

Overzicht verwerking advies Raad van State (majeure wijzigingen)

Het wetsvoorstel is omvangrijk en dat gold ook voor het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling onderkent de behoefte aan samenhangende besluitvorming en aan vereenvoudiging van het omgevingsrecht. De Afdeling plaatste echter enkele kanttekeningen bij het voor advies voorgelegde ontwerp.

De Afdeling heeft advies uitgebracht over de versie van het wetsontwerp die in juli 2013 is voorgelegd. In onderstaande tabel is voor de punten uit de samenvatting van het advies van de Afdeling aangegeven hoe die in wetsvoorstel Omgevingswet (33 962) zijn verwerkt. De tabel maakt inzichtelijk in welke artikelen van het wetsvoorstel deze punten zijn verwerkt. Daarbij is ook aangegeven waar de relevante passages uit de memorie van toelichting en het nader rapport te vinden zijn. Verder kan uiteraard worden verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op de in de tabel genoemde artikelen van het wetsvoorstel.

Advies RvS op versie wetsontwerp d.d. juli 2013:

1. Balans rechtszekerheid en flexibiliteit

De regering kiest met het voorliggend voorstel vooral voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Daarbij krijgen zij ook een groot aantal instrumenten om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken. Hoewel de mate van flexibiliteit nog precies uit de uitvoeringsregelingen zal moeten blijken, moet nu al worden vastgesteld dat als op grote schaal van deze afwijkingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit ongewenst; dan gaat flexibiliteit voor rechtszekerheid. Bovendien is het, gelet op de geldende Europese richtlijnen, niet mogelijk om op alle beoogde terreinen flexibiliteit te bieden. (..)
Ten slotte zou onderzocht moeten worden of alle afwijkingsmogelijkheden die thans in het voorstel over de volle breedte van het omgevingsrecht worden toegekend ook werkelijk noodzakelijk zijn. Het voorstel zou materiële en procedurele waarborgen moeten omvatten die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert.

Verwerking advies RvS in wetsvoorstel Ow (33 962)

Naar aanleiding van het advies zijn de flexibiliteitsinstrumenten in het wetsvoorstel ingekaderd. Daarbij blijft de functionaliteit behouden, maar zijn deze met extra waarborgen omkleed. Door de toevoeging van deze materiële en procedurele waarborgen wordt de rechtszekerheid vergroot. Daarbij is het van belang dat het niet altijd gaat om afwijkingen, maar ook om mogelijkheden om op een andere wijze aan normen te voldoen (bijv. het op andere wijze voldoen aan een harde emissienorm dan door een voorgeschreven filter). Dit maakt innovatieve oplossingen en toepassing van nieuwe technieken mogelijk. Hieronder zijn enkele concrete voorbeelden opgesomd van extra waarborgen bij de experimenteerbepaling, maatwerk, gelijkwaardigheid en het projectbesluit.

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)		Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
waarborgen	Voor de toepassing van de experimenteerbepaling zijn meer procedurele waarborgen opgenomen (o.a. verplichte monitoring en maximumtermijn).	23.3	§ 4.23.2	Samenvatting: § 4 (flexibiliteit) § 8.4
waarborgen	Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften zijn voor rijksregels begrensd door specifieke belangenkaders	4.5	§ 4.4.4	Samenvatting: § 4 (flexibiliteit) § 2.3.3
waarborgen	Uitgangspunt voor toepassing gelijkwaardigheid is afhankelijk gesteld van toestemming (expliciet besluit) van het bevoegd gezag	4.7	§ 4.4.4	Samenvatting: § 4 (flexibiliteit) § 2.3.3 § 2.5.3
waarborgen	Verduidelijkt welke procedurele voorwaarden van toepassing zijn als met een (project)besluit wordt afgeweken van decentrale regelgeving. Hierbij gelden altijd waarborgen van inspraak en rechtsbescherming ogv Awb.	5.51, derde en vierde lid, 16.68, onder a,	§ 4.5.3	Samenvatting: § 4 (flexibiliteit) § 4.5.3

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
--	--	-------------------	---------------

Advies RvS op versie wetsontwerp d.d. juli 2013:

2. Regeling beginselen en toetsingskaders

De vaststelling bij wet van algemene uitgangspunten, zoals beginselen en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, geeft richting aan de uitleg en toepassing van regels door bestuursorganen en rechters. (..) De Afdeling adviseert derhalve om onder meer de EU-beginselen die het nationale beleid en regelgeving richting geven en de toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, in het voorstel op te nemen.

Verwerking advies RvS in wetsvoorstel Ow (33 962)

Om te zorgen voor meer sturing op wetsniveau is het wetsvoorstel aangepast. Daarbij zijn EU-beginselen die als rechtsnorm zijn geformuleerd in het wetsvoorstel opgenomen. Algemene beginselen die geen bindende rechtsnorm zijn, zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen. Ook zijn in het wetsvoorstel regels over de toetsingskaders voor vergunningverlening opgenomen. Daarbij is voor elk van de vergunningplichtige activiteiten aangegeven wat het specifieke belangenkader is. Waar relevant zijn regels opgenomen over de uitvoering van internationale verplichtingen, beginselen of andere beoordelingsregels voor vergunningverlening.

beginselen	In het wetsvoorstel zijn EU-beginselen genoemd die als rechtsnorm zijn geformuleerd.	2.26, tweede lid (geen achteruitgang) 4.22, tweede lid, 4.23, tweede lid, 5.23, tweede lid, 5.25, tweede lid, (preventie en beste beschikbare technieken) 5.21 (behoud gaat voor vernieuwing, behoud door gebruik en ontwikkeling, behoud in situ)	§ 2.3	Samenvatting: § 3 (inhoudelijke begrenzing van regels en bevoegdheden) § 3.2.3
toetsingskaders	Per activiteit is zichtbaar gemaakt welk belang bij verlening of weigering van een vergunning aan de orde is (begrenzing toetsingskaders).	5.17 t/m 5.29	§ 4.5.2 § 5.13	Samenvatting: § 3 (inhoudelijke begrenzing van regels en bevoegdheden) § 2.3.2 § 2.4.3
toetsingskaders	Bij activiteiten is aangegeven met welke:	5.17 t/m 5.29 Bijv.	§ 4.5.2 § 5.13	Samenvatting: § 3 (inhoudelijke begrenzing

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
	<ul style="list-style-type: none"> - beginselen, - internationaalrechtelijke verplichtingen (Europese richtlijnen of Verdragen) of - inhoudelijke beoordelingsregels, rekening gehouden moet worden. 	<ul style="list-style-type: none"> - 5.25, tweede lid, - 5.28, tweede lid, - 5.19, tweede lid, 	<ul style="list-style-type: none"> van regels en bevoegdheden) § 2.3.2 § 2.4.3

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
--	--	-------------------	---------------

Advies RvS op versie wetsontwerp d.d. juli 2013:

3. Regeling essentiële normen en zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid

Het vaststellen van ingrijpende algemeen verbindende voorschriften door regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, is een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland. Ook om die reden zouden essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin neergelegd moeten worden. Het omgevingsrecht bevat immers belangrijke, bindende voorschriften die ingrijpen in het dagelijks leven van burgers en de activiteiten van bedrijven. (..) Voorts adviseert de Afdeling om nader te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen.

Verwerking advies RvS in wetsvoorstel Ow (33 962)

Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel op diverse punten aangepast, zodat de sturing door wet en parlement wordt versterkt. Onder meer door regelgevende bevoegdheden te begrenzen en door op wetsniveau meer inzicht en richting te geven aan de inhoud van de normstelling. De hoofdelementen van het stelsel zijn op wetsniveau geregeld. De uitwerking daarvan op rijksniveau geschiedt om redenen van toegankelijkheid en samenhang bij algemene maatregel van bestuur. Op die manier zorgt de wet voor overzicht en sturing en wordt versnippering tegengegaan. Dit maakt het omgevingsrecht beter toegankelijk voor gebruikers (burgers, bedrijven en overheden). Daarnaast vereenvoudigt dit een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Naar aanleiding van het advies is ook voorzien in een brede voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal en een regeling voor publieksparticipatie bij ontwerp-regelgeving. Die wordt zowel gevolgd bij de eerste totstandkoming als bij latere wijzigingen daarvan. Met deze extra waarborgen wordt de democratische legitimatie van de regels versterkt. Verder zullen de ontwerp-amvb's tegelijk met de Invoeringswet aan de RvS worden voorgelegd. Dat betekent dat de resultaten daarvan door het parlement ook bij de behandeling van de Invoeringswet kunnen worden betrokken. Zie hieronder punt 6.

essentiële normen	In het wetsvoorstel zijn de hoofdelementen van het wettelijke systeem vastgelegd. Het gaat onder meer om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, het toepassingsbereik en de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving. Verder zijn de belangrijkste instrumenten, waaronder de zes kerninstrumenten, op wetsniveau opgenomen. Ook de hoofdelementen van de procedures en waarborgen voor inspraak en rechtsbescherming en de regels over toezicht en handhaving zijn op wetsniveau geregeld. Verder krijgen ingrijpende bevoegdheden van overheden een basis op het niveau van de formele wet. Een voorbeeld hiervan is de regeling van de gedoogplichten, die direct ingrijpen	§ 5.13	Samenvatting: § 2 en 3.1 § 2.3.2
-------------------	---	--------	-------------------------------------

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
---	--	-------------------	---------------

	in het eigendomsrecht van particulieren. De uitwerking van concrete materiële normen voor de leefomgeving of voor activiteiten van burgers en bedrijven zijn niet op wetsniveau opgenomen.			
begrenzing delegatiegrondslagen	Delegatiegrondslagen zijn begrensd door specifieke belangenkaders. Per grondslag is aangegeven waarvoor regels gesteld kunnen of moeten worden. Bijvoorbeeld dat bij amvb regels kunnen worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van het milieu etc.	O.a. 2.1, 2.9, 2.13, 2.15, 2.26 t/m 2.31, 2.35, 4.1, 4.3, 4.20 t/m 4.28, 5.18 t/m 5.29.	§ 5.13	Samenvatting: § 2 en 3.1 § 2.3.2
begrenzing delegatiegrondslagen	Delegatiegrondslagen zijn begrensd door het subsidiariteitsbeginsel. Op rijksniveau kunnen alleen regels worden gesteld als deze niet doelmatig en doeltreffend door een gemeente of provincie kunnen worden gesteld.	2.3 (hiernaar wordt verwezen in de betreffende grondslag, bijv. in artikel 2.24)	§ 4.4.2 § 5.13	Samenvatting: § 3.1 § 2.4.2 § 5.1
begrenzing delegatiegrondslagen	In diverse artikelen zijn opdrachten opgenomen tot stellen van regels ter uitvoering van concrete internationale voorschriften. Bijv. dat in ieder geval regels worden gesteld ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de	O.a. 2.15, eerste lid, 2.26, derde lid, 4.20, 5.2, tweede lid, 16.87, 20.4, 20.7 en 20.9, tweede lid.	Zie toelichting per onderwerp en artikelsgewijs. § 5.13	Samenvatting: § 3.1 § 2.3.2

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
---	---	--------------------------	----------------------

	mer-richtlijn etc.			
begrenzing delegatiegrondslagen	In diverse artikelen zijn opdrachten opgenomen tot stellen van regels over daarbij genoemde onderwerpen. Bijvoorbeeld, dat in ieder geval omgevingswaarden worden vastgesteld voor luchtkwaliteit en waterkwaliteit.	O.a. 2.13, 2.15, 2.20, tweede lid, 2.21, tweede en derde lid, 2.26 t/m 2.31, 4.3, eerste lid, 12.5, derde lid, 12.6, vierde lid, 19.10, 19.11, 20.6, 20.9, 20.11, 20.17	Zie toelichting per onderwerp en artikelsgewijs. § 5.13	§ 2.1 § 2.3.2
begrenzing delegatiegrondslagen	Bevoegdheden om bij amvb materiële normen te stellen zijn duidelijker ingekaderd. De algemene grondslag om algemene regels te stellen is vervangen door specifieke grondslagen	O.a. 2.22 t/m 2.25 4.3 en 4.20 t/m 4.28	Zie toelichting per onderwerp en artikelsgewijs. § 5.13	§ 2.3.3
democratische legitimatie	Voorhangprocedure voor amvb's op grond van de Ow bij beide kamers der Staten-Generaal	23.5	§ 5.13	Samenvatting: § 3 (parlementaire betrokkenheid) § 2.7.2, onder b
democratische legitimatie	Openbare internet-publicatie en de wettelijke mogelijkheid voor eenieder om opmerkingen te maken over alle ontwerp-regelgeving (publieksparticipatie).	23.4	§ 5.13	Samenvatting: § 3 (parlementaire betrokkenheid) § 2.7.2, onder b

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
--	--	-------------------	---------------

Advies RvS op versie wetsontwerp d.d. juli 2013:

4. Gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming en regeling handhaving

De Afdeling constateert voorts dat het oogmerk dat het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden aan het huidige, niet overal wordt gerealiseerd. Belangrijke voorschriften inzake handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen. (..) Ook zouden waar mogelijk materiële normen en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming daarin moeten worden vastgelegd.

Verwerking advies RvS in wetsvoorstel Ow (33 962)

Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel op diverse punten aangepast, door procedurele waarborgen en rechtsbescherming te vergroten. Zo is de rechtsbescherming bij het kerninstrument "het omgevingsplan" vergroot. Tegen alle voorschriften van het plan staat daardoor de mogelijkheid van beroep open. Ook is de *lex silencio* geschrapt, waardoor de rechtszekerheid en de effectiviteit van rechtsbescherming is vergroot. Naar aanleiding van de opmerkingen over handhaving zijn de delegatiegrondslagen over bestuurlijke boete in het voorstel geschrapt. Ook is de reikwijdte van enkele specifieke bevoegdheden ingeperkt naar aanleiding van het advies van de Afdeling. Een voorbeeld daarvan is de bevoegdheid tot binnentreden.

gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming	Uniforme regeling termijnoverschrijding door <i>lex silencio positivo</i> te schrappen	16.62, derde lid	§ 4.16.3	Samenvatting: § 4 (uniforme regels voor tijdsbesluitvorming) § 2.6.2
gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming	Beroep mogelijk tegen alle regels van het omgevingsplan	2.4, 4.2, eerste lid	§ 4.4.3	Samenvatting: § 4 (uniforme regels voor omgevingsplan) § 4.3.4 § 7.1.2
gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming	de verschillende beroepsregelingen voor de ontheffing van een instructieregel, de instructie en de instemming zijn vervangen door één regeling.	16.83	§ 6.4	Samenvatting: § 4 (inwerkingtreding en rechtsbescherming) § 7.3.2
handhaving	Grondslagen voor bepalingen over bestuurlijke boete zijn geschrapt. Er volgt een onderzoek naar regeling.	§ 18.1.4 (gereserveerd)	§ 4.18.4 § 11.2.11	§ 6.2

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
---	--	-------------------	---------------

	(het resultaat wordt betrokken bij de invoeringswet)			
handhaving	De toekenning van de bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner is nadrukkelijk geclausuleerd.	18.7	Zie artikelsgewijze toelichting.	§ 6.3

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
--	--	-------------------	---------------

Advies RvS op versie wetsontwerp d.d. juli 2013:

5. Bevoegdheidsverdeling

In het voorgestelde wettelijk stelsel worden de bestuursorganen van alle bestuurslagen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen. Uit de wet zelf zou echter moeten blijken welke overheidsinstantie waartoe en onder welke voorwaarden bevoegd is. Nu lijkt het voorstel op uiteenlopende en - althans zo lijkt het - deels tegengestelde uitgangspunten te zijn gebaseerd voor zover het de taak- en bevoegdheidsverdeling over de verschillende bestuursniveaus betreft. Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet, op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau.

Verwerking advies RvS in wetsvoorstel Ow (33 962)

Naar aanleiding van het advies is op wetsniveau is meer sturing gebracht in de bevoegdheidsverdeling. Het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' is versterkt door bij de toedeling van taken en bevoegdheden de gemeente en het waterschap consequent voorop te stellen en het subsidiariteitsbeginsel wettelijk te verankeren. Dat betekent dat bevoegdheden alleen aan Rijk of provincie worden toegekend als die niet doelmatig of doeltreffend door een gemeente kunnen worden behartigd. Verder zijn de instructiebevoegdheden begrensd. Hierdoor is scherper afgebakend in welke gevallen rijks- of provinciale belangen doorwerken in de uitoefening van taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen. De begrenzing heeft zowel betrekking op het specifieke belangenkader als op de onderwerpen en instrumenten, zoals het omgevingsplan, waarop de bevoegdheden betrekking kunnen hebben. Voor enkele onderwerpen in het wetsvoorstel is bepaald dat daarvoor instructieregels moeten worden gesteld. Verder is op wetsniveau een regeling opgenomen over het bevoegd gezag voor algemene regels, vergunningverlening en handhaving.

verdeling van taken en bevoegdheden	Uitgangspunten decentralisatie en subsidiariteit wettelijk verankerd	2.3	§ 4.4.2	Samenvatting: § 3.1 § 2.4.2 § 5.1
verdeling van taken en bevoegdheden	Begrenzing instructiebevoegdheden - bevoegdheden voor instructieregels en instructies zijn inhoudelijk begrensd, - instructiebevoegdheid is	2.33 t/m 2.35 2.35	§ 4.2.6	Samenvatting: § 3.1 § 2.1 § 2.3.3 § 5.2

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
---	--	-------------------	---------------

	ook procedureel begrensd			
bevoegd gezag	De toedeling van bevoegd gezag is verder uitgewerkt (voor vergunningverlening, algemene regels, en handhaving)	4.8 t/m 4.13 (algemene regels) 5.8 t/m 5.15 (vergunningen) 18.2 (handhaving)	§ 4.4.5 § 4.5.2 § 4.18.1	Samenvatting: § 3 (bevoegdheidsverdeling) In enkele paragrafen wordt op specifieke toedeling van het bevoegd gezag ingegaan: § 4.4.5, 5.5.2, 6.1 en 9.9.2

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
--	--	-------------------	---------------

Advies RvS op versie wetsontwerp d.d. juli 2013:

6. Fasering: ontwerp-amvb's tegelijk met voorstel voor Invoeringswet

De vraag in hoeverre de voorgestelde regeling zal bijdragen aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelstelling en de verbeterdoelstellingen, kan nu dan ook nog niet worden beantwoord. De Afdeling onderkent dat een groot project als de Omgevingswet slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-amvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.

Verwerking advies RvS in wetsvoorstel Ow (33 962)

De voorbereiding van de amvb's en de Invoeringswet zal zoveel mogelijk parallel verlopen en deze zullen tegelijk voor advies aan de Afdeling worden voorgelegd. Een samenhangende beoordeling is daardoor mogelijk. Ook kan bij de herziening van de normen en de voorbereiding van de ontwerp-amvb's en de invoeringswetgeving worden gezien welke onderwerpen aanvullend op wetsniveau geregeld kunnen worden. Dit is nog eens bevestigd in de brief van de Minister van I&M, d.d. 1 oktober 2014 (Kamerstukken II 20014/15, 33 118, nr. 17, p. 4). Daarbij is ook inzichtelijk gemaakt dat het parlement dus op diverse momenten betrokken is en invloed kan uitoefenen. Ten eerste bij het voorliggende wetsvoorstel, vervolgens bij de voorhangprocedure van de ontwerp-amvb's. De resultaten daarvan kunnen worden betrokken bij de behandeling van de Invoeringswet. Op dat moment kan dan de balans worden opgemaakt.

Gelijktijdig advies	Het voorstel voor Invoeringswet en de ontwerp-amvb's zullen gelijktijdig voor advies worden voorgelegd.	nvt	§ 1.6	§ 2.1 § 2.7.3
---------------------	---	-----	-------	------------------

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
--	--	-------------------	---------------

Advies RvS op versie wetsontwerp d.d. juli 2013:

7. Enkele andere punten die niet in de samenvatting zijn genoemd

§ 8.1 integratie Wet natuurbescherming

De Afdeling adviseert in de toelichting toereikend te motiveren op grond van welke overwegingen sommige gebiedsgerichte regels en instrumenten van het natuurbeschermingsrecht wel en andere niet in de Omgevingswet zullen zijn opgenomen op het moment van inwerkingtreding van die wet en het voorstel zo nodig aan te passen.

Verwerking advies RvS in wetsvoorstel Ow (33 962)

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het advies op een groot aantal punten aangepast. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verhouding tot de Wet natuurbescherming. Het kabinet heeft – mede gelet op het advies – het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Verder zijn enkele additionele wijzigingen aangebracht, zoals de participatiemogelijkheid voor iedereen om bij publieke projecten in de verkenningsfase mogelijke oplossingen voor te dragen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Dik-Faber/Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 29385, nr. 77). Daarnaast is voorzien in een procedure voor gemeentelijke projecten van publiek belang. Het wordt daarmee voor gemeenten mogelijk om gebruik te maken van de 'sneller en beter'-aanpak. Deze wijzigingen zijn in de laatste paragraaf van het nader rapport beschreven.

natuurbescherming	Het kabinet heeft het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dat moment ontstaat er één wet voor de fysieke leefomgeving.	nvt	§ 7.4	§ 8.1
participatie bij publieke projecten	Het voorstel voorziet in een participatie-mogelijkheid voor iedereen	5.45, derde lid	§ 5.5 § 4.16.4	§ 2.7.3

Verwerking punten advies Raad van State (algemeen en concreet)	Verwerkt in artikelen van wetsvoorstel Ow (33 962)	Algemeen deel MvT	Nader rapport
---	--	-------------------	---------------

	om bij publieke projecten tbv de verkenningsfase mogelijke oplossingen voor te dragen.			
gemeentelijke projecten van publiek belang	Daarnaast is voorzien in een procedure voor gemeentelijke projecten van publiek belang. Het wordt daarmee voor gemeenten mogelijk om gebruik te maken van de 'sneller en beter'-aanpak.	5.53	§ 3.3	§ 11



Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied

Froukje Boonstra, Willem Bruil, Robert Jan Fontein en Wim de Haas

Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied

Froukje Boonstra¹, Willem Bruil², Robert Jan Fontein¹ en Wim de Haas¹

1 Alterra Wageningen UR

2 Instituut voor Agrarisch Recht

Alterra Wageningen UR

Wageningen, december 2014

Alterra-rapport 2595

ISSN 1566-7197

Boonstra, F.G., D.W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas, 2014. *Evaluatie landinrichtings-instrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2595. 58 blz.; 3 tab.

Deze beleids- en wetsevaluatie van de landinrichtingsregels uit de Wet inrichting landelijk gebied toont dat inzet van het landinrichtingsinstrumentarium voor doorzettingsmacht zorgt bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven in het landelijk gebied. Doorzettingsmacht alleen is hiervoor echter niet voldoende. Om succes te hebben moeten gebiedspartijen ervan overtuigd zijn dat landinrichting nodig is en zich mede-eigenaar voelen van het proces. De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale vrijwillige gebiedsprocessen bestaat uit meer zekerheid over doelbereik voor de overheid, realisatie van een optimale verkaveling, meer rechtszekerheid voor belanghebbenden en de mogelijkheid om meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten. Ondanks deze voordelen is het aantal landinrichtingsprojecten de afgelopen decennia gestaag afgenomen. Veel provincies associëren landinrichting met langdurige en ingewikkelde processen en/of vinden het instrumentarium niet passen bij de aard van de huidige opgaven. Verder schrikken zij vaak terug voor het dwingende karakter van landinrichting. Wijzigingen in de Wilg en recente procesvernieuwingen hebben aan deze beeldvorming weinig veranderd.

Trefwoorden: landinrichting, wettelijke herverkaveling, vrijwillige kavelruil, Natura 2000, integrale gebiedsprocessen, onteigening, Olst-Wesepe, Sarsven en de Banen

Dit rapport is gratis te downloaden van www.wageningenUR.nl/alterra (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2014 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wageningenUR.nl/alterra. Alterra is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2595 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: cluster gesprekken in Olst-Wesepe

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	9
	1.1 Aanleiding	9
	1.2 Landinrichting	9
	1.3 Ontstaansgeschiedenis Wilg	11
	1.4 Doel- en vraagstelling evaluatie	12
	1.5 Aanpak	13
	1.6 Leeswijzer	14
2	Ruilverkaveling bij overeenkomst en landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen	15
	2.1 Inleiding	15
	2.2 Ruilverkaveling bij overeenkomst	15
	2.2.1 Gebruik	15
	2.2.2 Wijzigingen ten opzichte van de Landinrichtingswet	16
	2.2.3 Knelpunten	17
	2.2.4 Voordelen wettelijke regeling	18
	2.3 Landinrichting infrastructurale voorzieningen	18
	2.3.1 Gebruik	18
	2.3.2 Wijzigingen ten opzichte van de Landinrichtingswet	19
	2.4 Concluderend	19
3	Gebruik gewone landinrichting	20
	3.1 Inleiding	20
	3.2 Huidig gebruik	20
	3.3 Motieven voor inzet	22
	3.4 Toekomstig gebruik	24
	3.5 Concluderend	25
4	Werking en meerwaarde landinrichting	26
	4.1 Inleiding	26
	4.2 Werking	26
	4.2.1 Inleiding	26
	4.2.2 Doorzettingsmacht	26
	4.2.3 Draagvlak	27
	4.3 Meerwaarde	28
	4.3.1 Inleiding	28
	4.3.2 Meerwaarde ten opzichte van integrale gebiedsprocessen	28
	4.3.3 Meerwaarde ten opzichte van inzet RO-instrumentarium	29
	4.4 Knelpunten	30
	4.4.1 Inleiding	30
	4.4.2 Schorsende werking beroep	30
	4.4.3 Nihil inbreng	30
	4.4.4 Wijziging blokgrens	30
	4.4.5 Afstemming ruimtelijke ordening	31
	4.5 Concluderend	31

5	Effecten van vernieuwingen in Wilg	32
5.1	Inleiding	32
5.2	Vereenvoudiging, versnelling en verbreding	32
5.2.1	Inleiding	32
5.2.2	Het vervallen van verschillende vormen van landinrichting	32
5.2.3	De initiatieffase vervalt	33
5.2.4	Lijst van rechthebbenden en plan van toedeling samen in ruilplan	33
5.2.5	Ruilen op basis van oppervlakte	34
5.2.6	Geen landinrichtingscommissie meer	35
5.2.7	Systeem rechtsbescherming	35
5.2.8	Landinrichtingsrente vervalt	36
5.2.9	Inbezitstelling	36
5.2.10	Concluderend	36
5.3	Provinciale regie	37
5.3.1	Inleiding	37
5.3.2	Betrokkenheid van het rijk	37
5.3.3	Concluderend	37
5.4	Relatie ruimtelijke ordening	38
5.4.1	Inleiding	38
5.4.2	Afstemming ruimtelijke ordening	38
5.4.3	Concluderend	39
6	Conclusies en aanbevelingen	40
6.1	Inleiding	40
6.2	Inzet instrument	40
6.3	Werking landinrichtingsinstrumentarium	40
6.4	Meerwaarde	41
6.5	Wijzigingen	41
6.6	Toekomstperspectief en aanbevelingen	41
6.6.1	Aanpassingsinrichting nieuwe stijl	42
6.6.2	Faciliteit voor vrijwillige herverkaveling	42
6.6.3	Instrument voor integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied	42
	Bijlage 1 Landinrichting Olst-Wesepe	44
	Bijlage 2 Landinrichting Sarsven en de Banen	49
	Bijlage 3 Respondenten	55
	Bijlage 4 Leden stuurgroep	56
	Bijlage 5 Afkortingen	57

Samenvatting

Landinrichting is op dit moment wettelijk verankerd in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Hier komt waarschijnlijk verandering in. Er is sprake van opname van de landinrichtingsregels in de nieuwe Omgevingswet. Dit voornemen is aanleiding voor deze evaluatie van de landinrichtingsregels uit de Wilg, uitgevoerd door Alterra Wageningen UR en het Instituut voor Agrarisch Recht. Het Ministerie van EZ en het IPO grijpen de mogelijke opname van de landinrichtingsregels in de Omgevingswet aan om nog eens kritisch te kijken naar het gebruik, de werking en de meerwaarde van landinrichting.

Bij landinrichting gaat het om de inrichting van landelijke gebieden door de uitvoering van werken en de herindeling van het grondgebruik. In principe volgt de inrichting op het geven van bestemmingen in het kader van de ruimtelijke ordening. Landinrichting is daarmee een uitvoeringsinstrument van ruimtelijke ordening. De landinrichtingswetgeving bevat daarvoor juridisch uitvoeringsinstrumentarium, zoals allerlei gedoogplichten, de herverkaveling en financiële voorzieningen. Provincies zijn bevoegd tot het inzetten van het landinrichtingsinstrument.

Naast de 'gewone' landinrichting met herverkaveling is in de Wilg ook een regeling opgenomen voor de ruilverkaveling bij overeenkomst, meestal vrijwillige kavelruil genoemd. Hierbij komen drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeen om bepaalde, hun toebehorende zaken samen te voegen (grond en gebouwen) en de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. De wijze waarop dit gebeurt is, anders dan bij gewone landinrichting, niet in de Wilg voorgeschreven. In dit onderzoek hebben wij ons geconcentreerd op gewone landinrichting, omdat wettelijke regeling van vrijwillige kavelruil wel enkele voordelen heeft maar niet strikt noodzakelijk is.

Aanpak onderzoek

In het onderzoek is eerst een evaluatiekader opgesteld bestaande uit veronderstellingen over de werking van landinrichting, de meerwaarde vergeleken met andere instrumenten en de effecten van wijzigingen in de Wilg ten opzichte van haar voorloper, de Landinrichtingswet. Om deze veronderstellingen te toetsen zijn daarna interviews gehouden met provincies en kenners van de landinrichtingspraktijk en groeps gesprekken georganiseerd. Daarnaast is een wetsanalyse uitgevoerd en is relevante literatuur geanalyseerd. Ook is een casestudy uitgevoerd naar twee recente landinrichtingsprojecten: Sarsven en de Banen in Limburg en Olst-Wesepe in Overijssel.

Inzet

De inzet van landinrichting is de afgelopen decennia gestaag afgenomen. In de Wilg-periode zijn slechts acht nieuwe landinrichtingsprojecten gestart voor onder meer landbouwstructuurversterking, natuur- en waterdoelen en provincies hebben voorsnog geen concrete plannen om het instrument opnieuw in te zetten. Dit laat onverlet dat de meeste provincies het instrument wel achter de hand willen houden voor opgaven in het landelijk gebied waarvoor doorzettingsmacht uiteindelijk toch nodig is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opgaven waarvoor provincies verplichtingen zijn aangegaan zoals Natura 2000/PAS.

Bij de afnemende inzet van landinrichting speelt een belangrijke rol dat landinrichting door veel bestuurders wordt geassocieerd met langdurige, ingewikkelde en dure processen. Verder schrikken zij terug voor de dwingende elementen van landinrichting. Het gebrek aan draagvlak bij de landbouw voor inzet van het instrument draagt hieraan bij. Ook de perceptie van de aard van de inrichtingsopgaven speelt een rol: sommige provincies vinden landinrichting een te zwaar instrument voor de resterende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied.

De wijzigingen in de Wilg vergeleken met de Landinrichtingswet en recente procesvernieuwingen waardoor landinrichtingsprocessen binnen vier jaar kunnen worden afgerond, doen weinig af aan het negatieve imago van landinrichting. Risico is verder dat hoe minder landinrichtingsprojecten er worden

uitgevoerd, hoe minder concrete ervaringen provincies en stakeholders ermee opdoen en hoe kleiner de kans dat deze beeldvorming wordt bijgesteld.

Werking

Landinrichting heeft twee gezichten: het 'top down'-gezicht van het dwingende instrumentarium van de overheid en het 'bottom-up'-gezicht van betrokkenheid van gebiedspartijen. Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de toepassing van dwingende elementen als verplichte medewerking aan ruiling en korting. Hiermee is er een grote zekerheid op het bereiken van publieke doelen. Doorzettingsmacht alleen is echter niet voldoende. Voor effectieve inzet van het instrument moeten gebiedspartijen er ook van overtuigd zijn dat landinrichting nodig is. De traditionele vormen van participatie, deels in de wet voorzien, zoals deelname van gebiedspartijen in commissies en wenszittingen voor grondeigenaren en -gebruikers voldoen echter niet voor het creëren van acceptatie voor de aanpak en actieve deelname aan de uitvoering. Procesvernieuwingen, onder de noemer van Verkavelen voor Groei toegepast binnen vrijwillige kavelruil, waarbij grondeigenaren zoveel mogelijk zelf het ruilplan ontwikkelen, bieden ook goede aanknopingspunten voor het vergroten van proceseigenaarschap in landinrichtingen.

Meerwaarde

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven bestaat uit meer zekerheid over doelbereik voor de overheid, realisatie van een optimale verkaveling, meer rechtszekerheid voor belanghebbenden en de mogelijkheid om meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten. Deze meerwaarde is vooral groot in situaties waarbij publieke doelen gerealiseerd moeten worden, er weinig beleidsruimte is en er relatief veel grondeigenaren of -gebruikers zijn en/of sprake is van versnipperd grondgebruik. In de praktijk zijn de verschillen tussen beide aanpakken echter minder groot omdat ook voor een effectieve landinrichting gezorgd moet worden voor zoveel mogelijk draagvlak onder grondeigenaren en -gebruikers. Een aantal landinrichtingen start dan ook als vrijwillig gebiedsproces. Het voordeel van de verwervingsinstrumenten moet verder niet worden overschat: korting om grond vrij te spelen voor publieke doelen wordt in de praktijk beperkt ingezet en onteigening komt binnen landinrichtingen nauwelijks voor. Ook landinrichtingen hebben net zoals vrijwillige gebiedsprocessen baat bij een goede grondpositie van de overheid bij aanvang.

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling. Terwijl met onteigening en inrichting ter plekke één specifiek doel wordt gediend, biedt landinrichting betere mogelijkheden om ook de verkavelingssituatie te verbeteren. Een voordeel van herverkaveling is verder dat hiermee geen kosten voor de overdracht van grond worden gemaakt, dat geen (bedrijfs)schadevergoedingen hoeven te worden uitgekeerd en dat ook grond die elders is verworven kan worden ingezet voor de ruil naar de nieuwe gebiedsfuncties.

Effecten van wijzingen

In de Wilg zijn diverse wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de Landinrichtingswet met het oog op vereenvoudiging, versnelling, een grotere flexibiliteit en een bredere toepassing van het instrumentarium. Het landinrichtingsinstrumentarium oogt, door het opruimen van toch al in onbruik geraakte instrumenten, wel eenvoudiger maar de wijzigingen hebben maar beperkt tot echte versnelling van de uitvoering geleid. Wel hebben het wegvallen van het voorbereidingsschema en de rijksrol een versnellende werking in de beginfase van landinrichtingen. Ook positieve effecten op de flexibiliteit en verbreding zijn er niet of nauwelijks. De snelheid waarmee projecten kunnen worden afgerond hangt overigens niet zozeer van de keuze van het instrument af, als wel van de ingewikkeldheid van de opgave. Versnelling van projecten kan vooral optreden door een andere procesaanpak en bestuurlijke druk.

Toekomstperspectief

Op basis van de bevindingen over de huidige inzet, werking en meerwaarde van landinrichting en een inschatting van toekomstige ontwikkelingen in het landelijk gebied komen wij tot drie perspectieven op de toekomst van het landinrichtingsinstrumentarium. Het zijn: (1) aanpassingsinrichting nieuwe

stijl, (2) herverkaveling als faciliteit voor initiatieven van onderop en (3) instrument voor integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied.

1 Aanpassingsinrichting nieuwe stijl

Landinrichting kan bij kleine en grote infrastructurele ingrepen (wegen, waterwerken, energieparken, nieuwe industrieterreinen, stadsuitbreiding e.d.) worden ingezet om de inpassing in de bestaande ruimtelijke structuur optimaal te laten verlopen, zodat niet alleen het project wordt gerealiseerd, maar ook de omgeving er wat aan heeft. Hierdoor hoeft de overheid niet 'twee keer het gebied in te gaan', een keer om de infrastructuur te realiseren en een keer om eventuele negatieve effecten in het gebied helpen op te lossen. Vanuit dit perspectief kan landinrichting bijdragen aan:

- goedkoper en gemakkelijker beschikbaar krijgen van gronden;
- draagvlak en betrokkenheid in het gebied;
- oplossen van functionele problemen die ontstaan door de aanleg van het infrastructurele werk.

Aanbeveling: Vanuit dit perspectief verdient het aanbeveling een besluit tot aanpassingsinrichting onderdeel te maken van een tracébesluit. Nog sterker zou zijn om in de Tracéwet te bepalen dat het tracébesluit geldt als inrichtingsplan in de zin van artikel 24 van de Wilg. Om zover te komen zal het belang van aanpassingsinrichting verder moeten worden duidelijk gemaakt.

2 Faciliteit voor vrijwillige herverkaveling

Vanuit dit perspectief wordt herverkaveling als faciliteit aangeboden aan de energieke samenleving. In een puur vrijwillige variant buiten de overheid om is er geen reden om het proces van herverkaveling met belastingvoordelen, subsidies of inzet van menskracht te faciliteren. De ondersteuning kan worden ingevuld door organisaties als Kadaster of rentmeesterkantoren die stappenplannen en begeleiding aanbieden aan groepen grondeigenaren die onderling grond willen uitruilen. Voor een nieuwe Wilg is een beleidsgerichte variant relevant. In dit geval geeft de wet het kader dat beschikbaar is in die gebieden en voor die problemen waar de provinciale overheid een beleidsopgave heeft die is vastgelegd in een omgevings- of structuurvisie.

Aanbeveling: Voor de beleidsgerichte variant van de faciliteit voor vrijwillige herverkaveling moet in de wet worden geregeld wat er onder herverkaveling wordt verstaan en dat het moet bijdragen aan een doelstelling van de provincie. Dat is de grondslag om het proces te ondersteunen met belastingvoordeel, subsidies of menskracht. Het initiatief zal dan door de provincie beoordeeld moeten worden op de bijdrage aan provinciale beleidsdoelen.

3 Instrument voor integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied

Nieuwe opgaven in het landelijk gebied dienen zich aan. De landbouw staat voor een nieuwe schaa sprong, natuurbeschermers spreken over het afronden van ontbrekende schakels en de vorming van nieuwe wildernissen (duinen, rivieren, Wadden, Veluwebossen), suburbanisatie van het landelijk gebied blijft in allerlei vormen doorgaan, er zijn grote opgaven op het gebied van waterveiligheid, kortom er blijven continu redenen voor integrale gebiedsprocessen waarin alle claims en belangen moeten worden afgewogen en bij elkaar worden gebracht. Landinrichting kan het uitvoeringsinstrument zijn om deze processen te begeleiden en ondersteunen in het kader van het provinciale omgevingsbeleid van de provincie.

Aanbeveling: Dit perspectief kan grotendeels gerealiseerd worden met het huidige instrumentarium, of dat nu opgehangen is in de huidige Wilg of in de Omgevingswet. Wel zal de beleidsmatige inbedding van landinrichting in het omgevingsbeleid van de provincies moeten verbeteren. De mogelijkheden die landinrichting biedt worden nu onvoldoende betrokken bij afwegingen over het in te zetten uitvoeringsinstrumentarium voor provinciale structuur- of omgevingsvisies.

Aanbeveling: Een goede afstemming tussen ruimtelijke ordening en landinrichting kan, behalve door een betere inbedding in het omgevingsbeleid, worden ondersteund door de mogelijkheid van directe doorwerking van het inrichtingsplan in het bestemmingsplan op te nemen in de Wilg of in de Omgevingswet.

Aanbeveling: Kennis van de mogelijkheden van het instrument landinrichting moet op strategisch en tactisch niveau beter worden geborgd bij provincies. Het verdient aanbeveling een leidraad te ontwikkelen voor bestuurders waaruit duidelijk wordt wanneer, welk inrichtingsinstrument het meest passend is en welke aandachtspunten er zijn bij verschillende varianten. Recente ervaringen met procesvernieuwingen in landinrichtingsprocessen en hun effecten kunnen hierin worden meegenomen. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke provincies in het kader van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies.

Aanbeveling: Integreer ervaringen met procesvernieuwingen, opgedaan binnen vrijwillige kavelruilprocessen onder de noemer van Verkavelen voor Groei, in de procesaanpak van landinrichting om het proceseigenaarschap in deze gebiedsprocessen te vergroten. Wijzigingen in de Wilg zijn hiervoor niet noodzakelijk.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit is de rapportage van de beleids- en wetsevaluatie van het landinrichtingsinstrumentarium uit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Aanleiding voor deze evaluatie is de mogelijke opname van de landinrichtingsregels in de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. De Wilg staat, samen met andere wetgeving over grondbeleid en grondeigendom (Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht gemeenten) op de lijst om aan de Omgevingswet te worden toegevoegd. Dan zal ook worden bekeken of deze module moet worden uitgebreid met regels voor stedelijke herverkaveling.¹ De opname in de Omgevingswet lijkt voort te komen uit de wens instrumenten voor grondbeleid die gevolgen hebben voor (de benutting van) het eigendomsrecht en betrekking hebben op de leefomgeving te bundelen. Het kabinet streeft echter ook naar deregulering. Dit betekent dat het invoeren van nieuwe regels idealiter gepaard moet gaan met het afschaffen of vereenvoudigen van andere regels. Om tot goede afwegingen te komen vinden het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) het nodig nog eens kritisch te kijken naar het gebruik en de voordelen van het huidige landinrichtingsinstrumentarium in de praktijk.

Alterra Wageningen UR en het Instituut voor Agrarisch Recht (IAR) zijn gevraagd om de afweging over opname van de landinrichtingsregels in de Omgevingswet te ondersteunen met een beleids- en wetsevaluatie van de Wilg. De evaluatie moet hiertoe inzicht geven in de werking van de Wilg, de doeltreffendheid van de vernieuwingen die met de Wilg werden doorgevoerd vergeleken met de Landinrichtingswet en de aanpassingen die eventueel nodig zijn om het instrument toekomstbestendig te maken.

1.2 Landinrichting

Het begrip landinrichting kan worden omschreven als: de inrichting van landelijke gebieden door de uitvoering van werken en de herindeling van het grondgebruik. Herindeling van het grondgebruik gebeurt onder meer door het inbrengen en opnieuw toedelen van grond door en aan eigenaren en gebruikers, ook wel herverkaveling genoemd. Bij 'werken' kunnen we denken aan het aanleggen van landschapselementen of watergangen en zogenaamde kavelaanvaardingswerken. Deze laatste zijn nodig om de in de herverkaveling toegedeelde kavels vergelijkbaar te maken met de ingebrachte kavels.

Landinrichting kent op dit moment een wettelijke basis in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg).² In principe volgt de inrichting op het geven van bestemmingen in het kader van de ruimtelijke ordening. Artikel 16 van de Wilg geeft deze systematiek als volgt weer: "landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven". Anders dan de ruimtelijke ordening is de landinrichting dus gericht op de realisering van bestemmingen. De landinrichtingswetgeving bevat daarvoor het juridisch uitvoeringsinstrumentarium, zoals allerlei gedoogplichten, de herverkaveling en financiële voorzieningen.³ De Wilg bevat eveneens bepalingen ten behoeve van de uitvoering van werken zelf.⁴ In de praktijk gaat aan een landinrichtingsproject echter lang niet altijd een wijziging

¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 322.

² Wet van 7 december 2006, houdende regels inzake de inrichting van het landelijk gebied, Stb. 2006, 666.

³ Zo bevat een inrichtingsplan een raming van de kosten en de Lijst geldelijke regelingen het aandeel daarin dat door de eigenaren wordt gedragen.

⁴ Art. 38 Wilg e.v.

van een bestemmingsplan vooraf, maar loopt de herziening van de bestemming, bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling, parallel aan of zelfs achter op de inrichting.

Naast de 'gewone' landinrichting met herverkaveling is in de Wilg ook een regeling opgenomen voor de ruilverkaveling bij overeenkomst (art. 85 e.v.), in de volksmond meestal vrijwillige kavelruil genoemd. Deze ruilverkaveling bij overeenkomst wordt in de Wilg omschreven als een vorm van landinrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeenkomen om bepaalde, hun toebehorende zaken samen te voegen, de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. De wijze waarop een kavelruil moet worden gerealiseerd is, anders dan bij de gewone landinrichting, niet wettelijk voorgeschreven.⁵

Landinrichting kan worden ingezet voor diverse doelen (zie ook kader 1.1 en 1.2). Voor de landbouw bestaan die vooral uit verbetering van de agrarische structuur (de verkaveling), maar er kunnen ook allerlei cultuurtechnische werken wenselijk zijn. Daarbij gaat het niet zozeer meer om grootschalige ingrepen in het landschap zoals in de ruilverkavelingen in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw. Kleinere werken, zoals ten behoeve van de ontsluiting of de waterbeheersing zijn nog steeds denkbaar. Een verbetering van de verkaveling kan ook nog altijd aan de orde zijn: ontwikkelingen als grondmobiliteit, vererving, splitsing van bedrijven, maar vooral de toenemende schaalvergroting waarbij sommige bedrijven stoppen en andere groeien, plaatsen herverkaveling telkens weer op de agenda. Ook kan landinrichting ingezet worden voor natuur en landschap. Te denken valt aan de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland en de afronding van Natura 2000-gebieden. Voor het waterbeheer liggen er opgaven voortkomend uit de Kaderrichtlijn Water, de Waterwet en het Deltaprogramma.

Kader 1.1: Nieuw Limburgs Peil in Sarsven en de Banen

De Peelrestanten in de buurt van Nederweert zijn verdroogd. Om de biodiversiteit in deze natuurgebieden te versterken moet het grondwaterpeil omhoog en de waterkwaliteit verbeteren. De omringende landbouwbedrijven zijn echter gebaat bij een lager waterpeil. De landinrichting Sarsven en de Banen is gericht op het realiseren van het Nieuw Limburgs Peil (NLP). Hiervoor moeten waterconserveringsmaatregelen worden getroffen, zoals het om- en aanleggen van watergangen. Hierdoor kan het waterpeil in de natuurgebieden omhoog en kan het peil in de landbouwgebieden via peilgestuurde drainage lager zijn. Er moet bovendien grond worden verworven om de bestaande natuurkernen robuuster te maken. Bij dit alles wil de commissie ook de landbouwstructuur versterken via herverkaveling.

Kader 1.2: Landbouwstructuurversterking in Olst-Wesepe

De landinrichting in Olst-Wesepe richt zich op het optimaliseren van de verkaveling voor de landbouw, de realisatie van een waterberging en de aanleg van twee fietspaden. De herverkaveling moet groei van de melkveehouderijbedrijven in het gebied mogelijk maken. Oorspronkelijk kende het project ook een natuurdoelstelling van 50 ha nieuwe natuur, maar deze is na het Bestuursakkoord Natuur van 2011 en de daaropvolgende provinciale herijking van de Ecologische Hoofdstructuur vervallen. De aangekochte ruilgronden voor de natuuropgave werden ingebracht in het ruilproces en dit leidde er toe dat boeren extra grond konden kopen (overbedeling).

Een landinrichtingsproject verloopt in grote lijnen als volgt. Gedeputeerde Staten besluiten tot toepassing van landinrichting door vaststelling van een inrichtingsplan. Meestal is bij de opstelling van het inrichtingsplan het gebied, in de vorm van een advies- of gebiedscommissie, betrokken. In het inrichtingsplan staat wat er in en met een gebied moet gebeuren. GS kunnen de uitvoering vervolgens zelf ter hand nemen dan wel beleggen bij een bestuurscommissie. Als er ook een herverkaveling plaatsvindt dan begint die met een inventarisatie van de geldende rechtstoestand, ofwel de vaststelling van de inbreng van eigenaren in de lijst van rechthebbenden. Eigenaren en gebruikers

⁵ Zie: DLG (2008) *Verkavelen met de Wilg*.

krijgen de kans hun wensen ten aanzien van de toedeling naar voren te brengen tijdens een zogenaamde wenszitting. De gronden worden vervolgens, aan de hand van in de wet geregelde normen, de door GS en de bestuurscommissie nagestreefde doelen van de herverkaveling en de wensen van belanghebbenden, weer verdeeld in een plan van toedeling. Daarin is de nieuwe rechtstoestand neergelegd. Lijst van rechthebbenden en plan van toedeling samen vormen het ruilplan. De nieuwe rechtstoestand wordt vervolgens geëffectueerd via de ruilakte. Tenslotte worden de geldzaken afgehandeld via de lijst geldelijke regelingen. Daarbij gaat het aan de ene kant om de kosten van de landinrichting die door eigenaren moeten worden gedragen en anderzijds om verrekening tussen eigenaren, eventuele schadevergoedingen en vergoedingen voor korting op de inbreng, etc.⁵

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Kadaster ondersteunen landinrichtingsprojecten. DLG is vooral verantwoordelijk voor de voortgang van het proces en levert vooral procesondersteuning. Het Kadaster staat commissies bij met kadastrale gegevens en kennis voor het opmaken van het plan van toedeling.⁶

Nog niet genoemd is de "landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen" (art. 24 e.v.).⁷ Daarbij gaat het om een landinrichting in verband met een door het rijk aan te leggen infrastructureel werk. Deze vorm van landinrichting verschilt qua procedure van de gewone landinrichting in die zin dat Gedeputeerde Staten alvorens het inrichtingsplan op te stellen moeten overleggen met het desbetreffende bestuursorgaan (bijvoorbeeld de Minister van I&M) en dat goedkeuring van dat bestuursorgaan nodig is als de grond voor het werk in het herverkavelingsblok is opgenomen.

De Wilg kent derhalve slechts twee hoofdvormen van landinrichting: de gewone (met als variatie de landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen) en de ruilverkaveling bij overeenkomst. Dat neemt niet weg dat in de praktijk allerlei variaties zijn ontstaan. Een kavelruil bijvoorbeeld kan het karakter hebben van een eenvoudige grondruil tussen enkele eigenaren, maar deze vorm kan ook meer beleidsmatig worden ingezet: de planmatige kavelruil of 'verkavelen voor groei', waarbij de doelstelling voornamelijk een verbetering van de agrarische structuur betreft. Ook binnen de gewone landinrichting zijn vele variaties denkbaar. Soms zijn er projecten zonder herverkaveling, soms ook zijn er projecten die niet of nauwelijks werken en werkzaamheden omvatten.⁸ Soms wordt zelfs van de ene op de andere vorm overgeschakeld: een als kavelruil begonnen project wordt afgemaakt via de wettelijke herverkaveling en andersom komt ook voor: een wettelijke procedure die wordt omgezet naar een vrijwillige.

1.3 Ontstaansgeschiedenis Wilg

In het begin van de vorige eeuw werd, op basis van de Ruilverkavelingswet 1924, aarzelend begonnen met de wettelijke ruilverkaveling.⁹ Hoofddoelstelling was het tegengaan van versnippering van agrarische gronden. Het instrumentarium bestond uit het samenvoegen, verkavelen en verdelen van gronden, wat wij tegenwoordig de herverkaveling noemen. Pas na de oorlog werd het instrumentarium echt populair en ontwikkelde zich, op basis van de Ruilverkavelingswet 1938, de ruilverkaveling nieuwe stijl, waarbij naast herverkaveling ook aanleg van wegen en waterlopen, kavelinrichting, ontginning en herontginning, drooglegging van gronden, boerderijverplaatsing, aanleg van waterleiding en elektriciteit en landschapsbouw een belangrijke rol gingen spelen.¹⁰ Daarmee werd een tweede element in de praktijk geïntroduceerd: werken en werkzaamheden, toen nog vooral gericht op de landbouw. Een bredere doelstelling werd ingevoerd in de Ruilverkavelingswet 1954: een volledige gebruiksverkaveling (inclusief pacht), een landschapsplan, beschikbaarstelling van grond

⁶ Zie: artikel 2 Wilg.

⁷ In de Landinrichtingswet heette deze vorm "aanpassingsinrichting".

⁸ Voorheen werden deze wel de RAK (ruilverkaveling met administratief karakter) genoemd.

⁹ Zie voor ontstaansgeschiedenis en verdere ontwikkeling landinrichtingsinstrument: Molema, M. en A. van den Brink (2009) *Tijdschrift voor Geschiedenis* 122 (1), p. 72-85.

¹⁰ Zie: Haan, P. de (1988) *Onroerend-goedrecht, deel c, Landinrichting*, blz. 19.

voor niet-agrarische doeleinden via toewijzing aan openbare lichamen en afstemming op de ruimtelijke ordening via Gedeputeerde Staten. Toch was dit nog onvoldoende en in de Landinrichtingswet van 1985 werd de doelstelling expliciet verbreed; artikel 5 van deze wet noemde doelen op het gebied van land- tuin- en bosbouw, natuur en landschap, infrastructuur, openluchtrecreatie en cultuurhistorie.

De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) trad op 1 januari 2007 in werking en verving de Landinrichtingswet 1985. Aan de totstandkoming van de Wilg liggen twee ontwikkelingen ten grondslag. Op de eerste plaats was er de wens tot decentralisatie van rijksgelden voor natuur en landschap, die heeft geleid tot het opnemen van regels voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in de wet. Deze regels gingen niet over landinrichting en zijn inmiddels weer uit de Wilg verdwenen. Op de tweede plaats ging het om de herijking van de landinrichtingswetgeving. Deze herijking werd doorgevoerd in de opzet van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Men zou kunnen spreken van een tweetrapsraket: de herijking is van invloed geweest op de Reconstructiewet, die op zijn beurt weer als pilot kon dienen voor de Wilg. Voor de doelstellingen van de Wilg en van de wijzigingen ten opzichte van de oude Landinrichtingswet kunnen wij dus in belangrijke mate putten uit de herijking.

Uit de herijking kwamen de volgende behoeften naar voren:

- Een verbreding van de inzet van landinrichting, met het oog op de omvangrijke inrichtingsopgave uit de Agenda 2000. In het rapport over de eerste fase werden genoemd: stadslandschappen, waterhuishouding, milieu, plattelandsvernieuwing, tuinbouw, relatie met beheer en recreatie.
- Versnelling en vereenvoudiging. Landinrichting duurt (te) lang. Voorstellen waren: andere ruilsystemen, latere feitelijke start van de procedure, werken met deeloplossingen, goede afstemming met andere procedures (ruimtelijke ordening), toegesneden instrumenten toepassen, enkelvoudige instrumenten verdienen soms de voorkeur boven een integrale aanpak.
- Flexibilisering. Een meer procesmatige aanpak, maatwerk mogelijk maken, flexibele inzet landinrichtingscommissie.
- Imago en communicatie. Landinrichting heeft het imago van lang en moeilijk. Een betere communicatie is nodig.¹¹

De Wilg moest, inspelend op deze behoeften, vooral bijdragen aan versnelling en vereenvoudiging van landinrichtingsprojecten en een betere afstemming met de ruimtelijke ordening. Daarvoor werd een aantal wijzigingen doorgevoerd die in dit rapport worden besproken. De vrijwillige variant van de herverkaveling is in vergelijking met de Landinrichtingswet niet of nauwelijks gewijzigd.

1.4 Doel- en vraagstelling evaluatie

Doel van de evaluatie is het geven van een kwalitatieve beoordeling van de werking van de Wilg (incl. de wisselwerking met het omgevingsbeleid) en de met de Wilg beoogde vernieuwingen in de landinrichtingspraktijk. Tevens richt de evaluatie zich op het in kaart brengen van aanpassingen die nodig zijn om het instrument toekomstbestendig te maken.

Deze doelstelling kan worden uiteengelegd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe werkt het landinrichtingsinstrumentarium van de Wilg in de praktijk?
2. Heeft het instrumentarium ten opzichte van de oude Landinrichtingswet de destijds beoogde doelen waargemaakt? Zijn er ook nadelen gebleken ten opzichte van het oude landinrichtingsinstrumentarium?
3. Welke aanpassingen in het wettelijk instrumentarium, de uitvoeringspraktijk of het achterliggende beleid zijn noodzakelijk om eventueel gebleken tekortkomingen te ondervangen en het instrument 'landinrichting' als zodanig toekomstbestendig te maken?

¹¹ Kamerstukken II 1997/1998, 25940, nrs. 1-2.

-
4. Hoe verloopt de wisselwerking met het omgevingsbeleid in de praktijk? Zijn er aandachtspunten of juist slimme praktijkoplossingen voor een goede wisselwerking, ook in het licht van de toekomstige Omgevingswet?

De evaluatie gaat niet in op de vraag wat de meerwaarde is van opname van de landinrichtingsregels in de Omgevingswet of hoe de regels kunnen worden geïntegreerd. We doen derhalve ook geen uitspraken over de wenselijkheid van opname van de landinrichtingsregels in de Omgevingswet.

1.5 Aanpak

Om een kwalitatieve beoordeling te kunnen geven van de werking en effecten van de Wilg en de met de Wilg beoogde vernieuwingen is een evaluatiekader opgesteld. Het bestaat uit zeven veronderstellingen die meer in detail ingaan op de beoogde werking en effecten van de Wilg, de meerwaarde van landinrichting ten opzichte van alternatieve aanpakken en de beoogde effecten van de vernieuwingen in de Wilg ten opzichte van het oude landinrichtingsinstrumentarium. Deze 'bril' waarmee we naar het landinrichtingsinstrumentarium kijken is ontleend aan de Memorie van Toelichting op de Wilg¹² en gesprekken met landinrichtingsexperts (zie verder bijlage 3).

Het evaluatiekader omvat de volgende veronderstellingen:

Veronderstellingen over werking en effecten van het LI-instrumentarium

1. Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven in het landelijk gebied via de toepassing van dwingende elementen als verplichte medewerking aan ruiling en uitvoeren van werken, korting en onteigening.
2. Landinrichting zorgt voor draagvlak voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de participatie van gebiedspartijen in advies- of bestuurscommissies en de wenszittingen voor grondeigenaren en – gebruikers.

Veronderstellingen over de meerwaarde van landinrichting

3. De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van een vrijwillige aanpak bij meervoudige inrichtingsopgaven is meer zekerheid over doelbereik, realisatie van een optimale verkaveling en de mogelijkheid meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten.
4. De meerwaarde van landinrichting (incl. korting of onteigening op basis van een inrichtingsplan) ten opzichte van verkoop van ruilgronden en onteigening ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is breder draagvlak en realisatie van meerdere gebiedsdoelen, waaronder een optimale verkaveling.

Veronderstellingen vernieuwingen in de Wilg ten opzichte van de Landinrichtingswet

5. Door aanpassingen van het landinrichtingsinstrumentarium in de Wilg is landinrichting eenvoudiger, sneller en flexibeler geworden en wordt het voor bredere doeleinden toegepast.
6. De volledige decentralisatie van de bevoegdheden voor inzet van landinrichting naar provincies in de Wilg draagt bij aan versterking van de regierol van de provincies in het beleid voor het landelijk gebied.
7. De vernieuwingen in de Wilg (en de Wro) dragen bij aan een soepele afstemming tussen landinrichting en ruimtelijke ordening.

Om deze veronderstellingen te toetsen zijn verschillende onderzoeksmethoden en bronnen ingezet. Het gaat hierbij om een mix van documenten- en wetsanalyse, diepte-interviews met betrokkenen bij

¹² Kamerstukken II, 2005/06, 30509, nr. 3.

landinrichting van provincies, DLG, Kadaster, terreinbeheerders en LTO, een gebiedenworkshop met betrokkenen bij verschillende typen landinrichtings- of gebiedsprocessen met kavelruil (zie tabel 1.1.) en een juridische expertmeeting. Beschikbare gegevens over landinrichtingsprojecten werden verder zo goed mogelijk benut. Belangrijke handicap hierbij is dat kengetallen over landinrichting niet langer centraal worden bijgehouden. Ook van kavelruil zijn geen landelijke bestanden. Bovendien zijn beschikbare gegevens vaak niet goed vergelijkbaar, door het contextspecifieke karakter van landinrichtingsprojecten. Daarom heeft de stuurgroep van dit onderzoek (zie bijlage 4) besloten het generieke beeld aan te vullen met een analyse van twee specifieke landinrichtingsprojecten. Voor deze casusanalyse zijn de gebieden Olst-Wesepe in de provincie Overijssel en Sarsven en de Banen in de provincie Limburg uitgekozen, wegens hun sterk uiteenlopende oorsprong en opgaven. Zo komt het project Olst-Wesepe voort uit een initiatief van lokale LTO-afdelingen terwijl Sarsven en de Banen veel meer centrale overheidssturing kende vanwege de Natura 2000 doelstellingen in het gebied. In beide projecten is een interne evaluatie uitgevoerd door de projectleider en/of de commissie en hebben we aanvullende interviews afgenomen. Dit resulteerde in twee casusverslagen die zijn benut voor de toetsing van de veronderstellingen. De casusverslagen zijn integraal opgenomen in bijlage 1 en 2.

Tabel 1.1

Typen projecten en gebieden in gebiedenworkshop

Type project	Provincie	Gebied
Landinrichting	Overijssel	Olst-Wesepe
	Limburg	Schinveldse Es
	Noord-Brabant	Weerijs-Zuid
Gebiedsproces met (planmatige) kavelruil	Gelderland	Engbergen-Voorst/ Oude IJsselstreek
	Noord-Holland	Gooi en Vechtstreek

1.6 Leeswijzer

De verdere opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 bespreken we eerst de bijzondere vormen van landinrichting uit de Wilg: de ruilverkaveling bij overeenkomst en de landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen. In hoofdstuk 3 komt het gebruik van de gewone landinrichting uit de Wilg voor inrichtingsopgaven in het landelijk gebied aan bod. Hoofdstuk 4 gaat in op de werking, meerwaarde en knelpunten van gewone landinrichting. Dit wordt gevolgd door een toetsing van de wijzigingen en aanpassingen in de Wilg ten opzicht van de Landinrichtingswet in hoofdstuk 5. We sluiten in hoofdstuk 6 af met conclusies en mogelijke toekomstperspectieven voor de verschillende vormen van landinrichting.

2 Ruilverkaveling bij overeenkomst en landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen

2.1 Inleiding

Voor de duidelijkheid hebben wij ervoor gekozen om in dit hoofdstuk eerst de bijzondere vormen van landinrichting uit de Wilg te behandelen: de ruilverkaveling bij overeenkomst en de landinrichting infrastructurele voorzieningen. We gaan daartoe in op het gebruik van deze instrumenten, de wijzigingen in de Wilg en bij ruilverkaveling bij overeenkomst ook op knelpunten bij inzet van het instrument en de voordelen van een wettelijke regeling. De rest van het rapport kan dan worden gereserveerd voor de 'normale' vorm van landinrichting. Uiteraard komen de zaken in de conclusies en aanbevelingen weer bij elkaar.

2.2 Ruilverkaveling bij overeenkomst

2.2.1 Gebruik

De ruilverkaveling bij overeenkomst, meestal vrijwillige kavelruil genoemd, is een vorm van landinrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeenkomen om bepaalde, hun toebehorende zaken samen te voegen, de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. Een belangrijke reden om ervoor te kiezen is de vrijstelling van overdrachtsbelasting die geldt voor kavelruilen. Ook worden er, als de kavelruilen bijdragen aan provinciale beleidsdoelen, provinciale subsidies verleend als vergoeding voor bijvoorbeeld proces- en ruilkosten en notaris- en kadasterkosten. De eisen waaraan kavelruilen moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen verschillen per provincie (zie ook 2.2.2). In de meeste provincies zijn verder stichtingen over kavelruilbureaus actief die kavelruilprocessen ondersteunen, zoals Stivas in de provincie Noord-Holland en STEVIG in de provincie Gelderland.

Over de mate van inzet van vrijwillige kavelruil, of 'ruilverkaveling bij overeenkomst' is weinig bekend. Doorgaans wordt in de praktijk onderscheid gemaakt tussen 'losse' kavelruil, tussen een beperkt aantal grondeigenaren en planmatige, integrale, kavelruil. Het onderscheid tussen beiden wordt bepaald door de aanwezigheid van een plan (vergelijkbaar met een ruilplan in de wettelijke variant) voor een begrensd gebied en het in zoveel mogelijk in één keer realiseren van de ruilen uit dit plan. Bij een losse kavelruil gaat het meestal om ruil tussen enkele grondeigenaren. Meestal is bij planmatige kavelruil ook sprake van meerdere doelen: naast landbouwstructuurversterking worden er ook natuur-, water- of recreatie-opgaven mee gerealiseerd. Maar dit is geen onderscheidend kenmerk. Een analyse van door de provincie Gelderland gesubsidieerde kavelruilen in 2011 toont dat ook bij veel 'losse' kavelruilen sprake is van niet-landbouwkundige doeleinden, zoals het ruilen van begrensde EHS-gronden, het vrijmaken van grond voor de aanleg van fietspaden of voor het verbreden van waterlopen. Naast agrariërs of verpachters van agrarische gronden zijn bij de gesubsidieerde ruilen vooral stichtingen, Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), gemeenten of waterschappen betrokken.¹³

Wat ook blijkt is dat projecten van karakter kunnen veranderen. Er zijn voorbeelden van gebieden waar een vrijwillig gebiedsproces werd gestart en op een zeker moment toch werd gekozen voor inzet van het wettelijk landinrichtingsinstrumentarium (bijv. Schinveldse Es, Peize) omdat op vrijwillige

¹³ DLG, *Monitoring verkaveling 2011*, in opdracht van Provincie Gelderland.

basis onvoldoende voortgang kon worden geboekt. Ook andersom komt voor: er werd begonnen met een wettelijk traject, maar toen dit niet van de grond kwam, werd overgestapt naar een vrijwillig proces (bijv. Winterswijk-Oost, Gooi en Vechtstreek). En een planmatig opgezet vrijwillig proces kan uitmonden in een reeks losse kavelruilen en daardoor lang duren. Een betrokkene van de provincie Limburg licht toe: "In het gebied Kollenberg bij Sittard is een ruilovereenkomst gemaakt en daar zijn we nu al twee jaar bezig om alle handtekeningen te krijgen. Vorige week heeft de laatste getekend."

