Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Eenvoudig Beter

Waarom een nieuwe Omgevingswet?

Schets omgevingsrechtelijke problemen



Inhoudsopgave

Inleiding 3

Ervaren knelpunten 7
A. Complexe en versnipperde regelgeving 9
B. Onbalans tussen zekerheid en dynamiek 13

Maatschappelijke trends en nieuwe opgaven 17

Naar een nieuw omgevingsrecht 21

Geraadpleegde literatuur 23

Inleiding

Het omgevingsrecht is gaandeweg uitgegroeid tot een divers en complex geheel van wettelijke kaders. Wat ooit begon met de Mijnwet in 1810 telt inmiddels circa 60 wetten. Steeds sterker klinkt de roep, in diverse rapportages, om vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Deze behoefte is politiek benadrukt via de motie Pieper (nov 2009, 32 123 XI) en wordt beantwoord met het voornemen van het kabinet Rutte-Verhagen '*om met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht te komen*' (Regeerakkoord VVD-CDA, sept 2010).

Het omgevingsrecht bestaat uit het geheel aan wet- en regelgeving in het domein van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht bevat de spelregels voor de ontwikkeling en het beheer van onze omgeving. Deze spelregels hebben een nauwe relatie met de gedragingen rond activiteiten in de leefomgeving en met de cultuur die daaromheen is ontstaan. Vernieuwing van het omgevingsrecht kan condities scheppen voor verandering van cultuuraspecten, maar kan dat niet alleen. Vele initiatieven[1] en ontwikkelingen grijpen daar op in. Kijkend naar het huidige omgevingsrecht is de vraag of de spelregels nog passen bij de huidige praktijk van ruimtelijke ontwikkeling en de toekomstige opgaven in de leefomgeving. De signalen van diverse kanten en verschillende 'gebruikers'[2] van het omgevingsrecht doen vermoeden van niet. Deze probleemanalyse gaat, aan de hand van diverse bronnen, daar verder op in.

[1] Bijvoorbeeld de toepassing van de 'Sneller en Beter' (Elverding) werkwijze, het Programma Uitvoering met Ambitie, het Bestuursakkoord Water, de ontwikkeling van een Bouwagenda etc.

[2] Met de 'gebruikers' van het omgevingsrecht worden zowel de beslissers, handhavers, initiatiefnemers als belangenbehartigers bedoeld.


ZONE
P
(A.P.V.)
Buiten de beugels geplaatste (brom)fietsers worden verwijderd
ZONE
11:00-06:00h
Toegestaan

Recente veranderingen

Afgelopen jaren is reeds nieuwe wetgeving ingevoerd om deelterreinen[3] van het omgevingsrecht te moderniseren. Voorbeelden daarvan zijn de Wabo, de wijziging van de Tracéwet, de Modernisering Monumentenzorg, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en het Activiteitenbesluit. De Crisis- en herstelwet had onder meer als doel de versnelling van projectmatige ontwikkelingen. De genoemde initiatieven hebben waardevolle ervaringen met kansrijke oplossingsrichtingen opgeleverd[4], maar hebben nog niet geleid tot een inzichtelijk, samenhangend en toekomstbestendig stelsel van omgevingsrecht.

[3] Recente wetgeving omvat doorgaans een deel van het omgevingsrecht: de Chw heeft alleen betrekking op een selectie van projecten en besluiten. Watervergunningen zijn niet in de Wabo geïntegreerd en besluiten inzake geluidhinder zijn niet geïntegreerd in provinciale inpassingsplannen.

[4] Zie rapportage 'Eenvoudig Beter in de praktijk' sept 2011



Tineke Dijkstra

Ervaren knelpunten

Het merendeel van de ervaren knelpunten in het omgevingsrecht heeft te maken met twee hoofdproblemen:

A. Complexe en versnipperde regelgeving

gevolg: onoverzichtelijkheid, onvoorspelbaarheid en onvoldoende samenhang van het omgevingsrecht.

B. Onbalans tussen zekerheid en dynamiek

gevolg: slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen, normen en voorschriften en weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid en innovatie.

