

Vergaderjaar 2011–2012

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 maart 2012

In het regeerakkoord is opgenomen dat het kabinet met voorstellen komt tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht. Dit voornemen vloeit voort uit de overtuiging dat het met een nieuw instrumentarium, verankerd in een integrale Omgevingswet, mogelijk is om sneller en beter besluiten te nemen en de juridische randvoorwaarden te scheppen voor een duurzame en doelmatige ontwikkeling van de leefomgeving. Mede namens de bewindslieden van EL&I, BZK, V&J, OCW en Defensie informeer ik uw Kamer graag over de voorgenomen stelselwijziging voor het omgevingsrecht.

In juni 2011 heb ik u per brief geïnformeerd over de beleidsuitgangspunten om te komen tot een integrale Omgevingswet¹. In de afgelopen maanden is flinke voortgang geboekt. Hierdoor zijn de contouren van de door het kabinet beoogde stelselwijziging nu inzichtelijk.

De voorgenomen Omgevingswet biedt het fundament om toekomstige maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden opdat op duurzame en doelmatige wijze een veilige en gezonde leefomgeving bewerkstelligd kan worden. De wet versterkt de samenhang tussen de sectoren, biedt het instrumentarium om beter in te spelen op de dynamiek in de leefomgeving en zorgt voor substantiële vereenvoudiging in het omgevingsrecht. Deze brief presenteert een zestal centrale rechtsfiguren die over de volle breedte van het omgevingsrecht zullen worden toegepast. Het reeds aangekondigde wetsvoorstel legt daarmee de basis voor een brede stelselwijziging.

In de Omgevingswet worden in ieder geval vijftien wetten geheel geïntegreerd. Daarnaast worden twee wetten volledig ingetrokken en worden uit ca. 25 andere wetten de omgevingsrechtelijke elementen overgenomen in de Omgevingswet². Dit resulteert in een integrale wet, die een adequaat en toekomstbestendig instrumentarium biedt voor het aanpakken van de maatschappelijke opgaven op het brede gebied van de leefomgeving in Nederland.

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 31 953, nr. 40.

² Zie bijlage 1 voor een overzicht van wetten, plannen en besluiten, die in de Omgevingswet worden geïntegreerd (was/wordt). Deze is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Met het oog op draagvlak en beleids- en wetgevingskwaliteit betrek ik op tal van manieren kennis en expertise bij de ontwikkeling van de Omgevingswet. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI)¹ en de door mij ingestelde adviesgroepen^{2,3} hebben adviezen uitgebracht. Ook heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad van State) op mijn verzoek een voorlichting uitgebracht, waarin de Raad ingaat op een aantal fundamentele vragen over het voornemen om te komen tot een Omgevingswet. Deze voorlichting is opgenomen als bijlage 4. Er is overleg gevoerd met IPO, VNG, UvW en andere maatschappelijke organisaties en via diverse overlegvormen is gesproken met de gebruikers van het omgevingsrecht.

Op basis hiervan neem ik in het veld brede steun waar om te komen tot een integrale Omgevingswet. Wel wordt breed gevraagd om aandacht voor een helder en zorgvuldig proces. Met het oog op de commentaren en adviezen, die ik heel serieus neem, beschrijf ik in deze brief zo scherp mogelijk het proces en de inhoud van de Omgevingswet. Deze brief markeert daarmee een stap in een doorgaand ontwerpproces van de wet. Ik vind het verder belangrijk met deze brief nut en noodzaak van de wet te onderbouwen en acht het van belang om in deze fase met uw Kamer van gedachten te wisselen over de belangrijkste structurerende keuzes. Deze zullen vervolgens nader worden uitgewerkt.

Deze brief is als volgt opgebouwd:

- In paragraaf 1 ga ik in op de ontwikkelingen in de leefomgeving en de gevoelde behoefte aan meer samenhang in de regelgeving.
- In paragraaf 2 komt de ontwikkeling van het omgevingsrecht in de afgelopen jaren aan de orde, alsmede de noodzaak om nu te komen tot een integrale Omgevingswet.
- In paragraaf 3 benoem ik de doelen, de hoofdpunten en uitgangspunten van de Omgevingswet.
- In paragraaf 4 wordt de werking van de Omgevingswet toegelicht, waarbij met name wordt ingegaan op de vernieuwingen die de Omgevingswet brengt.
- In paragraaf 5 tot en met 7 komen achtereenvolgens de Europese dimensie en de relatie met lopende wetgevingstrajecten aan de orde, alsmede wat het kabinet naast wetgeving doet om de werking van het omgevingsrecht te verbeteren.
- In paragraaf 8 komen tot slot het vervolgproces en de planning aan de orde.

1. Ontwikkelingen in de leefomgeving

De aanleiding tot een herziening van het omgevingsrecht ligt in het feit dat huidige én toekomstige maatschappelijke opgaven in de leefomgeving zich minder effectief laten aanpakken met het huidige instrumentarium dat voortvloeit uit vele verschillende wettelijke regelingen. In mijn brief van 12 december 2011⁴ heb ik u dat geschetst in het licht van de problemen die dat in de uitvoering oplevert. Mede met het oog op de diverse adviezen duid ik de maatschappelijke opgaven die met deze modernisering gediend zijn meer in detail.

Groeiende samenhang tussen projecten en activiteiten: In het dichtbebouwde Nederland verdragen maatschappelijke opgaven rond economische ontwikkeling, waterveiligheid, grondstoffen-, water- en (duurzame) energievoorziening, woningbouw, bereikbaarheid en landbouw zich niet altijd met de bescherming van milieukwaliteit, natuur en cultuurhistorie. De samenhang tussen de opgaven maakt dat sectorale oplossingen, enerzijds voor ontwikkeling, anderzijds voor bescherming steeds minder effect hebben. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateert in

¹ Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, briefadvies «Omgevingswet: kans voor kwaliteit», 2001/07, 4 november 2011.

² Er zijn vijf adviesgroepen in het leven geroepen, bestaande uit direct betrokkenen uit de wetenschap, het bedrijfsleven, natuur- en milieuorganisaties en het decentraal bestuur: Milieu, Energie en Duurzaamheid; Natuur en Landelijk gebied; Verkeer en Vervoer; Water; Wonen en Cultuur. De eerste adviezen van deze adviesgroepen zijn aan uw Kamer toegezonden als bijlagen bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Kamerstukken II 2011/2012, 33 118, nr. 1.

zijn recente Natuurverkenning 2010–2040¹ dat slimme coalities tussen het natuurbeleid en bijvoorbeeld de bouwsector of energiesector een betere aansluiting met maatschappelijke drijfveren en daarmee effectiever beleid mogelijk maakt. Om beter in te spelen op de samenhang tussen opgaven hebben enkele provincies al een integrale omgevingsvisie en omgevingsverordening opgesteld. Op rijksniveau is het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) verbreed naar het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en is de Nota Ruimte tezamen met de Nota Mobiliteit vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).

Dit speelt op meer terreinen, het beleid voor bodemsanering ontwikkelt zich bijvoorbeeld naar een beleid voor benutting van de ondergrond².

Transitie naar duurzame ontwikkeling: Een belangrijk deel van het huidige omgevingsrecht is geëvolueerd uit wetgeving die primair is ontstaan uit de behoefte het lokale milieu, en de burger daarbinnen, te beschermen tegen hinder en verontreiniging. Lokale gevolgen van de sterke economische groei in de vorige eeuw zijn door deze sectorale regelgeving over het algemeen beheersbaar gebleken. Dit blijft een continue inspanning vergen. Nationaal en internationaal groeit echter het besef dat de op de korte termijn gerichte cultuur van «groei dankzij uitputting» (met cumulatieve of sluimerende neveneffecten – ook al zijn de lokale effecten daarvan acceptabel) – moet transformeren naar een cultuur van «groei dankzij duurzame ontwikkeling». Het natuurlijk kapitaal van onze aarde moet niet uitgeput worden en tegelijkertijd moet onze economie wel worden versterkt. In de Duurzaamheidsagenda³ heeft het kabinet een «groene groeistrategie» uitgewerkt en aangegeven dat het zal zorgen voor slim en efficiënt beleid terzake en dito wet- en regelgeving. Invulling geven aan duurzame ontwikkeling vraagt om rekening houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Het vraagt om vooruitdenken en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Wettelijke regels kunnen randvoorwaarden scheppen om tot duurzame keuzes te komen, bijvoorbeeld door integrale, strategische planning voor de langere termijn als uitgangspunt te nemen of door ruimte te bieden voor innovatieve duurzame oplossingen.

Maatwerk in de regio's: De SVIR laat zien dat de verschillen in dynamiek in Nederland toenemen en dus ook de vraag naar gedifferentieerde oplossingen per regio. De helft van de Nederlandse gemeenten heeft te maken met krimp. In andere delen, met name rond Amsterdam en Utrecht, blijft er aanzienlijke vraag naar bijvoorbeeld nieuwe woningen. Ook in het landelijk gebied zijn er toenemende regionale verschillen. De adviesgroep Natuur en Landelijk gebied beschrijft in haar advies hoe de betekenis van bijvoorbeeld natuur uiteenloopt tussen verschillende typen gebieden. Om in te kunnen spelen op regionale en locatiespecifieke behoeften is maatwerk en innovatie nodig. Decentrale bestuursorganen staan dichtbij de problematiek en hebben zicht op de specifieke kenmerken en ontwikkelingen in een gebied. Een te uniforme sturing vanuit het Rijk kan het nodige maatwerk en de innovatie in de weg staan. Meer ruimte bieden aan lokale en regionale overheden is dan ook een belangrijke doelstelling uit de SVIR. Wet- en regelgeving kent nog vaak een generieke insteek.

Behoefte aan snelheid en vraaggerichtheid: De RLI en de adviesgroep Natuur en Landelijk gebied signaleren de opkomst van de «uitnodigingsplanologie». De overheid schept randvoorwaarden, waarna anderen worden uitgenodigd invulling te geven aan (innovatieve) oplossingen die leiden tot kwaliteitsverbetering. De ontwikkeling van particuliere initiatieven, de belangstelling voor publiek-private samenwerking en het

¹ PBL, Natuurverkenning 2010–2040: Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap, 2012.

² Kamerstukken II 2011/2012, 33 136, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2011/2012, 33 041, nr. 1.

toezicht op productregelgeving door gecertificeerde bedrijven illustreren deze rolverschuivingen. De samenleving verwacht een overheid die snel kan reageren op initiatieven en wil daarbij niet geconfronteerd worden met tegenstrijdige regels en procedures die nodeloos ingewikkeld zijn en lang duren.

De vraag is inmiddels veranderd: werk is minder plaatsgebonden, de mobiliteit neemt toe, huishoudens worden kleiner in omvang. Hierdoor neemt de behoefte aan meer dynamiek in de gebouwde omgeving toe. Daarbij komt dat de vraag naar woningen, kantoren en winkels is ingezakt. Deze situatie zal ook niet snel weer aantrekken naar het niveau van voor 2009. De aandacht verschuift van grootschalige nieuwe ontwikkelingen («nieuwbouw») naar beheer en (her)ontwikkeling van het bestaande. (Binnen)stedelijke ontwikkeling vraagt om een andere aanpak, bouwen moet daarbij vraaggerichter en goedkoper kunnen. Kaders moeten helder zijn en planprocedures moeten meer voorspelbaar, en daarmee goedkoper en transparanter, worden. Dit geldt niet alleen voor private partijen, maar ook voor publieke. Zo constateert de adviesgroep Water dat nog vaak sprake is van trage besluitvorming doordat waterbeheerders geconfronteerd worden met dubbele procedures.