Vergeleken met wettelijke herverkavelingsprojecten gaat het in de planmatige kavelruilprojecten meestal om wat kleinere gebieden en wordt er geruild tussen minder eigenaren. Maar ook dit is geen wetmatigheid. Er zijn ook voorbeelden van grote planmatige projecten, zoals de pilot Verkavelen voor groei in Winterswijk-Oost, met een projectgebied van 6900 ha, waar 123 eigenaren 450 ha ruilden.¹⁴

Zoals gezegd worden er landelijk geen gegevens bijgehouden over de inzet van vrijwillige kavelruil. Wel hebben provincies waarschijnlijk overzichten van door hen gesubsidieerde kavelruilen en/of geruilde hectares. Om een indruk te geven van de orde van grootte: In Gelderland werden in 2011 51 gesubsidieerde ruilen gesloten. Bij deze ruilen is bijna 1000 ha van eigenaar gewisseld en er waren 405 eigenaren bij betrokken.¹⁵ In Noord Holland werd in 2012 ruim 344 ha met subsidie geruild. Hierbij waren 51 eigenaren betrokken.¹⁶ In Limburg is sprake van ca. 200 ha gesubsidieerde kavelruil per jaar.¹⁷

De planmatige variant van de kavelruil lijkt aan een voorzichtige opmars te zijn begonnen, hoewel we dit niet met cijfers kunnen onderbouwen. Planmatige kavelruil lijkt zich beter te verhouden tot het kleinschaliger karakter van de herverkavelingsbehoefte, de nieuwe sturingsfilosofie van de provincies en de daaruit volgende wens het initiatief meer bij de samenleving te leggen en de behoefte aan flexibiliteit. Ook procesvernieuwingen die zijn toegepast in pilots Verkavelen voor Groei dragen bij aan de toegenomen belangstelling. Essentie hiervan is dat grondeigenaren in enkele sessies zelf tot een verkavelingsplan komen met digitale ondersteuning en ook zelf zienswijzen behandelen. Hiermee kan flinke tijds winst worden geboekt en kunnen kosten worden bespaard. Voor het realiseren van natuur- of wateropgaven binnen deze trajecten is het essentieel dat terreinbeheerders of waterschappen al een grondpositie hebben. Uit overzichten van DLG blijkt dat na de pilots nu in zeven gebieden Verkavelen voor Groei binnen vrijwillige trajecten wordt toegepast, terwijl in drie wettelijke trajecten wordt geëxperimenteerd met een meer participatieve aanpak.¹⁸

2.2.2 Wijzigingen ten opzichte van de Landinrichtingswet

De materiële bepalingen van de kavelruil (art. 85 e.v. Wilg) zijn nauwelijks veranderd ten opzichte van de bepalingen in de Landinrichtingswet. Wel is de goedkeuring door de minister vervallen. Dit is een vereenvoudiging. Het betekent wel dat er onzekerheid kan zijn over de 'geldigheid' van een kavelruil. Die onzekerheid kan in principe voortduren tot vijf jaar na het passeren van de ruilakte: de termijn voor de belastinginspectie om te besluiten de vrijstellingen voor de Wet belastingen rechtsverkeer niet te honoreren. Tot 2010 was van die onzekerheid beslist sprake, vooral bij notarissen, door de ruimte die de wettelijke regeling bood. Door een aanpassing van het Besluit inrichting landelijk gebied (art. 31 a e.v.) is daar aan voor een groot deel een einde gekomen. Bij deze wijziging en de toelichting daarop is de toepasbaarheid van de kavelruil weer tot het oude niveau teruggebracht, inclusief de oude ruilschema's.

Een andere wijziging ten opzichte van de Landinrichtingswet is dat kavelruil niet wordt getoetst aan de doelstelling van de Wilg (art. 16), de zogenaamde objectieve verbeteringseis. Onder de Landinrichtingswet vond deze toetsing wel plaats, maar de regering meende dat dat niet langer nodig was. Dat betekent dat een kavelruil niet hoeft bij te dragen aan de verbetering van de inrichting van

¹⁴ <http://www.verkavelenvoorgroei.nl/author/maxnl/>

¹⁵ DLG, *Monitoring verkaveling 2011*, in opdracht van Provincie Gelderland.

¹⁶ *Stivas Magazine*, nr. 17, juni 2013, p. 25.

¹⁷ Mondelinge mededeling respondent Provincie Limburg.

¹⁸ Interne notitie DLG.

het landelijk gebied of, anders gezegd, als de kavelruil voldoet aan de artikelen 85 e.v. is automatisch sprake van een verbetering van de inrichting van het landelijk gebied. Provincies stellen over het algemeen wel extra eisen aan subsidieverlening aan kavelruil. Zo moeten 'losse' kavelruilen om in aanmerking te komen voor subsidie voor bijvoorbeeld kadaster- of notariskosten bijdragen aan een verbetering van de agrarische verkaveling of het realiseren van een nieuwe functie. Planmatige kavelruilen moeten daarnaast meestal ook bijdragen aan andere provinciale beleidsdoelen op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer, recreatie of sociaal economische plattelandontwikkeling.

2.2.3 Knelpunten

Het belangrijkste nadeel van de ruilverkaveling bij overeenkomst is dat deze vrijwillig is. Wil het van de grond komen, dan zullen alle betrokkenen mee moeten werken. Vooral in de planmatige variant kan dit soms veel tijd en inzet kosten. Maar als het lukt is er ook direct een groot voordeel: er is draagvlak in de streek.

Een kenmerk van vrijwillige kavelruil is verder dat alleen eigenaren betrokken zijn. In situaties waarin grondgebruik en -eigendom uiteenlopen en er verschillende belangen mee gemoeid zijn kan dit een belangrijk knelpunt zijn voor het van de grond komen van een planmatige kavelruil.

Omdat in een kavelruil ook gebouwen kunnen worden meegenomen en er geen eisen worden gesteld aan voortgezet agrarisch gebruik, is het wegens het belastingvoordeel aantrekkelijk allerlei grondtransacties via een kavelruil te doen plaatsvinden. Zo zijn er agrarische makelaars die gewone aan- en verkooptransacties bij elkaar nemen en dit via een kavelruil organiseren. Gebruik van de kavelruilfaciliteiten waarvoor deze niet bedoeld zijn, ligt hiermee op de loer. Voor de overheid die financieel bijdraagt aan deze kavelruilen kan dit ongewenst zijn. Om hier iets aan te doen worden zogenaamde ruilschema's gebruikt. De bedoeling hiervan is om transacties die ook zonder kavelruil kunnen worden afgehandeld buiten de deur te houden. Maar op de keper beschouwd geldt dit voor alle transacties. Het is immers altijd mogelijk om het gewenste eindplaatje ook via, weliswaar ingewikkelde, koop- en verkoopovereenkomsten te realiseren. De ruilschema's zijn daarom omstreden.¹⁹

In de kavelruilpraktijk wil de fiscus wil nog wel eens iets anders dan de wetgever heeft beoogd. Hoewel het principe nog steeds is dat het fiscale regime het bestuursrechtelijke regime volgt kan hier en daar twijfel ontstaan. In de praktijk wordt dit meestal opgelost doordat notarissen vooraf de voorgesteld kavelruil voorleggen aan de belastinginspecteur.

Verder kan het verwarrend zijn dat een kavelruilovereenkomst die wel aan de wettelijke eisen voldoet, waardoor het civielrechtelijke effect kan optreden, toch niet in aanmerking komt voor subsidie.

Provinciale subsidieregelingen lopen niet alleen onderling uiteen, maar er worden meestal ook, ten opzichte van de wettelijke regeling, extra eisen gesteld. Zo kan een provinciegrens-overschrijdende kavelruil meestal niet worden gesubsidieerd en geldt meestal wel de objectieve verbeteringseis. Hierdoor komen vanuit het oogpunt van landbouwstructuurversterking of andere provinciale doelen wenselijke kavelruilen lastig tot stand.

De toetredersbepalingen van artikel 85 is onduidelijk. Zo is het de vraag of het tweede lid nu als beperking van het eerste lid of als uitbreiding daarvan gelezen dient te worden.²⁰ Ook de betekenis van artikel 85, derde lid, is voor interpretatie vatbaar.²¹

¹⁹ Men zou zelfs kunnen betogen dat zij in strijd met de wet zijn. De wet spreekt immers over samenvoegen tot een massa en verkavelen. Zie: Rheinfeld, J.W.A. (2014) *Kavelruil. Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 164.

²⁰ Rheinfeld, J.W.A. (2014) *Kavelruil. Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 163.

²¹ Rheinfeld, J.W.A. (2014) *Kavelruil. Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 178.

2.2.4 Voordelen wettelijke regeling

Nu het initiatief voor vrijwillige kavelruil steeds meer bij grondeigenaren zelf wordt gelegd is de vraag aan de orde of een wettelijke regeling nodig is. Rheinfeld noemt in zijn omvangrijke proefschrift de volgende voordelen van een wettelijke regeling van ruilverkaveling bij overeenkomst:

- Er kunnen civielrechtelijke gevolgen aan de overeenkomst worden verbonden.²² Voor afwijkingen van het algemene zaken- en verbintenissenrecht is een aparte wettelijke regeling noodzakelijk. Overigens gaat het niet om erg spectaculaire, maar niettemin nuttige zaken, namelijk: (1) De zakelijke werking van de overeenkomst voor verkrijgers onder bijzondere titel²³ en (2) De werkelijke eigenaar treedt in de plaats van de deelnemer aan de overeenkomst die in het kadaster vermeld stond.²⁴ Op grond van artikel 87 kunnen bij ministeriele regeling voorts nog bepalingen van de Wilg van toepassing worden verklaard.
- Er kan een subsidie worden verstrekt.²⁵ Subsidiering van kavelruilen geschiedt door de provincies, op basis van provinciale regelingen. Een wettelijke regeling is daarvoor echter niet strikt noodzakelijk; provincies zouden in de regelingen ook kunnen omschrijven wat zij onder een subsidiabele kavelruil verstaan. Gemakkelijk is het wel: men weet waar men aan moet voldoen voor een kavelruil. Provincies stellen in het algemeen wel extra eisen aan kavelruilen, zoals een objectieve verbeteringseis. Dat betekent dat een kavelruil die voldoet aan artikel 85 Wilg niet automatisch ook gesubsidieerd wordt.
- Er geldt een ongeclausuleerde fiscale vrijstelling voor de overdrachtsbelasting.²⁶

2.3 Landinrichting infrastructurele voorzieningen

2.3.1 Gebruik

De landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen (voorheen: aanpassingsinrichting) is een landinrichting in verband met een door het rijk aan te leggen infrastructureel werk. Het is in beginsel een mooi instrument om doorsnijdingen van het land op te vangen via een herverkaveling. Het is in de Wilg-periode echter niet toegepast. In het landinrichtingsproject Enschede-Zuid, blok Boekelo-Twekkelo, is inzet nog wel overwogen in verband met de aanleg van het tracé van de N18 van Varsseveld naar Enschede. Er is echter niet voor gekozen omdat de in de wet omschreven procedure als omslachtig en vertragend wordt ervaren. Een onteigeningsprocedure zou een adequater en efficiënter verloop kennen dan een proces van herverkaveling.²⁷ Een respondent van Rijkswaterstaat bevestigt dit beeld. Hij noemt als nadeel de lange duur van landinrichtingsprocessen, waardoor het instrument voor het inpassen van infrastructuur minder geschikt is. Met inzet van de Tracéwet gevolgd door een vrijwillige kavelruil kunnen sneller goede resultaten worden geboekt. Wel geeft hij aan dat de problematiek van de gebieden waar infrastructuur komt steeds integraler wordt waardoor inzet van landinrichting mogelijk weer een optie wordt. Dat het rijk onder de Wilg het instrument niet meer zelf kan inzetten voor infrastructurele projecten is hiervoor volgens hem geen belemmering.

Onder de Landinrichtingswet zijn overigens wel enkele aanpassingsinrichtingen uitgevoerd, bijvoorbeeld rond de vijfde landingsbaan Schiphol en bij de A50. Ook zijn er binnen gewone landinrichtingen, die vanuit andere doelen waren geïnitieerd, soms in een latere fase doorsnijdingen ingepast. Dit leidde meestal tot vertraging.

²² Zie art. 86 en 87 Wilg; Rheinfeld, J.W.A. (2014) *Kavelruil. Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 184 e.v.

²³ Artikel 86, eerste lid, Wilg in afwijking van 6:249 BW. Daarmee kunnen ook personen die de overeenkomsten niet hebben ondertekend daaraan gebonden zijn, bijvoorbeeld kopers van grond die in een kavelruil betrokken was.

²⁴ Artikel 86, tweede lid, Wilg art. 3:84 BW. Normaal is een niet-eigenaar niet bevoegd te beschikken over onroerend goed; in dit geval dus wel.

²⁵ Rheinfeld, J.W.A. (2014) *Kavelruil. Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 262 e.v.

²⁶ Art. 15, eerste lid, onderdeel I van de Wet op Belastingen van Rechtsverkeer. Zie Rheinfeld, blz. 355.

²⁷ Saillant detail is dat de ruilakte voor het blok Boekelo -Twekkelo inmiddels is gepasseerd, maar de aanleg van de N18 nog niet ter hand kan worden genomen omdat de procedure inzake trace N18 nog niet heeft geleid tot een onherroepelijke vaststelling, mondelinge mededeling DLG.

2.3.2 Wijzigingen ten opzichte van de Landinrichtingswet

De belangrijkste wijziging is dat de gronden die nodig zijn voor het infrastructurele werk zelf onder de Landinrichtingswet niet en in de Wilg wel in het blok kunnen worden opgenomen. Dat maakt deze vorm van landinrichting nog bruikbaar.

2.4 Concluderend

We kunnen concluderen dat ruilverkaveling bij overeenkomst of vrijwillige kavelruil een populair instrument is dat zowel in kleiner verband als meer planmatig wordt ingezet. Een wettelijke regeling, hoewel niet strikt noodzakelijk, blijft zinvol. Om oneigenlijk gebruik te voorkomen zou herinvoering van de objectieve verbeteringseis in de wet en de goedkeuring vooraf van de kavelruil kunnen worden overwogen. Deze goedkeuring zou, gezien de decentralisatie, dan bij de provincie moeten liggen. Tegelijkertijd zouden dan de omstreden ruilschema's, die altijd voor moeilijkheden zorgen en ook buitenwettelijk zijn, kunnen vervallen. Ook zou de toetredersbepaling kunnen worden verduidelijkt.

De landinrichting in verband met infrastructurele werken is in de Wilg-periode niet ingezet. Juridische belemmeringen voor toepassing zijn er niet, zeker niet nu de gronden die nodig zijn voor het werk in het blok worden opgenomen. Om het gebruik te bevorderen valt het te overwegen een koppeling te leggen met het tracébesluit. Dit kan bijvoorbeeld door van een besluit tot aanpassingsinrichting een verplicht onderdeel van een tracébesluit te maken. Een nog sterkere koppeling ontstaat als in de Tracéwet wordt bepaald dat het tracébesluit geldt als inrichtingsplan in de zin van artikel 24 van de Wilg. Ook is het denkbaar om het rijk landinrichtingsbevoegdheden te geven, omdat het initiatief voor het aanleggen van infrastructuur op rijksniveau ligt. Gezien de beperkte huidige behoefte zal het belang van aanpassingsinrichting hiervoor wel verder moeten worden duidelijk gemaakt.

3 Gebruik gewone landinrichting

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de gewone landinrichting aan de orde, dat wil zeggen die vorm van landinrichting waarbij een inrichtingsplan wordt opgesteld, waarbij in meer of mindere mate werken worden uitgevoerd en bestemmingen herzien en waarbij een herverkaveling plaatsvindt. We gaan hiertoe achtereenvolgens in op het huidige gebruik van het instrumentarium uit de Wilg voor gewone landinrichting, de motieven voor inzet van het instrumentarium en de verwachtingen over het toekomstig gebruik.

3.2 Huidig gebruik

Het huidige gebruik van het instrumentarium uit de Wilg voor gewone landinrichtingen is beperkt. Er zijn slechts 8 nieuwe landinrichtingsprojecten gestart onder de Wilg (zie tabel 3.1). Verder zijn er 15 projecten met wettelijke herverkaveling onder de Wilg gebracht die zijn gestart onder de Landinrichtingswet. Hiervan is één (Winterswijk-Oost) later omgezet in vrijwillige kavelruil. Dit brengt het totale aantal huidige projecten onder de Wilg op 22, waarvan één project in voorbereiding (stand 19 augustus 2014). Verder worden nog 15 blokken op basis van de Landinrichtingswet en twee blokken op basis van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën afgerond (stand 1 januari 2014). Ter vergelijking: In de periode 1999 -2006 lag het totale aantal in uitvoering zijnde landinrichtingen jaarlijks boven de 100.²⁸

Het beperkte aantal nieuwe landinrichtingsprojecten veroorzaakt een daling van de totale oppervlakte herverkaveling in uitvoering. Deze lag in 2013 op 195.877 ha; dit is bijna een halvering ten opzichte van het beginjaar 2007 (zie tabel 3.2).

Niet overal wordt dezelfde mix aan landinrichtingsinstrumenten ingezet. De gekozen mix is afhankelijk van onder meer de aard van de opgaven en de verhoudingen in het gebied. Zo wordt niet overal gekozen voor herverkaveling en daarbij behorende instrumenten als ruilplan en lijst der geldelijke regelingen. Ook de mate waarin gekozen wordt voor de uitvoering van werken, zoals de aanleg van infrastructuur en landschapselementen, de inrichting van natuurgebieden of zogenaamde kavelaanvaardingswerken verschilt per gebied, al is er van grootschalige herinrichting zoals in het verleden, waarbij hele gebieden op de schop gingen, nergens sprake meer. De korting, een instrument om gronden vrij te spelen voor publieke doelen wordt meestal wel toegepast maar wel beperkt omdat het vaak gezien wordt als vorm van onteigening. Bij korting kunnen de percelen die noodzakelijk zijn voor realisatie van vooral lijnvormige elementen toegewezen worden aan de nieuwe eigenaar. De huidige eigenaren hebben recht op vervangende grond, minus het kortingspercentage. De gezamenlijke eigenaren binnen een blok zorgen voor deze vervangende grond, omdat zij een afgesproken percentage van hun ingebrachte grond moeten afstaan. In de praktijk wordt in het inrichtingsplan een maximumkortingspercentage vermeld, dat is gebaseerd op de voorgenomen toewijzingen, maar meestal valt dat percentage lager uit doordat belanghebbenden grond inbrengen en kiezen voor niet opnieuw toedelen, organisaties die grond toegewezen krijgen ook grond inbrengen en extra gronden verworven kunnen worden voor compensatie.

²⁸ Diverse jaarverslagen DLG.

Tabel 3.1

Landinrichtingsprojecten onder de Wilg (stand 19 augustus 2014)

Provincie	Inrichtingsplan (IP)	Gestart onder Wilg?	Plan-gebied (ha)	Datum IP	Blok	Datum ruilplan	Afsluiting
Fryslân	Franekeeradeel-Harlingen	ja	7.096	2-7-2013			2020
Fryslân	Swette-De Burd	nee	2.380			2-2-2010	
Drenthe	Dwingelderveld	ja	5.480	6-4-2010		geen herverkaveling	
Drenthe	Nieuw-Schoonebeek	nee	1.700	13-10-2009			
Drenthe	Peize	nee	5.200	4-3-2008		5-4-2011	
Drenthe	Zuidwolde-Noord Beneden Egge	nee	8.100	22-4-2009	Oost	30-11-2010	2015
					West	8-10-2013	2017
Drenthe	Zuidwolde-Zuid	nee	2.620	25-8-2009		8-5-2012	2016
Drenthe/ Fryslân	Oude-Willem	ja	450			geen herverkaveling	
Overijssel	Enschede-Noord	nee	4.600	28-10-2008	Lonnekermarke Lonnekerland	11-07-2013	
Overijssel	Enschede-Zuid	nee	5.000	1-1-2007	Broekheurne Boekelo- Twekkelo	16-12-2009 20-3-2013	
Overijssel	Enter	nee	4.850	7-2-2007	Enter-Ypelo Deldernerbroek	14-11-2012 7-5-2014	2017 2017
Overijssel	Losser	nee	9.200	14-11-2007	De Lutte- Beuningen De Lutte-Losser Elsbeek- Overdinkel	16-05-2013	
Overijssel	NWO Blokzijl- Vollenhove	nee	3.466	21-6-2014			
Overijssel	NWO Scheerwolde	nee	4.450	10-7-2012			
Overijssel	Olst-Wesepe	ja	4.073	18-1-2011		19-2-2014	2016
Overijssel	Saasveld-Gammelke	nee	2.770	9-12-2008		12-1-2011	
Overijssel	Staphorst	ja	6.574	2-4-2013			
Gelderland	Winterswijk-Oost	nee	6.900	12-10-2005		omgezet in vrijwillige kavelruil	
Noord- Brabant	Overdiepse Polder	ja	650	9-6-2009			
Noord- Brabant	Weerijs-Zuid	nee	3.100	12-10-2010		26-11-2013	
Noord- Brabant	Wintelre-Oerle	nee	1.500	1-12-2009		23-10-2012	
Limburg	Sarsven en de Banen	ja	1.628	19-6-2012		17-2-2014	2016
Limburg	Schinveldse Es	ja	707	18-1-2011		3-10-2012	2015

Bron: diverse inrichtingsplannen, planwijzigingen en informatie van projectwebsites.

Onteigening is ook een instrument dat kan worden toegepast binnen een landinrichting om grond te verkrijgen voor publieke doelen. Verschil met korting is dat onteigening alleen de eigenaren van het benodigde gebied of tracé treft (die daarvoor financieel worden gecompenseerd) terwijl bij korting iedere inbrenger een beetje wordt gekort zodat de eigenaren die grond moeten inleveren kunnen worden gecompenseerd met grond. Het enige voorbeeld van een voornemen tot onteigening van 11 ha onder de Wilg is het landinrichtingsproject Enschede-Noord voor de te realiseren waterberging en natuur rond Kristalbad.²⁹ Soms wordt ook gekozen voor onteigening binnen een landinrichting op basis van de ruimtelijke ordening.

Het inrichtingsplan is verplicht en wordt dus altijd toegepast bij landinrichting. De figuur van de bestuurscommissie voor de uitvoeringsfase en soms ook voor de voorbereidingsfase, zien we ook overal. Wel kunnen de bevoegdheden die GS aan de bestuurscommissie delegeert verschillen. Zo

²⁹ Zie: Spijkerboer, J.(2014) Onteigening voor natuur- en recreatiegebieden een mythe of binnenkort weer realiteit? *Agrarisch Recht* 2014, blz. 216 e.v.

kozen GS van Noord-Brabant ervoor om in het project Weerijds-Zuid belangrijke bevoegdheden zoals de vaststelling van het ruilplan en de behandeling van zienswijzen aan zich te houden. In andere processen zijn deze bevoegdheden gedelegeerd aan de bestuurscommissie.

Tabel 3.2

Ontwikkeling oppervlakte wettelijke herverkaveling in uitvoering

Jaar	2013	2012	2011	2009	2008	2007
Aantal ha in uitvoering	195.877	212.775	295.000	339.000	374.000	390.000

Bron: diverse jaarverslagen Kadaster.

3.3 Motieven voor inzet

Provincies zijn bevoegd om het landinrichtingsinstrumentarium uit de Wilg in te zetten. In de periode 2007-2014 liepen in Fryslân, Drenthe, Overijssel, Limburg, Noord-Brabant en Gelderland landinrichtingen onder de Wilg. Soms waren dit nieuwe projecten, vaak ook was sprake van projecten die al gestart waren onder de Landinrichtingswet en voortgezet werden onder de Wilg. Belangrijkste reden voor provincies om in bepaalde gebieden voor landinrichting te kiezen dan wel lopende trajecten voort te zetten was de complexiteit van de opgave (meestal landbouw, natuur, water) en de inschatting dat voor realisatie van beleidsdoelen doorzettingsmacht op een zeker moment van pas zou kunnen komen (zie ook kader 3.1). Ook verzoeken uit gebieden konden aanleiding zijn voor de provincie om een landinrichtingsproces te starten. Een recent voorbeeld is Olst-Wesepe waar de georganiseerde landbouw zelf een verzoek deed om het afgebroken wettelijke traject weer op te starten en daarvoor gehoor vond bij Provinciale Staten van Overijssel. Bij provincie Drenthe was de mogelijkheid tot het instellen van een bestuurscommissie onder de Wilg en de Provinciewet een specifiek argument voor het onder de Wilg brengen van twee nieuwe gebiedsontwikkelingen (Dwingelderveld en Oude Willem). In deze gebieden is geen sprake van een herverkavelingsopgave maar waren de organisatorische voordelen van een bestuurscommissie een doorslaggevende reden om te kiezen voor een wettelijk traject.³⁰ In andere provincies spelen het 'uit handen geven' van belangrijke bevoegdheden aan bestuurscommissies gecombineerd met een gebrek aan grip op de ondersteunende dienst DLG, juist een rol bij de impopulariteit van het instrument.

Kader 3.1: Aanleiding landinrichting in Sarsven en de Banen

Het landinrichtingsproject Sarsven en de Banen is ontstaan uit een conflict tussen de agrariërs uit het gebied en de werkgroep 'Behoud de Peel' over het waterbeheer. De werkgroep wil dat de agrariërs rond de natuurgebieden Sarsven en de Banen, Schoorkuilen, de Zoom en de Kleine en Grootte Moost stoppen met drainage en beregening omdat dit schadelijk is voor de natuur. De agrariërs hebben bovendien geen vergunning voor drainage en beregening maar de Provincie gedoogt deze bestaande praktijk. Na een juridische procedure stelt de Raad van State de werkgroep in het gelijk. De druk voor het vinden van een oplossing neemt hierdoor toe. In ruil voor het verlenen van tijdelijke vergunningen moet er ingegrepen worden in het watersysteem. Het Waterschap Peel en Maasvallei werkt hiertoe het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime uit (GGOR/Nieuw Limburgs Peil) voor zowel natuur- als landbouwgebieden. Om het GGOR/NLP in te voeren zijn ingrijpende maatregelen nodig, zoals het graven van watergangen. Er moet ook grond voor nieuwe natuur worden verworven en sommige landbouwpercelen moeten worden vernat. Om deze maatregelen uit te voeren vindt de gebiedscommissie Nederweert een integrale aanpak noodzakelijk. Gezien de complexe opgave en de mogelijkheid die de Wilg biedt om bij voorrang percelen toe te wijzen aan een bepaalde functie is het volgens de gebiedspartijen het beste instrument. Daarnaast eist de werkgroep 'Behoud de Peel' een resultaatverplichting van 100 ha nieuwe natuur en volledig doelbereik in het kader van de GGOR. Dit vraagt om inzet van het instrument korting. Bovendien is het van belang dat alle eigenaren meewerken.

³⁰ Artikel 2 Wilg. Ook zonder de Wilg zou dat trouwens kunnen; zie art. 81 Provinciewet.

Redenen om niet voor landinrichting te kiezen, dan wel terughoudend te zijn bij inzet ervan, zijn het dwingende karakter in combinatie met gebrek aan draagvlak bij de landbouw. Bestuurlijk ligt de inzet van het landinrichtingsinstrument hierdoor vaak moeilijk.

Respondenten geven aan dat landinrichting ook kampt met een imagoprobleem. In de praktijk worden dwingende elementen zoals onteigening of korting nauwelijks ingezet of gecompenseerd, en wordt ook in wettelijke trajecten veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een zo breed mogelijk draagvlak voor de plannen. Procesvernieuwingen zoals hoorzittingen of inloopdagen voor het gebied en clustergesprekken met grondeigenaren en gebruikers dragen hieraan bij.

Daarnaast speelt een rol dat landinrichting (nog steeds) geassocieerd wordt met lange processen en ingewikkelde procedures. De vernieuwingen in de Wilg hebben aan deze beeldvorming niets veranderd. En ook recente ervaringen met landinrichtingsprocessen die binnen vier jaar worden afgerond zoals in Olst-Wesepe, Sarsven en de Banen en Schinveldse Es lijken hierop niet van invloed. Bestuurders schatten in dat met een landinrichting op korte termijn geen aansprekende successen te boeken zijn. Ook bij de landbouw is er vrees voor de lange duur van landinrichtingsprocessen.

Ook de kosten van landinrichting pleiten in sommige provincies tegen inzet van het instrument. Zo koos provincie Utrecht niet voor nieuwe inzet van het instrument in de Langbroekerwetering omdat de hoge kosten van landinrichting, ook voor de boeren, niet opwegen tegen de baten. Een provinciale betrokkene zegt: "Als je eerst een paar miljoen moet investeren voor een kleine winst voor de boeren, dan gaat de politiek zich afvragen: 'moeten we dit wel willen'". Hierbij speelt ook een rol dat de verkavelingssituatie in de provincie Utrecht relatief goed is en de kosten voor verdere verbetering dus relatief hoog.

Zuid-Holland maakte in de ILG-periode helemaal geen gebruik van het verplichtend landinrichtingsinstrumentarium. De provincie koos voor agrarische doeleinden liever voor vrijwillige kavelruil en voor het verwerven van de laatste hectaren Recreatie om de stad en de EHS of voor onteigening op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Voordeel van onteigening op basis van de Wro boven onteigening op basis van de Wilg was volgens een provinciale betrokkene dat bij het eerste de verantwoordelijkheid gelegd kon worden bij gemeente terwijl bij het tweede de verantwoordelijkheid voor onteigening bij de provincie als vaststeller van het inrichtingsplan ligt. Ook speelde in de voorkeur voor ander instrumentarium mee dat de provincie meer procescomplexiteit voorzag bij inzet van de Wilg en meer ervaring had met onteigening op basis van de Wro.

Opvallend is dat de afwegingen voor inzet van het instrument meestal zeer gebiedsspecifiek zijn. Zelfs bij gebieden binnen dezelfde provincie met ogenschijnlijk vergelijkbare inhoudelijke opgaven kon dat in het ene gebied leiden tot inzet van het wettelijk instrument terwijl in het andere gebied eerst een buitenwettelijk spoor wordt bewandeld omdat er onvoldoende draagvlak voor inzet van het wettelijk instrument is. Er zijn slechts enkele provincies die een meer generieke keuze maakten tegen inzet van het wettelijk instrument, zoals Zuid-Holland en Gelderland.

Er zijn verder geen voorbeelden bekend van eenzijdig initiëren van landinrichting door provincies. Er is altijd sprake van of een verzoek vanuit de georganiseerde landbouw of terreinbeheerders of bij een sterke wens vanuit de provincie, een toets op voldoende draagvlak bij gebiedspartijen.

Over het algemeen is er bij provincies die het instrument inzetten op ambtelijk niveau een goed inzicht in de mogelijkheden van de Wilg. Wel is dit inzicht meestal beperkt tot een klein aantal mensen betrokken bij beleid voor het landelijk gebied. Op strategisch en tactisch niveau, bij het formuleren van het omgevingsbeleid en de keuze voor uitvoeringsinstrumentarium, is het geen automatisme om de mogelijkheden van landinrichting voor de te bereiken omgevingsdoelen in beeld te brengen. Ook is er een groot verschil in kennis en ervaring tussen provincies met lopende landinrichtingsprojecten en provincies waar al jarenlang geen landinrichtingsprojecten zijn geweest. Hoe langer er geen landinrichtingen zijn, hoe meer deze kennisachterstand oploopt.

3.4 Toekomstig gebruik

Voor de toekomst hebben provincies nog geen concrete plannen om nieuwe landinrichtingen te starten op basis van de Wilg (stand 1 juni 2014). Lopende trajecten worden voortgezet en provincies bezinnen zich nog op het instrumentarium dat nodig is om hun doelen in het landelijk gebied te realiseren. Door de verdere decentralisatie van het natuurbeleid zijn provincies nu volledig verantwoordelijk voor de ontwikkeling en beheer van het Natuurnetwerk Nederland, de meeste Natura 2000 gebieden, het soortenbeleid en het agrarisch natuurbeheer. Daarnaast hebben zij doelen op het gebied van het verbeteren van milieu- en watercondities voor natuur, recreatie, waterberging en landbouwstructuurversterking. Bij de verdere invulling van het natuurbeleid staat het landinrichtingsinstrument niet bovenaan het lijstje. Wel geven de meeste provincies aan het instrument achter de hand te willen houden voor het geval andere uitvoeringssporen onvoldoende opleveren. Dit geldt vooral voor opgaven zoals Natura 2000/PAS waarvoor zij verplichtingen zijn aangegaan. Provincies die het verplichtende instrumentarium uit de Wilg tot nu toe niet hebben toegepast zijn hierbij het meest terughoudend. Als in een gebied voornamelijk agrarische structuurversterking aan de orde is geven provincies meestal de voorkeur aan vrijwillige kavelruil.

Een aantal factoren speelt bij deze terughoudendheid een rol. Allereerst de aard van de inrichtingsopgave. De meeste respondenten vinden landinrichting vooral geschikt voor grootschalige, complexe, inrichtingsopgaven in het landelijk gebied met een duidelijke landbouwcomponent waarvoor op grote schaal gronden geruild moeten worden. Hiervan zijn er volgens hen nog maar weinig. Voor kleinschaliger natuuropgaven bieden combinaties van gerichte afrondingsaankopen voor de EHS en vrijwillige kavelruil, al dan niet ingebed in bredere gebiedsprocessen, voldoende soelaas³¹. Sommige provincies vinden verder landinrichting een te zwaar instrument voor de huidige opgaven in het landelijk gebied. Zo geeft een vertegenwoordiger van Provincie Noord-Holland aan dat het de restopgave EHS voldoende kan realiseren via vrijwillige grondverwerving en inrichting, met de onteigeningswet als wettelijk sluitstuk. BBL-gronden worden eventueel wel geruild maar dit kan via vrijwillige kavelruil. Ook voor agrarische structuurversterking volstaat volgens hem vrijwillige kavelruil. De grens tussen grootschalig en kleinschalig is echter geen objectief gegeven. Zo kiest provincie Fryslân vooralsnog niet voor nieuwe inzet van de Wilg op grond van het kleinschalige karakter van de ontwikkelopgave natuur. Een betrokkene van Staatsbosbeheer geeft aan dat de ontwikkelopgave in Friesland zich concentreert in enkele gebieden, waarvan minstens één wat hem betreft voor landinrichting in aanmerking zou kunnen komen.³²

Verder kunnen provincie specifieke en culturele factoren van invloed zijn de keuze voor de Wilg. Zo lijkt provincie Limburg het meest open te staan voor inzet van het instrument als realisatie van natuur-, water- en landbouwopgaven via andere wegen niet lukt. Een verklarende factor is het versnipperde grondeigendom, het voorkomen van ploegrui, de vaak grote verschillen tussen grondgebruik en grondeigendom en de moeilijkheid om tot overeenstemming te komen in vrijwillige trajecten.³³ Ook de positieve ervaringen met de samenwerking met DLG in eerdere landinrichtingsprocessen spelen een rol.

Belangrijker wellicht voor de terughoudendheid is de veranderde sturingsfilosofie van provincies in het natuurbeleid. De meeste provincies zetten sterk in op initiatieven van andere partijen voor het realiseren van de natuuropgave. De rol van de provincie is die van partner of facilitator. Provincie Brabant heeft voor de natuuropgave een speciaal ontwikkelfonds in het leven geroepen op afstand van het provinciaal bestuur, waarin de rijks- en provinciale middelen voor natuur zijn samengebracht en nauw wordt samengewerkt met de Brabantse Manifestpartners. Limburg zet voor realisatie van de

³¹ Spijkerboer staat inzet voor van het onteigeningsinstrument uit de Wilg voor het realiseren van deze afrondingsaankopen, zie J. Spijkerboer (2014) *Onteigening voor natuur- en recreatiegebieden een mythe of binnenkort weer realiteit? Agrarisch Recht* 2014, blz. 216 e.v. Provinciale respondenten wijzen dit echter af. Eén van hen noemt het zelfs oneigenlijk gebruik van de Wilg. Mocht onteigening nodig zijn dan heeft een traject van onteigenen op basis van de Wro over het algemeen de voorkeur.

³² Kuindersma, W. *et al.* (te verschijnen) *Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid*. Wot-rapport.

³³ Ter illustratie: de Verkavelen voor Groei pilot in het project Leropperveld heeft twee keer zo lang geduurd als gepland en twee keer zo veel gekost als begroot.

ontwikkelopgave in op meerjarige partnercontracten met partijen als Limburg Landschap, Stichting Ark en Natuurmonumenten. Ook Zuid-Holland wil voor de realisatie van de natuuropgave samenwerken met ander partijen in netwerkachtige verbanden.³² Provinciale betrokkenen beantwoorden de vraag of het wettelijk instrumentarium nog past bij deze nieuwe rolverdeling verschillend. Voor Zuid-Holland staat vast dat wettelijke landinrichting niet past bij haar nieuwe sturingsfilosofie want die vraagt om flexibiliteit, draagvlak en vrijwilligheid. Daarom ziet de provincie ook af van onteigening voor natuur. Limburg geeft aan dat in het geval beoogde partners er niet uitkomen, het wettelijk instrument een optie blijft. Hiervan kan sprake zijn in de complexere gebieden. In Brabant zou het initiatief om het wettelijk instrument in te zetten volgens de nieuwe sturingsopvatting idealiter van andere partijen moet komen. De betrokkene van provincie Brabant licht toe waarom hij die kans niet hoog in schat: "Wij zeggen, gemeente, jullie zijn aan zet om hier iets te realiseren. De gemeente ziet vervolgens kans om een gebiedsproces te starten waarvoor wettelijke herverkaveling uiterst geschikt is. Dan moet de gemeente GS verzoeken om daar een bestuurscommissie voor in te stellen. Dat is een rare rolomdraaiing."

Opvallend is tenslotte dat provincies vooralsnog de inzet van landinrichting niet of nauwelijks overwegen voor andersoortige opgaven zoals infrastructuur. Provincie Limburg heeft voor het project de Grensmaas gericht op waterveiligheid en natuur samen met de toenmalige Ministeries van Verkeer en Waterstaat en LNV een herinrichting aangevraagd. Bij de overgang van de Landinrichtingswet naar de Wilg heeft de provincie ervoor gekozen om deze landinrichting niet door te zetten. In Brabant is het landinrichtingsinstrumentarium toegepast in het kader van waterveiligheid bij de ontpoldering van de Overdiepse polder. Maar verder zijn wij geen voorbeelden tegengekomen.

De discussie over stedelijke herverkaveling wordt verder met interesse gevolgd door provincies, maar het zijn toch vooral de gemeenten die daarbij aan zet zijn. Handicap bij inzet voor nieuwe doelen is dat landinrichting nog steeds sterk wordt geassocieerd met landbouw. Bij andere 'sectoren' binnen het provinciehuis staan de mogelijkheden die landinrichting biedt vaak niet op het netvlies. Het instrument wordt dan ook slechts door enkele provincies opgenomen in hun omgevingsbeleid.

3.5 Concluderend

Het instrument landinrichting is onder de Wilg weinig ingezet. In de Wilg-periode zijn acht nieuwe landinrichtingsprojecten gestart en 15 projecten met herverkaveling voortgezet. Voor de nabije toekomst hebben provincies geen concrete plannen het instrument opnieuw in te zetten. Landinrichting wordt door veel bestuurders geassocieerd met langdurige, ingewikkelde en dure processen. Verder schrikken zij terug voor de dwingende elementen van landinrichting. Het gebrek aan draagvlak bij de landbouw voor inzet van het instrument draagt hieraan bij. Ook de veranderde rol van de provincie als facilitator of partner verhoudt zich slecht tot de inzet van dwingend instrumentarium. Verder speelt de perceptie van de aard van de inrichtingsopgaven een rol: sommige provincies vinden landinrichting een te zwaar instrument voor de resterende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied. Toch willen de meeste provincies het instrument wel achter hand houden voor opgaven in het landelijk gebied waarvoor doorzettingsmacht uiteindelijk toch nodig is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opgaven waarvoor provincies verplichtingen zijn aangegaan zoals Natura 2000/PAS.

4 Werking en meerwaarde landinrichting

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de werking van het landinrichtingsinstrumentarium in de praktijk en de meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven. Ook gaan we in op de knelpunten die in de praktijk ontstaan bij toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium. We beperken ons hierbij wederom tot de werking, meerwaarde en knelpunten van gewone landinrichting.

4.2 Werking

4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de werking van het landinrichtingsinstrumentarium in de praktijk. In feite heeft landinrichting twee gezichten: het 'top down'-gezicht van het dwingende instrumentarium van de overheid en het 'bottom up'-gezicht van initiatief vanuit gebieden, gebiedscommissies, wenszittingen en inspraak. De eerste twee veronderstellingen die we hier toetsen belichten deze beide kanten van landinrichting.

4.2.2 Doorzettingsmacht

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven in het landelijk gebied via de toepassing van dwingende elementen als verplichte medewerking aan ruiling en uitvoeren van werken, korting en onteigening.

Deze veronderstelling kan op hoofdlijnen worden bevestigd. Verplichte medewerking zorgt er voor dat alle grond binnen een blok in principe betrokken kan worden bij de grondruil. Eigenaren zien eerder in dat ze het ruilproces niet kunnen keren en gaan meedenken in oplossingen. Dit is een belangrijke succesfactor voor het realiseren van onder meer agrarische structuurversterking, omdat hierdoor een optimale verkaveling mogelijk wordt. Korting is een instrument dat kan worden ingezet om grond vrij te spelen voor publieke doelen. Dit is vooral van belang bij de aanleg van lijnvormige elementen, omdat hiermee meestal veel eigenaren zijn gemoeid die allemaal een klein stukje moeten inleveren. Onteigening ter plekke kan ook binnen een landinrichting, maar wordt zelden toegepast. De doorzettingsmacht blijkt ook uit het feit dat al kan worden begonnen met de inrichting van het toegewezen gebied voor publieke doelen *voordat* het ruilplan is vastgesteld.

Duidelijk is ook dat je er met doorzettingsmacht alleen niet bent. Voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van doorzettingsmacht is volgens betrokkenen een lange voorbereidingstijd waarin gebiedspartijen overtuigd raken van de noodzaak van de inzet van het instrument en mee kunnen praten over de wijze waarop het wordt ingezet. In Schinveldse Es kwamen gebiedspartijen er gedurende een vrijwillig proces achter dat men er op vrijwillige basis niet uitkwam terwijl er ondertussen wel belangen werden geschaad. Verder is verplichte deelname tot op zekere hoogte een theoretisch begrip. Het lukt provincies vaak niet om mede-overheden met grondposities over te halen mee te doen aan een ruilproces. Men kan andere overheden natuurlijk dwingen, maar dat past niet bij het bestuurlijk partnerschap dat provincies nastreven. Doorzettingsmacht zonder draagvlak is volgens een deelnemer aan de gebiedenworkshop sowieso een 'dood spoor'. Je krijgt onder dwang wel dingen uitgevoerd, maar hoe laat je het gebied achter? Verschillende betrokkenen vrezen dat de overheid bij een te groot beroep op doorzettingsmacht, door de verstoorde verhouding met gebiedspartijen, op

langere termijn slechter af is. Voor zover het gaat om doorzetten tegenover andere overheden kan gezegd worden dat dat zeker niet gebruikelijk is. Ook met die overheden moet men verder.

4.2.3 Draagvlak

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

Landinrichting zorgt voor draagvlak voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de participatie van gebiedspartijen in commissies en de wenszittingen voor grondeigenaren en -gebruikers.

Hoewel het belang van draagvlak alom wordt onderschreven getuige de vorige paragraaf kan deze veronderstelling niet worden bevestigd. De genoemde participatievormen schieten volgens betrokkenen te kort voor het creëren van draagvlak in de betekenis van acceptatie van de aanpak van de meervoudige opgave en actieve deelname aan de uitvoering. Een veel gehoorde klacht is dat commissies het gebied onvoldoende vertegenwoordigen en teveel leunen op de expertise van DLG en Kadaster. Bovendien zijn ten opzichte van de oude landinrichtingscommissies gebiedspartijen als LTO over het algemeen minder sterk vertegenwoordigd ten faveure van overheden. Maar er zijn ook meer fundamentele twijfels over de vraag of participatie via vertegenwoordiging nog wel past in een steeds individualistischer samenleving. Dit is een van de aanleidingen van de procesvernieuwingen die zijn doorgevoerd onder de noemer van Verkavelen voor Groei. Hier ontwikkelen de grondeigenaren zoveel mogelijk zelf het ruilplan, waardoor proceseigenaarschap kan ontstaan (zie kader 4.1).

Betrokkenen zijn het er verder over eens dat draagvlakontwikkeling of 'massage' vooraf moet gaan aan inzet van het instrument landinrichting. Het helpt daarbij als een gebiedspartij met voldoende steun in het gebied hierbij zelf het voortouw neemt in plaats van een overheid.

Dit laat onverlet dat het grote aantal formele procedures die wettelijke landinrichting nu eenmaal met zich meebrengt vaak moeilijk is uit te leggen aan niet-ingewijden. Dit kan leiden tot onbegrip en frustratie, bijvoorbeeld als belanghebbenden niet te laat zijn met indienen van een wens of zienswijze. Deze ondoorzichtigheid wordt volgens een betrokken projectleider nog eens versterkt door pogingen Wilg en RO-procedures in elkaar te schuiven of parallel te laten lopen met het oog op het verhogen doorlooptijd.

Kader 4.1 Verkavelen voor Groei in Olst-Wesepe

Hoewel ontwikkeld in vrijwillige kavelruilprocessen is het principe Verkavelen voor Groei in Olst-Wesepe succesvol toegepast in een landinrichtingsproces. Onderdelen van de interactieve werkwijze waren het gebruik van twee 'kamers' tijdens de wenszitting. In de eerste kamer vond de registratie van wensen en pacht plaats door de medewerker van het Kadaster, terwijl in de tweede kamer de eigenaren door de voorzitter van de Uitvoeringscommissie werden uitgedaagd om over de toekomst van hun bedrijf na te denken en werden uitgenodigd om actief deel te nemen aan het vervolgproces. Vervolgens organiseerde de commissie in korte tijd 13 clustergesprekken waarbij de grondeigenaren zelf met de kavels gingen puzzelen en vier inlooptijden voor meer informatie. Voordeel van deze manier van werken was volgens betrokkenen dat gebiedskennis optimaal werd benut en dat er meer begrip is voor de uiteindelijke toedeling. Dit uit zich overigens niet direct in een laag aantal zienswijzen. Uiteindelijk dienen belanghebbenden 95 zienswijzen in op het ontwerp-ruilplan terwijl de Uitvoeringscommissie rekening hield met 25 zienswijzen. De aard van de zienswijzen valt echter mee. De verwachting is dat drie jaar na de wenszittingen de akte-passering kan plaatsvinden en een jaar later de Lijst der Geldelijke regelingen kan worden afgerond.

4.3 Meerwaarde

4.3.1 Inleiding

Hier wordt de vraag beantwoord wat de meerwaarde is van landinrichting boven alternatieve instrumenten voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven in het landelijk gebied. Bij het bepalen van de meerwaarde van landinrichting moeten we eerst kijken welke alternatieven er voor handen zijn in de beleidspraktijk voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven. Het belangrijkste alternatief is een integraal, vrijwillig, gebiedsproces. Hierbij komen gebiedsactoren op vrijwillige basis tot een (buitenwettelijk) gebiedsplan voor de verbetering van het gebied. Ter uitvoering van het gebiedsplan kunnen diverse maatregelen worden ingezet zoals grondverwerving, vrijwillige (planmatige) kavelruil en inrichting. Een ander alternatief voor bijvoorbeeld het realiseren van natuur- en wateropgaven is onteigening ter plekke op basis van een inpassingplan of bestemmingsplan eventueel gecombineerd met vrijwillige kavelruil voor landbouwstructuurversterking. In het vervolg presenteren we twee veronderstellingen over de meerwaarde van landinrichting ten opzichte van deze alternatieven, die we vervolgens toetsen.

4.3.2 Meerwaarde ten opzichte van integrale gebiedsprocessen

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven bestaat uit meer zekerheid over doelbereik, realisatie van een optimale verkaveling en de mogelijkheid meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten.

Deze veronderstelling kan op basis van de geïnventariseerde praktijkervaringen worden bevestigd. Voordeel van landinrichting is dat 'aan de voorkant' doelen en middelen van deelnemende partijen kunnen worden vastgelegd in het inrichtingsplan. In combinatie met de al genoemde elementen van doorzettingsmacht biedt dit meer zekerheid over het behalen van de gestelde publieke doelen en de realisatie van een optimale verkaveling, dan bij vrijwillige gebiedsprocessen. Dit geldt vooral in situaties waarin er weinig beleidsruimte is en publieke doelen locatie gebonden zijn. Doorzettingsmacht alleen is hiervoor echter niet voldoende. Gedeelde urgentie, draagvlakontwikkeling en een goede grondpositie van de overheid zijn minstens zo belangrijk, volgens betrokkenen. Hierin verschillen landinrichtings- en buitenwettelijke gebiedsprocessen dus niet zoveel.

Het zekerstellen van doelen en middelen aan de voorkant heeft als keerzijde een gebrek aan flexibiliteit. Het is binnen wettelijke trajecten moeilijk snel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen door alle procedures die doorlopen moeten worden bij planwijzigingen. Zeker bij een hoge maatschappelijke en beleidsmatige dynamiek is dit een belangrijk nadeel. Het risico van een neerwaartse spiraal is dan levensgroot getuige voorbeelden van landinrichtingsprocessen die keer op keer ingehaald worden door nieuwe ontwikkelingen, waardoor het landinrichtingsproces vertraging oploopt en het draagvlak in het gebied wordt ondermijnd (zie bijvoorbeeld OIst-Wesepe, bijlage 1 en Enschede Noord³⁴).

De mogelijkheid om meerdere grondverwervingsinstrumenten in te zetten in landinrichtingsprojecten moet verder niet worden overschat. In de praktijk wordt nauwelijks gekozen voor het onteigeningsinstrument. Korting is aan een maximum gebonden en wordt meestal maar beperkt ingezet. Landinrichting Sarsven en de Banen is in dat opzicht een uitzondering (zie kader 4.2). In plaats van korting wordt sterk ingezet op vrijwillige grondverwerving. Meestal wordt pas met het ruilproces begonnen als een belangrijk deel van de benodigde grond voor overheidsdoelen op vrijwillige basis is verworven (zie kader 4.2). Ook hierin verschillen landinrichtings- en buitenwettelijke gebiedsprocessen dus niet zoveel.

³⁴ Boonstra, F.G. en R.J. Fontein (2011) *Tussen kunnen, willen en mogen. Evaluatie van de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede*. Alterra-rapport 2125, blz. 55.

Een nog niet genoemd voordeel van landinrichting is de grotere rechtszekerheid voor belanghebbenden. Er zijn standaardprocedures voor compensatie als individuele belangen worden geschaad en standaardprocedures voor zienswijzen en beroep. In vrijwillige processen kan volgens een betrokkene ongewenste sociale druk ontstaan. Het is immers niet de anonieme overheid die iets afdwingt maar de buurman. Mogelijkheden voor verweer hiertegen zijn in een vrijwillig proces minder goed geregeld.

Een laatste hier te noemen voordeel van landinrichting boven vrijwillige, planmatige kavelruil is dat naast grondeigenaren ook grondgebruikers, met name pachters, betrokken worden. Dit draagt bij aan een optimale verkaveling, vooral in gebieden met veel pachtrelaties.³⁵

Kader 4.2: Inzet korting in Sarsven en de Banen

De bestuurscommissie van landinrichtingsproject Sarsven en de Banen in Noord-Limburg maakt gebruik van het instrument korting en toewijzing via de met korting verkregen gronden. In totaal zijn de grondeigenaren uit het gebied met 34,6 ha gekort, overeenkomend met 3,2% van het te verkavelen gebied. Dat is een lager percentage dan de maximale 5% die is toegestaan volgens de Wilg maar hoger dan de meeste andere landinrichtingsprojecten. De inschatting van de commissie was echter dat deze hectares hard nodig waren voor het realiseren van zogenaamde locatie gebonden maatregelen zoals de aanleg van waterlopen, uitbreiding van de EHS en aanleg ecologische verbindingzones. Achteraf bleek echter dat er in de aanloop van de vaststelling van het inrichtingsplan zoveel ruilgronden waren verworven dat in het ruilproces de korting kon worden gecompenseerd met grond. De meeste grondeigenaren zijn dan ook overbedeeld.

4.3.3 Meerwaarde ten opzichte van inzet RO-instrumentarium

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is breder draagvlak en realisatie van meerdere gebiedsdoelen, waaronder een optimale verkaveling.

Deze veronderstelling kon moeilijk worden getoetst omdat de meeste respondenten weinig ervaring hebben met inzet van het onteigeningsinstrumentarium. Wel is er bij veel betrokkenen een sterke overtuiging dat je met landinrichting het gebied beter achterlaat omdat je meteen meerdere doelen, waaronder een optimale verkaveling, kunt meenemen terwijl onteigening voor enkelvoudige doelen wordt ingezet met mogelijk ongewenste neveneffecten op andere functies. Toch overwegen sommige provincies voor bijvoorbeeld de afronding van Natura 2000 gebieden, verkoop van ruilgronden gekoppeld aan inzet van het onteigeningsinstrumentarium als verwerving ter plekke op vrijwillige basis niet lukt. Daarvoor zijn in het algemeen wel grotere budgetten nodig dan voor herverkaveling. Ook bij herverkaveling is grond nodig om het proces soepel te laten verlopen, maar die grond wordt naderhand afgerekend met de verkrijgende partij. En voor het realiseren van andere functies, zoals natuur, zijn de benodigde budgetten in herverkaveling kleiner dan bij rechtstreekse aankoop of onteigening ter plekke, omdat bij uitruil via herverkaveling geen bedrijfsschadevergoeding hoeft te worden betaald. Bij onteigening is dat wegens gebrek aan compensatiegrond meestal wel het geval. Bij herverkaveling wordt bovendien precies de benodigde oppervlakte voor andere functies toegedeeld of toegewezen, terwijl bij aankoop of onteigening meestal meer grond moet worden verworven in verband met de terreinsituatie of omdat de resterende oppervlakte van de boer ook moet worden aangekocht. Aankoop en onteigening moeten steeds geschieden op het terrein van de functieverandering, daar ligt immers de nieuwe bestemming, terwijl men bij herverkaveling ook elders verworven gronden kan inzetten en naar de nieuwe functie kan ruilen. Dit is zeker met de ruime voorraad ruilgrond waarover de provincies sinds het Natuurpact beschikken een belangrijk voordeel.

³⁵ In een vrijwillige kavelruil kunnen ook pachters worden betrokken, maar in de wettelijke herverkaveling hebben zij ook een geregelde positie, via inbreng en toedeling in het ruilplan.

Tenslotte kunnen op basis van het inrichtingsplan ook alle noodzakelijke werken worden uitgevoerd, ook voor niet-agrarische functies, hetgeen door de eigenaren moet worden gedoogd.³⁶

4.4 Knelpunten

4.4.1 Inleiding

In de uitvoeringpraktijk zijn we diverse knelpunten tegengekomen bij de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium. In deze paragraaf bespreken wij vooral de knelpunten die voortvloeien uit de regeling in de wet, zoals die in de praktijk worden gevoeld.

4.4.2 Schorsende werking beroep

Een probleem met het wettelijk instrumentarium, dat in de praktijk wordt gevoeld, is de schorsende werking van het cassatieberoep. Cassatieberoep betreft meestal één of twee zaken en raakt meestal een zeer beperkte oppervlakte. Desalniettemin kan er geen aktepassering plaatsvinden vanwege de schorsende werking. De vertraging die hieruit voortvloeit loopt snel op naar een jaar en komt de rechtszekerheid niet ten goede. Meestal gaat men in het kader van besluit tijdelijk gebruik al naar de nieuwe kavel (kavelovergang), uitgezonderd de kavels die onderworpen zijn aan het cassatieberoep, terwijl de juridische situatie daarop niet wordt aangepast (de inbreng blijft nog juridisch eigendom). Men zou artikel 72, eerste lid, onder c, kunnen schrappen, maar dat zou betekenen dat een ruilplan in werking treedt, terwijl nog niet zeker is dat de situatie ook zo blijft. Een rechterlijke beslissing over een beroep van een belanghebbende heeft, tenzij het beroep ongegrond wordt verklaard, immers ook gevolgen voor andere belanghebbenden.

4.4.3 Nihil inbreng

Onduidelijkheden bestaan er ten aanzien van de uitruilbaarheid tegen nihil inbreng (art. 8 Bilg), dat wil zeggen dat voor deze inbreng geen vervangende grond wordt toegedeeld en dat tegenover een toedeling geen inbreng hoeft te staan. In de eerste plaats is niet duidelijk of deze inbreng meetelt bij het kortingspercentage op de inbreng van maximaal 5%; ook is niet duidelijk of deze inbreng in geld moet worden gecompenseerd bij de lijst geldelijke regelingen. In de praktijk lijkt dat laatste wel te gebeuren als de belanghebbende stelt schade te lijden. Het systeem van de wet brengt mee dat 'nihil' betrekking heeft op de oppervlakte en niet op de waarde. Dat moet betekenen dat de inbreng niet meetelt bij de korting (die immers ook over de oppervlakte gaat) en wel moet worden verrekend in de waarde. Een en ander zou in de regeling kunnen worden verduidelijkt. Ook de afwijkingsbevoegdheid voor GS (art. 8, eerste lid Bilg) kan in dit verband worden heroverwogen, met name het feit dat daartegen slechts beperkt rechtsbescherming open staat.³⁷

4.4.4 Wijziging blokgrens

Tijdens de opstelling van het ruilplan kan blijken dat een blokgrenswijziging nodig is. Dit kan in de praktijk leiden tot vertraging omdat dan ook andere belanghebbenden de gelegenheid krijgen de blokgrens aan te vechten. In Olst-Wesepe leidde dit bij de Uitvoeringscommissie tot de behoefte aan een mogelijkheid in de wet om de blokgrens eenvoudiger en sneller te kunnen wijzigen. Eenvoudiger dan art. 44 Wilg het regelt kan het echter niet. Het is een eenvoudig besluit, waarvoor het inrichtingsplan niet hoeft te worden gewijzigd.

³⁶ Zie over dit onderwerp met name: Haan, P. de en L. van der Sluijs (2003). Planmatige kavelruil en herverkaveling nieuwe stijl: naar een versnelde uitvoering van de ecologische hoofdstructuur, *Agrarisch Recht* 2003, blz. 2 e.v.

³⁷ Men kan beroep instellen tegen het ruilplan, maar de rechter past slechts een marginale toetsing toe op basis van de redelijkheid en billijkheid.

4.4.5 Afstemming ruimtelijke ordening

Afstemming met ruimtelijke ordening leidt soms tot vertraging. Het gaat hierbij om doorwerking van landinrichtingsplannen in het bestemmingsplan en om problemen met vergunningverlening. Hier wreekt zich dat de Wilg geen concrete afstemmingsregelingen kent. In de praktijk worden hiervoor vaak wel procesmatige oplossingen gevonden. Bijvoorbeeld door de gemeente nauw te betrekken bij het ruilproces en procedures zoveel mogelijk samen op te laten lopen.

4.5 Concluderend

Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de toepassing van elementen als verplichte medewerking aan ruiling, de uitvoering van werken op basis van het inrichtingsplan zonder dat de grond in eigendom is en korting. Hiermee is er een grote zekerheid op het bereiken van publieke doelen. Dit is tevens een belangrijke meerwaarde ten opzichte van vrijwillige gebiedsprocessen. Andere voordelen van landinrichting boven vrijwillige gebiedsprocessen zijn realisatie van een optimale verkaveling en meer rechtszekerheid voor belanghebbenden in te zetten. Doorzettingsmacht alleen is echter niet voldoende. Effectieve inzet van het instrument vraagt om draagvlak in het gebied. Traditionele vormen van participatie zoals deelname van gebiedspartijen in commissies en wenszittingen voor grondeigenaren en –gebruikers zijn hiervoor niet voldoende. Procesvernieuwingen waarbij grondeigenaren zoveel mogelijk zelf het ruilplan ontwikkelen, bieden goede aanknopingspunten voor het vergroten van proceseigenaarschap in landinrichtingen. De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren. Hiermee worden bovendien geen kosten voor de overdracht van grond gemaakt, er hoeven geen (bedrijfs)schadevergoedingen te worden uitgekeerd en grond die elders is verworven kan worden ingezet voor de ruil naar de nieuwe gebiedsfuncties. Knelpunten bij de inzet van instrument zijn er ook. Ons beperkend tot de inhoud van het instrument gaat het hierbij om de schorsende werking van het beroep wat vertraging oplevert, de onduidelijkheid over nihil inbreng, de vertraging die kan ontstaan door wijziging van de blokgrans en de soms moeizame afstemming met de ruimtelijke ordening.

5 Effecten van vernieuwingen in Wilg

5.1 Inleiding

In paragraaf 1.3 is in hoofdlijnen de achtergrond geschetst van de totstandkoming van de Wilg en wat daarmee werd beoogd. In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de wijzigingen, aanpassingen en vernieuwingen die in de Wilg zijn doorgevoerd ten opzichte van de Landinrichtingswet en hun effecten. Hierbij komen ook eventuele ongewenste neveneffecten van de wijzigingen aan bod. We beperken ons bij deze toetsing verder tot de belangrijkste wijzigingen in de Wilg ten opzichte van de Landinrichtingswet. Er zijn ook kleinere wijzigingen waarvan op voorhand kan worden vastgesteld dat ze geen grote gevolgen hebben op de landinrichtingspraktijk. Zo is het landinrichtingsprogramma³⁸ verdwenen, maar dat werd in de praktijk eigenlijk al nooit toegepast, zodat van de in de wet voorziene gefaseerde voorbereiding geen sprake is geweest. Ook is het plan van tijdelijk gebruik³⁹ afgeschaft; tijdelijk gebruik geschiedt nu op basis van daartoe strekkende afzonderlijke besluiten (art. 45 Wilg).⁴⁰ En het begrenzenplan⁴¹ bestaat niet meer; de grondslag voor de toewijzing van gronden is nu opgenomen in het inrichtingsplan zelf. Deze wijzigingen hebben vooral een cosmetisch karakter, we gaan hier dus niet verder op in.

5.2 Vereenvoudiging, versnelling en verbreding

5.2.1 Inleiding

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

Door aanpassingen van het LI-landinrichtingsinstrumentarium in de Wilg is landinrichting eenvoudiger, sneller en flexibeler geworden en wordt het voor bredere doeleinden toegepast.

De aanpassingen die hier worden besproken betreffen de volgende onderwerpen: het vervallen van verschillende vormen van landinrichting, de initiatieffase, de samenvoeging van de lijst van rechthebbenden en het plan van toedeling in het ruilplan, ruilen op basis van oppervlakte, het vervallen van de landinrichtingscommissie, het systeem van rechtsbescherming, de kavelruil, het vervallen van de landinrichtingsrente en de inbezitstelling .

5.2.2 Het vervallen van verschillende vormen van landinrichting

Onder de Landinrichtingswet werden, naast de ruilverkaveling bij overeenkomst, drie vormen van landinrichting onderscheiden: de ruilverkaveling, de herinrichting en de aanpassingsinrichting. De aanpassingsinrichting heeft een opvolger gekregen in de 'landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen'. De ruilverkaveling, die een overwegend agrarisch karakter had, is vervallen. De

³⁸ Artikel 33 e.v. Liw.

³⁹ Art. 189 Liw.

⁴⁰ Veel van deze wijzigingen vloeiden voort uit de wens tot vereenvoudiging en versnelling. Voor een groot deel is dat slechts cosmetisch: een programma dat toch al niet werd toegepast; een begrenzenplan dat geen grote betekenis had. Het werk wordt er ook materieel niet anders van; bijvoorbeeld: hoewel geen plan van tijdelijk gebruik wordt gemaakt zal men toch eerst een overzicht moeten hebben van de wensen voor tijdelijk gebruik, bijvoorbeeld met het oog op de toekomstige toedeling of met het oog op schadebeperking. Overigens betogen Zevenbergen en Van Rij (2005) dat het nemen van afzonderlijke besluiten met daaraan gekoppeld een openbare voorbereidingsprocedure en administratiefrechtelijke rechtsbescherming tot aanzienlijk langere procedures zou kunnen gaan leiden, zie Zevenbergen, J.A. en H.E. van Rij (2005) Het ontwerp Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), een eerste verkenning, *Agrarisch Recht* 2005, blz. 684. Dit effect hebben wij niet kunnen vaststellen.

⁴¹ Art. 131 Liw.

achtergrond daarvan is dat het onderscheid tussen landelijke gebieden met een zuivere agrarische productiefunctie en landelijke gebieden met een meer functioneel karakter is vervaagd. De agrarische productiefunctie raakt in toenemende mate verweven met andere economische activiteiten en functies van het landelijk gebied. Daarmee werd het onverenigbaar geacht dat de wet aan het strikte onderscheid tussen agrarische en andere landelijke gebieden nog belangrijke gevolgen verbindt.⁴² Het vervallen van de ruilverkaveling als aparte categorie brengt vereenvoudiging en flexibilisering met zich mee. Hetzelfde instrument (landinrichting) kan nu voor uiteenlopende opgaven worden ingezet. Met de ruilverkaveling is ook de bijbehorende stemming onder eigenaren vervallen omdat besluitvorming over landinrichtingsprojecten waar allerlei belangen naast de agrarische betrokken zijn, niet kan worden overgelaten aan grondeigenaren. Dit is een vereenvoudiging en versnelling omdat de bijbehorende procedure niet hoeft te worden doorlopen. De procedure voor de stemming kon al snel enkele maanden in beslag nemen.

5.2.3 De initiatieffase vervalt

De Landinrichtingswet kende de mogelijkheid om een 'verzoek om landinrichting in voorbereiding te nemen' in te dienen bij de minister.⁴³ Op dat verzoek werd een zienswijze geformuleerd door de minister, na tussenkomst van de Centrale Landinrichtingscommissie.⁴⁴ Het verzoek en de zienswijze moesten, om te resulteren in een project, worden overgenomen door de provincie, namelijk bij het doen van voorstellen voor het voorbereidingschema.⁴⁵ De, hier kort aangeduide, initiatieffase kon vervallen omdat steeds minder belanghebbenden, zoals landbouworganisaties, zo'n verzoek indienen en bovendien omdat een eventueel verzoek ook zonder wettelijke regeling in behandeling kan worden genomen. Het wegvallen van de betrokkenheid van de rijksoverheid maakte de zienswijze ook overbodig, aldus de Memorie van Toelichting.⁴⁶ Dit is een vereenvoudiging ten opzichte van de oude Landinrichtingswet.

5.2.4 Lijst van rechthebbenden en plan van toedeling samen in ruilplan

Onder de Landinrichtingswet vonden inbreng en toedeling plaats via twee afzonderlijke besluiten: de lijst van rechthebbenden⁴⁷ (en registratie van pacht⁴⁸) en het plan van toedeling.⁴⁹ Daarvoor waren dus ook twee procedures nodig. Het was ook in de Landinrichtingswet mogelijk om de lijst van rechthebbenden, het register van schattingsuitkomsten en het plan van toedeling gelijktijdig op te maken en ter inzage te leggen (art. 205 Liw), maar destijds was dat niet de standaard werkwijze. In de Reconstructiewet en ook in de Wilg is ervoor gekozen om de lijst van rechthebbenden en het plan van toedeling samen te voegen in het ruilplan.⁵⁰ Dit kan leiden tot een vereenvoudiging en een versnelling van minimaal zes weken, met name doordat maar één procedure behoeft te worden gevolgd. Dat wil niet zeggen dat steeds een versnelling wordt bereikt: het blijft nog steeds noodzakelijk om de inbreng eerst vast te stellen en daarna pas de toedeling. Zolang over de inbreng nog geen duidelijkheid is, blijft de toedeling in de lucht hangen. Men kan bijvoorbeeld beroep instellen tegen het ruilplan, omdat men het niet eens is met de lijst van rechthebbenden. Als het beroep gegrond wordt verklaard, zal vervolgens ook het plan van toedeling weer moeten worden aangepast. Uiteraard kan dan ook de lijst geldelijke regelingen niet ter inzage worden gelegd, aangezien deze moet zijn gebaseerd op een onherroepelijk ruilplan. Dat geldt zelfs bij gelijktijdige terinzagelegging van ruilplan en lijst geldelijke regelingen, wanneer daarbij zienswijzen tegen het ruilplan zijn ingediend.⁵¹

⁴² MvT Wilg, blz. 54.

⁴³ Artikel 23 e.v. Liw.

⁴⁴ Ook de CLC is verdwenen. Dat gebeurde al feitelijk vooruitlopend op het vervangen van de Liw door de Wilg via een mandaatsconstructie.

⁴⁵ Artikel 19 Liw.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2005/06, 30509, nr. 3, blz. 50.

⁴⁷ Art. 161 Liw.

⁴⁸ Art. 151 Liw.

⁴⁹ Art. 195 e.v. Liw.

⁵⁰ Art. 48 Wilg.

⁵¹ Art. 83 Wilg.

