

Vergaderjaar 2012–2013

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 december 2012

Het kabinet hecht veel waarde aan de stelselherziening van het omgevingsrecht en het tot stand komen van de Omgevingswet en zet daarom de ingezette lijn voort. Als eerstverantwoordelijke voor dit traject pak ik die opgave graag samen op met de bewindslieden van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen en Rijksdienst, Veiligheid en Justitie, Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Defensie, het ministerie van Algemene Zaken en in het bijzonder de minister-president.

Deze brief blikt terug op de voortgang sinds de brief aan uw Kamer van maart 2012¹ en de verantwoording van de internetconsultatie in juni 2012². Een groot aantal partijen werd sindsdien betrokken bij de ontwikkeling van de wet en er is uitvoering gegeven aan de onderzoeksagenda zoals aangekondigd in de brief van maart 2012 (zie de bijgevoegde onderzoeksrapporten³). Voorts biedt deze brief een vooruitblik op het proces richting indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Ten slotte wil ik met deze brief tegemoet komen aan de wens vanuit uw Kamer om geïnformeerd te worden over het proces rond de Omgevingswet en de recente kritiek daarop. In de procedurevergadering van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu is daar om gevraagd.

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 118, nr. 3.

² Kamerstukken II, 2011/12, 33 118, nr. 4.

³ AT Osborne: W@bo. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online, Baarn 22 oktober 2012, Radboud Universiteit Nijmegen: Ten gronde beschouwd, een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen van het juridische instrumentarium op het gebied van grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de onteigeningswet oktober 2012. RIVM: gegevensverkenning Omgevingswet 13 september 2012. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De brief is als volgt opgebouwd:

- Scope van de Omgevingswet
- Verlenging werking Crisis- en herstelwet
- Verantwoording van de toezeggingen uit de brief van maart 2012 aan de hand van de daarin opgenomen werkagenda
- Toelichting op de gerichte consultaties
- Toelichting op de «Botsproeven» en praktijkverkenningen
- Het proces en de kritiek daarop
- Werkwijze en planning

Scope van de Omgevingswet

Bij de begrotingsbehandeling van mijn departement heb ik aangekondigd dat de Omgevingswet direct een grote stap zal zetten in de herziening van het omgevingsrecht. Het eerste wetsvoorstel bevat de zes kerninstrumenten van de wet, zoals die in de brief van maart 2012 zijn beschreven, en het daaraan onlosmakelijk verbonden aanvullend instrumentarium (leges, toezicht en handhaving). Naar verwachting worden vijftien wetten geheel of grotendeels geïntegreerd in het eerste wetsvoorstel van de Omgevingswet. Dit betreft onder meer de Crisis- en herstelwet, de Tracéwet, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet ruimtelijke ordening. Het merendeel daarvan kan bij inwerking-treding van de Omgevingswet ingetrokken worden. Uit ten minste acht wetten, waaronder de Monumentenwet 1988, de Wet milieubeheer en de Woningwet, worden de gebiedsgerichte delen overgenomen die aansluiten bij de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Er zijn delen van het omgevingsrecht, zoals geluid en bodem, en ook onderdelen van de natuurwetgeving, die parallel aan de Omgevingswet beleidsmatig vernieuwd worden en na vaststelling van deze vernieuwingen worden opgenomen in de Omgevingswet. Ruimtelijk relevante onderdelen van de natuurwetgeving, zoals de natuurvisie, de natuurvergunning en het beheerplan zullen al zoveel mogelijk worden opgenomen in het eerste wetsvoorstel.

