

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Onderwerp : Omgevingswet: kans voor kwaliteit
Datum : 4 november 2011
Kenmerk : Adviesnr. 2001/07
Bijlage(n) : 1

Geachte Minister,

In uw beleidsbrief 'Eenvoudig beter' van 28 juni j.l. heeft u de hoofdlijnen aangekondigd van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. U heeft aan de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad – die gezamenlijk adviseren als raden voor de leefomgeving en infrastructuur – gevraagd een advies uit te brengen over de voorgenomen herziening. In deze brief voldoen de raden aan dit verzoek.

We hebben dit advies in vier delen opgebouwd. In deel 1 gaan wij in op onze visie op de herziening van het omgevingsrecht en op de uitgangspunten die we hanteren voor een Omgevingswet. Vervolgens geven wij in deel 2 onze algemene aanbevelingen voor de wet, aanbevelingen gericht op de vormgeving van de wet, en over de wijze waarop het besluitvormingsproces over de fysieke leefomgeving wordt vormgegeven. In deel 3 geven wij vijf suggesties die – naar onze mening – van belang zijn om in de nieuwe wet uit te werken. Deze suggesties betreffen een 'harmonica-model' voor de fasering van de besluitvorming in combinatie met beroepsmogelijkheden, een suggestie voor een 'Elverding-light'-procedure voor middelgrote projecten en verbeteringsuggesties voor kleine projecten, een suggestie voor de balans tussen algemene regels en vergunningen en tot slot een suggestie voor een andere omgang met verkregen rechten. In deel 4 doen wij een procedurele aanbeveling voor het wetgevingstraject.

Deel 1 Visie en uitgangspunten

De raden zien een Omgevingswet als een kansrijk instrument voor het verbeteren, ontwikkelen en beheren van de kwaliteit van de leefomgeving. Uw doel is het integreren van de vele wetten, AMvB's en regelingen over de bestemming, de inrichting en het beheer van het fysieke domein. Eén Omgevingswet moet leiden tot een beter samenhangend omgevingsrecht, waarmee betrokkenen efficiënt en doelgericht kunnen werken aan een duurzame leefomgeving. Dit doel onderschrijven wij van harte. De wet die een vereenvoudiging van de regelgeving realiseert, kan een deel van de complexiteit rond ruimtelijke ontwikkeling reduceren. Uw voornemen om te komen tot een geheel nieuwe Omgevingswet kan een grote kans zijn voor het ontwikkelen van de duurzame

leefomgeving die in onze complexe samenleving onder druk staat. Wij willen u aanmoedigen die kans aan te grijpen.

Wij zijn ook positief over uw initiatief om in het interdepartementale programma 'Eenvoudig beter' gelijktijdig te werken aan drie samenhangende pijlers: wetgeving, bestuurlijke processen, en kennis en kunde. De effectiviteit van een nieuwe wet zal in de praktijk sterk afhangen van de wijze waarop burgers, bedrijven, ambtenaren en bestuurders ermee om kunnen gaan.

De raden bezien de voorgenomen herziening van het omgevingsrecht vanuit vijf uitgangspunten. Op basis hiervan formuleren wij onderstaande aanbevelingen, die we vervolgens uitwerken.

Aanbeveling 1

De nieuwe Omgevingswet moet bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en daartoe een zorgvuldige belangenafweging in een complex samenspel van betrokken partijen borgen. De raden adviseren daarbij de volgende vijf uitgangspunten te hanteren:

- verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- vereenvoudigen en versnellen;
- ontvlechten recht en politiek;
- ontwikkelen én beschermen;
- faciliteren uitnodigingsplanologie.

Verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving

De raden hechten sterk aan de kwaliteit van onze fysieke leefomgeving. Die kwaliteit staat op veel plaatsen onder druk. Beslissingen die gericht zijn op kortetermijnbelangen overschaduwden waarden die cruciaal zijn voor de lange termijn. In onze ogen dient de wet gericht te worden op het verbeteren van de kwaliteit van onze leefomgeving, door ruimtelijke ontwikkeling ook als het ontwikkelen van kwaliteit te zien.¹

Vereenvoudigen en versnellen

De raden zien veel mogelijkheden voor het vereenvoudigen van de regelgeving en het versnellen van de besluitvorming voor de fysieke leefomgeving. Een betere regelgeving draagt daaraan bij. Door de - nu versnipperde - regelgeving te stroomlijnen en procedures te integreren in plaats van deze gescheiden of volgtijdelijk te doorlopen, kan de regelgeving transparanter worden en de realisatie van projecten worden versneld.

Ontvlechten recht en politiek

In de huidige praktijk komt het geregeld voor dat rechters moeten oordelen over inhoudelijke keuzes die eigenlijk zijn voorbehouden aan de politiek. Uit de praktijk komen signalen dat zowel politici als rechters hier ongelukkig mee zijn. De raden vinden dan ook dat de nieuwe Omgevingswet zodanig moet worden vormgegeven dat beide machten op een helderder manier ontvlochten zijn, maar zonder dat de rechtsbescherming van de burger te ver wordt ingeperkt.

Ontwikkelen én beschermen

Afwegingen over de leefomgeving vinden plaats in het spanningsveld tussen de behoefte aan voortvarende ontwikkeling van kwaliteiten enerzijds, en de maatschappelijke behoefte aan bescherming van kwetsbare waarden anderzijds. Er is geen objectieve maatstaf voor de balans hier-tussen. In de ogen van de raden moet een nieuwe Omgevingswet niet alleen leiden tot vergroting van ontwikkelingsmogelijkheden, maar moet die ook belangrijke waarden beschermen én verbeteren (zoals ruimtelijke kwaliteit, volksgezondheid, biodiversiteit). De raden willen waarschuwen voor een disbalans tussen beide doelen: de wet zal beide moeten borgen. Er moet immers voorkomen worden dat onomkeerbare ruimtelijke ingrepen plaatsvinden die achteraf betreurd worden.

¹ Zie ook VROM-raad (2011). *Verkenning ruimtelijke kwaliteit*. Den Haag.

Faciliteren uitnodigingsplanologie

De nieuwe wet treedt straks in werking in een bestaande bestuurlijk-maatschappelijke context. In dat licht willen de raden wijzen op ontwikkelingen in de planologie, waarop de nieuwe wet ook moet inspelen. In de afgelopen twee decennia is door de opkomst van ontwikkelingsplanologie de traditionele toelatingsplanologie verrijkt. Door het afnemende investeringsvolume van de overheden en een groter zelfbewustzijn van de markt en de samenleving wordt nu een volgende stap gezet: naar uitnodigingsplanologie. Steeds vaker zal de overheid volstaan met het scheppen van de randvoorwaarden, waarna anderen worden uitgenodigd daar invulling aan te geven. De Omgevingswet dient ook deze ontwikkeling te faciliteren. Dit uitgangspunt van de raden sluit aan bij onze eerdere oproep in het briefadvies over de toekomst van het ruimtelijk beleid van 8 juni 2011 voor een grotere ontvankelijkheid voor initiatieven vanuit de maatschappij.

In toenemende mate zullen en willen marktpartijen initiatieven nemen voor ontwikkelingen waarop voorheen de (rijks)overheid het primaat had. Een goed voorbeeld hiervan is het consortium dat de A58 wil ontwikkelen (zie box 1). Programmasturing² en het werken met gebiedsconcessies zijn voorbeelden van manieren van werken waarbij marktpartijen en maatschappelijke organisaties worden uitgedaagd om te komen met creatieve en innovatieve oplossingen, die draagvlak hebben in de samenleving. De raden nodigen u dan ook van harte uit de mechaniek van 'uitnodigingsplanologie' onderdeel te maken van de Omgevingswet.