Rode draad: behoefte aan samenhang, flexibiliteit en maatwerk

Of het gaat om de realisatie van een waterberging, binnenstedelijke herstructurering, de aanleg van een spoor- of autoweg of natuurgebied, altijd is er in meer of mindere mate sprake van een samenloop van belangen en bevoegdheden van diverse partijen. Daarbij kan het gaan om veel voorkomende kleine activiteiten, maar ook om complexe, meervoudige en onderling samenhangende opgaven in gebieden. Waar burgers, bedrijven en overheden tegenaan lopen bij deze vraagstukken is het gebrek aan samenhang van de vanuit verschillende invalshoeken ontwikkelde wettelijke kaders op het gebied van het omgevingsrecht. Die wettelijke kaders interfereren met elkaar en zijn continu in beweging. Het gaat om tientallen wetten, circa 150 amvb's en honderden ministeriële regelingen. Elke wet en de bijbehorende lagere regelgeving kent eigen bevoegdhedenverdelingen, procedures, termijnen enzovoort. De resulterende complexiteit leidt tot onzekerheid en onduidelijkheid bij de initiatiefnemers over voorgenomen projecten en activiteiten. Dit vertaalt zich in lange doorlooptijden, hoge (onderzoeks)kosten en een rem op innovatie. De inzet van het kabinet is om ontwikkelingen en activiteiten in de leefomgeving op een efficiënte manier mogelijk te maken en zo bij te dragen aan de versterking van de economie én de leefomgevingskwaliteit van ons land. Dit kan worden bereikt door te zoeken naar meer verbinding tussen de verschillende sectoren. Tevens kan dit worden bereikt door meer ruimte te geven aan regionale en lokale initiatieven en door de ontwikkeling van instrumenten die flexibeler kunnen inspelen op nieuwe vragen en ontwikkelingen.

2. Ontwikkeling van het omgevingsrecht

2.1 Optimalisatie per sector

In de afgelopen decennia is per sector – wonen, werken, infrastructuur, natuur, landbouw, cultuurhistorie, water, bodem, lucht, geluid, luchtvaart, ruimtelijke ordening – beleid ontwikkeld in Den Haag en Brussel. Per sector zijn besluitvormingsprocedures en beschermingsniveaus tegen optredende negatieve effecten vastgelegd in wetgeving en plannen. Deze stelsels van sectorale wet- en regelgeving hebben in de loop der jaren hun diensten bewezen. Langzamerhand is het besef ontstaan dat besluitvorming te traag verloopt en procedures in de loop der tijd te ingewikkeld zijn geworden. In reactie hierop is in diverse sectoren van het omgevings-

Recente ontwikkelingen in de wet- en regelgeving in het omgevingsrecht

- In 2007 is de Wet op de archeologische monumentenzorg in werking getreden. Voor de borging van het archeologisch belang is aangesloten bij het bestaande wettelijke ruimtelijke instrumentarium, zodat nieuwe sectorale regels zijn vermeden.
- In het water- en milieudomein zijn vanaf 2008 tal van amvb's die regels voor bedrijven bevatten geïntegreerd in het Activiteitenbesluit. Hiermee zijn veel vergunningsplichten vervangen door algemene regels. Daarmee is een substantiële daling van administratieve lasten bereikt.
- In 2008 is de Wet ruimtelijke ordening in werking getreden met als oogmerk versnelling van de planologische besluitvorming, minder bestuurlijke drukte en betere verhaalsmogelijkheden van kosten bij bouwplannen.
- In 2009 is de Waterwet in werking getreden, waarmee de waterwetgeving is gestroomlijnd en geïntegreerd¹, mede met het oog op vereenvoudiging van implementatie van Europese richtlijnen en vermindering van de regeldruk.
- In 2009 is de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML) in werking getreden. Met deze wijziging van de Wet luchtvaart is een deel van de bevoegdheden voor de burgerluchthavens gedecentraliseerd naar het provinciaal bestuur en zijn besluitvormingsprocedures voor luchthavens vereenvoudigd en gestroomlijnd.
- In 2010 is de Wet veiligheidsregio's in werking getreden. De rampenbestrijding en crisisbeheersing is verbeterd door de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de politie op regionaal niveau bijeen te brengen. Daardoor wordt niet alleen de slagkracht vergroot, maar wordt ook eenheid, eenduidigheid en eenvoud in de aanpak bereikt.
- In 2010 is met de Wabo de procedure voor een groot aantal vergunningen gestroomlijnd en gebundeld, waarmee de dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven is verbeterd.
- Op 1 januari 2012 is in de Tracéwet de Elverding-benadering voor infrastructuurprojecten verankerd, met als doel te komen tot snellere besluitvorming door participatie in een vroeg stadium.
- Sinds 1 januari 2012 is de modernisering van de monumentenzorg wettelijk verankerd, waarbij onder meer vergunningvrije activiteiten voor monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten zijn verruimd, herbestemming van gebouwen wordt gestimuleerd en wordt bevorderd dat cultureel erfgoed integraal en proactief en in het ruimtelijk domein wordt benaderd.
- Ter modernisering en vereenvoudiging van de wet- en regelgeving voor geluidhinder is het traject «Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid» (SWUNG) in gang gezet. De eerste fase (Swung-1) is recentelijk aanvaard door de Eerste Kamer. Hiermee wordt voor rijkswegen en hoofdspoorwegen de geluidwetgeving sterk vereenvoudigd en verbeterd door het invoeren van een stelsel van geluidproductieplafonds.
- In de Crisis- en herstelwet zijn tal van maatregelen getroffen om besluitvorming over urgente projecten te vereenvoudigen en te versnellen. Onlangs heeft het kabinet voorgesteld de looptijd van deze wet te verlengen in afwachting van de Omgevingswet².

¹ In de Waterwet zijn de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de waterkering, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet van 14 juli 1904 (droogmakerijen en indijkingen) en de wateraspecten van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900 gebundeld. Zes vergunningstelsels zijn geïntegreerd in één watervergunning.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 2.

- Op 1 april 2012 treedt het nieuwe Bouwbesluit in werking, waardoor de samenhang binnen de bouwregelgeving wordt vergroot, de regeldruk wordt verminderd en de toegankelijkheid wordt verbeterd.
- De Wet bodembescherming doorloopt op dit moment een vernieuwingsproces, waarmee een meer gebiedsgerichte aanpak in deze wet wordt geïntroduceerd.

Dit zijn belangrijke maatregelen, omdat daarmee knelpunten in de verschillende sectorale stelsels worden vlotgetrokken en versnelling en vereenvoudiging wordt bereikt. Diverse reeds beschikbare evaluaties en eerste ervaringen laten dit ook zien (zie kader)¹.

Eerste ervaringen met recente wetswijzigingen in het omgevingsrecht

- **Wet ruimtelijke ordening:** Het PBL constateert in zijn Wro-evaluatie² dat de Wro heeft gezorgd voor een flinke versnelling van de formele procedures (van 46 naar 20 weken). Het proactief borgen van belangen onder de nieuwe Wro pakt goed uit en blijkt voldoende voor naleving van provinciaal beleid. De evaluatie is tevens positief over de mogelijkheden van het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet, omdat dit mogelijkheden biedt voor de gewenste flexibiliteit en fasering. Wel blijkt dat het overstappen naar nieuw instrumentarium veel tijd vergt en dat een goede duiding van de instrumenten vereist is. Aandachtspunten voor de uitvoering zijn goede uitleg aan toekomstige gebruikers en het creëren van rust.
- **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht:** Uit monitoring van de ervaringen met de Wabo blijkt de praktijk steeds meer gewend te raken aan de Wabo. Het grootste deel van de gemeenten staat positief tegenover de gedachte van de Wabo: één loket, één aanvraag, één procedure, integraal werken en digitalisering. Het percentage tevreden gemeenten neemt toe, van 70 % (voorjaar 2011) naar 84% (najaar 2011). De digitalisering wordt in toenemende mate benut door aanvragers (meer dan 60% van de aanvragen wordt al digitaal ingediend). Een recent onderzoek van twee Kamers van Koophandel³ bevat een aantal aanbevelingen voor het verbeteren van de Wabo. Zij pleiten onder meer voor een betere stroomlijning van de organisatie achter het loket en een verdere afstemming van achterliggende wetten om de complexiteit van de vergunningverlening te reduceren.
- **Crisis- en herstelwet:** De hoofdconclusie van de recente rapportage over de Crisis- en herstelwet⁴ is dat de instrumenten uit deze wet werken, maar dat er nog meer gebruik van kan worden gemaakt. De regels voor de versnelling en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht leiden daadwerkelijk tot tijdswinst zonder dat dit ten koste gaat van zorgvuldigheid. Op grond van de Crisis- en herstelwet experimenteren op dit moment 26 gebieden en innovatieve projecten met nieuwe concepten en nieuwe benaderingswijzen van gebiedsontwikkelingen ten behoeve van een goed en duurzaam herstel van de economische structuur; nog 14 andere zijn op komst. Deze leerervaringen werken door in de Omgevingswet. Er is nog winst te behalen doordat niet alle betrokkenen goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden van de Chw. Een aandachtspunt is dat de Chw het stelsel van het omgevingsrecht nog wat lastiger maakt. Dit is momenteel mogelijk een drempel voor het gebruik van het instrumentarium.

¹ In paragraaf 8 wordt beschreven welke onderzoeken en evaluaties nog zullen worden verricht (onderzoeksagenda).

² PBL, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage, februari 2012.

³ BZW en KvK Brabant en Zuidwest-Nederland, «De Wabo onder de loep», Ervaringen met de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in Noord-Brabant en Zeeland.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 148, bijlage.

- **Wet op de archeologische monumentenzorg.** De evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg, die recent aan de Tweede Kamer is gestuurd¹, laat zien dat het vooraan in het proces meenemen van archeologische belangen, conform Elverding, goed werkt.

2.2 Meer fundamentele stelselwijziging nodig

De wetswijzigingen van de afgelopen jaren waren noodzakelijk en hebben resultaat gehad, maar met sectorale optimalisatie bereiken we nu een grens. De mogelijkheden om binnen de sectorale stelsels versnelling en vereenvoudiging te bereiken en verbetering van de leefomgevingskwaliteit beter te waarborgen raken uitgeput². Er resteert – verwijzend naar de ontwikkelingen zoals beschreven in de vorige paragraaf – een grote opgave om de maatschappelijke opgaven van morgen op een efficiënte en transparante manier te kunnen aanpakken. De opgave waar we nu voor staan is om de samenhang tussen sectoren te versterken, de tegenstellingen eruit te halen en te komen tot drastische vereenvoudiging van het omgevingsrecht als geheel.

Deze stelselwijziging ondersteunt een paradigmashift die leidt «van het projecteren van een forse hoeveelheid centraal beleid op projecten» naar het «voorop stellen van de ontwikkeling van gebieden met voortdurende inzet op een gezonde en veilige leefomgeving». Het nieuwe stelsel moet ervoor zorgen dat:

- doelen op het gebied van de leefomgeving sneller en beter behaald kunnen worden;
- beleidsdoelstellingen en normen integraal en in een vroegtijdig stadium kunnen worden meegenomen in besluitvormingsprocessen. Bovendien moeten in meer gevallen normen of doelstellingen gekoppeld kunnen worden aan de ontwikkeling van gebieden in plaats van aan individuele projecten;
- meer maatwerk en flexibiliteit mogelijk is om beter in te spelen op particuliere initiatieven, regionale verschillen en verschillen tussen gebiedstypen, als stad en platteland;
- gebruikers meer zekerheid en duidelijkheid krijgen over de kansrijkheid van hun plannen en de te volgen procedure en bijbehorende termijnen;
- besluitvorming over zowel ontwikkelingsprojecten als beheer wordt vereenvoudigd en versneld.

