

Vergaderjaar 2013–2014

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2014

Het kabinet is in 2011 gestart met de stelselherziening van het omgevingsrecht.

Met deze herziening werken we aan een stelsel met eenvoudige en gemakkelijk te begrijpen regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Sinds de vorige brief waarin ik uw Kamer heb geïnformeerd¹ zijn er belangrijke stappen gezet. Het kabinet is verheugd dat het wetsvoorstel aan uw Kamer is aangeboden en kan worden behandeld.

Doel van deze brief

Om context te geven aan de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet informeer ik u, mede namens de Minister-President, de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de bewindslieden van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen en Rijksdienst, Veiligheid en Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Defensie over de voortgang van de verschillende onderdelen van de stelselherziening. Deze brief informeert u over de stand van zaken van de uitvoeringsregelgeving bij dit wetsvoorstel, de implementatie van de stelselherziening en het digitale stelsel van de Omgevingswet.

Indiening wetsvoorstel Omgevingsrecht

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel Omgevingswet is begin dit jaar ontvangen. Op basis van dit advies zijn verbeteringen aan het wetsvoorstel aangebracht en is het wetsvoorstel gereed gemaakt voor indiening bij uw Kamer. In het nader rapport is aangegeven hoe met het advies van de Afdeling is omgegaan.

¹ Kamerstuk 33 118, nr. 8, «Voortgangsbrief stelselherziening omgevingsrecht oktober 2013», 28 oktober 2013.

Beschikbare informatie

Voor informatie over het wetsvoorstel verwijs ik naar het nader rapport en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Daarnaast is er een informatieve website² waarop antwoorden worden gegeven op veelgestelde vragen over de stelselherziening. De site geeft overzichtelijk en thematisch inzicht in verschillende aspecten van het wetsvoorstel en zal gedurende het proces van de stelselherziening regelmatig worden geactualiseerd.

Vertrouwen bestuurlijke koepels

De bestuurlijke koepels hebben aangegeven vertrouwen te hebben in het wetsvoorstel dat nu voorligt. Dat is voor het kabinet belangrijk, omdat gemeenten, provincies en waterschappen belangrijke taken en verantwoordelijkheden hebben bij de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De actieve betrokkenheid van de bestuurlijke koepels is en blijft cruciaal voor de kwaliteit van de stelselherziening.

Uitgevoerde moties

Met de indiening van het wetsvoorstel Omgevingsrecht geeft het Kabinet uitvoering aan een aantal moties. In bijlage 2 bij deze brief wordt beschreven om welke moties het gaat en op welke wijze deze uitvoering hebben gekregen.

De uitvoeringsregelgeving

De stelselherziening omvat meer dan het wetsvoorstel. Inmiddels zijn ook stappen gezet in het ontwerpen van de uitvoeringsregelgeving. Wet en uitvoeringsregelgeving vormen samen het toekomstige wettelijke stelsel. Er zullen de komende periode nog beleidskeuzes in de uitvoeringsregelgeving moeten worden gemaakt. De basis daarvoor biedt het wetsvoorstel Omgevingswet, dat richting geeft aan de uitvoeringsregelgeving. Een spoedige behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer draagt bij aan een tijdige voortgang van de uitvoeringsregelgeving.

Vereenvoudiging van de uitvoeringsregelgeving

De uitvoeringsregelgeving bevat onder meer de normen waar bestuursorganen, burgers en bedrijven in de praktijk mee te maken zullen krijgen. Er wordt bepaald welke procedures gelden voor welke besluiten en waaraan aangevraagde omgevingsvergunningen worden getoetst. Deze uitvoeringsregelgeving is daarmee belangrijk en medebepalend voor de werking van het stelsel als geheel en voor het behalen van de doelstellingen van de stelselherziening. De invulling van de uitvoeringsregelgeving is ook van belang voor het behalen van de voorziene vermindering van lasten-/regeldruk die het kabinet beoogt. Over de structuur van de AMvB's heb ik u in een eerdere brief³ geïnformeerd. Er bestaat inmiddels een goed beeld van de onderwerpen die moeten worden opgenomen in het nieuwe stelsel van uitvoeringsregelgeving. Daarmee is duidelijk op welke plek deze worden geregeld. Ook zijn lijnen ontwikkeld over de wijze waarop de verschillende onderwerpen worden benaderd. Hieronder en in de bijlage treft u hierover nadere informatie aan.

² <https://veelgesteldevragenomgevingswet.pleio.nl/>

³ Kamerstuk 33 118, nr. 8, «Voortgangsbrief stelselherziening omgevingsrecht oktober 2013», 28 oktober 2013.

In de bestaande regelgeving zijn voor verschillende sectoren vergelijkbare regels op verschillende niveaus vastgelegd (wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling). Zo zijn de normen op het gebied van luchtkwaliteit vastgelegd in de wet, maar die voor waterkwaliteit op het niveau van een AMvB. De keuze wat op welk niveau is vastgelegd, is vaak afhankelijk van onderwerp, wetgevingsfamilie en -cultuur. Bij het ontwerpen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht heeft het kabinet qua niveau waarop de regelgeving wordt vastgelegd, één lijn getrokken. De verschillen in de bestaande regelgeving worden daarmee weggelaten.

