

Vergaderjaar 2010–2011

31 953

Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2011

Inleiding

In het regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd met voorstellen tot bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versobering van het omgevingsrecht in brede zin te komen. In maart heb ik u over deze aanpak geïnformeerd.¹

In deze nota schets ik, mede namens de bewindslieden van EL&I, BZK, V&J, OCW en Defensie, de hoofdlijnen van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht.

Burgers, ondernemers en overheden worstelen met de steeds complexer wordende samenhang tussen de verschillende wettelijke kaders op het gebied van het omgevingsrecht. Het huidige omgevingsrecht is een divers terrein van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving, dat continu in beweging is. In totaal gaat het om meer dan 60 wetten, meer dan 100 amvb's en honderden ministeriële regelingen. De complexiteit leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid rond voorgenomen ruimtelijke projecten als de aanleg van (spoor)wegen, stedelijke herstructurering, plattelandsontwikkeling, waterveiligheid, energietransitie en natuurprojecten. Die onzekerheid leidt dikwijls tot lange doorlooptijden of hoge onderzoekslasten zonder dat die altijd nodig of doelmatig zijn. Dit staat een actieve, doelmatige aanpak van beoogde gebiedsontwikkeling in de weg. Uit onderzoek blijkt dat 10% van de totale plankosten, waartoe de onderzoekslasten worden gerekend, kunnen worden bespaard met een efficiënter systeem.

Aard en karakter van ruimtelijke projecten variëren daarnaast sterk in omvang en effect. De praktijk vraagt steeds meer maatwerk en flexibiliteit om beter in te spelen op de regionale verschillen en marktinitiatieven. Het huidige omgevingsrecht geeft het bevoegde gezag te weinig ruimte voor

¹ Kamerstuk 31 953, nr. 39.

integrale afwegingen op gebiedsniveau en te weinig transparantie in wat wel en niet mogelijk is.

Mijn oplossing richt zich op een betere samenhang tussen de verschillende onderdelen van het omgevingsrecht en de mogelijkheid van een actieve, gebiedsgerichte aanpak. Daarom ga ik een vergaand vereenvoudigd en gebundeld omgevingsrecht als geheel neerzetten, dat niet alleen de knelpunten van vandaag oplost, maar ook een goede wettelijke basis biedt voor de maatschappelijke opgaven van morgen. Dit is een logische stap in de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, waarbij binnen de verschillende sectoren al is toegewerkt naar vereenvoudiging en integratie, bijvoorbeeld met de Wabo en de Waterwet. Die verbeteringen bieden echter nog onvoldoende oplossingen voor de diversiteit aan problemen die in de uitvoeringspraktijk wordt ervaren. Daarom vervang ik de vele wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de Wro, Wabo en de Tracéwet, door een wet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht zowel procedureel als materieel omvat: de Omgevingswet.

Hoofdpijnen van de voorgenomen Omgevingswet

Met de Omgevingswet wil ik de wettelijke kaders voor burgers, ondernemers en overheden inzichtelijker maken en ontwikkeling en beheer van de leefomgeving beter beheersbaar maken. Een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht draagt er vervolgens aan bij om actiever en efficiënter aan een dynamische en duurzame leefomgeving te kunnen werken.

Onderwerpen die in de nieuwe wet worden geregeld verdwijnen uit de bestaande wetgeving¹, daartoe worden (delen van) bestaande wetten ingetrokken. De nieuwe wet zal daarmee een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels, wetten en regelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving betekenen.

De nieuwe wet regelt met prioriteit:

- het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein (advies commissie-Elverding²)
- de integratie van plannen en toetsingskaders
- het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte
- het doelmatig uitvoeren van onderzoek

¹ Momenteel wordt ter uitvoering van het regeerakkoord de milieuregelgeving in de volle breedte gescreend, teneinde tot versoering en vereenvoudiging te komen. Deze actie maakt deel uit van de werkzaamheden van het programma voor de vernieuwing van het omgevingsrecht. De focus van de Omgevingswet ligt in eerste instantie op regelgeving van onderwerpen die fysiek neerslaan, en niet op regelgeving die gericht is op marktordening en anderszins, zoals bijvoorbeeld de regelgeving voor stoffen. Nader wordt bekeken of die regelgeving ook wordt ondergebracht in de Omgevingswet.

² Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten.

³ Het terrein van de fysieke leefomgeving is volop in beweging: grote opgaven op het gebied van concurrentiekracht, bereikbaarheid, leefbaarheid & veiligheid dienen zich aan. Nieuwe financieringsconstructies zijn nodig en ontwikkelingen zetten zich ondertussen voort zoals klimaatverandering en toenemende regionale verschillen doordat groei, stagnatie en krimp gelijktijdig plaatsvinden.