Het gaat dus niet om een projectenwet, zoals de Raad van State in zijn voorlichting vraagt, maar om een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Belangrijk is dat er een nieuw samenhangend en vereenvoudigd wettelijk stelsel voor de leefomgeving komt.

3. Doelen, kern en ontwerpprincipes van de Omgevingswet

3.1 Doelen

De hoofddoelstelling van de Omgevingswet is een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen. Met deze formulering wordt uitdrukking gegeven aan de inzet van het kabinet om de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen én de wens om alle relevante deelaspecten inzake de leefomgeving te betrekken bij beleids- en besluitvorming.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 053, nr. 3.

² In de bundel «Bezinning op het omgevingsrecht» constateert prof. dr. Ch.W. Backes over de recente ontwikkelingen in het omgevingsrecht «De complexiteit is alleen nog maar toegenomen en de omgevingsrechtelijke wetgeving is zelfs voor de meest bekwame specialisten niet of nauwelijks meer te overzien.» Prof.dr. M.J.W. (Mark) van Twist, ir. M. Kort en M. Onderdelinden schrijven: «Het huidige stelsel van omgevingsrecht wordt steeds meer onhoudbaar. Het stelsel zorgt voor steeds meer problemen en leidt bovendien tot aanzienlijke kosten voor zowel overheid, markt en burgers.» Mr J.H.G. van den Broek concludeert: «Wil de wetgever werkelijk iets bereiken, dan helpt hier en daar wat aanpassen in het stelsel van omgevingsrecht niet (meer).»

De Omgevingswet zorgt daarbij voor stroomlijning van het totale complex aan wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Daardoor nemen de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht toe en wordt de besluitvorming over projecten en activiteiten in de leefomgeving sneller en doelmatiger. De Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving moeten ook leiden tot een reductie van plankosten van minimaal 10%, zoals ook opgenomen in het regeerakkoord.

3.2 Ontwerpprincipes voor de Omgevingswet

Bij het ontwerp van de Omgevingswet hanteer ik de volgende ontwerp-principes, die aansluiten op de uitgangspunten van de beleidsbrief van juni 2011:

- *Gelijkwaardige bescherming*: Het is mijn uitgangspunt het beschermingsniveau gelijkwaardig te houden. In sommige gevallen kan de bescherming op een andere wijze worden vormgegeven. Voor wat betreft gezondheid en veiligheid is mijn inzet om de kwaliteit waar deze goed is te behouden en te verbeteren waar deze tekort schiet.
- *Ontwikkelingsgericht en integraal*: De Omgevingswet is ontwikkelingsgericht en bevordert integrale oplossingen. De wet stelt de gebruiker centraal.
- *Een betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving*: Het stelsel sluit qua werkwijze nauw aan op Europese richtlijnen. In paragraaf 5 van deze brief wordt nader ingegaan op de Europese dimensie.
- *Uitgaan van bestaande verantwoordelijkheidsverdeling*: De verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk verandert als gevolg van de Omgevingswet niet. Bij de ontwikkeling van de Omgevingswet wordt rekening gehouden met de Bestuursafspraken 2011–2015, het Bestuursakkoord Water en het Bestuursakkoord Natuur. Het nieuwe wettelijk stelsel is robuust genoeg om eventuele toekomstige verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling op te vangen.
- *Vertrouwen als vertrekpunt*: De Omgevingswet neemt onderling vertrouwen als vertrekpunt. Vertrouwen zowel in overheden als in marktpartijen dat zij hun verantwoordelijkheden nemen en waarmaken. De Omgevingswet regelt voor betrokkenen de ruimte die daarvoor nodig is. De vertrouwensbasis vergt een gedegen stelsel van toezicht en handhaving. Ingrijpen als het vertrouwen wordt geschaad is cruciaal om het stelsel goed te laten werken.

4. Het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet

4.1 Kern van de Omgevingswet

De Omgevingswet zal voorzien in een integraal kader voor locatiegebonden activiteiten van overheden, bedrijven en particulieren in de leefomgeving. De Omgevingswet vervangt in ieder geval vijftien bestaande wetten. Ook tal van plannen en besluiten worden geïntegreerd. In deze paragraaf 4 worden de vernieuwingen die de Omgevingswet brengt toegelicht inclusief de wijze waarop deze instrumenten bijdragen aan bovenstaande doelstellingen. Belangrijkste vernieuwingen van de wet zijn:

- *Stroomlijning omgevingsrecht*: In de Omgevingswet staan zes rechtsfiguren centraal als opvolger van de tientallen figuren die het omgevingsrecht nu kent. Deze rechtsfiguren geven op eenduidige wijze vorm en structuur aan normstelling, planontwikkeling en besluitvorming in het domein van de fysieke leefomgeving. Het betreft de omgevingsvisie, het programma, de algemene regels, de omgevingsverordening, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

- *Doelmatig onderzoek*: Kwalitatief hoogwaardig onderzoek ter onderbouwing van besluiten blijft onverminderd van belang. Wel kan het onderzoeksproces sneller en doelmatiger. Dit vindt plaats door:
 - de integratie van de procedure voor de milieueffectrapportage in de procedure voor het projectbesluit;
 - verlenging van de houdbaarheid en meer zekerheid over de status van onderzoeksgegevens;
 - vergroting van de mogelijkheid tot hergebruik van onderzoeksgegevens;
 - schrappen van onderzoeksverplichtingen.
- *Meer flexibiliteit*: Instrumenten hiervoor betreffen onder meer een generieke gelijkwaardigheidsbepaling bij toepassing van algemene regels, een generieke regeling voor de programmatische aanpak, toepassing van het beginsel van positieve evenredigheid en een generieke experimentenregeling in de Omgevingswet. Daarmee krijgt het bestuur meer ruimte voor een actieve inzet op de leefomgevingskwaliteit en ontstaat er meer ruimte voor regionale en lokale initiatieven. Zo kan beter worden ingespeeld op behoeften van burgers en bedrijven¹.

Deze vernieuwingen ondersteunen de veranderingen in de ambtelijke en bestuurscultuur. Het instrumentarium stimuleert een verbeterde samenwerking tussen overheden bij planontwikkeling, besluitvorming en handhaving. Het vernieuwde stelsel verbetert de kenbaarheid van het overheidsbeleid en stimuleert participatie van derden in het voortraject. Tevens draagt het vernieuwde instrumentarium bij aan het nemen en dragen van politieke verantwoordelijkheid over besluiten. Hierna worden de vernieuwingen nader toegelicht.

4.2 Stroomlijning omgevingsrecht: van tientallen naar zes centrale rechtsfiguren

In het huidige stelsel van sectorale wetten in het omgevingsrecht is sprake van een verscheidenheid aan besluiten, definities en procedures. Dat werkt onduidelijkheid in de hand, waardoor ontwikkelings- en besluitvormingsprocessen minder efficiënt kunnen verlopen en administratieve lasten mogelijk hoger zijn dan nodig is. In het nieuwe omgevingsrecht worden de noodzakelijke regels op een uniforme manier opgebouwd. Daarbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de instrumenten uit de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast wordt gekeken naar goed werkende onderdelen uit de huidige sectorale wetten. Die worden waar mogelijk verbreed naar het hele omgevingsrecht. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de structuur van de Omgevingswet².

Startpunt: normen en verantwoordelijkheden (hoofdstuk 2 Omgevingswet)

De Omgevingswet start met een uitwerking van de zorg van de overheid voor de leefomgeving. Door het stellen van normen wordt bepaald aan welke kwaliteit een onderdeel van de leefomgeving op een bepaald moment moet voldoen. Dergelijke normen zijn nu verspreid over vele wetten en besluiten. Onder de Omgevingswet worden deze zoveel mogelijk overzichtelijk bij elkaar gebracht. De normen zijn te zien als een opdracht aan de overheid en richten zich niet direct tot burgers en bedrijven. Ze vormen het kader voor de uitoefening van bevoegdheden door de overheid. Het gaat om concrete normen zoals een veiligheidsnorm voor een waterkering, milieukwaliteitseisen, maar ook om algemeen geformuleerde normen zoals het «in goede staat» behouden van een weg.

¹ In de bundel «Bezinning op het omgevingsrecht» schrijft Adri Duivesteijn: «In die zin is een (stads)bestuurder meer en meer verworpen tot uitvoerder van sectorale wetgeving en kan hij of zij slechts met een zeer hoge mate van creativiteit komen tot een synthese van sectorale belangen in één integraal plan.»

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Omgevingswet geeft op systematische wijze vorm aan de zorg van de overheid voor de leefomgeving. Deze begint met het toedelen van de verantwoordelijkheid voor bepaalde onderdelen van de leefomgeving aan een specifiek bestuursorgaan (bijvoorbeeld waterschappen voor regionale watersystemen, de Rijksoverheid voor de hoofdinfrastructuur en de provincies voor de ecologische hoofdstructuur). Dit bestuursorgaan heeft tot taak te bewerkstelligen dat ten minste wordt voldaan aan de gestelde normen. Het verantwoordelijke bestuursorgaan verzamelt daartoe informatie over de staat van de leefomgeving, volgt via monitoring de ontwikkeling ervan en stelt vast of aan de normen voldaan wordt. Als niet aan een norm wordt voldaan, draagt het verantwoordelijke bestuursorgaan zorg voor het nemen van maatregelen.

Eenduidig instrumentarium: zes centrale rechtsfiguren (hoofdstukken 3 t/m 5 Omgevingswet)

De zes rechtsfiguren die in de Omgevingswet centraal komen te staan zijn deels bestaand, deels nieuw en alle gebaseerd op bestaande, werkende instrumenten. Deze rechtsfiguren geven op eenduidige wijze vorm en structuur aan integrale planontwikkeling en besluitvorming in het fysieke domein. Het betreft:

- a. de omgevingsvisie;
- b. het programma;
- c. de algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving;
- d. de omgevingsverordening;
- e. de omgevingsvergunning;
- f. het projectbesluit.

Bijlage 3 bevat een nadere toelichting op deze figuren¹. Naast de zes centrale figuren zijn er andere figuren die een meer ondersteunende functie vervullen, zoals gedoogplichten en financiële instrumenten.

a. Omgevingsvisie (hoofdstuk 3 Omgevingswet)

De integrale omgevingsvisie is een strategisch plan waarin een bestuursorgaan keuzes in de fysieke leefomgeving in samenhang beschrijft. Deze integrale gebiedsdekkende visie zal de huidige vijf wettelijke sectorale strategische plannen vervangen: de (gebiedsdekkende) structuurvisie voor ruimtelijke ordening, het waterplan, het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoerplan en de ruimtelijke aspecten van de natuurnuvisie uit de voorziene Wet natuurbescherming (nu natuurebeleidsplan). Rijk en provincies stellen voortaan elk één eigen integrale omgevingsvisie vast, die de beleidsmatige grondslag vormt voor een samenhangende inzet van programma's en besluiten. Verwacht wordt dat niet alle gemeenten een dergelijk strategisch plan nodig zullen hebben. Gemeenten bepalen daarom zelf afhankelijk van de situatie in hun gemeente of zij behoefte hebben aan een omgevingsvisie. Voor gemeenten waar veel ontwikkelingen te verwachten zijn, die relevant zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving, is de omgevingsvisie in elk geval aan te bevelen. De omgevingsvisie stimuleert overheden – meer dan nu het geval is – om integraal beleid voor de leefomgeving te ontwikkelen en dit inzichtelijk te maken voor burgers en bedrijven. Op basis van deze visie kunnen gebieden, netwerken en omgevingskwaliteiten integraal worden benaderd. Daarmee kunnen beleidsdoelen effectiever worden ingevuld en worden discussies meer aan de voorkant van de beleidscyclus beslecht, waar nu soms pas in de uitvoering duidelijk wordt dat beleidsdoelstellingen met elkaar interfereren. Enkele provincies, waaronder de provincies Overijssel en Groningen, hebben al laten zien dat integrale visieontwikkeling goed mogelijk is.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad van State onderschrijft in zijn voorlichting de samenvoeging van de strategische plannen, omdat dit kan bijdragen aan een duidelijker en herkenbaarder beleid voor de fysieke leefomgeving.