Box 1: Consortium A58

Het bedrijfsleven in Brabant en Zeeland heeft een plan gepresenteerd voor de overname van beheer, onderhoud, uitbreiding en exploitatie van de A58 tussen Vlissingen en Eindhoven. Een van de ideeën is dat Philips de snelweg wil gaan gebruiken voor een straatverlichtingsconcept waarmee files in de winter verder teruggedrongen moeten kunnen worden. Philips werkt hiervoor samen met TNO. Het plan is aangeboden aan minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu. Volgens de werkgevers is het plan nodig omdat de overheid op dit moment geen geld heeft om de 'levensader voor de economie van Brabant' te verbeteren (MIRT-projectenboek). Ze denken tien jaar tijdwinst te boeken met het wegnemen van bepaalde knelpunten op de snelweg. Het wegbeheer komt in handen van een consortium met de private partijen als meerderheidsaandeelhouder met 51 procent. De overige aandelen zijn van de overheid. De deelnemers willen zich laten betalen op basis van een prestatiesysteem met een hogere bonus als er weinig files zijn en uit de exploitatie van reclameborden, verzorgingsplaatsen en servicestations.

Deel 2 Algemene aanbevelingen

De raden geven in dit deel algemene aanbevelingen voor de nieuwe Omgevingswet. Het zijn aanbevelingen over de vormgeving van de wet en over de wijze waarop het besluitvormingsproces over de fysieke leefomgeving wordt vormgegeven, met aandacht voor de verhouding politiek en recht.

Aanbeveling 2

De raden adviseren het Rijk te kiezen voor:

- een toekomstbestendige wet;
- een aanbouwwet die alle regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving integreert;
- aansluiting op het Europese begrippenkader;
- Europa als basis voor regionale invulling;
- voortbouwen op het systeem van de Wro;
- het politieke primaat bij inhoudelijke normstellingen.

Een toekomstbestendige wet

De raden hopen dat er met de Omgevingswet voor een lange periode rust zal komen in de wetgeving. Wetten hebben immers vaak een levensduur van enkele decennia. Daarom is het belang-

² Bij programmasturing wordt geprobeerd om een complex aan projecten (versneld) tot uitvoering te brengen om een doel, of een cluster van samenhangende doelen, te bereiken. Er is veel aandacht voor de individuele projecten, maar de projecten zijn uiteindelijk dienend aan de centrale doelen. Indien een project onvoldoende blijkt bij te dragen aan het doel, kan besloten worden om een ander project prioriteit te geven.

rijk goed na te denken over het systeem, of de filosofie, waarop de nieuwe wet wordt gebaseerd. Dat systeem dient toekomstbestendig te zijn, en adaptief als zich nieuwe ontwikkelingen voordoen.

Een aanbouwwet die straks alle relevante regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving integreert

De raden zijn voorstander van een Omgevingswet waarin vanwege de samenhang (op termijn) alle relevante regelgeving voor het fysieke domein wordt ondergebracht. De wet moet daarvoor een kapstok bieden. Het is aan te bevelen te kiezen voor een aanbouwwet, waarbij in verschillende stappen (tranches) tot een nieuwe Omgevingswet wordt gekomen. Iets dergelijks is destijds ook met de Wet milieubeheer en de Algemene wet bestuursrecht gedaan.

Bij het opstellen van de wet dient het integreren van regelgeving voor de fysieke leefomgeving voorop te staan. De huidige departementale indeling is daarbij niet van belang. Betrokken ministers van andere departementen kunnen als mede-ondertekenaar van de Omgevingswet optreden. Daarom pleiten de raden er ook voor om de ruimtelijke aspecten van natuur niet eerst in de nieuwe Wet natuur, maar direct in de Omgevingswet op te nemen. Als de intentie is om de burger en het bedrijfsleven helderheid te bieden door integratie van alle ruimtelijk relevante regelgeving, dan dienen uitzonderingen zoveel mogelijk te worden vermeden.

Sluit aan op het Europese begrippenkader

In de beleidsbrief geeft u aan te kiezen voor een “betere aansluiting bij Europese wet- en regelgeving”. Dit vergemakkelijkt volgens u het “werken aan Europese doelen, voorkomt ongewenste nationale koppen en draagt daarmee bij aan het transparanter maken van het stelsel”.³ De raden denken dat deze aansluiting mede tot stand kan komen door het hanteren van het relevante Europese begrippenkader. Daardoor wordt de nieuwe Omgevingswet beter geschikt voor de toekomstige implementatie van Europese richtlijnen. Denk aan begrippen als: installatie, plan, project, vergunning en significantie.⁴

Neem Europa als basis voor regionale invulling

Het gebruiken van dezelfde begrippen en het daaraan toekennen van dezelfde betekenis als Europa daar gewoonlijk aan geeft, kan de nieuwe Omgevingswet tot een kader maken waarin nationale of regionale koppen beter zichtbaar worden. Uit het politieke debat zou kunnen worden afgeleid dat dergelijke koppen per definitie ongewenst zijn. De raden willen daar nadrukkelijk kanttekeningen bij plaatsen. In de mondiale concurrentie tussen regio's bijvoorbeeld, kan een hogere kwaliteit van de leefomgeving een vestigingsfactor van doorslaggevende betekenis zijn. Een regio die zich wil profileren als een gebied met een uitzonderlijk gezonde leefomgeving wil bijvoorbeeld hogere eisen aan luchtkwaliteit kunnen stellen. Mede daarom zijn de raden geen voorstander van het begrenzen van de mogelijkheden voor decentrale overheden om een eigen invulling te geven aan de regelgeving voor hun grondgebied. Dit past ook bij de wens van de minister om een decentraal systeem te hanteren. Daarnaast willen de raden wijzen op de positieve effecten van Europese regelgeving. Niet alleen is er in steeds grotere mate sprake van een ‘level playing field’, goed voor de Nederlandse concurrentiepositie, maar ook de kwaliteit van de Europese leefomgeving verbetert erdoor. Nederland heeft, als onderdeel van Europa, profijt van de hogere kwaliteit van de Europese leefomgeving. Te denken valt aan de Europese inzet voor het verbeteren van de kwaliteit van het Rijnwater.

Bouw voort op het systeem van de Wro

Mede met het oog op de behoefte aan een consistente overheid adviseren de raden om het systeem van de Omgevingswet aan te laten sluiten op de nieuwe Wro.⁵ Over deze nieuwe wet is grondig nagedacht en de betrokken partijen doen er inmiddels ervaringen mee op. Ook in het

³ Tweede Kamer (2011) *Beleidsbrief Eenvoudig Beter. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 28 juni 2011*. Vergaderjaar 2010-2011, 31 953, nr. 40, p. 3.

⁴ De raden vragen daarbij speciale aandacht voor ruimtelijke ordeningsbegrippen, omdat Europa (nog) geen richtlijnen voor ruimtelijke ordening kent.

⁵ De nieuwe Wro introduceert de scheiding tussen normstelling en visievorming en de variabele bevoegdheidsverdeling die het mogelijk maakt dat iedere overheidslaag onder omstandigheden het initiatief voor een bepaald project aan zich kan trekken.

vakdebat wordt de optie voor dit systeem bepleit. De introductie van de Wro maakte sommige andere wetgeving al overbodig (zoals ook gesteld door de RLI, 2010)⁶, denk aan de Tracéwet.

Laat inhoudelijke normstellingen primair over aan het politieke en het beleidsdomein

De raden pleiten voor terughoudendheid ten aanzien van het stellen van inhoudelijke normen. In onze ogen horen inhoudelijke normstellingen bovendien primair thuis in het politieke domein en in het beleidsdomein. De vraag is dan ook of de Omgevingswet inhoudelijke beginselen moet borgen, zoals het voorzorgsprincipe of het 'de vervuiler betaalt'-principe. De moeilijkheid bij inhoudelijke normstellingen in de wet is dat als zij met een algemene strekking worden opgenomen in de wet, gaan fungeren als algemene rechtsnormen. Daardoor moeten rechters in veel gevallen aan deze algemene beginselen gaan toetsen. Dit leidt in de praktijk tot een zware belasting van het proces en het leidt bovendien tot een geringere voorspelbaarheid van rechterlijke uitspraken.