Met deze harmonisatie wordt tegemoetgekomen aan een van de grootste klachten over het bestaande omgevingsrecht: de gelaagdheid en de versnippering van de regelgeving. Gebruikers krijgen door deze keuze makkelijker een samenhangend beeld van de regels die van toepassing zijn. Daarnaast leidt het tot een inzichtelijke en bestendige wet die de hoofdzaken regelt en sturing geeft aan de verdere uitwerking in AMvB's en ministeriële regelingen. Ook wordt tijdige implementatie van de Europese richtlijnen beter mogelijk door de normstelling in de AMvB's vast te leggen. De gemaakte keuzes zijn nader beschreven in paragraaf 5.13 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De gebruiker centraal

Bij het ontwerp van het stelsel van de uitvoeringsregelgeving staat de gebruiker centraal. Het nieuwe stelsel moet er voor zorgen dat de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak veel groter worden. Bepalingen uit bestaande wetten en circa 60 sectoraal georiënteerde AMvB's worden geharmoniseerd, geordend en waar nodig opnieuw ontworpen in een systeem dat voor de gebruiker inzichtelijk is. Met de wetten en AMvB's die later in het stelsel worden opgenomen gaat het uiteindelijk om een totaal van circa 120 AMvB's.

Het kabinet kiest bij het ontwerp van het stelsel van de uitvoeringsregelgeving voor een doelgroepbenadering. Dat wil zeggen dat de regels die voor burgers en bedrijven gelden, zoveel mogelijk bij elkaar worden gebracht. Dat geldt ook voor de regels die tot bestuursorganen zijn gericht. Concreet betekent dit dat een burger of een bedrijf niet, zoals nu het geval is, in veel sectorale AMvB's moet zoeken welke inhoudelijke vereisten op zijn of haar initiatief van toepassing zijn. Deze regels zullen overzichtelijk bij elkaar staan in slechts enkele AMvB's.

Bij dit alles zal het principe «bundeling, tenzij» worden gehanteerd: regels worden in beginsel gebundeld in één algemene maatregel van bestuur, tenzij het omwille van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak voor de doelgroep effectiever is om de regels te verdelen over meerdere algemene maatregelen van bestuur. Deze vergaande vorm van stroomlijning, systematisering en bundeling van regels vergroot het gebruiksgemak aanzienlijk.

Beschrijving toekomstige AMvB's

Het stelsel van de uitvoeringsregelgeving zal vooralsnog bestaan uit vier AMvB's, aangeduid als het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving en twee besluiten met algemene regels over activiteiten in de leefomgeving. Hieronder wordt een korte schets van de verschillende AMvB's gegeven. In de bijlage is een beschrijving opgenomen van de onderwerpen die een plek krijgen in de uitvoeringsregelgeving.

Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit geeft de algemene en procedurele bepalingen ter uitwerking van de instrumenten van de Omgevingswet. Deze bepalingen zijn van belang voor burgers, bedrijven en de overheid. Het verbeteren van de besluitvorming door een vereenvoudiging van het historisch gegroeide stelsel van regels is een belangrijke opgave bij het opstellen van het Omgevingsbesluit. De zes kerninstrumenten uit het wetsvoorstel – de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan/de provinciale en waterschapverordening, de algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving, het projectbesluit en de omgevingsvergunning – zijn hiervoor de basis. Het Omgevingsbesluit werkt dit verder uit. De vergunningplichtige activiteiten en de indieningvereisten die voor de vergunning gelden, wil ik verminderen en harmoniseren. Het Omgevingsbesluit zal ook bepalingen bevatten over grondexploitatie en over toezicht en handhaving. Daarnaast zal het Omgevingsbesluit zorgen voor meer helderheid over de plan-mer. Tot slot is ook de toedeling van het bevoegd gezag, aanvullend op wat het wetsvoorstel daarover regelt, een belangrijk onderdeel van het Omgevingsbesluit.

Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft inhoudelijke normen voor de leefomgeving die zich richten tot bestuursorganen. Concreet gaat het om de vaststelling van omgevingswaarden en het stellen van instructieregels die de doorwerking van omgevingswaarden en andere doelen naar besluitvorming van bestuursorganen regelen. Zoals in de brief over de modernisering van het milieubeleid⁴ is aangegeven, wordt bezien op welke manier deze normen bijdragen aan het achterliggende doel van het beleid: het realiseren van een gezonde en veilige leefomgeving. Het RIVM is gevraagd verschillende normen op een rij te zetten en die te relateren aan de achterliggende doelen. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij het opstellen van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit besluit zal ook de toetsingskaders voor vergunningen en bepalingen over monitoring en informatie bevatten. Het Besluit kwaliteit leefomgeving richt zich daarmee primair op besluiten en taken van overheden.

Activiteiten in de leefomgeving

De uitvoeringsregelgeving voor activiteiten in de leefomgeving omvat de regels die zich rechtstreeks richten tot burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Het gaat om een groot aantal regels, die nu voor het grootste deel zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012. Vanwege de herkenbaarheid zal deze groep regels voornamelijk uit twee AMvB's bestaan die aansluiten bij de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving. Eén AMvB zal gericht zijn op voornamelijk bouwen en een tweede AMvB is gericht op water en milieu. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om samenhang aan te brengen in de manier waarop regels nu zijn vormgegeven. Een voorbeeld is de wijze waarop maatwerkvoorschriften kunnen worden toegepast. Dit verschilt momenteel in het bouwbesluit en in het activiteitenbesluit. Een eenduidige vormgeving verduidelijkt en vergemakkelijkt het gebruik. Tevens zal worden bezien of er meer ruimte voor maatwerk nodig is om tot een gezonde en veilige leefomgeving te komen. In de uitvoeringsregelgeving over de activiteiten in de leefomgeving wordt duidelijk waar de mogelijkheid wordt geboden om met gelijkwaardige maatregelen aan een voorschrift te voldoen. Bij het opstellen van de regelgeving wordt bezien in hoeverre verplichte meldingen

⁴ Kamerstuk 28 663, nr.55, «Modernisering milieubeleid», 10 maart 2014.

noodzakelijk zijn. De inzichtelijkheid in de regels wordt vergroot door verwijzingen naar (private) normen te beperken en te harmoniseren.

