

BRIEFADVIES

de Minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum: 21 mei 2015 **Bijlage(n):** --
Kenmerk: RLI-2015/752
Cc:
Betreft: Stelselherziening omgevingsrecht.

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur bereidt een advies voor over de stelselherziening van het omgevingsrecht. De raad is voornemens dit advies eind 2015 uit te brengen. Met het oog op uw wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer op 1 juni aanstaande en de voorbereiding van de omgevingsvisie van het Rijk, wil de raad u in deze brief alvast enkele noties meegeven, vooruitlopend op zijn advies. Gelet op de beperkte tijd die ter beschikking stond wordt nu volstaan met beknopte aanbevelingen op hoofdlijnen. De hierna volgende noties gaan over de wijze waarop de uitgangspunten van de stelselherziening worden gehanteerd bij de uitwerking van de Omgevingswet in nadere regels en instrumenten. Mogelijk zijn deze noties bruikbaar voor uw overleg met de Tweede Kamer. De raad zendt een afschrift van deze brief aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

Doelen van de stelselherziening

De stelselherziening van het omgevingsrecht beoogt vier procesmatige doelen en twee maatschappelijke doelen te bereiken. In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet¹, dat u in juni 2014 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, zijn de vier procesmatige doelen als volgt omschreven:

- "het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Hieronder wordt ook vermindering van regeldruk begrepen;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving".

¹ Tweede Kamer (2014). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Voorstel van Wet. Vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 2.*



De maatschappelijke doelen die met de Omgevingswet worden nagestreefd, staan verwoord in artikel 1.3 van het voorstel van wet: “Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.”

Omgevingsvisie van het Rijk

Alvorens in te gaan op de wijze waarop deze doelen in het stelsel invulling krijgen, maakt de raad enkele opmerkingen over de Omgevingsvisie van het Rijk. Hoewel die omgevingsvisie alleen bindend is voor organen van het Rijk, verzet de Omgevingswet zich er niet tegen in die omgevingsvisie ook elementen op te nemen die decentrale overheden en private partijen kunnen inspireren, die zij bij de eigen beleidsontwikkeling kunnen betrekken en die behulpzaam kunnen zijn bij door hen te nemen besluiten. Ook kan de omgevingsvisie van het Rijk worden gebruikt om de grote opgaven waar Nederland in de komende decennia voor staat (zoals verstedelijking, groei en krimp, energietransitie, ruimtelijk-economische structuurversterking en dergelijke) te duiden en oplossingsrichtingen te formuleren. De raad adviseert om de ruimte die de wet biedt voor het instrument van de omgevingsvisie van het Rijk daadwerkelijk te benutten. Daarmee ontstaat voor andere overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers meer duidelijkheid over de (mogelijke) toekomst. Tegelijkertijd betekent het voorgaande dat deze partijen betrokken moeten worden bij de totstandkoming van de omgevingsvisie van het Rijk.

Balans tussen de pijlers benutten en beschermen

De raad identificeert twee pijlers onder de doelen van het nieuwe stelsel: benutten en beschermen. De eerste is een ontwikkelingsgerichte pijler, gericht op een integrale benadering, op het faciliteren van nieuwe ontwikkelingen, op het vergroten van de afwegingsruimte, het versnellen van procedures, het mogelijk maken van innovaties en op het wegnemen van barrières. De tweede pijler is gericht op de intentie het bestaande beschermingsniveau te handhaven, op het verzekeren van een goed woon- en leefklimaat, het bevorderen van de voorspelbaarheid van de besluitvorming en de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en bedrijven niet tekort te doen.

De twee maatschappelijke doelen in artikel 1.3 van de wet kennen geen onderlinge hiërarchie, ze zijn nevenschikt.² Er is volgens de raad geen objectieve maatstaf voor de juiste balans tussen beide doelen. Bovendien is het ondoenlijk om de spanning tussen beide doelen volledig weg te nemen. Bij het bieden van ruimte aan economische activiteiten, bijvoorbeeld, is er immers altijd het risico van spanning met het behouden of verbeteren van de omgevingskwaliteiten in hetzelfde gebied. Uitgaande van de ervaringen met de ‘dubbeldoelstelling’ voor Schiphol moet worden geaccepteerd dat niet altijd en overal beide doelen in dezelfde mate gerealiseerd kunnen worden, en dat er afwegingen in gemaakt moeten kunnen worden. Dit betekent dat het stelsel daar ruimte voor dient te bieden. Daarbij dient helder te zijn wie deze ruimte kan benutten: Rijk, provincie of gemeente. Als de verruiming van de bestuurlijke afwegingsruimte op een bepaald schaalniveau onvoldoende soelaas biedt, kan ontwikkelruimte geschapen worden, bijvoorbeeld door opgaven op een hoger schaalniveau te bezien of door het inbouwen van een tijdsdimensie. De programmatische aanpak is daar een goed voorbeeld van.