Een overkoepelend afwegingskader in de nieuwe Omgevingswet (zoals een duurzame leefomgeving) zou een fundamentele rechtsnorm aan het stelsel toevoegen en daarmee ook een open, vaag en daardoor moeilijk toepasbaar toetsingscriterium voor rechters. Dit nadelige effect moet worden afgewogen tegen de meerwaarde die zo'n overkoepelende rechtsnorm zou hebben. Bij zo'n norm kunnen de nadelen van abstractheid en toepasbaarheid voor een deel beperkt worden door een algemeen principe te vertalen naar verschillende 'ladderprincipes' (in AMvB's of verordeningen), zoals een ladder voor duurzame verstedelijking, een mobiliteitsladder, een afvalladder.

Overwogen zou kunnen worden de algemene beoordelingskaders van de huidige (sectorale) wetten – zoals het belang van een goede ruimtelijke ordening, het milieubelang, het belang van een goede kwaliteit van het oppervlaktewater – te integreren tot bijvoorbeeld het belang van een duurzame leefomgeving, of het adagium 'stand still – step forward'.⁷

De raden pleiten dus voor terughoudendheid bij het opnemen van inhoudelijke normen in de formele wet. In de Omgevingswet dient hooguit het kader voor normstelling te worden opgenomen. Concrete normstelling kunnen in AMvB's, verordeningen of beleidsregels worden ondergebracht (wet in materiële zin). Deze zijn immers makkelijker aan te passen als nieuwe inzichten of verschuivende politieke prioriteiten hierom vragen.

Het proces: voortbouwen op gedachtegoed van de commissie-Elverding

Het gedachtegoed van de commissie Elverding is ontwikkeld met het oog op versnelling van infrastructuurbeslissingen. Het houdt getrechterde besluitvorming in met ondermeer aandacht voor het verkennen van alternatieven, passende effectbepaling (van grof naar fijn), en participatie voorafgaand aan het nemen van een voorkeursbesluit (zie box 2). Het idee is dat een forse investering in het voortraject zich terugverdient door een vergroot draagvlak en door minder bezwaren- en beroepsprocedures bij latere besluiten.⁸

Aanbeveling 3

De raden zijn positief over het voornemen van de minister om het toepassingsgebied van de Elverding-aanpak te verbreden naar het fysieke domein:

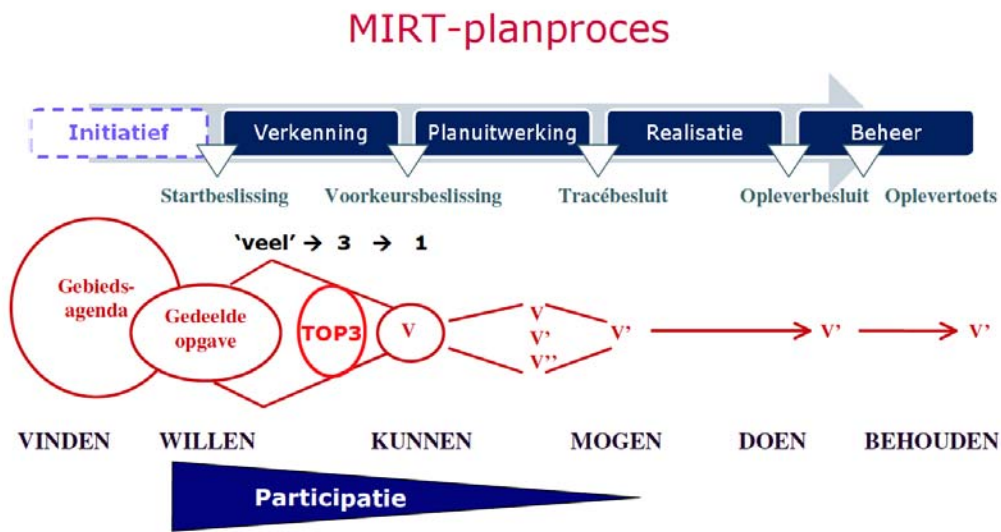
- bij gebiedsontwikkeling en locatieontwikkeling;
- met minimale vormvereisten voor participatie in het voortraject;
- waarbij afwegingsruimte wordt geboden bij het trechteren naar een voorkeursbesluit en bij een programmatische aanpak;
- waarbij de cyclus wordt gesloten: met een groter belang van monitoring, toezicht en handhaving.

⁶ Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat & VROM-raad (2010). *Maak ruimte voor vernieuwing*. Den Haag: RLI.

⁷ Dit adagium is bepleit tijdens een ambtelijke IPO-conferentie over de Omgevingswet, d.d. 11 oktober 2011. Het houdt in dat nieuwe ontwikkelingen per saldo de kwaliteiten van een gebied niet mogen nivelleren (stand still) en dat ontwikkelingen bij voorkeur moeten bijdragen aan verbetering van de leefomgeving (step forward), zie Royal Haskoning (2011). *Verslag IPO-Werkconferentie Vernieuwing omgevingsrecht 11 oktober 2011 te Utrecht*. Nijmegen.

⁸ Of dat straks werkelijk zo is, moet overigens nog blijken: de systematiek heeft nog niet de kans gekregen zich breed te bewijzen.

Box 2: De Elverding-aanpak⁹



De raden zijn positief over het voornemen het gedachtegoed van de commissie-Elverding in het omgevingsrecht te verbreden naar een algemene toepassing voor grote ruimtelijke projecten en complexe gebiedsontwikkelingsprocessen.¹⁰

Participatie in het voortraject

Al eerder signaleerden de raden de omslag van 'government' naar 'multi-level governance' en 'multi-sector governance'.¹¹ In de Nederlandse complexe samenleving is besluitvorming steeds minder exclusief voorbehouden aan de traditionele overheidskolom (Rijk, provincie en gemeente). Door de opkomst van Europese regelgeving is het Rijk vaak 'het nieuwe middenbestuur' geworden, en bovendien beïnvloeden ook maatschappelijke organisaties en marktpartijen met hun (investerings)beslissingen de ontwikkeling van ons land. Partijen werken steeds meer in publiek-publieke netwerken en gemengde publiek-private netwerken. Juist vanwege deze veranderende, flexibelere en diffuse maatschappelijke verhoudingen is het voortraject uit het gedachtegoed van de commissie-Elverding van groot belang: in die fase kan immers participatie plaatsvinden. Ook kan in dat traject met een proces op maat worden bijgedragen aan een brede maatschappelijke betrokkenheid.¹²

Besluitvorming in het voortraject kan deels leunen op de Awb, maar het brede voortraject 'à la Elverding' is nu niet wettelijk geregeld. De Omgevingswet zou daar een wettelijk 'Elverdingvoortraject' als procedure aan kunnen toevoegen. De raden willen daarbij wel op twee punten terughoudendheid bepleiten. Ten eerste menen de raden dat het doorlopen van een brede voorfase als zodanig wel in de wet geborgd zou moeten worden, maar dat daaraan slechts minimale vormvereisten verbonden moeten worden. Er moet immers in de wet geborgd worden dát participatie plaatsvindt, niet hóe. Vanwege de behoefte aan transparantie en zekerheid voor betrokkenen, dient de initiatiefnemer bij de start van het voortraject aan te geven hoe het proces in deze fase wordt vormgegeven, inclusief de participatie. Door slechts een beperkt aantal procedurele vereisten te stellen, ontstaat er ruimte voor creativiteit en innovatie, zoals bedoeld door de

⁹ Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Rijkswaterstaat Projectdirectie Sneller & Beter (2010). *Koepelnotitie Zinvol Effecten Bepalen: Handreiking ter vereenvoudiging van methoden voor de bepaling van effecten bij infrastructuurprojecten* (update). Den Haag.