Proces

Op basis van het hierboven beschreven ontwerp van het stelsel zullen in de komende periode beleidskeuzes worden gemaakt. Het kabinet streeft er naar de concepten van de uitvoeringsbesluiten in 2015 gereed te hebben voor de formele toetsen en de consultatiefase. Ik vind betrokkenheid van de belanghebbenden in de verschillende fases cruciaal. Dit met het oog op de kwaliteit van de regelgeving, dat zich ook vertaalt in draagvlak in de samenleving. De manier van intensieve samenwerking met de betrokken partijen (zowel bestuurlijk als maatschappelijk) bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel zet het kabinet dan ook voort bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving. Dit staat los van de wettelijke waarborgen voor een zorgvuldige totstandkoming van en een brede betrokkenheid bij de AMvB's, zoals de internetpublicatie en een inspraakmogelijkheid voor iedereen, de advisering van de Raad van State en de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal. Aan deze wettelijke eisen zal ik vanzelfsprekend ook voldoen.

Bestuurlijke en maatschappelijke betrokkenheid

De manier waarop in de stelselherziening omgevingsrecht wordt samengewerkt gaat zoals gesteld verder dan de wettelijke verplichte stappen. De afsprakenkaders die tijdens het werkproces van de Omgevingswet zijn opgesteld met de bestuurlijke koepels hebben ook betrekking op de uitvoeringsregelgeving. Met het bedrijfsleven en natuur-, milieu- en andere organisaties voer ik regelmatig overleg. Ook de vijf adviescommissies die voor de stelselherziening zijn ingesteld hebben een belangrijke rol. Net als bij de totstandkoming van het wetsvoorstel worden deze regelmatig om advies gevraagd bij de ontwikkeling van de uitvoeringsregelgeving. De brede groep overige belanghebbenden wordt onder andere via het overlegorgaan infrastructuur en milieu om inbreng gevraagd.

Net als bij het wetsvoorstel maak ik gebruik van zogenoemde botsproeven om conceptversies van de regelgeving te toetsen aan de praktijk. In de botsproeven worden simulaties met deelnemers vanuit decentrale overheden en de adviespraktijk uitgevoerd, waarin steeds verschillende doelen, instrumenten en actoren uit de uitvoeringsregelgeving centraal staan. Hieruit voortkomende conclusies en aanbevelingen worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van de regelgeving.

Betrokkenheid van uw Kamer

Zoals ook de Raad van State aangeeft is de stelselherziening een omvangrijk project dat alleen in verschillende stappen kan worden uitgevoerd en waarin verschillende producten worden opgeleverd. Vanzelfsprekend is uw Kamer bij deze verschillende stappen en producten betrokken. Het opstellen van de uitvoeringsregelgeving is na het wetsvoorstel Omgevingswet de tweede stap. Het wetsvoorstel is het fundament op basis waarvan de uitvoeringsregelgeving wordt ontwikkeld. Omdat de uitkomsten van het debat over het wetsvoorstel bepalend zijn voor de inhoud van de uitvoeringsregelgeving, vind ik het van belang om tijdig het debat te voeren over het wetsvoorstel. Uw Kamer kan dan haar oordeel geven over de te volgen stappen in de stelselherziening en geeft daarmee aan de voorkant richting aan het opstellen van de uitvoeringsregelgeving.

Over de beleidskeuzes die moeten worden gemaakt bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving zal ik u voor het einde van dit jaar schriftelijk

informerend. Deze ontwerpen zullen in het kader van de voorhangprocedure aan beide kamers van de Staten Generaal worden voorgelegd. Uw Kamer kan zich dan een oordeel vormen over de uitvoeringsregelgeving als geheel en hierover van gedachten wisselen met het kabinet.

Invoeringsregelgeving

Naast het opstellen van de uitvoeringsregelgeving is nog een derde stap noodzakelijk. Het gehele stelsel van het nieuwe omgevingsrecht kan pas in werking treden als naast het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving ook de invoeringsregelgeving behandeld is in uw Kamer, alsmede in de Eerste Kamer. De invoeringsregelgeving zorgt voor een aanpassing van de bestaande regelgeving aan het nieuwe stelsel. De Raad van State adviseert om de AMvB's voor de uitvoeringsregelgeving tegelijk met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet in procedure te brengen, zodat op dat moment een goed totaalbeeld bestaat. De nieuwe uit- en invoeringsregelgeving zal in lijn met dit advies parallel worden voorbereid. Het kabinet streeft ernaar de AMvB's en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet gelijktijdig in procedure te brengen bij de Raad van State. De invoeringswet zal na advisering van de Raad van State worden behandeld in uw Kamer. Het proces wordt daarmee zo vormgegeven dat u bij de verschillende stappen van de voorbereidingsprocedure inzicht heeft in de stelselherziening als geheel.

Goede en tijdige implementatie

Een ander belangrijk onderdeel van de stelselherziening is de implementatie. Ondersteunende voorzieningen voor bijvoorbeeld vergunningverlening en handhaving moeten beschikbaar zijn en bestuursorganen moeten voorbereid zijn op het werken volgens de uitgangspunten van de stelselherziening. Ook goede digitale voorzieningen zijn belangrijk voor de implementatie en dragen bij aan het bereiken van de doelstellingen van de stelselherziening. Digitalisering en beschikbaarheid van (onderzoeks-)gegevens over de fysieke leefomgeving kunnen een grote bijdrage leveren aan de vermindering van lasten voor initiatiefnemers. Zoals ook uit eerdere wetstrajecten is gebleken, is een tijdig implementatietraject onmisbaar.

Vorig jaar is het kabinet samen met IPO, VNG en UvW een verkenning gestart om te komen tot een gezamenlijk implementatieprogramma. Dat is gericht op vier samenhangende onderdelen, namelijk invoeringsbegeleiding, informatiepunt, digitale informatievoorziening omgevingsrecht en uitvoering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Met het gezamenlijke implementatietraject wordt uitvoering gegeven aan de motie Van Veldhoven (Kamerstuk 31 953, nr. 49) die uitspreekt dat bij de decentralisatie van taken rekening moet worden gehouden met de kennis en kunde van decentrale overheden.