Al met al heeft het wel voordelen om inbreng en toedeling in een enkel besluit op te nemen: er is maar éénjuridische procedure nodig en geen twee. Toch moet de versnelling die daaruit voortvloeit niet worden overschat.⁵²

5.2.5 Ruilen op basis van oppervlakte

Onder de Landinrichtingswet was de maatstaf voor de relatie tussen inbreng en toedeling de waarde van het onroerend goed. Na de vaststelling van een stelsel van classificatie volgde een eerste schatting waarbij de gronden werden ingedeeld in waardeklassen. De waarden daarin gaven de verhouding tussen de gronden weer. In de Wilg is overgeschakeld op de oppervlakte als maatstaf.⁵³ In de Memorie van Toelichting werd er op gewezen dat de agrarische en economische waarde van de grond door ontwikkelingen in de landbouwkundige praktijk steeds minder bepaald wordt door bodemkundige factoren, terwijl aan de oppervlakte gerelateerde factoren (zoals bijvoorbeeld melkquota) aan belang hebben gewonnen.⁵⁴ Met deze ruilgrondslag kon het stelsel van classificatie en de eerste schatting vervallen, wat een vereenvoudiging kon opleveren.⁵⁵

Maar dat wil niet zeggen dat de waarde onbelangrijk is geworden. Elke grondeigenaar zal de bodemkundige factoren zeer belangrijk vinden. Via een andere weg zijn deze factoren in het ruilproces onder de Wilg ook meegenomen. Artikel 52, derde lid, bepaalt dat aan iedere eigenaar een recht wordt toegeëld met betrekking tot onroerende zaken van "gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming". Onder de Landinrichtingswet moest men daarbij vooral denken aan de geschiktheid van grond voor de verschillende vormen van land- en tuinbouw.⁵⁶ Onder de Wilg is er een uitvoerige invulling van deze begrippen opgenomen in de Regeling inrichting landelijk gebied (art. 15 e.v.). De hoedanigheid van gronden wordt bepaald aan de hand van bodem- en grondwaterkaarten, de bodemgeschiktheid per gebruiksbestemming op basis van (agrarische) bodemkenmerken, zoals ontwatering, stevigheid, stuifgevoeligheid etc. Zo is de waarde van de grond via de achterkant toch weer van belang voor het ruilproces. Eigenlijk is het ruilen daardoor juist moeilijker geworden in plaats van gemakkelijker. Men moet zich nu immers baseren op de oppervlakte, maar kan toch ook niet om de waarde van de grond heen. Konden onder het oude systeem gronden van verschillende waarde zonder problemen (uiteraard met verrekening) worden geruild, onder de Wilg dient daarvoor strikt genomen een speciale motivatie te worden verstrekt. Van een toedeling met dezelfde hoedanigheid en gebruiksbestemming, kan immers alleen in "het belang van de landinrichting" van worden afgeweken.

In de praktijk kan men met het systeem van ruilen op basis van oppervlakte uit de voeten. Gronden worden veelal geruild binnen dezelfde waardeklassen⁵⁷ en als er al waardeverschillen zijn worden deze verrekend op basis van een per waardeklasse vastgestelde representatieve agrarische verkeerswaarde⁵⁸ via de lijst geldelijke regelingen.⁵⁹ De wijzigingen in het systeem hebben vooralsnog niet tot meer procedures en daarmee vertraging geleid.⁶⁰ Toch zijn procedures voortkomend uit het ontbreken van een sterke wettelijke basis voor de wijze waarop met waardeverschillen wordt omgegaan niet denkbeeldig. Wat bijvoorbeeld in het geval een inbrenger precies dezelfde oppervlakte terug ontvangt, de toedeling ook binnen de 'ruiklasse' blijft, maar toch van mening is dat er een

⁵² Zie hierover uitvoerig: Groot Nibbeling, J.A. en J.A. Zevenbergen (2001) Rechtsbescherming bij de herverkaveling in de Reconstructiewet concentratiegebieden; het paard achter de wagen, *Agrarisch Recht* 2001, blz. 217 e.v.

⁵³ In de Reconstructiewet concentratiegebieden was dat al eerder gebeurd.

⁵⁴ MvT Wilg, blz. 61.

⁵⁵ MvT Wilg, blz. 61.

⁵⁶ Zie Haan, P. de (1988) *Onroerend-goedrecht, deel c, Landinrichting*, blz. 208. Voorbeeld: een veehouder moet bij voorkeur grond geschikt voor grasland toegeëld krijgen.

⁵⁷ Art. 20 Rilg. Naar de vorm gaat het niet om 'waardeklassen', maar om uitruikbaarheidsklassen.

⁵⁸ Art. 2 Bilg.

⁵⁹ Zie voor kritiek op dit systeem: Advies over de Wet Inrichting landelijk gebied, *Agrarisch Recht* 2006, blz. 478 e.v. Voorts: Zevenbergen J.A. en H.E. van Rij (2005) Het ontwerp Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), een eerste verkenning, *Agrarisch Recht* 2005, blz. 676 e.v. die een regeling in de wet zelf bepleiten. Op zich is het ook wel merkwaardig dat artikel 61 Wilg wel bepaalt dat verschillen in oppervlakte in geld moeten worden verrekend, maar niet verschillen in waarde.

⁶⁰ Zie Advies, blz. 495.

verschil in waarde is? Deze belanghebbende zal zich beroepen op eigendomsontneming en een schadeloosstelling eisen. De wet voorziet daar thans niet in.⁶¹

Onder de werking van de Landinrichtingswet kon dat ook voorkomen. In het op basis van die wet opgestelde stelsel van classificatie werden echter veel meer waardeklassen opgesteld en bovendien stond de zaak vast als het register van schattingsuitkomsten onherroepelijk was.⁶² Bij de toedeling kon daar niet meer op worden teruggekomen. Tegen het stelsel van classificatie als zodanig stond ook maar beperkt rechtsbescherming open, via het register van schattingsuitkomsten.⁶³ Daarmee was er een wettelijke grondslag voor ruilen op basis van waarde, ook al ging het dan slechts om ruilwaarde en was er sprake van een zekere bandbreedte binnen de waardeklassen.

Het uitruilen op basis van oppervlakte heeft, het geheel overziend, niet tot een vereenvoudiging en versnelling geleid. De wijziging brengt zelfs het risico van vertraging met zich mee omdat de huidige wijze waarop met waardeverschillen wordt omgegaan een wettelijk basis ontbeert en aanleiding kan zijn voor procedures.

5.2.6 Geen landinrichtingscommissie meer

De landinrichtingscommissies zijn bij de inwerkingtreding van de Wilg verdwenen uit de wettelijke regeling. Provincies hebben hierdoor grotere vrijheid gekregen in de wijze waarop zij landinrichtingsprocessen organiseren. Zij kunnen commissies instellen op basis van de Provinciewet en doen dat ook in ruime mate, zowel in de voorbereidingsfase als in de uitvoeringsfase. De commissies in de voorbereidingsfase hebben meestal een adviserende rol; zij adviseren over het inrichtingsplan. Voor de organisatie van de uitvoering kiezen de verschillende colleges van GS overal voor delegatie van bevoegdheden aan een bestuurscommissie. Welke bevoegdheden GS precies delegeren aan deze commissies verschilt van geval tot geval. De organisatievorm is met het vervallen van de landinrichtingscommissies dus flexibeler geworden.

5.2.7 Systeem rechtsbescherming

De rechter-commissaris is in de Wilg vervallen. De rechter-commissaris had als taak te bemiddelen tussen commissie en belanghebbenden. Bovendien is de commissie niet langer verplicht eerst overeenstemming te bereiken met indieners van zienswijzen tegen het ontwerp-ruilplan. De commissie neemt nu op basis van zienswijzen een al dat niet gewijzigd besluit en als indieners het daar niet mee eens zijn kunnen ze direct in beroep bij de rechtbank. In de praktijk wordt de rechter-commissaris wel eens gemist omdat de rechter-commissaris ervoor zorgde dat slechts een gering percentage van de bezwaren tegen het ontwerp-ruilplan ook werkelijk voor de rechter kwam en tot vertraging kon leiden.⁶⁴ Sommige rechtbanken volgen echter een werkwijze die er op lijkt: zij wijzen een rechter aan die de aangebrachte zaken in een enkelvoudige kamer kan beslissen. Een comparitie maakt onderdeel uit van de procedure. Komt die ene rechter er niet uit, dan kan verwezen worden naar de meervoudige kamer. Er is wel een verschil met de oude gang van zaken: de rechter-commissaris had uitdrukkelijk een bemiddelende rol en moest trachten overeenstemming te bereiken.⁶⁵ De rechter-commissaris kon geen rechterlijke beslissingen nemen en dat is in een enkelvoudige kamer anders. Dat maakt het proces en de interactie daarin ook verschillend. Anderen stellen de rechter-commissaris niet te missen. Een goede behandeling van de ingebrachte zienswijzen door de commissie kan al veel bezwaren wegnemen en de beschreven werkwijze van sommige rechtbanken leidt vervolgens niet tot speciale problemen.

⁶¹ Weliswaar kan de belanghebbende altijd een schadeloosstelling vragen bij de lijst geldelijke regelingen, maar de wet voorziet ook dan niet in een grondslag. Dat zou dan wellicht onrechtmatige daad moeten zijn. In de praktijk wordt zo'n schadeloosstelling steeds opgenomen in de lijst geldelijke regelingen.

⁶² Artikel 169 Landinrichtingswet. Op grond van de Wilg kunnen overigens ook wel meer dan drie waardeklassen worden gemaakt (art. 20 Rilg).

⁶³ Alleen voor zover het stelsel tot willekeurige en onredelijke schattingen zou leiden. Zie HR 22 juni 1988, NJ 1988, nr. 929 en Rechtbank Almelo, 6 februari 1991, Rvkb 77.

⁶⁴ Zevenbergen noemt 6%.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld art. 176 Landinrichtingswet.

Het wegvallen van de rechtercommissaris en de verplichting van de commissie om overeenstemming te bereiken met indieners van zienswijzen hebben geleid tot vereenvoudiging van de procedure van zienswijze en beroep tegen het ruilplan. Of dit ook leidt tot versnelling is de vraag: de behoefte om het aantal beroepen te minimaliseren blijft bestaan maar wordt nu gedeeltelijk anders opgepakt.

5.2.8 Landinrichtingsrente vervalt

Onder de Landinrichtingswet werden de kosten van projecten (voor zover die voor rekening van de eigenaren kwamen) en de kosten van kleine overbedelingen voorgefinancierd door de overheid, door middel van de landinrichtingsrenten. Eigenaren die onder de Wilg moeten betalen zullen financiering elders moeten vinden. Of dit uit vereenvoudigingsmotieven is ingegeven is de vraag. In de wetsgeschiedenis is hier weinig over gezegd. De memorie van toelichting van de Reconstructiewet concentratiegebieden, de voorloper van de Wilg, stelt slechts dat het beheer van langjarige geldstromen het rijk voor aanmerkelijke administratieve lasten stelt; een doelmatigheidsoverweging daarom en geen vereenvoudigingsmotief. Neveneffect van het vervallen van de landinrichtingsrente is dat eigenaren zelf op zoek moeten naar voorfinanciering van hun kosten; dit kan problemen opleveren. Ook voor provincies is het invorderen van de kosten in één keer niet onproblematisch. Deze kosten worden bij aanslag opgelegd aan de eigenaar. Aangezien er al geruime tijd verstreken kan zijn tussen het plan van toedeling en de aanslag kan de eigenaar wel uit het zicht verdwenen zijn en zal de fiscus er achteraan moeten. De landinrichtingsrente rustte onder de Landinrichtingswet als zakelijke last op de grond en die bleef daar op liggen, ook al veranderde de eigenaar. Welke grote administratieve lasten daar nu precies mee gemoeid waren is ons niet duidelijk, wel is duidelijk dat de invordering geen grote problemen opleverde. Aangezien sommige betrokkenen verwachten dat de betalingen van de bijdrage van grondeigenaren aan de landinrichting een probleem is dat zich binnenkort aandient als de eerste landinrichtingen onder de Wilg worden afgerekend, valt het te overwegen om ten aanzien van het (ineens) te betalen bedrag eenzelfde constructie in de wet op te nemen, namelijk als zakelijke last voor het hele bedrag op de toegedeelde percelen.

5.2.9 Inbezitstelling

De artikelen 204 en 209 van de Landinrichtingswet zijn met de inwerkingtreding van de Wilg verdwenen, overigens zonder nadere onderbouwing. Op grond van deze bevoegdheden kon een rechthebbende op een onroerende zaak via een bevelschrift van de rechter-commissaris "desnoods door middel van de sterke arm" in de macht daarvan gesteld worden. Artikel 209 had betrekking op de situatie na het passeren van de akte van toedeling terwijl Artikel 204 Liw betrekking had op de situatie na het plan van toedeling, maar voor het passeren van de akte. We betwijfelen of het afschaffen van deze bevoegdheden een vereenvoudiging met zich heeft gebracht. Het kan zelfs zijn dat het afschaffen van artikel 204 het proces vertraagt. Om enige snelheid te maken en bijvoorbeeld om subsidies binnen te halen of schade te beperken, kon de landinrichtingscommissie besluiten de feitelijke grondruilen al te doen plaatsvinden, ook al was er nog geen eigendomsgrondslag. Artikel 204 werd dan ook zeer regelmatig toegepast. Deze inbezitstelling bij voorraad wordt in de praktijk nu gemist. Voor artikel 209 geldt dat minder. Het een eenvoudige procedure en werd daarom wel toegepast, maar de betrokkene heeft op dat moment zelf ook rechtsmiddelen als een ontruimingsvordering.

5.2.10 Concluderend

Deze veronderstelling kan niet over de hele linie worden bevestigd. Het landinrichtings-instrumentarium oogt, vooral door het opruimen van toch al in onbruik geraakte instrumenten zoals het landinrichtingsprogramma, wel eenvoudiger, maar tot een versnelling leiden de wijzigingen niet zonder meer. Het samenvoegen van lijst van rechthebbenden en plan van toedeling in het ruilplan bespaart een procedure, maar levert niet minder werk op. Ook het ruilen op basis van oppervlakte in plaats van waarde, lijkt slechts optisch een vereenvoudiging op te leveren. Wel heeft het verdwijnen van het voorbereidingschema en de rijksrol een substantiële versnelling van de beginfase van landinrichtingen opgeleverd. Versnelling van de uitvoering van projecten kan vooral optreden door een andere bestuurlijke en operationele aanpak, ofwel het proces. Of de wijzigingen ook een verbreding van de toepassing hebben veroorzaakt hebben we niet kunnen vaststellen. In principe liet het

instrumentarium uit de oude Landinrichtingswet ook een brede toepassing toe. Voor welke opgaven het instrumentarium wordt ingezet heeft behalve met het instrumentarium zelf vooral te maken met bestuurlijke overtuigingen en draagvlak (zie ook 3.3).

5.3 Provinciale regie

5.3.1 Inleiding

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

De volledige decentralisatie van de bevoegdheden voor inzet van landinrichting naar provincies in de Wilg draagt bij aan versterking van de regierol van de provincies in het beleid voor het landelijk gebied.

De wijziging in de Wilg die hier wordt besproken is het verdwijnen van de rijksbetrokkenheid bij de inzet van landinrichtingsinstrumentarium.

5.3.2 Betrokkenheid van het rijk

De rijksoverheid was in de Landinrichtingswet belast met het ruimtelijk sectorbeleid (Structuurschema landinrichting), met de programmering van de uitvoering (Voorbereidingsschema landinrichting), maar ook bij concrete projecten in de vorm van een zienswijze op een verzoek om landinrichting in voorbereiding te nemen en de zeggenschap over de financiële paragraaf in het landinrichtingsplan. In de Wilg is de landinrichting gedecentraliseerd, speelt de rijksoverheid geen rol meer en liggen de bevoegdheden voor inzet van landinrichting volledig bij de provincies. Of dit heeft bijgedragen aan de daadwerkelijk versterking van de regierol van provincies in het beleid voor het landelijk gebied is de vraag. Er zijn tot nu toe immers slechts vijf provincies die in de Wilg-periode nieuwe landinrichtingen, met wettelijke herverkaveling zijn gestart (zie 3.1). Veel belangrijker voor de versterking van de regierol zijn de decentralisatie van rijksbudgetten, eerst via het ILG⁶⁶ en sinds het Bestuursakkoord Natuur naar het Provinciefonds. Dit laat onverlet dat het feit dat veel provincies het landinrichtingsinstrumentarium 'achter de hand houden' druk kan zetten om tot resultaten te komen in vrijwillige gebiedsprocessen.

5.3.3 Concluderend

Deze veronderstelling kan worden bevestigd, maar is ook tamelijk vanzelfsprekend. Overigens zal het hier meer gaan over de decentralisatie van budgetten (ILG en verder) dan over decentralisatie van landinrichting. Daar komt bij dat weinig provincies het landinrichtingsinstrumentarium daadwerkelijk hebben ingezet in de Wilg-periode. Wel kan de mogelijkheid tot inzetten bijdragen aan versterking van de provinciale regierol in gebiedsprocessen.

⁶⁶ Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink, 2012. *Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2371.

5.4 Relatie ruimtelijke ordening

5.4.1 Inleiding

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

De vernieuwingen in de Wilg (en de Wro) dragen bij aan een soepele afstemming tussen landinrichting en ruimtelijke ordening.

In feite heeft de Wilg ten opzichte van de Landinrichtingswet geen nieuwe coördinatie instrumenten opgeleverd. Daar is destijds wel voor gepleit.⁶⁷ Men kan zelfs stellen dat de Wilg minder te bieden heeft: in de Landinrichtingswet moest het plan nog getoetst worden aan het streekplan,⁶⁸ in de Wilg treffen we dit niet meer aan. Ook de afstemmingsfiguur in de Reconstructiewet concentratiegebieden is niet overgenomen.⁶⁹

5.4.2 Afstemming ruimtelijke ordening

In principe is er een nauwe relatie tussen landinrichting en het geven van bestemmingen in het kader van de ruimtelijke ordening. Worden in de ruimtelijke ordening de functies van een gebied bepaald, de landinrichting is gericht op de daadwerkelijke realisatie van bestemmingen. Andersom dient een landinrichtingsproject, om uitgevoerd te kunnen worden, in ruimtelijke plannen toegelaten te zijn. Dat geldt niet voor de herverkaveling (die zonder ruimtelijke ingrepen kan worden doorgevoerd) maar wel voor werken en werkzaamheden. In artikel 16 van de Wilg is op doelstellingsniveau dan ook een relatie gelegd tussen ruimtelijke ordening en landinrichting. Er is echter geen wettelijke regeling voor afstemming.⁷⁰ In de memorie van Toelichting bij de Wilg wordt gesteld dat de feitelijke coördinatie via goed bestuurlijk overleg tot stand zou moeten komen. De Wilg regelt qua afstemming op de ruimtelijke ordening strikt genomen, zoals gezegd, nog minder dan de Landinrichtingswet, nu in die laatste wet de verhouding tot het streekplan nog was geregeld.

Wij concluderen dat de vernieuwingen op dit punt minimaal zijn en niet tot zichtbare verbeteringen in de afstemming hebben geleid. Er is lang niet altijd beleidsmatige coherentie tussen bestemming, inrichting en beheer. Regelmatig treedt vertraging op in de uitvoering omdat bestemmingsplannen niet zijn aangepast.⁷¹ Anderzijds worden in de praktijk, zoals gezegd, ook procesmatige oplossingen gevonden bijvoorbeeld door van meet af aan nauw samen te werken met betrokken gemeenten.

In wetenschap en praktijk worden wel meer dwingende coördinatie-instrumenten bepleit. Daarbij wordt vooral gedacht aan directe planologische doorwerking van sectorale of multisectorale besluiten. De Tracéwet is een voorbeeld van het eerste,⁷² de Reconstructiewet concentratiegebieden van het tweede. In de Reconstructiewet (thans vervallen) was geregeld dat het reconstructieplan gold als een wijziging van de provinciale structuurvisie (art. 16, tweede lid Reconstructiewet) en kon worden aangemerkt als voorbereidingsbesluit of omgevingsvergunning (art. 27), daarmee het bestemmingsplan opzij zettend. Dit artikel moest wel apart van toepassing worden verklaard door provinciale staten in het reconstructieplan, hetgeen maar in beperkte mate is gebeurd.

⁶⁷ Zie Advies over de Wet Inrichting landelijk gebied, *Agrarisch Recht* 2006, blz. 478 e.v.

⁶⁸ Vgl. art. 41 Liw.

⁶⁹ Art. 27 Reconstructiewet.

⁷⁰ Zie ook: Leenen, H.J. en J.W. van Zundert (2013) Coördinatie landinrichting en ruimtelijke ordening, *Bouwrecht* 2013, blz. 853 e.v.

⁷¹ *Agrarisch Recht*. 2006, blz. 478 e.v.

⁷² Zie art. 13, Tracéwet, waarin trouwens niet alleen wordt voorzien in een planologische titel voor het tracébesluit, maar ook in afstemming op bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet.

5.4.3 Concluderend

Afstemming was en is mogelijk, de Wilg heeft hier weinig aan veranderd. In de praktijk hangt afstemming veelal af van de mate van samenwerking tussen commissies en gemeenten. Vertraging in landinrichtingsprocessen door gebrek aan afstemming is daarmee niet uitgesloten.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk trekken we conclusies uit het voorgaande. Deze betreffen achtereenvolgens de inzet en werking van het landinrichtingsinstrumentarium, de meerwaarde van landinrichting boven andere instrumenten voor het realiseren van doelen in het landelijk gebied en de effecten van wijzigingen in de Wilg ten opzichte van de Landinrichtingswet. Duidelijk wordt dat landinrichting een juridisch uiterst geavanceerd instrument is dat ingezet kan worden voor uiteenlopende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied. Toch wordt het weinig benut. We geven verklaringen voor deze paradox en beschrijven hoe het instrument beter benut kan worden voor het bereiken van publieke doelen. We sluiten af met een schets van mogelijke toekomstperspectieven voor het instrument, inclusief de mogelijkheden voor opname in de Omgevingswet. Per toekomstperspectief formuleren we aanbevelingen over de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om dit toekomstperspectief te realiseren.

6.2 Inzet instrument

Landinrichting is gericht op de inrichting van landelijke gebieden door de uitvoering van werken en de herindeling van het grondgebruik. Herindeling van het grondgebruik gebeurt onder meer door het inbrengen en opnieuw toedelen van grond door en aan eigenaren en gebruikers, ook wel herverkaveling genoemd. Bij 'werken' kunnen we denken aan het aanleggen van landschapselementen of watergangen en zogenaamde kavelaanvaardingswerken. Deze laatste zijn nodig om de in de herverkaveling toegedeelde kavels vergelijkbaar te maken met de ingebrachte kavels.

De inzet van gewone landinrichting is de afgelopen decennia gestaag afgenomen. In de Wilg-periode zijn slechts acht nieuwe landinrichtingsprojecten gestart en provincies hebben vooralsnog geen concrete plannen om het instrument opnieuw in te zetten. Dit laat onverlet dat de meeste provincies het instrument wel achter de hand willen houden voor opgaven in het landelijk gebied waarvoor doorzettingsmacht uiteindelijk toch nodig is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opgaven waarvoor provincies een resultaatsverplichting zijn aangegaan zoals Natura 2000/PAS.

Bij de afnemende inzet van landinrichting spelen verschillende factoren een rol. Landinrichting wordt door veel bestuurders geassocieerd met langdurige, ingewikkelde en dure processen. Verder schrikken zij terug voor de dwingende elementen van landinrichting. Het gebrek aan draagvlak bij de landbouw voor inzet van het instrument draagt hieraan bij. Ook de perceptie van de aard van de inrichtingsopgaven speelt een rol: sommige provincies vinden landinrichting een te zwaar instrument voor de resterende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied.

De wijzigingen in de Wilg vergeleken met de Landinrichtingswet en recente procesvernieuwingen waardoor landinrichtingsprocessen binnen vier jaar kunnen worden afgerond, doen weinig af aan het negatieve imago van landinrichting. Risico is verder dat hoe minder landinrichtingsprojecten er worden uitgevoerd, hoe minder concrete ervaringen provincies en stakeholders ermee op doen en hoe kleiner de kans dat deze beeldvorming wordt bijgesteld.

6.3 Werking landinrichtingsinstrumentarium

Landinrichting heeft twee gezichten: het 'top down'-gezicht van het dwingende instrumentarium van de overheid en het 'bottom-up'-gezicht van betrokkenheid van gebiedspartijen. Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de toepassing van

dwingende elementen als verplichte medewerking aan ruiling en korting. Hiermee is er een grote zekerheid op het bereiken van publieke doelen.

Doorzettingsmacht alleen is echter niet voldoende. Voor effectieve inzet van het instrument moeten gebiedspartijen er ook van overtuigd zijn dat landinrichting nodig is. De traditionele vormen van participatie, deels in de wet voorzien, zoals deelname van gebiedspartijen in commissies en wenszittingen voor grondeigenaren en -gebruikers voldoen echter niet voor het creëren van acceptatie voor de aanpak en actieve deelname aan de uitvoering. Procesvernieuwingen, onder de noemer van Verkavelen voor Groei toegepast binnen vrijwillige kavelruil, waarbij grondeigenaren zoveel mogelijk zelf het ruilplan ontwikkelen, bieden ook goede aanknopingspunten voor het vergroten van proceseigenaarschap in landinrichtingen.

6.4 Meerwaarde

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven bestaat uit meer zekerheid over doelbereik voor de overheid, realisatie van een optimale verkaveling, meer rechtszekerheid voor belanghebbenden en de mogelijkheid om meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten. Deze meerwaarde is vooral groot in situaties waarbij publieke doelen gerealiseerd moeten worden, er weinig beleidsruimte is en er relatief veel grondeigenaren of -gebruikers zijn en/of sprake is van versnipperd grondgebruik. In de praktijk zijn de verschillen tussen beide aanpakken echter minder groot omdat ook voor een effectieve landinrichting gezorgd moet worden voor zoveel mogelijk draagvlak onder grondeigenaren en -gebruikers. Een aantal landinrichtingen starten dan ook als vrijwillig gebiedsproces. Het voordeel van de verwervingsinstrumenten moet verder niet worden overschat: korting om grond vrij te spelen voor publieke doelen wordt in de praktijk beperkt ingezet en onteigening komt binnen landinrichtingen nauwelijks voor. Ook landinrichtingen hebben net zoals vrijwillige gebiedsprocessen baat bij een goede grondpositie van de overheid bij aanvang.

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling. Terwijl met onteigening en inrichting ter plekke één specifiek doel wordt gediend, biedt landinrichting betere mogelijkheden om ook de verkavelingssituatie te verbeteren. Een voordeel van herverkaveling is verder dat hiermee geen kosten voor de overdracht van grond worden gemaakt, dat geen (bedrijfs)schadevergoedingen hoeven te worden uitgekeerd en dat ook grond die elders is verworven kan worden ingezet voor de ruil naar de nieuwe gebiedsfuncties.

6.5 Wijzigingen

In de Wilg zijn diverse wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de Landinrichtingswet met het oog op vereenvoudiging, versnelling, een grotere flexibiliteit en een bredere toepassing van het instrumentarium. Onze conclusie is dat het landinrichtingsinstrumentarium wel eenvoudiger oogt, door het opruimen van toch al in onbruik geraakte instrumenten, maar dat de wijzigingen maar beperkt tot echte versnelling van de uitvoering hebben geleid. Wel hebben het wegvallen van het voorbereidingsschema en de rijksrol een versnellende werking in de beginfase van landinrichtingen. Ook positieve effecten op de flexibiliteit en verbreding hebben wij niet kunnen constateren. De snelheid waarmee projecten kunnen worden afgerond hangt overigens niet zozeer van de keuze van het instrument af, als wel van de ingewikkeldheid van de opgave. Versnelling van projecten kan vooral optreden door een andere procesaanpak en bestuurlijke druk.

6.6 Toekomstperspectief en aanbevelingen

Voor het doen van aanbevelingen voor de toekomst van het landinrichtingsinstrumentarium is belangrijk vanuit welk perspectief de overheid naar het instrument kijkt. De perspectiefkeuze is

bepalend voor praktische voorstellen voor verbetering en keuzes ten aanzien van eventuele opname in de Omgevingswet. Hieronder beschrijven we drie perspectieven: (1) aanpassingsinrichting nieuwe stijl, (2) herverkaveling als facilititeit voor initiatieven van onderop en (3) instrument voor integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied. Elk perspectief brengt eigen aanbevelingen met zich mee voor de ophanging en aanpassing van het landinrichtingsinstrumentarium.

6.6.1 Aanpassingsinrichting nieuwe stijl

Landinrichting kan bij kleine en grote infrastructurele ingrepen (wegen, waterwerken, energieparken, nieuwe industrieterreinen, stadsuitbreiding e.d.) worden ingezet om de inpassing in de bestaande ruimtelijke structuur optimaal te laten verlopen, zodat niet alleen het project wordt gerealiseerd, maar ook de omgeving er wat aan heeft. Hierdoor hoeft de overheid niet 'twee keer het gebied in te gaan', een keer om de infrastructuur te realiseren en een keer om eventuele negatieve effecten in het gebied helpen op te lossen.

Vanuit dit perspectief kan landinrichting bijdragen aan:

- goedkoper en gemakkelijker beschikbaar krijgen van gronden;
- draagvlak en betrokkenheid in het gebied;
- oplossen van functionele problemen die ontstaan door de aanleg van het infrastructurele werk.

Aanbeveling: Vanuit dit perspectief verdient het aanbeveling een besluit tot aanpassingsinrichting onderdeel te maken van een tracébesluit⁷³. Nog sterker zou zijn om in de Tracéwet te bepalen dat het tracébesluit geldt als inrichtingsplan in de zin van artikel 24 van de Wilg. Om zover te komen zal het belang van aanpassingsinrichting verder moeten worden duidelijk gemaakt.

6.6.2 Facilititeit voor vrijwillige herverkaveling

Vanuit dit perspectief wordt herverkaveling als facilititeit aangeboden aan de energieke samenleving. In een puur vrijwillige variant buiten de overheid om is er geen reden om het proces van herverkaveling met belastingvoordelen, subsidies of inzet van menskracht te faciliteren. De ondersteuning kan worden ingevuld door organisaties als Kadaster of rentmeesterkantoren die stappenplannen en begeleiding aanbieden aan groepen grondeigenaren die onderling grond willen uitruilen. Voor een nieuwe Wilg is een beleidsgerichte variant relevant. In dit geval geeft de wet het kader dat beschikbaar in die gebieden en voor die problemen waar de provinciale overheid een beleidsopgave heeft die is vastgelegd in een omgevings- of structuurvisie.

Aanbeveling: Voor de beleidsgerichte variant van de facilititeit voor vrijwillige herverkaveling moet in de wet worden geregeld wat er onder herverkaveling wordt verstaan en dat het moet bijdragen aan een doelstelling van de provincie. Dat is de grondslag om het proces te ondersteunen met belastingvoordeel, subsidies of menskracht. Het initiatief zal dan door de provincie beoordeeld moeten worden op de bijdrage aan provinciale beleidsdoelen.

6.6.3 Instrument voor integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied

Het landelijk gebied lijkt af. De landbouwstructuur is redelijk op orde, de Ecologische Hoofdstructuur is bijna voltooid, dus de herinrichtingsbehoefte bij provincies is afgenomen. Dit is echter geen zekerheid. De landbouw staat voor een nieuwe schaa sprong, natuurbeschermers spreken over het afronden van ontbrekend schakels en de vorming van nieuwe wildernissen (duinen, rivieren, Wadden, Veluwebossen), suburbanisatie van het landelijk gebied blijft in allerlei vormen doorgaan, er zijn grote opgaven op het gebied van waterveiligheid, kortom er blijven continu redenen voor integrale gebiedsprocessen waarin alle claims en belangen moeten worden afgewogen en bij elkaar worden gebracht. Landinrichting kan het uitvoeringsinstrument zijn om deze processen te begeleiden en ondersteunen in het kader van het provinciale omgevingsbeleid van de provincie.

⁷³ Artikel 10 Tracéwet.

Aanbeveling: Dit perspectief kan grotendeels gerealiseerd worden met het huidige instrumentarium of dat nu opgehangen is in de huidige Wilg of in de Omgevingswet. Wel zal de beleidsmatige inbedding van landinrichting in het omgevingsbeleid van de provincies moeten verbeteren. De mogelijkheden die landinrichting biedt worden nu onvoldoende betrokken bij afwegingen over het in te zetten uitvoeringsinstrumentarium voor provinciale structuur- of omgevingsvisies.

Aanbeveling: Een goede afstemming tussen ruimtelijke ordening en landinrichting, kan behalve door een betere inbedding in het omgevingsbeleid, worden ondersteund door de mogelijkheid van directe doorwerking van het inrichtingsplan in het bestemmingsplan op te nemen in de Wilg of in de Omgevingswet.

Aanbeveling: Integreer ervaringen met procesvernieuwingen, opgedaan binnen vrijwillige kavelruilprocessen onder de noemer van Verkavelen voor Groei, in de procesaanpak van landinrichting om het proceseigenaarschap in deze gebiedsprocessen te vergroten. Wijzigingen in de Wilg zijn hiervoor niet noodzakelijk.

Aanbeveling: Kennis van de mogelijkheden van het instrument landinrichting moet op strategisch en tactisch niveau beter worden geborgd bij provincies. Het verdient aanbeveling een leidraad te ontwikkelen voor bestuurders waaruit duidelijk wordt wanneer, welk inrichtingsinstrument het meest passend is en welke aandachtspunten er zijn bij verschillende varianten. Recente ervaringen met procesvernieuwingen in landinrichtingsprocessen en hun effecten kunnen hierin worden meegenomen. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke provincies in het kader van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies.

Bijlage 1 Landinrichting Olst-Wesepe

Aanleiding

De landinrichting Olst-Wesepe heeft een lange historie. Al in 1980 dienen agrariërs een verzoek in bij de Centrale Landinrichtingscommissie voor een ruilverkaveling. Omdat de toenmalige Centrale Landinrichtingscommissie voorrang geeft aan andere gebieden waar de verkavelingstoestand slechter is duurt het lang voordat Olst-Wesepe aan de beurt is. Pas in 1993 stelt Provincie Overijssel een voorbereidingscommissie in en start de planvorming. In 1999 komt het ontwerp-landinrichtingsplan gereed. Vervolgens komt het landinrichtingsproces stil te liggen door opeenvolgende beleidswijzigingen zoals de invoering van Kader Richtlijn Water en de Reconstructiewet en de uitbraak van de Mond-en-Klauwzeer. Hierdoor neemt het draagvlak onder de boeren in het gebied voor de landinrichting sterk af. Toch volgt op initiatief van LTO in 2007 een doorstart. Onder druk van LTO kiest de provincie voor een wettelijk traject om de benodigde doorzettingsmacht te creëren. De indruk bestaat dat dit nodig is om de boeren mee te krijgen. Het verleden leert namelijk dat vrijwillige kavelruilprojecten minder succesvol zijn in dit gebied.

Na een open planproces biedt de gewijzigde voorbereidingscommissie in het voorjaar van 2010 een nieuw ontwerp-inrichtingsplan aan aan GS van Overijssel. Het inrichtingsplan is gericht landbouwstructuurversterking, realisatie van nieuwe natuur, waterbeheer en recreatie. In januari 2011 keuren GS het plan goed maar stellen niet het benodigde budget beschikbaar. Als gevolg van de aangekondigde bezuinigingen van het rijk op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de hierdoor ontstane onzekerheid over de financiering zet de provincie het project 'on hold'. Na een lobby van LTO bij PS besluiten GS op verzoek van PS uiteindelijk toch om extra provinciaal budget beschikbaar te stellen voor enkele verkavelingsprocessen, waaronder Olst-Wesepe. Wel moet het inrichtingsplan worden gewijzigd omdat de natuurdoelstelling vervalt. De wegvallende rijksfinanciering voor water- en recreatiedoelen wordt opgevangen door bijdragen van het waterschap Groot Salland en de recreatiegemeenschap Salland. Daarnaast kiezen partijen inmiddels voor een sobere verkaveling. Eind 2012 stellen GS de planwijziging vast en kan de commissie beginnen met het opstellen van het ruilplan.

Organisatie

Het landinrichtingsproject is als volgt georganiseerd. Provincie Overijssel stelde voor het opstellen van het landinrichtingsplan een voorbereidingscommissie in. Hierin zaten vertegenwoordigers van de provincie, Kadaster, de gemeenten Olst-Wijhe en Raalte, waterschap Groot Salland, LTO, Natuur en Milieu Overijssel en Overijssels Particulier Grondbezit. Na het vaststellen van het plan in 2011 kreeg deze commissie de status van uitvoeringscommissie. Na de planwijziging van 2012 besloten GS de samenstelling van de commissie aan te passen wegens de gewijzigde doelstellingen van het plan. Er wordt een onafhankelijke voorzitter benoemd en de uitvoeringscommissie bestaat verder uit bestuurders van de gemeenten, het waterschap en de lokale LTO. De uitvoeringscommissie krijgt bevoegdheden om het plan uit te voeren.

Feiten en cijfers landinrichting Olst-Wesepe

Het plangebied Olst-Wesepe ligt in het westen van Salland in de gemeenten Olst-Wijhe, Deventer en Raalte. Het heeft een oppervlakte van 4073 ha. De gemeenten werken op recreatief gebied samen in de recreatiegemeenschap Salland. Waterstaatkundig valt het gehele gebied onder het beheer van waterschap Groot Salland. Het is een agrarisch gebied met veel melkveehouderijbedrijven, intensieve veehouderijbedrijven, akkerbouwbedrijven en overige teeltbedrijven. Er zijn relatief veel mensen van buiten Olst-Wesepe die grond binnen de blokgrens in gebruik hebben. In totaal is 487 hectare cultuurgrond bij deze zogenaamde buitenblokkers in gebruik.

Het landinrichtingsproject richt zich in hoofdzaak op het oplossen van de knelpunten in de verkaveling van landbouw, in de waterhuishouding en de fietspadenstructuur. Per sector zijn de volgende doelen geformuleerd:

- Landbouw: Optimaliseren van de verkaveling om groei voor de melkveehouderijbedrijven mogelijk te maken. Hiervoor moet ongeveer 800 ha geruild worden.
- Water: Circa 58 ha grond toedelen aan het waterschap Groot Salland om waterberging te realiseren.
- Recreatie en toerisme: Grond toewijzen aan gemeenten voor de aanleg van twee fietspaden.
- Cultuurhistorie: Landschap in stand houden en maatregelen goed inpassen.

De totale inrichtingskosten bedragen 3.482.900 euro (exclusief inzet DLG). Hiervan betaalt de provincie Overijssel 85% en de gezamenlijke eigenaren de overige 15%. De kosten om de benodigde grond te krijgen bedragen in totaal 6.543.234 euro. Hiervan betaalt het Waterschap Groot Salland 2.975.875 euro, de gemeente Olst-Wijhe ruim 21.375 euro, de gemeente Raalte 59.318 euro, de recreatiegemeenschap Groot Salland 19.166 euro en de gezamenlijke eigenaren 3.467.500 euro. Om de doelen te halen is er een taakstelling van 139 ha grondverwerving⁷⁴.

Om de ontwikkeling van het ruilplan in goede banen te leiden besluit de uitvoeringscommissie een verkavelingscommissie in te stellen bestaande uit vier lokale agrarische leden en een voorzitter (met agrarische achtergrond) die tevens lid is van de uitvoeringscommissie. Bij de agrarische leden zoekt de uitvoeringscommissie naar een evenwicht tussen pachters, eigenaren, LTO-leden en niet-LTO-leden en voldoende spreiding over het gebied. DLG, Kadaster en waterschap zijn bij de verkavelingscommissie betrokken als adviseur. De commissie heeft de status van een adviescommissie. Daarnaast is er een grondzakenoverleg. Dit was aanvankelijk niet voorzien, maar al snel bleek er behoefte aan een dergelijk overleg, omdat BBL 200 ha grond en enkele gebouwen had aangekocht in het gebied wegens de natuurdoelstelling. Doordat de natuurdoelstelling was vervallen ontstond de vraag hoe deze BBL-grond kon worden ingezet. Het grondzakenoverleg buigt zich over deze vraag. Er zitten voorzitters in van de uitvoeringscommissie en verkavelingscommissie, vertegenwoordigers van BBL, DLG en de provincie.

Uitvoering ruilproces

In de landinrichting Olst-Wesepe is het ruilproces veel interactiever opgezet dan gebruikelijk. Het principe van Verkavelen voor Groei, aanvankelijk toegepast in vrijwillig kavelruilprocessen, is hier toegepast in een gewone landinrichting. Dit principe gaat uit van zelfrealisatie van het ruilplan door de gezamenlijke grondeigenaren en -gebruikers.

Belangrijk onderdeel van deze aanpak in Olst-Wesepe is het gebruik van twee 'kamers' tijdens de wenszitting. In de eerste kamer vindt de registratie van wensen en pacht plaats en worden feitelijke gegevens besproken met de medewerker van het Kadaster. In de tweede kamer bespreken eigenaren vragen over de toekomst van hun bedrijf met leden van de verkavelingscommissie en worden ze geïnformeerd over het verdere proces. Ook worden ze opgeroepen om hieraan actief deel te nemen.

⁷⁴ Landinrichtingscommissie Olst-Wesepe (2012) *Van mooi en helder naar sober en doelmatig, Ontwerp Planwijziging inrichtingsplan Olst-Wesepe*.

Voor de wenszitting worden alle eigenaren uitgenodigd die 4 ha of meer in het bezit hebben. Ook alle eigenaren, waaronder veel burgers, op wiens eigendom een planmaatregel uitgevoerd zal worden krijgen een uitnodiging. Alle andere eigenaren in het gebied krijgen een brief, die hen wijst op de mogelijkheid om een afspraak te maken met de uitvoeringscommissie of DLG om hun wensen te uiten. Na de wenszitting organiseert de uitvoeringscommissie 13 clustergesprekken en 4 inlooptdagen.

In de clustergesprekken geven de belanghebbenden uit verschillende deelgebieden gezamenlijk het concept-ruilplan vorm. Als input voor de clustergesprekken zet het Kadaster en de verkavelingscoördinator, op basis van de wenszitting en oriëntaties vanuit het veld, een eerste voorzet van mogelijke toedeling op een kaart. Deze kaart dient als input voor de gesprekken tussen belanghebbenden, waarbij de kaart verandert op basis van de gesprekken. De clustergesprekken zijn voorzien van gedragsregels, zoals elkaar laten uitspreken en de mogelijkheid om een time-out aan te vragen. Mede door deze gedragsregels zorgen de gesprekken ervoor dat belanghebbenden direct met elkaar in gesprek gaan, waarbij er ook onderonsjes tussen personen ontstaan die nog nooit eerder met elkaar hadden gesproken en er nieuwe mogelijkheden worden ontdekt.

Tijdens de inlooptdagen kan iedereen het concept-ruilplan bekijken en een reactie geven. Ook geeft bijvoorbeeld het waterschap direct informatie over zijn doelen en activiteiten (aanleg waterberging, verkoop en verbreden schouwpaden) en beantwoordt het vragen over bijvoorbeeld ontwatering.

Er komen 95 zienswijzen op het ruilplan. Uiteindelijk worden er 7 beroepen tegen het ruilplan ingediend. Van deze beroepen wordt er één ingetrokken en twee schriftelijk afgehandeld. De overige vier resterende beroepen worden op één zittingsdag behandeld.

Planning ruilplan

Wenszitting	Mei - juni 2012
Clustergesprekken	Oktober 2012 – februari 2013
Ontwerp ruilplan ter inzage	Augustus - oktober 2013
Behandelen zienswijzen	Oktober - december 2013
Ruilplan ter inzage	Maart - april 2014
Behandeling beroepen door rechtbank	April - oktober 2014
Aktepassering	April 2015
Afronding	2016

Inzet landinrichtingsinstrumentarium

De landinrichting Olst-Wesepe maakt gebruik van diverse landinrichtingsinstrumenten. Hieronder gaan we in op het instrument korting en uitvoering van werken:

- **Korting:** Het instrument korting wordt gebruikt om gronden te verwerven voor het aanleggen van fiets- en onderhoudspaden en waterberging. In totaal is op 7,4 ha grond korting toegepast. Dat is 0,2% van het te verkavelen gebied. De uitvoeringscommissie Olst-Wesepe streeft er naar om de korting zoveel mogelijk in grond te compenseren. Compensatie in grond is mogelijk als het ruilplan die ruimte ter plaatse biedt. En die ruimte is er in Olst-Wesepe.
- **Uitvoering van werken:** In 2011 en 2013 zijn de twee geplande fietspaden gerealiseerd. Daarnaast graaft het waterschap Groot Salland in 2014 en 2015 diverse waterbergingen graven. De uitvoeringscommissie heeft besloten om de kavelaanvaardingswerken af te kopen; per belanghebbende wordt bepaald op welke werken hij/ zij recht heeft. Voor deze werken zullen belanghebbenden een reële vergoeding krijgen. Daarbij is er geen uitvoeringsverplichting. De uitvoeringscommissie heeft tot dusverre geen gebruik hoeven maken van bestuursdwang bij het uitvoeren van werken.

Doelrealisatie

De planonderdelen zijn grotendeels gerealiseerd:

- Landbouw: Er is circa 800 ha landbouwgrond uitgeruild ten behoeve van een optimale kavelstructuur.
- Waterberging: Er is 42 ha van de 58 ha waterberging uit het inrichtingsplan gerealiseerd.
- Fietspaden: De geplande 1,9 km fietspad is volledig gerealiseerd.
- Verbreding Weseperweg: De geplande 2,5 km verbreding is gerealiseerd.

Slaag en faalfactoren

De landinrichting kent de volgende slaagfactoren:

Interactieve aanpak met de streek

De interactieve aanpak is een belangrijke slaagfactor. De kennis uit het gebied is hierdoor volop benut en er ontstond eigenaarschap bij betrokkenen voor het proces, waardoor gezamenlijk naar een plan van toedeling toegewerkt kon worden. De hoop was dat hierdoor weinig zienswijzen en beroepen zouden worden ingediend op het ontwerp-ruilplan, waardoor tijdswinst geboekt kan worden. Terwijl de uitvoeringscommissie rekening hield met 25 zienswijzen, dienden belanghebbenden toch nog 95 zienswijzen in. Maar de aard van de zienswijzen viel mee volgens betrokkenen. Ze zijn vooral gericht op de weergave van de kadastrale gegevens en nauwelijks op de toedeling. Mogelijke oorzaak van het hoge aantal zienswijzen was een nieuw systeem van het Kadaster. Volgens de geïnterviewden zou normaal gesproken een dergelijk landinrichtingsproces zo'n 240 zienswijzen met zich mee brengen. Neveneffect van de interactieve aanpak is dat de ontwikkeling van het ruilplan een halfjaar langer duurde dan gebruikelijk. Betrokkenen verwachten echter dat deze achterstand in het vervolgproces wordt ingehaald omdat er minder zwaarwegende beroepen zijn ingediend.

Versobering plan en inzet BBL grond

De aanwezigheid van BBL-grond zorgde ervoor dat boeren uit het gebied in het ruilproces extra grond konden krijgen (overbedeling, zie tekstbox). Deze grond was oorspronkelijk bedoeld om de natuuropgave te realiseren, maar dat doel verviel. Het vervallen van de natuuropgave en de daaruit voortkomende ruimte voor overbedeling zorgde voor meer draagvlak bij de grondeigenaren voor de herverkaveling.

Over- en onderbedeling

In de landinrichting Olst-Wesepeis zowel sprake van over- en onderbedeling. Voor bijna 30 ha past de uitvoeringscommissie onderbedeling toe, op eigen verzoek van de eigenaren. De meeste eigenaren worden overbedeeld uit de 200 ha die BBL had verworven (meer dan de taakstelling). De overbedeling bedraagt 102 ha. In Olst-Wesepe is de overbedeling voor eigenaren vaak meer dan 5% van de ingebrachte grond waardoor zij een overeenkomst moeten tekenen, omdat de Wilg overbedeling van meer dan 5% alleen toe staat op vrijwillige basis.

Rol van verkavelingscommissie

De persoonlijke benadering van de verkavelingscommissie heeft een positieve rol gespeeld in het proces. De commissie was samen met de kavelruilcoördinator verantwoordelijk voor de opstelling van het ruilplan. De lokale leden uit de commissie kennen het gebied goed en hadden het respect en vertrouwen van de aanwezige grondeigenaren.

Flexibele invulling wateropgave

In het inrichtingsplan zijn zoekgebieden voor waterberging opgenomen. De plaats van de waterberging lag dus niet vast. Hierdoor waren er meer mogelijkheden voor toedeling, wat het ruilproces vergemakkelijkte.

Overeenkomst Kadaster en DLG

DLG heeft met het Kadaster een overeenkomst gesloten over de afkoop van Kadaster inzet gedurende het gehele project. Normaliter stelt het Kadaster per onderdeel van het landinrichtingsproces een offerte op en verleent de uitvoeringscommissie per onderdeel opdracht aan het Kadaster. De nieuwe

werkwijze werkt volgens betrokkenen aanzienlijk efficiënter. Er zijn ca. €230.000 administratiekosten mee bespaard.

Kwaliteit ruiklassenkaart

Een belangrijk onderdeel van het ruilproces is de ruiklassenkaart. De kaart kende zeven ruiklassen en daarover bestond geen discussie. De kwaliteit van de kaart werd door betrokkenen hoog gewaardeerd en droeg daarmee bij aan het vertrouwen in proces en uitkomst.

Naast de genoemde slaagfactoren zijn er ook drie (potentiële) faalfactoren voor het proces:

Uitvoeringscommissie op afstand

Zoals beschreven begeleidt de verkavelingscommissie het ruilplanproces. De uitvoeringscommissie is beperkt betrokken, maar wel bestuurlijk verantwoordelijk. Dit kan problemen opleveren als eigenaren er in het ruilplan niet uitkomen. Dan moet de uitvoeringscommissie een keuze maken. Dat kan lastig zijn omdat de commissie op afstand staat. Tot op heden heeft dit in Olst-Wesepe niet tot problemen geleid.

Onduidelijkheden

Na het goedkeuren van het inrichtingsplan, waren er in het project nog enkele onduidelijkheden die van invloed waren op het proces. Zo gaf het inrichtingsplan geen duidelijkheid over hoe om te gaan met schouwpaden, met bedrijfscomplexen behorend bij de BBL-gronden en met de overdracht van ondergrond van wegen naar gemeenten. Dat laatste lag vooral moeilijk omdat diverse particulieren eigendom kwijt raakten tegen een geringe compensatie.

Informeel karakter

Tijdens het ruilplanproces is bewust een informele sfeer gecreëerd. Dit heeft bijgedragen aan het tot stand komen van het ruilplan, maar het gevaar bestaat dat na het vaststellen van het ruilplan de informele sfeer blijft bestaan en betrokkenen denken dat er nog allerlei aanpassingen mogelijk zijn terwijl dat niet zo is.

Procedure rondom buitenblokkers

Tijdens de cluster gesprekken gaven sommige eigenaren aan nog een perceel buiten het blok te hebben. Hun wens was om deze gronden mee te nemen in het ruilproces om de mogelijkheden voor betere verkaveling te vergroten. Dit was echter lastig, omdat dan een planwijziging doorgevoerd zou moeten worden. De vrees was dat dit tot nieuwe bezwaren en procedures zou leiden van een andere eigenaar die de blokgrens op een andere plaats wilden wijzigen. In Olst-Wesepe heeft de uitvoeringscommissie ervoor gekozen om direct na de akte van toedeling een aanvullende notariële akte op te stellen, die ook kadastraal is vastgelegd, waarin gronden buiten het blok toch meegenomen konden worden. Volgens de respondenten leverde dit wel gedoe op, omdat eigenaren bijvoorbeeld te maken kregen met 'recht van weg' en extra privileges eisten.

Meerwaarde Wilg

Vrijwillige kavelruilprojecten waren in het verleden in Olst-Wesepe niet erg succesvol. Eigenaren waren minder geneigd tot te ruilen omdat ze bang waren dat de buurman er 'meer beter' van werd. De Wilg zorgde ervoor dat het ruilproces nu dwingender was. Grondeigenaren en -gebruikers zagen in dat ze het ruilproces niet tegen konden houden en dachten mee in oplossingen. Hierdoor hebben de boeren die door willen met hun bedrijf volgens betrokkenen veel voordeel van de herverkaveling.

Ook heeft toepassing van de Wilg voor het waterschap Groot Salland goed uitgepakt. Door de toedeling heeft het waterschap alle gronden voor de berging in eigendom gekregen. Zelf bracht het waterschap de onderhoudspaden in, die het toch al wilde afstoten. Als het waterschap de gronden voor de waterberging had moeten aankopen was het veel duurder uit geweest.

Tenslotte was het handig dat de commissie al met het inrichten van het gebied kon beginnen voordat het ruilplan werd vastgesteld. Dit leverde tijdwinst op. Zo vindt op dit moment aanleg van de geplande waterberging plaats op basis van een besluit tijdelijk gebruik.

Bijlage 2 Landinrichting Sarsven en de Banen

Aanleiding

De landinrichting Sarsven en de Banen is gestart naar aanleiding van een conflict tussen natuur- en landbouwbelangen over het waterbeheer in het gebied. Voor de ontwikkeling van de natuur in de natuurgebieden is een hoog grondwaterpeil en een goede kwaliteit van het grondwater gewenst. De agrariërs in het omliggende gebieden willen echter een lagere grondwaterstand om hun grond te kunnen bewerken. De drainage en beregening die ze toepassen heeft nadelige gevolgen voor de natuur omdat het leidt tot verdroging. Volgens de Natuurbeschermingswet moeten ze hiervoor een vergunning hebben maar die hebben ze lang niet altijd. Dit werd gedoogd door de provincie Limburg. In 2004 ageert de werkgroep 'Behoud de Peel' via een juridische procedure tegen deze gedoogsituatie. De Raad van State stelt de werkgroep in het gelijk, waardoor een impasse dreigt.

Waterschap Peel & Maas, provincie Limburg en de werkgroep Behoud de Peel komen eerst met een tijdelijke oplossing. Agrariërs kunnen tijdelijke vergunningen krijgen voor beregening en drainage onder voorwaarde dat er ondertussen een oplossing wordt gevonden wordt voor de nadelige effecten hiervan op natuur. Die oplossing is het doorvoeren van het gewenste grond- en oppervlakteregime (GGOR/ Nieuw Limburgs Peil). In de periode 2006- 2007 werkt het Waterschap Peel & Maasvallei dit regime uit voor de landbouw- en natuurgebieden in Sarsven en de Banen. Dankzij waterconserveringsmaatregelen kan in de Peelrestanten een hoger peil gehanteerd worden en in de landbouwgebieden een lager peil. Hierdoor kunnen agrariërs beregening en drainage blijven toepassen. Om het GGOR/NLP in te kunnen voeren zijn echter ingrijpende maatregelen nodig, zoals het graven van watergangen. Deze maatregelen hebben gevolgen voor het grondgebruik. Ook eist de werkgroep Behoud de Peel dat de natuurdoelen in het kader van de EHS en Natura 2000 nu ook echt gerealiseerd worden. Dit betekent dat er ook grond voor nieuwe natuur moet worden verworven en dat sommige landbouwpercelen minder goed gebruikt kunnen worden door de vernatting.

Om de benodigde maatregelen uit te voeren stelt de gebiedscommissie Nederweert vervolgens een integrale aanpak voor. Daarop vragen GS van Limburg in 2007 aan DLG om een projectnota voor het gebied op te stellen met een advies over de aanpak van het gebiedsproces. Op basis van dit advies kiezen GS voor een landinrichting op basis van de Wilg. Gezien de complexe opgave en de mogelijkheid die de Wilg biedt om bij voorrang percelen toe te wijzen aan een bepaalde functie is dit volgens de provincie het meest geschikte instrument om de doelen te realiseren. Ook speelt bij deze keuze mee dat de werkgroep Behoud de Peel een resultaatverplichting eist van circa 100 ha nieuwe natuur in verband met Natura 2000 en volledige doorvoering van de GGOR. Dit vraagt om inzet van dwingende instrumenten, zoals de korting uit de Wilg. Bovendien is het voor het doelbereik van belang dat alle grondeigenaren meewerken. Ook die zekerheid is er met de Wilg.

Vervolgens start de gebiedscommissie Nederweert en de begeleidingsgroep Sarsven en de Banen, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten Nederweert en Leudal, Waterschap Peel en Maasvallei, LLTB, Milieufederatie Limburg en provincie Limburg met behulp van DLG in 2007 met het opstellen van het inrichtingsplan.

Feiten en cijfers landinrichting Sarsven en de Banen

Het gebied Sarsven en de Banen bestaat uit twee afzonderlijk begrensde deelgebieden. Het westelijke deelgebied met de natuurkernen Schoorkuilen, Sarsven, de Banen, het Vlakwater en de Zoom ligt geheel binnen de gemeente Nederweert. Rondom deze natuurgebieden ligt een jong heide-ontginningslandschap, dat grotendeels in (intensief) agrarisch gebruik is. De landbouw in het gebied is vrij divers, met veel akker- en tuinbouw, een aantal intensieve veehouderijbedrijven en enkele melkveehouderijbedrijven. Ook vindt er graszoden- en bloembollenteelt plaats. De afwatering van het gebied is vooral gericht op het landbouwkundige gebruik. Het oostelijk deelgebied bestaat uit de natuurkernen Grote en Kleine Moost, met daaromheen een kleine schil van landbouwgronden en ligt in de gemeente Leudal.

Het hele plangebied is 1628 ha groot. Hiervan is 1.100 ha cultuurgrond (940 ha in landbouwkundig gebruik) en 500 ha natuur.

In het inrichtingsplan zijn doelen voor water, natuur, landbouw, recreatie en cultuurhistorie geformuleerd:

- Water: Het realiseren van het Nieuw Limburgs Peil (NLP) via de uitvoering van maatregelen als het graven van watergangen, verbeteren van het oppervlaktewatersysteem met maatwerk voor landbouw en natuur en scheiding van watersystemen. De watermaatregelen richten zich vooral op het tegengaan van de verdroging in de natuurgebieden Sarsven, de Banen, de Zoom, Schoorkuilen, Grootte Moost en Kleine Moost.
- Natuur: Het realiseren van de EHS, vooral die natuur die voor het functioneren van watersysteem noodzakelijk is. Dit moet robuustere natuurgebieden opleveren. Hiervoor moet grond aan de landbouw worden onttrokken, voedselrijke grond worden afgegraven en moeten er maatregelen ten behoeve van soortenbescherming worden getroffen.
- Landbouw: Het verbeteren van de landbouwstructuur door herverkaveling en het optimaliseren van de peilen (via verhogen en peilgestuurde drainage) zodat de landbouwproductie op peil kan blijven. Ook het beëindigen van de discussie over vergunningverlening is een doel.
- Recreatie: Het realiseren van recreatieve routestructuren.
- Cultuurhistorie: Het zichtbaar maken van cultuurhistorie.

De totale kosten voor het project bedragen 11,6 miljoen euro en worden gefinancierd door EU, rijk, provincie (samen 9,8 miljoen), gemeente Nederweert (0,7 miljoen), Waterschap Peel en Maasvallei (0,7 miljoen), Unie van Waterschappen (Synergiegelden), PPS en eigenaren (gezamenlijk 0,4 miljoen). De kadasterkosten bedragen in dit project circa 800.000 euro. Daarnaast besteedt DLG ruim 10.000 uur aan het project. Om de doelen te halen moet er 156,2 ha grond worden verworven⁷⁵.

Organisatie

De landinrichting Sarsven en de Banen is als volgt georganiseerd. De gebiedscommissie Nederweert en de begeleidingsgroep Sarsven en de Banen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het inrichtingsplan dat in 2007 met ondersteuning van DLG tot stand komt. In 2011 stellen Gedeputeerde Staten van Limburg het ontwerp inrichtingsplan vast en stellen ze de bestuurscommissie Sarsven en de Banen in die wordt belast met de uitvoering. De bestuurscommissie is onder meer verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het ruilplan en het opstellen van de lijst der geldelijke Regelingen (LGR). De commissie bestaat uit vijf leden: een onafhankelijk voorzitter, een bestuurder namens de gemeenten, een bestuurder van het waterschap, een bestuurder van de LLTB en een bestuurder van het Limburgs Landschap. DLG vormt het secretariaat van de bestuurscommissie, daarnaast levert het Kadaster een adviserend lid, net als de provincie Limburg. Na advies van de bestuurscommissie stellen GS begin 2012 het inrichtingsplan definitief vast en kan de uitvoering beginnen.

⁷⁵ Bestuurscommissie Sarsven en de Banen (2011) *Ontwerp Inrichtingsplan Sarsven en de Banen*.

Planning

Start opstellen inrichtingsplan	2007
Ontwerp Inrichtingsplan gereed	2011
Rechthebbenden en ruiklassen	2011
Vaststellen Inrichtingsplan	2012
Ruilplan (zienswijzen, beroepen en cassatie)	2011 – 2013
Uitvoering maatregelen	2011 – 2015
Bepaling nut	2014 – 2015
Lijst der geldelijke regelingen (zienswijze, beroep en cassatie)	2014 – 2015

Het duurt vier jaar voordat het inrichtingsplan Sarsven en de Banen klaar is. Dat is een relatief lange periode. In deze vier jaar zet de bestuurscommissie in op grondverwerving. En met succes. In deze periode lukt het om 100% van de taakstelling van 156,2 ha te verwerven. De tijd tussen het vaststellen van het inrichtingsplan tot aan het vaststellen van de lijst der geldelijke regelingen van vier jaar is daarentegen relatief kort. Dit komt onder andere doordat de bestuurscommissie daar waar het kan al begint met procedures voordat de voorgaande procedure is afgerond. Zo begon ze al met het opstellen van het ruilplan (in kaart brengen ruiklassen) voordat het inrichtingsplan definitief was.

Inzet landinrichtingsinstrumentarium

Het landinrichtingsproject maakt gebruik van diverse instrumenten uit de Wilg. We gaan hier in op de instrumenten korting en werken:

- **Korting:** In het project maakt de bestuurscommissie aanvankelijk gebruik van het instrument 'toewijzing met toepassing van korting'. In totaal was voorzien om grondeigenaren 34,6 ha te korten. Dat is met 3,2% van het te verkavelen gebied minder dan de maximale 5% die wettelijk is toegestaan in de Wilg, maar toch vrij fors vergeleken met andere landinrichtingsprojecten. Het kortingsinstrument wordt toegepast om zogenaamde locatie gebonden maatregelen te realiseren. Hierbij gaat het om het aan- en omleggen van waterlopen, het realiseren van de EHS en de ecologische verbindingzones. In het project is later besloten om de beschikbare BBL-ruilgronden (65 ha) in te zetten voor de compensatie van de korting voor natuur. Aanvankelijk was echter nog niet bekend of de vrijwillige grondverwerving voldoende zou opleveren. Uiteindelijk zijn de meeste eigenaren overbedeeld. Slechts enkele eigenaren zijn onderbedeeld en hebben gekozen voor compensatie in geld.
- **Werken:** Er worden diverse werken uitgevoerd. Zo is inmiddels voor circa 60% het graven van watergangen voltooid en is de inrichting nieuwe natuur voor 40% afgerond. Daarnaast is voor 90% de landbouwgrond opgehoogd met grond die vrij kwam bij het afgraven van voedselrijke bovengrond in de natuurgebieden. Daarnaast vinden er nog werken plaats in het kader van recreatieve routes, infrastructuur en cultuurhistorie. Het gaat hierbij om het verwijderen van verharding, het afbreken en bouwen van een nieuwe vogelhut, het aanleggen van een parkeerplaats en reconstrueren van een grafheuvel.

Doelrealisatie

De afzonderlijke planonderdelen zijn grotendeels gerealiseerd of zullen naar verwachting gerealiseerd worden. In het navolgende gaan we in op de stand van zaken per doel.

Water

Het is de bestuurscommissie gelukt om veel waterdoelen van het plan te realiseren. Een deel moet nog worden uitgevoerd, maar doordat het ruilplan vaststaat is er grote zekerheid dat de doelen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. In een van de vijf verdroogde natuurgebieden, de Zoom, is het

niet gelukt het juiste peil te krijgen. Dat natuurgebied is niet omringd door de EHS, waardoor het waterpeil lager is dan in de andere gebieden en het een grote financiële investering vergt om daar het juiste peil te krijgen. Ook de scheiding van waterstromen in dat gebied gaat niet helemaal lukken, omdat dit om dure maatregelen vraagt als het plaatsen van duikers. In de landinrichting is verder beperkt aandacht voor waterkwaliteitsmaatregelen.

Natuur

De meeste natuurdoelen zijn al gerealiseerd of zullen nog gerealiseerd worden. Alleen in het gebied de Zoom is de verdrogingsproblematiek niet opgelost.

Landbouw

Voor de landbouw zal naar verwachting de discussie over vergunningverlening verleden tijd zijn en zijn de lagere peilen op de landbouwgronden volledig gerealiseerd. Echter, de verkavelingssituatie is beperkt verbeterd.

Recreatie, landschap en cultuurhistorie

De doelen voor recreatie, landschap en cultuurhistorie zijn grotendeels gerealiseerd. Alleen voor de verbetering van landschapskwaliteit zijn te weinig middelen beschikbaar gekomen.

Slaag en faalfactoren

De landinrichting kent de volgende slaag en faalfactoren.

Taakstelling grondverwerving gerealiseerd voor vaststellen inrichtingsplan

Het realiseren van de volledige taakstelling grondverwerving voordat het inrichtingsplan werd vastgesteld is een succesfactor. Tussen de start van het project en het vaststellen het inrichtingsplan kon BBL de benodigde 156,2 ha verwerven. De gebiedscommissie Nederweert en begeleidingsgroep Sarsven en de Banen kozen er bewust voor om pas met het inrichtingsplan beginnen als 60% van de taakstelling verworven was. Tijdens het schrijfproces kon BBL nog meer grond verwerven en op het moment dat het inrichtingsplan werd vastgesteld was de taakstelling volledig bereikt (100%). Door de goede grondpositie ontstonden meer ruilmogelijkheden ontstonden en nam de kans toe dat de doelen werden gerealiseerd.

Communicatie

In het project is veel aandacht besteed aan communicatie. De bestuurscommissie organiseerde voorlichtingsavonden en inloopmiddagen in elke fase van het proces. Daarnaast hielden DLG en Kadaster keukentafelgesprekken met eigenaren waarin wederzijdse wensen en verwachtingen werden besproken. Naast een website en nieuwsbrieven, organiseerde de bestuurscommissie ook velddagen voor het opstellen van een ruilklassenkaart en zondagochtendwandelingen in het gebied om betrokkenheid te houden. Deze manier van werken droeg bij aan relatief weinig beroepen en een vlot procesverloop.

Zakelijke houding agrariërs

Een succesfactor is de zakelijke houding van agrariërs in het gebied. Zij zijn over het algemeen minder emotioneel gehecht aan hun grond dan elders. Dit maakt het ruilproces aanzienlijk makkelijker.

Sterke sturing bestuurscommissie

Het functioneren van de bestuurscommissie is ook een succesfactor. De bestuurscommissie toonde lef door al met de volgende procedure te beginnen voordat de vorige was afgerond. Dit heeft het proces versneld.

Werk met werk

Het streven van de bestuurscommissie om zoveel mogelijk 'werk met werk' te maken is een succesfactor. Zo is bijvoorbeeld de grond die vrijkwam bij het afgraven van voedselrijke bovengrond

gebruikt om landbouwgronden op te hogen. Dit heeft kosten bespaard en heeft er toe geleid dat doelen eerder en beter werden bereikt⁷⁶.