¹⁰ Zie ook Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009). *Beter is sneller*. Den Haag.

¹¹ VROM-raad (2008). *Wisselende coalities*. Den Haag; VROM-raad (2006). *Ruimte geven, ruimte nemen*. Den Haag.

¹² Deze fase kan ook in de toekomst nog tijdrovend zijn. Het PBL wijst erop dat het bij gebiedsontwikkeling gaat om het vinden van een optimale balans tussen ontwerp, programma, grondexploitatie en draagvlak en dat alles binnen juridische randvoorwaarden. "Dit is een complexe en tijdrovende puzzel" (Sorel, N., Buitelaar, E., Broek, L. van den, Galle, M. & Verwest, F. (2011). *Omgevingsrecht en de proceduur van gebiedsontwikkeling*. Den Haag: PBL. p. 4).

commissie-Elverding.¹³ Een tweede voorbehoud gaat over het feit dat het in de ogen van de raden niet in alle gevallen raadzaam is de Elverding-aanpak te volgen. De raden maken daartoe een onderscheid in grote projecten, middelgrote projecten en kleinere projecten. Wanneer een afweging van alternatieven niet aan de orde is – en dat doet zich bij veel kleinere plannen voor – is een brede verkenningsfase weinig zinvol. Bij grote gebiedsontwikkelingen is het daarentegen wenselijk om zo'n brede verkenning juist wel verplicht in de besluitvorming mee te nemen (onder minimale vormvereisten). Bij middelgrote locatieontwikkelingen kan een 'lichte' vorm van de Elverding-aanpak zinvol zijn. Voor deze drie categorieën worden in deel 3 van dit advies voorstellen gedaan.

Voor de invulling van het voortraject van Elverding kan een leidraad helpen bij lokaal maatwerk. De raden menen dat een handreiking voor een 'goede' aanpak ervan, en het verspreiden van 'best practices' (in de rijke traditie van voorbeeldprojecten in de ruimtelijke ordening) bestuurders, ambtenaren en betrokken partners kan inspireren tot het maken van een adequaat, en op maat toegesneden, procesontwerp voor deze fase.

Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte

In het voortraject van het gedachtegoed van de commissie-Elverding is de bestuurlijke afwegingsruimte groot; er zijn immers nog geen keuzes gemaakt. Deze afwegingsruimte kan in de verdere besluitvorming verder worden vergroot door een programmatische aanpak in het gehele omgevingsrecht te introduceren, zoals de minister heeft aangegeven.¹⁴ De raden zijn positief over de mogelijkheden die deze aanpak biedt.¹⁵ Het creëert een situatie waarin beleidsmatig kan worden toegewerkt naar een verbetering en verduurzaming van de leefomgeving. Het vermindert de noodzaak om te concentreren op 'wat niet mag' en verlegt de aandacht naar wat door maatregelen en verbeteringen kan worden bereikt binnen de marges van de geldende kwaliteitsnormen.

De raden menen dat het nuttig is dat door de Omgevingswet de bestuurlijke afwegingsruimte wordt vergroot, evenals de transparantie over wat er in de afweging wordt betrokken. Dit kan door de mogelijkheden tot afwijking of ontheffing te verruimen, waar dat Europeesrechtelijk geoorloofd is¹⁶ en dat verantwoord wordt geacht. Een tijdelijke afwijking van een norm is daar een voorbeeld van, zoals bij de ontwikkelingsgebieden uit de Crisis- en herstelwet. Voor deze ontwikkelingsgebieden wordt de ruimte geboden om pas na tien jaar aan de normen te voldoen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) benoemt daarnaast de mogelijkheid van het reduceren van het aantal wettelijke afwijkingprocedures, zeker wanneer – zoals bij hogere geluidswaarden – de uitzondering regel is geworden. In die gevallen kan wellicht beter in algemene zin uitgegaan worden van hogere waarden als maximaal toelaatbare grenswaarde.¹⁷

Saldering en uitruil

Een andere mogelijkheid voor het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte is meer te werken met saldering en uitruil. De raden staan in principe positief tegenover deze mogelijkheid, maar wijzen er tegelijkertijd op dat daar grenzen aan zijn. Die grenzen moeten in het politieke debat worden bepaald.¹⁸ De crux ligt bij het garanderen van bepaalde basisniveaus en daarboven beleids-

¹³ Bovendien verkleint dit het reële risico dat ontstaat bij het formeel voorschrijven van de invulling van het voortraject: dat betrokken partijen vooruitlopend daarop weer een nieuwe informele fase organiseren. Er blijft immers altijd behoefte aan vooroverleg, informeel contact, 'aftasten' voor men met elkaar in zee gaat. Een juridische borging van het doorlopen van het brede voortraject garandeert niet dat het goed gaat werken. Daar is een bijpassende bestuurlijke, politieke en ambtelijke attitude voor nodig.

¹⁴ Bij een programmatische aanpak is er ruimte voor uitruil tussen generieke verbetermaatregelen en vervuilingveroorzakende plannen (Sorel et al., 2011). Het kan daarbij gaan om zowel een sectoraal programma (zoals het programma luchtkwaliteit) als om een intersectoraal programma waarbij verschillende milieusegmenten ten opzichte van elkaar worden gewogen.

¹⁵ Het IPO spreekt hier van het adagium 'van afwijken naar afwegen', waarbij bestuurders moeten kunnen terugvallen op het doel achter de norm. Zie IPO (2011) *Reactie op beleidsbrief Eenvoudig Beter* (concept, te verschijnen).

¹⁶ Overigens is in relatie tot Europese regelgeving een relativisering van de mogelijkheden tot het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte op zijn plaats. Zo biedt de Vogel- en Habitatrichtlijn hier geen ruimte voor.

¹⁷ Sorel, N., Buitelaar, E., Broek, L. van den, Galle, M. & Verwest, F. (2011). *Omgevingsrecht en de procesduur van gebiedsontwikkeling*. Den Haag: PBL.

¹⁸ Zie ook VROM-raad (2009). *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid*. Den Haag. Zie ook: Interprovinciaal Overleg (2011). *IPO-reactie verankering Crisis- en herstelwet. Brief aan minister Schultz van Haegen*. 6 juni 2011. p. 15

ruimte te laten die kan worden uitgeruild. Bij die uitruil lijken sommige zaken beter onderling uit te ruilen dan andere: zo lijken elementen die door de inrichting van het plan beïnvloed kunnen worden beter uit te ruilen dan zaken die daar niet door beïnvloed worden.¹⁹

In de discussie over het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte speelt het idee het 'positieve evenredigheidsbeginsel' te hanteren als toets bij saldering.²⁰ De raden staan in principe niet afwijzend tegenover dit principe. Wel willen de raden wijzen op het risico dat het bevoegd gezag bij haar lokale afweging belangrijke normen opzij zet. Het gaat dan bijvoorbeeld om normen tot behoud en bescherming van het leefmilieu. Dit risico kan worden ondervangen door zwaardere motiveringsvereisten te stellen aan hoe tot de afweging is gekomen. Deze motiveringseisen kunnen bij een eventueel beroep ter toetsing aan de rechter voorgelegd worden. Ten slotte kan een flexibele omgang met bestaande rechten bijdragen aan een grotere bestuurlijke afwegingsruimte. Hier komen we in deel 3 op terug.