Anders werken, anders denken

De zojuist genoemde verkenning heeft een uitgebreid overzicht opgeleverd van de keuzemogelijkheden voor wát moet worden gedaan in het kader van het programma, opties voor hoe dat zou moeten worden uitgevoerd en van de kosten die daarmee gepaard gaan.

De verkenning toont aan dat de grootste impact van de Omgevingswet voort- komt uit vergroting van de flexibiliteit en afwegingsruimte, meer algemene regels en een meer integrale benadering van de leefomgeving. Dit doet een flink beroep op de uitvoeringskracht van partijen die met de Omgevingswet aan de slag gaan. Werkprocessen moeten veranderen (meer samenwerking binnen en tussen organisaties), mensen hebben andere competenties nodig en digitale systemen moeten worden

aangepast. Het vraagt om medewerkers die bereid en in staat zijn om ook vanuit de positie van de initiatiefnemer te denken. Medewerkers die in samenspraak met burgers en bedrijven oplossingen bedenken. En die goed toegerust zijn om toezicht en handhaving te kunnen uitvoeren. Het vraagt ook wat van bestuurders. De Omgevingswet biedt afwegingsruimte, maar het is aan bestuurders om daar daadwerkelijk invulling aan te geven. Dat vergt lef en doorzettingsvermogen.

De verkenning maakt duidelijk dat niet alleen kennis van wettelijke instrumenten van belang is, maar dat vooral de wijze hoe hiermee wordt omgegaan belangrijk is. Daarom zal, gebruikmakend van gedragsinzichten, de invoeringsbegeleiding van de Omgevingswet zich vooral richten op beoogde gedragsveranderingen.

Mijn inzet is om eind 2014 met medeoverheden en na consultatie van bedrijfsleven en maatschappelijke partijen, het implementatieprogramma vast te stellen en afspraken te maken over verantwoordelijkheden, bekostiging en uitvoering ervan.

Nu al Eenvoudig Beter: inspiratie voor gedragsverandering

Veel van de beoogde gedragsveranderingen, zoals vroegtijdige participatie, versnelling van besluitvorming en integrale benadering van de leefomgeving, kunnen nu al worden toegepast. Daarom ben ik het programma «Nu al Eenvoudig Beter» gestart, waarbij overheden worden gestimuleerd en geïnspireerd om nu al ervaring op te doen met nieuwe manieren van werken, passend in de stelselherziening. Veel gemeenten zijn al langer bezig met werken volgens een integrale aanpak of met participatie aan de voorkant van het traject. Daarnaast zijn er nu al 22 gemeenten die, gebruikmakend van de Crisis- en herstelwet, een omgevingsplan opstellen. In het najaar start ik een proef waarbij acht overheden een omgevingsvisie opstellen. Tot slot is onlangs een pilot van start gegaan waarbij ervaring wordt opgedaan met de Sneller en Beter-werkwijze in het brede domein van de leefomgeving. Het nu al werken in de geest van de Omgevingswet ondersteunt de vroegtijdige start van de implementatie en zorgt ervoor dat organisaties voorbereid zijn op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Digitalisering

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. De Raad van State, het bedrijfsleven en andere overheden geven aan dat hier verdere stappen in kunnen worden gezet. Op dit moment wordt al veel informatie over de fysieke leefomgeving aangeboden. Dat betekent echter niet dat deze voor de gebruikers ook altijd beschikbaar is, of dat bestaande gegevens eenvoudig kunnen worden hergebruikt voor bijvoorbeeld het aanvragen van een vergunning. Omdat de digitale informatiebronnen en ICT-voorzieningen allemaal verschillend zijn georganiseerd, bestuurd en gefinancierd, is aanpassing aan de gebruikerswensen niet eenvoudig.

Ook bij de digitalisering van het wetsvoorstel Omgevingswet staat de gebruiker centraal: de initiatiefnemer, de belanghebbende of het bevoegd gezag. Het streefbeeld is dat de gebruiker eenvoudig op een kaart kan klikken om relevante informatie te krijgen over daar geldende regels en over de actuele of vergunde kwaliteit van de leefomgeving, zodat snel duidelijk is wat op die plek kan en mag. Die gegevens moeten voldoende kwaliteit hebben om besluitvorming op te kunnen baseren. Hierdoor kunnen onderzoekslasten worden verlaagd. Bovendien biedt dit kansen om besluitvorming en procedures te versnellen en te verbeteren. De visie van het kabinet is dat een dergelijke verbetering alleen kan worden bereikt door de huidige losstaande voorzieningen onderdeel te maken van een samenhangend digitaal stelsel. Dit stelsel wordt ook wel

aangeduid als «de Laan van de Leefomgeving». Het gaat hierbij vooral om het beter gebruiken en organiseren van de bestaande voorzieningen, niet zozeer om het maken van grote, nieuwe ict-voorzieningen. Op dit moment worden de ideeën over dit stelsel uitgewerkt naar benodigde voorzieningen, organisatie, kosten en baten en verankering in de uitvoeringsregels. Eind 2014 moet dit leiden tot een keuze over het beoogde digitale stelsel. Daarna kan de gemaakte keuze stapsgewijs worden gerealiseerd.

Slot

Ik heb u via deze brief geïnformeerd over verschillende onderdelen van de stelselherziening. Er zijn grote stappen gezet en er zullen nog meer grote stappen worden gezet. Uiteindelijk moet dit leiden tot een stelsel met eenvoudige en gemakkelijk te begrijpen regels. Een stelsel dat zorgt voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel legt hiervoor het fundament. Op basis daarvan kunnen de uitvoeringsregelgeving en digitale voorzieningen worden opgesteld en kan de uitvoeringspraktijk zich voorbereiden. Ik zie dan ook uit naar de behandeling van het wetsvoorstel door uw Kamer.