Daarnaast leidt de integratie van de strategische plannen ook tot vermindering van bestuurslasten. Rijk en provincies kunnen volstaan met één document. Gemeenten zijn niet langer verplicht een ruimtelijke structuurvisie op te stellen; de andere strategische planvormen waren al niet verplicht voor gemeenten.

b. Programma's (hoofdstuk 3 Omgevingswet)

Een programma wordt opgesteld voor de onderdelen van de leefomgeving waar actieve overheidsinzet vereist is om normen te halen. In het programma worden de beleidsvoornemens en maatregelen opgenomen zoals die nu voorkomen in uitvoeringsparagrafen van strategische plannen, structuurvisies voor aspecten of deelgebieden en in plannen en programma's die volgen uit Europees recht. Programma's zijn zoveel mogelijk vormvrij en binden slechts de bestuursorganen die ze vaststellen. Ze bevatten net als de huidige structuurvisies geen normatieve uitspraken die juridisch bindend zijn voor andere bestuursorganen, bedrijven of burgers. Interbestuurlijke binding kan wel worden bereikt wanneer bestuursorganen een programma in gezamenlijkheid opstellen en vastleggen. Met het programma als onderdeel van de Omgevingswet worden de procedureverplichtingen geüniformeerd binnen de grenzen van het Europese recht. Dat leidt tot minder bestuurlijke verplichtingen ten opzichte van de huidige planstelsels. Een programma is in ieder geval verplicht:

- bij (dreigende) overschrijding van normen of Europese verplichtingen, of
- als Europese richtlijnen een plan of programma vereisen.

Veel programma's hebben in eerste aanleg een sectoraal karakter in aansluiting op sectorale normen en Europese richtlijnen. Ze kunnen worden gebundeld waar onderdelen van de zorg voor de leefomgeving elkaar raken, bijvoorbeeld de combinatie van beheerplannen voor water en natuur als daarvoor aanleiding is in een gebied. Integratie van programma's is op operationeel niveau niet altijd noodzakelijk of werkbaar. Goede afstemming en coördinatie met andere programma's is natuurlijk wel nodig.

Een programma kan ook worden opgesteld voor gebiedsgerichte uitwerkingen van beleid. Dat is aan de orde als er behoefte bestaat om voor een specifiek gebied de door overheid, bedrijven en burgers beoogde veranderingen uit te werken. Een dergelijk gebiedsprogramma vervult dan dezelfde rol als de huidige structuurvisies voor deelgebieden. Daarnaast kunnen programma's ook een programmatische aanpak omvatten, waarbij regie wordt gevoerd over toe te laten projecten en activiteiten in relatie tot het bereiken van de vereiste kwaliteit van de leefomgeving of over de verdeling van de gebruikruimte. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf 4.4.

Voorbeelden van programma's

- Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (verplicht)
- Actieplan Geluid Rotterdam (verplicht)
- Fietsprogramma gemeente Westervoort (vrijwillig)
- Rijksgebiedsprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (vrijwillig)

c. Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving (hoofdstuk 4 Omgevingswet)

Als onderdeel van de vernieuwing van het omgevingsrecht worden algemene maatregelen van bestuur verdergaand gebundeld. Daardoor kan het aantal AMvB's stapsgewijs teruggebracht worden van meer dan honderd naar enkele tientallen. Door bundeling van de lagere regelgeving ter uitvoering van de wet wordt die eenvoudiger toegankelijk voor burgers en bedrijven en gemakkelijker actueel te houden.

Uitgangspunt blijft dat de overheid zoveel mogelijk in generieke zin duidelijkheid biedt over toelaatbaarheid van activiteiten. Bij het vervangen van vergunningen door algemene regels zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet. Toch is er meer mogelijk, zo schrijft bijvoorbeeld de adviesgroep Water.

Voor algemene regels van het Rijk gaat de Omgevingswet ervan uit, dat het gebruik van gelijkwaardige alternatieven altijd mogelijk moet zijn. Het opstellen van regels in de vorm van doelvoorschriften heeft de voorkeur, zodat niet de regel maar het te bereiken doel voorop staat. Dit geeft ruimte aan de uitvoeringspraktijk om via de best beschikbare technieken of een alternatief maatregelenpakket invulling te geven aan beoogde doelen. De initiatiefnemer is daarbij verantwoordelijk voor het resultaat.

d. Omgevingsverordening (hoofdstuk 4 Omgevingswet)

Op grond van de Omgevingswet maakt elke gemeente, waterschap en provincie één gebiedsdekkende verordening voor de leefomgeving. Op gemeentelijk niveau vervangt de omgevingsverordening een grote hoeveelheid bestemmingsplannen en verordeningen. Gemeenten met meer dan honderd bestemmingsplannen zijn op dit moment geen uitzondering; landelijk zijn er naar schatting 50 000 bestemmingsplannen. Op dit moment maken gemeenten een grote slag met het actualiseren en digitaliseren van bestemmingsplannen. Deze digitalisering maakt een vervolgstap mogelijk, namelijk het gebiedsdekkend integreren van de regels. Voor burgers en bedrijven is een groot voordeel dat zij slechts te maken krijgen met één verordening per bestuurslaag, die op termijn online eenvoudig toegankelijk wordt (naar voorbeeld van www.ruimtelijkeplannen.nl). In de omgevingsverordening zijn alle geldende ruimtelijke regels te vinden, net als locatiegebonden regels en vergunningvereisten zoals die nu voorkomen in de algemene plaatselijke verordening, bomenverordening, monumentenverordening of reclameverordening. Per locatie, gebied, wijk of kern kunnen verschillende regels worden vastgesteld. Onderdelen van de verordening kunnen ook voor één gebied worden herzien, zodat flexibiliteit voor het bestuur behouden blijft. Met de omgevingsverordening verdwijnt de vertrouwde term «bestemmingsplan», echter de bewezen functionaliteiten blijven in de Omgevingswet behouden in een eenduidig nieuw instrumentarium. Ik ben mij ervan bewust dat het bestemmingsplan een vertrouwd instrument is. Tegelijkertijd is dit instrument een zwaar middel om het gebruik van de ruimte te ordenen en schiet het vaak tekort in situaties waarin nieuwe ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd. Ook is het minder geschikt om te reageren op nieuwe situaties waar de huidige praktijk steeds meer om vraagt.

Het kabinet streeft ernaar dat, uit het oogpunt van inzichtelijkheid, eenduidigheid en transparantie, ook andere regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving in de omgevingsverordening wordt ondergebracht en treedt hierover in overleg met de decentrale overheden. Daarbij zal de eigen zelfstandige inhoudelijke verantwoordelijkheid en keuzevrijheid van gemeenten, waterschappen en provincies worden gerespecteerd en in standgehouden. Voor wat betreft de onderwerpen die nu in autonome verordeningen zijn opgenomen zal de Omgevingswet alleen

eisen stellen aan de vorm van die decentrale regels, de daarbij geldende procedures en de wijze waarop deze voor het publiek toegankelijk worden gemaakt.

e. Omgevingsvergunning (hoofdstuk 5 Omgevingswet)

Waar voor het uitvoeren van een activiteit een voorafgaande vergunning nodig blijft, zorgt de Omgevingswet voor verdere integratie van vergunningen en procedures tot één omgevingsvergunning en één bijbehorende procedure. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn reeds 26 vergunningstelsels gebundeld. Het voorstel voor de Wet natuurbescherming voegt daar de vergunningen voor natuur aan toe. Met de Omgevingswet wordt dit gecompliceerd met de nog resterende zelfstandige vergunningstelsels, zoals die voor water, ontgrondingen, archeologische rijksmonumenten en voor werkzaamheden aan en rond spoor en wegen. Deze verdere integratie van vergunningstelsels geeft meer gebruiksgemak voor initiatiefnemers.

Het indienen van een aanvraag voor één of meer activiteiten gebeurt in beginsel langs elektronische weg via het Omgevingsloket, waar nu de omgevingsvergunning van de Wabo en binnenkort ook de watervergunning aangevraagd kunnen worden. Daarbij gelden uniforme en zoveel mogelijk limitatieve indieningvereisten. Het Omgevingsloket wordt verder doorontwikkeld en klantvriendelijker gemaakt. Een aanvrager kan via het Omgevingsloket bezien voor welke activiteiten een vergunning is vereist. Eén bestuursorgaan is procesverantwoordelijk voor de vergunning. Dit maakt het voor de gebruiker (nog) gemakkelijker.

Er blijven «achter het loket» specifieke toetsingskaders voor specifieke activiteiten, die aansluiten bij de gestelde normen. Deze worden wel beter op elkaar afgestemd qua begrippenkader en wijze van doorwerken naar besluiten. Het kabinet kiest daarmee, in aansluiting op de voorlichting van de Raad van State, voor verdergaande procedurele integratie. Daar waar materiële integratie ook mogelijk is zal dat worden nagestreefd, maar ik acht, met het oog op onder meer Europese verplichtingen en in lijn met de voorlichting van de Raad van State de mogelijkheden daartoe beperkt. De procedurele integratie vereist én stimuleert samenwerking tussen bestuursorganen in het voortraject van besluiten.

De Raad van State geeft ook aan dat de praktijk nog bezig is met de gevolgen van de invoering van de Wabo. Ik verwacht dat er gewinning zal zijn ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zodat dat geen knelpunt vormt bij de integratie van overige vergunningen. Een aandachtspunt is dat met de verbreding van de vergunning steeds vaker (beheer-)verantwoordelijkheden van een ander bestuursorgaan aan de orde kunnen zijn, bijvoorbeeld van de waterbeheerder. In de systematiek van de Wabo op dit moment kan een vergunning in dat geval slechts worden verleend indien dit laatste bestuursorgaan een «verklaring van geen bedenkingen» (vvgb) afgeeft. Deze vvgb-procedure blijkt in de praktijk vaak gecompliceerd en arbeidsintensief¹. Daarom kiest het kabinet ervoor waar mogelijk deze procedure te vervangen door een regulier advies conform de Algemene wet bestuursrecht. Het bevoegd gezag kan daar slechts gemotiveerd van afwijken. In bepaalde gevallen zal een advies onvoldoende zijn om de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan tot uitdrukking te brengen. Daartoe wordt een procedure voorzien die volwaardige borging van de medeverantwoordelijkheid biedt. Deze procedure en de gevallen waar deze aan de orde is worden nog uitgewerkt. De nieuwe wet kent daarmee nog slechts twee procedures voor de specifieke gevallen dat inbreng van meerdere bestuursorganen vereist is om een goed oordeel te vormen over een aanvraag.

¹ Zie in dit verband ook de advisering van de Raad van State bij het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4.