Verlenging werking Crisis- en herstelwet

Vlak voor het zomerreces 2012 ging de Tweede Kamer met grote meerderheid akkoord met de verlenging van de Crisis- en herstelwet (Chw) tot deze opgaat in de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht. De mogelijkheden die de Chw biedt om ruimtelijke en innovatieve projecten vlot te trekken en te versnellen blijven daarmee ook na 1 januari 2014 voor de praktijk beschikbaar. In het wetsvoorstel is tevens een aantal quick wins (andere verbeteringen van het omgevingsrecht) opgenomen, zoals de mogelijkheid om een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor een langere periode en met een kortere procedure te regelen. Dat vergemakkelijkt onder meer de herbestemming van leegstaande kantoren. Ook kunnen onderzoeksgegevens langer worden gebruikt, waardoor lasten worden bespaard.

Werkagenda

In de brief van maart 2012 is een werkagenda opgenomen van aandachtspunten die vroegen om nadere verdieping. In de achter ons liggende maanden is op deze thema's de volgende vooruitgang geboekt:

Bevoegdheden, normen en monitoring

Zoals eerder aangekondigd doen het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) en bureau AT Osborne nader onderzoek naar de mogelijkheid om de normen voor de leefomgeving te stroomlijnen en te

vereenvoudigen zonder aantasting van de kwaliteit en het beschermingsniveau. De resultaten zullen in het voorjaar van 2013 beschikbaar komen. Het RIVM heeft voor de verschillende domeinen getoetst wat de bestaande praktijk van gegevensverzameling betekent voor beschikbaarheid, bruikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens. Het RIVM heeft daarbij flinke verschillen geconstateerd. Dit rapport vindt u als bijlage toegevoegd. Een vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen hoe samenwerking tussen verschillende instellingen tot verbetering van de gegevensvoorziening kan leiden. Dit onderzoek zal tevens een advies bevatten over de in het regeerakkoord genoemde databank ruimtelijke gegevens. Naast het organiseren van gegevensverzameling bij de kennisinstituten is ook een traject gestart voor gegevensverzameling binnen de rijksoverheid.

Omgevingsvisie

In samenspraak met praktijkprofessionals is aan de hand van ervaringen met (integrale) plannen verkend wat het belang is van het instrument integrale omgevingsvisie en welke elementen daarin belangrijk zijn. Daarbij is bevestigd dat een grote vormvrijheid van het instrument bevorderlijk is voor de gezochte bestuurlijke ruimte om integraal omgevingsbeleid te maken.

Omgevingsverordening

In samenwerking met bureau Vijn, de VNG en medewerkers van diverse gemeenten worden de ideeën omtrent een gemeentelijke omgevingsverordening beproefd in een werkmodel. Dit model wordt geheel digitaal vormgegeven, waarbij de functies en regels gebiedsgericht worden gekoppeld aan een geometrische plaatsbepaling. De gemeentelijke omgevingsverordening zal de functies van het bestemmingsplan en verschillende specifieke verordeningen in zich opnemen. Dit traject van rijk en gemeenten is één van de activiteiten om de vragen die met name bij de VNG rond dit instrument leven te adresseren en tot een gedeeld beeld te komen.

Financiële bepalingen

In opdracht van mijn ministerie en dat van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft de Radboud Universiteit een onderzoek uitgevoerd naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid. Dit onderzoek vond plaats in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de aanpassingen van de onteigeningswet ten behoeve van de Crisis- en herstelwet. Onderzocht zijn de afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningswet.

Met de conclusie van de onderzoekers dat de alternatieven voor afdeling grondexploitatie niet wenselijk zijn kan worden ingestemd. Wat betreft de huidige regeling grondexploitatie in de Wro geeft het rapport mij geen aanleiding de regeling ingrijpend te willen wijzigen. Wel zal de toepassing meer kansen voor «uitnodigingsplanologie» moeten bieden. Dit vraagt om flexibele bestemmingsregelingen en bijpassende financiële modellen. Onder andere het Planbureau voor de Leefomgeving heeft daar recent onderzoek naar gedaan en zal dat in het komend jaar voortzetten. Sinds 2010 kunnen gemeenten op proef gebruik maken van een uniforme regeling van het bepalen van plankosten. Ook daarnaar zal een vervolgonderzoek plaatsvinden.