Dimensies van de balans

² Tweede Kamer (2015). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Nota naar aanleiding van het verslag. Vergaderjaar 2014–2015, 33 962, nr. 12, p.33.

Bij het zoeken naar de balans tussen beschermen en benutten vraagt de raad aandacht voor vier dimensies van die balans:

1. De dimensie overheid - samenleving;
2. De dimensie sectoraal - integraal;
3. De dimensie decentraal - centraal;
4. De dimensie rechtszekerheid - flexibiliteit.

De raad gaat in het navolgende op deze dimensies in hoofdlijnen in. In zijn definitieve advies komt de raad op het gewenste evenwicht tussen beschermen en benutten nader terug, met name waar het de inhoud van de omgevingsvisie van het Rijk en de AMvB's gaat.

De dimensie overheid - samenleving

De verhouding tussen overheid en samenleving verandert voortdurend. Een afnemend investeringsvolume van de overheid³, een groter zelfbewustzijn van markt en samenleving, en de opkomst van de mondige burger, leiden ertoe dat de overheid zich meer en meer gaat richten op het scheppen van randvoorwaarden waar anderen vervolgens invulling aan kunnen geven. In de planologie blijkt deze ontwikkeling uit de verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie naar de huidige uitnodigingsplanologie. Deze verschuiving houdt ook een culturele verandering in, die – met name bij de betrokken overheden – nog geen gemeengoed is. Die verandering wordt verderop toegelicht.

De regering signaleert in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet dan ook dat de verhouding tussen initiatiefnemer, samenleving en overheid aan herijking toe is. Conform het gedachtegoed van de commissie-Elverding verschuift de aandacht van de besluitvorming naar het voortraject. Initiatiefnemers krijgen een grotere rol en de traditionele weging binnen de overheidskolom wordt minder prominent. De raad ondersteunt dit gedachtegoed.

Aanbeveling: faciliteer en bevorder in het nieuwe stelsel participatie in het voortraject. Onderzoek de mogelijkheden om die participatie te bevorderen door initiatiefnemers de mogelijkheid te bieden om voorafgaand aan een aanvraag van een omgevingsvergunning de Elverding aanpak te volgen (naar analogie van de artt. 5.45-5.47 van het wetsvoorstel) en tegen het besluit over die aanvraag rechtstreeks beroep open te stellen bij de Raad van State, zoals die mogelijkheid ook is voorzien voor projectbesluiten.

Met het oog op de gewenste balans tussen beschermen en benutten wijst de raad er overigens op dat de overheid juist bij de geschetste verschuivingen in de verhoudingen zwakke en niet goed georganiseerde belangen in het oog moet houden. Het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de leefomgeving voor maatschappelijke activiteiten mag grosso modo niet ten koste gaan van kwetsbare en schaarse omgevingskwaliteiten. Voorkomen moet worden dat onomkeerbare ingrepen in de leefomgeving plaatsvinden die achteraf betreurd worden. De overheid kan dit bewerkstelligen door in het stelsel van omgevingsrecht beleidskaders en/of centrale beginselen op te nemen.

³ Bij infrastructurele projecten blijft een belangrijke rol voor de overheid weggelegd.

Beleidskaders

De overheid kan invulling geven aan haar verantwoordelijkheid voor het beschermen van zwakke waarden door het formuleren van beleidskaders en het stellen van randvoorwaarden. Daarbij gaat het vaak om verschillende stappen en prioriteiten die tot een goed eindresultaat moeten leiden. De raad vraagt aandacht voor de wijze waarop deze kaders in het stelsel worden ingebouwd. Voorkomen moet worden dat de kaders leiden tot vergaande juridisering en tot een ongewenste verzwaring van onderzoeklast. De ladder van duurzame verstedelijking is in zichzelf een uitstekend hulpmiddel om te komen tot goede besluiten. Echter, doordat deze nu is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is ongewenste juridisering opgetreden.