Voorspelbaarheid in het vervolg van de Elverding-aanpak

Een van de wensen van de minister voor de nieuwe Omgevingswet is "een betere voorspelbaarheid van de uitkomsten voor alle gebruikers van het recht".²¹ Ook de raden hechten hieraan. Echter, de wens hiertoe lijkt haaks te staan op een andere wens van de minister, namelijk het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Hoe verhouden beide zich tot elkaar? In de ogen van de raden kan de gefaseerde, getrechterde aanpak die de commissie-Elverding voorstelt, bij grote projecten een oplossing bieden. In het voortraject van de Elverding-aanpak is de beleidsvrijheid, en dus de onzekerheid voor de initiatiefnemer, groot. Na het voorkeursbesluit neemt de beleidsvrijheid af, en is er meer zekerheid over zowel de inhoud (globale richting) als verloop van het verdere proces. Daarbij moet zicht zijn op de vervolgstappen en ook welke besluiten er nog genomen gaan worden.

Groter belang van monitoring, toezicht en handhaving

Bij een wet die werkt met algemene regels en minder met vergunningen, neemt het belang van monitoring, toezicht en handhaving toe. Immers, bij vergunningen wordt vóóraf getoetst. Bij algemene regels wordt er niet getoetst en kan alleen achteraf bekeken worden of het gerealiseerde project in lijn met de algemene regels (hetgeen desgewenst met een handhavingverzoek te corrigeren is). Ook bij een bredere toepassing van de programmatische aanpak in het fysieke domein, wordt het sluiten van de cyclus belangrijker. De raden pleiten ervoor om de invoering van een eindtoets te overwegen om te bekijken of de beoogde doelen achteraf daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Dit zeggen wij met enige aarzeling, omdat in het Nederlandse beleid ex-post-evaluaties en toetsing achteraf zelden tot sancties leiden. Een striktere toetsing achteraf op resultaten, en de mogelijkheid om sancties op te leggen, kan een globalere toetsing vooraf mogelijk maken. Constructies met saldering en/of 'toetsing op termijn' kunnen belangrijke omgevingswinst opleveren. Voor een goed evenwicht zal dit echter gepaard moeten gaan met een versterkte handhaving op de samenhang op langere termijn en in een groter gebied.

Deel 3 Meedenksuggesties

De raden willen graag met de minister meedenken over de nieuwe Omgevingswet en presenteren daarom in dit deel enkele suggesties die in de nieuwe wet kunnen worden uitgewerkt. Met deze voorstellen willen de raden bijdragen aan een beter en eenvoudiger omgevingsrecht. De raden bevelen een regime op maat aan. Dit wordt hieronder uitgewerkt.

¹⁹ Sorel, N., Buitelaar, E., Broek, L. van den, Galle, M. & Verwest, F. (2011). *Omgevingsrecht en de procesduur van gebiedsontwikkeling*. Den Haag: PBL.

²⁰ De overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit.

²¹ Tweede Kamer (2011) *Beleidsbrief Eenvoudig Beter. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 28 juni 2011*. Vergaderjaar 2010-2011, 31 953, nr. 40, p. 4.

Aanbeveling 4

De raden pleiten ervoor dat de nieuwe Omgevingswet zowel voor grote, middelgrote als kleinere projecten geschikt moet zijn. De nieuwe wet zou daartoe termijnen moeten inkorten en stroomlijnen, en onderzoekslasten moeten terugbrengen.

- Grote projecten: harmonicamodel (de mogelijkheid om besluiten gelijktijdig te nemen met gelijktijdige rechtsbescherming in één instantie);
- Middelgrote projecten: Elverding-light;
- Kleine projecten: routine en snelheid.

Grote projecten (gebiedsontwikkeling): harmonicamodel

Een van de doelen van de nieuwe Omgevingswet is om grote gebiedsontwikkelingsprojecten sneller tot uitvoering te brengen en de processen daarvoor te vereenvoudigen. Terecht, in de ogen van de raden. Gebiedsontwikkeling is complex: er zijn in beginsel meerdere functies en bestemmingen betrokken, er moet rekening worden gehouden met vergunningverleningen voor verschillende deelgebieden of deelprojecten en er moeten alternatieven worden afgewogen. Vereenvoudiging en versnelling van deze complexe opgave is een nastrevenswaardig doel. Om dit doel te bereiken geven de raden de minister een 'harmonicamodel' voor grote projecten in overweging. Dit model kent de volgende besluitvormingsmomenten:

- Stap 1: het nemen van een voorkeursbesluit (op basis van de Elverding-aanpak);
- Stap 2: het vaststellen van een ruimtelijk plan;
- Stap 3: het verlenen van een vergunning voor één of meer deelgebieden of projecten.

De raden menen dat die besluiten opeenvolgend genomen kunnen worden, maar dat die momenten ook kunnen samenvallen. Het bevoegd gezag moet daar vrij in zijn. Zo is het voorstelbaar dat het bevoegd gezag ervoor kiest het voorkeursbesluit en het ruimtelijk plan gelijktijdig vast te stellen en dat het pas later over vergunningaanvragen beslist. Maar het is net zo goed denkbaar dat eerst een voorkeursbesluit wordt genomen en dat later gelijktijdig een ruimtelijk plan wordt vastgesteld en een vergunning wordt verleend voor de realisatie van een deelproject. Ten slotte is denkbaar – met name wanneer het gaat om kleinere gebiedsontwikkelingen met een grote mate van urgentie – dat alle drie genoemde stappen gelijktijdig worden gezet.

Ook voor de rechtsbescherming is bij een dergelijk 'harmonicamodel' keuzevrijheid voor het bestuur denkbaar. Het bevoegd gezag dat een voorkeursbesluit neemt en graag wil dat dit besluit door de rechter wordt getoetst, kan tegen dit besluit beroep (in één instantie bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) openstellen. Het bevoegd gezag kan er ook voor kiezen om de mogelijkheid van beroep op te schorten tot de vaststelling van het ruimtelijk plan of tot het moment van de eerste vergunningverlening.

Box 3: Planungsverfahren²² (een alles-in-een-besluit)

Het harmonicamodel draagt elementen in zich van het Duitse 'Planungsverfahren'. Dit is een besluitvormingsmodel waarin tot één besluit (een 'Planfaststellungsbeschluss') wordt gekomen over infrastructuur of over grote inrichtingen, zoals een afvalverbrandingsinstallatie. Het is een zeer gestructureerd proces. Eén overheid is initiatiefnemer, krijgt ook de beslissingsbevoegdheid en is (politiek en juridisch) aanspreekbaar op het eindresultaat. Deze initiatiefnemer nodigt in een breed proces alle belanghebbenden, alle bestuursorganen, uit om ideeën in te brengen. Dit onderdeel duurt drie maanden. Aan bepaalde belangen kan een veto-recht worden toegekend, bijvoorbeeld op het gebied van water. Het bestuursorgaan weegt de belangen en ideeën af en neemt één besluit. Dat besluit heeft daarmee aan alle publiekrechtelijke voorwaarden voldaan – zelfs als achteraf blijkt dat er een vergeten is. Dit model kent één rechtsbeschermingsprocedure. In één procedure wordt dus alles afgekaart. Fasering is mogelijk, bijvoorbeeld: starten met de eerste tien kilometer van een weg. Tussen idee en besluit zitten ongeveer tien jaar, maar de fase van de start van de procedure tot aan het besluit is slechts een half jaar. In Nederland bevatten de Tracéwet en de Crisis- en herstelwet elementen van deze benadering, maar de Crisis- en herstelwet neemt juist niet de Natuurbeschermingswet mee en een besluit op grond van de Tracéwet bevat nog niet alle benodigde besluiten.²³

²² Backes, Ch. et al. (2009). *Snelle besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken*, Quickscan. publicatienummer J-5427. Den Haag: Ministerie van Justitie.

²³ Kijkend naar de buurlanden van Nederland valt op dat Duitsland en Vlaanderen hun omgevingsrecht anders geregeld hebben (zie ook essay van Larmuseau 'Vlaanderen en Nederland op hun snelst' op www.rli.nl).