Deze onderling samenhangende thema's rond projecten, plannen en programma's beogen gezamenlijk een oplossing te bieden voor de gesignaleerde problemen en bevorderen de gewenste omslag in denken en doen.

Regels betreffende de gezondheid en veiligheid die op Europees of nationaal niveau op gelijke wijze dienen te worden toegepast, worden zo toegankelijk mogelijk vormgegeven.

Daarnaast ga ik na welke onderdelen van het omgevingsrecht door private partijen kunnen worden opgepakt en welke voorwaarden hiervoor gelden. Als vertrekpunt hanteer ik daarbij dat via privaat handelen maatschappelijke waarden worden geborgd. Ik wil met het herijken van deze verantwoordelijkheidsverdeling meer ruimte bieden voor privaat handelen dat bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving. De overheid stelt zich daarbij terughoudend en faciliterend op. Het systeem van regelgeving, toezicht en handhaving zal daarop worden aangepast.

De fundamentele herziening van het omgevingsrecht past daarmee in een bredere transitie van de bestuurscultuur en andere ontwikkelingen die gaande zijn op het terrein van de fysieke leefomgeving³. Deze ontwikkelingen worden verder ondersteund met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

Bij de ontwikkeling van de Omgevingswet hanteer ik de volgende uitgangspunten:

1. Ontwikkelingsgericht en integraal

De Omgevingswet is ontwikkelingsgericht en bevordert integrale oplossingen.

Hiervoor is nodig dat de doelen voor de leefomgeving helder zijn vastgesteld¹. Als dat op een hoger abstractieniveau of op regioniveau gebeurt, ontstaat er op projectniveau ruimte voor passende oplossingen. De Omgevingswet bevordert een dergelijke programmatische aanpak, zoals bijvoorbeeld al eerder toegepast bij het NSL². Meer algemeen gesteld is de opzet van de Omgevingswet stimulerend in plaats van werend. Om ruim baan te geven aan innovatieve ontwikkelingen wordt waar mogelijk uitgegaan van doelvoorschriften.

2. Een betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving

De Omgevingswet neemt de bestaande Europese wet- en regelgeving als uitgangspunt. Een nauwe aansluiting van de Omgevingswet bij de doelstellingen en het instrumentarium van de Europese regelgeving voor de leefomgeving vergemakkelijkt het werken aan Europese doelen, voorkomt ongewenste nationale koppen en draagt daarmee bij aan het transparanter maken van het stelsel. Het maakt tevens de implementatie van nieuwe richtlijnen gemakkelijker en bevordert een gelijk speelveld in Europa. Op deze manier ontstaat nieuwe ruimte voor nationale ontwikkelingen. Tegelijkertijd blijft het kabinet zich inzetten voor het verder vereenvoudigen van de Europese regels.

3. Decentraal tenzij

De Omgevingswet biedt op lokaal en regionaal niveau meer ruimte om een integrale afweging te maken. Uit het stelsel van Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet volgt dat, voor zover taakbeheerting goed kan plaatsvinden op decentraal niveau, deze aan dat niveau behoort te worden overgelaten (het decentralisatiebeginsel, zowel territoriaal als functioneel). Dit kabinet maakt zich hard voor een goede invulling van deze rolverdeling. Ik let bij de modernisering van het omgevingsrecht scherp op regels die de integrale afweging en besluitvorming op decentraal niveau onnodig beperken. In het bieden van ruimte voor decentrale normering en afweging zit besloten dat er verschillen kunnen ontstaan in de beleidsuitkomsten tussen de gemeenten of provincies. Ik zie daarin kansen voor onderscheidende kwaliteit.

Prioritaire thema's en transities

De Omgevingswet richt zich in eerste instantie op de thema's die ik in mijn brief van maart jl. heb aangekondigd (31 953, nr. 39). Ik ga daarbij te werk langs twee parallelle sporen. Per thema vindt een doorlichting plaats van het omgevingsrecht. De samenhang tussen wetgeving staat daarbij centraal. Daarnaast kijk ik ook naar mogelijke vereenvoudigings- en versoberingsopties binnen bestaande wetten, waarbij ik gestart ben met de Wro en het milieurecht. Deze versoberingsactie zal voor andere wet- en regelgeving worden voortgezet.

Hieronder beschrijf ik op hoofdlijnen de prioritaire thema's. De verdere uitwerking van deze thema's, waarbij ook de diverse vereenvoudigings- en versoberingsopties worden betrokken, vindt de komende maanden

¹ De nationale belangen en doelstellingen voor de leefomgeving zijn onder meer expliciet gemaakt in de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

² NSL: Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

plaats met betrokkenheid van deskundigen uit de wetenschap en de praktijk. Daarnaast worden voorstellen getoetst aan de uitvoeringspraktijk. In *cursief* is telkens de kern van de daarop volgende tekst weergegeven.