Aanbeveling: de raad adviseert om beleidskaders in de nationale omgevingsvisie op te nemen zodat die behulpzaam kunnen zijn bij de besluitvorming op alle bestuurlijke niveaus zonder dat sprake is van ongewenste juridisering.

Beginselen

Het omgevingsrecht kent een aantal beginselen. Bijvoorbeeld het preventiebeginsel, het beginsel van bestrijding aan de bron, het voorzorgbeginsel, het beginsel dat de veroorzaker betaalt, het beginsel van geen achteruitgang (*stand still*), het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel), het profijtbeginsel, het herstelbeginsel en het compensatiebeginsel.⁴ Toepassing van beginselen draagt bij aan de balans tussen de pijlers benutten en beschermen. Ook de wijze waarop deze beginselen worden opgenomen in de stelselherziening kan leiden tot onbedoelde juridisering.

Aanbeveling: de raad adviseert om beginselen van het omgevingsrecht op te nemen in de nationale omgevingsvisie en niet in de wetgeving om onbedoelde juridisering te voorkomen.

De dimensie sectoraal - integraal

De discussie over de verhouding tussen sectoren en de wijze waarop afwegingen tussen sectoren moeten worden gemaakt, speelt al langere tijd. Door de introductie van het facetbeleid werd gepoogd te werken met verbindende thema's. Nadat het ruimtelijk beleid als facetbeleid is gepositioneerd, zijn ook het milieubeleid en het economisch beleid genoemd als verbindende thema's. Hiermee verdween de ruimte als integrerend kader geleidelijk naar de achtergrond. Er is opnieuw behoefte aan een integrerend kader. De raad ondersteunt de filosofie van de stelselherziening om de mogelijkheden tot integrale besluitvorming te verbeteren.

Vanwege de wens om bij de stelselherziening te komen tot eenvoudiger en betere besluiten, moeten sectorale schotten afgebroken worden. Een stapeling van opeenvolgende sectorale beslissingen – zowel over inhoud als over budgetten – moet worden vervangen door een meer integrale beoordeling. De stelselherziening heeft dan ook behoefte aan een zo eenduidig mogelijk integrerend kader. Omdat in het omgevingsbeleid vrijwel alle besluiten locatiegebonden zijn, ligt volgens de raad het ruimtelijk kader als integrerend kader voor de hand.

Aanbeveling: de raad adviseert om de ruimte als integrerend kader nadrukkelijk centraal te stellen bij de uitwerking van de Omgevingswet in nadere regels en instrumenten. Het omgevingsplan lijkt bij uitstek geschikt om als integratiekader te fungeren. De AMvB's zullen daartoe moeten stimuleren. Getracht moet worden in de AMvB's, of wellicht in de wet zelf, bepalingen op te nemen die een integrale beoordeling faciliteren en stimuleren.

⁴ De beginselen zijn nu alleen in de wet opgenomen als EU-richtlijnen of -verdragen dit vereisen. Tweede Kamer (2015). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Nota naar aanleiding van het verslag*. Vergaderjaar 2014–2015, 33 962, nr. 12, p.37.

De raad wijst er overigens op dat lang niet alle besluiten een integrale beoordeling vereisen. Vaak kan volstaan worden met een eenvoudige sectorale afweging (sectoraal waar het kan, integraal waar het moet).

Aanbeveling: voorkom in de verdere uitwerking van het stelsel dat de wens tot integraliteit leidt tot onnodig gecompliceerde afwegingen.

Een belangrijk obstakel om tot een daadwerkelijke integratie te komen is de sectorale organisatie van de Europese Unie. In het EU-project 'Make it Work!' werkt Nederland daarom met andere Europese lidstaten aan de vraag hoe er meer consistentie en coherentie tussen Europese richtlijnen is aan te brengen.

