie aan de Tweede Kamer de contouren geschetst van de voorgenomen stelselwijziging Omgevingsrecht. Wij zijn het met het kabinet eens dat de efficiency en de effectiviteit van het omgevingsrecht sterk moeten verbeteren. Nederland loopt nu in Europa achteraan als het gaat om de kwaliteit van de leefomgeving. Helderere normen, zo uniform mogelijke procedures, samenhang en duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden. Een Omgevingswet die aan die criteria voldoet maakt besluitvorming eenvoudiger en sneller.

Om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren moet de kwaliteit van de uitvoering (besluitvorming en toezicht en handhaving) omhoog. Bovendien is er in de huidige omgevingswetgeving te weinig direct verband tussen doelen en kwaliteitseisen enerzijds en besluitvorming over concrete projecten en activiteiten anderzijds, met als resultaat dat doelen en kwaliteitseisen niet of nauwelijks worden gehaald.

Een grootscheepse stelselwijziging van het omgevingsrecht om daarin verbetering te brengen kost veel tijd, capaciteit en geld. Niet alleen van het ministerie van I&M, maar ook van andere overheden, organisaties en bedrijven. Deze operatie is naar onze mening daarom alleen zinvol als de Omgevingswet en de uitvoering ervan daadwerkelijk leidt tot kwaliteitsverbetering.

... mits:

De Omgevingswet kan verbetering brengen in efficiency en effectiviteit, indien de volgende pijlpalen worden geslagen:

- 1) Kwaliteit besluitvorming hoger
- 2) Gericht op (voortschrijdende) verbetering leefomgevingskwaliteit
- 3) Integraal en flexibel, zonder aantasting/met verhoging (basis)beschermingsniveau

In de kabinetsnotitie over de stelselwijziging van het omgevingsrecht zijn voornemens opgenomen die voor een kwaliteitsslag kunnen zorgen, zoals de integrale benadering, het betrekken van belanghebbenden in een vroeg stadium van de besluitvorming en de focus op het bereiken van doelen (in het bijzonder de cyclus 'aanpak, monitoring, vaststelling kwaliteit, additionele maatregelen').

We zien echter ook elementen in de voorgestelde stelselherziening die juist kunnen leiden tot een verslechtering van het kwaliteitsniveau van de leefomgeving: zo is de doelstelling van de Omgevingswet beperkt (bescherming gezondheid en veiligheid) en deels onduidelijk (het begrip 'duurzame' is niet eenduidig). Herziening van materiële normen in combinatie met mogelijkheden tot afwijken/onthefing van normen en voorstellen als het vervangen van de verklaring van geen bedenkingen door een advies dreigen de kwaliteit van de besluitvorming te verslechteren in plaats van te verbeteren.

Hieronder gaan we – beknopt – in op onze pijlpalen en doen voorstellen om de voorgenomen stelselwijziging op die punten aan te vullen of te wijzigen. In de bijlage staan onze voorstellen gerangschikt per voornemen. Dit is geen uitputtende lijst, bovendien is een echte beoordeling van de voornemens pas mogelijk als er een voorontwerp van het wetsvoorstel beschikbaar is. Ook is een doorkijk naar volgende modules wenselijk om een indruk te krijgen van de uiteindelijke scope van de Omgevingswet.

Piketpaal 1: Hogere kwaliteit besluitvorming

Besluiten van hogere kwaliteit verminderen de noodzaak tot procederen en zijn effectiever. Het kabinet doet een aantal goede voorstellen ter verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming, zoals de introductie van de Elverdingaanpak bij complexe projecten. Wij stellen de volgende aanvullingen en verbeteringen voor:

- Besluitvorming op basis van goede gegevens en kaderbepalende omgevingsvisies en programma's. Er komt zo snel mogelijk een onafhankelijke Gegevensautoriteit (voor objectieve gegevens en methodieken).
- Versnelling kan alleen bij gegarandeerde brede betrokkenheid en gezamenlijke verkenning van probleem en oplossingen, onafhankelijke monitoring van de effecten en automatisch afdwingbare extra maatregelen indien nodig.
- Bij projectbesluiten: verplichte Elverdingaanpak bij besluitvorming over *tenminste* complexe projecten met brede betrokkenheid in de verkenningsfase – probleemanalyse/gebiedsagenda's -, uitmondend in een evenwichtige belangenafweging met een voorkeursbeslissing waartegen beroep mogelijk is. Rechtsbescherming uitsluitend bij het projectbesluit verbetert de huidige situatie (in laat stadium pas een oordeel van de rechter over meer fundamentele keuzen) niet.
- Vastleggen van wat verstaan wordt onder complexe projecten (tenminste projecten die op grond van Nederlandse wetgeving mer-plichtig zijn en projecten met substantiële effecten op de leefomgeving)