Snellere en betere besluitvorming (Elverding)

Besluitvorming over projecten moet sneller, beter en transparanter door implementatie van de adviezen van de commissie-Elverding in het brede fysieke domein. Een eenduidige regeling van de voorbereiding van projecten in de fysieke leefomgeving komt in de plaats van bestaande procedureregelingen. Met een gedegen verkenning, publieksparticipatie en milieueffectbeoordeling gaat een complex project voortvarend van start en wordt aanzienlijke tijd- en geldwinst geboekt.

Met de Omgevingswet vergroot ik de rechtszekerheid in het omgevingsrecht.

door meer transparantie en een betere voorspelbaarheid van de uitkomsten voor alle gebruikers van het recht. Daartoe implementeer ik onder meer de uitgangspunten van de commissie-Elverding, die primair betrekking hadden op infrastructuur, voor het bredere fysieke domein in de wet. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Samsom (32 127, nr. 105).

De commissie-Elverding benadrukt het belang van investeren in de kwaliteit van de voorbereidingsfase. Die voorbereidingsfase zal ten minste bevatten: een open gebiedsgerichte probleemanalyse en inventarisatie van oplossingsrichtingen, een getrechterde aanpak in de alternatievenafweging en ruimte voor serieuze publieksparticipatie. Daarmee zijn condities geschapen voor een breed gedragen besluit. Een besluit dat gebaseerd is op een gedegen integrale afweging, dat een streep zet onder de discussie op strategisch niveau, en waar in een later stadium niet meer op kan worden teruggekomen. Burgers, ondernemers en overheden weten dan waar zij aan toe zijn en kunnen doorpakken in de uitwerking- en uitvoeringsfasen. Samen met mijn collega van Veiligheid en Justitie versoer ik de procedurele vereisten voor voorbereidingsprocedures, ook voor de Algemene wet bestuursrecht.

Flink investeren in de voorkant van het proces zal leiden tot een kwalitatieve verbetering van projecten en aanzienlijke tijd- en geldwinst. Te meer omdat in een veel eerder stadium kansloze projecten kunnen worden beëindigd. Ik ga om die reden in de Omgevingswet regels stellen voor een brede, gedegen verkenningsfase, die past bij omvang en probleemstelling van de fysieke ingreep.

Passende publieksparticipatie gericht op wezenlijke keuzemomenten kan de transparantie van en de tevredenheid over de besluitvorming vergroten. Dergelijke publieksparticipatie past bij de veranderende rol van de overheid. Minder overheid, meer samenleving betekent dat de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkeling meer bij private partijen en burgers komt te liggen. De ervaring leert dat een zorgvuldige procedure niet hetzelfde is als een goed (open en actief) proces. De diverse (sectorale) wetten staan maatwerk in de weg en richten de focus op wettelijke verplichtingen in plaats van op een goed proces. Daarom wil ik ook voor de participatie wetgeving vereenvoudigen en uniformeren, met daarbij zoveel mogelijk ruimte voor maatwerk.

Ik ga in de nieuwe wet de projectenprocedure op het terrein van de fysieke leefomgeving vastleggen. Dat houdt in een uniformering van de totstandkoming van alle ruimtelijke besluiten met een zo beperkt mogelijk aantal rechtsfiguren, rekening houdend met verschillen in schaalgrootte. Ik bevorder daarbij waar mogelijk stroomlijning in rechtsgangen.

Uitgangspunt is: op het juiste moment de juiste rechtsgang, waarbij in latere fasen niet opnieuw dezelfde rechtsvragen aan de orde kunnen komen.

Van belang vind ik ook een goede aansluiting van de projectenprocedure op regels ten behoeve van een zorgvuldige voorbereiding van projecten, zoals de milieueffectrapportage. Het afwegen van de milieueffecten krijgt een volwaardige plaats in een vroege fase van een project.

Verkend wordt of de procedurele regels van de MER kunnen opgaan in een algemene regeling van zorgvuldige voorbereiding van projecten.

De Omgevingswet biedt straks voor ruimtelijke besluiten het kader voor ten minste de startbeslissing, de financiële uitvoerbaarheid, de inrichting van de verkenningsfase, de inventarisatie van meerdere relevante alternatieven, de getrechterde aanpak voor alternatievenafweging en de te nemen voorkeursbeslissing.