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

Beschrijving onderwerpen uitvoeringsregelgeving

In deze bijlage worden de verschillende onderwerpen die een plek krijgen in de uitvoeringsregelgeving toegelicht. Deze bijlage is bedoeld om met feitelijke informatie inzicht te geven in de inhoud van de uitvoeringsregelgeving.

Omgevingsbesluit (Algemene Maatregel van Bestuur)

- **Indieningvereisten omgevingsvergunning**

In het Omgevingsbesluit wordt bepaald aan welke indieningsvereisten een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet voldoen. Voorbeelden hiervan zijn eisen met betrekking tot de locatie, bouwtekeningen, het overleggen van onderzoeksgegevens en dergelijke. Uitgangspunt is de benodigde gegevens en bescheiden zoveel mogelijk te beperken, waardoor de administratieve lastendruk wordt verminderd.

- **Procedure omgevingsvergunning**

In het nieuwe stelsel bestaan voor afhandeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning twee procedures die qua lengte verschillen. Op wetsniveau is bepaald dat de korte (de zogenoemde reguliere) procedure uitgangspunt is. In het Omgevingsbesluit worden de activiteiten benoemd waarvoor de uitgebreide procedure van toepassing is.

- **Bevoegd gezag omgevingsvergunning**

In het wetsvoorstel Omgevingswet is het uitgangspunt dat de gemeente bevoegd gezag is bij de vergunningverlening. In het Omgevingsbesluit worden enkele noodzakelijke uitzonderingen geregeld voor activiteiten waarvoor de gemeente, vanwege doelmatigheid of provinciaal of nationaal belang, niet wordt aangewezen als bevoegd gezag. Dit is bijvoorbeeld het geval bij complexe bedrijven waarvoor de provincie nu ook het bevoegd gezag is. Een voorbeeld op rijksniveau is de vergunningverlening langs rijkswegen of hoofdspoorweginfrastructuur. Ook voor gevallen waar er een samenloop is tussen vergunningen en algemene regels wordt in het Omgevingsbesluit bepaald welk bestuursorgaan bevoegd gezag is. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Als een bestuursorgaan geen bevoegd gezag is voor het verlenen van een vergunning, maar wel een bepaalde taak heeft, kan zijn verantwoordelijkheid de vorm krijgen van een adviesbevoegdheid. Dit in de vorm van een «advies», waarvan het bevoegd gezag alleen goed gemotiveerd kan afwijken. Een tweede vorm is «advies met instemming», waarbij voor vergunningverlening het akkoord van het betrokken bestuursorgaan nodig is. In de uitvoeringsregelgeving wordt bepaald wanneer en aan wie deze bevoegdheden wordt toebedeeld. Uitgangspunt is alleen een adviesfunctie toe te delen als dat noodzakelijk is vanwege de taak van het betreffende bestuursorgaan.

- **Projectprocedure**

In het Omgevingsbesluit wordt bepaald voor welke gevallen een voorkeursbeslissing een verplichte stap is in de projectprocedure. Het projectbesluit wordt zodanig ingericht dat zo veel mogelijk flexibiliteit in de toepassing ervan mogelijk is. Conform het gestelde in het wetsvoorstel Omgevingswet betekent dit onder andere dat het mogelijk wordt om ook andere uitvoeringsbesluiten mee te nemen in het projectbesluit. In het

Omgevingsbesluit wordt aangegeven welke besluiten dit zullen zijn. Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan daarmee, beter dan in de huidige situatie, het besluitvormings- en uitvoeringsproces zo goed mogelijk inrichten.

- Mer

Het Omgevingsbesluit bepaalt voor welke projecten en plannen en programma's een (plan-) mer of (plan-) mer-beoordeling verplicht is en welke procedurele eisen hiervoor gelden. De bepalingen komen voort uit twee Europese richtlijnen en twee VN-verdragen. Uitgangspunt is om deze beleidsneutraal te herimplementeren, waardoor de huidige situatie vrijwel ongewijzigd blijft. Wel zal de regeling meer inzichtelijk worden gemaakt. Ook wordt zo veel als mogelijk aangesloten bij de al bestaande besluitvorming van een project, plan of programma.

- Procedureregels

In het Omgevingsbesluit worden procedureregels gesteld over bijvoorbeeld het opstellen van een omgevingsplan, de indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning of de voorbereiding van visies en programma's. Bij de uitwerking van de procedureregels is de Algemene wet bestuursrecht het uitgangspunt. Bestuurlijke administratieve lasten worden zoveel mogelijk gereduceerd. Daarnaast kunnen indieningsvereisten voor vergunningen en meldingen naar verwachting verder worden beperkt en geharmoniseerd. De mogelijkheden die digitalisering biedt, spelen hierbij een rol.

- Grondexploitatie

Aanvullend aan de bepalingen op wetsniveau, worden in het Omgevingsbesluit de toepassingsmogelijkheden voor grondexploitatie geregeld. Doel van de regeling is het gemeenten mogelijk te maken maatschappelijke kosten mee te nemen in de exploitatie van bouwprojecten. Uitgangspunt is de regeling te vereenvoudigen en transparanter te maken en de gevallen waarin exploitatievoorschriften of -regels nodig zijn te verminderen. Dit laatste gebeurt ondermeer door inperking van kostensoorten.

- Financiële bepalingen

In het Omgevingsbesluit worden de reikwijdte en nadere regelgeving ten aanzien van financiële zekerheidstelling bij omgevingsvergunningen opgenomen. Bezien wordt of harmonisering van de verschillende huidige regelingen mogelijk is.