In het aanwijzen van één overheidsinstantie als initiatiefnemer en verantwoordelijke zien de raden een kans om verantwoordelijkheid te organiseren in situaties van 'multi-sector' en 'multi-level' governance. Het sluit aan op de 'variabele bevoegdheidstoedeling' uit de Wro. Iedere overheidslaag kan hiervoor in aanmerking komen. In de praktijk zal die keuze voortvloeien uit onderling overleg tussen partners, die in vitale coalities overeenkomen dat een bepaalde partij in procedurele zin het voortouw neemt.

Middelgrote projecten (locatieontwikkeling): Elverding-light

Een nieuwe, integrale Omgevingswet moet toekomstbestendig zijn. Daarom moet de wet niet alleen goed bruikbaar zijn voor grote projecten (gebiedsontwikkelingen), maar ook voor de bulk van (veelal kleinere) projecten en vergunningen die bij gemeenten aan de orde zijn. Het gaan om middelgrote projecten (locatieontwikkeling) en kleine projecten (perceelontwikkeling). We gaan eerst in op de middelgrote projecten.

Ook middelgrote projecten kunnen traag verlopen, veelal door een gebrek aan draagvlak. Voor deze projecten, kleiner dan omvangrijke gebiedsontwikkelingsprojecten, maar groter dan individuele bouwplannen, willen de raden specifiek aandacht vragen. Net als bij grote projecten kan het toepassen van het gedachtegoed van de commissie-Elverding (verkenning, participatie, voorkeursvarianten) hier voor een versnelling zorgen, maar dan in bescheidener vorm: een 'Elverding-light', met nadruk op het voortraject. Hoe Elverding-light er in detail uit kan zien, valt buiten de reikwijdte van dit advies. Wel willen de raden een suggestie doen, namelijk dat een initiatiefnemer zelf kan besluiten of het hem of haar zinvol lijkt om een voortraject met participatie op te zetten, om zo sneller tot realisatie van het project te komen. Als een overheidsinstantie initiatiefnemer is, dan mondt het voortraject uit in een *voorkeursvariant*. Als de initiatiefnemer een andere partij is, zoals een projectontwikkelaar die een woningbouwproject wil realiseren of een bedrijf dat een nieuwe vestiging wil bouwen, dan leidt dit tot een *verzoek om een ruimtelijke beslissing te nemen*. De Elverding-light aanpak bij een particuliere initiatiefnemer is gericht op de voorbereiding van dat verzoek. Dit zou gestalte kunnen krijgen in de verplichting voor de initiatiefnemer om voorafgaand aan de planprocedure zijn initiatief bekend te maken en daarover te overleggen met degenen die daarop reageren. Dat kan het draagvlak voor het initiatief vergroten, leiden tot verbeteringen ervan en het kan latere juridische procedures voorkomen.

Box 4: Bouwfonds over financierbaarheid projecten

In de huidige praktijk blijkt het lastig om woningbouwprojecten waarvoor nog geen passend bestemmingsplan beschikbaar is, financieel rond te krijgen. Lange doorlooptijden, veel onderzoeken en (daarmee) hoge voorbereidings- en plankosten leggen een hoge druk op de grondexploitatie van het plan en de businesscase. Een recente inventarisatie bij Bouwfonds Ontwikkeling B.V. laat zien dat projecten met minder dan 25 woningen niet meer kostendekkend zijn te realiseren door de procedures en de tijd die die procedures kosten (met hoge rentelasten tot gevolg).

In de praktijk is het zo dat de lange doorlooptijden, en daarmee de plankosten, bij ruimtelijke projecten zwaar drukken op de exploitatie en de businesscase (zie box 4). De doorlooptijd wordt korter als de rechtsbeschermingsprocedures minder tijd vergen en als eerder duidelijk wordt of een plan kan doorgaan of niet. Overwogen moet worden om ook voor de kleinere projecten af te zien van rechtspraak in twee instanties en te komen tot beroep in één instantie (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Kleine projecten (perceelontwikkeling): het belang van routines en snelheid

Niet alleen grote en middelgrote, maar ook kleinere projecten moeten betere en snellere procedures krijgen, om zo een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving te bereiken. De Elverding-aanpak is bij kleinere projecten te veel van het goede. Bovendien zijn met name kleinere gemeenten gebaat bij het zoveel mogelijk routinematig maken van werkzaamheden.

De vergunningverlening bij kleinere projecten kan beter en sneller door het inkorten van termijnen en het stroomlijnen van procedures en onderzoeken. Daardoor nemen ook de onderzoekslasten af. Dat kan worden gerealiseerd door aan het Wabo-loket een recht op vooroverleg te koppelen voor de aanvrager en/of een recht op advies over een principeaanvraag. Ook kan overwogen worden de

aanvrager de mogelijkheid te geven (een deel van) de toetsing van zijn aanvraag door een gecertificeerde deskundige te laten doen. Gemeenten kunnen dan direct bij het indienen van de aanvraag de vergunning verlenen (zie box 5). Dit is een breder bestaande praktijk die in de wet gecodificeerd kan worden.

Box 5: Certificering door derden: voorbeeld van de baliebouwvergunning gemeente Boekel

De gemeente Boekel werkt met een baliebouwvergunning. Doel van deze baliebouwvergunning is om een bouwvergunning aan de balie af te geven, direct nadat de aanvraag is ingediend. De aanvraag wordt niet meer tevoren door de gemeente getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en aan de Bouwverordening. Een omgevingsaanvraag moet echter wel aan de genoemde eisen voldoen. De verantwoordelijkheid voor die toetsing wordt neergelegd bij de gecertificeerde architect van de aanvrager. Een gecertificeerde architect is een architect die aan de eisen van de gemeente voldoet. Deze architect dient bij de aanvraag schriftelijk te verklaren dat de toetsing van de omgevingsaanvraag aan de wettelijke eisen voor het onderdeel bouwen heeft plaatsgevonden en dat de aanvraag daarmee in overeenstemming is. De aanvrager blijft verantwoordelijk voor het gehele bouwproces en verklaart dit schriftelijk alvorens de omgevingsvergunning aan de balie wordt afgegeven. Er kan dan 'direct' met de bouw worden begonnen. Uiteraard blijft wel de bezwarentermin van zes weken gelden en binnen die termijn vindt eventuele bouw voor eigen risico plaats. De baliebouwvergunning is van toepassing op kleine bouwwerken, verbouwingen en op individuele bouwplannen voor een woning.²⁴

Ook de doorlooptijd van procedures van rechtsbescherming kan bij kleinere projecten voor vertraging zorgen. Dit betekent in de praktijk veel oponthoud bij de realisatie van projecten. Ook hier moet rechtspraak in één instantie serieus overwogen worden. Die ene instantie zou de rechtbank kunnen zijn (dus zonder de mogelijkheid van hoger beroep). Dan is er sneller duidelijkheid over de vraag of de plannen definitief kunnen doorgaan.

Balans algemene regels – vergunningen: meldingsplicht als tussenvorm

In het omgevingsrecht is een ontwikkeling gaande waarbij vergunningstelsels worden vervangen door algemene regels. Deze omslag biedt een aantal voordelen. Algemeen wenselijk geachte wijzigingen kunnen eenvoudiger worden doorgevoerd dan wanneer een groot aantal vergunningen moet worden gewijzigd. Er komen minder besluitmomenten (omdat in veel gevallen geen vergunningen meer worden verleend) en daardoor zijn er minder besluitvormingsprocedures en minder rechtsbeschermingsprocedures. Als de algemene regels *toegankelijk* en *toepasbaar* zijn, kan een burger aan de hand daarvan vooraf zelf nagaan of en, zo ja, hoe hij zijn activiteit mag verrichten. De raden zien toegankelijkheid en toepasbaarheid als twee voorwaarden voor het goed functioneren van algemene regels.

Aanbeveling 5

De raden staan in principe positief tegenover het werken met algemene regels:

- toegankelijkheid en toepasbaarheid zijn daarbij voorwaarden;
- hanteer de meldingsplicht als tussenvorm.