Deze hoofdproblemen versterken elkaar doordat het streven naar zekerheden, dat schuilgaat achter de 'onbalans tussen zekerheid en dynamiek', deels aanleiding geeft tot een toename van de complexiteit. De combinatie leidt op die wijze tot verstarring.
Daarnaast leiden de problemen tot ineffectiviteit van en zelfs irritaties over het omgevingsrecht (Doorbreek de impasse *TUDelft 2009*, Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid *VROM-raad 2009*). Zij staan een doelmatige en duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in de weg.

In de volgende paragrafen worden de ervaren problemen verder uitgediept.



Rob Poelenjee

A. Complexe en versnipperde regelgeving

Vanuit de vele voor de leefomgeving relevante beleidsvelden[5] is de afgelopen decennia voor deelproblemen naar oplossingen gezocht. Een begrijpelijke ontwikkeling waarbij er echter weinig oog was voor onderlinge samenhang in de regelgeving. Zo is er een divers geheel van wettelijke kaders ontstaan. Het stelsel bestaat momenteel uit circa 60 wetten, meer dan 100 amvb's en honderden ministeriële regelingen.
Gevolg is een stelsel dat:

- ontoegankelijk en onoverzichtelijk is;
- onvoorspelbaar is over de uitwerking van het recht;
- procedureel weinig samenhang vertoont;
- inhoudelijk weinig samenhang vertoont.

Ontoegankelijkheid

Door de omvang van het stelsel (vele wetten, amvb's, regelingen, verordeningen etc.) en de veelheid aan soorten plannen (structuurvisies, milieubeleidsplannen, waterplannen, verkeers- en vervoerplannen, bestemmingsplannen enz.) is het inzicht in wat wel of niet is toegestaan in een gebied moeilijk te doorgronden; dit geldt zowel voor overheden, bedrijfsleven als burgers.

> Een niet-uitputtende opsomming van regelgeving voor de veehouderij is bijvoorbeeld: de Wabo, het Activiteitenbesluit, de Wro, de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), de Wet ammoniak en veehouderij (Wav), Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, het Besluit landbouw milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998.

Soms ook hanteren afzonderlijke wetten verschillende definities. Het complex van vele tientallen wetten en uitvoeringsbesluiten bevat bovendien een wirwar van verwijzingen naar regelingen op verschillende niveaus die het omgevingsrecht lastig toegankelijk maken voor degenen die er niet dagelijks mee werken. Irritaties die voortkomen uit de ontoegankelijkheid leiden af van de opgaven en belangen die op het spel staan.

[5] Naast ruimtelijke ordening en milieubeleid zijn dat nadrukkelijk ook beleidsvelden als verkeers- en vervoerbeleid, luchtvaartbeleid, waterbeheer, energiebeleid, ontgrondingenbeleid, inrichtingsbeleid landelijk gebied, natuurbeleid, monumentenzorg, bouwregulering enz.

Onvoorspelbaarheid

Zelfs deskundigen kunnen het gehele speelveld en stelsel van het omgevingsrecht niet volledig overzien en doorgronden. Uitkomsten van ingezette procedures en aanvragen zijn door die onoverzichtelijkheid onvoorspelbaar voor de indiener. Projecten die een relatief lange doorlooptijd hebben ervaren extra onvoorspelbaarheid door tussentijds veranderende regelgeving. Daardoor weten burgers, bedrijven en overheden vaak voor lange tijd niet waar ze aan toe zijn.

Procedurele samenhang mist

De vanuit de beleidsvelden ontwikkelde wettelijke kaders zijn gestoeld op diverse benaderingswijzen. Zo stelt de Wet ruimtelijke ordening de beleidsvrijheid van gemeentelijke planning voorop, terwijl andere regelgeving op rijks- of provinciaal niveau vanuit andere doelen of belangen deze beleidsvrijheid juist begrenst. Soms worden de doelen van de ene wet doorkruist door de andere. Zo geeft de Interimwet stad- en milieubenadering overheden de ruimte om te compenseren via extra compenserende maatregelen terwijl de Woningwet juist geen strengere eisen duldt.