Gemeenten moeten de afweging tussen een actief grondbeleid (met risico's) en een faciliterend grondbeleid bewuster maken.

De instrumenten die het voeren van een actief grondbeleid ondersteunen (bij voorbeeld het voorkeursrecht) kunnen volgens de onderzoekers wat betreft de procedure mogelijk verder worden vereenvoudigd. Dit zal in een later stadium nader worden gezien, in samenhang met de meer ingrijpende voorstellen voor herziening van de onteigeningsprocedure. Deze zullen mogelijk op een nader te bepalen moment worden opgepakt, maar genieten in het proces van de totstandkoming van de Omgevingswet nu geen prioriteit.

Het onderzoeksrapport bevat tevens een evaluatie van de wijzigingen die in de onteigeningswet zijn doorgevoerd door de Crisis- en herstelwet (Chw). Met die evaluatie voldoe ik, mede namens mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie, aan de verplichting van artikel 125 eerste lid, van de onteigeningswet om de wijzigingen die met de Crisis- en herstelwet in die wet zijn doorgevoerd binnen drie jaar te evalueren.

Voorts noemt het onderzoeksrapport een aantal voordelen van stedelijke herverkaveling. In dat kader wijs ik ook op het samenwerkingstraject van mijn ministerie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de TU Delft en de Radboud Universiteit. Inzet is onderzoek naar de mogelijkheden van vrijwillige stedelijke herverkaveling, zoals aangekondigd in de werkagenda van mijn brief van maart 2012. Er zijn inmiddels tien pilots geselecteerd. Rond de zomer 2013 volgt een rapportage over de opgedane ervaringen.

Toezicht en handhaving

Ruimtelijke initiatiefnemers moeten zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor de gevolgen van hun initiatieven en activiteiten. Daarom wordt onderzocht in hoeverre de borging van de naleving van overheidsregels bij private partijen gelegd kan worden, zoals dat ook voor de bouwregelgeving wordt uitgewerkt op basis van de aanbevelingen van de «Commissie Dekker». Onderzoek van de Erasmus Universiteit, dat in voorjaar 2013 wordt opgeleverd, moet een afwegingskader bieden waarmee een beoordeling gemaakt kan worden welke regels zich wel en welke zich niet lenen voor private borging van de naleving.

Algemeen

De mate waarin de Omgevingswet de toepassing van salderings- en compensatiemaatregelen mogelijk maakt en het begrip milieugebruiksruimte een plaats geeft – zoals geadviseerd door de Adviesgroep Milieu, energie en duurzaamheid – is de afgelopen maanden nader geanalyseerd en zal bij de voorbereiding van de wet worden betrokken. Dit geldt ook voor de mogelijkheden tot optimalisatie van de milieugebruiksruimte. Vooruitlopend op de aan de Kamer toegezegde evaluatie van de Wabo 5 jaar na inwerkingtreding, is afgelopen najaar een onderzoek uitgevoerd onder gebruikers (overheden en bedrijfsleven) van de Wabo. Doel was om de werking van de Wabo in de praktijk te vernemen en de ervaringen met de digitale ondersteuning van de Wabo-processen in het Omgevingsloket online. U vindt het rapport in de bijlagen. De uitkomsten van de quick-scan zijn verwerkt bij de doorontwikkeling van het Omgevingsloket en worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van de Omgevingswet.

Gerichte consultaties, botsproeven, praktijkverkenningen

Het is belangrijk dat de wet goed aansluit bij de wensen en praktijk van de medeoverheden, de burgers, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Daarom zijn in de achterliggende maanden gerichte consultaties en botsproeven gehouden. De inzichten uit deze consultaties worden in het verdere proces naar de Omgevingswet verwerkt.