- Deskundige inbreng (rol voor de Commissie Mer), zodat alle betrokken partijen beschikken over gelijke informatie.
- Alternatievenonderzoek in het kader van mer niet (verder) beperkt.

Piketpaal 2: Gericht op structurele verbetering leefomgevingskwaliteit

Een hogere kwaliteit van besluiten zal de effectiviteit van het omgevingsrecht verbeteren. Daarbij is de relatie tussen visies op en kwaliteitseisen aan de omgeving enerzijds en besluitvorming in concrete gevallen anderzijds van groot belang. In het huidige omgevingsrecht is die relatie te vrijblijvend of afwezig. De kabinetsnotitie bevat op dit punt geen voorstellen voor verbetering.

Ook wordt er in de huidige situatie te weinig gekeken naar de effecten van besluiten op de kwaliteit van de leefomgeving. Terecht geeft het kabinet aan dat het verantwoordelijke bestuursorgaan tot taak heeft informatie te verzamelen over de staat van de leefomgeving, te monitoren, vast te stellen of aan normen wordt voldaan en maatregelen te treffen als dit niet het geval is. Dit is een essentiële cyclus, van belang op alle niveaus en bij verschillende instrumenten. Daarbij is het noodzakelijk dat de monitoringresultaten tijdig openbaar worden gemaakt en de additionele maatregelen beschikbaar en afdwingbaar zijn.

Wij stellen daarom de volgende aanvullingen/verbeteringen voor:

- Bepaal de milieugebruiksruimte op de diverse (schaal)niveaus en actualiseer deze periodiek.
- Omgevingsvisies en programma's krijgen doorwerking in kwaliteitseisen en besluiten over projecten en activiteiten.
- Additionele maatregelen om (alsnog) doelen te bereiken zijn van te voren vastgelegd en zijn afdwingbaar door belanghebbenden.
- Er komt een onafhankelijke Gegevensautoriteit.

Piketpaal 3: Integraliteit en flexibiliteit verhogen leefomgevingskwaliteit

Meer samenhang tussen plannen en beslissingen met effecten op de verschillende componenten van de leefomgeving is wenselijk. Een integrale benadering mag echter niet leiden tot afbreuk van een deel van de kwaliteitsaspecten van de leefomgeving. Het doel van de Omgevingswet dient daarom breder te worden geformuleerd dan nu wordt voorgesteld.

Over de relatie van de Omgevingswet met de voorstellen voor een Wet natuurbescherming verwijzen wij overigens naar de reactie van Natuurmonumenten.

Meer flexibiliteit mag evenmin leiden tot vermindering van kwaliteit. Voorstellen als het gelijkwaardigheidsprincipe, de mogelijkheid om af te wijken van nationale normen, het concept van positieve evenredigheid en een experimenteerbepaling dienen daarom gepaard te gaan met voldoende waarborgen om te voorkomen dat zij leiden tot structurele onderschrijding van een minimale kwaliteit van de leefomgeving.

Wij stellen daarom voor:

- Geef duidelijk aan wat onder gelijkwaardigheid moet worden verstaan.
- Verplicht bij afwijking van de leefomgevingsdoelen/normen motivering dat het maximale is gedaan om de doelen/normen tijdig te halen en alle andere opties zijn uitgeput.
- Afwijking van normen kan alleen tijdelijk, niet permanent.
- Maak (lokale) ontheffing van nationale normen alleen mogelijk in gevallen waarin de basiskwaliteit blijft gegarandeerd.
- Maak nog duidelijker dat afwijking van normen in geval van positieve evenredigheid alleen tijdelijk in uitzonderingsgevallen mogelijk is. Maak gebruik van de positieve ervaringen met de Interimwet Stad en milieubenadering en neem elementen uit die wet in de Omgevingswet op en ontwikkel een methodiek/handreiking voor afweging van ongelijksoortige aspecten.
- Bouw ook voor tijdelijke afwijking van normen ten behoeve van experimenten voldoende garanties in dat de leefomgevingskwaliteit niet structureel wordt aangetast.