Ook wetten buiten het omgevingsrecht bevatten procedures die van invloed zijn op het beheer van de fysieke leefomgeving en die daarmee soms tot afstemmingsproblemen leiden. Denk bijvoorbeeld aan de Wet veiligheidsregio's, die gaat onder andere over rampenbestrijding en brandweerzorg.

In de uitvoeringspraktijk komen de verschillende benaderingswijzen en de achterliggende ambities bij elkaar. Het is aan de initiatiefnemer om de verschillende wettelijke informatiebehoeften en procedurele vereisten op juiste wijze te combineren en de verschillende bevoegde instanties te bedienen. Die bevoegde instanties kunnen talrijk zijn: onderdelen van complexe projecten kennen bijvoorbeeld eigen portefeuillehouders (natuur, infrastructuur of bouwen), soms op meerdere overheidslagen. Projecten laten zich bovendien vaak niet dwingen binnen bestuurlijke grenzen.

Diverse praktijkvoorbeelden illustreren de worsteling die initiatiefnemers ervaren bij de beschreven complexiteit:

- een natuur- en milieutoets vraagt in een vroeg stadium van projectbesluitvorming informatie van een nauwkeurigheid en concreetheid die pas in de fase van uitwerking beschikbaar komt;
- een dijkproject moet in sommige gevallen naast een procedure tot Waterwet-projectplan ook een bestemmingsplanprocedure doorlopen;
- bij waterconserveringsprojecten is zowel toestemming vereist op basis van de Waterwet als op basis van de Natuurbeschermingswet 1998;
- vanuit bodemsanering worden garanties en daarmee investeringen gevraagd vooruitlopend op een mogelijke planologische toestemming (die bepalend is voor investeringsbeslissingen bij derden).

Inhoudelijke samenhang mist

Terwijl de opgaven uit de beleidsvelden in de uitvoeringspraktijk in toenemende mate verbonden raken, is de relevante wetgeving gefragmenteerd tot stand gekomen. Op gebiedsniveau leidt dit tot onafgestemde inhoudelijke beleidsdoelen of normen; zo kan via de waterwetgeving een wenselijk peilniveau worden aangereikt dat afwijkt van het gewenste peilniveau uit de Flora- en faunawet, voortvloeiend uit Europese regelgeving.
In sommige gevallen blijven doelen voor integrale kwaliteitsverbetering van een gebied ondergeschikt aan de individuele toetsing van beleidsdoelen. Het Bouwbesluit laat op het gebied van duurzame energie bijvoorbeeld weinig ruimte voor oplossingen op gebiedsniveau die milieutechnisch, energetisch en soms ook financieel beter kunnen zijn.
Een goede lokale, regionale of nationale ontwikkeling vraagt vaak om *afweging* van alle maatschappelijke baten en lasten van die ontwikkeling tezamen. Het huidige stelsel is daar niet op ingericht.
In enkele gevallen sluit de Europese wet- en regelgeving afweegbaarheid uit.



Rob Poelenjee

B. Onbalans tussen zekerheid en dynamiek

Het omgevingsrecht geeft in tal van bepalingen uitdrukking aan een goedbedoelde cultuur van bescherming van verworven rechten en vermijding van risico's. De begrijpelijke hang naar zekerheden in de samenleving is groot, ook waar deze niet gegeven kunnen worden. Sectorale regelingen vragen soms om onmogelijke zekerheden (Doorbreek de impasse, *TUDelft 2009*). Gevolg is een opeenstapeling van regels en voorschriften die de indruk wekt dat risico's uitgesloten zijn. Behalve dat dit voorbij gaat aan de werkelijkheid wordt het omgevingsrecht hiermee stevig verzwaard. Dat uit zich in:

- slepende procedures;
- gedetailleerde planning en normering;
- weinig ruimte voor dynamiek.