Voor bouwactiviteiten in het rivierbed gelden regels uit het bestemmingsplan van de gemeente en beleidsregels (Beleidsregels grote rivieren). Het kan nu voorkomen dat het bestemmingsplan een bouwmogelijkheid bevat, terwijl de watervergunning niet verleend kan worden. Dit is verwarrend voor zowel de initiatiefnemer als derden. Naast het nieuwe Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zal integratie van de vergunningprocedures waarborgen dat de gemeente geen vergunning verleent voor een bouwwerk dat de waterbeheerder niet zal toestaan. Gemeente en Rijk (Rijkswaterstaat) werken achter het loket samen en er volgt een eenduidig besluit op de aanvraag.

f. Projectbesluit (hoofdstuk 5 Omgevingswet)

Het projectbesluit biedt een generieke regeling voor besluitvorming over publieke projecten, zoals de aanleg van infrastructuur en waterstaatswerken, en voor private projecten met een publiek belang, zoals projecten voor stedelijke herstructurering, landschapsvernieuwing en energie- en grondstoffenvoorziening. Het projectbesluit is de opvolger van diverse sectorale besluiten: het inpassingsplan en de (rijks-/provinciale) coördinatieprocedure uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet, de projectprocedure uit de Waterwet en de coördinatieprocedure uit de Ontgrondingenwet. Het instrument zal zo worden ingericht dat de effectiviteit van de sectorale besluiten die het vervangt behouden blijft.

Eén instrument voor de projectplanologie zorgt voor een overzichtelijker omgevingsrecht. Het projectbesluit verankert de Elverding-benadering en stimuleert het bredere gebruik daarvan in de fysieke leefomgeving. Dat sluit aan bij de motie-Samsom¹ en het advies van de RLI. Het projectbesluit is gebaseerd op de ervaringen met het tracébesluit en bevat daarnaast elementen van andere vormen van projectplanologie². De procedure vangt aan met de kennisgeving van een voornemen om te komen tot een projectbesluit. In de Elverding-benadering worden belangen in een vroeg stadium in beeld gebracht en integraal gewogen. Het verwerven van draagvlak, onder meer door participatie van belanghebbenden, is in die benadering een belangrijke succesfactor. Deze tijdsinvestering in de beginfase kan wordt terugverdiend bij de verdere uitwerking van de plannen.

De overzichtelijke procedure met één besluit zal leiden tot versnelling van de besluitvorming over gebiedsontwikkelingsprojecten. Het projectbesluit is een integraal besluit en kan omgevingsvergunningen vervangen als bij het vaststellen van het besluit getoetst is aan de toetsingskaders van die vergunningen. Indien de initiatiefnemer ervoor kiest om op onderdelen pas in een later stadium een omgevingsvergunning aan te vragen, staat bij de beoordeling daarvan het eerder genomen integrale besluit niet meer ter discussie. Het projectbesluit biedt bestuursorganen gelegenheid tot een samenhangende belangenafweging van alle belangen die aan de orde zijn en tot regie over de bestuurlijke besluitvorming. Dit zal leiden tot betere en snellere besluitvorming. Tot slot biedt de voorgenomen Omgevingswet particulieren de mogelijkheid om zelf het voorbereidende werk te doen voor een projectbesluit dat invulling geeft aan overheidsdoelen. Daarmee sluit de wet aan op de opkomst van de uitnodigingsplanologie. Voorwaarde daarbij is wel dat zij zelf zorg dragen voor een gedegen planuitwerking en voldoende draagvlak.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 105.

² In de bundel «Bezinning op het omgevingsrecht» wijst prof. dr. ir. A.G. Bregman op de sterke behoefte uit de praktijk aan projectbesluitvorming: «een structuur van besluitvorming, waarbij omtrent de aanvaardbaarheid van een project, inclusief de planologische aspecten, middels één omgevingsrechtelijk besluit wordt besloten».

Doorvertaling van het nieuwe instrumentarium naar gebiedsontwikkelingen

Voor gebiedsontwikkelingen biedt de Omgevingswet drie mogelijkheden, elk met een eigen toepassingsgebied. Deze sluiten aan bij de huidige praktijk, waar reeds jaren sprake is van een gemengd stelsel

van projectmatige en planmatige planologie. Voor een specifieke gebiedsontwikkeling kan worden bepaald welke optie te verkiezen is.

- Het projectbesluit is met name gericht op complexe projecten met een publiek belang. Gedacht kan worden aan waterstaatsprojecten, energieprojecten, ontgrondingen, natuurprojecten en stedelijke transformaties. Bij dit soort projecten is integrale besluitvorming nodig over ruimtelijke ontwikkelingen en andere aspecten van de leefomgeving.
- Een omgevingsvergunning die tevens toestemming verleent voor het afwijken van de ruimtelijke regels is met name geschikt voor middelgrote en kleine projecten waarbij de Elverding-benadering geen meerwaarde biedt. Gedacht kan worden aan functiewijzigingen en kleinschalige bouwactiviteiten die niet passen in de ruimtelijke regels.
- Gemeenten kunnen de ruimtelijke regels in de omgevingsverordening wijzigen (nu: wijzigen van een bestemmingsplan). Een dergelijke wijziging leent zich bijvoorbeeld voor generieke wijzigingen en voor functiewijziging van gebieden.

Eén coördinatieprocedure

Coördinatieregelingen maken het mogelijk regie te voeren op samenhangende besluiten en om de publicatie en rechtsbescherming te bundelen. Daarnaast bieden enkele coördinatieregelingen in het omgevingsrecht de mogelijkheid aan Rijk en provincie om andere bestuursorganen te overrulen. In het nieuwe omgevingsrecht wordt een einde gemaakt aan de verschillende coördinatieregelingen die in de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen in de verschillende sectorale wetten. In plaats daarvan wordt de coördinatieregeling uit de Awb gemoderniseerd en toepasbaar gemaakt voor het omgevingsrecht (zie ook §6.1).

4.3 Doelmatig onderzoek

Voor een goede onderbouwing van besluiten zijn kwalitatief hoogwaardige onderzoeksgegevens van groot belang. In de dagelijkse praktijk doen zich twee problemen voor: er wordt vaak meer onderzocht dan strikt noodzakelijk en het onderzoeksproces is onvoorspelbaar geworden. Daarom maakt het streven naar doelmatiger onderzoek deel uit van de vernieuwingen van de Omgevingswet. Hiermee wordt de ontwikkeling die op het gebied van de infrastructuur conform het advies van de commissie Elverding is ingezet voortgezet in het brede omgevingsrecht. In de nieuwe Omgevingswet wordt een verdergaande doelmatige inrichting van de onderzoeksverplichtingen bereikt door de milieueffectrapportage beter te laten aansluiten op de besluitvorming, door een langere houdbaarheid en hergebruik van onderzoeksgegevens te verankeren en door onderzoeksverplichtingen te schrappen. Hierna wordt dit toegelicht.

Integratie MER (hoofdstuk 7 Omgevingswet)

Zoals onder meer wordt bepleit door de adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid wordt in de nieuwe Omgevingswet de procedure voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) geïntegreerd in de procedure voor het projectbesluit. Hiermee wordt beoogd het milieueffectrapport (MER) beter te benutten voor de besluitvorming en de procedures eenvoudiger te maken. Zo zal het gepubliceerde voornemen om te komen tot een projectbesluit tevens gaan fungeren als de kennisgeving van het voornemen tot het opstellen van een MER. In de tweede plaats geeft de Omgevingswet mogelijkheden aan het bevoegd gezag om het MER beter te laten aansluiten bij de totale vereiste beslisinformatie.

Zo worden de reikwijdte en het detailniveau van het MER toegesneden op de aard en omvang van het project of plan in relatie tot de leefomgeving, waardoor de rapportage beter aansluit op het te nemen besluit. Alternatievenonderzoek voor projecten wordt beperkt tot die alternatieven die kansrijk en zinvol zijn voor de besluitvorming. Ten derde wordt het systeem van de m.e.r.-beoordeling voor projecten die mogelijk m.e.r.-plichtig zijn vereenvoudigd. De m.e.r.-beoordeling en de vormvrije m.e.r.-beoordeling uit de huidige wetgeving worden gebundeld tot één (lichte) wijze van m.e.r.-beoordeling. Ten vierde wordt het systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging van het MER vereenvoudigd en wordt de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor de kwaliteitsborging van het MER sterker benadrukt. Voor een MER voor een besluit over een project of een activiteit bepaalt het verantwoordelijke bestuursorgaan of advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage meerwaarde heeft. Alleen voor het MER voor een plan, zoals de voorkeursbeslissing in de procedure voor een projectbesluit, blijft er nog sprake van verplichte advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage.

De stapeling van milieueffectrapporten bij opeenvolgende plannen wordt beperkt. Dit past binnen de Europese richtlijn en de regeling zal daarop worden ingericht. In ieder geval kan gebruik worden gemaakt van de informatie van een eerder plan-MER. Hiermee wordt maximaal gebruik gemaakt van reeds eerder verkregen onderzoeksgegevens.

Houdbaarheid en hergebruik van onderzoeksgegevens

Zorgvuldige onderbouwing van besluiten betekent niet dat per deelbesluit alle onderzoek van de grond af hoeft te worden opgebouwd. Met name over de bestaande kwaliteit van de leefomgeving zijn vaak al veel gegevens beschikbaar. Als deze voldoende actueel zijn, kunnen ze bij de besluitvorming over een concrete activiteit worden gebruikt. In enkele wetten, zoals de Tracéwet en de Crisis- en herstelwet, zijn al bepalingen opgenomen over de houdbaarheid en het hergebruik van gegevens¹. Daarin is geregeld dat gegevens die zorgvuldig tot stand gekomen zijn gedurende een termijn van twee jaar gebruikt kunnen worden. Dit maakt besluitvormingsprocedures efficiënter omdat tussentijds niet opnieuw onderzoek nodig is. Deze voorziening wordt verbreed naar het hele omgevingsrecht. Ook zal de bepaling uit het Besluit omgevingsrecht in de Omgevingswet worden opgenomen dat gegevens waarover het bestuursorgaan al beschikt niet (opnieuw) door de aanvrager verstrekt hoeven te worden.

Actuele en betrouwbare informatie

Voor de besluitvorming en monitoring is het van groot belang dat informatie actueel en betrouwbaar is. Modellen voor het monitoren of meten van omgevingsaspecten dienen valide en onomstreden te zijn en de resultaten ervan dienen waar mogelijk aan elkaar gekoppeld te kunnen worden op gebieds- of locatieniveau. Het Natuurloket is hiervan een goed voorbeeld. Mede op aanraden van de adviesgroep Verkeer en Vervoer wordt gezien of hiervoor een aparte gegevensautoriteit moet worden ingesteld dan wel of gebruik kan worden gemaakt van bestaande (kennis)instellingen. In paragraaf 7 wordt hier nader op ingegaan.

Schrappen van onderzoeksverplichtingen

Uitgangspunt van de onderzoeksbeoordelingen in de Omgevingswet is dat slechts die informatie wordt verzameld die nodig is voor een zorgvuldige besluitvorming. Vereiste reikwijdte en detailniveau zijn daar ook op afgestemd. De meeste onderzoeksverplichtingen zijn nu geregeld in

¹ In het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met de permanentmaking van die wet (Kamerstukken 33 135) is eveneens een regeling voorzien.

uitvoeringsregelgeving. In de nieuwe regelgeving worden deze verplichtingen gebundeld en zoveel mogelijk teruggebracht tot de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht. Voor zover nodig wordt deze verplichting aangevuld met een doelvoorschrift. Indien van toepassing wordt gewerkt met gevalideerde methodes van onderzoek gelet op de rechtszekerheid, een gelijk speelveld en vanwege kostenbesparing. Dergelijke gevalideerde methodes hoeven echter niet altijd in een wettelijke regeling voorgeschreven te worden. Een goed voorbeeld is de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) die door de beroepsgroep zelf is opgesteld en ontwikkeld.