- Toezicht en handhaving

In het wetsvoorstel Omgevingswet is uitgangspunt dat het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning verleent ook bevoegd gezag is voor de handhaving daarvan. In de meeste gevallen zal dat, overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel, het college van burgemeester en wethouders zijn. In gevallen waar niet het college maar een ander bestuursorgaan de omgevingsvergunning verleent, verkrijgt dit andere bestuursorgaan ook de bevoegdheid tot handhaving. In het Omgevingsbesluit wordt geregeld in welke gevallen bestuursorganen die advies met instemming verlenen met betrekking tot een omgevingsvergunning een eigen bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang krijgen.

Voor algemene regels wordt de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot handhaving ook deels in de het wetsvoorstel Omgevingswet en deels in de uitvoeringsregelgeving vastgelegd. Hier geldt net als bij vergunningen dat in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, overeenkomstig hoofdstuk 4 van de Omgevingswet. In het Omgevingsbesluit wordt bepaald in welke specifieke gevallen andere bestuursorganen – gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van een waterschap, of de betrokken Minister – deze taak dienen uit te voeren. Te denken valt aan situaties van samenloop van algemene rijksregels en een omgevingsvergunning die door een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders wordt verleend.

Op dit moment is bij uw Kamer het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) aanhangig. Het is de bedoeling dat deze wijzigingen via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet worden opgenomen. De hiervoor benodigde uitvoeringsregelgeving wordt opgenomen in het Omgevingsbesluit.

- Adviesorganen

In het Omgevingsbesluit worden de adviesorganen en adviseurs die gekoppeld zijn aan de Omgevingswet geregeld. Dit betreft de Commissie voor de milieueffectrapportage en de taken van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening. Harmonisatie vindt plaats door zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de Kaderwet adviescolleges. Bij regeling in het Omgevingsbesluit wordt gestreefd naar vermindering van commissiespecifieke bepalingen.

- Digitalisering

In het wetsvoorstel Omgevingswet worden onder andere de besluiten en plannen aangegeven die elektronisch beschikbaar moeten worden gesteld. De inzet is het aantal besluiten waarvoor dit geldt in het Omgevingsbesluit uit te breiden.

Besluit kwaliteit van de leefomgeving (Algemene Maatregel van Bestuur)

- Omgevingswaarden en instructieregels

In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden de eisen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en inhoudelijke regels over besluitvorming door bestuursorganen opgenomen. Die inhoudelijke regels (instructieregels) zijn onder meer van belang voor het vaststellen van programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen. Het gaat hierbij om eisen en regels op het terrein van lucht, geluid, waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterveiligheid, externe veiligheid, bodem, erfgoed en ruimte.

Voor huidige bepalingen wordt nagegaan op welke manier ze in het Besluit kwaliteit leefomgeving moeten terugkeren, welk bestuursorgaan het meest geschikt is om regels te stellen en welk instrument dan het meest geschikt is voor de toepassing ervan. Het gaat daarbij niet primair om het aanpassen van de getalsmatige normen zelf, zoals 10⁻⁶/jaar (externe veiligheid) of 30 g/l (lood in oppervlaktewater), maar vooral om de doorwerking van de normen naar besluiten van bestuursorganen. In de loop van de tijd is de doorwerking van deze normen naar besluiten van bestuursorganen telkens op onderling afwijkende wijze vorm gegeven. Het is wenselijk dit te harmoniseren. Hetzelfde geldt voor nu geldende uitzonderingsbepalingen. Dat maakt het voor zowel voor de

uitvoeringspraktijk als voor de bestuursrechter veel inzichtelijker en eenduidiger. Ook biedt dit de kans om slimmere keuzes te maken: om decentrale overheden meer afwegingsruimte te bieden, dan wel de bestaande ruimte beter de ontsluiten en om onderzoekslasten te verminderen. Het bestaande beschermingsniveau is hierbij voor het kabinet een belangrijk vertrekpunt.

Omgevingswaarden geven de gewenste kwaliteit in een bepaald gebied aan. Deze worden ook opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid is in het wetsvoorstel opgenomen dat verplicht omgevingswaarden worden gesteld. Daarmee borg ik de monitoring en ligt er voor de overheid een verplichting om bij dreigende overschrijding van de norm aanvullende maatregelen te nemen. Voor lucht- en waterkwaliteit is dit ook noodzakelijk ter implementatie van EU-richtlijnen. Op het terrein van externe veiligheid, bodem, geluid en natuur wordt nog onderzocht of voor onderdelen van deze beleidsterreinen het stellen van omgevingswaarden juridisch mogelijk en beleidsmatig wenselijk is.

- Toetsingskaders voor omgevingsvergunning en projectbesluit

Voor het verlenen van vergunningen en het nemen van projectbesluiten zijn inhoudelijke regels nodig om aanvragen te beoordelen. Op dit moment staan deze toetsingskaders verspreid over 10 wetten en 13 amvb's. Die worden in het BKL zoveel mogelijk bijeen gebracht. Eventuele tegenstrijdigheden worden verwijderd. Deze toetsingskaders worden, waar dat kan, vereenvoudigd. Op onderdelen wordt gezocht naar meer afwegingsruimte voor het bevoegd gezag en naar minder onderzoekslasten. Een goede afstemming met de algemene regels voor burgers en bedrijven is vanzelfsprekend.

- Monitoring en informatie

Monitoring is een wezenlijk onderdeel van de beleidscyclus. Voor alle gestelde omgevingswaarden wordt de bijbehorende monitoring geregeld. Ook wordt nagegaan of voor andere beleidsdoelen monitoring gewenst is. Op dit moment is het zo dat niet alle verzamelde informatie ook daadwerkelijk wordt gebruikt. Een kritische blik op de informatieverplichtingen die nu gelden is daarom nodig. Uitgangspunt daarbij is dat voor wat de EU-richtlijn regelt, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. De andere zijde van de medaille is dat door een andere organisatie van het verzamelen, valideren en publiceren van gegevens, deze gegevens ook vaker kunnen worden hergebruikt. Mede op basis van de uitkomsten van de gegevensverkenning van het RIVM bekijk ik daarom welke openbare gegevens toegankelijk moeten worden voor publiek en professionals. Dat zorgt voor minder onderzoekslasten.