Het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP)

Voor het landinrichtingsproject kon de bestuurscommissie gebruik maken van 1,7 miljoen POP subsidie. Deze subsidie was bestemd voor de wettelijke herverkaveling, watermaatregelen en de natte verbindingzones. Om de POP subsidie te benutten moest de bestuurscommissie bepaalde maatregelen voor 2013 uitvoeren. Hoewel dit de druk verhoogde op de uitvoering, werkte de POP-verplichting ook als een katalysator om tempo te maken.

Aanvankelijk weinig draagvlak

Faalfactor was aanvankelijk het geringe draagvlak onder de landbouwsector voor de landinrichting. Dit kwam doordat het project een grote natuur en wateropgave kent, met negatieve gevolgen voor de landbouw in de lage delen. Daarnaast nam de oppervlakte landbouwgrond met circa 110 ha af en werd het instrument korting als bedreigend ervaren. Om het draagvlak te vergroten heeft de bestuurscommissie veel tijd en geld ingezet op communicatie. De meeste was kou uit de lucht toen de bestuurscommissie de agrariërs overbedeling kon bieden.

Financiële middelen

Om in het gebied de Zoom het juist waterpeil en scheiding van waterstromen te kunnen realiseren zijn extra dure maatregelen nodig, omdat het gebied lager ligt dan de andere natuurkernen. Er was geen budget om deze maatregelen te nemen, waardoor in dit gebied niet alle doelen worden gehaald.

Maatregelen dragen beperkt bij aan waterkwaliteit

De waterkwaliteit is in het plangebied beperkt verbeterd. Dit komt doordat de maatregelen zoals het scheiden van watersystemen en het langer vasthouden van het water in de natuurkernen beperkte invloed hebben op de waterkwaliteit. Dit heeft pas effect als emissies zoals sulfaat en chloride afkomstig uit het verkeer en de landbouw, de zogenaamde diffuse bronnen, afnemen. Daar richt de landinrichting zich niet op.

Beperkt gebied om te verkavelen

De verkavelingssituatie is niet erg verbeterd, doordat het te verkavelen gebied beperkt is gehouden. De landbouwsector wilde zo min mogelijk 'last' te hebben van de landinrichting. Hierdoor kon geen grootschalige landbouwstructuurversterking plaatsvinden.

Meerwaarde Wilg

De Wilg had voor het gebiedsproces Sarsven en de Banen de volgende voordelen:

Het inrichtingsplan heeft een juridische status

De juridische status zorgt ervoor dat het inrichtingsplan dwingender is. Eigenaren weten dat ze gebonden zijn aan een wettelijk traject en dat maakt dat ze serieus naar het plan kijken en meedenken over het vervolg. Ook bij planmatige kavelruil is sprake van een inrichtingsplan. Dan is de sfeer veel vrijblijvender, aldus de betrokken DLG projectleider. De aard van de inrichtingsopgave in Sarsven en de Banen vroeg ook om inzet van de Wilg. Zo moeten er veel lijnvormige elementen aangelegd worden, zoals watergangen, waarbij ook nog eens sprake is van veel eigenaren op een klein oppervlakte. De Wilg zorgt er voor dat alle eigenaren mee moeten doen en de doelen grotendeels gehaald kunnen worden. Dat was in dit project ook noodzaak, gezien de eis van de Werkgroep Behoud de Peel van volledig doelbereik.

Er kunnen al maatregelen gerealiseerd worden zonder de grond in eigendom te hebben.

De kavelovergang in het project zal plaats vinden op 1 februari 2015. Dankzij de Wilg was het in het project mogelijk om op de toewijzingsgronden, op basis van een plan van tijdelijk gebruik, al eerder

⁷⁶ Zie: Linderhof, V, R. Michels en S. Reinhard (2013) *Combineren van regionale opgaven bespaart overheaden tijd en geld*, LEI Rapport.

maatregelen te nemen, bijvoorbeeld het aanleggen van watergangen. Dit leverde tijdswinst op ten opzichte van vrijwillige trajecten.

Zaken die de uitvoering van het inrichtingsplan ernstig belemmeren zijn verboden

Vanaf het moment dat het ontwerp inrichtingsplan ter inzage ligt, geldt artikel 35 van de Wilg. Daarin staat dat grondeigenaren niets mogen doen dat de uitvoering van het landinrichtingsproject kan belemmeren. Bijvoorbeeld het bouwen van een schuur in een nat natuurgebied. In Sarsven en de Banen heeft de bestuurscommissie hier overigens nauwelijks last van gehad mede dankzij de snelle doorlooptijd van het proces. Overigens is het wel mogelijk om ontheffing te krijgen van het verbod op artikel 35.

Mogelijkheid om via korting gronden toe te wijzen

De Wilg biedt de mogelijkheid om maximaal 5% van de gronden via korting toe te wijzen. In Sarsven en de Banen is 3,2% gekort. Korting is een instrument om gronden op een specifieke locatie te verkrijgen zonder de betreffende eigenaren hiermee alleen te belasten. Iedereen wordt een beetje gekort zodat de eigenaren die grond moeten inleveren kunnen worden gecompenseerd.

De Wilg zorgt (in vergelijking met oude landinrichtingswet) tot snellere procedures

De Wilg biedt de mogelijkheid om ten opzichte van de oude landinrichtingswet procedures te versnellen. Zo heeft de bestuurscommissie in Sarsven en de Banen ervoor gekozen om het ruilplan te maken, maar nog niet vast te stellen, terwijl het inrichtingsplan nog niet was vastgesteld.

Ondanks deze voordelen was de Wilg in Sarsven en de Banen volgens betrokkenen geen wondermiddel. De mogelijkheid om korting toe te passen is beperkt, hierdoor was men in Sarsven en de Banen toch nog in grote mate afhankelijk van vrijwillige grondverwerving. Daarnaast zorgen de procedures voor onzekerheid, omdat vooraf onduidelijk is hoeveel zienswijzen en beroepen er komen.

Bijlage 3 Respondenten

Respondenten algemeen

Marco van Beek	Kadaster
Adri van den Brink	Wageningen UR
Barend Buijs	Provincie Drenthe
Geert de Groot	DLG
Jaap Halbersma	Provincie Zuid-Holland
Bert Hoeve	Kadaster
Tjeerd Kampstra	Provincie Noord-Holland
Gerben van 't Klooster	LTO
Marcel van de Leemkule	Rijkswaterstaat
Gerard Molenkamp	Kadaster
Gea Pothof	Provincie Drenthe
Geert Roozendaal	Provincie Limburg
Koert Schonewille	DLG
Jan Spijkerboer	Natuurmonumenten
Marc van de Ven	Provincie Noord-Brabant
Gert Jan van der Westen	Provincie Limburg
Edwin Wolvekamp	Provincie Utrecht

Respondenten casestudy

Tom Heijligers	DLG
Marielle Dekker	DLG
Hans Maalderink	DLG
Derk Makkinga	Kadaster

Deelnemers gebiedenworkshop

Marieke Burger	Provincie Limburg
Inger Orbonds- Hetteema	DLG
Peter Erkens	LLTB
Hans van de Wiel	Provincie Noord-Brabant
Nico Ploegmakers	DLG
Herman Arentsen	Provincie Overijssel
Derk Makkinga	Kadaster
Hans Frumau	DLG
Erwin van den Berg	Stivas
Herman van Zandbrink	Provincie Gelderland
Henk Rimmelink	DLG
Paul van Diepen	Kadaster

Deelnemers juridische workshop

André Verduijn	Countus
Henk Leenen	DLG
Herman Walda	voormalig rechter
Jeroen Rheinfeld	Countus
Johan Heinen	DLG
Laura Haring	DLG
Rian Thijssen	DLG
Jan Brinksma	Kadaster

Bijlage 4 Leden stuurgroep

Lieke Hendrix	IPO
Hanneke Heukers	Ministerie van EZ
Bert Hoeve	Kadaster
Peter Munters	Ministerie van EZ
Erica Slump	DLG
Hans Tijn	Ministerie van I&M

Bijlage 5 Afkortingen

BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
Bilg	Besluit inrichting landelijk gebied
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EZ	Economische Zaken
GGOR	Gewenst Grondwater en Oppervlaktewater Regime
GS	Gedeputeerde Staten
iAR	instituut voor Agrarisch Recht
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
I&M	Infrastructuur en Milieu
IPO	Interprovinciaal Overleg
LGR	Lijst der Geldelijke Regelingen
Liw	Landinrichtingswet
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouwbond
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
MvT	Memorie van Toelichting
NLP	Nieuw Limburgs Peil
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
POP	Plattelandsontwikkelings Programma
PPS	Publiek Private Samenwerking
PS	Provinciale Staten
Rilg	Regeling inrichting landelijk gebied
STEVIG	Stichting Effectief Verkavelen Gelderland
Stivas	Stichting ter Verbetering van de Agrarische Structuur
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
Wro	Wet ruimtelijk ordening
WUR	Wageningen University & Research centre

Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2595
ISSN 1566-7197



Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2595
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.





rijksuniversiteit
groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

Het wetsvoorstel Omgevingswet

Een onderzoek naar de reactie van de regering
naar aanleiding van het advies van de Raad van State

Prof. mr. K.J. de Graaf

Prof. mr. G.A. van der Veen

Mr. dr. H.D. Tolsma

Prof. mr. dr. A.T. Marseille

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Onderzoeksvragen	6
1.3 Beoordeling uitkomsten	7
1.4 Uitvoering van het onderzoek	7
2 Opmerking A: bindende regels niet in wetsvoorstel opgenomen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Opmerking Raad van State en reactie regering	9
2.3 Analyse afzonderlijke onderdelen	12
2.3.1 Algemeen: parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB	12
2.3.2 Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet	15
2.3.3 Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen	20
2.3.4 Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet	24
2.3.5 Bezien welke omgevingswaarden en/of grenswaarden passend zijn in de wet	26
2.3.6 Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet	28
2.4 Analyse algemeen: opmerking A	29
3 Opmerking B: bevoegdheidsverdeling onvoldoende duidelijk	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Opmerking Raad van State en reactie regering	33
3.3 Analyse afzonderlijke onderdelen	34
3.3.1 Subsidiariteitsbeginsel	35
3.3.2 Instructie(besluit)	39
3.3.3 Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning	44
3.3.4 Monitoringsplicht	46
3.3.5 Bijzondere omstandigheden (hoofdstuk 19 algemeen)	49
3.3.6 Bevoegd gezag archeologische vondst	50
3.3.7 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste	51
3.3.8 Landsverdediging	52
3.3.9 Aanwijzing bevoegd gezag handhaving	53
3.4 Analyse algemeen: opmerking B	54
4 Opmerking C: integrale belangenafweging in één besluit niet bereikt	57
4.1 Inleiding	57
4.2 Opmerking Raad van State en reactie regering	57
4.3 Analyse algemeen: opmerking C	62
5 Opmerking D: veel flexibiliteit gaat ten koste van rechtszekerheid	69
5.1 Inleiding	69
5.2 Opmerking Raad van State en reactie regering	69
5.3 Analyse afzonderlijke onderdelen	70
5.3.1 Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels	71
5.3.2 Gelijkwaardigheid	73

5.3.3	Omgevingswaarden	76
5.3.4	Programmatische aanpak	79
5.3.5	Projectbesluit	82
5.3.6	Experimenteerbepaling	84
5.4	Analyse algemeen: opmerking D	87
6	Opmerking E: belangrijke voorschriften rechtsbescherming en handhaving ontbreken	91
6.1	Inleiding	91
6.2	Opmerking Raad van State en reactie regering	91
6.3	Analyse afzonderlijke onderdelen	92
6.3.1	Beroep tegen omgevingsplan	92
6.3.2	Bestuurlijke boete	96
6.3.3	Binnentreden	98
6.3.4	Bibob	100
6.4	Analyse algemeen: opmerking E	103
7	Samenvatting en slotbeschouwing	105
8	Beknopte weergave bevindingen in tabellen	111
8.1	Inleiding en leeswijzer	111
8.2	Tabel opmerking A	112
8.3	Tabel opmerking B	114
8.4	Tabel opmerking C	118
8.5	Tabel opmerking D	120
8.6	Tabel opmerking E	125
	Bijlage 1 – Relevante bepalingen per opmerking	127
9.1	Relevante bepalingen bij opmerking A	127
9.2	Relevante bepalingen bij opmerking B	129
9.3	Relevante bepalingen bij opmerking C	137
9.4	Relevante bepalingen bij opmerking D	140
9.5	Relevante bepalingen bij opmerking E	144
	Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewden	147
	Bijlage 3 – Over de auteurs	149

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het omgevingsrecht bestaat op dit moment uit 4700 artikelen, verspreid over 35 wetten, 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water, elk met specifiek te beschermen algemene belangen, uitgangspunten, procedures en eisen. De regelgeving wordt als te ingewikkeld beschouwd, zelfs voor degenen die er beroepsmatig mee werken. Het kabinet zet daarom al geruime tijd in op een ambitieus doel: de herziening van het hele stelsel van het omgevingsrecht. De toekomstige Omgevingswet moet dat doel bereiken door vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving. Doel is echter ook een cultuurverandering te bewerkstelligen in de benadering van projecten in de fysieke leefomgeving door de overheid; de overheid past een meer faciliterende rol voor maatschappelijk gewenste projecten. Tegelijkertijd wil het kabinet de goede kwaliteit van de leefomgeving waarborgen door het stellen van democratisch gelegitimeerde regels. De Omgevingswet is enerzijds gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Anderzijds wordt beoogd om ter vervulling van maatschappelijke functies regels te stellen voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

Na een periode van voorbereiding heeft de regering in februari 2013 de zogenoemde Toetsversie Omgevingswet (voorontwerp Omgevingswet) opgesteld. Deze Toetsversie is ter consultatie aan verschillende bij het omgevingsrecht betrokken partijen gestuurd, waaronder de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW. Ook overigens heeft deze Toetsversie Omgevingsrecht vele pennen in beweging gebracht. De regering heeft vervolgens voortvarend gewerkt aan een conceptvoorstel dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: raad van State) van 13 januari 2014 was niet onverkort positief en was derhalve aanleiding voor de regering om het *conceptvoorstel* aan te passen. Uiteindelijk is op 17 juni 2014 aan de Tweede Kamer het *wetsvoorstel* Omgevingswet aangeboden.

Het wetsvoorstel bevat 350 artikelen en 97 definities (exclusief verwijzingen naar richtlijnen) en de toelichting op het huidige wetsvoorstel beslaat 629 pagina's. De herziening van het stelsel van omgevingsrecht die met deze wetgevingsoperatie is gestart, is een majeure operatie vanwege de omvang en de complexiteit ervan, maar ook omdat de regering daarmee een paradigmaverschuiving beoogt, waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de huidige maatschappelijke opgaven en knelpunten ten aanzien van het gehele omgevingsrecht. Voor een kwalitatief hoogwaardig wetgevingsproces is derhalve veel en verschillende expertise nodig. Dat geldt voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu dat de wet samen met andere ministeries voorbereidt en voor de Afdeling advisering van de Raad van State. Nu geldt dat ook voor de Tweede Kamer. Niet alleen om het wetsvoorstel te kunnen beoordelen, maar ook om aan de wet inhoud te geven als (mede)wetgever. De Tweede Kamer heeft daarom besloten door een externe partij een onderzoek te laten uitvoeren naar het wetsvoorstel Omgevingswet aan de hand van een voorstel daartoe dat is opgenomen in *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 8.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de wijzigingen die de regering ten opzichte van het conceptvoorstel heeft aangebracht in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel. Enkel de wijzigingen die het gevolg zijn van de vijf voornaamste opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State op het conceptvoorstel,¹ maken onderdeel uit van het onderzoek. Die vijf opmerkingen zijn:

- A) De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.
- B) Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld.
- C) De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen.
- D) Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht.
- E) Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Het onderzoek kent ten aanzien van deze opmerkingen een centrale onderzoeksvraag en een drietal deelvragen. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe heeft de regering de voornaamste opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Omgevingswet meegenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet en in het Nader Rapport c.q. welk sterk/zwak effect mag van de genomen en voorgestelde maatregelen worden verwacht? Met welke neveneffecten moet daarbij eventueel rekening gehouden worden?

Bij deze centrale onderzoeksvraag worden de volgende drie deelvragen onderscheiden.

- 1) In hoeverre heeft de regering de vijf voornaamste opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State in het wetsvoorstel Omgevingswet overgenomen?
- 2) Hoe komt de regering voor de vijf voornaamste opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State afzonderlijk, tegemoet aan de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State en wat zijn de te verwachten effecten (sterk/zwak) van de maatregelen die de regering heeft genomen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State?
- 3) Welke alternatieven of aanvullende maatregelen zijn er (in de literatuur en elders) op wat de regering ten aanzien van de verschillende opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State voorstelt? Welke trends of categorie-

¹ Het conceptvoorstel zoals de Afdeling advisering van de Raad van State dat heeft beoordeeld, is te vinden onder aan de website van de Raad van State aangaande het advies, zie <http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11250>. De opmerkingen van de Raad van State in *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4 en het wetsvoorstel in *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2.

en zienswijzen kunnen daarin *grosso modo* worden onderscheiden? Wat zijn de verwachte effecten of bijeffecten van deze alternatieven of aanvullende maatregelen?

1.3 Beoordeling uitkomsten

Gelet op het voorgaande worden de uitkomsten van het onderzoek op drie verschillende manieren beoordeeld.

Ten eerste dient het onderzoek duidelijk te maken op welke wijze en in welke mate de regering met het aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel tegemoet is gekomen aan de vijf opmerkingen van de Raad van State. Voor alle (specifieke en meer algemene) opmerkingen in het advies van de Raad van State is vastgesteld of de reactie betekent dat de regering **tegemoetkomt**, **gedeeltelijk tegemoetkomt** of **niet tegemoetkomt**. Deze termen geven uitdrukking aan een glijdende schaal aan de hand waarvan de onderzoekers de reactie van de regering hebben beoordeeld.

Ten tweede moet het onderzoek duidelijk maken wat het effect is van de reactie van de regering. Voor alle reacties van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State is beoordeeld of het effect van de reactie kan worden gekwalificeerd als **sterk**, **redelijk sterk**, **matig**, **redelijk zwak** en **zwak**. Ook hier is sprake van een glijdende schaal. Een beoordeling van het (mogelijke) effect van de reactie van de regering leidt tot een waardering van dat effect op die schaal. Benadrukt zij dat in dit onderzoeksrapport het te verwachten effect van de wijzigingen in het wetsvoorstel is beoordeeld in het licht van de (specifieke) opmerking die de Raad van State heeft gemaakt. Ter illustratie: bij het beoordelen van het effect van de (algemene) wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van opmerking A is gezien in hoeverre er na aanpassing meer regels in het wetsvoorstel zijn opgenomen die burgers direct binden. De onderzoekers hebben vervolgens gebruik gemaakt van de genoemde glijdende schaal, die tot uitdrukking komt in de zo-even genoemde terminologie, om de waardering van het effect (sterk/zwak) duidelijk te maken. Indien de opmerking van de Raad van State niet tot wijzigingen in het wetsvoorstel heeft geleid, is de kwalificatie **geen** effect gebruikt.

Ten derde dient het onderzoek inzicht te bieden in de (neven)effecten van de door de onderzoekers achterhaalde alternatieven of aanvullende maatregelen die de regering had kunnen nemen.

1.4 Uitvoering van het onderzoek

In januari en februari 2015 is het onderzoek uitgevoerd door onderzoekers verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde. Dit rapport is een verslag van dat onderzoek. Het onderzoek is derhalve in beginsel niet gericht op ontwikkelingen in het wetgevingsproces na indiening van het wetsvoorstel voor een Omgevingswet op 17 juni 2014.²

Ten behoeve van het onderzoek is studie verricht naar het advies van de Raad van State over het conceptvoorstel en de reactie daarop van de regering. Tevens is onderzoek ver-

² Het onderzoek betreft derhalve uitdrukkelijk niet de Nota naar aanleiding van het verslag dd. 18 februari 2015, de Nota van wijziging dd. 19 februari 2015 en de brief van de regering inzake de Contouren van de uitvoeringsregelgeving Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 692, nrs. 12 en 13 en *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18).

richt op basis van de beschikbare literatuur en de relevante jurisprudentie en is een aantal interviews gehouden met deskundigen die vanuit verschillende hoedanigheden betrokken zijn bij de ontwikkeling van (het wetsvoorstel voor) de Omgevingswet.

Het verslag van het onderzoek in dit rapport volgt de volgorde van de opmerkingen van de Raad van State over het conceptvoorstel. In het hiernavolgende zullen de vijf opmerkingen (A t/m E) van de Raad van State en de reactie van de regering op die opmerkingen elk besproken worden in een hoofdstuk (hoofdstukken 2 t/m 6). Hoofdstuk 7 biedt een samenvatting van de resultaten van het onderzoek en een slotbeschouwing waarin de onderzoekers een aantal opvallende bevindingen signaleren.

Ten behoeve van de (verdere) toegankelijkheid van de juridische analyse en de resultaten van het onderzoek, zijn de resultaten in tabelvorm terug te vinden in hoofdstuk 8 en zijn in Bijlage 1 de meest relevante artikelen uit het conceptvoorstel en het wetsvoorstel opgenomen en gegroepeerd aan de hand van de opmerkingen van de Raad van State.

2 Opmerking A: bindende regels niet in wetsvoorstel opgenomen

De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

2.1 Inleiding

De analyse van opmerking A start met een beschrijving van de ratio van de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering op de opmerking (par. 2.2). Hierna volgt een beoordeling aan de hand van de afzonderlijke aspecten van het wetsvoorstel waarvoor de opmerking van de Raad van State geldt (par. 2.3). Het betreft:

1. Algemeen: parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB
2. Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet
3. Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen
4. Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet
5. Bezien welke omgevingswaarden en/of grenswaarden passend zijn in de wet
6. Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet

Tot slot volgt een beoordeling waarbij wij antwoord geven op de drie deelvragen uit het onderzoek (par. 2.4). De voor de bovengenoemde aspecten meest relevante wetteksten zijn opgenomen in Bijlage 1 bij dit rapport.

2.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

De Raad van State stelt – in de samenvatting van het advies – dat regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Deze opmerking is door de onderzoekers zo opgevat dat alle opmerkingen van de Raad van State die hetzij betrekking hebben op het niveau waarop de normstelling in regelgeving wordt vastgesteld (wet in formele zin of algemene maatregel van bestuur), hetzij op de begrenzing van delegatiegrondslagen en de reactie van de regering op die opmerkingen, tot het onderzoek behoren. Kernelement van de kritische opmerking(en) is dat meer materiële normering voor de fysieke leefomgeving in de wet zelf zou moeten worden neergelegd, of dat althans de in de wet opgenomen delegatiegrondslagen om normstelling in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) neer te leggen, voldoende inhoudelijk begrensd moeten zijn en aldus ook sturend vermogen hebben voor de inhoud van de door de regering vast te stellen AMvB's.

Het advies van de Raad van State luidt dat het (concept)wetsvoorstel onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. Ook in vergelijking met bestaande kaderwetten is het (concept)wetsvoorstel verstrekkend, vanwege de ruime delegatiegrondslagen en het ontbreken van normatieve inkadering en/of sectorale afbakening.

Het vaststellen van ingrijpende algemeen verbindende voorschriften door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, is een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland. Om die reden zouden essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin neergelegd moeten worden.³ De Raad van State stelt dat normen die in de wet thuishoren niet in het conceptvoorstel zijn opgenomen, dat delegatiegrondslagen daarin onvoldoende zijn begrensd en dat daardoor onvoldoende duidelijk is welke normen bij (of krachtens) AMvB gesteld kunnen worden.

Welk niveau van regelgeving voor een bepaalde norm aangewezen is, is in hoge mate een vraag van politieke aard omdat er – ook in de Grondwet – nauwelijks (bindende) aanknopingspunten zijn voor beantwoording. De Raad van State erkent dat het vanuit een oogpunt van inzichtelijkheid voordelen kan hebben om materiële normen zoveel mogelijk te bundelen op één niveau van regelgeving en dat flexibiliteit en snelheid redenen kunnen zijn te kiezen voor dergelijke bundeling in uitvoeringsregelingen, maar maakt desondanks een opmerking over de noodzaak om bepaalde normen vast te stellen op het niveau van een wet in formele zin. De opmerking van de Raad van State⁴ is gebaseerd op enerzijds de bestaande gewoonte in de Nederlandse parlementaire democratie en anderzijds de – breed gedragen – uitkomsten van het in het verleden naar deze problematiek verrichte onderzoek. In dat verband wijst de Raad van State op het rapport van de Commissie wetgevingsvraagstukken uit 1985 (Cie. Polak)⁵ en op de Aanwijzingen voor de Regelgeving.⁶ De Cie. Polak concludeerde op grond van het ‘primaat van de wetgever’ dat regeling in de wet in formele zin in ieder geval aangewezen is voor:

- a. de structuur van een wetgevingscomplex als geheel;
- b. de hoofdlijnen en de voornaamste duurzame normen;
- c. de reikwijdte-bepalende elementen.

Deze conclusie is onder meer nadere geconcretiseerd in de Aanwijzingen voor de Regelgeving.⁷ Deze aanwijzingen worden in beginsel in acht genomen door de regering (aanwijzing 4); zij kunnen weliswaar niet de Staten-Generaal of de Raad van State in gelijke mate binden, maar niettemin verdient het aanbeveling dat deze instanties met de aanwijzingen rekening houden. De Raad van State wijst in het advies specifiek op aanwijzing 24 waarin als uitgangspunt is neergelegd dat regeling in de wet in formele zin zoveel mogelijk wordt geregeld voor:

- a. voorschriften die de grondslag vormen van een stelsel van vergunningen of een stelsel waarbij anderszins de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk wordt gesteld van verlof van de overheid;
- b. voorschriften die andere overheden in medebewind roepen;
- c. voorschriften waarbij nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen;
- d. voorschriften betreffende rechtsbescherming;
- e. voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke aard;

³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 33.

⁵ Eindrapport van de Commissie wetgevingsvraagstukken (cie. Polak), Orde in de regelgeving, 's-Gravenhage 1985, p. 43. Zie in dat verband W.J.M. Voermans, ‘Toekomstperspectieven voor het primaat van de wetgever’, *RegelMaat* 1998, p. 35-40 en recent W. van der Woude, ‘Staten-Generaal en wetgeving’, *Regelmaat* 2014, p. 322-333.

⁶ Zie wetten.nl voor de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

⁷ Aanwijzing 22.

- f. voorschriften waarbij toezichts- of opsporingsbevoegdheden worden toegekend;
- g. voorschriften omtrent rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar;
- h. voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid.

De Raad van State adviseert ten behoeve van de medewetgevende rol van het parlement in de wet bepalingen op te nemen over de reikwijdte van de wet, de structurele elementen van die wet en de voornaamste duurzame normen. Hij adviseert onder meer om EU-beginselen die nationaal beleid en regelgeving richting geven en de toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, in het voorstel op te nemen. Datzelfde geldt ook voor – waar mogelijk – de materiële normen en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming. Daarnaast adviseert de Raad van State nader te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, in de wet zelf kunnen worden opgenomen.⁸ Dergelijke normen geven richting aan de uitleg en de toepassing van de regels en de discretionaire bevoegdheden en hebben aldus een ordenende en harmoniserende werking en dragen bij aan de voorspelbaarheid van overheidshandelen. Met het opnemen van deze normen in de wet wordt gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste de burgers bindende normen. Tot slot wordt geadviseerd om de Invoeringswet en de gedelegeerde (uitvoerings)regelgeving (AMvB's) gelijktijdig bekend te maken en aan het parlement (en de Raad van State) te sturen teneinde de exacte gevolgen en normstelling van de wet en de uitvoeringsregelingen in onderling verband te kunnen beoordelen.

De reactie van de regering houdt in dat het wetsvoorstel wordt aangepast door de betrokkenheid van het parlement bij de normstelling voor de regulering van de fysieke leefomgeving te vergroten (sterkere sturing door wet en parlement). De regering voorziet daarin door meer inhoudelijke begrenzingsen te stellen voor de verschillende delegatiegrondslagen, door meer dan in het conceptvoorstel inhoudelijke normen op te nemen in het wetsvoorstel en door een algemene gebod, inhoudende dat het ontwerp van aangewezen AMvB's (uitvoeringsregelingen) niet kunnen worden voorgedragen dan dat vier weken zijn verstreken nadat het ontwerp is aangeboden aan beide kamers van de Staten-Generaal. De regering streeft er naar de Invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving gelijktijdig bekend te maken, zowel ten behoeve van het advies van de Raad van State als ten behoeve van de integrale behandeling door de Tweede Kamer. In het algemeen ligt aan de reactie van de regering tevens ten grondslag dat het – vanuit het oogmerk van inzichtelijkheid, toegankelijkheid en eenvoudige implementatie – de bedoeling is dat de voor burgers bindende normen zoveel mogelijk op één niveau van regelgeving worden vastgesteld, namelijk bij AMvB. Daarbij wordt gerefereerd aan de flexibiliteit en snelheid die regelgeving op het niveau van een AMvB kenmerken, anders dan wetgeving. De keuze van de regering voor het opnemen van de normen die de burgers binden bij AMvB, wordt – opmerkelijk genoeg: juist – niet ingegeven door een oordeel over het belang van de normen of het belang van het daardoor bereikte beschermingsniveau.

In het onderstaande gaan wij in op de verschillende aspecten van het wetsvoorstel die relevant zijn voor de door de Raad van State gemaakte opmerking(en).

⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

2.3 Analyse afzonderlijke onderdelen

In deze paragraaf beoordelen wij voor de zes in de inleiding genoemde aspecten de reactie van de regering op het advies van de Raad van State:

- in hoeverre de regering tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State;
- eventuele vragen of opmerkingen daarbij;
- de te verwachten effecten van de aanpassingen van de regering (sterk/zwak);
- mogelijke alternatieven en de te verwachten effecten daarvan (sterk/zwak).

Achtereenvolgend komen aan de orde:

1. Algemeen: parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB
2. Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet
3. Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen
4. Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet
5. Bezien welke omgevingswaarden en/of grenswaarden passend zijn in de wet
6. Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet

2.3.1 Algemeen: parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB

Opmerking Raad van State

De opmerking van de Raad van State dat het conceptvoorstel onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement is voornamelijk ingegeven door het feit dat het conceptvoorstel – zelfs ten opzichte van kaderwetten – relatief weinig materiële normen bevat. De richtinggevende, structurerende bepalingen en de duurzame normen behoren (mede) door het parlement te worden vastgesteld. Het neerleggen van belangrijke inhoudelijke normstelling voor de fysieke leefomgeving in uitvoeringsregelgeving doet onvoldoende recht aan de positie van het parlement als democratisch gelegitimeerde (mede)wetgever. Daarnaast geldt dat de gevolgen van het conceptvoorstel door het parlement (en de Raad van State) niet goed te doorgronden zijn zonder kennis te hebben van de uitvoeringsregelgeving. Het advies luidt dan ook om gelijktijdig met het voorstel voor de invoering van de ontwerp-AMvB's bekend te maken en eveneens om ze gelijktijdig voor advies aan de Raad van State voor te leggen. Wij gaan daarom in deze paragraaf niet in op de mogelijkheid van een ieder om te reageren op een ontwerp-AMvB, zoals dat in het wetsvoorstel is geregeld.⁹

Reactie regering

In onderstaande paragrafen gaan we voor verschillende, specifieke aspecten van het conceptvoorstel in op de reactie van de regering als het gaat om de parlementaire betrokkenheid, maar op deze plaats gaan wij in op twee meer algemene reacties op de opmerking van de Raad van State.

Met (de toelichting op) het wetsvoorstel heeft de regering op twee manieren gereageerd op het advies van de Raad van State over de parlementaire betrokkenheid in het algemeen. De regering heeft ten eerste in het wetsvoorstel opgenomen dat de voorhangprocedure van toepassing is op aangewezen ontwerp-AMvB's die de regering vaststelt ter uitvoering van de Omgevingswet. Ten tweede houdt de reactie in dat aan het

⁹ Zie art. 23.4 wetsvoorstel en – in het huidige recht met name – art. 21.6 Wm.

advies om gelijktijdig de Invoeringswet Omgevingswet en de uitvoeringsregeling aan te bieden, tegemoet wordt gekomen. Met deze reactie wordt gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad van State.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 23.5 lid 1 Ow is neergelegd dat ‘de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 Ow niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd’.¹⁰ Hiermee wordt een vorm van gecontroleerde delegatie geïntroduceerd voor het overgrote deel van de AMvB’s waarvoor de Omgevingswet een delegatiegrondslag biedt. In artikel 23.5 lid 2 Ow is geregeld dat als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, de verplichting uit het eerste lid niet geldt. Een dergelijke algemene verplichting tot het voorhangen van AMvB’s was niet opgenomen in het conceptvoorstel, hoewel in artikel 2.9 lid 4 van het concept een vergelijkbare regeling was opgenomen enkel en alleen voor het vaststellen van omgevingswaarden door het Rijk.
- De toezegging van het kabinet om ernaar te streven de AMvB’s en de Invoeringswet gelijktijdig aan de Raad van State aan te bieden, behoeft geen wetswijziging. Het kabinet stelt ernaar *te streven* de ontwerpen van de AMvB’s en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, conform het advies van de Raad van State, gelijktijdig aan de Raad van State voor te leggen. Bij het voorbereiden van deze regelgeving zal bovendien steeds worden bezien welke onderwerpen aanvullend op wetsniveau geregeld kunnen worden in plaats van in een AMvB.¹¹ De Staten-Generaal kan als medewetgever wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet ten tijde van het behandelen van de Invoeringswetgeving; de regering biedt daarmee expliciet de mogelijkheid om (onderdelen van) de normstelling bij AMvB alsnog te regelen in de wet in formele zin.

Vragen naar aanleiding van wetsvoorstel

- Het introduceren van de voorhangprocedure in het wetsvoorstel is rechtstreeks gebaseerd op de mogelijkheden die in aanwijzing 37 van de aanwijzingen voor de regelgeving worden geschetst om gecontroleerde delegatie wettelijk te verankeren (sub a). Gecontroleerde delegatie is volgens aanwijzing 36 enkel in bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd; gewezen wordt op de situatie waarin een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels. De noodzaak van snelle wijzigingen in verband met de implementatie van Europese of internationale regelgeving kan aan artikel 23.5 Ow niet ten grondslag worden gelegd, omdat de verplichting om een ontwerp-AMvB voor te hangen niet geldt als van dergelijke

¹⁰ Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet - goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 102 stelde deze wijziging reeds voor.

¹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 37 en 54.

wijzigingen sprake is (zie art. 23.5 lid 2 Ow).¹² Waarom is in de Omgevingswet gekozen voor gecontroleerde delegatie in deze variant?¹³

- Wat moet in artikel 23.5 lid 2 Ow worden verstaan onder ‘wijzigingen van ondergeschikte betekenis die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving’?
- Wordt hier de gecontroleerde delegatie geïntroduceerd teneinde het bezwaar van te ruime delegatie tegen te gaan? De Raad van State adviseerde in 2010 onder meer over gecontroleerde delegatie:¹⁴ ‘Staatsrechtelijke bezwaren doen zich [...] voor indien ruime delegatiebepalingen niet vanwege bijzondere redenen – derhalve in uitzonderingssituaties – worden gehanteerd en vervolgens de voorhangprocedure middel tot correctie is teneinde te bewerkstellingen dat de Kamers enige greep op de (te) ruime delegatiebepalingen krijgen. Het inhoudelijke onderscheid tussen wetgeving in formele zin en algemene maatregelen van bestuur vervaagt dan. De afdeling beveelt dan ook aan het gebruik van ruime delegatiebepalingen zoveel mogelijk te vermijden.’ De vraag of – ook in het wetsvoorstel naar het oordeel van de Raad van State – sprake is van een te ruime delegatiegrondslag, is het onderstaande aan de orde (par. 2.3.3).

Te verwachten effecten van de reactie

- Aan het advies van de Raad van State om de invoeringswet en de ontwerp-AMvB’s gelijktijdig bekend te maken en aan de Raad van State toe te sturen, wordt volledig tegemoet gekomen. De regering streeft ernaar conform het advies te handelen. Wetswijziging is daarvoor niet vereist. Het te verwachten effect van deze toezegging is **sterk** aangezien het garandeert dat de Raad van State meer in samenhang kan adviseren over de invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving op een moment dat de Omgevingswet al is vastgesteld. Met name is van belang dat voorafgaand aan dat moment ook een belangrijke rol voor het parlement is weggelegd. Aan de conclusie dat inhoudelijke normen in het wetsvoorstel ontbreken, doet deze toezegging echter niet af.
- De wettelijke regeling van de voorhangprocedure (voorhangbepaling in art. 23.5 wetsvoorstel) is geen onbekend verschijnsel in het huidige omgevingsrecht.¹⁵ Het betreft derhalve in zekere mate een continuering van hetgeen reeds gold; in dat verband is ook goed te weten dat het proces van vaststelling van een AMvB in het omgevingsrecht ook geschiedt conform de Code interbestuurlijke verhoudingen (2013), zodat ontwerp-AMvB’s – voordat zij in de ministerraad worden gebracht – worden toegezonden aan VNG, IPO en UvW. In het licht van het advies van de Raad van State ten aanzien van de betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van de normen met betrekking tot de reikwijdte van de wet, de structurele elementen van die wet en de voornaamste duurzame normen, is het effect van deze maatregel – gelet op het opmerking van de Raad van State dat de normen waaraan burgers gebonden zijn niet in de wet zijn neergelegd – gewenst en van belang vanuit het perspectief van democratische legitimatie van de norm-

¹² Dat is overigens in verband met de implementatie van deze regelgeving niet opmerkelijk, zie o.a. art. 1:8 Awb.

¹³ Aanwijzing 37 kent een tweede variant (sub b) en er zijn in de praktijk meer varianten van controle op delegatiebepalingen; willekeurig voorbeelden zijn art. 2.1.4. lid 5 Wet maatschappelijke ondersteuning en art. 95la lid 4 Elektriciteitswet. Ook in het huidige omgevingsrecht geldt voor bepaalde AMvB’s een verzwaarde voorhangprocedure, zie ook par. 5.3.3.

¹⁴ Raad van State, Advies W03.09.0557/II/A, Bijlage bij *Kamerstukken I* 2009/10, 32 123-VI, nr. L.

¹⁵ Die voorhangprocedure gold onder meer voor de artt. 16 en 19d Nbw 1998, 7.3 en 7.4 Wabo, 5.4 en 6.25 Waterwet, 21.6 Wm, 4.3, 6.13 en 10.8 Wro en 2 en 12a Woningwet.

stelling, maar kan niet sterk genoemd worden; wij kwalificeren deze als **matig tot redelijk sterk**. De invloed van het parlement in de voorhangprocedure kan formeel immers niet gezien worden als vervanging van de invloed in het proces van wetgeving in formele zin;¹⁶ een dergelijke vervaging van het onderscheid tussen gedelegeerde uitvoeringsregelgeving en wetgeving is ongewenst. Formeel behelst de voorhangprocedure immers slechts de wettelijke bepaling dat met het voordragen (tot vaststelling) van een AMvB moet worden gewacht tot vier weken nadat het ontwerp aan de beide kamers van de Staten-Generaal is gestuurd. De rol van het parlement is wezenlijk anders dan in het wetgevingsproces, hetgeen ook tot uitdrukking komt in de wijze waarop en de prioriteitsstelling waarmee het parlement dergelijke normstelling behandelt. Van veel groter belang is derhalve of de reactie van de regering op opmerking A van de Raad van State tegemoet komt aan de in de onderstaande paragrafen te bespreken specifieke aspecten.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- De voorhangprocedure kent verschillende varianten en hoewel al deze varianten niet gebruikt zouden moeten worden ter compensatie van (te) ruime delegatiegrondslagen in de wet, kan nagedacht worden over een variant met meer invloed voor het parlement of meer invloed voor de maatschappij en maatschappelijke organisaties. Aanwijzing voor de regelgeving 37 biedt onder sub b een variant op het nu voorgestelde.¹⁷ Ook bestaan – eveneens in de aanwijzingen voor de regelgeving geformuleerde – varianten van een delegatiegrondslag waarin delegatie plaatsvindt onder voorwaarden of onder het vereiste van goedkeuring. Deze varianten hebben ongetwijfeld een sterker effect aangezien zij de invloed van het parlement op de gedelegeerde regelgeving vergroten ten opzichte van de in het wetsvoorstel opgenomen regeling. De laatstgenoemde – bijzondere – varianten zijn echter zeer terughoudend toe te passen en ons is noch uit de interviews, noch uit de literatuur gebleken van een noodzaak om dergelijke varianten toe te passen in de onderhavige situatie.

2.3.2 Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet

Europees en internationaalrechtelijke beginselen

Artikel 191 VWEU refereert op grond van het streven naar een hoog niveau van milieubescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie, aan verschillende algemene (milieurechtelijke) beginselen, zoals het *voorzorgsbeginsel* en het *beginsel van preventief handelen*, het *beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden* en het *beginsel dat de*

¹⁶ Het effect van het proces, dat gepaard gaat met inspraak door stakeholders en andere betrokkenen, dat leidt tot het vaststellen (in ontwerp) van een AMvB op grond van de Omgevingswet dient echter niet onderschat te worden; H.E. Woldendorp, 'AMvB's in het omgevingsrecht: oceaanstomers!', *M en R* 2014/9, p. 668 e.v. heeft dat onlangs met verve gedemonstreerd.

¹⁷ Aanwijzing 37 sub b luidt: 'De voordracht voor een krachtens artikel ... vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Minister van/voor ... te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.'

vervuiler betaalt.¹⁸ Deze beginselen zijn richtinggevend voor de regelgeving van zowel de EU als de lidstaten. Ook in veel EU-richtlijnen zijn meer specifieke (milieurechtelijke) beginselen opgenomen, zoals het beginsel van toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT-beginsel, vgl. art. 1.1 lid Wabo) in de richtlijn industriële emissie en het standstill-beginsel (uitgangspunt van geen achteruitgang van de bestaande (goede) milieukwaliteit) uit de kaderrichtlijn water.

Opmerking Raad van State

In het licht van het uitgangspunt van de regering om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het EU-recht, het integrale karakter van het wetsvoorstel en de harmoniserende werking die uitgaat van codificatie, alsmede de idee dat de Staten-Generaal als medewetgever betrokken dient te zijn bij het vaststellen van de ordenende, structurerende bepalingen van een wet in formele zin, adviseert de Raad van State de beginselen van artikel 191 VWEU te codificeren in het wetsvoorstel. Voorts adviseert de Raad van State om – getuigd op het feit dat het BBT-beginsel reeds doorwerkt via de actualiseringsplicht van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en het toetsingskader in een AMvB voor milieubelastende activiteiten – het standstill-beginsel in het voorstel te (her)codificeren.

Reactie regering

De regering kiest er voor om een scheiding aan te brengen in de reactie en reageert vervolgens tweeledig.

Voor de milieurechtelijke beginselen die langs beleidsmatige weg doorwerken in beleidsvorming en wetgeving in de nationale rechtsorde, waaronder de milieurechtelijke beginselen zoals algemeen verwoord in artikel 191 VWEU, komt de regering niet tegevoet aan het advies van de Raad van State. De regering geeft de volgende argumenten:¹⁹

- De beginselen van artikel 191 VWEU zijn ontwikkeld voor milieubescherming en het is onduidelijk hoe deze beginselen doorwerken als zij onverkort worden toegepast op andere delen van het omgevingsrecht.
- Omdat ook andere delen van het omgevingsrecht beginselen kennen, waarbij gewezen wordt op de archeologie en het beginsel ‘de verstoorder betaalt’, en deze beginselen niet gecodificeerd zouden worden, kan codificatie van de milieurechtelijke beginselen leiden tot hiërarchie tussen sectorale belangen.
- Via het EU-recht en het nationale beleid werken de beginselen van artikel 191 VWEU reeds als richtsnoer dat inherent onderhevig is aan enige dynamiek, terwijl codificatie van dat richtsnoer zal (kunnen) leiden tot verstarring.
- Het EU-recht eist geen implementatie van de in artikel 191 VWEU neergelegde beginselen in de nationale rechtsorde, anders dan door implementatie van de EU-richtlijnen waarin die beginselen (in meer of mindere strenge mate) tot uitdrukking komen.

¹⁸ Over de exacte reikwijdte en inhoud van de beginselen is discussie mogelijk. De bekendste definitie van het voorzorgbeginsel is die uit het rapport van de Cie. Brundlandt, *Our common future* (1987): ‘als er kans is op serieuze of onomkeerbare (milieu)schade, dan mag het gebrek aan volledige wetenschappelijke zekerheid niet gebruikt worden als reden om maatregelen uit te stellen’. Het preventiebeginsel houdt in dat het voorkomen van schade aan het milieu beter is dan genezen. Het beginsel van bestrijding aan de bron speelt een rol indien preventie niet mogelijk is en houdt in dat het bestrijden van milieuvervuilende activiteiten zo veel mogelijk bij de bron moet gebeuren. Het de-vervuiler-betaalt-principe is een economisch beginsel waarbij als uitgangspunt geldt dat iedere vervuiler in financiële zin verantwoordelijk is voor het verwijderen of ongedaan maken van de door hem veroorzaakte verontreiniging.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 68.

- Tot slot wijst de regering op het in 2004 ingenomen standpunt dat voorlopig van codificatie van milieubeginselen zal worden afgezien, omdat over de gevolgen van codificatie van deze beginselen voor de praktijk de inzichten vooralsnog te veel uit elkaar liepen, waarbij het met name betref de inschatting van de extra lasten voor bestuur en justitieel apparaat ten gevolge van de codificatie.²⁰

Voor de milieurechtelijke beginselen die langs juridische weg doorwerken (als rechtsregel), komt de regering – expliciet naar aanleiding van het uitgebrachte advies en in ruimere mate dan geadviseerd – tegemoet aan het advies van de Raad van State.²¹ Het advies betrof voornamelijk het standstill-beginsel.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 2.26 lid 2 Ow is neergelegd dat de instructieregels, die het Rijk – met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu, de natuurbescherming en het beheer van watersystemen en natuurgebieden – verplicht dient vast te stellen over de, eveneens verplicht vast te stellen, programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel, mede strekken ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daarmee stelt de regering dat het standstill-beginsel is gecodificeerd, zodat aan het advies van de Raad van State tegemoet is gekomen.²²
- Tevens is in de toelichting op het wetsvoorstel benadrukt dat de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving uitdrukking geven aan geldende milieubeginselen als het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zonder dat deze beginselen zelf deel uitmaken van de regels.
- Teneinde (de schijn van) hiërarchie tussen sectorale beginselen te voorkomen zijn enkele andere beginselen die eveneens langs juridische weg doorwerken, in het wetsvoorstel opgenomen. In dit verband kan worden gewezen op de (nadere) codificatie van het preventiebeginsel en het BBT-beginsel (artt. 4.22 lid 2, 4.23 lid 2, 5.23 lid 2, 5.25 lid 2 Ow) voor zowel de algemene regels over als de omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. En op artikel 5.21 Ow, waarin beginselen over cultureel erfgoed uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valetta worden toegepast (behoud gaat voor vernieuwing; behoud door gebruik en ontwikkeling; behoud insitu).

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- De Raad van State adviseerde om het standstill-beginsel te (her)codificeren. Artikel 2.26 lid 2 Ow stelt nu dat de (verplichte) instructieregels van het Rijk voor (verplichte) programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van de achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De reikwijdte van deze codificatie is beperkt tot de verplicht vast te stellen programma's (par. 3.2.2 Ow). Waarom geldt een soortgelijke bepaling niet voor provinciale instructieregels (over programma's)? En waarom is het standstill-beginsel niet gecodificeerd in relatie tot de omgevingswaarden, zoals ook door Backes als

²⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 68 en *Kamerstukken II* 2003/04, 29 540, nr. 57, p. 7-8.

²¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 67.

²² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 37 en nr. 4, p. 67.

meest logisch wordt beschouwd?²³ Die laatste figuur moet gezien worden als de juridische ‘opvolger’ van het instrument ‘milieukwaliteitseis’ van hoofdstuk 5 Wet milieubeheer, waarin het standstill-beginsel op dit moment is gecodificeerd (art. 5.2 lid 3 Wm). Het advies om het beginsel te (her)codificeren is derhalve zonder motivering door de regering beperkter opgevat dan kon worden verwacht.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De regering heeft er voor gekozen om het advies van de Raad van State om de milieubeginselen die langs beleidsmatige weg doorwerken niet te codificeren in het wetsvoorstel. De regering komt daarom op dat punt niet tegemoet aan het advies van de Raad van State.
- De codificatie van het standstill-beginsel in artikel 2.26 lid 2 Ow komt weliswaar tegemoet aan het advies van de Raad van State, maar het is de vraag in welke mate deze bepaling een bijdrage kan leveren aan de door de Raad van State beoogde implementatie van het standstill-beginsel in de Omgevingswet. Dit is met name twijfelachtig omdat het standstill-beginsel slechts geldt voor (verplicht vast te stellen) instructieregels van het Rijk over (verplicht vast te stellen) programma’s en omdat dergelijke programma’s in veel gevallen zijn gericht op het voorkomen of beperken van de achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Immers, artikel 3.4 Ow stelt dat programma’s voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving maatregelen bevatten om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het effect van deze wijziging is daardoor – naar het oordeel van de onderzoekers – **zwak**, aangezien deze codificatie zodanig beperkt van aard is dat daarmee nauwelijks aan het advies van de Raad van State tegemoet is gekomen. Overigens moet ook vastgesteld worden dat het standstill-beginsel in het huidige milieurecht weliswaar een ruimere reikwijdte heeft dan voorgesteld in het wetsvoorstel, maar dat de effecten van de huidige codificatie van dit beginsel niet groot waren, onder meer omdat artikel 5.2 lid 3 Wm niet goed handhaafbaar is en omdat de mogelijkheid bestaat om het beginsel buiten toepassing te verklaren. Beperkttere codificatie in de Omgevingswet betekent desalniettemin dat deze structurende norm slechts zeer beperkt deel uitmaakt van de door de Staten-Generaal vastgestelde wet in formele zin.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Het standstill-beginsel wordt gecodificeerd als een richtsnoer voor het Rijk bij het opstellen van instructieregels voor het opstellen van programma’s door gemeente, waterschap en provincie. Daarmee is duidelijk dat geen sprake is van een direct bindende norm voor burgers; dat is echter niet anders dan in het huidige stelsel van het omgevingsrecht. Geregeld zou kunnen worden dat elk van de verplicht vast te stellen programma’s zelfstandig (mede) zal moeten zijn gericht op het voorkomen of beperken van achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het effect van dit alternatief is naar verwachting slechts beperkt sterker dan de door de regering aangebrachte wijziging.
- In het huidige omgevingsrecht is de codificatie van het standstill-beginsel neergelegd in de regelgeving over milieukwaliteitseisen (art. 5.2 lid 3 Wm). Het beginsel is daar als volgt gecodificeerd: ‘Indien in een gebied waarvoor een milieukwaliteitseis geldt, voor het betrokken onderdeel van het milieu de kwaliteit

²³ Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet - goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 102.

beter is dan de eis aangeeft, treedt die kwaliteit voor de toepassing van de krachtens het eerste lid aangewezen bevoegdheden voor dit gebied in de plaats van de in de eis aangegeven kwaliteit.’ Daargelaten dat de vraag kan worden gesteld waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor andere bewoordingen, valt ook op dat de codificatie in het wetsvoorstel niet betrekking heeft op het instrument omgevingswaarden (art. 2.9 en 2.10 Ow), welk instrument moet worden gezien als de juridische ‘opvolger’ van de milieukwaliteitseis van hoofdstuk 5 Wm. Een codificatie van het standstill-beginsel in de regeling over omgevingswaarden in de bewoordingen van artikel 5.2 lid 3 Wm (inclusief de tweede zin dat afwijking mogelijk is) zal een sterker effect sorteren.

- Het in het huidige recht gecodificeerde standstill-beginsel terzake van milieukwaliteitseisen kan doorwerken in de vergunningverlening aan burgers, omdat de kwaliteitseisen in acht moeten worden genomen of omdat daarmee rekening moet worden gehouden bij vergunningverlening. De doorwerking naar burgers van het standstill-beginsel in het wetsvoorstel is indirecter. Ook deze constatering pleit voor het codificeren van het standstill-beginsel in de regeling van de omgevingswaarden. Daarmee wordt een sterker effect bereikt, omdat de inhoudelijke sturing van de wet daarmee toeneemt.
- De argumenten van de regering om niet tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State om de milieubeginselen van artikel 191 VWEU te codificeren in het wetsvoorstel (die langs beleidsmatige weg doorwerken), zijn allereerst pragmatisch van aard: de EU vereist geen implementatie van deze beginselen, evenmin zijn dergelijke beginselen – ondanks levendige pleidooien om dat wel te doen – op dit moment expliciet als richtsnoer voor beleid en regelgeving gecodificeerd in het Nederlandse omgevingsrecht en bovendien – zo stelt de regering – werken de betreffende beginselen onafhankelijk van codificatie reeds als richtsnoer voor het Nederlandse omgevingsrecht. Ondanks deze argumenten van de regering, kan het nastreven van een van de in artikel 1.3 Ow neergelegde, maatschappelijke doelen van de wet (‘bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit’) eenvoudig in de wet van randvoorwaarden worden voorzien door codificatie van de milieubeginselen van artikel 191 VWEU. Gezien de opzet van de Omgevingswet zou die codificatie passend zijn.²⁴ Met een dergelijke codificatie²⁵ zal tegemoet gekomen worden aan het advies van de Raad van State. Dat met codificatie verstarring zou kunnen optreden, lijkt niet aannemelijk nu deze beginselen zijn opgenomen in artikel 191 VWEU en op die grond tot rechtsontwikkeling hebben geleid. Dat deze beginselen niet op alle delen van het omgevingsrecht in dezelfde mate van toepassing zijn, overtuigt niet.²⁶ Gelet op het advies van de Raad van State dat de positie van de Staten-Generaal als medewetgever vorm zou moeten geven aan het ordenend vermogen van een wet in formele zin, ligt het in de rede de belangrijkste beginselen in het voorstel te verankeren. Codificatie van de milieubeginselen van artikel 191 VWEU sorteert een sterker effect dan het achterwege laten ervan, wat de regering voorstaat.

²⁴ Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet - goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 102.

²⁵ Vertaling van artikel 191 VWEU kan als volgt: ‘Deze wet streeft de doelen van artikel 1.3 van deze wet na, onder meer gericht op een hoog niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving, rekening houdend met het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat aantastingen van de fysieke leefomgeving bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.’

²⁶ Zie o.a. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 57.

2.3.3 Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen

Het aan de Raad van State aangeboden conceptvoorstel delegeerde op veel plaatsen een zeer ruime bevoegdheid aan de regering om algemeen verbindende voorschriften (normen) vast te stellen voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het advies van de Raad van State houdt in dat deze delegatiegrondslagen te ruim zijn geformuleerd en dat – vanwege het belang van democratische legitimatie en het belang van voldoende begrenzing van bevoegdheden – er noodzaak bestaat om de bevoegdheden nader in te kaderen en inhoudelijk te begrenzen. Wij bespreken de reactie van de regering op het advies in deze paragraaf. Wij gaan hier echter niet in op de delegatiegrondslagen voor het vaststellen van de toetsingskaders voor de omgevingsvergunningverlening; daarvoor verwijzen wij naar paragraaf 2.3.5.

Opmerking Raad van State

De Raad van State merkt op dat het vaststellen van ingrijpende algemeen verbindende voorschriften door regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, een belangrijke verworvenheid is van de parlementaire democratie in Nederland. In het verlengde daarvan geldt dat een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin zou moeten worden neergelegd. Nader aanduiding van de speciale, algemene belangen of doelen waarvoor de delegatiegrondslag in het leven is geroepen, draagt niet alleen bij aan de parlementaire betrokkenheid bij het vaststellen van de sturende, structurele instrumenten van het wetsvoorstel, maar ook aan het bepalen van de reikwijdte van het wetsvoorstel en aan versterken van de materiële inhoud van het wetsvoorstel.

Het advies betreft onder meer de volledig ongeclausuleerde delegatiegrondslag voor het stellen van regels door de regering over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.18 conceptvoorstel), maar ook het wegnemen van de (beleids)vrijheid bij het opstellen van dergelijke regels en de instructieregels, met name als het gaat om de regels die gesteld moeten worden ter implementatie van Europese richtlijnen. De Raad van State adviseert die vrijheid ('kunnen') te vervangen door een verplichting ('moeten') als het daadwerkelijk om een Europese verplichting gaat om normen te implementeren in de Nederlandse rechtsorde.

Reactie regering

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is een groot aantal artikelen waarin een delegatiegrondslag is opgenomen, aangevuld met een specifiek doel waarvoor de regels kunnen of moeten worden gesteld. Het wetsvoorstel wijzigt een groot aantal artikelen ten opzichte van het conceptvoorstel en komt aldus tegemoet aan deze opmerking van de Raad van State. Zo is in het wetsvoorstel op veel plaatsen vastgelegd en ingekaderd dat taken en bevoegdheden worden toegepast met het oog op de hoofddoelen van de wet (vgl. art. 1.3 aanhef en onder a en b Ow) of met het oog op specifiek omschreven doelen die volgen uit de hoofddoelen. Ook wordt in veel bepalingen gewezen op de onderwerpen waarvoor de regels kunnen/moeten worden gesteld teneinde de delegatiegrondslag nader in te kaderen. Op wetsniveau wordt daardoor meer inzicht en richting gegeven aan de inhoud van de normstelling (bij AMvB). De voor de burgers bindende normen worden op rijksniveau om redenen van toegankelijkheid en samenhang bij AMvB geregeld en niet in de wet. Op die manier wordt versnippering van de burger bindende normstelling tegengegaan. Dit maakt het omgevingsrecht beter toegankelijk voor gebruikers (burgers, bedrijven en overheden). Daarnaast vereenvoudigt vastlegging

van de normstelling in AMvB's een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang, vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Met de reactie komt de regering op dit punt tegemoet aan het advies van de Raad van State.

De reactie van de regering ten aanzien van de in het conceptvoorstel neergelegde (beleids)vrijheid voor met name het bestuur op nationaal niveau om regels te stellen ter implementatie van Europese richtlijnen, komt volledig tegemoet aan het advies. De reactie houdt in dat aan het Rijk in een aantal, specifieke gevallen van Europese implementatieverplichtingen, dwingend is opgelegd om (in elk geval) (instructie)regels bij AMvB te stellen in die gevallen waar Europese verplichtingen de Nederlandse staat daartoe verplichten.

Wijziging wetsvoorstel

De informatieve bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 7* laat zien dat het advies van de Raad van State heeft geleid tot wijzigingen. Deze wijzigingen zijn terug te vinden in het onderstaande schema dat is overgenomen uit de betreffende bijlage.

<i>Verwerking advies RvS</i>		<i>Verwerkt in Ow (33 962)</i>	<i>Algemeen deel MvT</i>	<i>Nader rapport</i>
Begrenzing delegatiegrondslagen	Delegatiegrondslagen zijn begrensd door specifieke belangenkaders. Per grondslag is aangegeven waarvoor regels gesteld kunnen of moeten worden. Bijvoorbeeld dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van het milieu etc.	O.a. 2.1, 2.9, 2.13, 2.15, 2.26 t/m 2.31, 2.35, 4.1, 4.3, 4.20 t/m 4.28, 5.18 t/m 5.29	§ 5.13	Samenvatting: § 2 en 3.1 § 2.3.2
Begrenzing delegatiegrondslagen	Delegatiegrondslagen zijn begrensd door het subsidiariteitsbeginsel. Op rijksniveau kunnen alleen regels worden gesteld als deze niet doelmatig en doeltreffend door een gemeente of provincie kunnen worden gesteld.	2.3 (hiernaar wordt verwezen in de betreffende grondslag, bijv. in artikel 2.24)	§ 4.4.2 § 5.13	Samenvatting: § 3.1 § 2.4.2 § 5.1
Begrenzing delegatiegrondslagen	In diverse artikelen zijn opdrachten opgenomen tot stellen van regels ter uitvoering van concrete internationale voorschriften. Bijv. dat in ieder geval regels worden gesteld ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de mer-richtlijn etc.	O.a. 2.15, eerste lid, 2.26, derde lid, 4.20, 5.2, tweede lid, 16.87, 20.4, 20.7 en 20.9, tweede lid	Zie toelichting per onderwerp en artikelsgevijs. § 5.13	Samenvatting: § 3.1 § 2.3.2
Begrenzing delegatiegrondslagen	In diverse artikelen zijn opdrachten opgenomen tot stellen van regels over daarbij genoemde onderwerpen. Bijvoorbeeld, dat in ieder geval omgevingswaarden worden vastgesteld voor luchtkwaliteit en waterkwaliteit.	O.a. 2.13, 2.15, 2.20, tweede lid, 2.21, tweede en derde lid, 2.26 t/m 2.31, 4.3, eerste lid, 12.5, derde lid, 12.6, vierde lid, 19.10, 19.11, 20.6, 20.9, 20.11, 20.17	Zie toelichting per onderwerp en artikelsgevijs. § 5.13	§ 2.1 § 2.3.2

Begrenzing delegatiegrondslagen	Bevoegdheden om bij AMvB materiële normen te stellen zijn duidelijker ingekaderd. <i>De algemene grondslag om algemene regels te stellen is vervangen door specifieke grondslagen</i>	O.a. 2.22 t/m 2.25 4.3 en 4.20 t/m 4.28	Zie toelichting per onderwerp en artikelsgevijs. § 5.13	§ 2.3.3
---------------------------------	---	--	--	---------

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Het is de vraag of de regering is tegemoet gekomen aan het advies van de Raad van State door bij de vaststelling van een delegatiegrondslag te verwijzen naar de doelen van de wet (art. 1.3 Ow) en/of het subsidiariteitsvereiste (art. 2.3 lid 2 of 3 Ow). Die vraag is gerechtvaardigd omdat met verwijzing naar de doelen van de wet en/of het subsidiariteitsvereiste – naar het oordeel van de onderzoekers – nauwelijks inhoudelijke afbakening is gegeven.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De te verwachten effecten van de aanvulling van de doelen en – met name het aanwijzen van – onderwerpen waarvoor gedelegeerde regelgeving opgesteld kan worden, zijn **sterk**, omdat met de wijzigingen de in het conceptvoorstel neergelegde ruime delegatiegrondslagen worden beperkt en ingekaderd. Met name het vervangen van de algemene bevoegdheid voor het bestuur op rijksniveau om bij AMvB regels te stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.18 conceptvoorstel) door specifieke bepalingen over de door het Rijk te stellen regels, draagt bij aan de inhoudelijke sturing in het wetsvoorstel. Ook het feit dat het wetsvoorstel voorziet in een limitatieve opsomming van rechtsfiguren waarop instructieregels (en instructies) van provincie of Rijk betrekking kunnen hebben, levert een bijdrage aan de inkadering en beperking van de delegatiegrondslag (de leden 1 en 3 van art. 2.23 en 2.25 en lid 2 van zowel art. 2.33 als art. 2.34 Ow). Datzelfde geldt voor de opdracht om omgevingswaarden te stellen voor een aangewezen, specifiek in de wet genoemde onderwerpen (o.a. (water)veiligheid; gezondheid; bescherming en het behoud van milieu, natuur en cultureel erfgoed).
- De inhoudelijke clausuleringen van de delegatiegrondslagen door middel van het aanwijzen van de belangen die gediend moeten worden met het opstellen van de gedelegeerde regelgeving, dragen bij aan de door de wetgever te geven sturing aan de normstelling. Ook in het huidige stelsel van omgevingsrecht worden de meeste (de burgers bindende) normen gesteld bij (of krachtens) AMvB. De huidige delegatiegrondslagen zijn niet woordelijk overgenomen in het wetsvoorstel, maar de grondslag om op rijksniveau algemene regels te stellen, is in elk geval voorzien van relevante begrenzings- en beperkingen (art. 4.3 Ow), waardoor meer inhoudelijke sturing op wetsniveau wordt bereikt.
- De te verwachten effecten van de verplichting voor met name het bestuur op rijksniveau om (instructie)regels te stellen voor specifieke onderwerpen en voor de (verplichte) implementatie van Europese richtlijnen, zijn zeer sterk, aangezien de vrijheid van het conceptvoorstel is vervangen door een verplichting en daarmee meer inhoudelijke sturing wordt gegeven. Bovendien wordt in deze delegatiegrondslagen in veel gevallen ook aangegeven over welke doelen en compartimenten van de fysieke leefomgeving de (instructie)regels moeten worden gesteld.
- De wijzigingen in het wetsvoorstel ten opzichte van het conceptvoorstel zijn van groot belang in een democratische rechtsstaat, waarin de wetgever wordt geacht

slechts specifieke en ingekaderde (regelgevende) bevoegdheden te verschaffen aan het bestuur. Toch passen ook twee opmerkingen ter nuancering:

- Enerzijds wordt dergelijke inhoudelijke sturing in het wetsvoorstel frequent bereikt door te wijzen op de hoofddoelen van de wet, opgenomen in artikel 1.3, aanhef en onder a en b ('met het oog op de doelen van de wet'). De belangen die ingevolge die hoofddoelen – met het oog op een duurzame ontwikkeling – moeten of kunnen worden behartigd, zijn nog weinig specifiek en laten ruimte voor een zeer brede interpretatie, zodat de mate van inhoudelijk sturing die met deze verwijzing wordt bereikt, niet moet worden overschat. Doel van de Omgevingswet is enerzijds het waarborgen van een gezonde fysieke leefomgeving en anderzijds het bieden van meer flexibiliteit om (economische) ontwikkelingen mogelijk te maken. Kortom: het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze twee doelen kunnen met elkaar in conflict komen; het is in dat perspectief de vraag in hoeverre de inkadering van delegatiegrondslagen door de toevoeging 'met het oog op de doelen van de wet', daadwerkelijk sturing kan bieden, omdat zij de doelen nevenschikkend laat blijven, ook daar waar zij tot tegengestelde keuzes kunnen leiden.
- Anderzijds wordt de inkadering in het wetsvoorstel al even frequent bereikt door de uitoefening van taken en bevoegdheid voor het bestuur op nationaal of provinciaal niveau afhankelijk te stellen van een afweging op basis van het in artikel 2.3 lid 2 en lid 3 Ow neergelegde subsidiariteitsbeginsel. De inkaderende werking van die verwijzing is onderwerp van de analyse van Opmerking B.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Ten aanzien van de delegatiegrondslagen waarin rechtstreeks wordt gewezen op de onderwerpen waarover de (instructie)regels 'kunnen', 'moeten' of 'in ieder geval moeten' gaan, geldt dat daarmee tegemoet wordt gekomen aan het advies van de Raad van State. Een verderstrekkend alternatief waarmee een sterker effect op de inhoudelijke sturing door de wet zou kunnen zijn bewerkstelligd, is het (woordelijk) overnemen van de in de verschillende omgevingsrechtelijke wetten opgenomen huidige delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel. Daarmee zou een samenraapsel ontstaan van delegatiegrondslagen die steeds in gelijke mate zijn begrensd en ingekaderd als de grondslagen in het huidige omgevingsrecht. Dat alternatief zou ten koste gaan van de samenhangende benadering waaraan het wetsvoorstel tracht uitdrukking te geven en zou eveneens ten koste gaan van de vereenvoudiging en de inzichtelijkheid van het wetsvoorstel.
- Begrenzing en beperking van delegatiegrondslagen door enkele verwijzing naar de doelen van de wet komt weliswaar tegemoet aan het advies van de Raad van State, maar de doelen van de wet (kort samengevat: het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving) zijn erg ruim geformuleerd en kunnen – gemakkelijk – met elkaar in conflict komen. De frequente verwijzing naar enkel de doelen van de wet zijn dan ook onvoldoende verhelderend en beperkend. Het wetsvoorstel benoemt op veel plaatsen expliciet de verschillende, algemene belangen waarvoor de wetgever de delegatiegrondslag in het leven roept. Een dergelijke werkwijze levert een sterker effect op dan de enkele verwijzing naar de doelen van de wet in artikel 1.3 Ow (en de subsidiariteitseis in art. 2.3 Ow).