Slepende procedures

Adviesronden, (aanvullende) onderzoeksvereisten en reparatieronden kunnen procedure-tijden sterk verlengen. Soms is er sprake van een dubbeling van rechtsbeschermingsmomenten of het verabsoluteren van rekenmodellen en wetenschappelijke bewijsvoering. Bijvoorbeeld door het streven naar 'uitsluiting' van significante gevolgen voor natuurwaarden of voor gezondheid. Kleine formuleringsfouten, bijvoorbeeld bij Waterfront (Harderwijk), kunnen leiden tot het opnieuw moeten vaststellen van een bestemmingsplan hetgeen opnieuw voor iedereen de mogelijkheid opent om in beroep te gaan. Een voorbeeld van stapelende onderzoekslasten is Maasvlakte II. Ter voorbereiding van een bestemmingsplan heeft er uitgebreid onderzoek plaatsgevonden naar natuur- en milieueffecten die vervolgens, bij de projectgerichte vervolgbesluitvorming, ten dele weer moest worden overgedaan op basis van de dan geldende inzichten, met alle onzekerheden van dien.

Uit onderzoek blijkt dat de proceduretijd van woningbouwprojecten sinds 1970 is opgelopen van 33 maanden, naar 54 maanden in 1990 naar 90 maanden in 2010. Gevolg is dat het aanbod van nieuwe woningen weinig flexibel meer kan reageren op veranderingen in de vraag[6]. Naarmate de vertraging zich later in het traject manifesteert (tegen uitvoeringsfase aan) lopen de kosten van de vertraging verder op. Een indicatief onderzoek van het EIB duidt op een toename van vertragingskosten met een factor 16 naarmate men dichter bij de uitvoering terecht komt.

Gedetailleerde planning en normering

Een veelgehoorde klacht in het omgevingsrecht is de mate van detailniveau waarin plannen worden vastgelegd in het bestemmingsplan (zie ook aanbeveling nr. 5 van de Commissie Dekker, mei 2008). Inspelen op marktontwikkelingen en het bieden van ruimte aan innovaties wordt daardoor bemoeilijkt. Soms leidt de gedetailleerde planning tot relatief zware procedures voor eenvoudige initiatieven, bijvoorbeeld voor het plaatsen van een zonneboiler op een woning.

Voor het plaatsten van een zonneboiler op een woning (niet vergunningvrij en veelal niet passend in het bestemmingsplan) moet de gemeente een omgevingsvergunning verlenen met uitgebreide voorbereidingsprocedure. Aan deze relatief zware procedure zijn leges verbonden, wat er vaak toe leidt dat de initiatiefnemer er vanaf ziet.

Gedetailleerde, wettelijke normen en regels in het omgevingsrecht zijn niet zomaar bedacht, maar soms staan de bijbehorende lasten niet meer in verhouding tot de beoogde baten of leiden de regels af van het achterliggende doel. Bij de aanvraag van een vergunning voor een windturbine moet bijvoorbeeld het turbinetype met ashoogte en rotorbladomvang worden aangegeven. Tegen de tijd dat de vergunningprocedure inclusief rechtsbescherming is afgrond (dit kan oplopen tot 3 jaar) zijn er vaak al nieuwe turbinetypes op de markt met betere specificaties.

[6] Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief, 2008, Eichholtz en Lindenthal, pre-advies Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde

Het Activiteitenbesluit vergt dat alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar moeten worden doorgevoerd. Toezicht op de naleving kan gaan tot op het niveau van de lichtschakelaar met daarbij een grote hoeveelheid administratieve lasten die niet meer in verhouding staat tot de baten.

Op het punt van uniforme regels doet zich een dilemma voor. De tendens is om steeds meer onderwerpen te regelen via algemene regels, die bijdragen aan uniformiteit, lastenverlaging en aan vermindering van regeldruk. Tegelijkertijd leidt deze verschuiving tot minder vrijheid voor doelgericht en lokaal maatwerk.
Tot slot constateert het PBL in haar studie *Omgevingsrecht en gebiedsontwikkeling* (okt 2011) dat het werken met vooraf vastgestelde normen kan leiden tot normopvullend gedrag. Initiatiefnemers voelen zich daarbij weinig verantwoordelijk voor de doelen achter de norm en betrekken deze niet of nauwelijks in de eigen planontwikkeling. De normopvulling maakt projecten vervolgens kwetsbaar in geval van veranderende omstandigheden (normoverschrijdingen), het draagvlak voor de achterliggende (inter)nationale beleidsdoelen kan daaronder lijden.