De dimensie decentraal - centraal

De ruimtelijke ordening is in de afgelopen periode sterk gedecentraliseerd. De raad ondersteunt de ingezette decentralisatie in het domein van de fysieke leefomgeving. Het is goed om besluiten over de leefomgeving van de burger zo dicht mogelijk bij en in samenspraak met die burger te nemen. De raad wijst erop dat de decentralisatie onverlet laat dat er nog steeds een rol is voor de rijksoverheid. De verantwoordelijkheid van het Rijk betekent allereerst dat het Rijk als wetgever de kaders bepaalt waarbinnen decentrale besluitvorming kan plaatsvinden. Daarnaast heeft het Rijk een rol bij de hiervoor al genoemde grote opgaven die het lokale en provinciale niveau overstijgen. Ten slotte zal het Rijk moet waken over een beperkt aantal evidente rijksbelangen en over enkele hoofdsystemen (waterhuishouding, verkeer, scheepvaart).

Aanbeveling: blijf bij de uitwerking van de decentralisatie in het omgevingsbeleid oog houden voor de verantwoordelijkheden van het Rijk. De omgevingsvisie van het Rijk is de meest geëigende plaats voor de beschrijving van de visie van het Rijk op de grote opgaven waar ons land voor staat. De AMvB's bieden de mogelijkheid om de rijksbelangen vast te leggen en de kaders voor de decentrale besluitvorming te bepalen.

De rijksoverheid heeft de neiging om vooral 'naar beneden' te kijken, naar decentrale bestuurslagen, bij het bepalen en borgen van nationale belangen. De raad adviseerde eerder in zijn briefadvies 'Toekomst van het ruimtelijk beleid'⁵ om vooral 'naar boven' te kijken en juist de internationale dimensie te betrekken bij de definitie van nationale belangen. Wat zijn de Nederlandse belangen en opgaven in internationaal perspectief? Door het internationale perspectief aan te houden, worden opgaven zichtbaar in stroomgebieden van grensoverschrijdende rivieren, trans-Europese infrastructuurnetwerken (wegen, rails, energie, ICT), grensoverschrijdende ecosystemen en van milieuoogaven. Voor de internationale inbedding is ten onrechte vaak weinig aandacht. Terwijl die een aantal dringende nationale opgaven in beeld brengt, zoals waterveiligheid, zeespiegelstijging, duurzaamheid en energietransitie. De wijze van omgaan met deze opgaven bepaalt de toekomstvastheid van het omgevingsbeleid.

Aanbeveling: hanteer het internationale, grensoverschrijdende perspectief bij het duiden van nationale opgaven in de omgevingsvisie van het Rijk.

De raad heeft in eerdere adviezen aandacht gevraagd voor het 'regionale gat' in de besluitvorming (het schaalniveau tussen gemeente en provincie in). In het omgevingsbeleid is namelijk vaak sprake

⁵ Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011). *Toekomst van het ruimtelijk beleid*. Den Haag.

van samenhangende opgaven op het schaalniveau van de regio. Het kan gaan om de verdeling en de locatie van woningbouw, de vestiging van kantoren, bedrijven en winkels in samenhang met regionale infrastructuur, of om het terugbrengen van overcapaciteit in vigerende plannen. Ook kan het gaan om de borging en ontwikkeling van samenhangende ecologische systemen en watersystemen. De ontwikkeling van de mainports Schiphol en Rotterdam, bijvoorbeeld, vraagt om veel afstemming tussen de betrokken regionale partijen (zie het Rli-advies 'Sturen op samenhang'⁶). De aanhoudende zorg in 'Den Haag' voor een gebrek aan democratische legitimering bij regionale samenwerking staat haaks op de toenemende behoefte daaraan. Een goede samenwerking in stedelijke regio's is bovendien essentieel voor de ontwikkeling van de economie. Beleidsuitspraken in de omgevingsvisie en afspraken tussen raden en bestuurders over die samenwerking kunnen voorkomen dat de legitimiteit daarvan ter discussie wordt gesteld. In perifere en meer landelijke regio's is samenwerking, bijvoorbeeld rondom krimpopgaven, ook onontbeerlijk.

Aanbeveling: de raad vraagt aandacht voor het faciliteren van regionale samenwerking bij de verdere uitwerking van het stelsel.