2.3.4 Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet

Advies Raad van State

Het advies van de Raad van State luidt dat het toetsingskader voor (omgevings)vergunningverlening moet worden neergelegd in de wet in formele zin, zoals dat ook in het huidige omgevingsrecht het geval is. Van opneming van uitgangspunten en toetsingskaders in de wet gaat een ordenende en harmoniserende werking uit. Zij dragen bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Daarom ligt verankering daarvan op het niveau van de wet in formele zin in de rede. Aldus is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste voorschriften. De Raad van State meent dan ook dat bijvoorbeeld de thans in de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening in het voorstel zouden moeten worden opgenomen.

Reactie van de regering

De keuze voor de AMvB als ‘basisniveau’ voor normstelling biedt naar het oordeel van de regering de (voldoende) waarborg van de betrokkenheid van de ministerraad en van de advisering door de Raad van State. Omdat de bestaande regelgeving in het omgevingsrecht ook al voor een groot deel is neergelegd in AMvB’s (Activiteitenbesluit; Bouwbesluit), oordeelt de regering dat het verstandig is de uitwerking van de ‘beoordelingskaders’ voor vergunningverlening aan de AMvB-wetgever over te laten, ook al zijn die in het huidige omgevingsrecht vaak wel in de wet neergelegd. De regering komt dus nadrukkelijk niet tegemoet aan het advies van de Raad van State.²⁷ Het conceptvoorstel en het wetsvoorstel kennen derhalve een delegatiegrondslag ten behoeve van het vaststellen van de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning bij AMvB (art. 5.13 conceptvoorstel en art. 5.17 Ow). Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn de voor de toetsing van vergunningplichtige activiteiten relevante belangen en de onderwerpen waarover regels moeten worden gesteld in het wetsvoorstel in detail gespecificeerd (artt. 5.19 tot met 5.28 Ow); daarmee is op wetsniveau verduidelijkt welke inhoud de regels over het verlenen of weigeren van de vergunning door het bevoegd gezag kunnen en moeten hebben. Het wetsvoorstel begrenst en stuurt daarmee nadrukkelijk de bij AMvB vast te stellen toetsingskaders.

Wijzigingen wetsvoorstel

- Het wetsvoorstel is in hoofdstuk 5 gewijzigd ten opzichte van het conceptvoorstel, maar niet in de zin dat daadwerkelijk de toetsingskaders in de wet zijn opgenomen. Overigens geldt – in het licht van opmerking A als geheel – dat ook als toetsingskaders in de wet zouden zijn opgenomen, die geen normen zouden bevatten die de burgers binden.
- De grondslagen om de toetsingskaders op te nemen bij AMvB zijn nader ingekaderd in de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow voor de verschillende vergunningplichtige activiteiten.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Nijmeijer heeft in een recente publicatie gesteld dat de wetgever onder geen beding onduidelijkheid mag laten bestaan over de mogelijkheid van subdelegatie terzake van de in art. 5.17 Ow geregelde delegatie.²⁸ Zijn vraag is of het moge-

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 39-40.

²⁸ A.G.A. Nijmeijer, ‘Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet’, *TBR* 2014/163.

lijk zou moeten zijn om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over het verlenen of weigeren van een vergunning.

- De mate waarin specifiek de inhoud van de bij AMvB vastgestelde regel wordt voorgeschreven, verschilt van erg specifiek ('Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit wordt geweigerd als deze in strijd is met het omgevingsplan', art. 5.19 lid 2) tot erg ruim ('Voor een ontgrondingenactiviteit worden de regels [...] gesteld met het oog op de doelen van de wet', art. 5.22. Is er wel steeds een voldoende verklaring voor dat verschil?

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- In de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow heeft de regering een belangrijke stap gezet richting het opnemen van de toetsingskaders in de wet in formele zin, zonder dat echt te doen. Naar het oordeel van de onderzoekers is met de nadere inkadering van de bij AMvB te stellen beoordelingsregels in deze bepalingen gedeeltelijk tegemoetgekomen aan de ratio van het advies van de Raad van State. Op wetsniveau wordt de inhoud van de beoordelingsregels in belangrijke en structurende mate bepaald. De inhoudelijk sturing van het wetsvoorstel is dus groter dan in het conceptvoorstel. Het effect is **redelijk sterk**. De normen die de burger binden zijn echter ook met deze wijziging niet in het wetsvoorstel terecht gekomen. Nijmeijer concludeert in zijn recente publicatie over de beoordelingsregels in het wetsvoorstel eveneens dat 'het advies van de Afdeling om net als in de Wabo de toetsingskaders als zodanig in de wet te plaatsen', niet helemaal is gevolgd. Hij concludeert echter dat deze wijze van regelgeving wel past binnen de aanwijzingen 22 en 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Er 'ontstaat een systeem dat op twee gedachten lijkt te hinken: vasthouden aan de oorspronkelijke gedachte van bundeling van alle beoordelingsregels in een AMvB maar toch ook wat meer inhoudelijke duiding geven in de wet zelf'.
- Hoewel van een 'echte' overlap tussen hetgeen is geregeld in de wet en hetgeen bij AMvB zal zijn geregeld geen sprake is, bekruipt de onderzoekers toch een zeker gevoel van 'dubbelop' indien blijkt dat de regels op grond van art. 5.17 Ow in elk geval moeten regelen dat een vergunning voor een bouwactiviteit moet worden geweigerd indien het bouwplan in strijd is met de bouwregels in het omgevingsplan. Op dat punt – en enkele andere – biedt de wetgever de regering bij het vaststellen van de beoordelingsregels bij AMvB weinig vrijheid en derhalve veel sturing.²⁹
- De keuze van de regering om de delegatiegrondslag zo gedetailleerd mogelijk te specificeren en gelijktijdig toch niet het toetsingskader zelf in de wet neer te leggen, lijkt de kool en de geit te sparen. De mate waarin een gedetailleerd niveau wordt bereikt, verschilt echter wel per activiteit. Aan het advies van de Raad van State is, zonder dat het daadwerkelijk wordt opgevolgd, naar het uiteindelijke oordeel van de onderzoekers gedeeltelijk tegemoetgekomen. De doelstelling van de regering om een inzichtelijk, volledige toetsingskader bij AMvB vast te stellen, kan worden behaald.

²⁹ A.G.A. Nijmeijer, 'Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet', *TBR* 2014/163. Dat Nijmeijer in zijn artikel meent dat er overlap zou kunnen bestaan tussen de beoordelingsregels en de specificering van de delegatiegrondslagen, lijkt ons op een misvatting te berusten omdat de artt. 5.19 t/m 5.28 steeds enkel en alleen aangeven welke normen deel dienen uit te maken van de beoordelingsregels en niet de beoordelingsregels zelf stellen.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Ondanks dat het onderscheid tussen de verplichting om beoordelingsregels bij AMvB vast te stellen die voldoen aan de in de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow neergelegde eisen en de bij AMvB vast te stellen beoordelingsregels zelf, gerelativeerd kan worden, geldt als belangrijkste alternatief dat de regering er voor had kunnen kiezen om de toetsingskaders in de wet neer te leggen, zoals dat nu ook het geval is in de Wabo. Daarmee zou de parlementaire betrokkenheid bij het vaststellen van de belangrijkste structurerende normen, waartoe onder meer ook het limitatief-imperatieve stelsel van weigeringsgronden voor de vergunning voor een bouwactiviteit wordt gerekend, versterkt worden.
- Als neveneffect van de keuze voor de bundeling van toetsingskaders bij AMvB en het gelijktijdig de delegatiegrondslag gedetailleerd te regelen, kan worden verwacht dat daarmee de complexiteit van de relatie tussen wet en AMvB enigszins toeneemt ten opzichte van het conceptvoorstel. Op sommige plaatsen blijken de door de wetgever aan de regering meegegeven instructies voor het vaststellen van regels voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning zo gedetailleerd, dat een onderscheid met de werkelijke bij AMvB geregelde toetsingskaders niet eenvoudig te maken is (o.a. bouwactiviteit). Op andere is wellicht nog een grotere mate van gedetailleerdheid te bereiken (o.a. ontgrondenactiviteit).

2.3.5 Bezien welke omgevingswaarden en/of grenswaarden passend zijn in de wet

Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving (of voor een onderdeel daarvan) de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen en wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (art. 2.9 Ow). Een omgevingswaarde kan ook een grenswaarde zijn in de zin dat daarmee de kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving wordt aangegeven die op een aangegeven tijdstip ten minste moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, ten minste in stand moet worden gehouden (vgl. art. 5.2 Wm).

Opmerking Raad van State

De Raad van State adviseert om nader te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. Omgevingswaarden kunnen gezien worden als een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen van de wet. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen.³⁰ In het onderstaande analyseren wij kort deze opmerking.³¹

³⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

³¹ In paragraaf 4.1 van het advies van de Raad van State worden opmerkingen gemaakt over het instrument omgevingswaarde (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 73 e.v.), maar wordt – naar het oordeel van de onderzoekers – niet nader toegelicht welke omgevingswaarden of grenswaarden zich lenen voor opneming in de wet. Het advies luidt dan ook dat de regering dat zou moeten bezien.

Reactie van de regering

De regering komt niet tegemoet aan deze opmerking van de Raad van State. De reactie van de regering is niet gebaseerd op een onderzoek naar de omgevingswaarden of grenswaarden die alsnog in het wetsvoorstel neergelegd zouden kunnen worden vanwege de duurzame gelding van enkele van dergelijke eisen. De regering hanteert impliciet als uitgangspunt dat geen oordeel wordt gegeven over (verschillen in) het belang van de bestaande omgevingswaarden (kwaliteitseisen voor de fysieke leefomgeving). Voor het feit dat het huidige omgevingsrecht dergelijke normen doorgaans op het niveau van een AMvB regelt (vgl. o.a. de op art. 5.1 Wm gebaseerde AMvB's), maar soms ook op wetsniveau (vgl. o.a. luchtkwaliteit, op aandringen van de Tweede Kamer in titel 5.2 Wm), is geen goede verklaring te geven. De bindende (door)werking verschilt in ieder geval niet. In het belang van inzichtelijkheid van de normstelling, maar ook de kenbaarheid en samenhang van normen kiest de regering voor bundeling van de (rijks)omgevingswaarden op AMvB-niveau. Regeling bij AMvB maakt tevens tijdige implementatie (van EU-regelgeving) mogelijk.

Wijziging wetsvoorstel

- Het conceptvoorstel is op dit punt niet gewijzigd. Ook in het wetsvoorstel zijn geen concrete omgevingswaarden of grenswaarden neergelegd.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Het wetsvoorstel is ten opzichte van het conceptvoorstel op dit punt niet gewijzigd; er is op dit punt dan ook geen aanleiding voor vragen.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De reactie van de regering heeft geen effect, indien deze wordt afgezet tegen het conceptvoorstel. In dat concept waren immers ook geen omgevingswaarden of grenswaarden neergelegd. Ten opzichte van het huidige omgevingsrecht dreigt voor bepaalde milieukwaliteitseisen verlaging van het reguleringsniveau, omdat deze niet langer op wetsniveau, maar op het niveau van de AMvB zullen worden vastgelegd.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In het wetsvoorstel kunnen de belangrijkste omgevingswaarden (grenswaarden) ter bescherming van de fysieke leefomgeving geconcretiseerd worden. Het ligt dan – gelet op het huidige reguleringsniveau – voor de hand de kwaliteitseisen die ook nu al op wetsniveau zijn geregeld (o.a. luchtkwaliteit, geluidhinder), op te nemen in het wetsvoorstel. Ook had gedacht kunnen worden aan een afweging op grond van het belang dat is gemeoid is met dergelijke eisen waaraan de fysieke leefomgeving moet voldoen; die had er toe kunnen leiden dat omgevingswaarden voor de primaire waterkering of de externe veiligheid in het wetsvoorstel waren opgenomen.³² Met het opnemen van dergelijke normen voor de fysieke leefomgeving zouden meer materiële normen in het wetsvoorstel zijn opgenomen, met een sterk(er) effect ten aanzien van de sturende werking van het wetsvoorstel en ten aanzien van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Als bijeffect kan gewezen worden op het standpunt van de regering dat met het regelen van omgevingswaarden op verschillend niveau (wet of AMvB) afbreuk wordt gedaan aan de inzichtelijkheid en de kenbaarheid van de normstelling.

³² Zie over externe veiligheid J.H.K.C. Soer, 'Van Externe veiligheid naar Omgevingsveiligheid en Omgevingswet', *M en R* 2014/9, p. 660 e.v.

Daarnaast geldt ook dat het opnemen van concrete omgevingswaarden in veel gevallen leidt tot regelgeving van technische aard waarvoor geldt dat weliswaar regulering op wetsniveau gerechtvaardigd kan worden, maar dat toch vanwege de technische aard regulering op AMvB-niveau voor de hand ligt.

2.3.6 Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet

De Omgevingswet biedt normen voor de rechtsbescherming in en de handhaving van het omgevingsrecht van de toekomst. Deze onderwerpen zijn nauw verbonden met enerzijds de algemene bepalingen over rechtsbescherming die zijn opgenomen in de Awb en anderzijds de algemene bepalingen over handhaving die in diezelfde wet zijn opgenomen. Daarnaast geldt dat de regering heeft aangegeven dat de bepalingen over rechtsbescherming door middel van de Invoeringswetgeving zullen worden aangevuld door de bijlage bij de Awb te wijzigen (en aldus te bepalen tegen welke besluiten geen beroep open staat) en dat een op dit moment bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel over de (kwaliteit van de) handhaving in het omgevingsrecht³³ zal leiden tot aanvulling van de bepalingen over handhaving in de Omgevingswet. Voor het door ons te verrichten onderzoek is voorts relevant – in verband met de wens overlap te voorkomen – dat Opmerking E expliciet de rechtsbescherming en de handhaving betreft.

Opmerking van de Raad van State

Het advies van de Raad van State houdt in dat tevens voorschriften die handhavingsbevoegdheden normeren alsmede regels die zien op rechtsbescherming, moeten worden opgenomen in de wet in formele zin.³⁴ Als verbetermogelijkheid wordt de regering derhalve geadviseerd meer voorschriften op te nemen over de rechtsbescherming en de handhaving. Deze opmerking wordt nader uitgewerkt in het advies, waardoor duidelijk wordt dat het advies voornamelijk ziet op het opnemen in de wet van de overtredingen die handhaafbaar zijn door een bestuurlijke boete, de normering van de bevoegdheid tot binnentreden, de aanwijzing van Bibob-activiteiten en de rechtsbescherming in meer algemene zin.³⁵ De opmerking is gebaseerd op de algemene idee dat de meest essentiële, duurzame en structurerende normen in de wet in formele zin moeten worden neergelegd en niet bij AMvB moeten worden vastgesteld.

Reactie regering

De reactie van de regering ziet voornamelijk op de specifieke aspecten van rechtsbescherming en handhaving waar het advies van de Raad van State op ingaat. Een bespreking daarvan is te vinden bij de analyse van Opmerking E.

Wijziging wetsvoorstel

Zie de analyse bij Opmerking E.

Vragen naar aanleiding van wijziging wetsvoorstel

Zie de analyse bij Opmerking E.

³³ Zie het wetsvoorstel (VTH) tot aanvulling van de Wabo in *Kamerstukken II* 2014/15, 33 872, nr. 8 (nota van wijziging).

³⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 31.

³⁵ Zie voetnoot 77 van *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 34.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

Zie de analyse bij Opmerking E.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Zie de analyse bij Opmerking E.

2.4 Analyse algemeen: opmerking A

Bij de analyse van deze opmerking dient eerst de opmerking zelf, zoals deze door de Raad van State in de samenvatting is geformuleerd, te worden beschouwd. Dat het wetsvoorstel niet de normen bevat die de burger direct binden, is grotendeels juist. Strikt genomen heeft de reactie van de regering daarin nauwelijks tot geen verandering gebracht. Wordt de opmerking geïnterpreteerd in een breder perspectief, dan blijkt dat het advies van de Raad van State over het conceptvoorstel ziet op de (te) ruime delegatiegrondslagen voor de AMvB's die door de regering kunnen worden opgesteld, op het gebrek aan codificatie van milieubeginselen als richtsnoer voor de op de Omgevingswet gebaseerde beleidsvoering en uitvoeringsregelingen, op de afwezigheid van de beoordelingskaders voor de omgevingsvergunning in het conceptvoorstel zelf, op de afwezigheid van inhoudelijke omgevingswaarden en grenswaarden in het conceptvoorstel zelf, op het gebrek aan normen over rechtsbescherming en handhaving en op de parlementaire betrokkenheid bij de normvaststelling bij AMvB in het omgevingsrecht in het algemeen.

Aan opmerking A van de Raad van State komt de regering naar ons oordeel gedeeltelijk tegemoet. De reactie van de regering heeft tot gevolg dat de (gebruikelijke) voorhangprocedure geldt voor praktisch alle AMvB's die op grond van de Omgevingswet zullen worden opgesteld. Ten aanzien van het advies om de milieubeginselen van art. 191 VWEU te codificeren in de wet, komt de regering niet tegemoet aan de Raad van State. Wel is gekozen voor nadere codificatie van het BBT (beste beschikbare technieken) beginsel en (beperkt) het standstill-beginsel, zodat op dat laatste punt tegemoet is gekomen aan het advies. Ook wordt tegemoet gekomen aan het advies om de delegatiegrondslagen te begrenzen en in te kaderen. De regering komt niet tegemoet aan het advies voor zover dat inhoudt dat de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning in de wet moeten worden opgenomen. De wet is niet aangevuld met inhoudelijke toetsingskaders, omdat de regering deze toetsingskaders, vanwege de inzichtelijkheid, op het niveau van een AMvB wil bundelen. Wel is op wetsniveau voorzien in inhoudelijke sturing voor de door de regering op te stellen AMvB, waarin de toetsingskaders zullen worden vastgelegd. Aan het advies om te bezien welke omgevingswaarden of grenswaarden zich ervoor lenen om in de wet te worden opgenomen, heeft de regering geen gehoor gegeven. Het is de principiële keuze van de regering om dergelijke normen, vanwege de inzichtelijkheid, op het niveau van een AMvB te willen bundelen. De mate waarin tegemoet wordt gekomen aan het advies om in het wetsvoorstel meer regels op te nemen over handhaving en rechtsbescherming wordt geanalyseerd bij de bespreking van Opmerking E.

Met het continueren van de bestaande praktijk in het omgevingsrecht om veel (belangrijke) ontwerp-AMvB's voor te bereiden door middel van de zogenaamde voorhangprocedure (art. 23.5 Ow), wordt het parlement een grotere rol toebedeeld in de normstelling dan in het conceptvoorstel. De maatregel heeft een matig tot redelijk sterk effect. Deze vorm van gecontroleerde delegatie en de daarmee gepaard gaande rol van het parlement

vormt geen en mag ook niet dienen ter compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen in de wet. Ondanks dat met deze wijziging in belangrijke mate invloed van (onder meer) het parlement op de normstelling bij AMvB is gewaarborgd en de democratische legitimatie van die normen daarmee groeit, is de rol van het parlement bij het vaststellen van de AMvB's een andere dan in het wetgevingsproces. De rol van het parlement is immers op grond van art. 23.5 Ow – in theorie en praktijk – een geheel andere dan die van medewetgever in het geval van het vaststellen van een wet in formele zin.

De toezegging dat de Invoeringswet en de ontwerp-AMvB's gelijktijdig behandeld kunnen worden in de Tweede Kamer en dat de Raad van State daarover in samenhang kan adviseren, heeft een redelijk sterk effect.

Aan het advies van de Raad van State om de richtinggevende milieubeginselen, voornamelijk opgenomen in art. 191 VwEU, te codificeren in het wetsvoorstel, is niet tegemoet gekomen. Die reactie van de regering heeft derhalve geen effect. Daarmee is een mogelijkheid om meer inhoudelijke sturing aan te brengen in het wetsvoorstel niet ter hand genomen. De argumenten van de regering zijn op dat punt pragmatisch en niet alle direct overtuigend. De reactie van de regering kan gelet op de geschiedenis van het debat over beginselgeleide wetgeving in Nederland niet verbazen; desondanks kan gesteld worden dat juist in een wetsvoorstel dat er voor kiest veel van de belangrijke – de burger bindende – normen op te nemen in gedelegeerde regelgeving, het opnemen van de door de Raad van State bedoelde beginselen passend zou zijn geweest, met name om de randvoorwaarden aan te geven waarbinnen de wet de in artikel 1.3 Ow neergelegd doelen nastreeft.

Ten aanzien van het advies om het standstill-beginsel in de wet te codificeren, geldt dat een variant van dat beginsel is opgenomen in het wetsvoorstel en dat de regering van oordeel is dat daarmee tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State. Deze reactie kwalificeren de onderzoekers als redelijke zwak. De reikwijdte van de codificatie van dat beginsel op grond van art. 2.26 lid 2 Ow is zodanig beperkt, dat de onderzoekers menen dat daarmee nauwelijks tegemoet is gekomen aan de ratio van het advies van de Raad van State. Op zijn minst had moeten worden nagedacht over de toepassing van het standstill-beginsel voor het instrument omgevingswaarde.

De regering is in belangrijke mate tegemoet gekomen aan het advies om de delegatiegrondslagen in het conceptvoorstel te begrenzen en in te kaderen. Zo is niet alleen steeds aangegeven met het oog op welk doel de regels bij AMvB kunnen worden gesteld, maar is in voorkomend geval ook gesteld dat de regels 'alleen kunnen worden opgesteld' voor een beperkt aantal onderwerpen of – in het geval van instructieregels – andere rechtsfiguren in het omgevingsrecht. Daarnaast is de soms te vrijblijvende formulering dat regels 'kunnen' worden opgesteld, in elk geval als het gaat om de (her)implementatie van Europese en internationale regels, vervangen door een verplichtende formulering. Daarmee is in belangrijke mate voor het stellen van algemene regels en instructieregels een begrenzing en beperking aangebracht. Deze reactie van de regering is redelijk sterk. Gelet op het huidige niveau van normstelling, waarbij frequent gekozen wordt voor het niveau van een AMvB, is niet verrassend dat ook de Omgevingswet in belangrijke mate gebruik maakt van de mogelijkheid om de regelgevende bevoegdheid te delegeren.

Aan het advies van de Raad van State om de toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet op te nemen, komt de regering strikt niet geheel tegemoet. Hier ligt een min of meer principiële keuze van de regering ten grondslag, die betekent dat de normstelling voor een groot deel, onder meer als het gaat om de toetsingskaders voor vergunningverlening, verschuift van het huidige wettelijk niveau naar het lagere AMvB-

niveau. Dat heeft tot gevolg dat het parlement daarbij in beginsel niet meer betrokken is als medewetgever. Dat normstelling bij AMvB de hoofdregel is, hoeft niet te betekenen dat de door de normstelling gewaarborgde kwaliteit van bescherming van de fysieke leefomgeving achteruitgaat. Bij AMvB kunnen immers dezelfde normen worden gesteld die in het huidige omgevingsrecht in de wet in formele zin zijn opgenomen. Een dergelijke norm is juridisch in gelijke mate bindend als de wet. De reactie van de regering houdt in dat de delegatiegrondslag voor het vaststellen van de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning (art. 5.17 Ow) in de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow is begrensd en ingekaderd (van zeer specifiek tot globaal). De inkadering is in belangrijke mate van dien aard dat het onderscheid (tussen opneming van het betreffende toetsingskader in de wet of bij AMvB) zo goed als verwaarloosbaar is. De principiële keuze van de regering is bedoeld om de inzichtelijkheid te vergroten en de vereenvoudiging van het complexe omgevingsrecht te zoeken in het bundelen van de toetsingskaders op AMvB-niveau, zodat de gelaagdheid van de normenstructuur afneemt. Die keuze laat toe dat – ten behoeve van inhoudelijke sturing op wetsniveau – in de wet zeer gedetailleerd wordt voorgeschreven met het oog op welke belangen en doelen regels bij AMvB moeten worden gesteld om vergunningaanvragen te beoordelen. Bovendien blijft daarmee de waarborg van de advisering door de Raad van State in stand en garandeert de voorhangprocedure een zekere mate van betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de normstelling op het ‘basisniveau’ van de AMvB. Deze reactie is als redelijk sterk te kwalificeren.

De regering komt niet tegemoet aan het advies om te bezien welke omgevingswaarden zich lenen voor opneming in de wet. Daarmee wordt niet de inhoudelijke normstelling op wetsniveau bereikt die de Raad van State voor ogen had. De regering kiest voor het vaststellen van rijksomgevingswaarden bij AMvB. Argumenten zijn de inzichtelijkheid, kenbaarheid en toegankelijkheid; bijkomend argument de snelheid waarmee wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. De regering kent geen hiërarchie toe in de belangen die gediend zijn met de verschillende kwaliteitseisen die in het huidige recht zijn neergelegd in de wet of in een AMvB. Deze reactie heeft derhalve geen effect.

3 Opmerking B: bevoegdheidsverdeling onvoldoende duidelijk

Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld.

3.1 Inleiding

De analyse van opmerking B start met een beschrijving van de ratio achter de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering daarop (par. 3.2). Hierna volgt een beoordeling van een aantal elementen uit de wet waarover de Raad van State specifieke opmerkingen heeft gemaakt (par. 3.3).

Het betreft:

1. subsidiariteitsbeginsel
2. instructie(besluit)
3. toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning
4. monitoringsplicht
5. bijzondere omstandigheden
6. bevoegd gezag archeologische vondst
7. prioritering uitvoering projecten bij schaarste
8. landsverdediging
9. aanwijzing bevoegd gezag handhaving

Tot slot geven wij een algemene beoordeling van opmerking B en worden de drie deelvragen uit het onderzoek beantwoord (par. 3.4). De relevante wetteksten zijn opgenomen in de bijlage.

3.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

De Raad van State adviseert om de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen, ook ten opzichte van elkaar.³⁶

Volgens de Raad van State is het voorstel gebaseerd op uiteenlopende uitgangspunten voor de taakverdeling over de verschillende bestuursniveaus.³⁷ Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet. Dit komt er op neer dat in be-

³⁶ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 34.*

³⁷ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 20-23.*

ginsel de gemeente als eerste aan zet is bij het (doen) realiseren van maatschappelijke doelen. Op andere onderdelen is sprake van een specifieke taaktoedeling. Zo volgt uit afdeling 2.2 conceptvoorstel dat het Rijk en provincies bepaalde omgevingswaarden moeten vaststellen. Ten aanzien van andere onderdelen, zoals de mogelijkheid om burgers bindende voorschriften vast te stellen, lijkt het voorstel uit te gaan van het adagium: centraal wat kan, decentraal wat moet.

De daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden vindt plaats bij de uitvoeringsregelingen. De Raad van State stelt dat uit de wet zelf zou moeten blijken welke overheidsinstantie waartoe en onder welke voorwaarde bevoegd is.³⁸ Gelet op de bovengenoemde uiteenlopende uitgangspunten voor de taakverdeling is naar het oordeel van de Raad van State onduidelijk tot welke verdeling van bevoegdheden het voorstel uiteindelijk leidt.

De regering heeft naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State het wetsvoorstel en de toelichting op een aantal punten gewijzigd.³⁹ Daarmee wordt volgens de regering meer inzicht gegeven in de verhouding tussen bestuursorganen en de bevoegdheidsverdeling.⁴⁰ Het betreft de volgende wijzigingen:

- in de toelichting is de sturingsfilosofie uiteengezet (par. 4.2.2)⁴¹
- de uitgangspunten *decentraal*, *tenzij* en *subsidiariteit* zijn in de wettekst verankerd
- de reikwijdte van bevoegdheidsgrondslagen voor instructies zijn begrensd
- de instructiebevoegdheid is materieel begrensd
- de wettekst bevat de hoofdregels voor de toedeling van het bevoegd gezag voor algemene regels, vergunningverlening en handhaving

3.3 Analyse afzonderlijke onderdelen

In deze paragraaf beoordelen wij onderwerpen waarover de Raad van State een specifieke opmerking heeft gemaakt (of die de regering heeft gewijzigd naar aanleiding van de in de vorige paragraaf beschreven algemene opmerking van de Raad van State). Achtereenvolgens komen aan de orde:

1. subsidiariteitsbeginsel
2. instructiebesluit
3. toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning
4. monitoringsplicht
5. bijzondere omstandigheden
6. bevoegd gezag archeologische vondst
7. prioritering uitvoering projecten bij schaarste
8. landsverdediging
9. aanwijzing bevoegd gezag handhaving

Voor elk van deze instrumenten beoordelen wij afzonderlijk:

- in hoeverre de regering tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State

³⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

³⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 53.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 8.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 72-82.

- eventuele vragen of opmerkingen daarbij
- de te verwachten effecten van de aanpassingen van de regering (sterk/zwak)
- mogelijke alternatieven en de te verwachten effecten daarvan (sterk/zwak)

3.3.1 Subsidiariteitsbeginsel

Omschrijving subsidiariteitsbeginsel

Het subsidiariteitsbeginsel (art. 2.3 Ow) is een richtsnoer bij de taakverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus (gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk). Het uitgangspunt in de Omgevingswet is dat de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving primair bij gemeenten ligt (art. 2.3 lid 1 Ow; decentralisatiestreven). Op deze hoofdregel is een uitzondering mogelijk als andere overheden in de Omgevingswet taken en bevoegdheden hebben verkregen en daarbij is vermeld dat bij de uitoefening daarvan aan het subsidiariteitsbeginsel moet zijn voldaan. Provincies en het Rijk laten zich enkel in met de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving als het gaat om onderwerpen die niet goed op het niveau van de gemeente kunnen worden afgehandeld. Kort gezegd: centraal, tenzij.

Opmerking Raad van State

Ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel neergelegd in art. 2.3 Ow maakt de Raad van State drie opmerkingen.

- Opmerking 1: In de wettekst van artikel 2.3 van het conceptvoorstel wordt gebruik gemaakt van de begrippen *gemeentee overstijgend* en *regio-overstijgend*. Volgens de toelichting beoogt de regering geen wijziging ten opzichte van de begrippen die in het huidige recht worden gehanteerd: *provinciaal belang* en *nationaal belang*. De Raad van State plaatst vraagtekens bij de neutraliteit van het gebruik van andere begrippen en ziet geen reden voor omzetting. Het advies is om de begrippen provinciaal belang en nationaal belang over te nemen in het wetsvoorstel.⁴²
- Opmerking 2: De Raad van State adviseert om de alternatieve opsomming van de onderdelen a en b in lid 1 en lid 2 van artikel 2.3 van het conceptvoorstel te vervangen door een cumulatieve opsomming.⁴³ Met de opsomming in het conceptvoorstel wordt bovendien voorbij gegaan aan de subsidiariteitseis van artikel 117 lid 2 Gemeentewet en artikel 115 lid 2 Provinciewet.⁴⁴
- Opmerking 3: De Raad van State adviseert om het subsidiariteitsbeginsel ook te verbinden aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en programma's.⁴⁵ In het huidige recht worden doelstellingen die in beleidsdocumenten kenbaar zijn gemaakt in de rechtspraak van de bestuursrechter van belang geacht voor de beoordeling van de vraag of sprake is van een provinciaal belang.

⁴² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 105-106.

⁴³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 106.

⁴⁴ Art. 117 lid 2 Gemeentewet luidt: 'Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd'. Art. 115 lid 2 Provinciewet luidt: 'Onverminderd het bepaalde in artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet (Stb. 1992, 96), worden voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd.'

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 107.

Niet ondenkbaar is dat de bestuursrechter een provinciaal belang (mede) zal ontlenen aan doelstellingen opgenomen in een omgevingsvisie.

Reactie regering

De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

- Opmerking 1 is geheel overgenomen.⁴⁶
- Opmerking 2, het advies om de alternatieve opsomming van de onderdelen a en b in lid 1 en lid 2 van art. 2.3 conceptvoorstel te vervangen door een cumulatieve opsomming, wordt niet overgenomen ('of' is niet verwijderd uit de wettekst).⁴⁷ Het argument daarvoor is dat met onderdeel b van lid 2 en 3 van artikel 2.3 Ow wordt beoogd om tot uitdrukking te brengen dat bestuursorganen van provincies en het Rijk soms ook taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen enkel vanuit een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk. Zo kent het wetsvoorstel een aantal taken met een provincie-overstijgend of gemeente-overstijgend belang toe aan een bepaald bestuursorgaan. Indien dat bestuursorgaan gebruik maakt van deze bevoegdheid, dan hoeft niet opnieuw te worden beoordeeld of sprake is van een provinciaal of nationaal belang.
- De formulering van sub a van artikel 2.3 Ow voldoet wel volledig aan de subsidiariteitseis van de artikelen 117 lid 2 Gemeentewet en artikel 115 lid 2 Provinciewet. Deze subsidiariteitseis wordt echter in de alternatieve opsomming gevolgd door sub b.
- Opmerking 3 van de Raad van State over het subsidiariteitsbeginsel neemt de regering niet over. Volgens de regering is het van toepassing verklaren van het subsidiariteitsbeginsel bij documenten die het bestuur zelf binden, zoals omgevingsvisies en programma's, niet aan de orde.⁴⁸ Het subsidiariteitsbeginsel dient volgens de regering slechts in acht te worden genomen daar waar het bestuursorgaan door de toepassing van bevoegdheden de zorg voor onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuursorganen. Dat doelstellingen die kenbaar zijn uit beleidsdocumenten in de jurisprudentie van de bestuursrechter van belang worden geacht om te beoordelen of sprake is van een provinciaal belang, doet daar volgens de regering niet aan af.

*Wijziging wetsvoorstel*⁴⁹

- Het subsidiariteitsbeginsel is in de wettekst verankerd in artikel 2.3 lid 2 en lid 3 Ow, tezamen met het uitgangspunt van decentralisatie in artikel 2.3 lid 1 Ow.
- De begrippen gemeentelijk- en regio-overstijgend zijn in artikel 2.3 Ow vervangen door de begrippen provinciaal en nationaal belang.
- De wettekst van artikel 2.3 Ow is in overeenstemming gebracht met de artikelen 117 lid 2 Gemeentewet en 115 lid 2 Provinciewet. De alternatieve opsomming is echter gehandhaafd, om tot uitdrukking te brengen dat de bestuursorganen van provincies en het Rijk ook een taak kunnen uitoefenen vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk.
- In de toelichting is de sturingsfilosofie uiteengezet (par. 4.2.2)

⁴⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 118.

⁴⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 118.

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 119.

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 116-119.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Wat is het inhoudelijke verschil tussen de alternatieve opsomming onder a en b in artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow?⁵⁰ Als het bijvoorbeeld gaat om de bevoegdheid tot het vaststellen van instructieregels, volgt uit art. 2.3 lid 2 onderdeel b Ow dat dit kan als dit doelmatig en doeltreffend is. Moet deze bepaling zo worden gelezen dat uitsluitend een instructieregel mag worden vastgesteld als dat nodig is in verband met een gemeentelijke taak of bevoegdheid die op een meer doelmatige of doeltreffende wijze moet worden uitgeoefend? En, zo ja, wat is dan het inhoudelijke verschil met art. 2.3 lid 2 onderdeel a Ow?
- In verband met het voorgaande punt is het ook de vraag of het behoorlijk strenge uitgangspunt van artikel 2.3 lid 2 onderdeel a Ow ('doelmatig *en* doeltreffend' en 'provinciaal belang') niet in onderdeel b ('doelmatig *of* doeltreffend') weer te zeer wordt genuanceerd.
- De verwijzingen naar artikel 2.3 lid 2 en lid 3 Ow in het wetsvoorstel zijn talrijk (gelet ook op de bijzin 'als dat bij de regeling daarvan is bepaald'). Onder meer is dat het geval bij de afweging of een bepaalde activiteit omgevingsvergunningplichtig is (art. 5.2 lid 1 Ow) en de afweging welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor het verlenen van een omgevingsvergunning (art. 5.10 lid 2 en art. 5.11 lid 2 Ow), maar ook bij het vaststellen van omgevingswaarden (art. 2.12 lid 1 en art. 2.14 Ow), de – de burger rechtstreeks bindende – algemene regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1 lid 2 en art. 4.3 lid 4 Ow), het stellen van instructieregels (art. 2.22 lid 1 en art. 2.24 lid 1 Ow) en het geven van instructies (art. 2.33 lid 1, art. 16.20 lid 2 en art. 2.34 lid 1 Ow). Waarom is toevoeging van de zinsnede 'als dat bij de regeling daarvan is bepaald' noodzakelijk? En in vervolg op die vraag: zou niet simpelweg voor alle bevoegdheidsuitoefeningen door Rijk of provincie kunnen worden bepaald dat die aan de gestelde (subsidiariteits)eis zal (moeten) voldoen?
- Maken de alternatieve opsommingen in de wettekst van artikel 2.3 Ow en de toelichting voldoende duidelijk in welke situaties bestuursorganen bij het uitoefenen van bevoegdheden dienen te motiveren of sprake is van een provinciaal of nationaal belang (sub a) en wanneer niet (sub b)?

Te verwachten effecten van de maatregelen

- Opmerking 1: De wijziging van de begrippen *gemeenteoverstijgend* en *regio-overstijgend* in de wettekst van artikel 2.3 Ow naar *provinciaal belang* en *nationaal belang* hebben een **sterk** effect. De begrippen sluiten aan bij bestaande wetgeving, zodat jurisprudentie en de concretisering van de begrippen daarin kan worden voortgezet, hetgeen bijdraagt aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Dat over de vraag wanneer sprake is van provinciaal belang, waarover in het kader van de uitvoering van de Wro relatief veel is geschreven en gediscussieerd,⁵¹ verschil van mening kan bestaan, maakt dat niet anders. Ten opzichte van het conceptvoorstel geeft de wettekst van artikel 2.3 Ow op dit punt duidelijker aan hoe wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen (zullen) worden verdeeld.
- Opmerking 2: De wijziging van de wettekst van artikel 2.3 Ow heeft een **redelijk sterk** effect. Met de maatregel is de wettekst van onderdeel a van artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow in overeenstemming gebracht met de artikelen 117 lid 2 Gemeen-

⁵⁰ Zie D. Korsse, 'De instructieregelbevoegdheid in de Omgevingswet', *TBR* 2014/165.

⁵¹ Zie D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau* (diss. Utrecht), Den Haag: IBR 2014.

tewet en 115 lid 2 Provinciewet. Anders dan de Raad van State adviseerde heeft de regering de alternatieve opsomming tussen onderdeel a en onderdeel b in de wettekst van artikel 2.3 Ow lid 2 en 3 Ow niet gewijzigd in een cumulatieve opsomming. Het effect daarvan is dat bestuursorganen van provincies en het Rijk bij de uitoefening van bevoegdheden niet altijd hoeven te motiveren of sprake is van een provinciaal belang of een nationaal belang.

- Opmerking 3: Nu de regering geen maatregelen heeft genomen, zijn er ook geen effecten die beoordeeld kunnen worden.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Opmerking 1: In de wettekst van artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow zou voor de begrippen *provinciaal belang* en *nationaal belang* het woord ‘substantieel’ of ‘kennelijk’ kunnen worden toegevoegd. Het te verwachten effect van de toevoeging van het woord ‘substantieel’ of ‘kennelijk’ is dat de plicht van bestuursorganen van provincies en het Rijk om in voorkomend geval te motiveren dat sprake is van een provinciaal belang of nationaal belang, wordt verzwaaard. Daarmee wordt voor lokale overheden duidelijker waarom bevoegdheden worden uitgeoefend op provinciaal dan wel rijksniveau.⁵² Gelet op de ervaring in het huidige ruimtelijke ordeningsrecht kan betwijfeld worden of de begrippen *provinciaal belang* en *nationaal belang* een heldere begrenzing vormen voor de mogelijkheid van bestuursorganen van provincies en het Rijk om bevoegdheden uit te oefenen. Nu de invulling van deze begrippen een kwestie van politiek-bestuurlijke aard betreft, is de beoordeling door de bestuursrechter terughoudend van aard.⁵³
- Opmerking 2: De wettekst van de onderdelen b van artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow zou zo gewijzigd kunnen worden dat ook in die situaties bestuursorganen van provincies en het Rijk de aanwezigheid van een (substantieel) provinciaal belang of nationaal belang moeten motiveren. Het te verwachten effect is dat daarmee vergaande rolvervaging wordt voorkomen.⁵⁴ Waarschijnlijk, maar niet geheel duidelijk is of een dergelijke toevoeging ook in essentie de opmerking van de Raad van State zou weergeven. Een te verwachten bijeffect is dat ook in situaties waarin de wetgever taken met een provincie-overstijgend of gemeente-overstijgend karakter toekent aan een bepaald bestuursorgaan, dat bestuursorgaan bij de uitoefening van die bevoegdheid – nadat de wetgever dat deed: opnieuw – moet motiveren dat sprake is van een provincie-overstijgend of gemeente-overstijgend belang. Niet alleen rijst dan ook de vraag wat inhoudelijk nog de toegevoegde waarde is van onderdeel b ten opzichte van onderdeel a, maar ook of nog recht wordt gedaan aan de bedoeling van de regering.
- Opmerking 3: hoewel bedacht moet worden dat in de regeling voor omgevingsvisie(s) is neergelegd dat de gemeenteraad een *gemeentelijke* omgevingsvisie kan opstellen, dat provinciale staten een *provinciale* omgevingsvisie opstellen en de Minister een *nationale* omgevingsvisie opstelt, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing op deze rechtsfiguur. De omschrijving van de rechtsfiguur in artikel 3.2 Ow is enigszins vergelijkbaar met die in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 Wro, waarin de (ruimtelijke) structuurvisies zijn geregeld. Ook daar wordt niet gerefereerd aan het subsidiariteitsvereiste. Het subsidiariteitsbeginsel is daadwerkelijk slechts relevant waar het (hogere) bestuursorgaan door de toepassing

⁵² Zie de reactie van VNG op de Omgevingswet, brief van 29 september 2014.

⁵³ D. Korsse, ‘De instructieregelbevoegdheid in de Omgevingswet’, *TBR* 2014/165 met verwijzingen naar jurisprudentie.

⁵⁴ Zie de reactie van VNG op de Omgevingswet, brief van 29 september 2014.

van bevoegdheden de zorg voor onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuursorganen; discussie is mogelijk over de vraag in welke gevallen of voor welke taken en bevoegdheden dat aan de orde is. Het zou echter niet misstaan om (nog sterker) in de wettekst te verduidelijken dat de provinciale en nationale omgevingsvisie(s) moeten zien op de provinciale of nationale belangen; voor specifieke gevallen kan ook worden bepaald dat vereist is dat die belangen onvoldoende op gemeentelijk niveau behartigd kunnen worden. Ten aanzien van de programma's geldt een soortgelijke redenering. Met dergelijke aanpassingen zou beter tegemoet worden gekomen aan de ratio van de opmerking van de Raad van State; het effect van een dergelijke maatregel zou ook sterk zijn, doordat het optreden van het Rijk en de provincies voorspelbaarder wordt. Bovendien kunnen de omgevingsvisies beter dienst doen als grondslag voor de motivering van het gebruik van andere bevoegdheden waarvoor een provinciaal of nationaal belang vereist is.

3.3.2 Instructie(besluit)

Omschrijving instructie(besluit)

Met het oog op een specifieke aan het Rijk of de provincie toegekende taak, de behartiging van het algemene belang, een provinciaal of nationaal belang (bijvoorbeeld: de bovenlokale problematiek van bedrijfsterreinen of kantoren of het beschermen van compensatiegebieden in verband met de aanleg van de Tweede Maasvlakte) en internationale verplichtingen, kunnen provincies en het Rijk voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening van decentrale overheden. Daartoe kent de Omgevingswet twee bevoegdheden: het stellen van instructieregels en het geven van een instructie via een instructiebesluit.

Zo bepaalt artikel 2.25 conceptvoorstel dat gedeputeerde staten, het gemeentebestuur of waterschapsbestuur een instructie kunnen geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Artikel 2.26 conceptvoorstel kent de Minister van I en M een vergelijkbare bevoegdheid toe.

Opmerkingen Raad van State

Voor de inhoud van het advies van de Raad van State over het instructiebesluit is het in 2008 uitgebrachte rapport van de commissie Oosting over de revitalisering van het generieke toezicht van betekenis (schorsing, vernietiging en indeplaatsstreding bij taakverwaarlozing). In dat rapport wordt als uitgangspunt genomen dat (verticale) sturing zoveel mogelijk vooraf moet plaatsvinden, door het stellen van algemene regels. Het toezicht achteraf zou zoveel mogelijk moeten worden uitgevoerd met de instrumenten van het (gerevitaliseerde) generiek interbestuurlijk toezicht. In het omgevingsrecht zou dan ook de reactieve aanwijzingsbevoegdheid moeten verdwijnen. In het kabinetsstandpunt is het rapport van de commissie-Oosting onderschreven.

Het advies van de Raad van State vraagt aandacht voor de algemene (proactieve) instructiebevoegdheid en niet (zozeer) voor de provinciale interventiebevoegdheid, zoals die is neergelegd in artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan) en door de regering in de memorie van toelichting is beloofd op grond van artikel 16.16 conceptvoorstel (instemming). Het Rijk kent deze specifieke instrumenten niet. Van deze provinciale, specifieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten lijkt de Raad

van State – zij het tamelijk impliciet – te stellen dat zij gerechtvaardigd of althans begrepen kunnen worden door de door de regering gegeven motivering, namelijk dat de provinciale overheden in het geval van toepassing van de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten ‘schorsing en vernietiging’, te zeer afhankelijk zijn van de Kroon. In het advies van de Raad van State over de instructiebevoegdheid, zoals neergelegd in de artikelen 2.25 en 2.26 conceptvoorstel, wordt een onderscheid gemaakt tussen het interbestuurlijk toezicht door de provincies en dat door het Rijk.

Interbestuurlijk toezicht door de provincies

- Een eerste opmerking betreft de noodzaak van een instructiebevoegdheid. Nu de bevoegdheid tot het geven van een instructie afwijkt van het gerevitaliseerde stelsel van interbestuurlijk toezicht, is daarvoor een bijzondere rechtvaardiging en een overtuigende motivering nodig. Het argument dat het generieke toezicht onvoldoende de provinciale belangen verzekert, overtuigt niet. De Raad van State vindt dat de provincie al over een toereikend instrumentarium beschikt (indeplaatstreding bij taakverwaarlozing). Het is dan ook niet nodig een afzonderlijke instructiebevoegdheid te creëren. De Raad van State adviseert artikel 2.25 conceptvoorstel te schrappen.
- Voor zover de bepaling wordt gehandhaafd, is een tweede opmerking van belang. Die betreft het begrip ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’. De instructiebevoegdheid kan worden gegeven om aan die doelstellingen te voldoen. Geadviseerd wordt te verduidelijken wat onder dat begrip moet worden verstaan, zodat de toepassing van de instructiebevoegdheid beter voorspelbaar wordt voor gemeenten en waterschappen. Daarnaast wordt geadviseerd te verduidelijken of omgevingsvisies indirecte bindende werking kunnen hebben.

Interbestuurlijk toezicht door de Rijk

- Over het toezicht van het Rijk wordt opgemerkt dat uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) blijkt dat de belangstelling bij het Rijk voor het inzetten van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid gering is. Volgens het PBL ziet het Ministerie van I en M geen meerwaarde ten opzichte van de inzet van algemene regels, omdat algemene regels een breed toepassingsbereik hebben en de aanwijzing slechts een eenmalige werking heeft. Bovendien is er, naast de taakverwaarlozingsregeling in de Provincie- en Gemeentewet en de Waterschapswet, ook nog de regeling voor taakverwaarlozing in de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe). Dat biedt het Rijk instrumenten om de naleving te verzekeren van EU-verplichtingen, voor zover het gaat om andere instanties dan de Ministers, zoals bijvoorbeeld een provincie, gemeente of waterschap. De Raad van State adviseert dan ook artikel 2.26 conceptvoorstel te schrappen.
- Voor zover de bepaling wordt gehandhaafd, adviseert de Raad van State dat de instructie alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van BZK (in verband met diens coördinerende taak op grond van artikel 116 Gemeentewet en artikel 114 Provinciewet) en in overeenstemming met de wettelijke procedure in de Provincie- en Gemeentewet voor het generieke toezicht.

Reactie regering

De regering benadrukt in haar reactie dat de instructie uitdrukkelijk niet als interbestuurlijk toezichtsinstrument kan worden gezien. De instructie is bedoeld voor de coördinatie van de overheidszorg bij gedeelde verantwoordelijkheid of nauw samenhangende verantwoordelijkheden, voor de verwezenlijking van provinciale of nationale belangen en

voor een proactieve sturing of beleidsdoorwerking.⁵⁵ Dat is ook de reden waarom aan het advies om de instructiebevoegdheid (art. 2.25 en 2.26 conceptvoorstel) te schrappen, niet tegemoet wordt gekomen.

Een reden om de provinciale interventiebevoegdheden in de Omgevingswet op te nemen, is dat als de belangen van de provincie in het geding zijn, vernietiging door de Kroon geen passend middel is voor het terrein van de fysieke leefomgeving. Ter motivering wordt gesteld dat de Kroon bij een provinciaal verzoek tot vernietiging zelfstandig een belangenafweging moet maken. De Kroon treedt dan in de zelfstandige beleidsruimte van provincies om de belangen in de fysieke leefomgeving te bepalen. Dat is ongewenst. Om de provincies bij de uitoefening van hun zelfstandige taken met betrekking tot de fysieke leefomgeving voldoende doorzettingsmacht te bieden, voorziet het wetsvoorstel daarom niet alleen in de proactief inzetbare bevoegdheden tot het stellen van instructieregels en het geven van een instructie, maar ook in door de provincies zelfstandig uit te oefenen reactieve bevoegdheden, in de vorm van bijzondere betrokkenheid bij het omgevingsplan (artikel 16.20 Ow) en instemming met de omgevingsvergunning (artikel 16.15 Ow).

Reactie op de opmerkingen van de Raad van State over het toezicht van de provincie

- Enerzijds onderscheidt de instructie zich van de bevoegdheid om instructieregels te geven. Instructies zijn niet bedoeld voor seriële toepassing door meerdere bestuursorganen. Is dat aan de orde, dan moet de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels worden toegepast. Voordeel van de instructie ten opzichte van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels is de kortere procedure en de snellere werking. Daarmee is de instructie van waarde bij proactieve sturing als snel handelen of beslissen vereist is.

Anderzijds geldt dat (anders dan de Raad van State stelt) de instructiebevoegdheid van de provincie verschilt van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, zoals die in de Gemeentewet en Waterschapswet is opgenomen. Een besluit tot indeplaatsstelling kan alleen worden genomen bij taakverwaarlozing. De indeplaatsstellingsbevoegdheid is dan ook geen alternatief voor de instructiebevoegdheid. De regering houdt dan ook vast aan artikel 2.25 conceptvoorstel (art. 2.33 Ow) en komt aldus niet tegemoet aan de opmerking van de Raad van State om de bepaling te schrappen.

Wel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de reikwijdte van de provinciale instructiebevoegdheid ingeperkt.

- Voor wat betreft de ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’ wordt het advies van de Raad van State om dat begrip te verduidelijken, overgenomen. Met de ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’ worden bedoeld: de doelstellingen die bestuursorganen die zijn belast met taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, formuleren ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel en die geen omgevingswaarde zijn. Deze reactie heeft een **sterk** effect. Het gaat derhalve om een nadere uitwerking van de maatschappelijke doelen van de wet, zoals geformuleerd in artikel 1.3.

⁵⁵ Het rapport van de commissie Oosting, *Van specifiek naar generiek* (2008), biedt in noot 67 ook grond voor een mogelijke discussie over de vraag of de proactieve aanwijzing uit de Wro, waarmee de instructie vergeleken moet worden, behoort tot het interbestuurlijke toezicht.

Reactie op de opmerkingen van de Raad van State over het toezicht van het Rijk

- Ook de instructiebevoegdheid van het Rijk zal worden ingeperkt, vergelijkbaar met de provinciale instructiebevoegdheid. De instructiebevoegdheid van het Rijk komt naar strekking en reikwijdte in grote lijnen overeen met de aanwijzingen zoals die op dit moment zijn geregeld in artikel 4.4 Wro en artikel 3.13 Waterwet.
- Het advies van de Raad van State om te regelen dat de instructie alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van BZK en met de wettelijke procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht, wordt niet overgenomen. Ter motivering stelt de regering dat de instructie niet een bevoegdheid is in het kader van interbestuurlijk toezicht, maar is bedoeld als proactief instrument voor de coördinatie van de overheidszorg ter zake van de fysieke leefomgeving.

Wijziging wetsvoorstel

- In de artikelen 2.33 en 2.34 Ow is in lid 2 de reikwijdte van de instructiebevoegdheid beperkt tot specifiek benoemde instrumenten. Als voorbeeld wijzen wij op de instructie door gedeputeerde staten aan de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2 lid 1 of over daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18 lid 1 als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, of aan het waterschapsbestuur als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer.
- Zowel in het conceptvoorstel als in het wetsvoorstel was het reeds onmogelijk voor provincie of Rijk om toepassing te geven aan de instructiebevoegdheid in het geval eveneens toepassing kan worden gegeven aan het generieke instrument van interbestuurlijk toezicht (zie lid 2 van art. 2.25 en 2.26 conceptvoorstel en lid 4 van art. 2.33 Ow en lid 5 van art. 2.34 Ow). In artikel 2.34 Ow (grondslag instructie Rijk) is evenwel toegevoegd dat toepassing van de instructiebevoegdheid eveneens is uitgesloten indien toepassing van de Wet NErpe mogelijk is.
- In artikel 16.20 Ow in – in afwijking van het conceptvoorstel – opgenomen dat voor de interventie van gedeputeerde staten ten aanzien van het omgevingsplan, vereist is dat er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3 lid 2 onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Specifiek met betrekking tot de instructiebevoegdheid geven de wijzigingen geen aanleiding tot vragen.
- De in artikel 16.20 Ow opgenomen eis dat sprake moet zijn van een provinciaal belang dat blijkt uit een openbaar gemaakt document, is niet opgenomen in bepalingen die eveneens bevoegdheden toekennen ten behoeve van het provinciale belang. Hoewel de in artikel 16.20 Ow opgenomen bevoegdheid nadrukkelijk als interveniërend wordt gezien, geldt ook bij andere bevoegdheden dat daarmee een inbreuk gemaakt kan worden op het uitgangspunt van decentralisatie en is het daarom de vraag waarom voor die bevoegdheden niet de eis wordt gesteld dat het provinciale belang moet volgen uit een (eerder) openbaar gemaakt document.

Te verwachten effecten van de maatregelen

- De instructiebevoegdheid voor Rijk en provincie wordt door de regering niet geschrapt. Effect daarvan is dat de Ow een rechtsfiguur blijft kennen die naar het oordeel van de Raad van State overbodig is, hetgeen niet ten goede komt aan de doelstelling van vereenvoudiging.
- Gelet op de (nieuw) aangebrachte beperkingen voor het toepassen van de instructiebevoegdheid, waarbij met name gedacht moet worden aan de opsomming van instrumenten waarvoor een instructie gegeven kan worden, maar ook aan de toevoeging van de Wet NErpe aan de reeds in het conceptvoorstel opgenomen verwijzing naar het instrumentarium van generiek interbestuurlijk toezicht om te bepalen wanneer de instructiebevoegdheid juist niet toegepast mag worden, kunnen de effecten van de reactie van de regering als **redelijk zwak** worden gekenschetst. De regeling maakt een strikte scheiding tussen het instrumentarium van interbestuurlijk toezicht en de (proactieve) instructie, waarbij aan het instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht voorrang wordt gegeven. Heeft de Raad van State het bij het rechte eind in het advies en kan het generieke interbestuurlijke toezicht de instructie geheel vervangen, dan zullen de bepalingen (art. 2.33 en 2.34 Ow) een dode letter blijken. Het risico van het behoud van die bepalingen is dan ook klein. Moet met de regering echter gesteld worden dat de instructie ten behoeve van een provinciaal/nationaal belang een duidelijk andere functie dient dan het houden van interbestuurlijk toezicht op de taakuitoefening door de gemeente/provincie (en dat is – ook in het licht van het rapport van de Commissie Oosting – naar ons oordeel zeker te verdedigen), dan blijkt plots van een goede rechtvaardigingsgrond voor het behouden van de instructiebevoegdheid.
- Voor de analyse van de effecten is overigens met name relevant dat proactieve aanwijzingen (in de Wro), zoals die model stonden voor de instructiebevoegdheid in de Ow, niet vaak gegeven worden. De verwachting is derhalve dat de in artikel 2.33 en 2.34 Ow neergelegde bevoegdheid om een instructie te geven, niet vaak zal worden toegepast (ten behoeve van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties). Daarnaast maakt de regeling duidelijk dat toepassing niet aan de orde kan zijn indien instrumenten van interbestuurlijk toezicht ingezet kunnen worden door provincie of rijk. De invloed van dit specifieke instrument op de bestuurlijke praktijk zal derhalve, daargelaten de invloed die het enkele bestaan van de bevoegdheid op de interbestuurlijke verhoudingen kan hebben, beperkt zijn.
- Voor de wijziging in artikel 16.20 Ow geldt dat de effecten van die maatregel **redelijk sterk** zijn. Voorondersteld kan worden dat met name de voorspelbaarheid van (inter)bestuurlijk handelen met de toevoeging gediend is. Dat het bestaan van een provinciaal belang (en wellicht ook de kenbaarheid van de motivering dat is voldaan aan het subsidiariteitsvereiste) moet zijn neergelegd in een openbaar document voorafgaand aan het toepassen van de interventiebevoegdheid, benadrukt dat andere overheden niet overvallen mogen worden door een interventie (zie in dat verband ook art. 2.2 Ow).

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Een sterk effect op zowel de vereenvoudiging van het omgevingsrecht als op de vermindering van complexiteit, zou het schrappen van de artikelen 2.33 en 2.34 Ow hebben.⁵⁶ De portee van de opmerking van de Raad van State lijkt te zijn dat

⁵⁶ Deze bepalingen zijn vergelijkbaar met de artt. 2.25 en art. 2.26 van het conceptvoorstel.

deze bepalingen, anders dan geldt voor de in artikel 16.15 en 16.20 Ow opgenomen interveniërende bevoegdheden van de provincie, geen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de reeds bestaande algemene instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht (en de instrumenten van de Wet NERpe). In de gevallen, die de Raad van State blijkbaar niet voor mogelijk houdt, waarin een medeoverheid geen taakverwaarlozing valt te verwijten en tevens geen besluit is genomen dat voor schorsing of vernietiging in aanmerking komt, zou een instructiebevoegdheid uitkomst kunnen bieden. Met het schrappen van de bepalingen zou daarmee het risico ontstaan dat bepaalde belangen in de fysieke leefomgeving niet optimaal behartigd kunnen worden.

3.3.3 Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning

Opmerking Raad van State

De Raad van State adviseert om erin te voorzien dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet zal zijn vastgelegd.⁵⁷ Het conceptvoorstel voorziet in een gelaagde toedeling van bevoegdheden om een omgevingsvergunning te verlenen. De bevoegdheidsverdeling omtrent de verlening van omgevingsvergunningen is niet sluitend op het niveau van de wet in formele zin geregeld; voor een aantal categorieën van activiteiten geldt dat eerst bij AMvB wordt bepaald welk bestuursorgaan bevoegd zal zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning en welk bestuursorgaan door middel van advies of instemming bij de besluitvorming zal zijn betrokken. Deze gelaagde toedeling van bevoegdheden om een omgevingsvergunning te verlenen, is niet in lijn met de uitgangspunten voor de keuze van het niveau van regelgeving. Daarbij verwijst de Raad van State naar de bepalingen 22 tot en met 24 en 26 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (zie ook Opmerking A).

Reactie regering

De regering komt slechts gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State. Anders dan door de Raad van State is geadviseerd over het conceptvoorstel voorziet het wetsvoorstel in een gelaagde toedeling van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen. De hoofdregel ter zake van het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning is, net als in het conceptvoorstel, in het wetsvoorstel zelf opgenomen (college van burgemeester en wethouders) en de wet geeft (meer) sturing aan de wijze waarop het bevoegd gezag bij AMvB moet worden aangewezen.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 5.8 Ow is het uitgangspunt neergelegd: het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag indien een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor een enkelvoudige activiteit. Afwijking van die hoofdregel is mogelijk op grond van de artikelen 5.9 tot en met 5.11 Ow.
- In de artikelen 5.9 tot en met 5.11 Ow is geregeld voor welke activiteiten bij AMvB gevallen worden aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de minister in de AMvB wordt aangewezen als bevoegd gezag voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit.

⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 110-111.

- In de artikelen 5.12 tot en met 5.14 Ow is voor aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een meervoudige activiteit, naast de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is indien het bevoegd is voor een van de aangevraagde activiteiten, geregeld dat bij AMvB het bevoegd gezag wordt aangewezen.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Artikel 5.9 Ow stelt dat ‘in het belang van doelmatig waterbeheer’ voor wateractiviteiten bij AMvB het bevoegd gezag (dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister) wordt aangewezen. Deze bepaling biedt op zichzelf nog altijd weinig sturing aan de bevoegdheidsverdeling tussen de medeoverheden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit. Het is de vraag of hier niet meer inhoudelijke sturing mogelijk is.
- De gewijzigde artikelen 5.10 en 5.11 Ow zorgen voor enige inkadering van de mogelijkheid van de regering om het bevoegde gezag aan te wijzen. De artikelsgewijze toelichting suggereert hier nog dat instandhouding van de huidige bevoegdheidsverdeling mogelijk is, maar dat ook verdere decentralisatie tot de mogelijkheden behoort (bij AMvB). Is het in het licht van de ontwikkelingen ten aanzien van het wetsvoorstel VTH⁵⁸ wellicht toch goed mogelijk om meer duidelijkheid in de wet zelf te bieden over het bevoegd gezag ten aanzien van milieubelastende activiteiten met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage 1 van de richtlijn industriële emissies en/of zo’n activiteit waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is?

Te verwachten effecten van de maatregelen

- Net als in het conceptvoorstel wordt in het wetsvoorstel zelf enkel het uitgangspunt voor het bevoegd gezag geregeld (college van burgemeester en wethouders), en worden uitzondering op dat uitgangspunt bij AMvB geregeld. Deze wijze van regulering is voor het omgevingsrecht niet ongebruikelijk (vgl. art. 2.4 Wabo), maar het is duidelijk dat het vastleggen van de bevoegdheidsverdeling in de wet zelf beter tegemoet zou komen aan het advies van de Raad van State. Het effect van de door de regering gekozen maatregel is in vergelijking daarmee zwak, maar ten opzichte van het conceptvoorstel is zeker enige winst geboekt ten aanzien van de duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling over de medeoverheden. De onderzoekers kwalificeren de effecten als **redelijk zwak**.
- Artikel 5.10 Ow (gedeputeerde staten) biedt net als artikel 5.11 Ow (een van Onze daarbij aangewezen Ministers) enige sturing voor het bij AMvB toekennen van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een enkelvoudige activiteit. Hoewel de bepalingen (met de toelichting) enige helderheid verschaffen over de intenties van de regering voor verdeling van de bevoegdheden bij AMvB, levert nauwgezette lezing van de bepalingen slechts op dat voor de opgesomde activiteiten *gevallen* moeten worden aangewezen waarin gedeputeerde staten of een Minister wordt aangewezen als bevoegd gezag. Is het mogelijk dat gedeputeerde staten voor bepaalde gevallen van een ‘afwijkactiviteit van provinciaal belang’ toch niet worden aangewezen als het bevoegd gezag (in de zin van art. 5.10 lid 1 sub a Ow)? Dat ligt niet direct in de lijn van de verwachting, maar de wettekst biedt die mogelijkheid zeker. Biedt artikel 5.10 lid 1 sub c onder 1 of 2 Ow de regering de ruimte om gedeputeerde staten toch niet aan te wijzen als bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor

⁵⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, p. 6.

bepaalde gevallen van een milieubelastende activiteit met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage 1 bij de richtlijn industriële emissies en/of zo'n activiteit waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is? De (artikelsgewijze) memorie van toelichting geeft op die vraag een bevestigend antwoord.⁵⁹ Daarmee wordt duidelijk dat de wet weliswaar enige sturing geeft aan de bevoegdheidsverdeling bij AMvB, maar dat die invloed bij letterlijke lezing van de wettelijke bepaling zeer beperkt is.

- Gelet op de wijze waarop de bevoegdheidsverdeling voor het verlenen van een omgevingsvergunning op dit moment is geregeld in artikel 2.4 Wabo, is elke inhoudelijke sturing voor de AMvB waarbij die verdeling wordt gereguleerd op grond van de Omgevingswet, te kenschetsen als winst ten aanzien van de duidelijkheid waarmee op wetsniveau de bevoegdheidsverdeling kenbaar wordt. Mocht het advies van de Raad van State daadwerkelijk inhouden dat alle aspecten van de bevoegdheidsverdeling in de wet geregeld zouden moeten worden, dan zou het opvolgen van dat advies ten koste gaan van de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van de voorgestelde Omgevingswet.⁶⁰

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In de nota van wijziging inzake het Wetsvoorstel VTH wordt gekozen om in het Besluit omgevingsrecht (Bor) te bepalen dat voor de 'Brzo-inrichtingen en inrichtingen met een RIE-4-installatie die nu nog onder het bevoegd gezag van de gemeenten vallen',⁶¹ behoudens zes mijnbouwwerken voor de ondergrondse opslag, gedeputeerde staten het bevoegd gezag wordt (in navolging van de Commissie Wolfsen in het rapport *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid*). Die duidelijkheid kan alvast in de Omgevingswet worden verankerd op wetsniveau.
- In het verlengde daarvan zouden de artikelen 5.10 en 5.11 Ow voor bepaalde elementen in de opsommingen in lid 1 dwingender kunnen worden geformuleerd. Denkbaar is dat bij AMvB alle gevallen worden aangewezen waarin gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn ter zake van de 'afwijkactiviteit van provinciaal belang'; ook kan gedacht worden aan omgevingsvergunning voor andere in artikel 5.10 en 5.11 Ow opgesomde activiteiten. Een – voor bepaalde (categorieën van) activiteiten – dwingender formulering in de wet kan de duidelijkheid van de bevoegdheidsverdeling op wetsniveau ten goede komen.

3.3.4 Monitoringsplicht

Omschrijving monitoringsplicht

De monitoringsplicht (art. 20.1 Ow) houdt in dat voor iedere vastgestelde omgevingswaarde dan wel parameter van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, wordt *bewaakt* hoe het staat met de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving en wordt *beoordeeld* of aan die omgevingswaarde of alarmeringswaarde wordt voldaan.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 491.

⁶⁰ Ten bewijze daarvan hoeft met enkel te rade te gaan bij de regeling van bevoegdheidsverdeling in het Besluit omgevingsrecht (Bor) op grond van art. 2.4 Wabo.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 872, nr. 8, p. 6.