Weinig ruimte voor dynamiek

Bestaande rechten, zoals eigendomsrechten en in vergunningen verankerde gebruiksruimte, zijn in het omgevingsrecht goed beschermd. Dat heeft een keerzijde: zij belemmeren bijvoorbeeld het lokaal bestuur om te kunnen sturen op de totaal beschikbare gebruiksruimte of om gebruikers te stimuleren gebruiksruimte efficiënter te benutten. In het advies *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid* (juli 2009) gaat de VROM-raad uitgebreid in op een betere benutting van beschikbare gebruiksruimte. Verruimde mogelijkheden voor lokaal bestuur om daarin te sturen worden momenteel door een aantal gemeenten beproefd op basis van de Crisis- en herstelwet.
Soms worden oude technieken, meer dan maatschappelijk wenselijk is, 'beschermd' door het omgevingsrecht. Verouderde windturbines zijn daarvan een voorbeeld. Het overgangsrecht kan in zo'n geval de bestuurlijke inzet op moderne windparken belemmeren.



Rob Poelenjee

Maatschappelijke trends en nieuwe opgaven

Bij het analyseren van de problematiek in het omgevingsrecht hoort een beschouwing van de lange-termijntrends en ontwikkelingen in de leefomgeving. Verschuivingen doen zich onder meer voor ten aanzien van:

- **duurzaamheid**[7]: naast de waarden people en planet, neemt de betekenis van profit toe. Burgers en bedrijven nemen het initiatief van de overheid over en verwachten dat de overheid dat faciliteert;
- **mobiliteit**: groei van binnenvaart en containervervoer, stijgend aandeel elektrisch vervoer en intensivering spoorvervoer;
- **type ontwikkelopgaven**: van grote uitbreidingslocaties naar meer beheerssituaties, inbreidingsopgaven en herstructurering;
- **ecologische hoofdstructuur**: naast beschermen van bestaande locaties ook ontwikkeling van netwerken;
- **cultuurhistorie**: van behoud naar actief beheer;
- **bodem**: van bodemsanering naar beheer van een schone ondergrond en beleid voor duurzame ontwikkelingen als warmte-koude opslag;
- **aanpak ontwikkelopgaven**: van sectorale aanpak naar integrale visieontwikkeling en -planning[8];
- **verhouding overheid en burger**: van hiërarchische sturing naar directere betrokkenheid van burgers en bedrijven en het faciliteren van hun initiatieven;

[7] De bescherming en verbetering van de gezondheid van mens en ecosystemen en het kunnen blijven benutten van grondstoffen.

[8] Getuige de omgevingsvisie van Overijssel of de introductie van het MIRT

- de **rolverdeling** tussen opdrachtgever en opdrachtnemer: bij nieuwe contractvormen krijgen opdrachtnemers verantwoordelijkheid voor financiering en beheer;
- **financieringsmogelijkheden** in bredere zin: van overheidsfinanciering naar meer private financiering.

Al enkele jaren dienen zich nieuwe opgaven aan, zoals de klimaatverandering, krimp en de transitie naar duurzame energievoorziening (het benutten van wind en ondergrond bijvoorbeeld). Dergelijke opgaven stellen nieuwe eisen aan het omgevingsrecht.
Het klimaatbestendig houden van Nederland (bestendig maken tegen een hogere dynamiek) vraagt om een integrale aanpak van de gezamenlijke overheden waarbij samenhang vereist is tussen beleidsterreinen zoals water, natuur, landbouw, bouw en economie[9].
Veranderde verhoudingen tussen overheid en burger en het opdrogen van overheids-financiering vragen over de volle breedte van het fysieke domein om meer ruimte voor privaat initiatief. Verschillen tussen groei- en krimpregio's vragen om lokaal maatwerk.