Integratie van plannen en toetsingskaders

Het aantal strategische visies vermindert door ze te schrappen of te integreren, ik overweeg een integratie van zes planvormen (structuurvisie, milieubeleidsplan, natuurbeleidsplan, waterplan, verkeers- en vervoersplan en eventueel het afvalbeheerplan). Verbindende voorschriften, zoals opgenomen in een bestemmingsplan, worden gebundeld en waar mogelijk gescheiden van planning en verkenning. De wet stelt in principe alleen nog maar regels over plannen en programma's die zicht geven op realisatie van beleidsdoelen of daadwerkelijk kaderstellend zijn. Op deze manier vermindert het aantal plannen en krijgen deze een eenduidige functie, zodat voor iedereen duidelijk is wat de status en binding is. De vermindering van het aantal plannen zal leiden tot een afname van de plankosten, met naar schatting 10%.

Er komt een eenduidig stelsel van plannen en toetsingskaders met minder kosten en meer samenhang voor burgers, ondernemers en overheden. Het huidige omgevingsrecht kent zo'n 40 verschillende planvormen, van diverse aard en ten behoeve van diverse bestuurslagen. Onderscheid kan worden gemaakt tussen strategische plannen die vooral een richtinggevend kader zijn voor het vaststellende orgaan, plannen met algemeen verbindende voorschriften (zoals bestemmingsplannen) en operationele plannen (bijvoorbeeld het actieplan geluid). Tevens zijn er tal van toetsingskaders, onder diverse benamingen: watertoets, milieutoets, passende beoordeling etc.

De nieuwe wet zal planvormen en toetsingskaders zodanig vormgeven dat de realisatie van beleidsdoelen voorop wordt gesteld. Planvormen moeten inzicht geven in het ontwikkelingsperspectief en toetsingskaders moeten gericht zijn op initiatieven die de kwaliteit van dat ontwikkelingsperspectief versterken. Daarom wordt in het kader van de nieuwe wet per bestuurslaag bepaald welke plannen en kaders kunnen worden geschrapt dan wel vereenvoudigd en/of geïntegreerd.

De kaders voor tijdelijke maatregelen bij de aanleg van infrastructuur moeten eenvoudiger. Voor het verrichten van werkzaamheden zijn in het huidige omgevingsrecht vele aanvragen voor tijdelijke vergunningen gemoeid. Verkend zal worden of de belangen die via deze vergunningen geborgd worden ook via een algemene regeling geborgd kunnen worden, zoals de gedragsregels op grond van de Flora- en faunawet. Wanneer dan conform de gedragsregels wordt gewerkt zou een vergunning of ontheffing niet nodig zijn.

De huidige regelgeving kent veel vormen van strategische plannen. Dergelijke plannen bevatten veelal beleidslijnen voor de langere termijn en zijn primair richtinggevend voor het vaststellend bestuursorgaan zelf. Diverse provincies integreren strategische plannen nu al om het beleid voor de fysieke leefomgeving te versterken. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de (politieke) wens om beleid duidelijk, eenduidig en herkenbaar te maken en doelen centraal te stellen. In het Bestuursakkoord Water is reeds afgesproken de mogelijkheden voor nationale en provinciale omgevingsplannen te verkennen. In de Omgevingswet worden met het oog hierop de mogelijkheden voor een integraal strategisch omgevingsplan op het gebied van onder meer milieu, ruimte, water, natuur, wonen, verkeer en vervoer uitgewerkt. Verder neem ik mee in hoeverre algemeen verbindende voorschriften en instructies voor overheden op het gebied van de leefomgeving kunnen worden geïntegreerd (bijvoorbeeld sectorale provinciale verordeningen naar een omgevingsverordening). Op deze wijze wordt gebouwd aan een coherent en vereenvoudigd stelsel waarbij op elk overheidsniveau één strategisch omgevingsplan wordt vastgesteld en zo mogelijk één voor derden bindend kader.

Voor het bestemmingsplan wordt bekeken in hoeverre deze kan worden vereenvoudigd tot een planologische verordening, die doorgaans eenvoudiger tot stand komt en een lichter, flexibeler systeem kent.

Bij de integratie wil ik, ten behoeve van optimale flexibiliteit voor het planvaststellend orgaan, terughoudend zijn met het voorschrijven van plan- en procedurevereisten en verplichte actualisaties. Daarbij zal ik mij primair laten leiden door Europese vereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van water en luchtkwaliteit.

Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte

De nieuwe wet vertrouwt op het oplossingsvermogen en de innovatie van ondernemers en burgers, en bevordert een gelijk speelveld binnen Europa. De overheid hanteert actief een programmatische aanpak voor het bereiken van de Europese vastgestelde waarden en doelstellingen en stelt uniforme algemene regels. Tegen deze achtergrond wordt de ruimte vergroot voor politieke en bestuurlijke inzichten in afwegingen over afzonderlijke projecten of activiteiten. Waar innovatie achterblijft, wordt aanpassing van bestaande vergunningen mogelijk.