Opmerking Raad van State

Met betrekking tot de monitoringsplicht maakt de Raad van State twee opmerkingen die relevant zijn in het kader van opmerking B. De opmerkingen betreffen de bestuurslasten die zijn verbonden aan de monitoringsplicht en de vergoeding van de kosten van de verslaglegging.⁶²

- Over de bestuurslasten wordt het volgende opgemerkt. Artikel 20.2 Ow laat de mogelijkheid open dat provincies en/of gemeenten bij AMvB of omgevingsverordening worden verplicht de door het Rijk of provincie vastgestelde omgevingswaarden te monitoren volgens een door het Rijk of provincie vastgestelde methode. Dit kan tot grote bestuurslasten leiden. Onduidelijk is daarnaast of de monitoring permanent, tijdelijk of steekproefsgewijs moet plaatsvinden. De voorgestelde monitoringsplicht lijkt haaks te staan op het streven van de regering naar vermindering van de bestuurslasten en het beperken van de interbestuurlijke informatievoorziening.

Geadviseerd wordt de monitoringsplicht niet voor alle omgevingswaarden op te leggen en, voor zover die verplichting niet reeds op basis van een verplichting voortvloeiend uit EU-regelgeving wordt opgelegd, alleen voor omgevingswaarden die door het bestuursorgaan zelf worden vastgesteld. Daarnaast zou het bestuursorgaan zelf moeten kunnen bepalen hoe wordt gemonitord en met welke frequentie. In elk geval moet worden aangegeven wat de financiële gevolgen van de monitoringsplicht zijn voor provincies en gemeenten.

- Onduidelijk is hoe de gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging. De onduidelijkheid betreft de termijn van de verslaglegging en de vergoeding van de kosten van een monitoringsverslag, alsmede de relatie met het beleidsverslag in de Provincie- en Gemeentewet. Het wetsvoorstel zou op dit punt moeten worden aangevuld, en zo nodig moeten worden aangepast.

Reactie regering⁶³

- De regering benadrukt het grote belang van monitoring. Inzicht in de mate waarin aan een omgevingswaarde wordt voldaan, is nodig om daarop te kunnen sturen. Gesteld wordt dat de monitoring van de wettelijk verplichte omgevingswaarden voor waterkwaliteit en waterveiligheid in de praktijk ook nu al een collectieve inspanning is van de bestuursorganen. Het zou ongewenst zijn als het Rijk de monitoring van de waterkwaliteit zou overnemen van de waterschappen; echter, vrijlaten van de meet- of rekenmethoden zou ertoe leiden dat de normsteller geen controle meer heeft over de naleving. Voor zover het Europese normen betreft, is dat onmogelijk, vanwege de soms zeer specifieke richtlijnverplichtingen. Bezien vanuit het toezicht is variatie in de wijze van monitoring van de omgevingswaarden voor waterveiligheid evenmin gewenst. Het wetsvoorstel beoogt dan ook de bestaande praktijk te continueren: decentrale bestuursorganen verrichten de monitoring en stellen de gegevens die ze hebben verzameld, ter beschikking van het Rijk.

Met deze reactie komt de regering niet tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

- Over de vergoeding van de kosten van de verslaglegging merkt de regering allereerst op dat het verslag van monitoring geen beleidsverslag is in de zin van de Gemeentewet, maar slechts een verslag over de feitelijke situatie. De verslag-

⁶² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 112.

⁶³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 123-124.

verplichting is weliswaar permanent, maar de frequentie van monitoring en dus ook die van de verslaglegging kan worden aangepast aan de ernst van de problematiek. Mocht een AMvB op grond van de Omgevingswet leiden tot (nieuwe) verslagverplichtingen voor gemeenten of provincies, dan is, zo stelt de regering, de Financiële verhoudingswet vanzelfsprekend van toepassing. Met deze reactie komt de regering tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 20.2 Ow is bepaald bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de AMvB tot aanwijzing van een programma tevens de frequentie van de monitoring wordt bepaald.
- Paragraaf 4.20 van de toelichting is aangevuld.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen in de wettekst van artikel 20.2 Ow en de toelichting geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

- Met betrekking tot de eerste opmerking van de Raad van State heeft de regering geen maatregelen genomen. Effecten kunnen wij dan ook niet beoordelen.
- Ten aanzien van de tweede opmerking heeft de regering twee maatregelen genomen. In artikel 20.2 Ow is bepaald dat in de uitvoeringsregelingen tevens de frequentie van monitoring wordt bepaald. Daarmee wordt bewerkstelligd dat bij omgevingsplan, de omgevingsverordening of de AMvB tot aanwijzing van het programma in ieder geval duidelijkheid wordt gegeven over de termijn van de verslaglegging. Voorts is in de toelichting de volgende passage opgenomen:⁶⁴

‘Voor zover de algemene maatregel van bestuur krachtens dit hoofdstuk nieuwe informatieverplichtingen zou bevatten voor gemeenten of provincies is het op grond van artikel 108 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 110 van de Provinciewet verplicht dat het Rijk de kosten vergoedt. Ook vereist artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dat in de toelichting wordt ingegaan op de financiële effecten van deze wijziging voor gemeenten of provincies.’

Deze passage in de toelichting geeft naar ons oordeel antwoord op de door de Raad van State gestelde vragen. Naar ons oordeel hebben deze wijzigingen een **sterk** effect.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In het wetsvoorstel zou bepaald kunnen worden dat de monitoringsplicht alleen geldt voor omgevingswaarden die door het bestuursorgaan zelf zijn vastgesteld. Het effect van deze maatregel is sterk omdat dan uit het wetsvoorstel duidelijk wordt dat het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde vaststelt in het omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB, ook belast is met de monitoring. Een bijeffect waar de regering ook op wijst, is dat de bestaande praktijk waarbij het monitoren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving een collectieve inspanning betreft niet kan worden gecontinueerd.
- In de wettekst zou ook kunnen worden vastgelegd ten aanzien van welke omgevingswaarden de monitoringsplicht een collectieve inspanning betreft. Deze

⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 254.

maatregel heeft een sterk effect omdat dan uit de wettekst duidelijk wordt welk bestuursorgaan belast is met monitoring van die betreffende omgevingswaarde. Deze maatregel vergt een inventarisatie van omgevingswaarden waarbij de monitoringsplicht een collectieve inspanning betreft. Ook raakt deze maatregel de problematiek die in opmerking A is besproken (omgevingswaarden op wetsniveau of AMvB).

- In de wettekst zou kunnen worden opgenomen dat een onafhankelijke gegevensautoriteit wordt ingesteld die belast wordt met de taken en bevoegdheden op het gebied van monitoring. Een dergelijke maatregel heeft een sterk effect, omdat dan uit de wet voortvloeit welk orgaan belast is met monitoring. Een dergelijke maatregel wordt bepleit vanuit maatschappelijke organisaties die stellen dat gegevens verzameld moeten worden door een onafhankelijk orgaan om objectieve informatie te kunnen verkrijgen (de veronderstelling is dat bestuursorganen niet onafhankelijk zijn).

3.3.5 Bijzondere omstandigheden (hoofdstuk 19 algemeen)

Omschrijving bijzondere omstandigheden

Bijzondere omstandigheden zijn plotseling optredende omstandigheden van incidentele aard die een tijdelijke of permanente aantasting van de leefomgeving kunnen veroorzaken.

Opmerking Raad van State

Doordat bevoegdheden ter zake van bijzondere omstandigheden uit verschillende sectorale wetten worden samengebracht in het voorstel voor de Omgevingswet (hoofdstuk 19), neemt het toepassingsbereik daarvan toe.⁶⁵ De bevoegdheden kunnen daardoor in meer situaties worden toegepast. Daarnaast zijn inhoudelijke en procedurele voorwaarden voor toepassing geschrapt, waardoor de bevoegdheden ook sneller kunnen worden toegepast. De Raad van State vindt het niet bezwaarlijk dat bijzondere omstandigheden tot ruimere bevoegdheden leiden; ook nu is dat immers al het geval. Een probleem is echter wel dat uit de toelichting niet blijkt waarom het samenvoegen van bevoegdheden uit verschillende wetten in de Omgevingswet er toe zou moeten leiden dat de bestuurlijke afwegingsruimte groter wordt. De beide wijzigingen tezamen leiden tot ruimere bevoegdheden die gemakkelijker kunnen worden ingezet, wat zeer ten koste gaat van de rechtszekerheid en de rechtspositie van burgers en bedrijven.

Geadviseerd wordt het cumulatieve effect van de verschillende wijzigingen te bezien en het op onderdelen zo nodig aanpassingen te plegen.

Reactie regering

De regering komt geheel tegemoet aan de opmerking van de Raad van State door de verbreding van het toepassingsbereik van de bevoegdheden ter zake van bijzondere omstandigheden nader toe te lichten.

De regering acht een verbreding van het toepassingsbereik het logische gevolg van de integratie van de verschillende bevoegdheden.⁶⁶ Zonder integratie zou de bundeling van bevoegdheden in één hoofdstuk geen meerwaarde hebben ten opzichte van de situatie dat de verschillende sectorale wetten elk hun eigen criteria hanteren. Een breder toepassingsbereik is dan ook uitdrukkelijk beoogd. Daarbij komt dat er geen onderdelen

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 113-114.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 124-126.

van de fysieke leefomgeving zijn waarbij zich geen bijzondere omstandigheden kunnen voordoen; een algemene bevoegdheid om spoedeisende maatregelen op te leggen ter voorkoming of beperking van schade aan aspecten van de leefomgeving voorziet dus in een behoefte.

Hetzelfde geldt, aldus de regering, voor de bundeling en integratie van de inhoudelijke en procedurele waarborgen. Daarbij is gekeken of specifieke voorwaarden uit de sectorale wetten in de algemene regeling zouden moeten worden opgenomen (omdat ze zich lenen voor algemene toepassing) of juist niet (omdat ze als overbodig kunnen worden beschouwd).

De regering benadrukt dat de rechtszekerheid en rechtspositie van burgers er niet op achteruitgaat door de verbreding van het toepassingsbereik en de vereenvoudigde inzetbaarheid. Tegen toepassing van de bijzondere bevoegdheden staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter.

Wijziging wetsvoorstel

De toelichting is aangevuld (paragraaf 4.19.1).⁶⁷

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De aanvulling van de toelichting geeft geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

De reactie van de regering in het nader rapport en de aanvulling van de toelichting heeft een **sterk** effect. Overeenkomstig het advies heeft de regering de verbreding van het toepassingsbereik en de vereenvoudigde inzetbaarheid nader toegelicht.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Geen.

3.3.6 Bevoegd gezag archeologische vondst

Omschrijving

Het college van B&W wordt ingevolge artikel 19.8 Ow aangemerkt als het bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, tenzij het een archeologisch toevalsvondst van regio-overstijgend belang betreft. In dat geval is de Minister van OC&W bevoegd gezag.

Opmerking Raad van State

Ingevolge artikel 58 Monumentenwet 1988 is de Minister van OC&W financieel verantwoordelijk voor de schadeloosstelling van degene die een archeologische vondst doet. Uit de toelichting blijkt niet of deze financiële verantwoordelijkheid ook verschuift naar het college van B&W en, mocht dat zo zijn, op welke wijze de financiering daarvan plaatsvindt. De Raad van State adviseert, in het licht van artikel 2 van Fv-wet, de schadeloosstelling te regelen en de berekening van de financiële gevolgen daarvan in de toelichting op te nemen.⁶⁸

⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 246.

⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 114.

Reactie regering

Paragraaf 4.19.5 van de toelichting is verduidelijkt; op de financiële verantwoordelijkheid zal worden ingegaan in de toelichting bij hoofdstuk 15 van de wet, dat met de Invoeringswet in de Omgevingswet zal worden ingevoegd. Deze verantwoordelijkheid zal net als in artikel 58 van de Monumentenwet 1988 bij het bevoegd gezag liggen.⁶⁹

Wijziging wetsvoorstel

- Paragraaf 4.19.5 van de toelichting is verduidelijkt.⁷⁰
- In de toelichting van hoofdstuk 15 wordt ingegaan op de financiële verantwoordelijkheid.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

De vraag of conform advies de schadeloosstelling is geregeld en een berekening van de financiële gevolgen in de toelichting is opgenomen, kunnen wij niet beoordelen omdat hoofdstuk 15 van de wet (en de toelichting daarop) bij de Invoeringswet in de Omgevingswet wordt ingevoegd.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Geen.

3.3.7 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste

Omschrijving

Bij ministeriële regeling wordt vastgesteld aan welke projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste uitvoering kan worden gegeven.

Opmerking Raad van State

Het voorgestelde artikel 19.18 Ow is een omzetting van de huidige artikelen 101a en 102 van de Woningwet. Het leidt tot verruiming van de bevoegdheid, omdat die niet meer louter de uitvoering van bouwprojecten betreft, er geen omschrijving meer is van de productiemiddelen waaraan schaarste moet bestaan en in de nieuwe regeling prioriteiten kunnen worden gesteld op grond van een ministeriële regeling in plaats van een AMvB. Het voorstel is een aanmerkelijke uitbreiding van de bevoegdheden van ministers.

Geadviseerd wordt in de toelichting een dragende motivering daarvoor op te nemen, dan wel artikel 19.18 Ow in overeenstemming te brengen met de huidige regeling in de Woningwet.⁷¹

Reactie regering

De regering komt geheel tegemoet aan het advies.⁷² Het toepassingsbereik van de bevoegdheid tot de regulering van prioritering van de uitvoering van projecten bij schaarste is beperkt tot bouwprojecten. Het betreft een bevoegdheid van de Minister van BZK,

⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 126.

⁷⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 250-251.

⁷¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 115.

⁷² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 126.

die is beperkt tot prioritering van projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen. De regering motiveert de mogelijkheid om een dergelijke prioritering uit te werken via een ministeriële regeling. Buitengewone omstandigheden kunnen vragen om snel optreden; de procedure tot vaststelling van een AMvB kan in dergelijke gevallen te veel tijd nemen.

Wijziging wetsvoorstel

De wettekst van artikel 19.18 Ow is aangepast. In de wettekst wordt aangegeven dat het specifiek gaat om een bevoegdheid van de Minister van BZK. Verder is opgenomen dat het gaat om projecten wegens ‘schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen’.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

Nu de regering het advies van de Raad van State heeft overgenomen en artikel 19.18 Ow in overeenstemming heeft gebracht met de huidige bepalingen uit de Woningwet, is het effect van de maatregel **sterk**.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Geen.

3.3.8 Landsverdediging

Omschrijving

De Minister van IenM en ‘de Minister die het aangaat’ zijn ingevolge artikel 19.19 Ow bevoegd om te bepalen dat de Omgevingswet niet van toepassing is op een bij dat besluit aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging.

Opmerking Raad van State

De noodzaak van het artikel wordt niet toegelicht, terwijl onderbouwing wel van belang is, vanwege de verregaande bevoegdheid.⁷³ De Raad van State mist een duiding van de bevoegdheid ten opzichte van bestaande bevoegdheden, bijvoorbeeld de bevoegdheid om bij projectbesluit af te kunnen wijken van bestaande regels dan wel de bevoegdheid van het militair gezag, in de Oorlogswet voor Nederland, om af te wijken van algemeen verbindende voorschriften. Geadviseerd wordt in de toelichting een dragende motivering op te nemen voor de noodzaak van het artikel.

Voorts merkt de Raad van State op dat aan de toepassing van soortgelijke bevoegdheden zware procedurele voorwaarden worden gesteld. Dergelijke voorwaarden zijn niet opgenomen in artikel 19.19 Ow. Evenmin wordt in de toelichting het begrip ‘landsverdediging’ nader omschreven. Zodoende worden aan de toepassing van de bevoegdheid procedurele noch inhoudelijke voorwaarden gesteld. De Raad van State adviseert aan de toepassing van de bevoegdheid zowel procedurele als inhoudelijke voorwaarden te stellen, waardoor tot uitdrukking wordt gebracht dat het om uitzonderingsgevallen gaat.⁷⁴

⁷³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 115.

⁷⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 116.

Reactie regering

De regering neemt het advies van de Raad van State geheel over. Artikel 19.19 Ow is aangepast door de bevoegdheid onder het (zwaardere) regime van het staatsnoodrecht te brengen en bij de Minister van Defensie te leggen.⁷⁵ Het criterium ‘landsverdediging’, dat in allerlei wet- en regelgeving zonder begripsomschrijving wordt gehanteerd, wordt niet gedefinieerd. De term betreft hier ‘buitengewone omstandigheden’, die zich zowel in vreedstijd als in oorlogstijd kunnen voordoen. De toepassingsmogelijkheden van het artikel beperken zich tot activiteiten voor de landsverdediging in buitengewone omstandigheden. De bevoegdheid is nodig naast artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland, dat ziet op veel ernstiger situaties dan artikel 19.19 Ow.

Wijziging wetsvoorstel

- Artikel 19.19 Ow is aangepast in die zin dat de bevoegdheid is gebracht onder het zwaardere regime van het staatsnoodrecht.
- In de toelichting is het belang en de noodzaak van de bepaling gemotiveerd (paragraaf 4.19.9⁷⁶ en toelichting op art. 19.9 Ow⁷⁷).

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

De regering heeft conform het advies van de Raad van State aan de toepassing van de bevoegdheid van art. 19.19 Ow procedurele en inhoudelijke voorwaarden gesteld. Het effect van de maatregel is **sterk**.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Geen.

3.3.9 Aanwijzing bevoegd gezag handhaving

Omschrijving

Voor de handhaving van de omgevingsvergunning wijst artikel 18.2 lid 1 Ow het bestuursorgaan aan dat voor die vergunning bevoegd gezag is op grond van artikel 5.10 of 5.11 Ow. Deze artikelen wijzen (primair) het college van burgemeester en wethouders aan, tenzij (subsidiar) bij AMvB het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of één van de Ministers is aangewezen. Voor de handhaving van het projectbesluit wijst artikel 18.2 lid 2 Ow het bestuursorgaan aan dat dit besluit heeft vastgesteld. Dat is (primair) het college van burgemeester en wethouders, tenzij (subsidiar) bestuursorganen van het waterschap, de provincie of het Rijk bij AMvB als bevoegd gezag zijn aangewezen.

Opmerking Raad van State

Bij de toedeling van de handhavingsbevoegdheden is sprake van een mengvorm van toedeling bij wet en toedeling bij AMvB. Voor zover de toedeling in de wet is geregeld, kan daar door toepassing van de ‘flexibiliteitsregeling’ in artikel 5.11 lid 1 Ow weer van kan worden afgeweken. De Raad van State ziet de noodzaak niet om het merendeel van

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 127.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 252.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 597.

de bevoegdheden tot handhaving bij AMvB te regelen. Waarom kan, naast het bevoegd gezag voor de handhaving van de omgevingsvergunning en het projectbesluit, niet ook het bevoegd gezag voor de handhaving van andere besluiten bij wet kan worden aangewezen? Geadviseerd wordt dan ook de aanwijzing van het tot handhaving bevoegd gezag zoveel mogelijk in de wet op te nemen.⁷⁸

Reactie regering

De regering volgt de gedachte van de Raad van State. De redactie van artikel 18.2 Ow is gewijzigd. De aanwijzing is zoveel mogelijk bij wet geregeld. Toedeling van een kleine restcategorie bij AMvB acht de regering echter onvermijdelijk, ook al omdat aanwijzing bij wet tot een uitgebreid en moeilijk leesbaar artikel zou leiden.⁷⁹

Wijziging wetsvoorstel

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is in artikel 18.2 een duidelijker aanwijzing van het bevoegd gezag in de wet zelf opgenomen.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijziging van het wetsvoorstel bevestigt de hoofdregel dat het bevoegd gezag voor vergunningverlening ook het bevoegd gezag voor de handhaving is. In de literatuur is echter geconstateerd dat bij een calamiteit verschillende bevoegde gezagen met handhaving belast kunnen zijn, waaronder het vergunningverlenend gezag, maar dat het voorstel geen rangorde van gezagen kent. De regering gaat ervan uit dat de betrokken overheden in overleg tot een bevoegdheidsaanwending komen. Daarmee is geen oplossing gegeven voor de in de praktijk helaas goed denkbare situatie, waarin de gezagen “er niet uitkomen”. Dient in het voorstel niet alsnog een wettelijke voorziening getroffen te worden, zodat de wet duidelijk maakt wie het ene bevoegd gezag dient te zijn?⁸⁰

Te verwachten effecten van de maatregelen

De duidelijker opname in het voorstel van de aanwijzing van bevoegde gezagen heeft het door de Raad van State verlangde **sterke** effect van een wettelijke grondslag.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

In de literatuur zijn suggesties gedaan om de band tussen vergunningverlening en handhaving door te snijden, en aldus tot een fundamentele herbezinning van de handhaving in het omgevingsrecht te komen.⁸¹ Het wetsvoorstel kiest daar niet voor en handhaaft aldus de band tussen besturen/vergunningverlening en handhaving. Het gaat op deze plaats echter te ver om nader in te gaan op te verwachten (bij)effecten van een alternatieve regeling.

3.4 Analyse algemeen: opmerking B

Opmerking B houdt het advies in om de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen in het wetsvoorstel, ook ten opzichte van elkaar. Met betrekking tot de afbakening van taken en bevoegdheden heeft de Raad van State een aantal specifieke opmerkingen gemaakt. Daarbij kan

⁷⁸ Kamerstukken II, 33 962, nr. 4, p. 127.

⁷⁹ Kamerstukken II, 33 962, nr. 4, p. 127.

⁸⁰ G.A. van der Veen, ‘Milieuaansprakelijkheid en zorgplichten in de Omgevingswet’, *TvO* 2014, p. 106.

⁸¹ Vgl. M.C. Stoové & G.A. Biezeveld, ‘Handhaving in de nieuwe Omgevingswet’, *TvO* 2014, p. 99.

een onderscheid gemaakt worden tussen deelonderwerpen die in het licht van opmerking B van relatief grote betekenis zijn (subsidiariteitsbeginsel, instructiebesluit en toedeling bevoegdheden bevoegd gezag vergunningverlening) en onderwerpen en deelonderwerpen die relatief beperkt zijn.

In de laatste categorie vallen naar ons oordeel de specifieke opmerkingen die de Raad van State heeft geplaatst in het kader van hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel *Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden* (par. 3.3.5 tot en met 3.3.8). De regering komt geheel tegemoet aan het advies van de Raad van State met betrekking tot bijzondere omstandigheden (hoofdstuk 19 algemeen), prioritering uitvoering projecten bij schaarste (art. 19.18 Ow) en landsverdediging (art. 19.19 Ow). De wijzigingen van het wetsvoorstel geven ons geen aanleiding tot vragen en hebben naar ons oordeel een sterk effect. Alternatieven liggen niet voor de hand. In zekere mate geldt hetzelfde voor de vraag of de aanwijzing van het tot handhaving bevoegde gezag in de wet is geregeld (par. 3.3.9). Ook met betrekking tot het aanwijzen van het bevoegd gezag voor een archeologische vondst (art. 19.8 Ow, par. 3.3.6) is een dergelijke conclusie gerechtvaardigd. Echter, de vraag of de betreffende maatregel voor dat deelonderwerp een sterk effect heeft, kunnen wij niet beoordelen omdat hoofdstuk 15 van de wet (en de toelichting daarop) pas bij de Invoeringswet in de Omgevingswet zal worden ingevoegd.

Met betrekking tot de monitoringsplicht (art. 20.2 Ow) komt de regering gedeeltelijk tegemoet aan het advies van de Raad van State. Enerzijds wil de regering de monitoringsverplichtingen niet verplaatsen naar de centrale overheid, anderzijds is ten aanzien van de frequentie van de monitoringsverplichting tegemoetgekomen aan de opmerking van de Raad van State en zijn vragen over de financiële consequenties van nieuwe verplichtingen afdoende beantwoord.

In hoeverre is na aanpassing van het wetsvoorstel ter zake van de deelonderwerpen van relatief grote betekenis (subsidiariteitsbeginsel, instructiebesluit en toedeling bevoegdheden bevoegd gezag vergunningverlening) duidelijker hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen (zullen) worden verdeeld? Uit de analyse komt een wisselend beeld naar voren.

Ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel is het advies om de begrippen provinciaal belang en nationaal belang over te nemen in het wetsvoorstel, volledig overgenomen, maar zijn tevens – in zekere zin in weerwil van het advies van de Raad van State – de alternatieve opsommingen in artikel 2.3 lid 2 sub a en sub b en lid 3 sub a en sub b Ow gehandhaafd. Daardoor blijft de mogelijkheid bestaan dat de bevoegdheid van de provincie of het Rijk slechts gebaseerd is op een analyse van de doeltreffendheid of doelmatigheid van optreden en niet is gerelateerd aan de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang. Hoewel dat in afwijking van het advies van de Raad van State lijkt, meent de regering blijkbaar dat in sommige gevallen toedeling van een taak of bevoegdheid aan (de bestuursorganen van) provincie of Rijk ook gerechtvaardigd is als niet is voldaan aan de eis in de artikelen art. 117 lid 2 Gemeentewet en art. 115 lid 2 Provinciewet. Ook is de subsidiariteitseis niet verbonden aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en programma's.

Ten aanzien van het instructiebesluit geldt dat de regering niet tegemoet komt aan het advies om de (proactieve) instructie op provinciaal en nationaal niveau te schrappen. De stelling van de Raad van State dat met de instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht hetzelfde (doel) kan worden bewerkstelligd, wordt door de regering niet onderschreven; met name niet omdat de regering in die instructiebevoegdheid geen instrument van (specifiek) interbestuurlijk toezicht ziet. Er zijn goede gronden ter rechtvaardiging van het standpunt van de regering. Daargelaten dat op dat punt een me-

ningsverschil lijkt te bestaan tussen de Raad van State en de regering, geldt dat toepassing van het (generieke) instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht (en de Wet NErpe) wettelijk voorrang geniet boven het toepassen van de instructiebevoegdheid en dat de reikwijdte van die laatste bevoegdheid is ingeperkt. Het advies van de Raad van State om – mocht de instructiebevoegdheid gehandhaafd worden in het wetsvoorstel – de Minister van BZK bij wet een belangrijke rol toe te kennen bij de toepassing van de instructiebevoegdheid omdat het een vorm van interbestuurlijk toezicht is, wordt door de regering niet overgenomen. Gelet op het standpunt van de regering dat hier geen sprake is van interbestuurlijk toezicht, is het afwijzen van het advies van de Raad van State op dit punt niet verrassend. Overigens moet de rol van de instructie in de Omgevingswet in het algemeen niet overschat worden; dergelijke (proactieve) aanwijzingen worden zelden gegeven.

Ten aanzien van de opmerking van de Raad van State om erin te voorzien dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet zal zijn vastgelegd, geldt dat het wetsvoorstel ten opzichte van het conceptvoorstel een slag heeft gemaakt, met name door meer sturing te geven aan de inhoud van de AMvB waarin de regering – in afwijking van de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is – kan neerleggen welk bestuursorgaan op welk bestuurlijk niveau het bevoegd gezag is om te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Van tegemoetkomen aan het advies om de bevoegdheidsverdeling in de wet te regelen, is echter geen sprake omdat de bevoegdheidsverdeling niet in de wet zelf is neergelegd; de rechtszekerheid die ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling kan worden ontleend aan de opsommingen in lid 1 van de artikelen 5.10 en 5.11 Ow is minimaal te noemen. Ook in het huidige recht, met name gelet op artikel 2.4 Wabo, is in veel gevallen bij AMvB geregeld welk bestuursorgaan het bevoegde gezag is voor de omgevingsvergunning. Dat ook de Omgevingswet niet zelf de bevoegdheidsverdeling uitputtend zal regelen, verbaast dan ook niet. De aanpassingen door de regering aan het wetsvoorstel zijn weliswaar te beschouwen als winst omdat de door de regering bij AMvB te regelen bevoegdheidsverdeling beter voorspelbaar wordt, zeker als de toelichting daarbij in ogenschouw wordt genomen, maar voor enkele categorieën van gevallen kan die winst – door de opdracht aan de regering nog dwingender op te schrijven – verder worden vergroot.

4 Opmerking C: integrale belangenafweging in één besluit niet bereikt

De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen.

4.1 Inleiding

De analyse van opmerking C start met een beschrijving van de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering. Daarbij komen ook de wijzigingen in het wetsvoorstel en de vragen naar aanleiding van de wijzigingen aan de orde (par. 4.2). Hierna volgt een beoordeling waarbij antwoord wordt gegeven op de drie deelvragen uit het onderzoek (par. 4.3). De meest relevante wetteksten zijn opgenomen in Bijlage 1 bij dit rapport.

4.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving is één van de doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht.⁸² Het betreft één van de belangrijkste uitgangspunten bij het ontwerpen van de Omgevingswet.⁸³

Opmerking Raad van State

In het licht van bovengenoemde doelstelling vraagt de Raad van State aandacht voor de integraliteit van de besluitvorming. De Raad van State merkt op dat de regering heeft gekozen voor een zodanig brede aanpak van de herziening dat voorgestelde bepalingen weinig houvast zullen bieden bij een integrale afweging van belangen in concrete gevallen, zoals wordt beoogd.⁸⁴

De Raad van State maakt een onderscheid tussen twee vormen van integratie.⁸⁵

Procedurele integratie behelst de samenvoeging van procedures die betrekking hebben op deelaspecten en leiden tot verschillende (deel) besluiten. De Raad van State constateert dat het voorstel nadrukkelijk doorgaat op de weg van procedurele integratie die met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is ingezet. Daarbij merkt de Raad van State op dat niet duidelijk is of procedurele integratie ook voorziet in een in de praktijk levende behoefte, nu de praktijk onder de Wabo leert dat voor complexe ac-

⁸² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.

⁸³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 31.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 2 en 14.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 22-25.

tiviteiten vaak nog steeds verschillende vergunningen in delen of gefaseerd worden aangevraagd.

Materiële integratie behelst het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit. Deze vorm van integratie impliceert volgens de Raad van State dat voor de bescherming van verschillende belangen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening) of compartimenten (water, lucht, bodem) dezelfde toetsingscriteria moeten gaan gelden. De Raad van State wijst op het risico dat materiële integratie ten koste kan gaan van de rechtszekerheid. Vaststelling van meer abstracte normen maakt minder voorspelbaar of een activiteit toelaatbaar is. Effectiviteit van bestuur en rechtszekerheid worden minder.

De Raad van State concludeert dat de keuzes om binnen het stelsel al dan niet tot een meer integrale belangenafweging te komen pas gemaakt worden bij vaststelling van de uitvoeringsregelingen. Uit het voorstel blijkt niet in welke mate de regering materiële integratie beoogd. Gelet op het feit dat materiële normen in het voorstel goeddeels ontbreken en ruime bevoegdheden tot regulering worden toegeedeeld, kan niet worden beoordeeld in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen. Ook is niet duidelijk voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden.

Reactie regering

De regering benadrukt dat in de verbeterdoelen niet gesproken wordt over een integrale afweging van belangen.⁸⁶ Het wetsvoorstel streeft naar een samenhangende benadering. Bij enkele instrumenten is sprake van een brede belangenafweging (bij de omgevingsvisie, de besluitvorming over omgevingsplannen en bij het projectbesluit).

De regering maakt een vergelijking met de huidige Wet ruimtelijke ordening die net als het voorstel voor de Omgevingswet op hoofdlijnen bevoegdheden toedeelt en in beginsel uitgaat van het maken van een samenhangende afweging. De houvast die het voorstel biedt, is volgens de regering in algemene zin niet minder dan die uit de Wet ruimtelijke ordening.

Met betrekking tot het onderscheid dat de Raad van State maakt tussen de twee vormen van integratie merkt de regering het volgende op. De regering licht toe dat de verdere procedurele integratie van vergunningstelsels die in het wetsvoorstel is vervat meer gebruiksgemak bewerkstelligt voor aanvragers en in lijn is met eerdere suggesties van de Raad van State die waren opgenomen in de ten behoeve van de stelselherziening uitgebrachte voorlichting. Ook draagt deze integratie bij aan een lastenreductie voor initiatiefnemers.⁸⁷

De regering geeft aan dat met de term materiële integratie doorgaans wordt bedoeld op het samenvoegen van op zich zelf staande delen tot een nieuw samenhangend geheel.⁸⁸ Integratie van wettelijke regelingen heeft volgens de regering niet als consequentie dat telkens een integrale afweging van alle belangen bij alle besluiten moet plaatsvinden. De regering duidt de samenvoeging aan als *functionele integratie*: 'Hiermee bedoel ik dat op zichzelf staande werkzame onderdelen worden samengevoegd in een nieuw samenhangend functioneel geheel'.⁸⁹ Door de beoordelingskaders in één besluit (Besluit kwaliteit leefomgeving) op te nemen, worden de huidige functionaliteiten

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 35-36.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 44-45.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 45.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 45.

bewaard maar ook in samenhang bij elkaar gebracht. De effectiviteit van het bestuur en de rechtszekerheid worden daarmee gediend.

Nader onderzoek wordt verricht naar de vraag op welke wijze bij de vormgeving van het Besluit kwaliteit leefomgeving tekortkomingen van het huidige sectorale stelsel kunnen worden weggenomen en meer ruimte kan worden geboden voor een samenhangende besluitvorming door het verantwoordelijke bestuursorgaan.

Wijziging wetsvoorstel

- De regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften zijn meer inhoudelijk genormeerd. Per activiteit wordt in de wet aangegeven met het oog op welk specifiek doel of belang concrete regels worden gegeven over het nemen van besluiten, zoals het verlenen of weigeren van een vergunning. Hierdoor wordt volgens de regering uit de wet al helder dat voor relatief eenvoudige beschikkingen geen integraal toetsingskader zal gelden.⁹⁰

Zie de artikelen 5.18 t/m 5.29 Ow. Voor de activiteit bouwen volgt bijvoorbeeld uit artikel 5.19 lid 1 Ow dat bij AMvB regels worden gesteld met het oog op de doelen van de wet. Artikel 5.19 lid 2 Ow bepaalt vervolgens dat die regels in ieder geval een weigeringsgrond moeten scheppen in het geval de bouwactiviteit niet voldoet aan de regels die door het Rijk worden gegeven ten aanzien van bouwen (zoals regels die in het huidige recht in het huidige Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen).

De materiële begrenzing houdt voor het stellen van maatwerkvoorschriften in dat bij algemene rijksregels expliciet is geregeld dat daarvoor dezelfde begrenzingen gelden als bij het stellen van de algemene regels (art. 4.5 lid 1 Ow).⁹¹ Dat betekent dat het bevoegd gezag gebonden is aan specifieke belangenkaders (zoals belang van bescherming milieu of behoud van cultureel erfgoed).

- Om tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel primair een functionele integratie bewerkstelligt, is de memorie van toelichting op enkele plaatsen aangepast om onduidelijkheid over de vorm van integratie weg te nemen.⁹² Het betreft par. 2.2⁹³, par. 4.3.3⁹⁴, par. 4.5.2⁹⁵, par. 5.2⁹⁶.

In par. 2.2 van de toelichting geeft de regering aan wat met een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving wordt beoogd. De betreffende passage geven wij hier integraal weer vanwege de relevantie voor de analyse van opmerking C:

‘Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. Door de instrumenten daar op te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls, gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. De samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Ook bevordert die benadering beleidsvernieuwing: in het huidige stelsel is een plan dat wordt vernieuwd «gevangen» door uitspraken in plannen die op dat moment niet ter discussie staan. Minder plannen betekent minder bestuurlijke en ambtelijke drukte bij de beleidsvoorbereiding en -uitwerking.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 7.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 50.

⁹² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 45.

⁹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 31.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 116-117.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 172-173.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 262.

Integraal beleid betekent overigens niet dat er geen sectorale beleidsdoelen meer zullen zijn. Zo zullen er steeds doelen en randvoorwaarden blijven op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen, beschikbaarheid van hulpbronnen en behoud van cultureel erfgoed. Sterker nog: het is voor een goede integratie juist van belang dat sectorale doelen en randvoorwaarden helder en eenduidig zijn vastgesteld, omdat deze het uitgangspunt vormen voor de integrale zorg voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de watersysteembenadering die vanuit een interne samenhang tussen veiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit, voor oppervlaktewater én grondwater, de samenhang zoekt met andere relevante beleidsterreinen

Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen. Toch blijven er ook onder de Omgevingswet besluiten met een beperkter beoordelingskader. Het is namelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk als na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit. Als bijvoorbeeld na een integrale afweging is vastgesteld dat op een bepaalde plaats een bouwwerk van een bepaalde omvang mag worden gebouwd, dan wordt bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit daarvan alleen nog gekeken naar uitvoeringsaspecten, zoals de constructieve kwaliteit; er vindt niet opnieuw een integrale belangenafweging plaats.⁹⁷

Vragen naar aanleiding van wijziging wetsvoorstel

- In de toelichting (par. 4.5.2 omgevingsvergunning) staat de volgende passage:

‘De verdere integratie van activiteiten in één omgevingsvergunning betekent ook winst voor de beslissruimte van bestuursorganen. Ook de mogelijkheid om een integralere afweging te maken verbetert. Hoewel per activiteit sprake is van afzonderlijke regels voor de beoordeling van de aanvraag, kan de beslissruimte van de verschillende activiteiten door samenhangende beoordeling beter met elkaar in verband worden gebracht en integraal worden afgewogen. Het vergroten van de beslissruimte voor het maken van afwegingen verbetert de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om te komen tot een integrale beoordeling van de aanvraag’.⁹⁸

Deze passage roept de volgende vragen op: hoe verbetert de mogelijkheid om een integrale afweging te maken precies? Op welke wijze kan de beslissruimte van de verschillende activiteiten met elkaar in verband worden gebracht?⁹⁹

- De formulering van artikel 2.1 lid 1 en 2 Ow en de toelichting daarbij roept de vraag op in hoeverre in situaties waarin geen specifieke regels zijn gesteld, een overkoepelend algemeen toetsingscriterium is opgenomen dat ruimte biedt voor integrale afweging van belangen in concrete gevallen.¹⁰⁰

Artikel 2.1 Ow luidt als volgt:

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.
2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

De toelichting luidt:

‘Het eerste lid bepaalt dat de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen geschiedt met het oog op de maatschappelijke doelen waarop het wetsvoorstel gericht is. Daarbij staan de samenhang en samenhangende benadering voorop. Het vereiste van samenhang houdt in dat alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving (hierna: fysieke leefomgeving) en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen gezamenlijk in aanmerking moeten wor-

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 31.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 173.

⁹⁹ Zie S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, ‘(G)een integrale afweging op vergunningniveau’, *M en R* 2014, p. 647.

¹⁰⁰ Zie S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, ‘(G)een integrale afweging op vergunningniveau’, *M en R* 2014, p. 649.

den genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Het voorgestelde tweede lid brengt dit tot uitdrukking. Daarbij is vanzelfsprekend ruimte voor een onderlinge weging van de verschillende belangen. Dit is bij uitstek een bestuurlijke afweging waarbij aan het ene belang meer gewicht kan worden toegekend dan aan een ander belang. Het begrip «betrokken belangen» in het tweede lid omvat overigens niet alleen de belangen van burgers en bedrijven, maar ook de belangen die andere overheidsorganen gelet op de aan hun toevertrouwde taken moeten behartigen. Bestuursorganen moeten bij de voorbereiding van een besluit of de voorbereiding of verantwoording van een taak of maatregel gemotiveerd rekenschap geven van deze belangenafweging. Dit sluit aan bij het geldende algemene bestuursrecht. Het laatste zinsdeel van het eerste lid laat overigens wel ruimte om de uitoefening van taken en bevoegdheden niet altijd gericht te laten zijn op alle doelen uit artikel 1.3. Bij die taken en bevoegdheden kunnen daarvoor specifieke regels worden gesteld. Een voorbeeld waarbij dit geldt zijn de gedoogplichten, waarvoor in artikel 10.11 de toepassingscriteria zijn vastgelegd.¹⁰¹

- Voor de beoordeling van een afwijkingsactiviteit is artikel 5.20 Ow relevant. Uit artikel 5.20 lid 3 Ow volgt dat een vergunning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de beoordelingsregels in het omgevingsplan zijn gesteld. Artikel 5.20 lid 3 Ow¹⁰² bepaalt echter uitsluitend iets over de weigering en niet over de verlening van een omgevingsvergunning. Artikel 5.18 Ow bepaalt dat regels kunnen worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkingsactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels wordt voldaan. Deze bepaling sluit niet uit dat een omgevingsvergunning voor kappen wordt verleend terwijl niet wordt voldaan aan verleningsgronden die in het omgevingsplan zijn vastgesteld. Dit roept de vraag op of het mogelijk is dat een positieve beschikking op een aanvraag voor een afwijkingsbesluit kan worden gemotiveerd met een verwijzing naar belangen die bij de beoordeling van andere activiteiten dan kappen een rol spelen.¹⁰³
- Artikel 5.19 lid 1 Ow bepaalt dat voor een bouwactiviteit de regels als bedoeld in artikel 5.17 Ow gesteld worden met het oog op de doelen van de wet. Artikel 5.17 Ow bepaalt dat bij AMvB regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Artikel 5.19 lid 1 j^o artikel 5.17 lid 1 Ow verplicht ertoe dat bij AMvB beoordelingsregels worden gesteld. In artikel 5.19 lid 2 Ow zijn met betrekking tot de activiteit bouwen de weigeringsgronden genoemd die *in ieder geval* opgenomen moeten worden in de AMvB met de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning. Het huidige recht kent een limitatief-imperatief stelsel voor het beoordelen van de omgevingsvergunning bouwen (art. 2.10 Wabo). Dit roept de vraag op welke andere weigeringsgronden voor bouwactiviteiten nog in de AMvB opgenomen zouden moeten worden. Kan het toetsingskader niet evengoed in de wet worden neergelegd?¹⁰⁴ [zie Opmerking A, paragraaf 2.3.5]

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 395-396.

¹⁰² Art. 5.20 lid 3 Ow luidt: Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op andere regels in het omgevingsplan dan de regels, bedoeld in het eerste lid, strekken de regels, bedoeld in artikel 5.17, ertoe dat de vergunning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbetreffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld.

¹⁰³ Zie S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *M en R* 2014, p. 648.

¹⁰⁴ Zie A.G.A. Nijmeijer, 'Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet', *TBR* 2014/163.

4.3 Analyse algemeen: opmerking C

De begrippen materiële integratie en integrale afweging van belangen worden door de Raad van State en de regering verschillend uitgelegd. Volgens de Raad van State behelst materiële integratie het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit. Een integrale afweging van belangen impliceert volgens de Raad van State dat voor de bescherming van verschillende belangen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening) of compartimenten (water, lucht, bodem) dezelfde toetsingscriteria moeten gaan gelden. De regering geeft aan dat met de term materiële integratie doorgaans wordt bedoeld op het samenvoegen van op zich zelf staande delen tot een nieuw samenhangend geheel. In het nader rapport maakt de regering duidelijk dat (anders dan de Raad van State had begrepen) met de Ow niet wordt beoogd dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen. De regering introduceert een nieuw begrip *functionele integratie* waarmee duidelijk wordt dat (enkel) een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving wordt beoogd.¹⁰⁵

De Raad van State merkt op dat nu materiële normen in het conceptvoorstel goeddeels ontbreken en ruime bevoegdheden tot regulering worden toegedeeld, niet kan worden beoordeeld in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen.

Met de wijzigingen in de wettekst en de toelichting heeft de regering getracht duidelijk te maken dat het wetsvoorstel is gericht op het bewerkstelligen van functionele integratie. Met de inhoudelijke normering van de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften heeft de regering beoogd duidelijk te maken dat voor uitvoeringsbesluiten sectorale toetsingskaders blijven gelden. De wijziging in de wettekst en de toelichting roepen echter nog steeds vragen op met betrekking tot de reikwijdte van de belangenafweging bij besluitvorming. Hoewel de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften in de wettekst meer inhoudelijk zijn genormeerd, vindt de uitwerking van de toetsingskaders plaats bij AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving). De daadwerkelijke reikwijdte van de belangenafweging bij vergunningverlening is daarom pas te beoordelen tot de inhoud van deze AMvB bekend is.

De regering komt naar ons oordeel gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

Opmerking C houdt in dat de Raad van State betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen. Uit het voorgaande blijkt dat met de stelselherziening door de regering niet wordt beoogd dat een integrale afweging van alle belangen bij alle besluiten moet plaatsvinden. Om de te verwachten effecten van de maatregelen die de regering heeft genomen te beoordelen, beantwoorden wij de volgende vraag: in hoeverre volgt na aanpassing uit het wetsvoorstel in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen?

¹⁰⁵ In vergelijkbare zin J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2014, p. 22 e.v..

In vergelijking met het conceptvoorstel biedt de wettekst en de toelichting meer aanknopingspunten om vast te stellen in hoeverre het wetsvoorstel bewerkstelligt dat in de besluitvorming verschillende onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen. De daadwerkelijke reikwijdte van de belangenafweging is echter pas te beoordelen wanneer de inhoud van de AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving) bekend is. De wettekst in combinatie met de toelichting roept vragen op met betrekking tot de reikwijdte van de belangenafweging bijvoorbeeld bij verlening van een omgevingsvergunning.

De te verwachten van de effecten van de maatregelen die de regering heeft genomen beoordelen wij als **matig tot redelijk sterk**.

Alternatieven/aanvullende maatregelen gericht op het inzichtelijk maken in welke mate het nieuwe stelsel van omgevingsrecht bewerkstelligt dat in de besluitvorming verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen:

- In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting, expliciet kunnen verduidelijken, wanneer gebruik wordt gemaakt van termen als ‘integratie’, ‘een integrale afweging van belangen’, ‘integrale oplossingen’, ‘integraal afgewogen’, ‘integrale besluiten’, wat daaronder precies wordt verstaan, aangezien deze begrippen niet eenduidig worden uitgelegd. De Raad van State heeft het begrip integrale afweging in zijn advies opgevat als een afweging waarbij in het licht van een overkoepelend toetsingscriterium het ene sectorale belang (bijvoorbeeld bodembescherming) wordt afgewogen tegen het andere sectorale belang (bijvoorbeeld monumentenbescherming). Ook in de literatuur is het gebruikelijk om een dergelijke invulling (uitruil van belangen) te geven aan ‘een integrale afweging van belangen’. Onder hetzelfde begrip wordt echter in de literatuur ook wel verstaan een regeling waarbij verschillende activiteiten tegelijk en in samenhang worden beoordeeld, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de sectorale toetsingskaders.¹⁰⁶ De term integrale afweging heeft dan een andere betekenis dan de term uitruil.¹⁰⁷ Met betrekking tot het gemeentelijke omgevingsplan wordt in de literatuur bijvoorbeeld de term ‘bundeling’ bepleit om duidelijk te maken dat geen inhoudelijke integratie van regels wordt beoogd.¹⁰⁸ Uit de hier boven beschreven vragen naar aanleiding van de wijzigingen van het wetsvoorstel door de regering blijkt dat het gebruik van bovengenoemde begrippen in de memorie toelichting nog steeds zorgt voor onduidelijkheid over de reikwijdte van de belangenafweging bij besluitvorming.

Het te verwachten effect van deze maatregel, die zou bestaan uit het geven van een nadere toelichting, is dat duidelijk wordt of, en zo ja, in hoeverre een afweging van belangen *tegen elkaar* door het wetsvoorstel wordt beoogd, dan wel dat wordt beoogd een samenhangende afweging van belangen mogelijk te maken waarbij verschillende sectorale onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving gelijktijdig en in samenhang worden beoordeeld zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de sectorale toetsingskaders. Met deze maatregel wordt

¹⁰⁶ Zie voor een literatuuroverzicht: H.D. Tolsma, ‘Omgevingsvergunning model 4: een stap dichterbij met de omgevingswet?’, *M en R* 2012/18, p. 82-89. Vgl. J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2012, p. 144. Van den Broek maakt een verschil tussen integrale afweging en uitruil.

¹⁰⁷ J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2012, p. 144.

¹⁰⁸ Zie ook A.G.A. Nijmeijer, ‘Het omgevingsplan. Een stap verder?’, *M en R* 2014/121, p. 611.

de rechtszekerheid vergroot, met name de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak.

- De thans in artikel 2.10 e.v. Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening zouden in de wettekst kunnen worden opgenomen, in plaats van in een AMvB (zie Opmerking A). Het te verwachten effect van deze maatregel is dat uit de wettekst expliciet volgt dat voor vergunningverlening sectorale toetsingskaders gelden. Een minder verstrekkend alternatief is de mogelijkheid om op het niveau van de wet te bepalen dat de regels waarin de verschillende toetsingskaders voor de verschillende activiteiten zijn neergelegd, gescheiden dienen te blijven. Dat biedt – indien dat de bedoeling van de regering is – op dit punt helderheid.
- Uit de toelichting volgt dat salderen en compenseren binnen het wettelijk kader van de Ow mogelijk is tenzij regels dat impliciet of expliciet uitsluiten. Door salderen en compenseren mogelijk te maken wordt ruimte geboden voor het toestaan van activiteiten die anders wegens hun negatieve effect op de gebruiksruimte niet uitgevoerd zouden mogen worden.¹⁰⁹ De toelichting bevat de volgende passage:

‘Ook kan worden gekozen voor instructieregels die saldering of compensatie toestaan. Verder kan ruimte worden geboden door uitzonderingen onder voorwaarde op te nemen, echter zonder afbreuk te doen aan de bescherming van het aspect of onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor de instructieregel is gesteld. Zo is het denkbaar dat in beginsel een bepaalde waarde geldt, maar dat onder voorwaarden een afwijkende waarde is toegestaan. Daarbij kan bijvoorbeeld sprake zijn van uitruil, waarbij een afwijking is toegestaan mits de kwaliteit op andere punten voldoende verbetert.’¹¹⁰

In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting, bijvoorbeeld aan de hand van een voorbeeld, duidelijk kunnen maken wat precies bedoeld wordt met ‘uitruil’ en op welke wijze een dergelijke afweging wordt gemaakt.

Alternatieven/aanvullende maatregelen gericht op het stimuleren van een samenhangende beoordeling van verschillende aspecten en onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- In het wetsvoorstel zou het vereiste van onlosmakelijke samenhang kunnen worden opgenomen. Dit vereiste is in het huidige recht verankerd in artikel 2.7 Wabo waarin is bepaald dat het aanvragen van deelvergunningen voor onlosmakelijk met elkaar verbonden handelingen (die fysiek niet van elkaar te scheiden zijn), niet mogelijk is.

Een voorbeeld is de initiatiefnemer die in overeenstemming met het bestemmingsplan een grote varkensstal wil bouwen op een locatie waar eerst nog een boom moet worden gekapt. Het project bestaat uit drie activiteiten, te weten het vellen van een houtopstand (kap), het bouwen van een bouwwerk (bouw) en het oprichten van een inrichting (milieu). De Wabo staat toe dat de initiatiefnemer *op aanvraag* een *deelvergunning* kan verkrijgen en aldus toestemming krijgt voor een deel van de activiteiten. Artikel 2.7 Wabo bepaalt echter dat het aanvragen van deelvergunningen voor onlosmakelijk met elkaar verbonden handelingen (die fysiek niet van elkaar te scheiden zijn), niet mogelijk is. Het kappen van de boom en het bouwen van de varkensstal zijn fysiek te scheiden activiteiten, zodat deelvergunningen voor die beide activiteiten mogelijk zijn. Wordt

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 288.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 265-266.

echter de varkensstal gebouwd, dan is die handeling te zien als het bouwen van een bouwwerk én in beginsel tegelijkertijd als het oprichten van de inrichting (milieubelastende activiteit). Deze activiteiten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, waardoor deelvergunningen voor die beide activiteiten in dat project niet verleend kunnen worden.¹¹¹

Het te verwachten effect van het opnemen van het vereiste van onlosmakelijke samenhang in de Ow is dat in situaties waarin sprake is van onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten wordt gewaarborgd dat sprake is van een samenhangende benadering en derhalve een integrale omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Dat wil zeggen dat de aanvraag voor de verschillende activiteiten gelijktijdig in samenhang kunnen worden beoordeeld.¹¹² Het risico van het wetsvoorstel dat deelvergunningen worden verleend (bijvoorbeeld bouwen) zonder dat gekeken wordt naar andere aspecten (zoals milieu), wordt kleiner.¹¹³ Ook het risico dat daardoor meer en gecompliceerde handavingsprocedures ontstaan verminderd. De verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat de aanvrager over de benodigde vergunning voor alle activiteit beschikt, komt meer bij het bestuur te liggen omdat het bestuur moet beoordelen of een aanvraag betrekking heeft op onlosmakelijke activiteiten binnen een project.

De maatregel leidt tot minder flexibiliteit voor de initiatiefnemer. Wanneer sprake is van onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten kan de initiatiefnemer niet kiezen om de activiteiten afzonderlijk en gespreid in de tijd aan te vragen. De praktische toepassing van het onlosmakelijkheidsvereiste zou ingewikkelder kunnen worden nu in het wetsvoorstel meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning zijn toegevoegd waardoor het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten dat zich kan voordoen groter wordt.¹¹⁴

- In de wettekst van de Ow zou het ‘inrichtingenbegrip’ opgenomen kunnen worden als aangrijpingspunt voor vergunningverlening. Het inrichtingenbegrip is in het huidige recht opgenomen in artikel 2.1 lid 1 onder e van de Wabo. Hierin is bepaald: ‘Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: 1°. het oprichten, 2°. het veranderen of veranderen van de werking of 3°. het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk’.

Het te verwachten effect is dat wordt gewaarborgd dat een integrale omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor met de inrichting samenhangende activiteiten. Het beoordelen van cumulatieve gevolgen van samenhangende activiteiten voor de omgeving vergemakkelijkt, het doorschuiven van milieuverontreiniging van de ene activiteit naar andere activiteiten wordt voorkomen. Ook

¹¹¹ Art. 2.21 Wabo staat wel toe dat de aanvrager – bij een dreigende weigering van de aanvraag om een samengestelde omgevingsvergunning – aan het bevoegd gezag verzoekt hem mede te delen welke activiteiten wel vergund kunnen worden. Tevens is gefaseerde vergunningverlening op grond van art. 2.5 Wabo mogelijk.

¹¹² Zie R. Uylenburg, ‘De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld’, *M en R* 2014/123; S. Hillegers & T.E.P.A. Lam, ‘(G)een integrale afweging op vergunningniveau’, *M en R* 2014/127; T.E.P.A. Lam, ‘De omgevingsvergunning en het projectbesluit’, *TBR* 2014/167; Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet - goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, 100-101.

¹¹³ Opmerking verdient dat art. 5.7 lid 3 Ow bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam of een zuiveringstechnisch werk gelijktijdig moeten worden aangevraagd als de activiteiten betrekking hebben op een IPPC-installatie of als op die activiteiten de Seveso-richtlijn van toepassing is.

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 162. Zie ook de annotaties van Van den Broek onder ABRvS 12 oktober 2011, *M en R* 2012/86 en ABRvS 3 oktober 2012, *M en R* 2012/156.

kan beoordeeld worden of verschillende activiteiten in samenhang bezien op die locaties binnen het bedrijf worden verricht die de minste milieubelasting geven en kan worden beoordeeld of voorzieningen om milieugevolgen te voorkomen en te beperken ten aanzien van de meest geëigende activiteiten op de meest effectieve wijze worden ingezet.¹¹⁵

De introductie van het inrichtingenbegrip in de Ow gaat echter ten koste van het uniforme aangrijpingspunt voor het aanwijzen van de vergunningplicht voor activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu en het stellen van algemene regels hierover (zie art. 5.1 lid 2 onder b Ow) wat een negatief effect heeft op de rechtszekerheid met name de inzichtelijkheid en gebruiksgemak.¹¹⁶ De regering heeft in het wetsvoorstel gekozen voor het overkoepelende begrip *activiteit* om ook een betere aansluiting op Europese regelgeving te kunnen bewerkstelligen (zoals het begrip installatie in de Richtlijn Industriële Emissies). De regering ziet als voordeel van het begrip activiteit voor bedrijven dat alleen voor een specifieke milieubelastende activiteit algemene regels worden gesteld of een vergunningplicht geldt in plaats van dat deze vergunningplicht geldt voor de gehele inrichting. Dat kan de lasten voor bedrijven beperken.¹¹⁷

- In de wettekst zou kunnen worden bepaald dat het omgevingsplan onderdeel vormt van de beoordelingsregels van een milieubelastende activiteit.¹¹⁸ Uit artikel 5.25 j^o artikel 5.17 Ow volgt dat het aan de AMvB-wetgever wordt overgelaten of het omgevingsplan het toetsingskader vormt voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Voor de inwerkingtreding van de Wabo moest een aanvraag voor een milieuvergunning getoetst worden aan het bestemmingsplan (art. 8.9 en 8.10 lid 2 onder c van de Wm (oud)). Deze koppeling kon vervallen vanwege de introductie van het onlosmakelijkheidsvereiste in de Wabo. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat het de integraliteit van de toetsing van de vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit zal bevorderen.
- In de wettekst zou voor het bevoegd gezag een verplichting kunnen worden opgenomen dat voorschriften die op grond van de verschillende toestemmingstelsels aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden, inhoudelijk op elkaar worden afgestemd. In het huidige recht bevat artikel 2.22 lid 2 van de Wabo een dergelijke verplichting. De afstemming moet zo zijn dat daardoor het beste resultaat voor de fysieke leefomgeving in zijn geheel wordt bereikt.¹¹⁹ Het te verwachten effect van deze maatregel is dat het een stimulans biedt voor het bevoegd gezag om verschillende gevolgen van een project dat uit meerdere activiteiten bestaat in samenhang te beoordelen. Door een inhoudelijke afstemming van voorschriften worden vergunninghouders niet met tegenstrijdige voorschriften geconfronteerd.
- De wettekst zou – indien gewenst – ruimte kunnen bieden voor de introductie van een integraal toetsingskader voor de omgevingsvergunning in de AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving) waarbij sectorale beoordelingsregels zijn uit-

¹¹⁵ Zie R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *M en R* 2014/123; E. Vogel-Jaartsveld, 'Nu al eenvoudig beter dankzij het begrip "inrichting"', *M en R* 2014/129.

¹¹⁶ B.A.J. Haagen & A.R. Klijn, 'Van inrichting naar milieubelastende activiteit: een eerste verkenning van de Omgevingswet', *TBR* 2014/198.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 70.

¹¹⁸ Zie S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *M en R* 2014, p. 649.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 110 en 111.

gewerkt per activiteit met daarbij een overkoepelend algemeen toetsingscriterium. Het algemeen toetsingscriterium zou dan een extra weigeringsgrond voor het bevoegd gezag kunnen scheppen als een activiteit wel aan alle sectorale normen voldoet, maar gezien de plaatselijke situatie een andere afweging van deelbelangen een voor het leefmilieu optimale inpassing van activiteiten in de leefomgeving kan bevorderen?¹²⁰

Een te verwachten effecten van deze maatregel is dat het een stimulans biedt voor het bevoegd gezag om activiteiten in samenhang te beoordelen. De veronderstelling is dat met een dergelijke brede integrale belangenafweging bij vergunningverlening een optimale leefomgevingskwaliteit bereikt kan worden.

Op basis van ervaring in het verleden opgedaan met de integrale milieuvergunning kan echter betwijfeld worden of een dergelijk integraal toetsingskader het bevoegd gezag stimuleert om activiteiten in samenhang te beoordelen. De ervaring met de integrale milieuvergunning in het verleden laat zien dat de ruimte die de wetgever het bevoegd gezag biedt met verruiming van het toetsingskader in de praktijk beperkt wordt benut. Een dergelijke verbreding van het toetsingskader leidt ook tot onduidelijkheid over de reikwijdte van de afweging en daarmee tot rechtsonzekerheid.¹²¹

- In de wettekst van artikel 3.1 Ow zou kunnen worden bepaald dat de gemeenteraad een gemeentelijke omgevingsvisie vaststelt.¹²² Uit art. 3.1 Ow volgt dat op rijksniveau en provinciaal niveau een verplichting bestaat tot het vaststellen van een omgevingsvisie. Op gemeentelijk niveau is het vaststellen van een omgevingsvisie optioneel. Een omgevingsvisie is volgens de toelichting een politiek-bestuur document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Met integraal wordt volgens de toelichting bedoeld dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving (een samenhangende visie op strategisch niveau, geen optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen).¹²³ Het te verwachten effect is dat ook op gemeentelijk niveau een lange termijnvisie wordt vastgesteld waarbij de verschillende betrokken belangen in samenhang worden beoordeeld. Het te verwachten bijeffect is dat een verplichting tot het vaststellen van een omgevingsvisie op gemeentelijk niveau mogelijk leidt tot een lastenverzwaring. Ook zou een dergelijke verplichting lastig afdwingbaar zijn.¹²⁴
- De wettekst zou een grondslag kunnen bieden om het streefbeeld van één gebiedsdekkend omgevingsplan *feitelijk* te bereiken, bijvoorbeeld door het vaststellen van een termijn. Artikel 2.4 lid 1 Ow bepaalt dat de gemeenteraad één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het betreft een bundeling per gemeente van regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De toelichting noemt regels over de goede ruimtelijke ordening, milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand.¹²⁵ Volgens de toelichting maakt integratie een daadwerkelijke integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk: ‘Dankzij de verbreding van de doelstel-

¹²⁰ Het betreft een zogenoemde omgevingsvergunning model 4 zoals omschreven door Backes. Zie Ch. W. Backes, ‘Integraal en flexibel omgevingsrecht’ in: Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Pre-adviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht (nr. 40) 2012, hoofdstuk 3.

¹²¹ Zie H.D. Tolsma, ‘De betekenis van het specialiteitsbeginsel in de context van het omgevingsrecht’, *NTB* 2013/21.

¹²² Zie amendement van het lid Dik-Faber, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 9.

¹²³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 120.

¹²⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 121.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 88.

ling tot de in artikel 1.3 opgenomen doelen kan de gemeente veel meer zaken in het omgevingsplan integreren dan in het bestemmingsplan. Daardoor wordt het omgevingsplan veel geschikter voor het verwezenlijken van integraal gebiedsgericht omgevingsbeleid'.¹²⁶ Volgens de toelichting bij artikel 2.4 Ow legt de bepaling het eindbeeld vast. In het overgangsrecht in het voorstel voor de Invoeringswet Ow zal worden bepaald dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden aangemerkt als één omgevingsplan. Dat betekent dat gemeenten direct bij de inwerkingtreding van de Ow *formeel* beschikken over een gebiedsdekkend omgevingsplan met een groot deel van de regels die op dit moment binnen de gemeente gelden.¹²⁷ De wettekst bevat geen grondslag, bijvoorbeeld een concrete datum, waarop het eindbeeld *feitelijk* bereikt moet zijn. Volgens de toelichting ligt het in de rede een eerste evaluatiemoment van de Ow af te wachten voordat hiervoor een termijn wordt vastgelegd.¹²⁸

Het te verwachten effect van deze maatregel is dat uit de wettekst volgt op welk moment gemeenten feitelijk dienen te beschikken over een gebiedsdekkend omgevingsplan wat volgens de toelichting een daadwerkelijk integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk maakt. Voor gemeente betekent dat zij dan niet meer in hun eigen tempo kunnen werken aan het bereiken van het eindbeeld.

Overigens kunnen bij het bereiken van dat streefbeeld vraagtekens worden gezet. Waarom is artikel 2.4 lid 1 Ow gericht op het realiseren van één omgevingsplan terwijl lid 2 bepaalt dat in afwijking van het eerste lid de gemeenteraad meer omgevingsplannen kan vaststellen, met dien verstande dat voor een locatie steeds slechts één omgevingsplan geldt? Waarom zou de keuze voor meerdere (deel)omgevingsplannen op den duur moeten leiden tot één omgevingsplan?¹²⁹ Overigens is het in dat verband en gelet op de digitale ontsluiting van het omgevingsplan (of de omgevingsplannen) nog wel de vraag in hoeverre het bestaan van meerdere omgevingsplannen negatief beoordeeld zou moeten worden.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 89.

¹²⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 93.

¹²⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 93.

¹²⁹ Zie ook A.G.A. Nijmeijer, 'Het omgevingsplan. Een stap verder?', *M en R* 2014/121, p. 611.

5 Opmerking D: veel flexibiliteit gaat ten koste van rechtszekerheid

Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht.

5.1 Inleiding

De analyse van opmerking D start met een beschrijving van de ratio achter de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering daarop (par. 5.2). Hierna volgt een beoordeling van zes flexibiliseringsinstrumenten waarover de Raad van State een specifieke opmerking heeft gemaakt dan wel de regering heeft gewijzigd naar aanleiding van de algemene opmerking van de Raad van State (par. 5.3). Het betreft:

1. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels
2. Gelijkwaardigheid
3. Omgevingswaarden
4. Programmatische aanpak
5. Projectbesluit
6. Experimenteerbepaling

Tot slot geven wij een algemene beoordeling van opmerking D en worden de drie deelvragen uit het onderzoek beantwoord (par. 5.4). De meest relevante wetteksten zijn opgenomen in Bijlage 1 van dit rapport.

5.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

Een van de verbeterdoelen die ten grondslag ligt aan de stelselherziening is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.¹³⁰ Meer flexibiliteit biedt ruimte voor innovatieve en duurzame projecten die in het huidige stelsel soms verhinderd worden door (verouderde) regels.¹³¹

Een toename van flexibiliteit kan ten koste gaan van de rechtszekerheid. De Raad van State noemt als mogelijke risico's specifiek:

- minder inzichtelijke en voorspelbare regelgeving

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.

¹³¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 32.

- meer rechtsonzekerheid doordat bestuursorganen van gemeenten en provincies uiteenlopende voorschriften vaststellen,
- extra bestuurslasten voor bestuursorganen door bieden variëteit,
- juridisering,
- toename van handhavingslasten,
- negatieve gevolgen voor de handhaafbaarheid.¹³²

De Raad van State adviseert om nader te bezien of de door het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn en in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op te nemen die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert.¹³³

De regering stelt dat nader is bezien of de door het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking noodzakelijk zijn en dat in het verlengde daarvan de door de Raad van State genoemde waarborgen zijn opgenomen in het wetsvoorstel. De regering is van oordeel dat met de wijzigingen van het wetsvoorstel en die in de memorie van toelichting tegemoet is gekomen aan de opmerkingen van de Raad van State over de in het wetsvoorstel opgenomen afwijkingsmogelijkheden en een zorgvuldige toepassing van die mogelijkheden wordt gegarandeerd.¹³⁴

5.3 Analyse afzonderlijke onderdelen

In deze paragraaf beoordelen wij zes flexibiliseringsinstrumenten waarover de Raad van State een specifieke opmerking heeft gemaakt of de regering heeft gewijzigd naar aanleiding van de in de vorige paragraaf beschreven algemene opmerking van de Raad van State. Achtereenvolgend komen aan de orde:

1. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels
2. Gelijkwaardigheid
3. Omgevingswaarden
4. Programmatische aanpak
5. Projectbesluit
6. Experimenteerbepaling

Voor elk van deze instrumenten beoordelen wij afzonderlijk:

- in hoeverre de regering tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State;
- eventuele vragen of opmerkingen daarbij;
- de te verwachten effecten van de aanpassingen van de regering (sterk/zwak);
- en mogelijke alternatieven en de te verwachten effecten daarvan (sterk/zwak).