De ingezette decentralisatie betekent dat veel zaken niet meer op het nationale niveau hoeven te worden besproken en afgedaan. Waarschijnlijk zullen incidenten en lobby's echter zorgen voor terugkerende discussies (bijvoorbeeld in de Tweede Kamer) over de wenselijkheid van centraal ingrijpen. Zoals gezegd ondersteunt de raad de decentralisatiegedachte achter de wet. Dat neemt niet weg dat decentrale overheden enige tijd nodig zullen hebben om te leren omgaan met nieuwe verantwoordelijkheden, regels en instrumenten. Dit vergt ook een cultuuromslag, niet alleen bij gemeenten en provincies, maar ook bij Rijk en Tweede Kamer.

Aanbeveling: de raad beveelt aan om nadrukkelijk aandacht te besteden aan de nieuwe verhoudingen tussen overheden en aan de gewenste cultuuromslag.

De dimensie rechtszekerheid - flexibiliteit

De regering stelt dat flexibiliteit de rechtszekerheid niet onder druk mag zetten.⁷ De idee van flexibiliteit is echter niet nieuw, nu reeds kennen bijna alle regels een discretionaire ruimte (bestuurlijke afwegingsruimte). Het verruimen van de mogelijkheden in de Omgevingswet voor bestuurlijk maatwerk is dus geen principiële aanpassing. Toch leidt de beoogde flexibilisering tot discussie. De raad is van mening dat flexibiliteit in veel gevallen zwaarder zal moeten wegen dan rechtszekerheid. Overigens is volgens de raad in de praktijk vaak sprake van schijnrechtszekerheid. Het huidige omgevingsrecht kent immers veel voorbeelden van duidelijke regels en normen met even zovele afwijkingsmogelijkheden en herzieningsopties.

De raad ondersteunt de gedachte om meer ruimte te bieden aan lokaal en regionaal maatwerk. Maatwerk is volgens de raad nodig op het schaalniveau waarop de verschillende opgaven en oplossingen bijeenkomen en waarop in de praktijk de complexiteit in regelgeving ook vaak tot uitdrukking komt. Wel dient verantwoording te worden afgelegd over de beleidskeuzes die ten

⁶ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013). *Sturen op samenhang. Governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam*. Den Haag.

⁷ De nota naar aanleiding van het verslag noemt zes vormen van flexibiliteit en daarnaast de experimenteerbepaling om innovatieve nieuwe oplossingen mogelijk te maken. De zes vormen van flexibiliteit betreffen drie soorten regels (ruimte in regels, gebiedsgericht maatwerk, individueel maatwerk) gericht op twee doelgroepen (bestuursorganen en burgers en bedrijven). Tweede Kamer (2015). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Nota naar aanleiding van het verslag*. Vergaderjaar 2014–2015, 33 962, nr. 12, p. 28-29.

grondslag liggen aan het maatwerk. Dit betekent een zorgvuldige en transparante onderbouwing van genomen besluiten en een verantwoording over de wijze waarop die besluiten tot stand zijn gekomen. De raad hecht in het kader van de stelselherziening aan het opschonen van de regelgeving en ook aan het verruimen van de mogelijkheden tot lokaal en regionaal maatwerk.

Aanbeveling: aanvaard dat grotere flexibiliteit kan leiden tot minder rechtszekerheid en voorspelbaarheid.

Tot slot

In het advies van de raad over de stelselherziening van het omgevingsrecht dat eind dit jaar uitkomt, zal uitvoeriger worden ingegaan op de uitwerking van de Omgevingswet in AMvB's en in de omgevingsvisie van het Rijk.

Hoogachtend,

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur



mr. H.M. Meijdam
voorzitter



dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris

Bijlage: Totstandkoming advies

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. Meijdam, voorzitter
A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. Demmers MBA
E.H. Dykstra, MD
L.J.P.M. Frissen
Ir. J.J. de Graeff
Prof. dr. P. Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. Koeman
Ir. M.E. van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. Meester
Ir. A.G. Nijhof MBA
Prof. dr. W.A.J. Vanstiphout

Samenstelling raadscommissie

Ir. J.J. de Graeff
Prof. mr. N.S.J. Koeman (voorzitter)
M. van Poelgeest
Prof. dr. B.J. Schueler
Prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw

Samenstelling projectteam

Ir. B.B.W. Thorborg
S.J. Vaupel Kleijn
Dr. T.H.C. Zwanikken (projectleider)

Overig

Redactionele adviezen: Catherine Gudde, Paradigma Producties

Publicatie Rli 2015/02

Mei 2015