Niet bij wet alleen...

In de kabinetsnotitie is zeer terecht opgemerkt dat meer nodig is dan wetgeving om de werking van het omgevingsrecht te verbeteren. Het omgevingsrecht is in de afgelopen jaren zeer vaak gewijzigd, gestroomlijnd en geïntegreerd, vooral op procedureel vlak. De uitvoeringspraktijk is vooral gebaat bij voldoende gelegenheid en tijd om al deze wijzigingen te verwerken en goed toe te passen.

Naast tijd voor implementatie is er ook geld nodig voor de noodzakelijke verbeteringen van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. De vorming van RUDs dient gepaard te gaan met voldoende middelen. Wij vragen ons verder af waarom de mogelijkheden van privatisering van toezicht worden onderzocht. Dat is naar onze mening op dit moment geen prioriteit.

Wel prioritair is de oprichting van een onafhankelijke gegevensautoriteit en toegankelijke databanken met actuele informatie, ook op gebiedsniveau, ten behoeve van monitoring en zorgvuldige besluitvorming.

Bijlage

onderwerp	kabinetsnotitie	ons voorstel
Doel Omgevingswet	Bewerkstelligen veilige en gezonde leefomgeving en deze op een duurzame en doelmatige wijze kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen (p. 8)	<ul style="list-style-type: none"> - Invoegen: voor mens en natuur - 'Duurzame': duidelijk maken wat hiermee wordt bedoeld. Economie niet als component in toetsingskader opnemen - Duidelijk maken wat de relatie is met leefomgeving buiten Nederland.
Reikwijdte Omgevingswet	Regels voor fysieke leefomgeving, Integraal kader voor 'locatiegebonden activiteiten' (p. 9)	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijk maken wat de relatie is met bijvoorbeeld soortenbescherming.
Ontwerpprincipes	<ul style="list-style-type: none"> - gelijkwaardig beschermingsniveau - ontwikkelingsgericht en integraal. Gebruiker centraal - betere aansluiting op Europese regels - bestaande bevoegdheidsverdeling - vertrouwen als vertrekpunt <p>(p. 9)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - leg beter uit wat wordt bedoeld met 'gelijkwaardig beschermingsniveau'. Wat is gelijkwaardig? - aangeven dat 'gebruiker leefomgeving' ook omvat: de mens en de natuur die er in leeft. - bevoegdheidsverdeling: p. 15 bovenaan: vvgb niet vervangen door advies, want er is voldoende deskundige inbreng nodig vanuit de sectorale toetsingskaders. - vertrouwen is goed, maar niet wachten tot vertrouwen wordt geschaad: inbouwen waarborgen noodzakelijk. Ingrijpen achteraf kan te laat zijn.
Normen en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - normen zijn opdracht aan overheid om tenminste te voldoen aan de gestelde normen - bestuursorgaan verzamelt informatie over staat leefomgeving, monitort, stelt vast of aan normen wordt voldaan en treft maatregelen als dit niet het geval is <p>(p. 11)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - normen richten zich niet direct tot burgers en bedrijven, maar moeten wel afdwingbaar zijn - informatie over staat leefomgeving en monitoringsresultaten tijdig voor iedereen beschikbaar - additionele maatregelen vooraf vastgelegd - treffen van maatregelen afdwingbaar
Omgevingsvisie	<ul style="list-style-type: none"> - Rijk en prov. Één integrale omgevingsvisie (p. 11) - Facultatief voor gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Doorwerking van omgevingsvisie in besluitvorming in concrete gevallen
Programma's	<ul style="list-style-type: none"> - t.b.v. actieve inzet om normen te halen - niet juridisch bindend voor andere bestuursorganen - vormvrij 	<ul style="list-style-type: none"> - wel binding voor ander overheidsorganen (t.b.v. samenhang en gebiedsgerichte aanpak)
Programmatische aanpak	<ul style="list-style-type: none"> - in programma om regie te voeren over toe te laten projecten en activiteiten - t.b.v. bereiken vereiste kwaliteit of verdeling gebruiksruimte (pp. 12 en 19) 	<ul style="list-style-type: none"> - goede monitoringscyclus, inclusief afdwingbare additionele maatregelen
Algemene regels	<ul style="list-style-type: none"> - voor activiteiten in de leefomgeving - verdergaande bundeling en meer algemene regels - gebruik gelijkwaardige alternatieven altijd mogelijk - initiatiefnemer verantwoordelijk voor resultaat <p>(p. 13)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - algemene regels met mate! - overheid ook verantwoordelijk voor resultaat gelijkwaardige alternatieven (monitoring cyclus)
Omgevingsverordening	<ul style="list-style-type: none"> - gemeente, provincie en 	<ul style="list-style-type: none"> - breng samenhang aan tussen