De toegankelijkheid heeft vooral te maken met de vindbaarheid van de regels. Indien de geldende algemene verbindende voorschriften per bestuurslaag worden samengebracht in een systematisch geordend stelsel, komt dat de vindbaarheid ten goede. Spoorzoeken hoeft de burger dan alleen nog binnen die op zichzelf goed vindbare algemene regelingen.²⁵ De tweede voorwaarde, de toepasbaarheid, bepaalt vervolgens in hoge mate het succes van de algemene regels. De burger moet een vertaalslag maken van zijn concrete situatie naar de abstractere regels en vice versa. Als dat voor een niet-deskundige burger goed te doen is, werkt de algemene regel optimaal. Daarom is het belangrijk dat het abstractieniveau van de algemene regels zo min mogelijk afwijkt van het niveau waarop wordt gewerkt bij de toepassing van de regels. In veel gevallen zal er toch juridische of technische deskundigheid bij de toepassing nodig zijn. Met name kleinere bedrijven blijken vaak

²⁴ Gemeente Boekel (s.a.). *Baliebouwvergunning: sneller een bouwvergunning? Kies dan een goede architect*. Brochure. Geraadpleegd op 21 oktober 2011, via <http://www.boekel.nl>

²⁵ Een overheid kan de kenbaarheid vergroten door het geven van een verklaring, die bestaat uit een verzameling toepasselijke voorschriften zonder dat deze inhoudelijk voor dit geval afgewogen worden.

behoefte te hebben aan duidelijkheid over de vraag of zij al dan niet normconform handelen. Een goede toepasbaarheid wordt dus bereikt door abstractie en complexiteit te beperken tot het onvermijdelijke. Dit draagt bovendien bij aan de handhaafbaarheid van de algemene regels.

Om de voordelen van algemene regels en vergunningen te benutten en de nadelen zoveel mogelijk te beperken, willen de raden voor sommige initiatieven pleiten voor een tussenvorm: de meldingsplicht (waarmee in het milieurecht al ervaring is opgedaan). Met haar reactie op een melding biedt de overheid zekerheid aan zowel de initiatiefnemer als omwonenden. Door bepaalde activiteiten meldingsplichtig te maken, zoals een extra verdieping op een woning of een uitbreiding van een bedrijfsgebouw, wordt het bestuur in staat gesteld na te gaan of aan de algemene regels wordt voldaan en of in een individueel geval de algemene voorschriften aangevuld moeten worden met maatwerk. De reactie op de melding kan bij de burger duidelijkheid geven over de toepassing van de algemene regels. Bezwaarmakers kunnen dan opkomen tegen de reactie op de melding en die reactie door de rechter laten toetsen. Hoewel ook de meldingsplicht niet het ei van Columbus is²⁶, zien de raden de meldingsplicht als bruikbare tussenvorm tussen algemene regels en vergunningen. Een meldingsplicht biedt de burger ook meer zekerheid.

Flexibeler omgang met verkregen rechten

De raden menen dat een andere omgang met bestaande rechten ruimte kan bieden aan gewenste innovaties en creativiteit. Het instrument van stedelijke herverkaveling is hiervan een voorbeeld (zie box 6). In de huidige praktijk zijn verkregen rechten (milieuvergunningen, planschade) en de grondslagen voor vergoedingen bij onteigening van grote invloed op de besluitvorming rond ruimtelijke projecten. Hierdoor kan het lastig zijn om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Dat is bijvoorbeeld het geval als de vergunde rechten van een nabijgelegen bedrijf beperkingen opleggen aan de ruimtelijke ontwikkeling op omliggende percelen. Dat geldt zeker als het gaat om vergunde milieugebruiksruimte die feitelijk niet wordt gebruikt, maar die toch blijvend kan worden geclaimd, dan wel toch moet worden afgekocht. Ook komt het voor dat de begroting voor een grondexploitatie niet sluitend is te krijgen vanwege hoge kosten voor uitkeringen aan planschade en onteigening.

Aanbeveling 6

De raden adviseren om in het omgevingsrecht een flexibeler omgang met verkregen rechten vast te leggen. Dit kan gelden voor milieuvergunningen, voor recht op planschade, en voor grondslagen voor vergoedingen bij onteigening.

In de ogen van de raden liggen hier drie factoren aan ten grondslag, die alle terug te voeren zijn op de huidige bescherming van verkregen rechten. Allereerst hebben eenmaal via een milieuvergunning verkregen rechten om het milieu te mogen belasten in Nederland geen einddatum, en zijn ze vrijwel onaantastbaar. Dit veroorzaakt een statische situatie die haaks staat op de wens om maatschappelijke dynamiek te faciliteren en milieukwaliteit te verbeteren. Vanuit dit oogpunt kan het wenselijk zijn dat bestuurders meer mogelijkheden krijgen om milieuruimte voor gewenste ontwikkelingen vrij te maken door de grondslag voor milieuvergunningen los te laten, of door rechten in de tijd te begrenzen. De verkregen rechten worden zo minder onaantastbaar.²⁷ De Crisis- en herstelwet heeft hier een begin mee gemaakt voor maatregelen die in een gebiedsontwikkelingsplan kunnen worden afgedwongen.

Een tweede factor betreft de huidige planschaderegelingen in Nederland. In de praktijk kunnen de uitkeringen voor planschade drukken op de exploitatie van een plan. Dat geldt ook bij bestemmingsplanwijzigingen, terwijl de beoogde ruimtelijke ontwikkeling op de betreffende plek lang niet

²⁶ Uit empirisch onderzoek blijkt dat de meldingsplicht vaak niet goed wordt nageleefd doordat meldingen achterwege blijven of onvolledig zijn en ook doordat op wel gedane meldingen niet altijd adequaat wordt gereageerd door het bestuur. Zie Duijkersloot, A., Gier, A. de, Groothuijse, F., Rijswick, H. van, Uylenburg, R. (te verschijnen). Algemeen geregeld, goed geregeld? *Milieu en Recht*, 167 (9).

²⁷ VROM-raad (2009). *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid*. Den Haag; Backes, Ch. (2010). Naar een integrale omgevingswet? In Ministerie van Infrastructuur en Milieu (red.) *Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht* (p. 2-17). Den Haag.

altijd (volledig) gerealiseerd wordt.²⁸ De schade die moet worden vergoed is dus (deels) theoretische schade.²⁹ Er is behoefte aan een goede regeling voor het terugnemen van bouwtitels en vergunde milieuruimte. Daarom pleiten de raden ervoor om in de Omgevingswet bepalingen op te nemen die de toekenning van planschade beperken bij theoretische 'verwachtingswaarde'.³⁰

Een ander element dat regulering behoeft bij planschade, is het moment van uitbetalen ervan. Op dit moment wordt planontwikkeling gehinderd doordat planschade al in een vroeg stadium moet worden uitgekeerd, terwijl belanghebbenden nog geen zekerheid hebben over de daadwerkelijke realisatie. Daarom kan overwogen worden het betalingsmoment te verschuiven tot het moment dat er daadwerkelijk gebouwd wordt (hetzelfde geldt nu ook in het kader van de Grex-wet).