Met provincies (IPO), gemeenten (VNG), waterschappen (UvW), de samenwerkende stadsregio's op het gebied van verkeer- en vervoer (SKVV) en de Rijkswaterstaat (RWS) is gefocused op de Omgevingswet en de specifieke taken en verantwoordelijkheden van overheden en uitvoerende organisaties. In samenwerking tussen mijn ministerie en het kantoor van de landsadvocaat zijn sessies gehouden over de Omgevingswet in het voorjaar van 2012.

In de bestuurlijke Ronde Tafel van begin 2012 heb ik overleg gevoerd met bestuurders en voorlieden van medeoverheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en wetenschap. Komend voorjaar zal een nieuwe bestuurlijke Ronde Tafel plaatsvinden.

Met het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM), het brede platform van belangenorganisaties in het domein van mijn ministerie, werd dit jaar in het kader van de informele consultatie twee keer verdiepend gesproken over het instrumentarium van de Omgevingswet.

Maatschappelijke organisaties op het terrein van natuur en milieu hebben hun gerichte inbreng gegeven tijdens de consultatie Groen NL, waarin de Stichting Natuur en Milieu het voortouw nam om die inbreng te verzamelen en aan mijn ministerie te presenteren tijdens een minisymposium afgelopen najaar. Het resulteerde in een checklist waaraan de Omgevingswet volgens deze organisaties moet voldoen, waarbij verbetering van de leefomgevingkwaliteit voorop moet staan.

Botsproeven

Op basis van de Lawsimulator is een werkvorm ontwikkeld voor de zogenoemde «botsproeven» met de instrumenten uit de Omgevingswet. De botsproeven werden in oktober 2012 uitgevoerd met deelnemers uit de decentrale ambtelijke- en adviespraktijk. Voor de simulatie werden vijf cases ontwikkeld waarin steeds verschillende doelen, instrumenten, actoren en thema's uit de Omgevingswet centraal staan. De aanbevelingen vanuit de botsproeven worden verwerkt in het wetsvoorstel. Daarnaast zijn de simulaties een goede werkvorm om betrokkenen in de implementatiefase vertrouwd te maken met de wet en de instrumenten. Ook zijn praktijkverkenningen uitgevoerd waarin door rijkspartijen verschillende elementen van de wet onderling werden getoetst. Met het Rijksvastgoedbedrijf (RVOB) en het programmaministerie Wonen en Rijksdienst is vanuit concrete casussen gekeken naar de Omgevingswet. Ook de praktijktoets van OCW op het terrein van archeologie en cultuurhistorie schaar ik hier onder de praktijkverkenningen. In de sessie met OCW is doordacht hoe de borging van het archeologisch- en bovengronds cultuurhistorisch belang onder de Omgevingswet vorm krijgt.

Het proces en de kritiek daarop

De vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu heeft mij, naar aanleiding van haar vergadering van 19 december 2012, verzocht in te gaan op de kritiek die van diverse kanten wordt geuit op het proces van totstandkoming van de Omgevingswet. Het betreft kritiek die is vervat in het VNG-onderzoek «Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten» en in recente uitspraken in SC online.

Naar aanleiding van het VNG-onderzoek is het goed om vast te stellen dat de VNG en het kabinet het over belangrijke punten eens zijn: we delen het streven naar bundeling, vereenvoudiging, harmonisering en modernisering van het omgevingsrecht, leidend tot de Omgevingswet. Ook vinden we beide dat de Omgevingswet de concrete problemen uit de gemeentelijke praktijk moet oplossen. En we erkennen beide dat de uitvoerings-

praktijk tijd nodig heeft om deze omvangrijke stelselwijziging te implementeren.

Discussie hebben wij onder meer over de fasering van de wet en de mate waarin de Omgevingswet bijdraagt aan de oplossing van de gesignaleerde knelpunten. Hierover ben ik met de VNG in gesprek.

In de uitlatingen in SC online ging het ook over de «ambtelijke stammenstrijd» die zich tussen de departementen zou manifesteren. Ik herken deze karakterisering niet.

Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet werken zeven departementen samen. Deze zijn elk verantwoordelijk voor een beleidsterrein dat uiteindelijk in de Omgevingswet zal worden betrokken. Het gaat om onderwerpen als natuur, bouwen en cultureel erfgoed. Ik vind het volkomen normaal dat daarover discussies plaatsvinden. De term «stammenstrijd» impliceert echter onwil om er samen uit te komen en stagnatie in de voortgang, waardoor de Omgevingswet zou ontsporen. Daar is geen sprake van. Ambtelijk wordt intensief samengewerkt. De discussiepunten die niet kunnen worden afgerond worden voorgelegd aan de betrokken bewindspersonen, die onder leiding van de minister-president daarover besluiten nemen. Dit proces verloopt goed, zodat ik binnen afzienbare tijd in staat ben het concept-wetsvoorstel voor te leggen aan de bestuurlijke partners, alsmede aan de vijf Adviescommissies. Tevens zal dat concept naar de formeel toetsende instanties gaan, zoals Actal.

In de kritiek kwam onder meer naar voren dat de belangrijkste hoofdstukken nog leeg zijn. In de versie die de Adviescommissies hadden ontvangen en waarop de kritiek gebaseerd was, ontbraken deze hoofdstukken inderdaad. De reden daarvan is dat die hoofdstukken betrekking hebben op fundamentele punten, waarover een intensief interdepartementaal traject heeft plaatsgevonden. Dat traject – de Extra Impuls Omgevingswet (EIO) – is inmiddels afgerond. De resultaten ervan worden nu verwerkt in het concept-wetsvoorstel. Zoals gezegd wordt dat concept ook voorgelegd aan de vijf Adviescommissies, die zich dan over het geheel een oordeel kunnen vormen. Dat oordeel betrek ik uiteraard bij het definitief maken van het wetsvoorstel.

Werkwijze en planning

In het bovenstaande is aandacht besteed aan de scope van de wet, de verlenging van de Chw, de werk- en onderzoeksagenda zoals vastgesteld in maart 2012, de verdiepende consultaties, botsproeven en praktijkverkenningen.

De verwerking van de resultaten van de onderzoeken, consultaties en botsproeven zal zoveel mogelijk haar beslag krijgen in de formele toetsversie van de wet die voorgelegd zal worden aan VNG, IPO en UvW conform de Code interbestuurlijke verhoudingen, alsmede aan toetsende instanties zoals Actal, Raad voor de Rechtspraak en het Planbureau voor de leefomgeving voor de milieu en natuurtoets. Daarnaast zal worden gewerkt aan een hoofdlijnennotitie voor de onderliggende regels, toegespitst op het Omgevingsbesluit.

Na verwerking van de formele consultatie en toetsen zal het voorstel voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Om het wetsvoorstel voor de Omgevingswet uiteindelijk in werking te laten treden is in- en uitvoeringswetgeving nodig: Invoeringswet, Omgevingsbesluit, Invoeringsbesluit, Omgevingsregeling en Invoeringsregeling.

Inmiddels is ook het traject «Nu al Eenvoudig Beter» gestart. Nu al Eenvoudig Beter inspireert medeoverheden en private initiatiefnemers bij te dragen aan de stelselherziening van het omgevingsrecht en loopt zo vooruit op de Omgevingswet. Nu al Eenvoudig Beter betreft vernieuwers

bij de Omgevingswet en laat zien wat nu al kan. Dit doen we door het uitdragen van best practices van eenvoudiger en betere regels, procedures en werkwijzen in de praktijk van ontwikkeling en beheer van de leefomgeving. Hiermee wordt tevens een basis gelegd voor de implementatie en invoeringsbegeleiding.

Alle inspanningen zijn er op gericht om in 2013 het wetsvoorstel van de Omgevingswet bij uw Kamer in te dienen.

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