In de Omgevingswet wordt de spanning tussen ruimtelijke ontwikkelingen en specifieke kwaliteitseisen voor de leefomgeving aangepakt door in te zetten op een actiever beleid ter verbetering van de bedoelde kwaliteiten in samenhang met de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De huidige aanpak voor luchtkwaliteit waarbij, met een programmatische aanpak, actief beleid voor de realisatie van luchtkwaliteitseisen is gecombineerd met nieuwe ruimtelijke en economische ontwikkelingen, zie ik als een goed voorbeeld daarvan. Ook voor stikstof is een dergelijke aanpak in recente wetgeving opgenomen. Ik ga in het kader van de nieuwe wet de programmatische aanpak een brede wettelijke basis geven en andere toepassingsmogelijkheden verkennen. Daarbij ga ik na of het mogelijk is dat het bevoegd gezag bestaande vergunningen aanpast.

Daarnaast wil ik een bredere belangenafweging op gebieds- of projectniveau mogelijk maken, al dan niet gecombineerd met decentralisatie van normstelling van gebiedsspecifieke kwaliteitseisen (bijv. geurhinder). Deze belangenafweging is bedoeld om duurzame ontwikkelingen en innovaties mogelijk te maken die niet in bestaande kaders passen. Indien uit deze

belangenafweging blijkt dat de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling of innovatie leidt tot betere resultaten als van bepaalde normen wordt afgeweken, dan moet het bevoegd gezag de mogelijkheid krijgen om onder voorwaarden van die normen af te wijken. Hiermee schep ik ruimte voor onder andere duurzame ontwikkelingen en innovatieve bouw- en energieprojecten. In Eindhoven wordt, als experiment in het kader van de Crisis- en herstelwet, de afwijkingstermijn van het bestemmingsplan bijvoorbeeld verruimd naar 15 jaar om investeringen in een monumentaal pand rendabel te maken. Die manier van denken en werken draagt bij aan duurzame ontwikkeling van onze leefomgeving.

Ik ga de mogelijkheden voor experimenten verder verruimen door in de nieuwe wet een regeling op te nemen die generiek experimenteerruimte biedt aan projecten.

In de Omgevingswet worden de bovengenoemde oplossingen verder uitgewerkt om overheden meer mogelijkheden te geven voor een integrale afweging die gericht is op de realisatie van gewenste kwaliteitsdoelen. Dit draagt bij aan het herstel van het politiek-bestuurlijke primaat op het terrein van de fysieke leefomgeving. Daarmee wordt naast meer bestuurlijke afwegingsruimte ook meer ruimte geboden voor private partijen en vernieuwende oplossingen.

De wijze waarop de geurhinder en emissies van ammoniak geregeld is wordt heroverwogen. Doel is om decentrale overheden op die terreinen meer ruimte te geven voor lokale afweging. Dat betekent het schrappen van (onderdelen van) de wetten die specifiek over deze onderwerpen gaan.

Bij de verdere uitwerking van het vergroten van de afwegingsruimte kan blijken dat niet alle onderwerpen zich lenen voor afweging op project- of gebiedsniveau. Zo kunnen Europese verplichtingen uniforme regels noodzakelijk maken. Ook kunnen ter bescherming van nationale belangen, zoals bijvoorbeeld hoogwaterveiligheid, uniforme regels nodig zijn¹. Tot slot kunnen algemene regels wenselijk zijn uit oogpunt van een gelijk speelveld of de vermindering van administratieve lasten, zoals bijvoorbeeld de eisen voor tunnels.

Voorop staat dat per saldo de regeldruk afneemt; in deze gevallen kies ik dan ook voor sobere eenduidige algemene normstelling.

Doelmatig onderzoek

Onderzoek moet zinvol, bruikbaar en realistisch blijven om bij te dragen aan zorgvuldige besluitvorming en plankosten te besparen. Expliciete en verborgen onderzoeksverplichtingen in de diverse wetten worden zo veel mogelijk vervangen door een eenduidige regeling om zinvol met onderzoek om te gaan. Om onderzoek efficiënter in te zetten wordt onderzoek beperkt tot de fase waarin een project of plan zich bevindt (van grof naar fijn). Ook bevordert de nieuwe wet realistisch onderzoek door een andere omgang met onzekerheden, onder meer door uit te gaan van monitoring en informatie uit programma's.

De Omgevingswet zal zoveel mogelijk bepalingen over onderzoek en over normstellingen en toetsingskaders die onderzoek vereisen, harmoniseren, integreren en versoberen. De nieuwe wet zal, zoveel als mogelijk, een eenduidige regeling bieden voor het omgaan met onderzoeksverplichtingen en in de plaats komen van de bestaande voorzieningen op het terrein van onderzoeksverplichtingen, die nu nog over verschillende wettelijke regelingen zijn verspreid.