¹³² *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 28.*

¹³³ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 29.*

¹³⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 47.*

5.3.1 Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Omschrijving maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Het voorstel kent geen definitie van het begrip *maatwerkvoorschrift* anders dan ‘maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5’. De toelichting verduidelijkt dat het gaat om een (appellabele) beschikking waarmee het bevoegd gezag (in een individueel geval) de verplichting oplegt te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of in afwijking van een geldende algemene regel.¹³⁵ Zowel verzwarende (strengere) als verlichtende (soepele) maatwerkvoorschriften zijn toelaatbaar.¹³⁶ Artikel 4.5 Ow over maatwerkvoorschriften bouwt voort op regelingen uit het huidige omgevingsrecht. Zo bevat artikel 8:42 Wet milieubeheer een grondslag om in een AMvB de bevoegdheid op te nemen om maatwerkvoorschriften op te leggen. Een voorbeeld: artikel 3.12 lid 2 van het Activiteitenregeling milieubeheer, biedt de mogelijkheid om voor het inwerking hebben van een windturbine maatwerkvoorschriften te stellen ten behoeve van het voorkomen of beperken van hinder door slagschaduw.

Een *maatwerkregel* is ingevolge de toelichting een algemene regel in een omgevingsplan, in een waterschapsverordening of in een omgevingsverordening, aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk. De maatwerkregels moeten in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de provinciale verordening zelf worden vastgelegd.¹³⁷ Artikel 4.6 Ow over maatwerkregels bouwt voort op regelingen uit het huidige omgevingsrecht, zoals artikel 8.42b Wet milieubeheer. Een voorbeeld: op grond van artikel 8.42b Wet milieubeheer is in artikel 2.18 lid 5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer onder meer geregeld dat bij gemeentelijke verordening ter voorkoming van geluidhinder regels kunnen worden gesteld over het ten gehore brengen van onversterkte muziek. Worden deze regels gesteld, dan kan ook worden bepaald dat het geluid van onversterkte muziek, anders dan de hoofdregel in het Activiteitenbesluit, niet wordt uitgesloten van de normen die aan geluid zijn gesteld.

Opmerking Raad van State

Het advies bevat naast de algemene opmerking over flexibiliteit geen specifieke opmerking ten aanzien van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels.

Reactie regering

De regering komt tegemoet aan de algemene opmerking van de Raad van State door een materiële begrenzing bij de toepassing van het instrument op te nemen in het wetsvoorstel.

Wijziging wetsvoorstel

- De materiële begrenzing houdt in dat voor het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bij algemene rijksregels expliciet is geregeld dat daarvoor dezelfde begrenzingen gelden als bij het stellen van de algemene regels (art. 4.5 lid 1 en 4.6 lid 2 Ow).¹³⁸ Dat betekent dat het bevoegd gezag gebonden is aan specifieke belangenkaders (zoals belang van bescherming milieu of behoud van cultureel erfgoed).

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 389.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 471.

¹³⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 50.

- In artikel 4.5 lid 1 Ow wordt expliciet bepaald dat paragraaf 4.3.2 van overeenkomstige toepassing is (waarin de hoofdlijnen van de inhoud van rijksregels zijn verankerd). Het is niet duidelijk of hetzelfde geldt voor het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van andere regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1.¹³⁹
- Het wetsvoorstel regelt in artikel 4.6 Ow dat de omgevingsverordening maatwerkregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening kan toestaan. Maatwerkregels kunnen een nadere invulling, detaillering of aanvulling bieden op provinciale of rijksregels. Kan echter niet een vergelijkbaar resultaat worden behaald met het gebruik van de mogelijkheden van flexibilisering in instructieregels? Een andere vraag is of met de mogelijkheid dat de omgevingsverordening maatregels toestaat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening niet een onwenselijke stapeling van burgers bindende normen ontstaat. Bijvoorbeeld als de bevoegdheid wordt gecreëerd om in het omgevingsplan af te wijken van door de provincie of het Rijk gestelde regels over de fysieke leefomgeving. Gaat dat niet ten koste van eenvoud en inzichtelijkheid van de normstelling in het omgevingsrecht?¹⁴⁰

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- Met de materiële begrenzing van de bevoegdheid om bij algemene rijksregels maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen, neemt de rechtszekerheid toe. De inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot. In vergelijking met het conceptvoorstel wordt voor overheid en burgers inzichtelijk ter bescherming van welke specifieke belangen maatwerkvoorschriften en maatwerkregels kunnen worden gesteld (zoals belang van bescherming milieu of behoud van cultureel erfgoed). Het effect is **redelijk sterk**.
- De maatregel heeft in vergelijking met het conceptvoorstel naar verwachting een positief effect op de rechtsbescherming, met name omdat de bestuursrechter meer houvast heeft bij de boordeling van de toelaatbaarheid van maatwerkvoorschriften.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting expliciet kunnen aangeven wanneer het stellen van maatwerkvoorschriften gerechtvaardigd zou zijn.

Voor de beantwoording van de vraag wanneer het gerechtvaardigd zou zijn om in omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en rijksregels te regelen dat door middel van maatwerkvoorschriften afgeweken kan worden van de gestelde regels, biedt de toelichting nauwelijks aanwijzingen. Uit het milieurecht kennen we – op rijksniveau – sinds 1 januari 2008 een grondslag om in een AMvB de bevoegdheid op te nemen om maatwerkvoorschriften op te leggen (art. 8:42 Wm). Tot op heden dient de doorgaans beleidsvrije bevoegdheid om maatwerkvoorschriften op te leggen op grond van het Activiteitenbesluit terughoudend te worden toegepast. Zo stelde de regering daaromtrent dat, gezien de

¹³⁹ K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *M en R* 2014/126, p. 638.

¹⁴⁰ K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *M en R* 2014/126, p. 639.

specifieke werkingssfeer, het gebruik tot bijzondere en incidentele gevallen beperkt zal (moeten) blijven.¹⁴¹

Het te verwachten effect van deze maatregel is dat daarmee de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot. De maatregel draagt bij aan de rechtszekerheid omdat voor zowel overheid als burger inzichtelijk wordt gemaakt wanneer afwijking van maatwerkvoorschriften gerechtvaardigd zou zijn.

- In de wettekst van de artikelen 4:5 lid 2 en 4:6 lid 3 Ow zou kunnen worden aangegeven dat afwijkende maatwerkvoorschriften en maatwerkregels alleen ten dienst kunnen zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. De maatregel draagt bij aan de rechtszekerheid omdat voor zowel overheid als burger inzichtelijk wordt gemaakt wanneer afwijking van maatwerkvoorschriften gerechtvaardigd zou zijn. Deze maatregel biedt een waarborg voor de kwaliteit van de leefomgeving, maar leidt tot minder flexibiliteit.

5.3.2 Gelijkwaardigheid

Omschrijving gelijkwaardigheid

De regeling over gelijkwaardigheid (art. 4.7 Ow) biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op een andere manier aan de in algemene regels (omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening of rijksregels) gestelde normen te voldoen. Een gelijkwaardige maatregel is een alternatief voor een voorgeschreven maatregel.

De bepaling over gelijkwaardigheid bouwt voort op regelingen uit het huidige omgevingsrecht, zoals artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012. Een voorbeeld: wil men brandcompartimenten realiseren die groter zijn dan het maximum dat is aangegeven in de prestatie-eisen uit het Bouwbesluit, dan kunnen die met een beroep op gelijkwaardigheid toch gerealiseerd worden. Op grond van de prestatie-eisen in de afdelingen 2.10 "Beperking van uitbreiding van brand" en 2.11 "Verdere beperking van uitbreiding van brand en beperking van verspreiding van rook" zouden anders geen brandcompartimenten of subbrand-compartimenten mogelijk zijn die groter zijn dan aangegeven in die afdelingen. Bij het beroep op gelijkwaardigheid moeten het compartiment en de inrichting daarvan wel zodanig zijn dat er ook daadwerkelijk sprake is van een zelfde brandveiligheidsniveau als beoogd in het Bouwbesluit 2012.¹⁴²

Opmerking Raad van State

Het conceptvoorstel biedt ruimte voor een toetsing van de gelijkwaardigheid vooraf. De Raad van State merkt op dat niet wordt toegelicht in welke situaties toetsing van de gelijkwaardigheid gemist kan worden. Daarbij is van belang dat door het ontbreken van een toetsmoment evenmin sprake is van kenbaarheid voor derden ten aanzien van de toepassing van een – volgens de uitvoerder – gelijkwaardige maatregel.¹⁴³

Reactie regering

De regering komt geheel tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.¹⁴⁴

¹⁴¹ Stb. 2007, 415, p. 116; zie ook ABRvS 7 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0498, *M en R* 2010, 79 m.nt. K.J. de Graaf.

¹⁴² Het voorbeeld is afkomstig uit het Infoblad Gelijkwaardigheid Bouwbesluit 2012, beschikbaar via www.rijksoverheid.nl.

¹⁴³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 79.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 97.

Wijziging wetsvoorstel

- Uit artikel 4.7 lid 1 Ow volgt dat als uitgangspunt geldt dat een instemmende beschikking van het bestuursorgaan nodig is om een gelijkwaardige maatregel te mogen treffen. In de toelichting is verduidelijkt wanneer een afwijking van de toepasselijke algemene regels met de gelijkwaardigheidsbepaling tot de mogelijkheden behoort.
- Om een gelijkwaardige maatregel te mogen treffen, is in beginsel toestemming van het bevoegd gezag nodig. Artikel 4.7 lid 2 Ow biedt de mogelijkheid om het vereiste van voorafgaande toestemming uit te sluiten. De keuze van het bevoegd gezag voor het uitsluiten van de toestemming of voor het eisen van enkel een melding is in de toelichting gekoppeld aan de vraag of er geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving.¹⁴⁵ Als bij het stellen van algemene regels over activiteiten duidelijk is dat geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving, dan is op voorhand duidelijk dat voorafgaande toestemming overbodig is.
- Het conceptvoorstel bevatte twee bepalingen over gelijkwaardigheid (voor rijksregels art. 4.22 en voor de regels in omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen art. 4.10). Het wetsvoorstel kent als uitgangspunt een generieke werking voor alle verplichte regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Of een alternatieve maatregel gelijkwaardig is aan een voorgeschreven maatregel, dient afgewogen te worden in het licht van het resultaat dat met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Ter verduidelijking van de beoordeling benadrukt de toelichting dat belangen die de voorgeschreven maatregel niet beoogt te beschermen, niet *hoeven* te worden meegenomen.¹⁴⁶

Is hiermee ook bedoeld dat die belangen niet mee *kunnen* wege? In hoeverre is het beoordelingskader beperkt door het specifieke belang dat de voorgeschreven maatregel beoogt te beschermen? Voor een initiatiefnemer bij wie de bewijslast voor het aantonen van de gelijkwaardigheid ligt, is het gelet op inzichtelijkheid en voorspelbaarheid gewenst dat op voorhand duidelijk is welke belangen meegenomen worden door het bevoegd gezag bij de beoordeling.

Bij het beoordelen of de alternatieve maatregel gelijkwaardig is aan de voorgeschreven maatregel zou de reikwijdte van het toetsingskader ook ruimer kunnen zijn dan enkel het resultaat wat met de maatregel is beoogd. In artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 is bijvoorbeeld bewust gekozen voor een dergelijke brede beoordeling. Een alternatief voor een voorschrift gesteld met het oog op veiligheid moet volgens de wettekst van deze gelijkwaardigheidsbepaling ook beoordeeld worden op bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- Uitgangspunt instemmende beschikking van het bevoegd gezag: Het effect op de rechtsbescherming is in vergelijking met het conceptvoorstel **redelijk sterk**. De instemmende (of afwijzende) beschikking betreft een appellabel besluit waartegen beroep openstaat bij de bestuursrechter. De figuur van instemmende beschikking heeft ook een sterk effect op de rechtszekerheid van zowel de initia-

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 472-473.

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 472.

tiefnemer als derden. De alternatieve maatregel wordt beoordeeld voordat deze wordt toegepast. De wijziging zou mogelijk kunnen leiden tot extra bestuurslasten voor bestuursorganen nu in vergelijking met het conceptvoorstel in meer gevallen op voorhand getoetst moet worden. Het daadwerkelijke effect op de bestuurslasten is afhankelijk van de mate waarin in de praktijk een beroep wordt gedaan op gelijkwaardigheid.

- De keuze voor een toetsing achteraf (art. 4.7 lid 2 Ow) is in de toelichting gekoppeld aan de vraag of geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving. Met deze beperking in de toelichting neemt de flexibiliteit van het bevoegd gezag om te kiezen voor toetsing achteraf af. Met deze materiele begrenzing wordt gewaarborgd dat de keuze voor toetsing achteraf niet ten koste gaat van de goede kwaliteit van de leefomgeving (art. 1.3 Ow).
- De maatregel om in plaats van twee één bepaling over gelijkwaardigheid in het wetsvoorstel op te nemen vergroot de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de bepaling.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In het wetsvoorstel zou in alle gevallen een preventieve toetsing van de gelijkwaardigheid van een alternatieve maatregel door het bevoegd gezag voor geschreven kunnen worden dat uitmondt in een appellabel besluit.¹⁴⁷ Dat heeft een nog sterker effect op de rechtsbescherming en rechtszekerheid. Het kan echter ook meer bestuurslasten tot gevolg hebben.
- In de wettekst van artikel 4.7 lid 2 Ow zou kunnen worden vastgelegd dat de keuze van het bevoegd gezag voor het uitsluiten van de toestemming of voor het eisen van enkel een melding is gekoppeld aan de vraag of er geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving. Het vastleggen hiervan in de wettekst, in plaats van de toelichting, heeft een sterk effect op de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de toepassing van de bepaling.
- In het wetsvoorstel kunnen procedurele voorschriften worden opgenomen over een melding of beschikking tot instemming (zoals moment waarop melding moet zijn gedaan of een beschikking moet zijn aangevraagd, publicatievereisten, beslistermijnen, mogelijkheden tot verdaging). Een dergelijke maatregel heeft een sterk effect op de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de toepassing van de bepaling.
- De toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel zou in het wetsvoorstel beperkt kunnen worden tot kwantitatieve normen. In het wetsvoorstel is geen onderscheid gemaakt tussen kwalitatieve en kwantitatieve normen. Anders dan bij kwantitatieve normen ligt het doel van een kwalitatieve norm niet objectief en meetbaar vast. Betwijfelt kan worden of de toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel bij kwalitatieve normen een toegevoegde waarde heeft.¹⁴⁸ Het toepassingsbereik van de gelijkwaardigheidsbepaling wordt beperkt (minder flexibiliteit) en de rechtszekerheid voor zowel overheid als burger neemt toe.
- De toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel zou uitgebreid kunnen worden tot verplichtingen tot het treffen van maatregelen die in beschikkingen zijn neergelegd. Het zwaartepunt van de normstelling ligt in de beschikking die

¹⁴⁷ Vgl. A.G.A. Nijmeijer, 'Het gelijkwaardigheidsbeginsel in de Omgevingswet', *M en R* 2013, p. 186-187.

¹⁴⁸ Vgl. A.G.A. Nijmeijer, 'Het gelijkwaardigheidsbeginsel in de Omgevingswet', *M en R* 2013, p. 185. Zie anders: F.P.C.L. Tonnaer, 'Vertrouwen op initiatiefnemers in de Omgevingswet: een stille revolutie in het omgevingsrecht?', *BR* 2014/49.

krachtens de wet of regeling voor een concrete activiteit is gegeven.¹⁴⁹ Het toepassingsbereik van de gelijkwaardigheidsbepaling neemt toe (meer flexibiliteit). Het te verwachten effect is daarmee zwak; de risico's waar de Raad van State in het advies op wijst, worden niet minder.

- In het wetsvoorstel en/of in een nadere toelichting van de regering in antwoord op vragen zou (nog) meer richting kunnen worden gegeven hoe beoordeeld moet worden wat een gelijkwaardige maatregel is. In het huidige recht bevat artikel 1.3 van het Bouwbesluit een bepaling die vergelijkbaar is met de gelijkwaardigheidsbepaling uit de Ow. Over de toepassing van deze bepaling door verschillende gemeenten bestaat ongenoegen bij marktpartijen onder meer vanwege een gebrek aan uniformiteit in de beoordeling van bestuursorganen.¹⁵⁰ Per gemeente moet een initiatiefnemer een beroep op gelijkwaardigheid aantonen, met wisselende resultaten. Als mogelijke oplossing voor deze problematiek is de suggestie gedaan tot instelling door de regering van een Raad voor Nationale Bouwregelgeving die het gezag, de deskundigheid en de capaciteit heeft om in een vroeg stadium uitspraken te doen over vraagstukken rond gelijkwaardigheid.¹⁵¹ Ook zou nagedacht kunnen worden over handzame bewijsregels die verder gaan dan een enkele verdeling van de bewijslast.¹⁵²

5.3.3 Omgevingswaarden

Omschrijving omgevingswaarden

Omgevingswaarden (art. 2.9 Ow) zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan: a) de gewenste staat of kwaliteit, b) de toelaatbare belasting door activiteiten of c) de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. In de toelichting wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende type omgevingswaarden: objectgerichte omgevingswaarden (bv. veiligheidsnormen waterkering), omgevingswaarden voor het hele land of een bepaald gebied (bv. maximale concentratie stoffen in onderdelen van de fysieke leefomgeving (lucht, water bodem) of waarde toegespitst op grondwaterbeschermingsgebied) en in objectieve kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden (bv. een geobjectiverde beschrijving van kwaliteiten waaraan een natuurgebied moet voldoen zodat dit kan functioneren als biotoop voor een specifieke soort).¹⁵³

Omgevingswaarden binden het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld en werken pas door bij het nemen van besluiten (omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunning) als de waarden zijn vertaald in instructieregels, algemene regels of beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning.

¹⁴⁹ A.G.A. Nijmeijer, 'Het gelijkwaardigheidsbeginsel in de Omgevingswet', *M en R* 2013, p. 185 en F.P.C.L. Tonnaer, 'Vertrouwen op initiatiefnemers in de Omgevingswet: een stille revolutie in het omgevingsrecht?', *BR* 2014/49.

¹⁵⁰ Zie J.G.G.M. van Knippenberg, 'Gelijkwaardigheid in het bouwrecht', *TBR* 2013/157.

¹⁵¹ Zie Actieteam Praktijktoeepassing Bouwbesluit, Flexibel omgaan met bouwregelgeving, te raadplegen op internet www.actieagendabouw.nl; EIB, 'Bouwen voor kwaliteit; onderzoek naar mogelijkheden om een betere prijs/kwaliteit van bouwwerken te realiseren', december 2011, p. 27-29.

¹⁵² Vgl. A.W.G.J. Buijze, 'Mogelijke vormen van regulering bij gebiedsontwikkeling', in: *Duurzame gebiedsontwikkeling: over vormen van regulering en de rol van aanbesteding*, Vereniging voor Milieurecht 2013-1, p. 30.

¹⁵³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 96-97.

Opmerking Raad van State

Ten aanzien van omgevingswaarden worden in het advies twee opmerkingen gemaakt:

- Opmerking I. De Raad van State acht het wenselijk dat meer inzicht wordt geboden in de wijze waarop de doorwerking van omgevingswaarden gestalte krijgt met inbegrip van de mogelijkheden tot het afwijken van omgevingswaarden. De Raad van State vraagt of algemene criteria geformuleerd kunnen worden voor de wijze waarop in een toetsingskader of instructieregel vorm dient te worden gegeven aan de mogelijkheden tot afwijking van een omgevingswaarde. Het advies is om de toelichting aan te passen.¹⁵⁴
- Opmerking II. De Raad van State acht het onduidelijk of het mogelijk is om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij de vaststelling van de omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald. Het advies is om de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Reactie regering

- De regering komt niet tegemoet aan Opmerking I over doorwerking van omgevingswaarden.
De regering geeft aan dat de vaststelling en wijze van doorwerking van omgevingswaarden zal plaatsvinden in het Besluit kwaliteit leefomgeving.¹⁵⁵ Dat Besluit is in ontwikkeling en het is te vroeg om een algemene schets te geven over de wijze waarop omgevingswaarden van het Rijk via instructieregels en toetsingskaders zullen doorwerken naar de uitoefening van taken of naar het nemen van besluiten. De regering is niet van plan om algemene criteria te geven over de wijze waarop in instructieregels of toetsingskaders vorm moet worden gegeven aan de doorwerking van omgevingswaarden en over de daarbij (zo nodig) te bieden flexibiliteit. Per omgevingswaarde zal een afweging gemaakt worden over de in te zetten bevoegdheden en de wijze van doorwerking. De keuzes hangen onder meer af van de verplichtingen die voortvloeien uit Europese richtlijnen, de mate waarin al aan de omgevingswaarde wordt voldaan en de meest efficiënte wijze van beïnvloeding van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie van stoffen in de fysieke leefomgeving.
- De regering komt tegemoet aan Opmerking II over het verduidelijken van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau en past het wetsvoorstel en de toelichting aan.

Wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen van het wetsvoorstel hebben betrekking op Opmerking II.

- De artikelen 2.11 (omgevingswaarden gemeente) en 2.12 (omgevingswaarden provincie) van het wetsvoorstel zijn verduidelijkt. In lid 2 van beide bepalingen is nu expliciet bepaald dat bij omgevingsplan respectievelijk omgevingsverordening geen aanvullende of afwijkende omgevingswaarde kan worden vastgesteld, tenzij dit bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur is bepaald.¹⁵⁶
- Paragraaf 4.2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hiermee in overeenstemming gebracht.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 74.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 95.

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 95.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Ten aanzien van Opmerking I is het voorstel niet gewijzigd.
- Het verduidelijken van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau (Opmerking II) geeft geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- Ten aanzien van Opmerking I is het voorstel niet gewijzigd.
- Het verduidelijken van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau heeft naar verwachting een sterk effect. De wijziging van de wettekst en de toelichting draagt bij aan de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Met betrekking tot Opmerking I over de doorwerking van omgevingswaarden:

- In de tekst van artikel 2.10 Ow zou kunnen worden bepaald dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is. Dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is, blijkt uit de toelichting,¹⁵⁷ maar niet uit de wettekst.¹⁵⁸ Door in de wettekst aan te geven dat afwijken van omgevingswaarde mogelijk is, wordt meer inzicht geboden in de (door)werking van omgevingswaarden. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid) wordt vergroot.
- In artikel 2.10 Ow zou de mogelijkheid tot het afwijken van een omgevingswaarde aan een maximumtermijn kunnen worden verbonden. Uit artikel 2.10 lid 1 onder b van het wetsvoorstel volgt enkel dat bij de vaststelling van de omgevingswaarde wordt bepaald: het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan. Uit de toelichting volgt dat een regeling denkbaar is waarin een afwijking van een omgevingswaarde is toegestaan, mits een programma is opgesteld dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken.¹⁵⁹ Het betreft een aanpak die – zoals ook de toelichting aangeeft – vergelijkbaar is met de regeling van ontwikkelingsgebieden uit de Crisis- en herstelwet. Uit artikel 2.2 van de Crisis- en herstelwet volgt dat op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu bij wijze van experiment een gebied bij AMvB kan worden aangewezen als ontwikkelingsgebied voor de duur van ten hoogste tien jaar. Het te verwachten effect is dat de maatregel bijdraagt aan de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid) en rechtsbescherming. Zonder maximumtermijn kan afwijking van een omgevingswaarde in theorie tot in lengte van dagen voortduren. Opmerking verdient hierbij, dat wij het stelsel zo begrijpen dat de regeling van verplicht programma bij overschrijding van omgevingswaarde (art. 3.9 Ow) niet ziet op de situatie waarin bij het vaststellen van de omgevingswaarde flexibiliteit is geboden door te voorzien in ruimte voor afwijking.
- In het wetsvoorstel zou een compensatieverplichting kunnen worden opgenomen voor het kwaliteitsverlies als gevolg van de ruimte die geboden wordt voor het

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 265-266 en 406.

¹⁵⁸ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 77.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 265-266.

afwijken van een omgevingswaarde.¹⁶⁰ Bij invulling van de compensatieverplichting kan aansluiting gezocht worden bij artikel 7 van de Interimwet stad- en milieubenadering uit het huidige stelsel. Hierin is bepaald: “Voorzover de nadelige gevolgen voor het milieu van een besluit als bedoeld in de artikelen 2 en 3 niet kunnen worden voorkomen of beperkt, worden die nadelige gevolgen gecompenseerd in of in de directe omgeving van het projectgebied op een wijze die de belangen, genoemd in de aanhef van de artikelen 2 en 3, dient.” Het te verwachten effect van deze maatregel is dat wordt gewaarborgd dat de leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking.

- Om de werking van de Ow beter inzichtelijk te maken voor burgers en bedrijven zou de regering (in een nadere toelichting) de praktische uitwerking van het stelsel verder kunnen uitdiepen en in kaart brengen.¹⁶¹ Het te verwachten effect is dat de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het stelsel wordt vergroot.

Ten aanzien van het versterken van procedurele waarborgen:

- De parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van omgevingswaarden (inclusief eventuele afwijkingsmogelijkheden) op rijksniveau kan worden vergroot door toepassing van de verzwaarde voorhangprocedure.¹⁶² Een mogelijke variant is om deze procedure te volgen bij het vaststellen van specifieke omgevingswaarden. De verzwaarde voorhangprocedure voor AMvB's waarin milieukwaliteitseisen worden vastgesteld uit het huidige recht, keert niet terug (art. 21.6 lid 5 Wm). Deze procedure houdt in dat een AMvB voordat deze in werking treedt, aan de Kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd en dat deze wordt ingetrokken als minimaal een vijfde van het ledental van een van de Kamers verlangt dat de milieukwaliteitseisen bij wet worden vastgelegd. Het effect van deze maatregel is dat een zorgvuldige toepassing van de afwijkingsmogelijkheid wordt vergroot.

5.3.4 Programmatische aanpak

Omschrijving programmatische aanpak

Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving.¹⁶³ Een programmatische aanpak is (art. 3.14 t/m 3.18 Ow) is volgens de toelichting een bijzonder programma dat een specifieke manier biedt om aan omgevingswaarden te voldoen of andere (als materiële beslisnorm vastgelegde) doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. De overheid beoordeelt de toelaatbaarheid van activiteiten op de specifiek voor dat programma omschreven wijze.¹⁶⁴

In het huidige omgevingsrecht is ervaring opgedaan met de programmatische aanpak. Een voorbeeld is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (art.

¹⁶⁰ Zie H.D. Tolsma, 'Afwijken van normen in het omgevingsrecht: toen, nu en in de toekomst', in: A.G. Bregman, H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening* (Lubach-bundel), Den Haag: IBR 2014, p. 29.

¹⁶¹ Zie M.C. Brans, 'Over(heid) tot actie: programma's in de Omgevingswet', *TBR* 2014/166.

¹⁶² M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 77.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 121.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 124.

5.12 Wet milieubeheer). Het doel van deze programmatische aanpak is om te voldoen aan de Europese grenswaarden voor fijnstof en stikstofdioxide. Het programma bevat voorgenomen projecten die de luchtkwaliteit verslechteren en een pakket van maatregelen die de negatieve effecten van deze projecten moet compenseren.

Opmerking Raad van State

De Raad van State constateert dat het programma volgens het voorstel geen concrete eindterm hoeft te bevatten en dat geen begrenzing is opgenomen van de normen waarvan kan worden afgeweken. Verondersteld wordt dat het programma zelf het kader voor afwijking vaststelt en in dat geval dient de mogelijkheid voor rechtsbescherming te worden geboden. De Raad van State adviseert in het voorstel de afwijkingsmogelijkheden te begrenzen en te preciseren naar tijd.¹⁶⁵

Reactie regering

- De regering komt niet geheel tegemoet aan de opmerking van de Raad van State. De regering geeft aan dat de programmatische aanpak uitdrukkelijk niet is bedoeld om van de norm af te wijken, maar juist om aan die norm te (gaan) voldoen.¹⁶⁶ Daarin verschilt de programmatische aanpak van het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet dat tijdelijk afwijken van milieukwaliteitsnormen mogelijk maakt. De Raad van State veronderstelt ten onrechte dat het programma zelf het kader voor afwijking vaststelt.

De Afdeling vraagt in het advies ook om materiële en procedurele begrenzing van de mogelijkheid om af te wijken van normen met een programma. Op dat punt komt de regering niet tegemoet; dat verrast, gelet op de miscommunicatie tussen regering en Raad van State over dit onderwerp, niet.

Wijziging wetsvoorstel

- In paragraaf 4.3.6 van de toelichting is verduidelijkt dat met de programmatische aanpak een andere wijze van beoordeling van initiatieven is beoogd.¹⁶⁷
- In het wetsvoorstel is in artikel 3.14 lid 2 Ow verduidelijkt, dat het programma zelf niet het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten vaststelt, maar dat dit beoordelingskader voor een specifiek programma bij algemene maatregel van bestuur, provinciale omgevingsverordening of omgevingsplan wordt bepaald. Ook de toelichting is hierop aangepast.¹⁶⁸

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- De volgende passage in de toelichting is niet duidelijk:

‘Een programmatische aanpak heeft dus niet hetzelfde karakter als een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied, zoals dat op grond van de Crisis- en herstelwet kan worden vastgesteld. Bij een dergelijk plan is immers wel een (tijdelijke) afwijking van de norm mogelijk’.¹⁶⁹

De Omgevingswet verschaft weliswaar niet de mogelijkheid om in een programma van bepaalde omgevingsrechtelijke voorschriften af te wijken, maar wel de bevoegdheid om bij de vaststelling van omgevingswaarde(n) of andere doelstelling(en) aan te geven in welke gevallen kan worden afgeweken van omge-

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 77.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 96.

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 96.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 124.

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 124.

vingswaarden en doelstellingen.¹⁷⁰ Deze flexibiliteit blijkt niet uit de wettekst van artikel 2.10 Ow en zit als het ware verstopt in de toelichting.¹⁷¹

- Niet duidelijk is in hoeverre decentrale overheden op eigen initiatief programma's met een programmatische aanpak kunnen vaststellen ten behoeve van omgevingswaarden of andere doelstellingen die zijn vastgesteld op een hoger bestuursniveau. De tekst van artikel 3.14 lid 2 Ow lijkt dit niet uit te sluiten.¹⁷²

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De maatregel van de regering heeft naar verwachting een **redelijk zwak** effect op de rechtszekerheid en rechtsbescherming. Met de maatregel wordt weliswaar duidelijk dat de programmatische aanpak zelf niet het beoordelingskader voor afwijking vaststelt, en dat de vaststelling van flexibiliteit plaatsvindt bij de vaststelling van omgevingswaarden en instructieregels. De Afdeling vraagt in het advies echter om materiële en procedurele begrenzing van de geboden flexibiliteit. Op dat punt heeft de maatregel geen effect.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Artikel 3.16 onder b Ow (eisen aan programma bij programmatische aanpak) bepaalt dat het programma in ieder geval een beschrijving bevat van de periode waarop het programma betrekking heeft of de mate van doelbereik waarbij het programma eindigt. Vanuit het rechtszekerheidsperspectief heeft het vaststellen van een periode waarvoor een programma geldt, met eventuele mogelijkheid om programma te verlengen de voorkeur.¹⁷³
- Vanuit het rechtszekerheidsperspectief heeft de koppeling aan een concreet bepaalde milieukwaliteit de voorkeur, in plaats van de koppeling aan inspanningsverplichtingen die nu uitdrukkelijk ook tot de mogelijkheden behoort. Een inspanningsverplichting biedt ruimte om van de bepaalde milieukwaliteit af te wijken waardoor onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag wanneer het doel is bereikt en het programma niet langer als toetsingskader dient.¹⁷⁴
- In de wettekst en/of een nadere toelichting zou meer duidelijkheid kunnen worden gegeven over de verhouding tussen verschillende programma's – al dan niet met programmatische aanpak – op verschillende bestuursniveaus. Denkbaar is bijvoorbeeld een samenloop van een verplichting tot een voldoeningsprogramma door B&W voor geur (op grond van art. 3.9 Ow) en een provinciale programmatische aanpak voor geur zonder toebedeelde bevoegdheden aan B&W. Er ontstaan dan twee maatregelenpakketen die hetzelfde doel nastreven wat om afstemming vraagt.¹⁷⁵ Met deze maatregel wordt de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het stelsel vergroot.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 265-266.

¹⁷¹ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 76.

¹⁷² M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 78.

¹⁷³ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 77-78.

¹⁷⁴ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 78.

¹⁷⁵ Voorbeeld ontleend aan M.C. Brans, 'Over(heid) tot actie: programma's in de Omgevingswet', *TBR* 2014/166. Zie ook M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 78-79.

- Duidelijk zou kunnen worden gemaakt of tegen de toepasselijkheid van de programmatische aanpak in een omgevingsplan, rechtsbescherming openstaat.¹⁷⁶
- De vaststelling van flexibiliteit vindt plaats bij de vaststelling van omgevingswaarden en instructieregels. In het wetsvoorstel zouden materiële en procedurele waarborgen kunnen worden opgenomen, zoals een maximumtermijn voor afwijken en een compensatieverplichting (zie de alternatieven en aanvullende maatregelen bij omgevingswaarden).

5.3.5 Projectbesluit

Omschrijving projectbesluit

Het projectbesluit is een besluit van het Rijk, een provincie of een waterschap voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan (art. 5.42 Ow).¹⁷⁷ Het is een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Het gaat om projecten waarbij de overheid een verantwoordelijkheid heeft, zoals infrastructuur en veiligheid (aanleg of uitbreiding van een hoofdweg of versterking van een primaire waterkering). Het projectbesluit is ook relevant voor private initiatieven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samen vallen (ontwikkeling van nieuwe natuur in samenwerking met een private initiatiefnemer en de ontwikkeling van energie-infrastructuur).¹⁷⁸ Het projectbesluit biedt de mogelijkheid om in één besluit alle toestemmingen voor het project te verlenen. Wanneer het project niet past binnen de regels van het geldende omgevingsplan, wijzigt het projectbesluit die regels. Het projectbesluit is dan ook een besluit tot (partiële) wijziging van het omgevingsplan. Verder geldt het projectbesluit als omgevingsvergunning voor alle expliciet in het projectbesluit genoemde activiteiten. Ook geldt het als toestemming voor andere in het projectbesluit benoemde activiteiten, zoals een verkeersbesluit.¹⁷⁹ Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan en het projectbesluit op rijks- en provinciaal niveau, het Tracébesluit en de projectprocedure van de Waterwet.¹⁸⁰

Opmerking Raad van State

Met betrekking tot het projectbesluit maakt de Raad van State twee opmerkingen die relevant zijn in het kader van opmerking D:

- Opmerking I. Volgens de Raad van State doet de mogelijkheid om decentrale regelgeving en programma's buiten toepassing te laten bij vaststelling en uitvoering van een projectbesluit, wanneer uitvoering van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd door die regelgeving, afbreuk aan de rechtszekerheid van overheden en burgers en de effectiviteit van de regelgeving of het programma.
- Opmerking II. De Raad van State veronderstelt dat buiten toepassing verklaren geschiedt bij het besluit tot vaststelling. Indien is beoogd dat het buiten toepassing verklaren geschiedt bij afzonderlijk te nemen besluit, dient te worden bepaald dat het besluit met het oog op de mogelijke consequenties van die verkla-

¹⁷⁶ Zie ook M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 79.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 389.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 174-175.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 176.

¹⁸⁰ Zie art. 3.26 en 3.28 Wro (inpassingsplan), art. 2.1 lid 1 onder C Wabo in samenhang met art. 3.1 onder b en 3.2 onder b van het Bor (projectbesluit) en paragraaf 5.2 Waterwet.

ring wordt voorbereid in een ordelijke procedure. Het ligt alsdan in de rede om daartoe afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren. Ook kan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet worden gemist. De Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op deze vragen en het voorstel zo nodig aan te passen.¹⁸¹

Reactie regering

- De regering gaat niet in op het risico dat afbreuk gedaan wordt aan de rechtszekerheid van overheden en burgers en de effectiviteit van de regelgeving of het programma.
- De regering komt geheel tegemoet aan de vragen die de Raad van State stelt.

*Wijziging wetsvoorstel*¹⁸²

Met betrekking tot de vragen over het buiten toepassing verklaren van regels:

- In het wetsvoorstel is in artikel 5.51 lid 3 en lid 4 geregeld dat bepalingen van gemeenten en waterschappen buiten toepassing kunnen worden gelaten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig belemmeren. Als het een projectbesluit van het Rijk betreft, kunnen ook bepalingen van de provincie buiten toepassing worden gelaten. Deze bepalingen of programma's kunnen buiten toepassing gelaten worden bij het projectbesluit, maar ook later bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit.
- In de toelichting wordt aangegeven dat het Rijk of een provincie slechts in het uiterste geval gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om regelgeving van andere bestuursorganen buiten toepassing te laten. Het moet dan gaan om situaties waarin de verwezenlijking van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd. Als voorbeeld noemt de toelichting een absolute verbodsbepaling in de omgevingsverordening, een provinciaal programma, de waterschapsverordening, of in een niet in het omgevingsplan geïntegreerde gemeentelijke verordening, waardoor het project binnen redelijke grenzen niet kan worden gerealiseerd.¹⁸³
- Een besluit waarbij bepalingen of programma's buiten toepassing worden gelaten, wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Naar aanleiding van het advies is een onderdeel c aan artikel 16.69 Ow toegevoegd.
- Net als tegen het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit staat beroep in eerste en enige instantie open bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.
Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hierop aangepast.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

Met betrekking tot de vragen over het buiten toepassing verklaren van regels:

- De maatregel van de regering heeft een **sterk** effect. Met de maatregel is inzichtelijk en voorspelbaar gemaakt dat regels die bij of krachtens een regeling van provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld buiten toepassing kunnen

¹⁸¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 91.

¹⁸² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 103-104.

¹⁸³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 182-183.

worden gelaten bij het projectbesluit, dan wel bij besluiten ter uitvoering van het projectbesluit. Ook is duidelijk dat een dergelijk besluit wordt voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In de wettekst van artikel 5.51 lid 3 en 4 Ow zou expliciet kunnen worden opgenomen dat regelgeving om dringende redenen buiten toepassing kan worden gelaten. Vgl. artikel 3.35 lid 8 Wro waar artikel 5.51 lid 3 en 4 Ow op voortbouwt:

‘Voor zover de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd door bepalingen die – al dan niet krachtens de wet – bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen bij het nemen en uitvoeren van de besluiten, bedoeld in het eerste lid, om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten.’

In het wetsvoorstel volgt enkel uit de toelichting dat het Rijk of een provincie slechts in het uiterste geval gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om regelgeving van andere bestuursorganen buiten toepassing te laten. Met deze wijziging wordt in de wettekst inzichtelijk gemaakt dat het buiten toepassing laten van decentrale regelgeving slechts in uitzonderlijke gevallen toelaatbaar is. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat het bijdraagt aan de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid). Het dwingt gedeputeerden state respectievelijk de minister bij het besluit tot buiten toepassing laten te motiveren dat sprake is van dringende redenen.

- In de wettekst van artikel 5.51 lid 3 en lid 4 Ow zou kunnen worden opgenomen dat de schade aan de kwaliteit van de leefomgeving wordt gecompenseerd. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat wordt gewaarborgd dat de leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking.

5.3.6 Experimenteerbepaling

Omschrijving experimenteerbepaling

De experimenteerbepaling (art. 23.3 Ow) maakt het mogelijk dat tijdelijk van bepalingen van de in de betreffende bepaling genoemde wetgeving kan worden afgeweken. De bepaling is bedoeld voor toekomstige ontwikkelingen, technieken en praktijken waarin de op dat moment bestaande regelgeving niet kan voorzien. De regeling bouwt voort op de experimenteerbepaling uit de Crisis- en herstelwet (art. 2.4 Chw). Een voorbeeld van een experiment onder de Crisis- en herstelwet is het project Nieuwveense Landen (een woonwijk in de gemeente Meppel) waar een afwijking van het Bouwbesluit 2012 mogelijk is gemaakt om onder meer strengere isolatiewaarden voor te schrijven voor muren en daken.

Opmerking Raad van State

- De Raad van State constateert dat de experimenteerbepaling niet in overeenstemming is met de Aanwijzing voor de regelgeving. Het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd (vgl. art. 10a en 10b Aanwijzing voor de regelgeving). Daarbij is het van belang dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat –

indien noodzakelijk – duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben – het bereiken en de instandhouding van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit – is niet concreet en nauwkeurig begrensd.

- De voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt worden vrijwel volledig bij AMvB bepaald. Het voorstel bepaalt alleen dat wat betreft de afwijking van omgevingswaarden een maximumtermijn van tien jaar in acht dient te worden genomen. Voor afwijkingen van andere soorten voorschriften gelden geen maximumtermijnen.
- In de toelichting ten slotte wordt onvoldoende expliciet gemaakt hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt. De Afdeling is van oordeel dat hierdoor nauwelijks van een wettelijke begrenzing van experimenten gesproken kan worden.

De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader te begrenzen en artikel 23.3 daartoe aan te passen.¹⁸⁴

Reactie regering

De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen van de Raad van State over de begrenzing van de experimenteergrondslag.

- Op grond van artikel 23.3 lid 2 Ow wordt een experiment alleen aangewezen als dit, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gelet op het feit dat de experimenteerbepaling juist ziet op toekomstige ontwikkelingen wordt deze grondslag niet verder ingekaderd. In het wetsvoorstel is bepaald dat het doel van het experiment en de mogelijke afwijkingen van wettelijke voorschriften bij algemene maatregel van bestuur moeten worden uitgewerkt.¹⁸⁵
- Het wetsvoorstel bepaalt alleen dat wat betreft de afwijking van omgevingswaarden een maximumtermijn van tien jaar in acht dient te worden genomen. De Raad van State stelde vast dat voor andere voorschriften geen maximale afwijkingstermijn geldt. Het wetsvoorstel is op dit punt niet gewijzigd. De toelichting geeft aan dat als het om andere afwijkingen gaat dan afwijkingen van omgevingswaarden, de afwijkingstermijn langer of zelfs permanent kan zijn.¹⁸⁶

*Wijziging wetsvoorstel*¹⁸⁷

- Om de parlementaire betrokkenheid bij het experiment te verzekeren, is een voorhangprocedure voor de experimenteer-AMvB in de wet opgenomen (art. 23.5 lid 1 Ow)
- In de algemene maatregel van bestuur voor het experiment moet op grond van artikel 23.3 lid 1 Ow extra worden opgenomen wat de tijdsduur van het experiment is (onder c), van welke regels kan worden afgeweken (onder d) en welke afwijkingen zijn toegestaan (onder e). Ook moet in de algemene maatregel van bestuur worden aangegeven welke afwijkingen na het experiment toegestaan blijven, bijvoorbeeld met het oog op gerealiseerde activiteiten (onder h). Daarnaast wordt in het experiment opgenomen op welke wijze de monitoring en eva-

¹⁸⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 148-149.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 150.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 609.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 150.

luatie zal plaatsvinden (onder i). Voorts is opgenomen dat een experiment door kan lopen als de uitkomsten van het experiment na evaluatie aanleiding geven tot het wijzigen van regelgeving. De duur van het experiment kan in dat geval met ten hoogste vijf jaar worden verlengd totdat de regelgeving is aangepast (lid 4).

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hierop aangepast.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- De wettekst van artikel 23.3 lid 2 Ow luidt: Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. Waarom wordt in de wettekst verwezen naar “de te volgen procedures of de besluitvorming daarover”?

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De maatregelen hebben naar verwachting een **redelijk sterk** effect. De procedurele waarborgen zijn aanzienlijk versterkt en dat vergroot de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling zou in het wetsvoorstel nader begrensd kunnen worden. Het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling is ruim; voor bijna alle activiteiten kan immers worden beweerd dat deze bijdragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Ook een nieuwe straat of de aanleg van een industrieterrein valt onder het ruime begrip.¹⁸⁸ De experimenteerbepaling uit de Ow bouwt voort op de experimenteergrondslag in artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet. Het toepassingsbereik van deze bepaling uit de Crisis- en herstelwet is in vergelijking met het wetsvoorstel beter begrensd en meer ingekaderd. Onder de Crisis en herstelwet is vereist dat een experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en dat daarbij voldoende aannemelijk is dat de uitvoering ervan bijdraagt aan duurzaamheid en het bestrijden van de economische crisis. Opmerking verdient, dat de experimenteerbepaling uit de Chw van de Raad van State dezelfde kritiek ontving en het advies tot inkadering destijds door de regering evenmin werd overgenomen.¹⁸⁹ Met een nog nadere begrenzing van de experimenteergrondslag in het wetsvoorstel wordt de bepaling in overeenstemming gebracht met de vereisten uit art. 10a en 10b Aanwijzing voor de regelgeving. Het toepassingsbereik wordt beperkt en daarmee biedt de bepaling minder ruimte voor flexibiliteit.
- In de wettekst zou bepaald kunnen worden dat de evaluatie en monitoring van het experiment plaatsvindt met het oog op bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving. De wettekst bevat geen inhoudelijke eisen aan evaluatie en monitoring van een experiment. De maatregel biedt een nadere materiële begrenzing van de experimenteerbepaling.

¹⁸⁸ Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 104.

¹⁸⁹ Zie hierover A.R. Klijnen & H.A.M. Stam, ‘Gebieds- en innovatie- experimenten in de Crisis- en herstelwet’, *TBR* 2010, p. 63.

- In de wettekst zou bepaalt kunnen worden dat het bevoegd gezag verplicht is om maatregelen te stellen indien uit de monitoring blijkt dat geen verbetering van de omgevingskwaliteit optreedt. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat wordt gewaarborgd dat de leefomgevingskwaliteit er op vooruit gaat als gevolg van het besluit tot afwijking.
- In het wetsvoorstel zou ook ten aanzien van andere voorschriften dan omgevingswaarden bepaalt kunnen worden dat een maximum afwijkingstermijn voor een periode van tien jaar geldt.
- In antwoord op vragen zou de regering in een toelichting duidelijk kunnen maken (aan de hand van voorbeelden) waarom voor andere voorschriften dan omgevingswaarden geen maximum termijn gewenst is.
- In het wetsvoorstel zou in de wettekst en/of een nadere toelichting bij artikel 23.3 Ow duidelijk kunnen worden gemaakt dat de termijn waarbinnen van omgevingswaarden kan worden afgeweken is beperkt tot een voor die situatie passende en zo kort mogelijke termijn.
- Experimenten worden aangewezen bij AMvB. Er is geen rechtsbescherming mogelijk tegen de aanwijzing bij AMvB gelet op art. 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen de aanwijzing van een experiment zou beroep kunnen worden opengesteld.

5.4 Analyse algemeen: opmerking D

Het advies van de Raad van State bestaat uit twee onderdelen. In het onderstaande be- zien wij voor beide onderdelen ten eerste of tegemoet is gekomen aan de opmerking van de Raad van State, ten tweede hoe sterk dat effect is en ten derde in hoeverre alternatie- ven mogelijk zijn en met welke effecten dat gepaard gaat.

Onderdeel I

In de eerste plaats adviseert de Raad van State om nader te bezien of de in het wetsvoor- stel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. De regering stelt dat in navolging van het advies van de Raad van State nader is bezien of alle geboden mogelijkheden tot afwijken van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. Uit het nader rapport of de toelichting blijkt echter niet dat, en zo ja, hoe de regering heeft beoordeeld of alle geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. De reactie van de regering heeft ten aanzien van dit onderdeel niet tot een wijziging van het wetsvoor- stel geleid. Opmerking verdient, dat de regering naar aanleiding van de opmerking van het Planbureau voor de leefomgeving over de risico's van stapeling van flexibiliserings- instrumenten de regeling van ontwikkelingsgebieden (art. 4.17 en 4.18 Toetsversie Om- gevingswet) geen plaats heeft gegeven in het wetsvoorstel. Dat betreft echter een wijzi- ging ten opzichte van de Toetsversie Omgevingswet en niet van het conceptvoorstel dat de Raad van State heeft beoordeeld.¹⁹⁰

De regering komt ten aanzien van Onderdeel I van het advies niet tegemoet aan de op- merking van de Raad van State.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 366-367.

Onderdeel II

In de tweede plaats adviseert de Raad van State om in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op te nemen die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert. Naar aanleiding van deze opmerking heeft de regering diverse procedurele en materiële waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen aangebracht in de toelichting. In paragraaf 5.3 zijn deze wijzigingen uitgewerkt voor de volgende instrumenten: 1. maatwerkvoorschriften en maatwerkregels, 2. gelijkwaardigheid, 3. Omgevingswaarden, 4. programmatische aanpak, 5. projectbesluit en 6. experimenteerbepaling.

Uit de analyse in paragraaf 5.3 blijkt dat de regering ten aanzien van Onderdeel II van het advies gedeeltelijk tegemoet komt aan de opmerkingen van de Raad van State. De regering komt niet (geheel) tegemoet aan de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot:

- Het bieden van inzicht in de wijze waarop de doorwerking van omgevingswaarden (inclusief afwijkingsmogelijkheid) gestalte krijgt.
- Het begrenzen en preciseren naar tijd van het afwijken bij een programmatische aanpak.
- Het begrenzen van de experimenteerbepaling.

Nu de regering niet tegemoet komt aan Onderdeel I van het advies en gedeeltelijk aan Onderdeel II van het advies komt de regering naar ons oordeel gedeeltelijk tegemoet aan opmerking D van de Raad van State.

Is het te verwachten effect dat de risico's waar de Raad van State op wijst kleiner worden? En wat zijn de verwachten effecten in het licht van de doelstelling (art. 1.3 Ow) 'ruimte voor ontwikkeling' en 'waarborgen voor kwaliteit fysieke leefomgeving'?

Onderdeel I

Uit de reactie van de regering blijkt niet hoe aan dit onderdeel van het advies van de Raad van State is tegemoet gekomen. Nu de regering op dit punt geen maatregelen heeft genomen, zijn er ook geen te verwachten effecten (sterk/zwak).

Onderdeel II

In het algemeen kan geconstateerd worden dat met de wijzigingen in het wetsvoorstel en de toelichting de risico's die zijn gelegen in de instrumenten waarmee de overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken, zijn verkleind. De te verwachten effecten van de maatregelen die de regering heeft genomen, beoordelen wij als **redelijk sterk**. In vergelijking met het conceptvoorstel biedt het wetsvoorstel meer materiële en procedurele waarborgen.

Welke alternatieven of aanvullende maatregelen zijn er op wat de regering ten aanzien van de opmerking van de Raad van State voorstelt?

Onderdeel I

De regering heeft geen maatregelen voorgesteld ten aanzien van dit onderdeel van het advies. Nu uit de reactie van de regering niet blijkt hoe aan dit onderdeel van het advies van de Raad van State is tegemoet gekomen, kan deelvraag 3 niet beantwoord worden.

Overigens merken wij op dat de regering bij het beoordelen van de noodzakelijkheid van de verschillende instrumenten (waaronder door ons begrepen ook het ver-

breiden van op deelterreinen bekende instrumenten uit het huidige omgevingsrecht (maatwerkvoorschriften en maatwerkregels, omgevingswaarden, gelijkwaardigheid, experimenteerbepaling) waarmee de overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken bijvoorbeeld een reeks concrete voorbeelden zou kunnen geven van flexibiliteit en maatwerk die naar huidig recht met de huidige instrumenten niet mogelijk zijn, maar met de introductie van het nieuwe stelsel wel tot de mogelijkheden gaan behoren.¹⁹¹ Het te verwachten effect is sterk omdat daarmee inzichtelijk wordt wat de toegevoegde waarde is van flexibiliseringsinstrumenten in vergelijking met het huidige systeem.

Onderdeel II

Naar onze bevindingen zijn er verschillende alternatieven of aanvullende maatregelen op wat de regering voorstelt mogelijk waarmee een sterker effect te verwachten is. Kort gezegd, meer materiële en procedurele begrenzings van de flexibiliseringinstrumenten, derhalve meer rechtszekerheid en minder risico's gepaard gaande met flexibiliteit. Het betreft alternatieve of aanvullende maatregelen met betrekking tot de volgende instrumenten:

- Maatwerkvoorschriften
- Gelijkwaardigheid
- Omgevingswaarden
- Programmatische aanpak
- Experimenteerbepaling

¹⁹¹ Vgl. A.G.A. Nijmeijer, 'Toetsversie Omgevingswet (3). Omgevingswaarden. Spitsvondige vondst voor flexibiliteit en maatwerk?', *TBR* 2013/107.

6 Opmerking E: belangrijke voorschriften rechtsbescherming en handhaving ontbreken

Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

6.1 Inleiding

De analyse van opmerking E start met een beschrijving van de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering daarop (par. 6.2). Hierna volgt een beoordeling van vier onderdelen waarover de Raad van State specifieke opmerkingen heeft gemaakt (par. 6.3). Het betreft:

1. Beroep tegen het omgevingsplan
2. Bestuurlijke boete
3. Bevoegdheid tot het binnentreden
4. Bibob

Tot slot volgt een algemene beoordeling van opmerking E waarbij wij antwoord geven op de drie deelvragen uit het onderzoek (par. 6.4). De meest relevante wetteksten zijn opgenomen in Bijlage 1 bij dit rapport.

6.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

Opmerking Raad van State

De Raad van State constateert dat het oogmerk dat het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden aan het huidige, niet overal wordt gerealiseerd. Belangrijke voorschriften inzake handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen.

De Raad van State adviseert allereerst om in het voorstel meer materiële normen en toetsingskaders op te nemen, waaronder de EU-beginselen die richting geven aan nationaal beleid en regelgeving, alsmede de toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst. Ten tweede zouden waar mogelijk materiële normen en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming daarin moeten worden vastgelegd.¹⁹²

Het als eerste genoemde punt van de opname van meer materiële normen en toetsingskaders is besproken onder opmerking A. Hier staan verder de opmerkingen over materiële normen en de voorschriften ter zake van rechtsbescherming en handha-

¹⁹² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

ving centraal. De Raad van State adviseert meer voorschriften op te nemen over de rechtsbescherming en de handhaving.¹⁹³

Reactie regering

De regering heeft de opmerking van de Raad van State ten aanzien van onduidelijke bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen het omgevingsplan overgenomen. De regering heeft in het wetsvoorstel bestuursrechtelijke rechtsbescherming opengesteld tegen alle onderdelen van het omgevingsplan, en niet slechts tegen de locatieontwikkelingsregels daaruit. De reactie van de regering op de drie onderwerpen van bestuursrechtelijke handhaving komt hieronder aan bod.

6.3 Analyse afzonderlijke onderdelen

In deze paragraaf beoordelen wij, voor de vier aspecten van rechtsbescherming en handhaving waarover de Raad van State specifieke opmerkingen heeft gemaakt, of de regering wijzigingen heeft doorgevoerd naar aanleiding van de in de vorige paragraaf beschreven algemene opmerking van de Raad van State. Achtereenvolgens komen aan de orde:

1. Beroep tegen omgevingsplan
2. Bestuurlijke boete
3. Bevoegdheid tot het binnentreden
4. Bibob

Voor elk van deze aspecten beoordelen wij afzonderlijk:

- in hoeverre de regering tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State;
- eventuele vragen of opmerkingen daarbij;
- de te verwachten effecten van de aanpassingen van de regering (sterk/zwak);
- en mogelijke alternatieven en de te verwachten effecten daarvan (sterk/zwak).

6.3.1 Beroep tegen omgevingsplan

Opmerking Raad van State

De afbakening van het beroep tegen het omgevingsplan is onduidelijk. Tegen de vaststelling van een omgevingsplan kan beroep worden ingesteld, maar dat beroep kan zich uitsluitend richten tegen de daarin opgenomen locatieontwikkelingsregels. De begripsbepaling daarvan laat ruimte voor uiteenlopende interpretaties, terwijl een duidelijke afbakening van het begrip vereist is met het oog op het beroep daartegen. Een eerder gedaan voorstel om bij AMvB onderdelen van een omgevingsplan als vindplaats van locatieontwikkelingsregels aan te wijzen, kent als nadeel dat daaruit een beperking van het beroepsrecht voortvloeit. Beslissingen over het beroepsrecht dienen bij wet genomen te worden. De Raad van State adviseert het recht op beroep tegen het omgevingsplan bij

¹⁹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 34.

wet te regelen en suggereert om een opsomming in een bijlage van de wet op te nemen, of om beroep tegen het gehele omgevingsplan open te stellen.¹⁹⁴

Reactie regering

Ten aanzien van de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen het omgevingsplan heeft de regering het onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels als criterium voor appellabiliteit losgelaten. De regering heeft de suggestie van de Raad van State gevolgd, om beroep tegen alle regels in het omgevingsplan open te stellen.¹⁹⁵

Wijziging wetsvoorstel

- Tegen alle soorten regels van het omgevingsplan staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, niet alleen tegen de locatieontwikkelingsregels maar ook tegen de algemeen verbindende voorschriften die daarin zijn opgenomen. Dat volgt uit artikel 16.28 lid 2 Ow. Dat artikel heft de werking van artikel 3:1 lid 1, aanhef en onder b Awb op. Die bepaling sloot (onder meer) de toepasselijkheid van afdeling 3.4 Awb uit voor besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

Wat zijn de consequentie van het gegeven dat tegen alle soorten regels van het omgevingsplan bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat?

Te verwachten effecten van de maatregelen van de regering

Ten aanzien van de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan is het effect van de getroffen maatregel **sterk**. De maatregel volgt precies één van de suggesties van de Raad van State. Het door de Raad van State gesignaleerde risico van onduidelijk rechtskarakter van regels binnen het omgevingsplan en daarmee samenhangende onduidelijkheid over de appellabiliteit van afzonderlijke regels is verholpen. Meer concreet is het onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels als criterium voor appellabiliteit vervallen, waardoor beroep bij de bestuursrechter openstaat tegen alle regels in het omgevingsplan. Niet meer hoeft binnen omgevingsplannen onderzocht te worden, welk rechtskarakter afzonderlijke regels hebben, met evidente risico's op foutieve keuzes en onnodige (of juist gemiste) procedures.

De keuze van de regering om tegen alle regels van het omgevingsplan beroep bij de bestuursrechter open te stellen, wijkt af van de hoofdregel van artikel 8:3 Awb. Voor die afwijking is gekozen omdat de afbakening tussen de functie- en locatiespecifieke regels en andere regels volgens de regering niet zo scherp kan worden omschreven dat het begrip «functie- en locatiespecifieke regels» zich leent om als grens te gebruiken voor appellabiliteit. Bovendien zou een dergelijke grens er toe kunnen leiden, dat de appellabiliteit afhankelijk wordt van keuzen bij de omschrijving van de regels. Dat standpunt wordt gedeeld in de literatuur.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 136.

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 141-142.

¹⁹⁶ B.J. Schueler in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht (2012), p. 154.

Ondanks de uiteindelijk door de regering verkozen appellabiliteit van het gehele plan, blijft staan dat dat plan deels algemeen verbindende voorschriften bevat en dat artikel 8:3 Awb normaliter beroep tegen algemeen verbindende voorschriften uitsluit.

Een *eerste* bijeffect van het huidige voornemen van de regering is, dat de plaats waarin een algemeen verbindend voorschrift is opgenomen, bepalend gaat worden voor de vraag naar appellabiliteit, in plaats van het rechtskarakter. Dat zou ertoe kunnen leiden dat zoveel mogelijk gepoogd wordt, om algemeen verbindende voorschriften juist buiten het omgevingsplan te houden, ook wanneer zij meer of minder raakvlak met de fysieke leefomgeving heeft.

Een *tweede* bijeffect is dat algemeen verbindende voorschriften in afwijking van artikel 8:3 Awb appellabel worden, zonder dat aan die keuze een brede procesrechtelijke afweging is voorafgegaan. De afweging die de regering heeft gemaakt, heeft louter en alleen betrekking op de verhouding tussen algemeen verbindende voorschriften en locatieontwikkelingsregels binnen de figuur van de omgevingsvergunning uit de Omgevingswet. In de overwegingen is kennelijk niet betrokken, of die combinatie van regels in één figuur de meest wenselijke is. De combinatie van regels binnen één figuur heeft vooropgestaan, en daarvoor is de uitsluiting van het beroepsrecht van artikel 8:3 Awb geweken. Bijeffect is aldus een inbreuk op de uitsluiting van het beroepsrecht tegen algemeen verbindende voorschriften, terwijl die uitsluiting vóór en na de inwerkingtreding van de Awb één van de kernpunten van de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter is en dus een kernpunt uit het algemene bestuurs(proces)recht is. Die verdeling wordt voor één onderdeel uit een bijzonder rechtsgebied gewijzigd, doch zonder rekenschap van mogelijke effecten buiten dat rechtsgebied.

Een *derde* bijeffect is dat de appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften niet lijkt af te doen aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing.¹⁹⁷ Appellabiliteit garandeert dus geen volledige rechtszekerheid na ommekomst van bestuursrechtelijke termijnen en procedures. Verder kan niet uitgesloten worden dat enige onduidelijkheid omtrent de formele rechtskracht van (onderdelen van) het omgevingsplan kan ontstaan. Enige onduidelijkheid omtrent de ruimte voor toetsing door de burgerlijke rechter bestaat thans reeds voor de bestemmingsplannen.¹⁹⁸ De toelichting laat zich niet uit over de vraag, in welke mate nog plaats zou zijn voor de normale rechtsmacht van de burgerlijke rechter ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften, wanneer deze al vatbaar waren voor beroep bij de bestuursrechter. Wellicht dient dan alsnog bij de burgerlijke rechter zo nodig onderscheid gemaakt te worden tussen locatieontwikkelingsregels en algemeen verbindende voorschriften. Een bijeffect van de samenvoeging van diverse soorten regels in één appellabel plan kan zijn dat vervolgvragen van exceptieve toetsing en/of formele rechtskracht opkomen.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Bij de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan waren behalve de thans gekozen variant dat alle onderdelen van het omgevingsplan appellabel zijn, drie andere varianten denkbaar: allereerst de variant dat de opsteller van het plan mede bepaalt welke regels appellabel zijn en de variant die met het huidige recht overeenstemt, te weten appellabi-

¹⁹⁷ Zie over dit onderwerp *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299, p. 302. Zie uit de jurisprudentie onder meer ABRvS 16 januari 2001, *AB* 2001, 193 m.nt. A.A.J. de Gier en ABRvS 16 november 2005, *AB* 2006, 138 m.nt. A.A.J. de Gier.

¹⁹⁸ Hof Arnhem 26 juni 2001, *NJK* 2001, 45.

liteit van locatieontwikkelingsregels, maar niet van algemeen verbindende voorschriften in het plan. Daarnaast was nog een buiten het omgevingsplan gelegen variant denkbaar, te weten handhaving van de beheersverordening op basis van artikel 3.38 Wro. Wij bespreken hieronder de drie alternatieven.

Keuze appellabiliteit

De regering heeft verder een variant beschouwd, waarbij over appellabiliteit niets aanvullends op de Awb zou worden geregeld en de vraag of van regels afgeweken kan worden geheel zou worden overgelaten aan de gemeente, die per onderwerp zelf zou kiezen of afwijken door middel van een omgevingsvergunning mogelijk is. Volgens de regering levert dat onder meer onduidelijkheid op over het al dan niet appellabel zijn van specifieke regels.¹⁹⁹ Een bijeffect van deze alternatieve maatregel is dat het leidt tot rechtsonzekerheid over de vraag of een onderdeel van het omgevingsplan al dan niet appellabel is. Dat gaat ten koste van de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de mogelijkheid van rechtsbescherming. Dat deze effecten zich kunnen voordoen, blijkt uit de moeizame historie met de figuren van de planologische kernbeslissing (pkb) en de daarin op te nemen “concrete beleidsbeslissingen”. Geregeld werd geprocedeerd over de vraag of onderdelen van een pkb nu wel of niet zo’n concrete beleidsbeslissing vormden en dus wel of niet appellabel waren. De Afdeling bestuursrechtspraak volgde de eigen aanduidingen uit de pkb’s niet en toetste zelf aan de hand van drie te onderscheiden aspecten of de betreffende onderdelen een voldoende mate van concreetheid bezaten.²⁰⁰ Dat leverde soms afwijkingen van de kwalificatie van de opsteller van de pkb zelf op. Zo kon de opsteller appellanten op het verkeerde been zetten, door onderdelen van de pkb aan te wijzen als concrete beleidsbeslissingen, terwijl zij dat vervolgens bij de Afdeling niet bleken te zijn.²⁰¹ Dergelijke situaties zijn naar onze indruk onwenselijk en worden bevorderd, wanneer een eigen ruimte aan een opsteller van een stuk wordt gelaten, om (ogenschijnlijk) het rechtskarakter en daarmee de appellabiliteit daarvan te bepalen. Deze variant zou een zwak effect hebben gehad.

Onderscheid in soorten regels

In het conceptvoorstel was beoogd om slechts de toedeling van functies en de met het oog daarop gestelde regels appellabel te doen zijn. Voor het overige zou het voorstel zwijgen en aldus de rechtsmachtbepalingen van de Awb volgen. Algemeen verbindende voorschriften zouden dan niet appellabel zijn, gezien het bepaalde in artikel 8:3 Awb. Het systeem zou dan in grote lijnen moeten overeenstemmen met de huidige appellabiliteitsregels: bestemmingsplannen op alle onderdelen appellabel en algemeen verbindende voorschriften op geen onderdeel appellabel.

In de literatuur is aangegeven dat zich (ook) dan een probleem van onduidelijkheid van status van afzonderlijke bepalingen zou kunnen voordoen. Ten eerste zouden sommige bepalingen van verordeningen kunnen worden beschouwd als locatieontwikkelingsregels.²⁰² Ten tweede zouden sommige bepalingen van bestemmingsplannen ook wel beschouwd kunnen worden als algemene regels, die niet zien op de ontwikkeling

¹⁹⁹ *Kamerstukken II*, 33 962, nr. 3, p. 91.

²⁰⁰ Vgl. onder meer ABRvS 31 januari 1997, *AB* 1997, 210 m.nt. P.J.J. van Buuren.

²⁰¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 augustus 2001, *AB* 2002, 11 m.nt. A.A.J. de Gier.

²⁰² Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet – goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 108.

van een locatie. De vraag zou dan rijzen, of dergelijke regels appellabel zouden zijn.²⁰³ Zou de regering hebben vastgehouden aan het onderscheid in regels uit het conceptvoorstel, dan zou dat een zwak effect hebben gehad.

Beheersverordening

Naast het bestemmingsplan kent de Wro thans de beheersverordening. Dit instrument kan het bestemmingsplan vervangen in gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. De beheersverordening regelt het beheer van het bestaande gebruik van deze gebieden. De beheersverordening kent geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming; het is een verordening in de klassieke betekenis met algemeen verbindende voorschriften.

Tonnaer stelt voor om in de Omgevingswet een vergelijkbare regeling van de beheersverordening op te nemen. De beheersverordening zou dan als onderdeel kunnen dienen van de omgevingsverordening voor die gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien. Naar zijn idee kan de bestuurlijke en ambtelijke aandacht zich concentreren op de overige gebieden. Voor de rechtsbescherming tegen de beheersverordening staat dan geen bestuursrechtelijke weg open.²⁰⁴

Het voorstel van Tonnaer leidt tot inzet van bestuursrechtelijke rechtsbescherming waar die het meest nodig is, en voorkomt dat bestuursrechtelijk geprocedeerd wordt over bepalingen uit omgevingsplannen die weinig aan een bestaande regeling wijzigen. Desalniettemin zien wij ook nadelen aan de suggestie van Tonnaer. Zij leidt wederom tot een tweedeling van regels binnen het omgevingsplan, met effecten voor de rechtsbescherming. Dat zou niet ernstig zijn, wanneer objectieve en heldere criteria voor een eenduidige afgrenzing tussen de twee soorten regels zouden kunnen zorgen. Dat lijkt niet het geval te zijn. Ook thans kunnen al discussies gevoerd worden over de vraag, of een beheersverordening in een bepaalde situatie het juiste instrument is. Dat is bijvoorbeeld het geval, wanneer met de beheersverordening toch in meer of mindere mate keuzes voor de ontwikkeling van een gebied worden gemaakt.²⁰⁵ Het valt niet uit te sluiten dat het gebruik van de figuur van de beheersverordening in de praktijk mede verleidelijk is, om juist de bestuursrechtelijke rechtsbescherming uit te sluiten. Het lijkt ons niet wenselijk als via de figuur van de beheersverordening als onderdeel van een omgevingsplan, aan de opsteller van het plan ruimte zou worden geboden om onderdelen van het omgevingsplan aan te wijzen, waartegen (naar zijn idee) geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Wij zijn dan ook van mening dat het volgen van de goed te volgen suggestie van Tonnaer een zwak effect zou hebben gehad.