[9] Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, juli 2011



Rob Poelenjee



Rob Poelenjee

Naar een nieuw omgevingsrecht

De eerder beschreven problemen – onvoorspelbaarheid, de gebrekkige samenhang, slepende procedures en gedetailleerde eisen – staan efficiënt beheer van de leefomgeving in de weg. Bovendien belemmeren gedetailleerde vereisten en de geringe ruimte voor dynamiek de bestuurlijke wens om maatschappelijke dynamiek te faciliteren, om het nemen van verantwoordelijkheid te stimuleren en om actief aan (inter)nationale beleidsdoelen te werken.

Het introduceren van een eenduidige sturingsfilosofie in het brede veld van het omgevingsrecht kan de toenemende complexiteit en versnippering keren ten gunste van de gebruikers van het omgevingsrecht. Het verdient daarbij de voorkeur om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wetgevingssystematiek van de EU om interpretatieverschillen te voorkomen, voorbereid te zijn op toekomstige wetgeving en nationale koppen te voorkomen.
Het beter in balans brengen van zekerheid en dynamiek vergt, uiteraard met veel zorgvuldigheid, heroverweging van de vele regels en vereisten. Daarbij is nadrukkelijk aandacht nodig voor de bijbehorende gedragsverandering (het geven van vertrouwen en het dragen van verantwoordelijkheid) en een andere inzet van kennis en kunde (transparant en doelmatig werken en het erkennen van onzekerheden).

Onderstaand schema geeft weer aan welke oplossingsrichtingen gedacht kan worden bij de geconstateerde problemen:

Ervaren probleem	Oplossingsrichting
ontoegankelijkheid	reductie van planvormen, besluiten en regels
onvoorspelbaarheid / gemis procedurele samenhang	duidelijke verwachtingen door eenduidige wetsystematiek
gemis inhoudelijke samenhang	ruimte voor integrale afweging op gebiedsniveau
slepende procedures	doelmatige procedures, met efficiënte eisen aan participatie, rechtsbescherming en onderzoek
gedetailleerde planning en normering	doelvoorschriften en algemene regels met ruimte voor innovaties en marktontwikkelingen
weinig ruimte voor dynamiek	flexibeler instrumentarium

Geraadpleegde literatuur

1. Sneller en Beter
   Advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, april 2008
2. Privaat wat kan, publiek wat moet.
   Advies van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, mei 2008
3. Doorbreek de Impasse.
   TU Delft, Prof. mr. Friso de Zeeuw, 2009
4. Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid.
   VROM-raad advies, juli 2009
5. Provincies en gebiedsontwikkeling binnen een veranderend stelsel van omgevingsrecht.
   IPO, december 2010
6. Omgevingsrecht en gebiedsontwikkeling
   PBL, concept studie 2011
7. Praktijkvoorbeelden knelpunten in het omgevingsrecht
   Arcadis, mei 2011
8. Knelpunten omgevingsrecht
   Agentschap NL, april 2011
9. Eenvoudig Beter, herziening omgevingsrecht
   VROM-inspectie, mei 2011
10. Eenvoudig Beter in de praktijk, Chw-projecten in beeld
    Ministerie van Infrastructuur en Milieu, september 2011
11. Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte,
    Ministerie van Infrastructuur en Milieu, juli 2011
12. Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw
    Eichholtz en Lindenthal, pre-advies Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 2008
13. De praktijk van gebeidsontwikkeling
    Commissie voor de m.e.r., november 2010
14. Sneller en beter in gebiedsontwikkeling
    Werkgroep Elverding en gebiedsontwikkeling, september 2010
15. Trust Rules
    KPMG Accountants NV, 2009
16. Evenredig de ruimte
    AT Osborne, juni 2011

https://omgevingswet.pleio.nl
postbus.eenvoudigbeter@minienm.nl

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

Najaar 2011