Uit efficiencyoverwegingen is het van belang om alleen dat onderzoek uit te voeren dat past bij de fase waarin het project of plan zich bevindt. Dit houdt in dat de wijze van effectbepaling, het gebruik van onzekerheids-

¹ Zo zullen de nationale belangen die uniforme regeling behoeven in het omgevingsrecht, die expliciet gemaakt zijn in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, een plaats krijgen in de nieuwe regelgeving.

marges en het detailniveau van de onderzoeken daarop zijn toegesneden. In een verkennende fase is het onderzoek globaal en breed en veelal gericht op het wegen van alternatieven; het in beeld brengen van globale effecten op milieu, natuur en cultuurhistorie kunnen hier bijvoorbeeld onderdeel van uitmaken.

In de uitwerkingsfase is het onderzoek meer gedetailleerd en gericht op het concrete besluit. In dat geval gaat het erom hoe een project of plan precies ingrijpt op de lokale situatie en welke inrichtingskeuzen daarbij nog aan de orde zijn. Door in elke fase alleen het onderzoek te doen wat moet – niet meer en niet minder – wordt in belangrijke mate bijgedragen aan een vermindering van onderzoekslasten (*van grof naar fijn*). Daarbij moet de onderzoeksverplichting beter afgestemd worden op de aard van het project of plan. Bij complexe, in de fysieke leefomgeving ingrijpende projecten is meer informatie noodzakelijk voor een zorgvuldige beslissing dan bij eenvoudige, minder ingrijpende projecten.

Voor een verdere beperking van onderzoekslasten en om de onderzoeksverplichtingen beter te laten aansluiten op de praktijk is een andere omgang met onzekerheidsmarges van belang. Onzekerheden over effecten zijn vaak niet uit te sluiten. Deze kunnen acceptabel zijn indien op voorhand naar alle redelijkheid kan worden aangetoond dat passende maatregelen achteraf genomen kunnen worden om aan normen te voldoen of afgesproken doelen te bereiken. Dat betekent minder inzet op onderzoek vooraf en meer inzet op mogelijkheden om achteraf aanvullende maatregelen te nemen. Het betekent ook dat vaker geaccepteerd moet worden dat onzekerheden over effecten niet uit te sluiten zijn. Waar mogelijk zal de toetsing op het bereiken van wettelijke normen plaatsvinden binnen een programmatische of planmatige aanpak, zoals bij het NSL het geval is. De toetsing, en de daarmee samenhangende onderzoeksverplichting, verschuift hierdoor van gedetailleerd onderzoek vooraf voor het individuele project, naar toetsing en monitoring van de doelen voor de leefomgeving in het kader van een programma of plan. Bij de nadere uitwerking zullen ook op dit punt de aanbevelingen van de commissie-Elverding betrokken worden.

Om te voorkomen dat een besluitvormingsproces blijft hangen in actualisaties van onderzoeken naar reeds onderzochte onderwerpen, ga ik na hoe de houdbaarheid van onderzoeksresultaten verlengd kan worden. Ook wordt nagegaan hoe het gebruik van reeds bestaande kennis en informatie, zoals de informatie die wordt verkregen in het kader van een programmatische aanpak, beter benut kan worden.

Effecten en verhouding tot andere wetgeving

Effecten van de Omgevingswet

Eén van de doelen van de vereenvoudiging van het omgevingsrecht is een reductie van plankosten met 10%. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om kosten van de inzet van eigen personeel, adviseurs, architecten, juridische kosten, onderzoekskosten en rentekosten¹. De eerste signalen vanuit de praktijk en vanuit lopende onderzoeken bevestigen dat een besparing van 10% op de plankosten mogelijk is. Afhankelijk van het investeringsvolume in de bouw kan dit oplopen tot een jaarlijkse besparing van ca. 600 mln euro.

Voor het aangekondigde wetsvoorstel ga ik de gebruikelijke onderzoeken naar administratieve lasten voor burgers en ondernemers² en de bestuurlijke lasten van alle overheden uitvoeren. Op basis daarvan geef ik aan welke concrete vermindering van de plankosten met het wetsvoorstel wordt behaald.

¹ Voor het infrafonds betekent deze reductie van plankosten een jaarlijkse besparing van 50 mln vanaf 2014.

² Het wetsvoorstel zal als gebruikelijk worden voorgelegd aan Actal.

In de samenleving bestaat een breed draagvlak om tot vereenvoudiging en verbetering van het omgevingsrecht te komen. Dit draagvlak komt vooral in *de mate van tevredenheid* over het omgevingsrecht tot uiting. De beoogde verbetering van de tevredenheid over het omgevingsrecht wil ik daarom inzichtelijk maken via metingen bij diverse gebruikersgroepen.

