

Vergaderjaar 2010–2011

31 953

Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2011

In het regeerakkoord is naast het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, de bundeling, vereenvoudiging, modernisering, en versobering aangekondigd van het omgevingsrecht in brede zin (incl. betrokken regels van natuur- en milieurecht en het algemeen bestuursrecht). Het gaat over een omvangrijk gedeelte van onze wet- en regelgeving met een groot maatschappelijk belang dat toegesneden moet zijn op de opgaven waarvoor we op het terrein van de fysieke leefomgeving staan. Dit vraagt om een samenhangende aanpak. Dit betekent meer kansen en flexibiliteit bieden, maar ook grenzen stellen en handhaven.

Met deze brief informeer ik uw Kamer, op verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu d.d. 9 februari 2011, over de wijze waarop ik deze vernieuwing van het omgevingsrecht wil aanpakken. Dit doe ik mede namens de bewindslieden van EL&I, BZK, V&J, OCW, BuZa en Defensie.

Achtergrond

In de uitvoeringspraktijk van onder andere duurzame gebiedsontwikkeling, stedelijke herstructurering, bereikbaarheid, woningbouw, natuurontwikkeling, herbestemming van cultureel erfgoed, duurzame energie en waterbeheer lopen partijen tegen talrijke problemen aan. Een deel daarvan heeft te maken met het omgevingsrecht. Er is een veelvoud aan wetten, amvb's en ministeriële regelingen op het terrein van het omgevingsrecht. Deze regelgeving is in de tijd versnipperd tot stand gekomen en mist in de praktische toepassing te vaak samenhang, terwijl de projecten steeds vaker gebiedsgericht van aard zijn en er steeds meer samenhang tussen verschillende maatschappelijke opgaven zichtbaar is. Zelfs deskundigen kunnen vaak geen zekerheid meer geven of een ruimtelijk project in overeenstemming met de regels kan worden toegestaan. Het is met name de optelsom van de regels met elk hun eigen kaders, uitgangspunten en vereisten die ervoor zorgt dat deze niet meer helder zijn voor de partijen die er in de praktijk mee aan de slag moeten.

Enkele andere belangrijke knelpunten zijn: hoge onderzoekslasten, stroperige en lange besluitvormingsprocessen en het ontbreken van bestuurlijke ruimte om gebiedsgerichte afwegingen te maken. De bestaande wet- en regelgeving en besluitvorming sluiten niet altijd meer aan bij de huidige maatschappelijke wensen. Dat schaadt de ondernemer, de burger als belanghebbende, de ontwikkelaar, de boer, maar ook de natuurbeheerder en de overheid. Dit schaadt uiteindelijk de duurzame ontwikkeling van ons land.

Naar een inzichtelijk stelsel van omgevingsrecht

De gebruikers van het omgevingsrecht in de praktijk hebben behoefte aan een samenhangend en overzichtelijk stelsel van het omgevingsrecht. De praktijk moet weer werkbaar worden en de rechtszekerheid moet toenemen. Dat geldt voor initiatieven van burgers en bedrijven, maar ook voor de overheden in hun streven naar een duurzame gebiedsontwikkeling. Op deelterreinen zijn hiervoor in de afgelopen jaren belangrijke slagen gemaakt. Ik wil daarop voortbouwen en ook in bredere zin verbetering brengen via een «Raamwet omgevingsrecht» (werktitel) waarin overkoepelende onderwerpen zo veel mogelijk uniform en gebundeld worden geregeld. Een wet die bestaande wetten integreert, het aantal verschillende regels vermindert, de regeldruk voor burgers, bedrijven en overheden reduceert, het toezicht slim reduceert en de toepassing van het omgevingsrecht daadwerkelijk eenvoudiger en effectiever maakt. Daarnaast moet dit alles bijdragen aan een grotere tevredenheid van burgers, ondernemers en overheden over de kwaliteit van de besluitvorming.

Pragmatisch aan de slag

Dit brengt me bij vier doelstellingen om concreet mee aan de slag te gaan:

1. Besluitvorming moet *sneller en goedkoper*; dit betekent dat ik kritisch ga kijken naar de reikwijdte en voorspelbaarheid van onderzoeksverplichtingen en toetsingskaders in de huidige wetten, teneinde de (administratieve) lastendruk voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lastendruk voor overheden te verminderen.
2. Besluitvorming moet *beter* en met meer *transparantie* voor initiatiefnemers en belanghebbenden: de rechtsbescherming staat niet ter discussie, ik wil besluitvorming beter maken door de gefaseerde Elverding-aanpak consequent toe te passen: Sneller en Beter is het devies.
3. *Opschonen en vereenvoudigen* van regels door aan te sluiten bij wat in Europees verband verplicht is gesteld (geen nationale koppen op Europese regels), eenduidigheid in bevoegd gezag en het schrappen van overbodige regels. Hierbij begin ik met de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer.
4. Regelgeving moet *flexibeler*: meer ruimte voor bestuurlijke lokale en regionale afweging, meer samenhang tussen afzonderlijke wetten, meer mogelijkheden tot gebiedsgerichte uitruil van landelijke normen, betere aansluiting op de praktijk.