Besluiten Activiteiten in de leefomgeving (Algemene Maatregel van Bestuur)

- Vergunningen naar algemene regels

Bij de stelselherziening wordt ingezet op een verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Deze beweging sluit aan bij de ontwikkelingen in de afgelopen 20 jaar. Vooral via het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012 heeft al een forse verschuiving van vergunningen naar algemene regels plaatsgevonden. Met de stelselherziening zal nog een aantal verdere verschuivingen plaatsvinden. Voor activiteiten waarvoor geen vergunningplicht meer wordt opgenomen,

worden algemene regels opgenomen in de besluiten voor activiteiten in de leefomgeving.

- Meldingen

In het wetsvoorstel Omgevingswet is het instrument «melding» opgenomen. Een activiteit mag pas worden uitgevoerd als daarvan door degene die de activiteit gaat uitvoeren, melding is gedaan bij het bevoegd gezag. Meldingen beogen het bevoegd gezag op de hoogte te brengen van nieuwe activiteiten, zodat deze zo nodig om nadere gegevens kan vragen of maatwerkvoorschriften kan opleggen. Ook kan een melding van belang zijn om de toezichtstaak waar te kunnen maken. In de huidige algemene maatregelen van bestuur zijn meer dan 100 meldings- of mededelingsverplichtingen opgenomen.

In de besluiten voor activiteiten in de leefomgeving wordt bepaald voor welke activiteiten een melding verplicht is. De «melding» komt in de plaats van vergelijkbare instrumenten in bestaande wetten, die daar «melding» of «mededeling» worden genoemd. De werking en betekenis van de bestaande meldingen en mededelingen verschillen soms van elkaar. De Omgevingswet harmoniseert deze instrumenten. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving wordt deze harmonisatie voortgezet.

- Doorverwijzingen naar private normen en andere documenten

In de huidige algemene maatregelen van bestuur wordt, naast doorverwijzingen naar andere besluiten en ministeriele regelingen, circa 250 keer doorverwezen naar een ander document. Dat kan zijn naar een privaat document zoals een NEN-norm, maar het kan ook zo zijn dat doorverwezen wordt naar een publiekrechtelijk document zoals een circulaire. Bij de evaluatie van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer is gebleken dat mede vanwege deze gelaagdheid in de normstelling dit besluit moeilijk te doorgronden is.

Met het oog op het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht is het streven om het aantal doorverwijzingen te beperken. Het heeft de voorkeur om onderwerpen op meer compacte wijze te regelen in algemeen verbindende voorschriften.

- Maatwerk

Algemene rijksregels voor burgers en bedrijven moeten zoveel mogelijk houvast bieden. In individuele gevallen of bij bijzondere lokale situaties, complexe gebieden of gebiedsoverstijgende belangen kan ruimte in de regelgeving door middel van maatwerk nodig of gewenst zijn. Het wetsvoorstel bevat daartoe de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften en -regels bij algemene maatregel van bestuur. Hiermee kunnen strengere of minder strenge eisen worden gesteld in een individueel geval (maatwerkvoorschrift) of voor een specifiek gebied (maatwerkregel).

De huidige wet- en regelgeving kent ook maatwerkbepalingen, onder andere in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012.

De huidige algemene maatregelen van bestuur kennen meer dan 150 maatwerkbepalingen die in verschillende verschijningsvormen voorkomen. De verschillende bestaande verschijningsvormen van maatwerkmogelijkheden zullen worden geharmoniseerd.

Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving wordt bepaald voor welke onderwerpen maatwerk noodzakelijk is.

- Van inrichting naar activiteit

In het wetsvoorstel Omgevingswet is gekozen voor het overkoepelende begrip activiteit als grondslag voor het reguleren van milieubelastende handelingen binnen bedrijven in plaats van het begrip inrichting. Het begrip activiteit had met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit en de daarop volgende wijzigingen van dit besluit een belangrijke functie voor de meeste bedrijven. In de uitvoeringsregelgeving worden de vergunningplichtige activiteiten en de activiteiten waarop algemene regels van toepassing zijn benoemd. Voor de vergunningplichtige activiteiten zal vaak het begrip installatie zoals bedoeld in de Richtlijn industriële emissies kunnen worden gebruikt. Binnen de installaties die worden benoemd kunnen verschillende (deel)activiteiten worden uitgevoerd. De vergunning blijft dan voor het geheel, namelijk voor de installatie, van toepassing.

Voor activiteiten waar uitsluitend algemene regels op van toepassing zijn, zullen de handelingen met milieubelastende gevolgen expliciet worden benoemd. Door hierbij ondergrenzen te stellen, wordt de reikwijdte van de algemene regels duidelijker dan nu het geval is. Daar waar het begrip inrichting nu nog een functie heeft in het kader van cumulatie van milieueffecten, zoals bij artikelen betreffende geluid en luchtemissies, wordt bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving een oplossing gevonden met toepassing van instrumenten van de wet zoals maatwerkvoorschriften en maatwerkregels.

Met de indiening van het wetsvoorstel is uitvoering gegeven aan een aantal moties van uw Kamer. In deze bijlage worden de moties en de uitvoering daarvan beschreven.

Motie Pieper (Kamerstuk 32 123 XI, nr. 16)

De motie Pieper verzoekt de regering met ideeën en voorstellen te komen over een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Deze motie is mede de aanleiding voor de stelselherziening. De ideeën en voorstellen hebben geleid tot het wetsvoorstel dat nu voorligt.