Verhouding tot andere wetgeving

Er zijn diverse regelingen in voorbereiding of reeds bij uw Kamer ingediend die bijdragen aan het verwezenlijken van de kabinetsdoelstellingen uit het regeerakkoord. Deze zullen dan ook worden voortgezet. Voorbeelden hiervan zijn wetsvoorstel SWUNG I, Modernisering Monumentenzorg, wijziging van de Wet bodembescherming (gebiedsgerichte aanpak verontreiniging dieper grondwater), de wijziging van de Tracéwet inzake versnelling en verbetering besluitvorming infrastructurele projecten en het permanent maken van de Crisis- en herstelwet¹. Uiteraard zullen deze moeten passen bij de uitgangspunten van de Omgevingswet en wordt bij die voorstellen en het voorstel voor de Omgevingswet de onderlinge relatie geschetst. Op die manier wordt een begin gemaakt met het versterken van de samenhang binnen het omgevingsrecht. Uiteindelijk gaan ook deze onderwerpen onderdeel uitmaken van de Omgevingswet. Verder wijs ik op het traject herziening natuurwetgeving van het kabinet. Een proeve van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel ligt thans ter bespreking voor met het maatschappelijk veld. Het traject past binnen de kaders zoals in deze brief geschetst. Vanzelfsprekend sluiten de ruimtelijke onderwerpen van het wetsvoorstel optimaal aan op het omgevingsrecht en krijgen zij uiteindelijk een plek in de Omgevingswet.

Planning en voorbereiding

Planning

Ik zal de nieuwe wet voorbereiden in samenwerking met diverse maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheden. In het voorjaar van 2012 dien ik een voorstel voor de Omgevingswet bij uw Kamer in, waarin de hierboven beschreven prioritaire onderwerpen zullen worden geregeld. Dit wetsvoorstel werkt, voor die onderwerpen, door in alle betrokken rechtsgebieden. Mijn planning is erop gericht om de nieuwe wet in 2013 in werking te laten treden. Daarbij is uiteraard een goede voorbereiding, samenwerking met het parlement en implementatie van belang. Daarop zal ik hierna ingaan.

Toetsing aan uitvoeringspraktijk

De oplossingen die de Omgevingswet biedt worden op verschillende wijzen en op verschillende momenten getoetst aan de uitvoeringspraktijk en beoordeeld op uitvoerbaarheid. Op basis van de ervaringen van provincies, waterschappen, gemeenten, bedrijfsleven en uitvoeringsdiensten van het Rijk, zoals Rijkswaterstaat, Agentschap NL en de VROM-inspectie, zijn praktijkknelpunten geïnventariseerd. Aan het eind van de zomer toets ik de oplossingen die worden voorgesteld aan de hand van het verzamelde materiaal. Ik ga een Critical Review Team instellen met deskundigen, dat onder meer kan reflecteren op inhoudelijke consistentie, samenhang met andere wetgeving, praktische toepasbaarheid en onderbouwing van de uitwerking van de Omgevingswet.

¹ Kamerstuknummers: 32 252, 32 433, 32 712 en 32 377.

Tevens stel ik vijf Externe Adviesgroepen in die vanuit de praktijk voorstellen zullen doen en zullen reflecteren op de wet. De externe

adviesgroepen zijn: de adviesgroep «*Woningbouw, stedelijke herstructurering en cultuur*», de adviesgroep «*Milieu, energie en duurzaamheid*», de adviesgroep «*Verkeer en Vervoer*», de adviesgroep «*Natuur*» en de adviesgroep «*Water*». De adviesgroep Natuur sluit aan bij het traject «integratie natuurwetgeving» van EL&I. Elk van de adviesgroepen is samengesteld uit deskundigen van overheden, maatschappelijke organisaties, ontwikkelaars en andere bedrijven. In overleg met de voorzitters zal bezien worden op welke wijze gezamenlijk tot «overkoepelende» standpunten kan worden gekomen.

Tot slot ga ik experimenteren met de voorgestelde oplossingen in praktijksituaties. De aangewezen experimenten in het kader van de Crisis- en herstelwet zijn daar een voorbeeld van¹.

Implementatie

Invoeringsprogramma en kennisontwikkeling

Ik ga afspraken maken met decentrale overheden over vereenvoudiging en versobering van de regels op decentraal niveau, in navolging van de Omgevingswet. De handelingsruimte die door de nieuwe wet in de uitvoeringspraktijk ontstaat kan daardoor verder worden vergroot. Met deze afspraken beoog ik de eenheid tussen de verschillende bestuurslagen, die nodig is voor een goede implementatie van de wet, te versterken.