Uiteindelijk zal alle wetgeving die voor de praktijk van het omgevingsrecht het meest relevant is in het licht van deze doelstellingen worden gezien. Dit betekent kritisch kijken waar toepassing van verschillende regels in één gebied of project nadelig uitpakt en waar gebruikers de grootste belemmeringen ervaren. Op basis hiervan zal ik algemene uitgangspunten formuleren en zo stapsgewijs een Raamwet opbouwen. Deze ambitie en aanpak van het omgevingsrecht sluit aan op de signalen die ik van andere overheden krijg. Ik wil die dan ook nauw betrekken bij de vernieuwing van het omgevingsrecht.

Verbeteren besluitvormingsprocessen

Uit analyses blijkt dat de juridische invalshoek alleen niet voldoende is. Het gaat ook om de verbetering van besluitvormingsprocessen. Dat kan via het vergroten van kennis en kunde en het verbeteren van de bestuurlijke organisatie en procesvoering. Hierbij is sprake van een wisselwerking tussen regelgeving en (bestuurlijke) organisatie. De commissie Elverding heeft voor infrastructurele projecten laten zien dat met een goede inrichting van de verschillende besluitvormingsfasen veel winst kan worden geboekt in snelheid en kwaliteit. Zo wordt op de plankosten bespaard, innovatie bevordert en de kwaliteit van de leefomgeving verbeterd. In lijn met de motie Samsom zal ik de aanbevelingen die de commissie Elverding heeft gedaan voor infrastructuur, ook toepassen op andere onderdelen van het ruimtelijk domein.

Europa

Het regeerakkoord streeft naar een gelijk speelveld binnen de EU. Dat zal ook een belangrijk uitgangspunt zijn bij de vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Daarnaast vergt dit bij de voorbereiding van nieuwe Europese wet- en regelgeving een grondige analyse van de effecten op nationale projecten en gebieden. Het kabinet zet in op verbetering van de zogenoemde *territorial* impactassessment en de nationale toepassing hiervan. Ik ga uit van Europa (dus geen nationale koppen) en ga actief het gesprek met Europa aan. Ik zal onze specifieke situatie en oplossingen uitleggen en in gesprek gaan met de Commissie en andere lidstaten indien nieuwe of bestaande Europese regels in Nederland onwerkbaar zijn.

Mijlpalen

Nog voor het zomerreces wil ik komen met een uitwerking van de genoemde thema's – reductie onderzoeksverplichtingen, integratie toetsingskaders, Elverding-aanpak en vergroting bestuurlijke afwegingsruimte – in het licht van de hierboven beschreven doelstellingen. Ook zullen dan de hoofdlijnen worden geschetst van een Raamwet omgevingsrecht, waarvoor ik in het voorjaar van 2012 met een eerste uitgewerkt wetsvoorstel wil komen. Tevens geef ik in de brief aan hoe de gefaseerde aanpak verder vorm zal krijgen. Deze aanpak zorgt ervoor dat de – in het regeerakkoord – ingeboekte besparing van structureel 50 mln. vanaf 2014 op het Infrastructuurfonds gerealiseerd wordt. Voor het wetsvoorstel van 2012 zal de reductie in administratieve lasten worden gekwantificeerd.

Slot

De vernieuwing van het omgevingsrecht is een kabinetsbrede ambitie die gezamenlijk wordt aangepakt. Dat vereist een intensief samenspel. Niet alleen met mijn collega's van EL&I, BZK, V&J, OCW, BuZa en Defensie maar ook met de decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, wetenschap en praktijk. Bovenal vereist het een vruchtbare samenwerking met uw Kamer. Samen moeten wij ons inzetten voor een nieuw stelsel van het omgevingsrecht dat eenvoudig beter is voor de gebruikers in de praktijk en voor het realiseren van maatschappelijke opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving. Zo versterken wij onze ruimtelijk-economische structuur op een duurzame manier en verbeteren de kwaliteit van de leefomgeving.

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