4.4 Meer flexibiliteit

De normen en regels voor de leefomgeving vormen een essentieel onderdeel van de bescherming van de veiligheid en gezondheid van burgers en de kwaliteit van ecosystemen. Ze bieden de burger zekerheid omtrent de kaders voor het overheidsoptreden. Het samenspel van normen en regels, die elk vanuit een specifiek belang zijn gesteld, biedt bestuurders weinig ruimte voor het invullen van de politieke verantwoordelijkheid en kan op project- of gebiedsniveau leiden tot suboptimale keuzes. Noodzakelijke of gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld natuurontwikkeling, herstructurering van bedrijven-terreinen, wateropgaven, duurzaam (ver)bouwen of verbetering van de bereikbaarheid, worden daardoor belemmerd.

In de Omgevingswet wordt daarom ingezet op meer afwegingsruimte voor het bestuur. Daartoe worden verschillende instrumenten geïntroduceerd:

- generieke regeling voor de programmatische aanpak;
- flexibiliteit op projectniveau;
- experimenteerbepaling.

Het bieden van meer afwegingsruimte door generieke verruiming van normen acht het kabinet niet wenselijk, omdat dit zou leiden tot het verlagen van het beschermingsniveau en daarmee in zou gaan tegen de uitgangspunten van de Omgevingswet. Bovendien worden sommige normen, zoals die voor lucht- en waterkwaliteit, op Europees niveau vastgesteld. Dat laat onverlet dat bij het opnieuw vaststellen van normen krachtens de Omgevingswet steeds bezien zal worden of de motivering achter de gemaakte keuzes nog overeind staat en de wijze waarop normen doorwerken naar besluiten niet onnodige beperkingen oplevert.

Generieke regeling programmatische aanpak (hoofdstuk 3 Omgevingswet)

De Omgevingswet introduceert een generieke regeling voor de programmatische aanpak, zodat deze breder in het omgevingsbeleid toepasbaar is (zie ook onder 4.2). Op dit moment wordt dit programmatische instrument reeds toegepast op het terrein van fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂) (beide Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit NSL). De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is in voorbereiding.

Het NSL is een samenwerking van het Rijk met 8 provincies, 15 regionale verbanden en 32 individuele gemeenten. Het bevat circa 25 nationaal generieke maatregelen, circa 200 maatregelen op het hoofdwegennet en circa 500 regionaal generieke en locatiespecifieke maatregelen. Daarnaast bevat het circa 600 projecten die nu kunnen worden gerealiseerd, waarbij tevens wordt zorggedragen voor het bereiken van de luchtkwaliteitsnormen. Zonder het NSL was dit waarschijnlijk niet mogelijk geweest.

De generieke regeling zorgt voor flexibiliteit bij de wijze van het bereiken van een norm voor de leefomgeving. De programmatische aanpak maakt het mogelijk efficiënt met de beschikbare (milieu)gebruiksruimte om te gaan. De programmatische aanpak is met name geschikt in situaties waar een nauwkeurig beheer van de (milieu)gebruiksruimte vereist is. Dit is in ieder geval aan de orde als een norm overschreden is of dreigt overschreden te worden als gevolg van een samenloop van effecten van vele activiteiten. Ook bestaat er soms behoefte aan het vrijspelen van milieugebruiksruimte voor nieuwe ontwikkelingen. De kern van de programmatische aanpak is dat de centrale of decentrale overheid een uitgebalanceerd pakket vaststelt met enerzijds maatregelen die ruimte voor ontwikkelingen creëren en anderzijds projecten die ruimte nodig hebben. Het faciliteren van de ontwikkeling en het bereiken van de norm kunnen zo samen gaan.

De programmatische aanpak leent zich met name voor normen die gelden voor een groter gebied of het hele land. Zo wordt het instrument nu reeds ingezet voor emissies naar de lucht. De programmatische aanpak kan ook bruikbaar zijn voor het optimaliseren van de (milieu)gebruiksruimte in grote haven en/of industriegebieden. In overleg met Havenbedrijf Rotterdam N.V. wordt gezien of zo'n aanpak, gebruikmakend van het instrumentarium van de Crisis- en herstelwet, op dit moment al kan worden toegepast. De complexe besluitvorming voor dit soort gebieden kan daardoor worden gestroomlijnd, de uitvoering door bijvoorbeeld vergunningverlening vereenvoudigd en de (milieu)gebruiksruimte kan integraal en proactief worden beheerd. Verder kan de programmatische aanpak effectief zijn bij emissies naar water als het huidige gebruik van de leefomgeving een rem vormt voor nieuwe ontwikkelingen. Essentieel bij de toepassing van de programmatische aanpak is een monitorings-systeem waarin effecten van ontwikkelingen, projecten en maatregelen om milieuruimte te creëren steeds worden geactualiseerd.

Flexibiliteit op projectniveau (hoofdstuk 5 Omgevingswet)

Ten aanzien van algemene regels wordt het gelijkwaardigheidsprincipe breed toegepast. Een andere generieke mogelijkheid die flexibiliteit kan bieden is de mogelijkheid voor het decentraal bestuur om ontheffing te vragen van een nationale norm in gevallen waar onverkorte toepassing onevenredig zou zijn met het lokale belang. Een dergelijke regeling is voorzien voor instructieregels voor bestemmingsplannen op grond van de Wet ruimtelijke ordening¹. Verkend wordt of dit systeem bredere toepassing kan krijgen in de Omgevingswet.

In de praktijk kan het op dit moment voorkomen dat afzonderlijke projecten die kunnen bijdragen aan de gewenste kwaliteit van de leefomgeving niet door kunnen gaan, omdat aan één of meerdere sectorale normen niet wordt voldaan². Voor deze initiatieven wordt bestuurlijke afwegingsruimte geboden door introductie van het uitgangspunt van positieve evenredigheid. Hierbij wordt een brede integrale afweging per project of gebied gemaakt. Indien het belang van de leefomgeving zich er niet tegen verzet, kan van individuele normen worden afgeweken, mits bepaalde belangen hierdoor niet onevenredig benadeeld worden. Niet alle normen komen hiervoor in aanmerking. Bij of krachtens de wet zal worden aangegeven welke normen niet afweegbaar zijn. Dwingende Europese normen, zoals bijvoorbeeld die voor luchtkwaliteit, zijn in ieder geval uitgezonderd van toepassing van het beginsel.

Positieve evenredigheid is bedoeld als uitzondering op de regel, en is met name gericht op complexe en innovatieve projecten of activiteiten. Toepassing van de afwijkingsmogelijkheid vereist dat de initiatiefnemer de noodzaak tot normafwijking onderbouwt en een verantwoorde

¹ Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels), 32 821.

² Mr H.C. Borgers en Dr. G.M.A. van der Heijden constateren in de bundel «Bezinning op het omgevingsrecht»: «Terecht mag een wet nooit wijken om een enkeling de kans te geven wel schade toe te brengen, maar een wet moet kunnen wijken om een enkeling toe te staan om duurzaam voordeel aan allen te brengen. Door de wet afweegbaar te maken, wordt dit gebrek opgelost.»

onderbouwing levert. Van het bevoegd gezag vraagt dit een zorgvuldige motivering van de gemaakte afweging van belangen.

Voorbeelden van toepassingsmogelijkheden van positieve evenredigheid

- Tijdelijke normafwijkingen tijdens de uitvoering van bijvoorbeeld herstructureringsprojecten. Dit is onder meer de door adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid bepleit. Deze toepassing bouwt voort op de ervaringen met het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet.
- Situaties waarin reeds sprake is van normoverschrijding en een activiteit deze wel vermindert, maar niet oplost («stand still – step forward»).

Meer flexibiliteit op projectniveau kan soms leiden tot een lager beschermingsniveau voor een bepaald aspect op een locatie. Van belang is dan dat de (toekomstige) bewoners goed geïnformeerd zijn over bijvoorbeeld een hogere geluidbelasting op de gevel. Daar kan voor die bewoners dan wel iets tegenover staan, bijvoorbeeld een aantrekkelijker woonlocatie.

Experimenteerbepaling (hoofdstuk 1 Omgevingswet)

De voorgenomen Omgevingswet zal een experimenteerbepaling bevatten. Deze kan onder meer worden gebruikt bij innovatieve projecten die vanwege het innovatieve karakter van de activiteiten of maatregelen in strijd komen met de geldende regels. Onderdeel van de experimenteerbepaling kan zijn monitoring door de initiatiefnemer van de resultaten, eventueel met de plicht om bij te sturen als de resultaten beneden verwachting zijn. De uitwerking van de experimenteerbepaling vergt zorgvuldige afstemming met de andere flexibiliteitsbepalingen van de Omgevingswet.

5. De Europese dimensie van omgevingsrecht

Er zijn circa vijftientig gebiedsgerelateerde Europese richtlijnen die doorwerken in de Omgevingswet. De Omgevingswet zal voor wat betreft doelen, terminologie, instrumentarium etc. nauw aansluiten bij de EU-regelgeving. Deze harmonisatie, die ook wordt ondersteund door de Raad van State, maakt het gemakkelijker om de Europese regels om te zetten in nationaal recht en draagt bij aan toegankelijkheid en eenduidigheid van de regelgeving. Zo kent de Nederlandse wet- en regelgeving op dit moment het begrip «inrichting», terwijl de meeste Europese regelgeving het begrip «installatie» hanteert. Met de Omgevingswet zullen verschillen in definities en instrumenten, met alle spraakverwarring en juridische complicaties van dien, sterk verminderen. De Omgevingswet zorgt ervoor dat het omgevingsrecht ook in de toekomst toegesneden is op de verwerking van Europese regelgeving.

De Omgevingswet zal niet uitsluitend het EU-omgevingsrecht bevatten. Op sommige domeinen van de regelgeving is de EU niet bevoegd, maar zijn vanuit nationaal perspectief wel wettelijke regels nodig. Verder bevat de Omgevingswet regels die voortvloeien uit de internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is, bijvoorbeeld in het kader van de Raad van Europa en UNESCO.

Nationale koppen in juridische zin komen in het omgevingsrecht nauwelijks meer voor. Er worden wel concurrentieverschillen ervaren tussen landen. Deze kunnen voortvloeien uit verschillen tussen lidstaten in geografische omstandigheden, nationaal beleid, in handhaving en uitvoering of in interpretatie van richtlijnbeepalingen. Voor interpretatiever-

schillen wordt met de nieuwe Omgevingswet gekeken of dat echt interpretatieverschillen zijn en zo ja, of die nodig zijn.

Een aandachtspunt waar de Raad van State terecht op wijst is dat Europese regelgeving zelf niet altijd een integrale benadering van het omgevingsrecht kent.

Ook in de toekomst zal het Europees omgevingsrecht onderwerp blijven van een ontwikkelingsproces binnen de EU, waar Lidstaten invloed op kunnen uitoefenen. Het kabinet is voornemens in de komende periode een actieve rol te spelen op het gebied van vereenvoudiging en integratie van het Europees omgevingsrecht. In het verleden heeft Nederland in de EU op diverse terreinen met succes modernisering, kaderrichtlijnen en meer integrale regelgeving bepleit¹. Nederland zal de komende periode in EU-verband algemeen en per dossier een verdergaande integrale en moderne aanpak van het Europese omgevingsrecht bepleiten analoog aan de ontwikkeling zoals die in Nederland plaatsvindt. Hiertoe zal ook worden aangesloten bij Smart Regulation-initiatieven van de EU zelf. Er zijn meer lidstaten die stroomlijning en integratie van EU-regels bepleiten. Ook is de inzet om in een dialoog met de Europese instellingen en de andere lidstaten actief de ambities die Nederland heeft met de Omgevingswet te presenteren. Tegelijkertijd kan Nederland van de Europese Unie leren. Dit is bijvoorbeeld mogelijk het geval bij de «fitness checks» (integraal herzien van bestaande sectorale richtlijnen) en bij de «impact assessments» (integrale beoordeling bij de totstandkoming van nieuwe EU-regelgeving).