Een derde factor gaat over vergoedingen bij onteigening. Nu worden in de praktijk bij onteigeningen vergoedingen uitgekeerd die samenhangen met de verwachtingswaarde. Ook dit legt een grote druk op de financiering van een project. Eerder heeft de VROM-raad in dit verband betoogd om bij onteigening uit te gaan van de waarde bij huidig gebruik van grond en opstallen (plus een redelijke vergoeding voor het kunnen continueren van een bedrijf).³¹

Box 6: Stedelijke herverkaveling

Stedelijke herverkaveling is een instrument dat ingezet kan worden bij herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Het is een voorbeeld van een andere omgang met bestaande rechten. Bij stedelijke herverkaveling wordt de beschikkingsmacht over vastgoed tijdelijk zodanig overgedragen dat tot planrealisatie kan worden overgegaan in een situatie met meerdere eigenaren. Die planuitvoering kan direct in opdracht van de gezamenlijke eigenaren plaatsvinden, maar ook in opdracht van een in te schakelen derde. Na afloop van de planuitvoering komt het (ver)nieuwde vastgoed weer in handen van de oorspronkelijke eigenaren en krijgen zij weer eigendomsrechten toegewezen. Dat gebeurt in omvang of naar waarde gelijk aan hun oorspronkelijke aandeel in het gebied, of ze worden gecompenseerd voor het verlies van hun eigendomsrechten. Alle eigenaren profiteren naar rato van de waardestijging in het gebied, maar dragen ook naar rato van die waardestijging bij aan de kosten van de herontwikkeling.³² In Duitsland wordt veel gebruikgemaakt van dit instrument (Baulandumlegung). In Nederland is agrarische ruilverkaveling een vergelijkbaar instrument.

Deel 4 Tot besluit

Zorgvuldig traject à la Elverding

U bent voornemens de fundamentele herziening van het omgevingsrecht voortvarend aan te pakken. De ervaring leert dat het zorgvuldig tot stand brengen van nieuwe wetgeving vaak jaren kost (zie ervaring met nieuwe Wro, Awb en Burgerlijk Wetboek). Ook het proces naar een nieuwe Omgevingswet vergt tijd. Dat heeft als voordeel dat de gebruikers van het omgevingsrecht de gelegenheid krijgen zich op de nieuwe wet voor te bereiden. De raden hebben respect voor uw daadkracht om deze herziening fundamenteel en met spoed aan te pakken, maar vragen ook aandacht voor het totstandkomingsproces en de introductie van de wet. De raden vinden bij een wetgevingstraject zorgvuldigheid een zwaarwegend criterium. De raden pleiten er daarom voor om de werkwijze van de commissie-Elverding ook van toepassing te laten zijn op dit wetgevingstraject: een interactief voortraject over de kerngedachten van de nieuwe wet (brede verkenning van alternatieven en de meningen daarover, met ruime mogelijkheden van participatie), een voorkeursbeslissing op de hoofdlijnen, gevolgd door een gedetailleerde uitwerking. Door uit te gaan van een

²⁸ Planschade is gebaseerd op wat een plan mogelijk maakt (Sorel et al., 2011: 17).

²⁹ Dit verhindert onder meer het detailleren van globale bestemmingsplannen nadat de beheerfase is aangebroken. In de praktijk is daardoor de bruikbaarheid van globale bestemmingsplannen veel kleiner dan beoogd.

³⁰ Dit zou kunnen door de schade te relateren aan het werkelijk gebruik van het eigendom. Ook kan gedacht worden aan een regiem van 'afschrijving' op niet gebruikte vergunde ruimte (vergelijkbaar met verjaring van bouwtitels). Of aan een ruimer eigen risico, gerelateerd aan een percentage van de totale waarde van het eigendom of aan de 'redelijkerwijs te verwachten maatschappelijke dynamiek'.

³¹ VROM-raad (2009). *Grond voor kwaliteit*. Den Haag. Onteigening is niet aan de orde voor eigenaren die hun zelfrealisatierecht willen (laten) uitoefenen, en daarmee ook zelf de verwachtingswaarde willen realiseren en verwerven.

³² Krabben, E. van der (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen (p. 17-18).

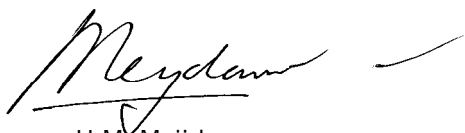
aanbouwwet die in tranches tot stand komt, kan ook ruimte ontstaan om de vereiste zorgvuldigheid te combineren met de gewenste voortgang.

De raden hechten aan een zorgvuldig wetgevingstraject, en vragen aandacht voor de introductie van de nieuwe regelgeving voor degenen die ermee moeten werken. Minister, volg daarom de Elverding-aanpak bij de totstandkoming van de Omgevingswet.

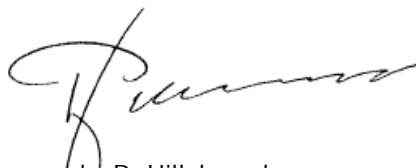
De raden waarderen uw uitnodiging om in deze vroege fase van het traject van de totstandkoming van de Omgevingswet te mogen adviseren. Graag gaan wij met u en uw team in overleg over onze visie op de Omgevingswet en de inhoud van dit advies.

Hoogachtend,

Namens de raden voor de leefomgeving en infrastructuur,



mr. H.M. Meijdam,
voorzitter VROM-raad



dr. R. Hillebrand,
algemeen secretaris

Bijlage 1 Verantwoording bij briefadvies Omgevingswet: kans voor kwaliteit

Leden Raad voor het Landelijk Gebied

Dhr. ing. A.J.A.M. Vermeer, voorzitter
Dhr. prof. dr. ir. G. Meester
Mw. ing. P.J.H.D. Verkoelen

Leden Raad voor Verkeer en Waterstaat

Dhr. mr. G.J. Jansen, voorzitter
Mw. ir. M.E. van Lier Lels
Mw. dr. ir. M.P.M. Ruigh - van der Ploeg

Leden VROM-raad

Dhr. mr. H.M. Meijdam, voorzitter (lid raadscommissie)
Dhr. prof. mr. N.S.J. Koeman (voorzitter raadscommissie)
Mw. prof. dr. A.J.M. Roobeek

Externe leden raadscommissie

Dhr. drs. J.H. de Baas
Dhr. prof. dr. G. de Roo
Dhr. prof. mr. B. Schueler

Algemeen secretaris

Dhr. dr. R. Hillebrand

Bij dit advies betrokken medewerkers

Mw. dr. L. van Duinen (projectleider)
Dhr. dr. T. Zwanikken (Royal Haskoning SMC)
Dhr. ing. D. Hamhuis
Mw. L. Bouwen

Essayist 'Vlaanderen en Nederland op hun snelst'

Mw. mr. I. Larmuseau – Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht

Geraadpleegde personen

Dhr. mr. N. Berg – Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Dhr. dr. E. Buitelaar – Planbureau voor de Leefomgeving
Dhr. ir. I. Faber – Interprovinciaal Overleg
Dhr. mr. R. Haije - Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Dhr. mr. A. Nijenhuis – Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Mw. drs. I. Ruiter - Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr. drs. E. Stigter - Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr. drs. N. Sorel – Planbureau voor de Leefomgeving
Dhr. mr. W. de Vos - Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Deelnemers expertmeeting

Mw. mr. I. Adema – Gemeente Veghel
Dhr. prof. dr. Ch. Backes - Maastricht University
Dhr. drs. D. Bel – Witteveen + Bos
Dhr. mr. Ph. van den Biesen – Van den Biesen Boesveld Advocaten
Mw. mr. N. van den Biggelaar – De Brauw Blackstone Westbroek
Dhr. mr. T. Drupsteen – Raad van State
Dhr. prof. mr. B.J. van Ettekoven – Universiteit van Amsterdam
Mw. dr. D. de Jong – Bouwfonds Ontwikkeling B.V.
Dhr. drs. F. Schoorl – BNA
Dhr. dr. C. Verdaas – Provincie Gelderland

Overig

redactionele adviezen:

Catherine Gudde – Paradigma producties

Adviesnummer 2011/07

Het essay 'Vlaanderen en Nederland op hun snelst' is te downloaden via
<http://www.rli.nl/sites/default/files/larmuseau-essayomgevingsrecht.pdf>

Contact: Lianne van Duinen, tel. +31 (0)70-4562070, lianne.vanduinen@rli.nl

Archiefnummer: RLI-2011-156