Motie Samsom (Kamerstuk 32 127, nr. 105)

De motie Samsom roept de regering op om tot wetgeving te komen om de Elverding aanpak te verwerken in alle relevante ruimtelijke wetten. In het wetsvoorstel, waarin alle relevante ruimtelijke wetten zijn opgenomen, is de Elverdingaanpak verwerkt. In paragraaf 4.5 en 4.16 (projectbesluit en omgevingsplan) van de memorie van toelichting wordt hierop ingegaan. Het betreft afdeling 5.2 en artikel 5.53 van het wetsontwerp.

Motie Jansen (Kamerstuk 31 953, nr. 43)

De regering is in deze motie verzocht om uiterlijk bij aanbidding van het voorontwerp van de omgevingswet een onafhankelijke analyse aan de Kamer aan te bieden die de geclaimde besparingen onderbouwt. Naast het wetsvoorstel bied ik het onderzoeksrapport aan over de financiële effecten van de Omgevingswet voor burgers, bedrijven en overheden. De resultaten zijn verwerkt in hoofdstuk 10 van de Memorie van toelichting bij de wet. Vergelijkbaar onderzoek zal worden gedaan naar de financiële effecten van de uitvoeringsregelgeving. De onderzoeken tezamen zullen verder inzicht geven in de besparingen van de stelselherziening.

Motie Dik-Faber/Van Veldhoven (Kamerstuk 29 385, nr. 77)

Deze motie verzoekt de regering onder andere in de Code Maatschappelijke Participatie en de Omgevingswet op te nemen dat in de verkenningfase voor MIRT-projecten de verantwoordelijk bestuurder zich laat adviseren door een onafhankelijke partij over de beoordeling van de kansrijkheid van oplossingen die voortkomen uit burgerinitiatieven, waarbij het bevoegd gezag slechts gemotiveerd van dit advies mag afwijken. Uitgangspunt voor de Code Maatschappelijke participatie, het wetsvoorstel Omgevingswet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is dat deze advisering overbodig is. Immers: ieder bevoegd gezag wil het best mogelijke besluit nemen, gegeven de opgave en doelstellingen van een project. Dat betekent dat ieder burgerinitiatief wordt beoordeeld op kansrijkheid en indien het inderdaad – geheel of gedeeltelijk – kansrijk is, wordt meegenomen in het reguliere planvormingsproces.

Houding en gedrag van ambtenaren en bestuurders blijken de sleutelfactoren, niet de juridische verankering. Mede om die reden is in het wetsvoorstel Omgevingswet bepaald dat het bevoegd gezag een ieder in de gelegenheid stelt mogelijke oplossingen voor de opgave aan te dragen. Het bevoegd gezag stelt daarbij de termijn. Dit zet het bevoegd gezag aan tot het nadenken over de inbreng van maatschappelijke initiatieven en helpt daardoor om te komen tot een open besluitvormingscultuur. Bovendien leidt deze verplichting naar verwachting tot een tijdige indiening van maatschappelijke initiatieven, waardoor deze op tijd worden ingediend en volwaardig kunnen worden meegenomen. In de memorie

van toelichting bij hoofdstuk 16 (4.16.4) wordt aangegeven dat de samenstelling van de groep experts voor de onafhankelijke advisering afhankelijk is van de inhoud van het initiatief en dat het bevoegd gezag de onafhankelijk experts per geval inroept.

Motie Dik-Faber/Van Veldhoven (Kamerstuk 29 385, nr. 78)

Deze motie verzoekt de regering, in overleg met de VNG en IPO na te gaan in hoeverre toepassing van de code maatschappelijke participatie en het MIRT-spelregelkader zowel landelijk als op lokaal en provinciaal niveau kan worden geborgd voor ruimtelijke planprocessen, bijvoorbeeld door deze een plek te geven in de nieuwe Omgevingswet of daarop gebaseerde AMvB's of regelingen, en de Kamer hierover bij de indiening van de Omgevingswet te informeren. De wettelijke procedure voor totstandkoming van het projectbesluit geeft uitdrukking aan participatie in een vroegtijdig stadium, geïnspireerd op de procedure voor het huidige tracébesluit, gebaseerd op de zogenoemde «sneller en beter»-aanpak. Indien een gemeente daartoe besluit, geldt hetzelfde voor gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan mogelijk worden gemaakt. In paragraaf 5.5 van de memorie van toelichting wordt het belang van participatie onderstreept en wordt verwezen naar de Code maatschappelijke participatie. In het programma Nu al Eenvoudig Beter, waarop eerder in deze brief is ingegaan, worden gemeenten gestimuleerd om de Sneller en Beter aanpak nu al toe te passen. Veel overheden boeken reeds succes met het toepassen van de principes van Sneller en Beter t.a.v. vroegtijdige en brede participatie. Die voorbeelden laten we zien in excursies, via publicaties en bijeenkomsten. Ook worden pilots Sneller en Beter uitgevoerd waarin de Code wordt toegepast. Bedoeld om ervaring op te doen met Sneller en Beter-aanpak in het brede ruimtelijke domein en daarvan te leren met het oog op de implementatie van de Omgevingswet.

Motie De Vries / Van Veldhoven (Kamerstuk 29 383, nr. 219).

Verzoekt de regering het bevoegd gezag te stimuleren om een aanvraag voor een(bouw)omgevingsvergunning te bekijken op milieugevolgen en in voorkomende gevallen de aanvrager te bewegen de aanvraag aan te passen opdat het gebruik ook binnen de normen van het Activiteitenbesluit past. Naar aanleiding van deze motie is hier in de memorie van toelichting in paragraaf 4.5.2 een passage over opgenomen en zal dit meegenomen worden in het implementatietraject.