6. Relatie Omgevingswet met Algemene wet bestuursrecht en andere wetstrajecten

6.1 Algemene wet bestuursrecht

Het kabinet volgt het advies uit de voorlichting van de Raad van State om in de Omgevingswet aan te sluiten bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Afwijkingen van de Awb worden in beginsel vermeden en waar deze toch noodzakelijk blijken te zijn, zal, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad, worden nagegaan of de desbetreffende regel zich leent voor algemene toepassing en dus opnemning in de Awb.

Onder verantwoordelijkheid van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Awb in verband met de stroomlijning van het omgevingsrecht. Dit wetsvoorstel richt zich in de eerste plaats op de opname in de Awb van de procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet, zodat deze in het hele omgevingsrecht van toepassing worden². Het kabinet wil de mogelijkheden van de Awb maximaal benutten voor een efficiënte toepassing van het omgevingsrecht. Daarom zal de wijziging van de Awb worden benut om andere modernisering door te voeren die met name van betekenis zijn voor de toepassing van de Omgevingswet.

¹ Onder meer resulterend in de Kaderrichtlijn water en REACH.

² Zie nader rapport bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4, blz. 1–2). Opgemerkt wordt hierbij dat de generieke invoering van het zgn. relativiteitsvereiste en de verbreding van de mogelijkheid om in een bezwaar- en beroepsprocedure gebreken te passeren, hun beslag krijgen via het reeds aanhangige wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken 32 450).

Zo wordt overeenkomstig hetgeen de Raad van State in zijn voorlichting adviseert de coördinatieregeling onder de Awb zodanig aangepast dat deze toepasbaar wordt voor het hele omgevingsrecht. Daarbij zullen bestaande bijzondere bevoegdheden en voorzieningen in de verschillende omgevingsrechtelijke wetten, zoals doorzettingsmacht voor het coördinerend bevoegd gezag, een plek in de Awb krijgen. In de Omgevingswet wordt deze coördinatieregeling van toepassing verklaard op daartoe aangewezen besluiten. Zo ontstaat één procedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten. Daarmee ontstaat meer duidelijkheid voor de betrokken burgers, bedrijven en overheden en meer samenhang in de besluitvorming. Dit

verhoogt de inzichtelijkheid, de kwaliteit en de snelheid van het formele besluitvormingstraject.

Vanzelfsprekend blijft ook in de Omgevingswet de rechtsbescherming van burgers en bedrijven gewaarborgd. De normale rechtsbeschermingsprocedure van de Awb gaat uit van rechtspraak in twee instanties: beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voorlopig meen ik dat deze rechtsgang geschikt is voor het opkomen tegen de verlening of weigering van een omgevingsvergunning. Bij projectbesluiten kan dat anders liggen. Bij die besluiten is er een groot maatschappelijk belang om snel te weten wat juridisch wel en niet mag. Ook is te verwachten dat belanghebbenden bij projectbesluiten meestal tot aan de hoogste rechter doorprocederen. Dat zijn redenen om er bij projectbesluiten voor te kiezen om in de wet direct beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open te stellen, dus met overslaan van de rechtbankfase.

6.2 Permanent maken Crisis- en herstelwet

Het wetsvoorstel dat strekt tot het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (Chw) is recent ingediend bij de Tweede Kamer¹. Door verlenging van de Crisis- en herstelwet – totdat de Omgevingswet van kracht is – wordt zekerheid geboden over de toepassingsmogelijkheden van de wet. Tevens is een aantal quick wins toegevoegd die vooruitlopen op de mogelijkheden die de Omgevingswet gaat bieden. Deze zijn gericht op lastenvermindering, op snelle, flexibele en zorgvuldige besluitvorming en op het wegnemen van problemen in de praktijk.

Met de Omgevingswet en de aanpassing van de Awb worden de mogelijkheden die de Chw biedt permanent gemaakt en verwerkt in het instrumentarium dat hiervoor is geschetst.

6.3 Natuurwetgeving

Recent is het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming voorgelegd voor advies aan de Raad van State. Het voorstel voor de Wet natuurbescherming draagt bij aan de in deze brief geschetste doelstellingen van de toekomstige Omgevingswet. Het voorstel loopt vooruit op de Omgevingswet, maar is inhoudelijk al op de uitgangspunten van de Omgevingswet afgestemd. Het wetsvoorstel neemt voor het samenhangende systeem voor de bescherming van diersoorten de Europese regelgeving als uitgangspunt. De begrippen en definities in de Wet natuurbescherming zullen verder maximaal aansluiten op de Omgevingswet zodat de ruimtelijk relevante onderdelen in een later stadium over kunnen naar de Omgevingswet. Dat geldt in ieder geval voor de natuurvisie, het natuurbeheerplan en de vergunningen. Hiermee wordt geborgd dat natuuraspecten in een zo vroeg mogelijk stadium bij ontwikkelingen in de leefomgeving betrokken worden.

7. Verbeterde werking omgevingsrecht vergt meer dan wetgeving alleen

Om de werking van het omgevingsrecht toekomstbestendig te maken is meer nodig dan wetgeving. In de beleidsbrief van juni 2011 wees ik er reeds op dat naast wetgeving de bestuurscultuur en de wijze van organisatie en voorbereiding van besluitvorming (kennis en kunde) van belang zijn. De Omgevingswet maakt daarom deel uit van een breed pakket van maatregelen dat het kabinet treft.

¹ Kamerstukken 33 135.

Brede toepassing gedachtegoed commissie Elverding: Conform de motie-Samsom en in lijn met de voorlichting van de Raad van State wordt een bredere toepassing van het gedachtegoed van de commissie Elverding geïntroduceerd in de fysieke leefomgeving, in aanvulling op het huidige gebruik bij infrastructuurprojecten. Dit betreft maatregelen om de bestuurscultuur en de inrichting en organisatie van het besluitvormingsproces te verbeteren. Dit leent zich ook voor het daadwerkelijk uitvoering geven aan andere en nieuwe vormen van participatie, bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium, zoals bepleit door de Commissie voor de Milieueffectrapportage.

Pilots: De afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met gebiedsgericht werken, niet alleen door de uitvoering van wet- en regelgeving te volgen en te evalueren maar ook door concrete praktijkvoorbeelden en pilots. Voorbeelden daarvan zijn onder meer de projecten in het kader van Stad en Milieu en de Crisis- en herstelwet. Die ervaringen spelen uiteraard een rol bij de vormgeving van de Omgevingswet, zoals bij de invulling van de bestuurlijke afwegingsruimte.

Voorbeeldprojecten uit de Crisis- en herstelwet

- De herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen die vaak slecht van de grond komt vanwege milieuregelgeving. In bij AMvB aangewezen ontwikkelingsgebieden legt de gemeente in het gebiedsontwikkelingsplan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling vast en neemt tegelijkertijd maatregelen voor de optimalisatie van de milieugebruiksruimte in het plangebied. Daarbij kan tijdelijk, voor een periode van maximaal tien jaar, van milieunormen worden afgeweken. Voorbeelden zijn Zaanstad-midden en Rotterdam Stadshavens.
- De toepassing van Warmte Koude Opslag (WKO) waarbij de gevalsgerichte benadering, zoals de Wet bodembescherming die voorschrijft, belemmerend kan werken. Een gebiedsgerichte benadering kan in die gevallen meer zinvol zijn. Een aantal innovatieve experimenten aangewezen bij AMvB experimenteert met de gebiedsgerichte benadering, waardoor WKO in gebieden met bodemverontreiniging mogelijk wordt gemaakt. Voorbeelden zijn Spoorzone Tilburg, stationsgebied Utrecht, Strijp-S in Eindhoven en Zwolle.
- Het experimenteren met autarkische woningen die zelf in energie-, water- en afvalverwerking voorzien in Leeuwarden.

Professionalisering: Bij de invoering van de Omgevingswet wordt ingezet op verdere professionalisering van degenen die beleids- en besluitvorming faciliteren en afwegingen maken, zodat de kwaliteit en uitvoering van (voorgenomen) projecten en maatregelen worden verbeterd. Naast een breed palet aan cursussen en trainingen dat daarvoor beschikbaar is stimuleer ik de gewenste professionalisering onder meer door de kennisfunctie van de Commissie voor de milieueffectrapportage verdergaand te benutten en onder de aandacht te brengen.

De ambitie is verder om gelijk opgaand met de integratie en bundeling van het omgevingsrecht de uitvoering door de verschillende betrokken overheden te verbeteren door «achter het loket» vergunningverlening, toezicht en handhaving verder te stroomlijnen en te versnellen. Daarvoor is onmisbaar dat bij alle betrokken instanties een goede uitvoeringskwaliteit is geborgd, dat informatie-uitwisseling, samenwerking en afstemming tussen die overheden optimaal verlopen en dat een level playing field voor bedrijven is gewaarborgd. Dit zowel bij de vergunningverlening als ook bij het optreden tegen overtredingen. Op deze terreinen moeten en kunnen nog aanzienlijke verbeterlagen worden gemaakt. Een

belangrijke stap is in dit verband gezet met het interbestuurlijke Programma Uitvoering met Ambitie (PUMa). Binnen dat programma worden thans verschillende projecten uitgevoerd die gericht zijn op de professionalisering van de uitvoering en de opschaling van een deel van de taken naar regionaal niveau (vorming van regionale uitvoeringsdiensten). Parallel aan dit programma wordt ook gewerkt aan een brede analyse en verkenning van bestaande digitale voorzieningen zoals het Omgevingsloket online, RO-Online en Activiteitenbesluit Internet Module en toekomstige behoeften en mogelijkheden tot digitalisering in het omgevingsrecht. PUMa eindigt begin 2013. Bezien zal worden welke acties als vervolg op PUMa gewenst zijn. In de discussie over versterking van de uitvoering verdient de herijking en modernisering van het toezicht bijzondere aandacht. Om tegemoet te komen aan de wens om het nalevingstoezicht effectiever te maken, de toezichtlasten te reduceren en waar dat kan verantwoordelijkheden neer te leggen bij de ondertoezicht-gestelden zelf, wordt onder andere op het terrein van bouwen en milieu gezocht naar wegen om het toezicht anders in te richten.

Transparante informatie: De toepassing van het omgevingsrecht is gebaat bij het systematisch verzamelen en breed beschikbaar stellen van (gebiedsgerichte) gegevens over de fysieke leefomgeving. Het betreft met name gegevens over omgevingskenmerken en over de (mogelijke) gevolgen van voorgenomen maatregelen op die omgevingskenmerken. De Raad van State beveelt in zijn voorlichting aan om hiervoor een of meer landelijke databanken aan te leggen. Het kabinet neemt deze aanbeveling over en zal deze parallel aan het wetgevingstraject nader uitwerken. Medio dit jaar zal ik met voorstellen hiertoe komen. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij bestaande voorzieningen. Voorbeelden daarvan zijn de recent geopende Atlas voor de leefomgeving¹, het Natuurloket² en de onlangs aangekondigde archeologische kenniskaart. Streven is zoveel mogelijk de gegevens waarover de overheid beschikt via open standaarden voor het publiek toegankelijk beschikbaar te stellen, waarbij het vanzelf spreekt dat veiligheidsgerelateerde, bedrijfsvertrouwelijke en tot personen te herleiden data daar buiten vallen. Dit sluit aan bij de Europese digitale agenda. In eerste instantie ligt het accent op het verzamelen van informatie die direct noodzakelijk en/of toepasbaar is bij de besluitvorming over de fysieke leefomgeving.