	<p>waterschap: elk gebiedsdekkende verordening</p> <ul style="list-style-type: none"> - alle geldende ruimtelijke regels plus locatiegebonden regels en vergunningvereisten - per locatie verschillende regels mogelijk - flexibiliteit: onderdelen kunnen voor één gebied worden herzien - ook andere regelgeving in omgevingsverordening <p>(p. 13)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - verordeningen op de diverse niveaus - schep duidelijkheid over rechtsbescherming tegen (onderdelen van) verordeningen - voorkom dat herziening van onderdelen voor één gebied de regel wordt ('artikel 19 effect')
Omgevingsvergunning	<ul style="list-style-type: none"> - inclusief wet natuurbeschermingsvergunning en water - materiële integratie beperkt mogelijk, bestaande sectorale toetsingskaders blijven in stand - vvgb ander bestuursorgaan vervangen door advies - in bepaalde gevallen procedure voor volwaardige borging medeverantwoordelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> - vvgb niet vervangen door advies plus nog aparte procedure, want de vvgb garandeert volwaardige borging inbreng ander bestuursorgaan.
Projectbesluit	<ul style="list-style-type: none"> - Elverding aanpak - integraal besluit (kan omgevingsvergunningen vervangen mits bij besluit is getoetst aan toetsingskaders van die vergunningen. - Voorbereidend werk door particuliere initiatiefnemer - Voor complexe projecten met 'een publiek belang' <p>(p. 15 en 16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Geef duidelijk aan wat onder 'complexe projecten' en 'publiek belang' wordt verstaan - Biedt rechtsbescherming tegen voorkeursbesluit - Maak duidelijk dat overheid verantwoordelijk blijft voor zorgvuldige procedure, ook bij voorbereidend werk door initiatiefnemer
Integratie MER	<ul style="list-style-type: none"> - alternatievenonderzoek beperkt - bundeling tot één lichte wijze van mer beoordeling - facultatief advies Cie Mer <p>(p. 17)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - beperk alternatieven onderzoek niet
Meer flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> - regeling programmatische aanpak, monitoringssysteem essentieel (p. 19) - ontheffing nationale normen (p. 20) - positieve evenredigheid - experimenteerbepaling 	<ul style="list-style-type: none"> - plus: (afdwingbare) additionele maatregelen indien doelen niet gehaald - basiskwaliteitsniveau altijd handhaven. Is meer dan Europa volgen (zeker gezien streven om Europese regels te versoberen, p. 21) - monitoring bij experimenteren niet facultatief ('kan') maar altijd verplicht, inclusief maatregelen indien nodig.
Rechtsbescherming	<ul style="list-style-type: none"> - direct beroep tegen projectbesluit (p. 23) 	<ul style="list-style-type: none"> - ook rechtsbescherming tegen voorkeursbeslissing
Toezicht en handhaving	<ul style="list-style-type: none"> - meer verantwoordelijkheid bij onder toezicht gestelden zelf (privatisering toezicht) <p>(p. 25 + 28)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - waarom is privatisering toezicht wenselijk?
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> - transparante informatie <p>(p. 25)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - actuele, goed toegankelijke informatie is belangrijk: plus gegevensautoriteit
planning	<ul style="list-style-type: none"> - (p. 27) 	<ul style="list-style-type: none"> - Maak voorontwerp bekend met mogelijkheid tot consultatie - Geef doorkijk naar volgende modules