De invoering van de nieuwe wet zal gepaard gaan met een stevig invoeringsprogramma onder coördinatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ik denk daarbij onder meer aan praktijknetwerken, een kennis- en leertraject en een virtuele helpdesk. Ik vul dit invoeringsprogramma in overleg met decentrale overheden in, waarbij voortgebouwd wordt op het reeds ingezette implementatieprogramma om de decentralisatie van de ruimtelijke ordening te ondersteunen.

Digitale ondersteuning

Ervaringen met de uitvoering van de Wro en de Wabo wijzen uit dat digitale instrumenten in belangrijke mate kunnen bijdragen aan vereenvoudiging van de uitvoering van wet- en regelgeving. Ik ga daarom vanuit het perspectief van de verschillende betrokkenen bij het omgevingsrecht (burgers, ondernemers, overheden en uitvoeringsorganisaties) in kaart brengen welke digitale instrumenten nodig zijn voor een goede uitvoering van de Omgevingswet. Ook ga ik onderzoeken op welke wijze een koppeling met bestaande registraties en instrumenten de uitvoering kan vergemakkelijken.

Niet bij wetgeving alleen

Om een omslag in de besluitvorming en uitvoeringspraktijk op het terrein van de fysieke leefomgeving te bevorderen is de vernieuwing van wetgeving cruciaal, maar er is meer nodig. Zoals de commissie-Elverding destijds voor infrastructuurprojecten analyseerde is er sprake van een wisselwerking tussen complexe wetgeving, de bestuurscultuur en de organisatie en voorbereiding van besluitvorming (kennis en kunde). Ik zet daarom in op een breder palet aan maatregelen zowel op het vlak van uitvoering en handhaving, als ook op het vlak van bestuurscultuur, organisatie alsmede kennis en kunde.

Daarbij blijft van belang om de bestaande instrumenten beter te benutten en de kennis over de mogelijkheden van bestaand instrumentarium te vergroten.

¹ Andere experimenteerruimte, met mogelijke pilots, kan bijvoorbeeld worden gezocht in het kader van de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam.

Kwaliteit besluitvormingsprocessen

Binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport pas ik de Sneller en Beter werkwijze toe in de projectenportefeuille van het Rijk. Aanvullend doe ik dit voor de projecten waarvoor het Rijk «inpassingsplannen» opstelt op grond van de Wro, zoals grootschalige windmolenparken. Het Rijk geeft in die projecten invulling aan een andere inrichting en organisatie van besluitvormingsprocessen én voor verbeteringen van de bestuurscultuur.

Om de kwaliteitsverbetering van besluitvormingsprocessen verder te stimuleren zal ik *best practices* in beeld brengen en breed verspreiden.

Vergroten kennis en kunde

De kennis en kunde in ambtelijke organisaties en bij bestuurders moet worden vergroot. Lopende trajecten zoals het interbestuurlijk Programma Uitvoering met Ambitie (PUMa) en het proces van de actualisatie en decentralisatie van de ruimtelijke ordening geven daar invulling aan. Voorts zet het kabinet – bij wijze van uitwerking van het Bestuursakkoord 2011–2015¹ – in op de totstandkoming van een nationaal kennisnetwerk dat relevant is voor zowel de kennisvragen van het Rijk als die van de medeoverheden.

Modernisering handhavingsaanpak

Tot slot zie ik mogelijkheden om de effectiviteit en doelmatigheid van de handhavingsactiviteiten te vergroten, om daarmee de beperkte handhavingscapaciteit optimaal te benutten, de toezichtlast voor burgers en ondernemers te verminderen en de dienstverlening door de overheid te verbeteren. Verbetering van werkwijzen en van communicatie tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavende diensten is daarbij de inzet. Eind 2010 heb ik daartoe het programma informatie-uitwisseling milieuhandhaving (PIM) opgestart. Op basis van de ervaringen met PIM ga ik na of verdere verbreding van deze aanpak efficiënt en zinvol is, waarbij te denken valt aan de domeinen bouw, ruimte, water en natuur.

Slot

Ik heb ervaren dat de vereenvoudiging en verbetering van het omgevingsrecht een breed gedragen wens is. Dat wordt bevestigd in diverse adviezen, zoals dat van de commissie-Elverding, het advies van de commissie-Dekker en bijvoorbeeld het onderzoek «succesvol binnenstedelijk bouwen» van het EIB. Een goede implementatie van deze breed gedragen wens vergt een intensieve en vruchtbare samenwerking met uw Kamer. Het doel van de herziening van de regelgeving staat daarbij voorop: het moet eenvoudiger en beter!

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

¹ Het bestuursakkoord van Rijk, VNG, IPO en UvW dd. 21 april 2011.