Daarbij is de beschikbaarheid van gegevens op gebiedsniveau van belang zodat bijvoorbeeld kwaliteitsontwikkeling in een breed en integraal perspectief kan worden geplaatst voor de nodige overheidssturing. Aandachtspunten zijn onder andere de beschikbare technische mogelijkheden (ICT), de autorisatie van de gegevens, de actualiteitswaarde c.q. de houdbaarheid van de gegevens, de benodigde financiële middelen en de aansluiting op de informatiebehoefte van de verschillende gebruikers. Aan het RIVM wordt gevraagd om de uitwerking van dit onderwerp te verkennen, samen met betrokken partijen, en voor de zomer te rapporteren.

Implementatie vernieuwing omgevingsrecht: De niet-wettelijke maatregelen en de voorziene overgang naar een nieuw stelsel vereisen een gecoördineerde aanpak.

Later dit jaar zal ik een concrete aanpak voor de implementatie vaststellen in samenspraak met alle betrokken partijen. Het accent in de aanpak zal met name liggen op de beoogde paradigmashift en de toepassing in de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Het uitwisselen van best practices tussen overheden zal bijvoorbeeld, als onderdeel van het invoeringsprogramma, sterk worden gestimuleerd. Ook zullen samen met de andere overheden diverse instrumenten worden ontwikkeld die de invoering ondersteunen, zoals een tijdelijke (virtuele) helpdesk, digitale ontsluiting van onderzoeks-

¹ www.atlasleefomgeving.nl

² www.natuurloket.nl

gegevens, uitbouw/aanpassing van Wabo-applicaties en de inrichting van een kennisnetwerk. Bij de aanpak zal ook gebruik worden gemaakt van de inventiviteit van (adviserende) marktpartijen.

8. Een zorgvuldig proces naar een wetsvoorstel en planning

8.1 Modulaire invoering

De Raad van State bepleit in zijn voorlichting een gefaseerde invoering van de Omgevingswet. Ik besef terdege dat een volledige opbouw van een nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht een grote opgave is, waarmee de nodige tijd gemoeid zal zijn. Daarom kiest het kabinet voor een modulaire opbouw. Er wordt een proces gestart, waarin zorgvuldig tot de invulling en inwerkingtreding van het nieuwe stelsel in het Omgevingsrecht wordt gekomen. Daarbij staat de goede werking van de wet in de praktijk centraal. Om dat te bereiken zal een verdiepingsslag plaatsvinden waarbij verschillende doelgroepen betrokken worden, onder meer door middel van werksessies, consultaties, onderzoek, advisering door diverse gremia, externe adviescommissies en uiteindelijk toetsing aan praktijksituaties. Dit draagt bij aan kwaliteit, uitvoerbaarheid en bestendigheid van de nieuwe regels. Als op basis van de praktijktoetsen blijkt dat de instrumenten goed werken zullen deze worden opgenomen in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zoals dat dit najaar in procedure gaat zal een stevige basis leggen en richt zich op de in paragraaf 4 beschreven instrumenten. Voor bepaalde onderwerpen is nadere studie of uitwerking noodzakelijk. In het najaar zal worden bepaald of deze in de eerste module van de Omgevingswet worden opgenomen.

Om daadwerkelijk effect te sorteren in de praktijk, moet de Omgevingswet doorwerken in de uitvoeringsregelgeving. Daar worden de concrete eisen gesteld aan de praktijk qua onderzoekslasten en daar vindt uitwerking plaats van bestuurlijke afwegingsruimte. Primair zullen een AMvB (het Omgevingsbesluit) en een ministeriële regeling (de Omgevingsregeling) worden opgesteld, waarin het nieuwe stelsel nader wordt uitgewerkt. Daarnaast worden bestaande amvb's en regelingen aangepast of ingetrokken. Door het grote aantal wetten dat opgaat in de Omgevingswet is dit een grote operatie. Er zijn circa 150 besluiten en honderden regelingen, die (deels) betrekking hebben op de leefomgeving. Prioritering is dan ook noodzakelijk.

8.2 Consultatie

Deze brief dient onder meer als basis voor het overleg met de koepels VNG, IPO en UvW, waarbij hun inbreng voor het verdere proces zal worden meegenomen. Dit is voorafgaand aan de formele consultatie, zoals die is voorzien in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en die later dit jaar zal plaatsvinden. Op basis van deze brief start verder een internetconsultatie over de hoofdlijnen van de Omgevingswet.

8.3 Planning

Ik heb het komend jaar het volgende proces en de volgende producten voor ogen.

-
- | | |
|---|--|
| 1 | Kabinetsnotitie [maart–mei 2012]
Politiek debat, internetconsultatie en consultatie doelgroepen over hoofdlijnen nieuw stelsel |
| 2 | Testen goede werking voor en met de praktijk [maart–mei 2012]
Testen en verder ontwikkelen van de kerninstrumenten met stakeholders, diverse gebruikersgroepen in de praktijk en wetenschap |
| 3 | Brief aan Tweede Kamer over scope en modulaire uitwerking [najaar 2012] |
-

4	Concept-wetsvoorstel [juni–september 2012] Verwerken resultaten in concept-wetsvoorstel
5	Verdieping instrumentarium ten behoeve van uitvoeringsregelgeving [april–augustus 2012] Uitwerking instrumentarium en deel van de toetsingskaders
6	Toetsing effecten concept-wetsvoorstel [augustus–oktober 2012] Uitvoerings- en effecttoetsen: Vermindering administratieve lasten, bestuurlijke lasten, lasten rechterlijke macht, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, gevolgen leefomgeving conform motie, en voor zover aan de orde Europese notificatie Formele consultatie VNG, IPO, UvW [augustus–sept/okt 2012] Andere kwaliteitswaarborgen (Critical Review Team) Verwerking resultaten in het wetsvoorstel [september–oktober 2012]
7	Aanbieding wetsvoorstel aan Raad van State [november 2012]
8	Voorbereiden Invoeringswet [vanaf voorjaar 2013]
9	Aanbieding Tweede Kamer [voorjaar 2013]

8.4 Borging van de continuïteit

Het volledig invoeren van de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving strekt zich over langere tijd uit. Dit stelt eisen aan het verankeren van de gehanteerde uitgangspunten, de gelijkwaardige omzetting van oude naar nieuwe wetgeving en de consistentie in de uitwerking. De Raad van State adviseert met het oog op continue en deskundige inbreng een regeringscommissaris en een deskundigencommissie in te stellen die voorontwerpen opstelt. Ik onderschrijf het belang van een continue deskundige inbreng tijdens het wetgevingsproces en de invoering van de Omgevingswet. Tegelijkertijd is ook samenwerking met de uitvoeringspraktijk van groot belang. De vereiste korte lijnen zijn gemakkelijker te realiseren binnen de reguliere ambtelijke organisatie die daarvoor over een uitgebreid netwerk beschikt. Om de deskundige inbreng te waarborgen zal ik het eerder bij u aangekondigde Critical Review Team vragen zich met name te richten op bovenstaande aspecten (verankering uitgangspunten, gelijkwaardige omzetting, consistentie). Ik zal op korte termijn de samenstelling en de taakopdracht voor het Critical Review Team vaststellen.

Daarnaast vereist de invoering zorgvuldig overgangsrecht. Zo zal het omzetten van bestemmingsplannen en andere verordeningen naar omgevingsverordeningen niet van de ene op de andere dag kunnen gebeuren. Gemeenten krijgen hiervoor voldoende tijd.

8.5 Werkagenda

Het kabinet acht in de komende maanden op een aantal punten nadere verdieping nodig. In elk geval zullen de volgende acties in gang worden gezet:

Bevoegdheden, normen en monitoring

- Nader onderzoek in overleg met de kennisinstituten (PBL, RLI, RIVM) naar de mogelijkheid om de normen voor de leefomgeving te stroomlijnen en te vereenvoudigen zonder aantasting van de kwaliteit en het beschermingsniveau.
- Uitwerking van het stelsel van gegevensverzameling en het ter beschikking stellen van gegevens zoals de Raad van State en de adviesgroep Verkeer en Vervoer voorstellen uit oogpunt van beperking van onderzoekslasten. Deze uitwerking gaat in op zowel een eventuele wettelijke regeling als de totstandkoming ervan.

Omgevingsvisie

- Nadere uitwerking van de omgevingsvisie: door inventarisatie van de huidige sectorale plannen en de integrale visies die al bij verscheidene overheden worden gemaakt wordt een concreet beeld geschetst van elementen die de omgevingsvisie kan bevatten. Daarbij wordt onderzocht of de lagenbenadering hiervoor een goede basis kan bieden, aansluitend op het advies van de adviesgroepen Water en Natuur en Landelijk gebied. Aan de hand van deze uitwerking wordt met andere overheden nagegaan in hoeverre het mogelijk is om te komen tot een handreiking/model omgevingsvisie

Omgevingsverordening

- In samenspraak met betrokken partijen wordt een proeve van een gemeentelijke omgevingsverordening gemaakt. Bezien wordt of dit de basis kan zijn voor een «model omgevingsverordening» die als handreiking kan dienen voor de overheden.

Financiële bepalingen

- Ervaringen uit pilots zullen worden gebruikt om de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling nader te verkennen, analoog aan het advies van de adviesgroep Wonen en Cultuur.
- De Radboud Universiteit Nijmegen onderzoekt of de afdeling grondexploitatie uit de Wro, de onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten vernieuwing behoeven.

Toezicht en Handhaving

- Er zal worden onderzocht in hoeverre, als alternatief voor het nalevingstoezicht door de overheid, de borging van de naleving van overheidsregels bij private partijen gelegd kan worden, zoals momenteel ook voor de bouwregelgeving wordt uitgewerkt naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Dekker.

Algemeen

- De mate waarin de Omgevingswet de toepassing van salderings- en compensatiemaatregelen mogelijk maakt, zal nader worden geanalyseerd.
- Op advies van de adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid zullen de mogelijkheden van het concept milieugebruiksruimte nader worden onderzocht.

De resultaten van deze verdiepingsslag zullen waar mogelijk worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van de Omgevingswet in 2012. Waar dit niet mogelijk is, zal worden gekozen voor inbouw in een volgende module van de wet.

9. Tot slot

Ik heb geschetst wat de hoofdlijnen zijn van de nieuwe Omgevingswet die de door het kabinet beoogde stelselwijziging in de fysieke leefomgeving bewerkstelligt. De ontwikkeling van het wetsvoorstel is volop in gang. Het is een complexe opgave waarbij een goede werking in de praktijk voorop staat. De Omgevingswet zal impact hebben op alle gebruikers. Voor alle doelgroepen wordt het omgevingsrecht door harmonisatie en stroomlijning tussen de sectorwetgeving transparanter en eenduidiger. Voor burgers wordt informatie over de eigen leefomgeving of over publiekrecht

telijke beperkingen op het eigen of aan te kopen perceel beter toegankelijk. Zij worden reeds aan de voorkant betrokken bij besluitvormingsprocedures. Voor bedrijven is – zeker in tijden van economische onzekerheid – de beheersing van de kosten cruciaal, bedrijven hebben daarmee baat bij een Omgevingswet die procedures versnelt en onderzoekslasten reduceert. Daarnaast biedt het vernieuwde omgevingsrecht ruimere kansen voor innovaties en ruimte om als bedrijf zelf een actieve bijdrage te leveren aan de leefomgeving en daarmee nieuwe ondernemerskansen te benutten. Bestuursorganen krijgen met de nieuwe wet actievere sturingsmogelijkheden doordat een breder palet aan maatregelen ingezet kan worden om de beoogde beschermingsniveaus te realiseren en doordat de Omgevingswet meer ruimte biedt voor bestuurlijke afweging op projectniveau.

Ik ervaar veel constructieve medewerking vanuit de uitvoeringspraktijk om de Omgevingswet tot een succes te maken en daarmee de uitvoering sneller, goedkoper en effectiever te laten zijn.

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