6.3.2 Bestuurlijke boete

Opmerking Raad van State

Een uitgangspunt is dat voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aard behoren tot de hoofdelementen van de wet. Een opsomming van voor-

²⁰³ Vgl. W.J. Bosma, 'Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning: de voor de praktijk belangrijkste ruimtelijke instrumenten van de Omgevingswet', *TO* 2013, p. 50.

²⁰⁴ F.P.C.L. Tonnaer, 'Omgevingswet: gemiste of benutte kansen?', *TO* 2012, p. 43.

²⁰⁵ De Afdeling aanvaardt ook dan de rechtmatigheid van de betreffende verordening: ABRvS 21 mei 2014, *AB* 2014, 225 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

schriften waar in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, dient in de wet worden opgenomen, al dan niet in een bijlage.²⁰⁶

Reactie regering

De regering heeft de bepalingen omtrent de bestuurlijke boete uit het voorstel gelicht, om het onderwerp deel te laten uitmaken van een breder universitair onderzoek naar de punitieve (bestuurs- en strafrechtelijke) handhaving van de Omgevingswet. In afwachting van de uitkomsten daarvan is de tekst van artikel 18.10 Ow (bestuurlijke boete) komen te vervallen en is de tekst van de memorie van toelichting aangepast. Via de Invoeringswet Omgevingswet kan op basis van dit onderzoek de voor de bestuurlijke boete gereserveerde paragraaf worden ingevuld.²⁰⁷

Nu het onderzoek nog gaande is, laat de regering zich niet uit over de door de Raad van State geadviseerde wettelijke opsomming van de door de bestuurlijke boete te handhaven voorschriften. Wel merkt de regering op dat bezien zal worden of het mogelijk is om op wetsniveau tot een heldere en werkbare afbakening te komen van de inzet van strafrechtelijke handhaving en van bestuursrechtelijke punitieve handhaving.²⁰⁸ Daarin is echter geen toezegging te lezen, dat in de wet zelf de voorschriften opgenomen gaan worden waarvoor – bij overtreding – een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De regering heeft de opmerking van de Raad van State derhalve niet overgenomen, doch evenmin geheel of gedeeltelijk afgewezen.²⁰⁹

Wijziging wetsvoorstel

- De aanwijzing bij AMvB van overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is vervallen. Paragraaf 18.1.4 is gereserveerd voor een regeling inzake de bestuurlijke boete.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

Wat zijn de consequenties van het feit dat op dit moment wordt afgezien van een regeling van de bestuurlijke boete in de Omgevingswet?

Te verwachten effecten van de maatregelen

Ten aanzien van de bestuurlijke boete kan nog geen effect worden bepaald, omdat het onderwerp heeft geleid tot breder onderzoek naar de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van de Omgevingswet. Op basis van de uitkomsten daarvan zal nader aandacht aan het onderwerp besteed worden. Het effect van de getroffen maatregel is derhalve deels sterk, in die zin dat het eerdere voornemen tot aanwijzing van de beboetbare overtredingen bij AMvB niet gevolgd is. Het effect is deels zwak in die zin, dat de regering de Raad van State niet inhoudelijk heeft gevolgd. De opmerking van de Raad van State moet dus nog tot een inhoudelijke reactie leiden wanneer het hoofdstuk over handhaving verder ingevuld wordt en de boetebepalingen wederom aan de orde komen. Thans kan dus niet worden vastgesteld welk uiteindelijk effect de maatregel van de regering gaat hebben.

²⁰⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 129-130.

²⁰⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 133.

²⁰⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 243-244, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 383-385.

²⁰⁹ Zie ook *Kamerstukken II* 2014/2015, 33 962, nr. 12, p. 265.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

De regering heeft afgezien van een regeling van de bestuurlijke boete op dit moment. Het spreekt voor zich, dat de twee alternatieven thans zouden zijn om (1) volledig af te zien van enige regeling in de Omgevingswet of (2) wel een regeling te treffen.

Reservering van een paragraaf in afwachting van onderzoek doet vermoeden dat de bestuurlijke boete op enigerlei wijze wel in de Omgevingswet zal terecht komen. Dat zou opgevat kunnen worden als een uitdrukkelijk afstand nemen van de recent ingevoerde bestuurlijke strafbeschikking, aldus Stové en Biezeveld.²¹⁰ Zij achten dat opmerkelijk en breken een lans voor de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid voor het gehele terrein van het omgevingsrecht. Naar hun mening kan de bestuurlijke strafbeschikking tegemoetkomen aan de wens van de regering om in het kader van de stelselherziening omgevingsrecht te komen tot een eenduidige, overzichtelijke en efficiënte opzet en inrichting van de punitieve handhaving. Naar hun mening zou een keuze voor de bestuurlijke boete niet bijdragen aan de door de regering gewenste eenduidige, overzichtelijke en efficiënte opzet en inrichting van de punitieve handhaving. De keuze voor de bestuurlijke boete is bovendien in de toelichting niet onderbouwd, aldus Stové en Biezeveld.²¹¹

In lijn met de opmerkingen van Stové en Biezeveld acht Michiels het vreemd dat niet eerst is afgewogen of niet kan worden volstaan met de strafbeschikking, zeker als het om relatief lage bedragen zou gaan. De figuur van de strafbeschikking is volgens Michiels toch niet voor niets ingevoerd en de samenwerking van de regionale diensten met politie en OM zou er wél bij kunnen varen. Mocht de wetgever uiteindelijk alleen of mede voor de bestuurlijke boete kiezen en ook hoge boeten mogelijk willen maken, dan zou hij de boetemaxima voor onderscheiden (categorieën) beboetbare feiten in de wet zelf moeten opnemen en niet, zoals in de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel, bij AMvB mogelijk moeten maken, aldus Michiels.²¹²

Wij kunnen nog geen uitspraak doen over sterke of zwakke effecten van alternatieven of aanvullende maatregelen, omdat de regering het onderwerp in het geheel heeft ‘geparkeerd’ in afwachting van de uitkomsten van onderzoek.

6.3.3 Binnentreden

Opmerking Raad van State

De Raad van State adviseerde om de toepassing van de bevoegdheid tot binnentreden op hoofdlijnen door de wet te doen normeren, onder verwijzing naar jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep.²¹³ Normering van de bevoegdheid op het niveau van een aanwijzingsbesluit achtte de Raad van State onvoldoende bescherming van het huisrecht, omdat de bevoegdheid voor het bestuursorgaan dat aanwijst, ongeclausuleerd is en de mogelijkheid openlaat dat geen enkele normering in het aanwijzingsbesluit wordt opgenomen.

²¹⁰ M.C. Stové & G.A. Biezeveld, ‘Handhaving in de nieuwe Omgevingswet’, *TvO* 2014, p. 101.

²¹¹ M.C. Stové & G.A. Biezeveld, ‘Handhaving in de nieuwe Omgevingswet’, *TvO* 2014, p. 102.

²¹² F.C.M.A. Michiels, ‘Handhaving in de Omgevingswet’, *TBR* 2014/168, punt 2.3.

²¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 130-131.

Reactie regering

De regering antwoordt dat in de huidige regeling in de Awb de bevoegdheid uitdrukkelijk niet wordt verleend, en in de Wabo wel. Met betrekking tot de regeling in de Wabo valt op dat de verlening van de bevoegdheid voor de ene wet generiek wordt verleend (bijvoorbeeld de Monumentenwet 1988 en de Wro) en voor andere wetten (bijvoorbeeld de Wet milieubeheer) die verlening heel specifiek wordt geformuleerd. Voor de Omgevingswet zou een aanwijzing bij wet of AMvB via een opsomming van artikelen uit de Omgevingswet echter te grofmazig en te ongenueanceerd zijn.²¹⁴ De regering stelt verder dat de Algemene wet op het binnentreden en de Algemene wet bestuursrecht kaders geven en dat het gebruik van de bevoegdheid in de jurisprudentie streng wordt getoetst.

De regering acht de binnentredingsbevoegdheid op wetsniveau voldoende genormeerd door de redelijkerwijs-formules in die twee – in de toelichting en ook door de Raad van State genoemde – algemene wetten: de Algemene wet op het binnentreden en de Awb. In die algemene redelijkerwijs-formules zijn de vereisten van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit verdisconteerd. Dat geldt uiteraard ook voor het omgevingsrecht. De regering ziet ook in de door de Raad van State genoemde jurisprudentie geen aanleiding in het wetsvoorstel aanvullende bepalingen op te nemen bovenop de in beide algemene wetten gestelde toepassingscriteria.²¹⁵ Toch is dat in artikel 18.7 Ow beperkt gebeurd, door de bevoegdheid slechts te doen toekennen voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen.

Wijziging wetsvoorstel

- De aanwijzing van de toezichthouders met een bevoegdheid tot binnentreden is niet beperkt tot bepaalde gevallen. Wel is aan de regeling toegevoegd dat de bevoegdheid tot binnentreden in een besluit tot aanwijzing alleen wordt toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen (artikel 18.7 lid 2).

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

Kan de aanwijzing van toezichthouders uit de Wabo als inspiratiebron voor de Omgevingswet dienen?

Te verwachten effecten van de maatregelen

Voor de bevoegdheid tot binnentreden is relatief weinig effect te signaleren, omdat er slechts ten dele maatregelen zijn getroffen naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State. De door de regering getroffen maatregel is een toelichting van de eerder gemaakte keuze, een toevoeging van de norm dat de bevoegdheid in een besluit tot aanwijzing alleen wordt toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen, maar geen beperking van de bevoegdheid tot overtredingen van specifiek genoemde (en dus gelimiteerde) voorschriften. Het effect van de maatregel is dan ook **redelijk zwak**.

²¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 585.

²¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 134.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

De regering heeft de opmerking van de Raad van State over de bevoegdheid tot binnentreden in beperkte mate overgenomen. De Raad van State merkte op dat de gevallen waarvoor de bevoegdheid wordt verleend, in de wet moeten worden opgenomen. De regering heeft daarvan afgezien, maar in het voorstel wel aanvullend opgenomen dat de bevoegdheid in een besluit tot aanwijzing alleen wordt toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, getoet op de door dat voorschrift beschermde belangen. Daarmee is wel een (met de jurisprudentie in de pas lopende) normering geformuleerd, maar is niet de door de Raad van State bedoelde aanwijzing van concrete voorschriften gerealiseerd.

In overeenstemming met de opmerking van de Raad van State is in de literatuur bepleit om juist wel te bepalen welke overtredingen kunnen leiden tot inroeping van de bevoegdheid tot binnentreden. Dat is ook in overeenstemming met de Wabo en daaraan voorafgaand de Wm en de Woningwet, waarin de wet aangaf in welke gevallen binnentreden was toegestaan.

In de literatuur is geconstateerd dat in het voorstel het bestuursorgaan dat toezichthouders aanwijst, zelf uitmaakt of een door hem aangewezen toezichthouder mag binnentreden. Dat levert geen garantie dat organen prudent met de aanwijzing zullen omgaan. Bovendien wordt getwijfeld aan de juistheid van de opmerking van de regering, dat het gebruik van de bevoegdheid streng zou worden getoetst. Michiels wijst erop dat in het bestuursrecht juist nog volop in ontwikkeling is welke gevolgen de schending van regels inzake het binnentreden moet hebben, waarbij bedacht moet worden dat de ene schending de andere niet is.²¹⁶

Als alternatief had derhalve de weg van de Wabo gevolgd kunnen worden met concrete aanwijzing van gevallen waarin de bevoegdheid benut kan worden. Daarbij had gezien kunnen worden of de aanwijzing dan ook beperkt moet worden tot de gevallen die thans in de Wabo aangewezen zijn, of dat de bevoegdheid toch ruimer zou moeten worden toegekend, omdat de Omgevingswet een breder bereik heeft.

De literatuur loopt dus in de pas met de opmerking van de Raad van State. Het verwachte effect daarvan is uiteraard, dat alsnog secuur moet worden bezien voor welke gevallen een aanwijzing (in de wet) geraden is. Het lijkt ons op voorhand niet waarschijnlijk, dat zo'n onderzoek onhaalbaar is. De opmerking van de regering, dat een generieke aanwijzing onder de Omgevingswet “te ongenueanceerd” zou zijn, valt in ieder geval zonder nadere toelichting (die ontbreekt) naar ons idee niet goed te begrijpen.

6.3.4 Bibob

Opmerking Raad van State

De weigerings- en intrekingsgronden op Bibob-gronden worden uitgebreid en de reikwijdte van de regeling kan worden bepaald bij AMvB, omdat de relevante activiteiten voortaan worden aangewezen bij AMvB en de delegatiegrondslag daarvoor ruim is geformuleerd. De Raad van State heeft zowel bezwaar tegen de aanwijzing bij AMvB als tegen de ruime bevoegdheid tot aanwijzing van activiteiten. De aan te wijzen activiteiten kunnen beperkt blijven tot bouw- en milieuactiviteiten, maar zij kunnen ook een lo-

²¹⁶ Zie voor het bovenstaande en nader F.C.M.A. Michiels, ‘Handhaving in de Omgevingswet’, *TBR* 2014/168, punt 2.2. Zie ook F.C.M.A. Michiels, ‘Handhaving van het nieuwe omgevingsrecht’, in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht (2012), p. 135.

catieontwikkelingsactiviteit of een ontgrondingsactiviteit betreffen. Wegens de ingrijpendheid van een Bibob-onderzoek en de consequenties van een weigering dan wel intrekking van een omgevingsvergunning, acht de Raad van State aanwijzing van activiteiten bij wet aangewezen. De Raad van State adviseert daarom – net zoals nu is geregeld – de aanwijzing van activiteiten in de wet op te nemen.²¹⁷

Reactie regering

Overeenkomstig het advies van de Raad van State heeft de regering de bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden uitdrukkelijk beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Voor deze laatste activiteit wordt overigens nog wel uitgegaan van aanwijzing bij AMvB van gevallen waarin de hiervoor genoemde bevoegdheid kan worden gebruikt. De achtergrond daarvan is dat als gevolg van onder andere het loslaten van het inrichtingenbegrip meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit zullen vallen dan de milieubelastende activiteiten waarop onder huidig recht de Bibob-gronden van toepassing zijn. Gelet op het uitgangspunt van het wetsvoorstel om het huidig recht op dit punt beleidsneutraal om te zetten, kunnen daarom de Bibob-gronden niet onverkort op iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar moet er een grondslag zijn om hierin te kunnen differentiëren, aldus de regering.²¹⁸ De intrekking van een omgevingsvergunning is echter (nog) niet aangepast conform het advies van de Raad van State.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 5.30 Ow is de bevoegdheid tot weigeren van een omgevingsvergunning vanwege Bibob beperkt tot de omgevingsvergunningen voor een bouwactiviteit of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen milieubelastende activiteit.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

Heeft de regering er bewust voor gekozen het wetsvoorstel niet aan te passen op het punt van de intrekking van een omgevingsvergunning?

Te verwachten effecten van de maatregelen

De regering heeft de opmerking van de Raad van State gedeeltelijk overgenomen, en wel bij de weigering van de omgevingsvergunning op Bibob-gronden. Opmerkelijk genoeg, lijkt de instemmende reactie van de regering in de toelichting op de opmerking van de Raad van State wel mede betrekking te hebben op de intrekking van een omgevingsvergunning, maar heeft dat niet geleid tot een daarmee overeenstemmende aanpassing van het wetsvoorstel, terwijl ook geen reden is gegeven voor de (ogenschijnlijk?) verschillende verwerking van de opmerking van de Raad van State.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over het niveau van regeling is artikel 5.30 lid 1 Ow aangepast. De daarin opgenomen bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden is, overeenkomstig het advies, uitdrukkelijk beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Voor deze laatste activiteit wordt overigens nog wel uitgegaan van een nadere aanwijzing bij AMvB van gevallen waarin de hiervoor genoemde be-

²¹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 131.

²¹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 134.

voegdheid kan worden gebruikt. Doel van die aanwijzing is echter geen uitbreiding van de gevallen waarin de Bibob-gronden van toepassing zijn. Door het loslaten van het inrichtingenbegrip zouden meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit vallen dan de milieubelastende activiteiten waarop onder huidig recht de Bibob-gronden van toepassing zijn, en het uitgangspunt van het wetsvoorstel is om het huidig recht op dit punt beleidsneutraal om te zetten, aldus de regering.²¹⁹ Wij vermoeden dat het feit dat de intrekking niet heeft geleid tot een overeenkomstige aanpassing van het wetsvoorstel, geen bewuste keuze is geweest, omdat de reactie van de regering (naar ons idee terecht) geen onderscheid maakt tussen weigering en intrekking en ook de Raad van State weigering en intrekking tezamen had besproken.

Voor de toetsing aan Bibob beoordelen wij het effect thans als **redelijk zwak**, terwijl – naar wij aannemen – “redelijk sterk” door de regering beoogd is. De regering is tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad van State, door de in het voorstel opgenomen bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden te beperken tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Omdat “milieubelastende activiteit” tot een ruimer toepassingsbereik leidt dan onder het huidige recht, moet bij AMvB het toepassingsbereik alsnog beperkt worden tot de huidige reikwijdte.

Het effect van de maatregel lijkt afwezig bij de intrekking van een omgevingsvergunning. Artikel 5.38 Ow betreft onder meer de bevoegdheid tot intrekking van een omgevingsvergunning. Voor zover hier relevant, luidt lid 2:

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken (...) d. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, waarbij artikel 5.30, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is.

In dit tweede lid is de beperking tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit niet te lezen. Wij ontlenen uit toelichting de gedachte, dat de regering wel bedoeld heeft om de Raad van State ook hier te volgen, en dus “Bibob” te beperken tot de omgevingsvergunning voor bouwen en bij AMvB aangewezen milieubelastende activiteit, zowel voor de weigering als de intrekking. Zoals al eerder opgemerkt, komt het ons voor dat die bedoeling nog niet in een tekst over intrekkingbevoegdheden is neergeslagen.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Wij zijn in de literatuur geen alternatieven voor de opmerking van de Raad van State ten aanzien van Bibob tegengekomen. De regering heeft in artikel 5.30 lid 1 Ow thans opgenomen dat de Bibob-gronden niet onverkort voor de weigering van iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar dat voor deze activiteit een grondslag is opgenomen om bij AMvB de gevallen aan te wijzen waarvoor dit geldt. Ons is niet gebleken waarom die aanwijzing van gevallen waarin op basis van Bibob geweigerd kan worden, niet in de wet zelf zou kunnen worden opgenomen. Het effect van opname in de wet zou een sterkere betrokkenheid van het parlement bij de bepaling van de reikwijdte van het Bibob-instrument opleveren.

Wij herinneren er voorts aan, dat de bevoegdheid tot intrekking van een omgevingsvergunning nog niet beperkt lijkt te zijn tot de omgevingsvergunning voor het

²¹⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 134.

bouwen en bij AMvB aangewezen milieubelastende activiteiten. Het effect van die maatregel zou zijn, dat de opmerking van de Raad van State consequenter wordt gevolgd en dat uniformiteit bestaat tussen weigeren en intrekken op Bibob-gronden.

6.4 Analyse algemeen: opmerking E

Bij de algemene analyse van deze opmerking dient eerst opgemerkt te worden dat het wetsvoorstel op het punt van de rechtsbescherming, maar meer nog op het punt van de handhaving, vrij beperkte regelingen kent. Hoewel het advies van de Raad van State zich in concreto toespitst op één aspect van rechtsbescherming en drie aspecten van handhaving, gaat daaraan de algemene bevinding van de Raad van State vooraf, dat het voorstel weinig materiële normen bevat en geen toetsingskaders kent. Voor de beoordeling van de verwerking van die opmerking door de regering, verwijzen wij naar onze bespreking van opmerking A.

De door de Raad van State gemaakte opmerkingen hebben verder vooral betrekking op relatief beperkte deelonderwerpen. De regering heeft in ieder geval op die beperkte deelonderwerpen reacties op de opmerkingen van de Raad van State geformuleerd. Het blijft echter gaan om deelonderwerpen. In ieder geval is “de grote lijn” van bestuursrechtelijke handhaving nog niet te trekken. Die lijn zal moeten worden getrokken na ontvangst van de uitkomsten van nader onderzoek.

Onze bevindingen ten aanzien van opmerking E zien daarom eveneens op de relatief beperkte deelonderwerpen. Met die beperking, geldt naar onze mening het volgende.

De regering komt naar onze mening gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

Naar onze mening werkt het onder opmerking A besproken niet of slechts beperkt opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders ook door in de rechtsbescherming en de handhaving. Dan is immers niet duidelijk, welke (mate van) rechtsbescherming burgers en bedrijven kunnen verwachten en evenmin, welke normen uiteindelijk gehandhaafd worden. De beoordeling van de mate waarin de regering opmerkingen inzake rechtsbescherming en handhaving heeft overgenomen, kan dus niet worden losgezien van de beoordeling van de mate waarin de regering tegemoet is gekomen aan de opmerkingen van de Raad van State op vlakken van normstelling.

Op het door Raad van State meer concreet genoemde aspect van rechtsbescherming en de genoemde drie aspecten van handhaving, is de regering gedeeltelijk tegemoet gekomen. Belangrijk voor de rechtsbescherming is dat de appellabiliteit van omgevingsplannen ontdaan is van de – voor de praktijk – waarschijnlijk problematische onderverdeling tussen locatieontwikkelingsregels en algemeen verbindende voorschriften. Voor de bestuursrechtelijke handhaving zijn de bevindingen diffuser. De bestuurlijke boete als onderdeel van bestuurlijke handhaving van de Omgevingswet is gearceerd, zodat daarover weinig geconcludeerd kan worden. De bevoegdheid tot binnentreden is wel nader genormeerd, maar niet beperkt tot concreet opgesomde overtredingen. De bevoegdheid tot weigeren of intrekken van een vergunning op Bibob-gronden is ingekaderd, maar die inkadering behoeft nog aandacht.

7 Samenvatting en slotbeschouwing

Het onderzoek waarvan dit rapport het verslag is, betreft de aanpassingen van de regering aan het wetsvoorstel voor de Omgevingswet naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over het conceptvoorstel. Die opmerkingen hielden, kort samengevat, het volgende in:

- A) De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.
- B) Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld.
- C) De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen.
- D) Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht.
- E) Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Naar aanleiding van die opmerkingen is onderzocht in hoeverre de regering daaraan tegemoet is gekomen, wat de te verwachten effecten (sterk/zwak) zijn van de maatregelen die de regering heeft genomen naar aanleiding van het advies van de Raad van State en welke alternatieven of aanvullende maatregelen er in de literatuur en elders zijn voorgesteld.

Opmerking A

De regering komt – met een matig tot redelijk sterk effect – gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen van de Raad van State. Met het continueren van de bestaande praktijk in het omgevingsrecht om veel ontwerp-AMvB's voor te bereiden door middel van de zogenoemde voorhangprocedure, wordt het parlement een grotere rol toebedeeld bij de normstelling dan in het conceptvoorstel, maar niet de rol die het parlement heeft als medewetgever indien de normen in de wet worden opgenomen. De toezegging van de regering dat het voorstel voor de invoeringswet gelijktijdig met de ontwerp-AMvB's voor advies aan de Raad van Stat zal worden voorgelegd, is wenselijk maar doet daaraan in de kern niet af. Ten aanzien van de introductie van de voorhangprocedure, die overigens verschillende varianten kent, geldt dat die niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen.

Aan het advies om de richtinggevende milieubeginselen (voornamelijk opgenomen in art. 191 VwEU) in het wetsvoorstel te codificeren, is niet tegemoet gekomen. Daarmee is afgezien van de mogelijkheid om in de Omgevingswet meer inhoudelijke sturing aan te brengen of althans de randvoorwaarden aan te geven waarbinnen de wet de maatschappelijke doelen nastreeft. Codificatie van het standstill-beginsel is door de regering ter hand genomen, maar heeft een zwak effect vanwege de beperkte reikwijdte van die codificatie.

De regering is wel in belangrijke mate en met een sterk effect tegemoet gekomen aan het advies om de delegatiegrondslagen te begrenzen en in te kaderen. Zo is in voorkomend geval bepaald dat de betreffende normen verplicht moeten worden opgesteld en is bepaald dat de regels ‘alleen kunnen worden opgesteld’ voor een beperkt aantal specifieke onderwerpen. Ook is frequent aangegeven met het oog op welk doel regels bij AMvB kunnen worden gesteld. Wel is het in dit verband een vraag of met het verwijzen naar de maatschappelijke doelen van de wet in artikel 1.3 Ow (beschermen/verbeteren van de kwaliteit en het benutten van de fysieke leefomgeving in een samenhangende benadering en met het oog op duurzame ontwikkeling) inderdaad (voldoende) inhoudelijk sturing wordt geboden; de regering wenst met die omschrijving juist enige vorm van hiërarchie tussen specifieke algemene belangen te voorkomen. Gelet op het huidige niveau van normstelling in omgevingsrechtelijke regelgeving, waarbij eveneens frequent gekozen wordt voor het niveau van een AMvB, is het niet verrassend dat ook de Omgevingswet in belangrijke mate gebruik maakt van het instrument van regelgevende bevoegdheid.

De verschuiving van de normstelling (onder meer als het gaat om het toetsingskader) van wet in formele zin naar AMvB heeft wel tot gevolg dat het parlement daarbij in beginsel niet meer betrokken is als medewetgever. De nadere inkadering van de delegatiegrondslagen (art. 5.17 Ow) met betrekking tot de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning in de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow is van dien aard dat het onderscheid tussen het opnemen van de toetsingskaders in de wet of in een AMvB voor bepaalde activiteiten zo goed als verdwenen is. Aan deze wijze van regulering ligt de principiële keuze van de regering ten grondslag om de inzichtelijkheid te vergroten en de vereenvoudiging van het omgevingsrecht ook te zoeken in het bundelen van de toetsingskaders op AMvB-niveau, zodat de gelaagdheid van de normenstructuur afneemt. De keuze van de regering om de delegatiegrondslag gedetailleerd vast te leggen en gelijktijdig toch niet het toetsingskader zelf in de wet neer te leggen, lijkt de kool en de geit te sparen; aan het advies van de Raad van State is, zonder het uitdrukkelijk op te volgen, (gedeeltelijk) tegemoetgekomen, terwijl de doelstelling om een inzichtelijk, volledige toetsingskader bij AMvB vast te stellen eveneens kan worden behaald. De waarborg van de advisering door de Raad van State blijft daarmee in stand en de voorhangprocedure garandeert bovendien een zekere mate van betrokkenheid van de Tweede Kamer.

De regering komt niet tegemoet aan het advies om te bezien welke omgevingswaarden zich lenen voor opname in de wet. Daarmee wordt niet de inhoudelijke normstelling op wetsniveau bereikt die de Raad van State voor ogen had.

Opmerking B

Opmerking B betreft een groot aantal onderwerpen. De drie meest substantiële zien op het subsidiariteitsbeginsel, het instructiebesluit en de toedeling van bevoegdheden aan het bevoegd gezag ter zake van vergunningverlening.

Voor wat betreft het subsidiariteitsbeginsel komt de regering volledig tegemoet aan het advies om gebruik te maken van de begrippen provinciaal en nationaal belang, zij het dat de alternatieve opsommingen in artikel 2.3 lid 2 sub a en sub b en lid 3 sub a en sub b Ow worden gehandhaafd. Na aanpassing van deze bepaling ten opzichte van het conceptvoorstel geeft de tekst uitdrukking aan het decentralisatiestreven en aan het subsidiariteitsbeginsel, maar de alternatieve opsommingen in het tweede en het derde lid van die bepaling (sub a *of* sub b) roept de vraag op of aan het subsidiariteitsvereiste wel steeds voldoende gewicht zal worden toegekend. De mogelijkheid blijft bestaan dat de bevoegdheid van de provincie of het Rijk slechts gebaseerd is op een analyse van doeltreffendheid of doelmatigheid en niet is gerelateerd aan de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang.

Voor wat betreft het instructiebesluit komt de regering niet tegemoet aan het advies om de (proactieve) instructie op provinciaal en nationaal niveau te schrappen. De regering onderschrijft niet de stelling van de Raad van State dat met de instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht hetzelfde (doel) kan worden bewerkstelligd, met name niet omdat zij in die instructiebevoegdheid geen instrument van (specifiek) interbestuurlijk toezicht ziet. Er zijn goede gronden ter rechtvaardiging van het standpunt van de regering. Zo heeft toepassing van het (generieke) instrumentarium van interbestuurlijk toezicht wettelijk voorrang boven toepassing van de instructiebevoegdheid en is de reikwijdte van die laatste bevoegdheid ingeperkt. Het advies van de Raad van State om – mocht de instructiebevoegdheid gehandhaafd worden in het wetsvoorstel – de Minister van BZK bij wet een belangrijke rol toe te kennen bij de toepassing van de instructiebevoegdheid omdat het een vorm van interbestuurlijk toezicht is, neemt de regering niet over. Dat verrast niet, gelet op het standpunt van de regering dat hier geen sprake is van interbestuurlijk toezicht.

Het advies van de Raad van State om er voor te zorgen dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet zal zijn vastgelegd, wordt gedeeltelijk gevolgd. Zo wordt meer sturing gegeven aan de inhoud van de AMvB waarin de regering – in afwijking van de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is – kan bepalen welk bestuursorgaan op welk bestuurlijk niveau het bevoegd gezag is om te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Er is echter geen sprake van volledige tegemoetkoming aan het advies om de bevoegdheidsverdeling in de wet te regelen; de bevoegdheidsverdeling is niet in de wet zelf neergelegd en de rechtszekerheid die met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling kan worden ontleend aan de opsommingen in het eerste lid van de artikelen 5.10 en 5.11 Ow, kan zeker vergroot worden.

Opmerking C

Opmerking C houdt in dat de Raad van State betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen worden afgewogen. Uit de reactie van de regering blijkt dat met de stelselherziening niet wordt beoogd een integrale afweging van alle belangen bij alle besluiten te doen plaatsvinden.

Met de wijzigingen in de wettekst en de toelichting daarop maakt de regering met een matig tot redelijk sterk effect duidelijk dat het wetsvoorstel (enkel) is gericht op het bewerkstelligen van functionele integratie. Met de inhoudelijke normering van de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften beoogt de regering duidelijk te maken dat voor uitvoeringsbesluiten enkel de sectorale toetsingskaders blijven gelden.

Desondanks blijven er vragen bestaan over de reikwijdte van de belangenafweging bij besluitvorming. Hoewel de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften in de wettekst meer inhoudelijk zijn genormeerd, vindt de uitwerking van de toetsingskaders plaats bij AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving). De daadwerkelijke reikwijdte van de belangenafweging bij vergunningverlening is daarom pas te beoordelen als de inhoud van deze AMvB bekend is.

Opmerking D

Opmerking D van de Raad van State bestaat uit twee onderdelen. Allereerst wordt geadviseerd om nader te bezien of de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. De regering stelt dat nader is bezien of alle geboden afwijkingsmogelijkheden noodzakelijk zijn. Uit de reactie van de regering blijkt echter niet of en zo ja, hoe is beoordeeld of alle mogelijkheden

tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. De reactie van de regering leidt niet tot een wijziging van het wetsvoorstel. De regering komt derhalve niet tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

In de tweede plaats adviseert de Raad van State om in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op te nemen ter waarborging van een zorgvuldige toepassing van de afwijkingsmogelijkheden. Naar aanleiding van deze opmerking heeft de regering diverse procedurele en materiële waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen aangebracht in de toelichting met een redelijk sterk effect. Op andere punten is de regering echter niet of niet geheel aan de opmerkingen van de Raad van State tegemoet gekomen. Het betreft het bieden van inzicht in de wijze waarop de doorwerking van omgevingswaarden (inclusief afwijkingsmogelijkheid) gestalte krijgt, het begrenzen en preciseren naar tijd van het afwijken bij een programmatische aanpak en het begrenzen van de experimenteerbepaling. Al met al komt de regering gedeeltelijk tegemoet aan opmerking D van de Raad van State.

Opmerking E

Het wetsvoorstel kent op het punt van de rechtsbescherming, en meer nog op het punt van de handhaving, vrij beperkte regelingen. ‘De grote lijn’ van bestuursrechtelijke handhaving is nog niet te ontwaren. Die zal moeten blijken als de uitkomsten van nader onderzoek bekend zijn. Onze bevindingen met betrekking tot deze opmerking zien daarom op een relatief beperkt aantal deelonderwerpen. De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State over die deelonderwerpen.

Het niet of slechts beperkt opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders (in meer algemene zin besproken bij opmerking A) werkt door in de rechtsbescherming en de handhaving. Om die reden is niet duidelijk, welke mate van rechtsbescherming burgers en bedrijven kunnen verwachten en evenmin welke normen uiteindelijk gehandhaafd worden. De beoordeling van de mate waarin de regering opmerkingen inzake rechtsbescherming en handhaving heeft overgenomen, kan dus niet los worden gezien van de beoordeling van de mate waarin de regering tegemoet komt aan de opmerkingen van de Raad van State op het punt van de normstelling.

Op het door de Raad van State meer concreet genoemde aspect van rechtsbescherming en de genoemde drie aspecten van handhaving, is de regering gedeeltelijk tegemoet gekomen. Belangrijk voor de rechtsbescherming is dat de appellabiliteit van omgevingsplannen ontdaan is van de – voor de praktijk waarschijnlijk problematische – onderverdeling tussen locatieontwikkelingsregels en (andere) algemeen verbindende voorschriften. Voor de bestuursrechtelijke handhaving zijn de bevindingen meer diffuus. Het onderwerp bestuurlijke boete als onderdeel van de opmerking over de bestuurlijke handhaving van de Omgevingswet is geparkeerd, zodat daarover nog geen conclusies kunnen worden getrokken. De bevoegdheid tot binnentreden is wel nader genormeerd, maar niet beperkt tot concreet opgesomde overtredingen. De bevoegdheid tot weigeren of intrekken van een vergunning op Bibob-gronden is ingekaderd, maar die inkadering behoeft nog aandacht.

Slotbeschouwing

Elk wetgevingsproject dwingt de wetgever tot het maken van keuzes die maatschappelijk relevante gevolgen hebben. Het op 17 juni 2014 ingediende wetsvoorstel Omgevingswet is daarop geen uitzondering. De doelstellingen van het wetsvoorstel zijn ambitieus. In een omvangrijk rechtsgebied als het omgevingsrecht tracht de regering onder meer de complexiteit van de huidige regelgeving te reduceren en de toegankelijkheid en inzichtelijkheid te vergroten door een samenhangende benadering na te streven en het gehele normenstelsel in het omgevingsrecht onder te brengen in één wet en de daarop

gebaseerde uitvoeringsregelgeving. In deze slotbeschouwing signaleren de onderzoekers een aantal opvallende bevindingen.

Opvallend is ten eerste dat de opmerking van de Raad van State over de beperkte mate waarin het conceptvoorstel inhoudelijke normen vastlegt op wetsniveau, als een rode draad door dit rapport loopt. De reactie van de regering, naast de toezegging om de ontwerp-AMvB's en het wetsvoorstel Invoeringswet gelijktijdig bekend te maken, blijft voornamelijk beperkt tot het introduceren van de voorhangprocedure en een internetconsultatie. Adviezen om de milieubeginselen van artikel 191 VwEU in de wet neer te leggen, om over te gaan tot hercodificatie van het standstill-beginsel, om de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning in de wet op te nemen en om nader te onderzoeken welke materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in de wet te worden opgenomen, worden door de regering niet (volledig) overgenomen. Aan die reactie ligt onder meer een principiële keuze ten grondslag: de AMvB wordt gezien als het basisniveau voor inhoudelijke normstelling. De regering is van oordeel dat normering in een gelaagde structuur (wet, AMvB, ministeriële regeling), zoals dat gebruikelijk is in onze huidige democratische rechtsstaat, de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de normstelling vermindert. Daarnaast biedt – aldus de regering – de AMvB flexibiliteit en snelheid voor normstelling en creëert normstelling op dat niveau goede mogelijkheden om Europese regelgeving tijdig te implementeren. Geconstateerd kan worden dat de regering er in is geslaagd om de mate van inhoudelijke sturing van het wetsvoorstel te vergroten ten opzichte van het conceptvoorstel, maar dat niet zonder meer gesteld kan worden dat het wetsvoorstel nu meer inhoudelijke normen bevat die de burger rechtstreeks binden.

Ten tweede leidt de keuze om inhoudelijke normen niet (alle) in de wet zelf op te nemen, de Raad van State tot het advies om sterk(er) inhoudelijk sturing te geven aan de uitvoeringsregelgeving. Daarbij kan gedacht worden aan het formuleren van de maatschappelijke doelen van de wet (vgl. art. 1.3 Ow) of het in de wet vastleggen van de uitgangspunten, de beginselen of de randvoorwaarden voor het bereiken van die maatschappelijke doelen (vgl. milieurechtelijke beginselen). Afgezien van het feit dat de regering in het wetsvoorstel de begrenzing en inkadering van de delegatiegrondslagen heeft versterkt, is het de vraag of met het vastleggen van de maatschappelijke doelen van de wet in artikel 1.3 Ow (beschermen/verbeteren van de kwaliteit en het benutten van de fysieke leefomgeving in een samenhangende benadering en met het oog op duurzame ontwikkeling) voldoende inhoudelijk sturing wordt geboden. Het lijkt er veeleer op dat de regering met deze omschrijving van de maatschappelijke doelen van de wet het vastleggen van enige vorm van hiërarchie tussen specifieke algemene belangen succesvol weet te vermijden. De relevantie van codificatie in de Omgevingswet van meer inhoudelijke uitgangspunten, beginselen en/of randvoorwaarden is door de regering – met argumenten onderbouwd – gerelativeerd. Desalniettemin moet het belang van de (nadere) inhoudelijke sturing die kan uitgaan van dergelijke uitgangspunten, beginselen en/of randvoorwaarden, benadrukt en niet onderschat worden.

Opvallend is ten derde dat de verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende overheden (gemeente, provincie, Rijk en waterschappen) in artikel 2.3 Ow weliswaar – na aanpassing van de tekst van deze bepaling ten opzichte van het conceptvoorstel – uitdrukking geeft aan het decentralisatiestreven en aan het subsidiariteitsbeginsel, maar dat de alternatieve opsommingen in het tweede en het derde lid van die bepaling (sub a of sub b) de vraag oproept of aan het subsidiariteitsvereiste wel steeds in gelijke mate recht zal worden gedaan.

Tot slot is opvallend dat de regering het noodzakelijk acht diverse instrumenten die aan overheid of burgers flexibiliteit bieden in het wetsvoorstel Omgevingswet op te nemen, maar dat de door de Raad van State geadviseerde onderbouwing hiervan ontbreekt. Wel bevat het wetsvoorstel in vergelijking met het conceptvoorstel meer materiële en procedurele waarborgen voor het hanteren van de flexibiliseringsinstrumenten. Er is echter nog ruimte om deze waarborgen, die bijdragen aan een zorgvuldige toepassing van flexibiliseringsinstrumenten, te optimaliseren.

8 Beknopte weergave bevindingen in tabellen

8.1 Inleiding en leeswijzer

Ten behoeve van de toegankelijkheid van het rapport zijn de bevindingen van het onderzoek beknopt weergegeven in overzichtelijke tabellen. Elke opmerking is uitgewerkt in een afzonderlijke tabel waarvan de inhoud aansluit bij de opzet van het rapport. Iedere tabel bestaat uit zes kolommen met de volgende inhoud.

Kolom 1: onderwerp met verwijzing naar de betreffende paragraaf in dit rapport

Kolom 2: opmerking van Raad van State

Kolom 3: wijzigingen in het wetsvoorstel ten opzichte van het conceptvoorstel

Kolom 4: beoordeling van de mate waarin de regering tegemoet is gekomen

Kolom 5: beoordeling van het effect met verwijzing naar de betreffende pagina

Kolom 6: eventuele alternatieven, effecten en bijeffecten

In kolom 4, waarin een beoordeling is opgenomen over de mate waarin de regering tegemoet is gekomen aan de opmerking van de Raad van State, maken wij de volgende drie onderscheidingen ter duiding van de reactie: **tegemoet komen aan, gedeeltelijk tegemoet komen aan en niet tegemoet komen aan**.

In kolom 5, waarin een beoordeling is opgenomen van het effect van de maatregelen van de regering, maken wij de volgende vijf onderscheidingen ter duiding van het effect: **sterk, redelijk sterk, matig, redelijk zwak, zwak**. Indien de opmerking van de Raad van State niet tot wijzigingen heeft geleid in het wetsvoorstel, is er **geen** effect te beoordelen. Benadrukt zij dat in dit onderzoeksrapport het te verwachten effect van de wijzigingen in het wetsvoorstel is beoordeeld in het licht van de door de Raad van State gemaakte opmerkingen. Ter illustratie: bij het beoordelen van het effect van de wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van opmerking A is gezien in hoeverre er na aanpassing meer regels die burgers direct binden in het wetsvoorstel zijn opgenomen (zie ook paragraaf 1.3).

In kolom 6 beschrijven wij eventuele alternatieve maatregelen en de te verwachten effecten daarvan in het licht van de opmerking van de Raad van State. Mogelijk te verwachten bijeffecten benoemen wij eveneens in deze kolom.

8.2 Tabel opmerking A

De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB. (2.2, 2.3.1)	Wetsvoorstel doet onvoldoende recht aan medewetgevende rol van het parlement doordat inhoudelijke normen daarin nauwelijks zijn opgenomen.	Toevoeging gecontroleerde delegatie (voorhangprocedure) Art. 23.5 lid 1 Ow.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.15)	Er zijn verschillende varianten van de voorhangprocedure die een sterker effect (meer invloed van het parlement) kunnen bewerkstelligen.
Parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB (en wet). (2.2, 2.3.1)	Maak gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-AMvB's bekend en leg deze gelijktijdig voor advies voor aan de Raad van State.	Geen. De regering zegt toe te streven naar het gelijktijdig bekendmaken van de AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet en deze gelijktijdig voor te leggen voor advies.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.14)	
Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet. (2.2, 2.3.2)	Codificeer de beginselen van artikel 191 VwEU in het wetsvoorstel.	Geen.	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.18)	Met het neerleggen van beginselen in de wet kunnen – juist in een wetsvoorstel dat er voor kiest veel van de belangrijke de burger bindende normen op te nemen in gedelegeerde regelgeving – eenvoudig de randvoorwaarden worden gecreëerd waaronder de wet de in artikel 1.3 Ow neergelegde maatschappelijke doelen nastreeft en kan de parlementaire betrokkenheid bij de sturing op grond van de wet worden vergoot.
Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet. (2.2, 2.3.2)	(Her)codificeer het standstill-beginsel in de Omgevingswet.	Artikel 2.26 lid 2 Ow stelt dat de (verplichte) instructieregels van het Rijk voor (verplichte) programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van de achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Zwak (p.18)	- Geregeld kan worden dat elk van de verplicht vast te stellen programma's zelfstandig (mede) zal moeten zijn gericht op het voorkomen of beperken van achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die wijziging sorteert een sterker effect. - codificatie van het standstill-beginsel in de regeling over omgevingswaarden in sterkere beoordelingen (art. 5.2 lid 3 Wm, inclusief tweede zin) zal een sterker effect sorteren.
Inhoudelijke begren-	Voor zover de belangrijkste nor-	Het wetsvoorstel is op veel	De regering komt tege-	Sterk (p.22)	- alternatief met een sterker effect is het overnemen van de bestaan-

zing delegatiegrondslagen. (2.3.3)	men niet in wet zelf worden neergelegd, dienen de delegatiegrondslagen voor de door de regering vast te stellen AMvB's waarin die normen worden opgenomen voldoende inhoudelijk begrensd en ingekaderd te worden.	punten aangepast ter begrenzing en inkadering van de delegatiegrondslagen. Deze zijn opgenomen op pagina 5 en 6 in de Bijlage bij <i>Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 7.</i>	moet.	(met de nuancering voor die gevallen dat enkel wordt verwezen naar de in artikel 1.3 Ow neergelegde maatschappelijke doelen).	de huidige delegatiegrondslagen in de specifieke wetten in het omgevingsrecht. Neveneffect: dit alternatief gaat ten koste van de samenhangende benadering, de overzichtelijkheid en de inzichtelijkheid van het wetsvoorstel - Het benoemen van de specifieke belangen ter bescherming waarvan de delegatiegrondslagen worden opgenomen, sorteert een sterker effect dat het verwijzen naar de maatschappelijk doelen van de wet.
Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet (2.3.4)	Neem de huidige in de verschillende wetten en de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening op in de wet (en niet enkel in een AMvB).	Het wetsvoorstel biedt met art. 5.17 en in de artt. 5.19 t/m 5.28 Ow inhoudelijke sturing (van nauwgezet tot tamelijk globaal) aan de toetsingskaders die voor de verschillende activiteiten moeten worden opgenomen in de door de regering op te stellen AMvB.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet. (met de nuancering dat toetsingskaders nog altijd niet in de wet zijn opgenomen)	Redelijk sterk (p.25)	Hoewel in zekere zin tegemoet is gekomen aan (de ratio van) het advies van de Raad van State, kan een sterker effect bereikt worden door de toetsingskaders voor vergunningverlening daadwerkelijk in de wet op te nemen. Als neveneffect daarvan treedt op dat de regels voor het toetsen van vergunningaanvragen minder inzichtelijk en complexer worden, met name doordat zij verspreid zullen staan over zowel wet als AMvB (zoals in het huidige omgevingsrecht ook het geval is).
Meer materiele, inhoudelijke normen in de wet zelf opnemen. (2.3.5)	Onderzoek nader welke andere materiele normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden zich ervoor lenen om in het wetsvoorstel te worden vastgelegd.	Geen (er wordt door de regering geen onderscheid gemaakt naar het belang van de bestaande – bij AMvB of in de wet neergelegde – omgevingswaarden en grenswaarden; de regering acht het aangegeven reguleringsniveau de AMvB; nader onderzoek dan ook niet vereist)	De regering komt niet tegemoet	Geen (p.27)	In het wetsvoorstel kunnen de belangrijkste omgevingswaarden (grenswaarden) ter bescherming van de fysieke leefomgeving geconcretiseerd worden. Het ligt dan voor de hand de kwaliteitseisen die ook nu al op wetsniveau zijn geregeld (o.a. luchtkwaliteit, geluidhinder), op te nemen in het wetsvoorstel of een afweging te maken welke normen passend zijn om in het wetsvoorstel op te nemen.
Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet. (2.3.6)	Neem voorschriften die handhavingsbevoegdheden normeren alsmede regels die zien op rechtsbescherming op in de wet.	Zie analyse bij Opmerking E. (zie ook <i>Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8</i>)	Zie analyse bij Opmerking E.	Zie analyse bij Opmerking E	Zie analyse bij Opmerking E

8.3 Tabel opmerking B

Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Subsidiariteitsbeginsel (3.3.1)	Gebruik niet de begrippen 'gemeenteoverstijgend' en 'regio-overstijgend', maar 'provinciaal belang' en 'nationaal belang'	Wijziging wettekst art. 2.3 Ow conform het advies van de Raad van State.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.37)	In de wettekst van art. 2.3 lid 2 en 3 kan voor de begrippen provinciaal belang en nationaal belang het woord 'substantieel' of 'kennelijk' worden ingevoegd. Het effect is dat de motiveringsplicht van bestuursorganen van provincies en het Rijk wordt verzwaard.
	Verander in art. 2.3 Ow de criteria ter zake van de toedeling van bevoegdheden aan verschillende bestuurslagen van een alternatieve in een cumulatieve opsomming; een alternatieve opsomming is strijdig met de verzwaarde motiveringsplicht van Gemeente- en Provinciewet.	De alternatieve opsomming wordt gehandhaafd; de tekst van art. 2.3 lid 2 en 3 sub a Ow wordt echter wel degelijk in overeenstemming gebracht met de relevante bepalingen van de Gemeente- en Provinciewet.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk sterk (p.37)	De wettekst van de onderdelen b van art. 2.3 lid 2 en 3 kan zo aangepast worden dat ook dan de aanwezigheid van een (substantieel) provinciaal belang of (substantieel) nationaal belang is vereist. Te verwachten effect is dat rolvervaging wordt voorkomen. Vraag rijst of sub b niet de ratio van sub a te zeer nuanceert en of met een letterlijke lezing van de huidige tekst ('of') nog recht wordt gedaan aan bedoeling van de regering.
	Verbind het subsidiariteitsbeginsel ook aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en -programma's	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.38)	Verduidelijk in de wettekst dat de provinciale en nationale omgevingsvisie(s) moeten zien op belangen die onvoldoende op gemeentelijk niveau behartigd kunnen worden of vanwege doeltreffendheid of doelmatigheid op provinciaal of nationaal niveau dienen te worden behartigd. Hetzelfde geldt voor programma's. Deze maatregel heeft een sterk effect.
Instructiebesluit (3.3.2)	Een afzonderlijke (proactieve) instructiebevoegdheid voor de provincie is niet nodig; schrap art. 2.25 Ow.	Art. 2.25 wordt niet geschrapt; wel wordt de reikwijdte van de provinciale instructiebevoegd-	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.43)	Schrap de artt. 2.33 en 2.34 Ow. De bepalingen hebben volgens de Raad van State geen toegevoegde waarde ten op-

		heid ingeperkt (art. 2.34 lid 2 Ow).			zichte van reeds bestaande instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht. Mogelijk bijeffect is het risico dat er wel toegevoegde waarde is en dat daarom bepaalde belangen in de fysieke leefomgeving niet optimaal behartigd kunnen worden.
	Als wordt vastgehouden aan de instructiebevoegdheid voor de provincie, verduidelijk dan het begrip 'andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving'.	Het begrip 'andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving' wordt verduidelijkt.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.41)	
	Een afzonderlijke (proactieve) instructiebevoegdheid voor het Rijk is niet nodig; schrap art. 2.26.	Art. 2.26 wordt niet geschrapt; wel wordt de reikwijdte van de instructiebevoegdheid van het Rijk ingeperkt (art. 2.34 lid 2 Ow).	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak	Zie hierboven over de instructiebevoegdheid van de provincie.
	Als wordt vastgehouden aan de instructiebevoegdheid voor het Rijk, waarborg dan dat de bevoegdheid alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van BZK en met de procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht.	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen	
Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning (3.3.3)	Zorg dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen is vastgelegd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.	<p>1. Uitgangspunt dat B&W bevoegd gezag zijn voor het verlenen van omgevingsvergunningen (art. 5.8 Ow).</p> <p>2. In de artt. 5.9 t/m 5.11 Ow is geregeld voor welke activiteiten bij AMvB gevallen worden aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de minister in de AMvB wordt aangewezen als bevoegd gezag voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit.</p> <p>3. Het voornamelijk</p>	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.45)	<p>1. In de artt. 5.10 t/m 5.11 Ow kan voor bepaalde elementen in de opsommingen in lid 1 dwingender geformuleerd worden en aldus meer duidelijkheid geboden worden. Deze maatregel heeft een sterk effect.</p> <p>2. In de wettekst kan bepaald worden dat voor de Brzo-inrichtingen en inrichtingen met een RIE-4-installatie gedeputeerde staten het bevoegd gezag wordt (behoudens zes mijnbouwerken voor de ondergrondse opslag).</p>

		bij AMvB vast te leggen bevoegd gezag voor meervoudige aanvragen wordt nader geduid in de wet (art. 5.12 t/m 5.14 Ow).			
Monitoringsplicht (3.3.4)	Zie er – vanwege de bestuurslasten – vanaf de monitoringsplicht voor alle omgevingswaarden op te leggen, en leg die plicht zo mogelijk alleen op voor omgevingswaarden die door het bestuur zelf worden vastgesteld. Laat het bestuur zelf bepalen hoe en met welke frequentie wordt gemonitord. Geef aan wat de financiële consequenties zijn van de monitoringsplicht	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.48)	<p>1. In het wetsvoorstel kan bepaald worden dat monitoringsplicht alleen geldt voor omgevingswaarden die door het bestuursorgaan zelf zijn vastgesteld. Maatregel heeft sterk effect. Bijeffect is dat bestaande praktijk waarbij monitoring kwaliteit van leefomgeving soms een collectieve inspanning is van bestuursorganen niet kan worden gecontinueerd.</p> <p>2. In de wettekst kan vastgelegd worden ten aanzien van welke omgevingswaarden een collectieve inspanningsplicht geldt. Maatregel heeft sterk effect. Vergt echter een inventarisatie van omgevingswaarden waarbij collectieve inspanningsplicht geldt en maatregel raakt problematiek besproken bij opmerking A.</p> <p>3. Een onafhankelijke gegevensautoriteit zou belast kunnen worden met taken en bevoegdheden monitoring.</p>
	Maak duidelijk hoe gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging.	<p>1. Art. 20.2 Ow bepaalt dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB tevens de frequentie van monitoring wordt bepaald.</p> <p>2. Aanvulling toelichting paragraaf 4.20.</p>	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.48)	Geen
Bijzondere omstandigheden (3.3.5)	Maak duidelijk waarom het gerechtvaardigd is dat samenvoegen van uit verschillende wetten afkomstige bevoegdheden er toe leidt dat bestuurlijke afwegingsruimte groter	Aanvulling toelichting paragraaf 4.19.1.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.50)	Geen

	wordt. Bezie het cumulatieve effect van de wijzigingen en pleeg zo nodig aanpassingen.				
Bevoegd gezag archeologische vondst (3.3.6)	Maak duidelijk of de financiële verantwoordelijkheid verschuift van de Minister van OC&W naar het college van B&W.	Op de consequenties voor de financiële verantwoordelijkheid zal in een later stadium van het wetgevingsproces worden ingegaan.	n.v.t.	Geen (p.51)	Geen
Prioritering uitvoering projecten bij schaarste (3.3.7)	Motiveer waarom de bevoegdheid wordt uitgebreid; of breng art. 19.18 Ow in overeenstemming met de huidige regeling in de Woningwet.	In wettekst art. 19.18 Ow is aangegeven dat het een bevoegdheid betreft van de Minister van BZK. Ook is in lijn met Woningwet opgenomen dat het gaat om projecten wegens 'schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen'.	De regering komt geheel tegemoet.	Sterk (p.52)	Geen
Landsverdediging (3.3.8)	Motiveer de noodzaak van het toekennen van de verstrekende bevoegdheid om te bepalen dat de Omgevingswet niet van toepassing op een activiteit voor de landsverdediging.	1. De bevoegdheid is onder het zwaardere regime van het staatsnoodrecht gebracht (art. 19.19 Ow). 2. De noodzaak wordt gemotiveerd (paragraaf 4.19.9 toelichting en toelichting op art. 19.19 Ow).	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.53)	Geen
Aanwijzing bevoegd gezag handhaving (3.3.9)	Neem de aanwijzing van het tot handhaving bevoegde gezag zo veel mogelijk op in de wet, in plaats van het bij AMvB te regelen.	De aanwijzing is bij wet geregeld (art. 18.2 Ow), met uitzondering van een kleine restcategorie.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Sterk (p.54)	De band tussen vergunningverlening en handhaving zou volledig kunnen worden doorbroken. Betreft een fundamentele herbezinning van handhaving in het omgevingsrecht.

8.4 Tabel opmerking C

De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Samenhangende benadering fysieke leefomgeving (4.2 en 4.3)	Uit het voorstel blijkt niet in welke mate met het wetsvoorstel <i>materiële integratie</i> is beoogd.	Aanpassing toelichting om tot uitdrukking te brengen dat wetsvoorstel primair <i>functionele integratie</i> beoogd. par. 2.2, par. 4.3.3 par. 4.5.2 par. 5.2	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.63)	<p>Categorie I: Inzichtelijk maken in welke mate met het wetsvoorstel integrale besluitvorming is beoogd.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Termen als ‘integratie’, ‘integrale afweging van belangen’, ‘integrale oplossingen’ kunnen verschillend worden uitgelegd. In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting steeds wanneer gebruik gemaakt wordt van deze begrippen kunnen omschrijven wat daaronder precies wordt verstaan. Het effect is sterk. Bijeffect is dat de rechtszekerheid wordt vergroot (inzichtelijkheid, gebruiksgemak). 2. De toetsingskaders uit de huidige Wabo kunnen in de wettekst worden opgenomen ipv AMvB (zie opmerking A). Sterk effect. Minder verstrekkend alternatief is om in de wettekst te bepalen dat de regels waarin de verschillende toetsingskaders voor verschillende activiteiten zijn neergelegd, gescheiden dienen te blijven. 3. In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting met betrekking tot salderen en compenseren aan de hand van een voorbeeld duidelijk kunnen maken wat precies bedoeld wordt met ‘uitruil’ en op welke wijze een dergelijke afweging wordt gemaakt. Sterk effect. <p>Categorie II: maatregelen gericht op het stimuleren van een samenhangende beoordeling van aspecten en onderdelen van de fysieke leefomgeving.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het vereiste van onlosmakelijke samenhang kan in wettekst worden opgenomen. Waarborg samenhangende beoordeling van samenhangende vergunningplichtige activiteiten. Gaat echter ten koste van de flexibiliteit van de aanvrager. Praktische toepassing zou complex(er) kunnen worden. 2. In de wettekst zou het inrichtingenbegrip kunnen worden opgenomen. Waarborgt een integrale omgevingsvergunning voor met de inrichting samenhangende activiteiten. Gaat ten koste van het uniforme aangrijpingspunt voor vergunningverlening ‘activiteiten’ wat een negatief heeft op rechtszekerheid. 3. In de wettekst zou bepaald kunnen worden dat het omgevingsplan onderdeel vormt van de beoor-

					<p>delingsregels van een milieubelastende activiteit. Bevordering van integraliteit van de toetsing van een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit.</p> <p>4. In de wettekst kan de verplichting worden opgenomen om vergunningvoorschriften inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Stimulans samenhangende beoordeling van project bestaande uit verschillende activiteiten. Voorkomen van tegenstrijdige vergunningvoorschriften.</p> <p>5. Wettekst zou ruimte kunnen bieden voor introductie van een integraal toetsingskader voor vergunningverlening waarbij overkoepelend algemeen toetsingscriterium een extra weigeringsgrond kan scheppen voor bevoegd gezag. Bevordert mogelijk de samenhangende beoordeling van verschillende activiteiten. Leidt tot rechtsonzekerheid.</p> <p>6. In de wettekst van art. 3.1 Ow kan worden bepaald dat de gemeenteraad een gemeentelijke omgevingsvisie vaststelt. Effect: ook op gemeentelijk niveau een lange termijn visie waarbij belangen in samenhang worden beoordeeld. Bijeffect: mogelijke lastenverzwaring gemeente en lastig afdwingbaar.</p> <p>7. De wettekst zou een grondslag kunnen bieden om het streefbeeld van één gebiedsdekkend omgevingsplan feitelijk te bereiken. Effect is dat uit de wettekst volgt op welk moment gemeenten feitelijk dienen te beschikken over een gebiedsdekkend omgevingsplan. Gemeenten kunnen dan niet meer in eigen tempo werken aan bereiken eindbeeld.</p>
<p>Integrale belangenafweging (4.2 en 4.3)</p>	<p>Niet duidelijk is voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden.</p>	<p>De regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften zijn meer inhoudelijk genormeerd.</p> <p>Artt. 5.18 t/m 5.29</p> <p>Art. 4.5 lid 1 Ow</p>	<p>De regering komt gedeeltelijk tegemoet.</p>	<p>Matig tot redelijk sterk (p.63)</p>	<p>Zie categorie I in bovenstaande kolom.</p>

8.5 Tabel opmerking D

Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Algemeen (5.2, 5.4)	Onderdeel I: Ga na of alle in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn.	Geen wijzigingen.	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.88)	N.v.t.
Algemeen (5.2, 5.4) Zie onderstaande voor uitwerking per instrument	Onderdeel II: Neem in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op die een zorgvuldige toepassing van afwijkingmogelijkheden garanderen.	Er zijn diverse materiële en procedurele waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen aangebracht in de toelichting.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen met betrekking tot de specifieke instrumenten.	Redelijk sterk (p.88)	Er zijn verschillende alternatieven of aanvullende maatregelen waarmee een sterker effect te verwachten is. Het gaat om: maatwerkvoorschriften gelijkwaardigheid omgevingswaarden programmatische aanpak experimenteerbepaling
Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels (5.3.1)	Zie algemene opmerking.	Materiële begrenzing voorstellen maatwerkregels en maatwerkvoorschriften bij algemene rijksregels. Art. 4.5 lid 1 Ow Art. 4.5 lid 2 Ow	De regering komt tegemoet aan de algemene opmerking (meer materiële waarborgen).	Redelijk sterk (p.72)	1. In antwoord op vragen zou de regering in een toelichting expliciet kunnen aangegeven wanneer het stellen van voorschriften gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Deze maatregel heeft een sterk effect. 2. In art. 4.5 lid 2 en 4.6 lid 3 Ow kan worden aangegeven dat afwijkende maatwerkvoorschriften en maatwerkregels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Deze maatregel heeft een sterk effect.
Gelijkwaardigheid (5.3.2)	Een toelichting in welke situaties een toetsing vooraf kan worden gemist, ontbreekt.	1. Art. 4.7 lid 1 Ow: uitgangspunt is dat een instemmende beschikking is vereist van het bestuursorgaan. 2. In de toelichting is de keuze van het bevoegd gezag voor het uitsluiten van	De regering komt tegemoet.	Redelijk sterk (p.74)	1. Preventieve toetsing alternatieve maatregel door bevoegd gezag in alle gevallen. Deze maatregel heeft een sterk effect. Bijeffect: kan meer bestuurslasten tot gevolg hebben. 2. I.p.v. toelichting kan koppeling keuze toestemming of melding aan risico's fysieke leefomgeving. Leidt tot meer inzichtelijkheid en voorspelbaarheid.

		<p>toestemming of enkel een melding gekoppeld aan de vraag of er geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving.</p> <p>3. In art. 4.7 Ow één gelijkwaardigheidsbepaling voor alle verplichte regels als bedoeld in par. 4.1.1 Ow.</p>			<p>3. Toepassing gelijkwaardigheid kan beperkt worden tot kwantitatieve normen. Leidt tot meer rechtszekerheid, minder flexibiliteit.</p> <p>4. Toepassing kan uitgebreid worden tot maatregelen in beschikkingen. Meer flexibiliteit. Effect is zwak.</p> <p>5. In wetsvoorstel en/of nadere toelichting zou meer richting kunnen worden gegeven hoe beoordeeld moet worden wat een gelijkwaardige maatregel is. Leidt tot meer rechtszekerheid (voorspelbaarheid en inzichtelijkheid).</p>
<p>Omgevingswaarden (5.3.3)</p>	<p>Wenselijk dat meer inzicht wordt geboden in wijze van doorwerking omgevingswaarden.</p>	<p>Geen</p>	<p>De regering komt niet tegemoet.</p>	<p>Geen (p.78)</p>	<p>1. In wettekst art. 2.10 Ow kan worden bepaald dat afwijken van omgevingswaarden mogelijk is. Inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot.</p> <p>2. In wettekst art. 2.10 Ow kan afwijken omgevingswaarden aan maximumtermijn worden verboden. Inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot.</p> <p>3. In wetsvoorstel kan een compensatieverplichting worden opgenomen. Waarborg dat leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van een besluit tot afwijking.</p> <p>4. Praktische uitwerking stelsel nog meer uitdiepen in een nadere toelichting door de regering. Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak stelsel wordt vergroot.</p> <p>5. Op rijksniveau kan de parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van omgevingswaarden worden vergroot door toepassing verzwaarde voorhangprocedure. Versterking procedure waarborgen.</p>

	<p>Is het mogelijk om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij vaststelling van de omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald.</p>	<p>In wettekst art. 2.11 lid 2 en 2.12 lid 2. Ow expliciet bepaald dat bij omgevingsplan resp. omgevingsverordening geen aanvullende of afwijkende omgevingswaarde kan worden vastgesteld tenzij dit bij omgevingsverordening of AMvB is bepaald.</p>	<p>De regering komt tegemoet.</p>	<p>Sterk (p. 78)</p>	<p>Geen</p>
<p>Programmatische aanpak (5.3.4)</p>	<p>Begrens in het voorstel de afwijkingmogelijkheden en preciseer naar tijd.</p>	<p>1. Tekst art. 3.14 lid 2. Ow en toelichting daarop verduidelijkt dat het programma niet zelf het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten vaststelt.</p> <p>2. In par. 4.3.6. van toelichting verduidelijkt dat met programmatische aanpak een andere wijze van beoordeling initiatieven is beoogd.</p>	<p>De regering komt gedeeltelijk tegemoet.</p>	<p>Redelijk zwak (p.81)</p>	<p>1. Bepaal in de wettekst van art. 3.16 onder b. Ow dat het programma geldt voor een vastgestelde periode met eventuele mogelijkheid tot verlenging. Dit vergroot de rechtszekerheid.</p> <p>2. Sluit de mogelijkheid om het programma te koppelen aan een inspanningsverplichting uit. Dit vergroot de rechtszekerheid.</p> <p>3. Geef in de wettekst en/ of in een nadere toelichting door de regering meer duidelijkheid over de verhouding tussen verschillende programma's. Daarmee wordt inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak vergroot.</p> <p>4. Maak duidelijk of tegen het van toepassing verklaren van een programmatische aanpak in een omgevingsplan rechtsbescherming openstaat.</p> <p>5. Vaststelling flexibiliteit vindt plaats bij vaststelling omgevingswaarden en instructieregels. Neem in het wetsvoorstel procedurele en materiële waarborgen op zoals een maximumtermijn voor afwijken en een compensatieverplichting.</p>

Projectbesluit (5.3.5)	De mogelijkheid om via het projectbesluit decentrale regelgeving en programma's buiten toepassing te laten, doet afbreuk aan de rechtszekerheid en de effectiviteit.	Geen specifieke reactie. Zie volgende opmerking.		Geen (p.83/84)	
	Geef duidelijkheid over de wijze waarop en de voorbereidingsprocedure met betrekking tot het buiten toepassing verklaren.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verduidelijking art. 5.51 lid 3 en 4 Ow. 2. In toelichting aangegeven wanneer een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd. 3. Aan art. 16.69 is onderdeel c Ow toegevoegd waaruit volgt dat een besluit tot buiten toepassing laten van bepalingen uit een programma wordt voorbereid met afd. 3.4 Awb. 	De regering komt geheel tegemoet.	Sterk (p.83/84)	<ol style="list-style-type: none"> 1. In de wettekst van art. 51 lid 3 en 4 Ow kan expliciet worden bepaald dat regelgeving om dringende redenen buiten toepassing kan worden gelaten. Maatregel draagt bij aan inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid). 2. In de wettekst van art. 51 lid 3 en 4 Ow kan worden opgenomen dat de schade aan de kwaliteit van de leefomgeving wordt gecompenseerd. Waarborg dat kwaliteit leefomgeving er per saldo niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot buiten toepassing laten.
Experimenteerbepaling (5.3.6)	<p>Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, is niet concreet en nauwkeurig begrensd.</p> <p>Voor afwijken van andere voorschriften dan omgevingswaarden geldt geen maximumtermijn.</p> <p>Onvoldoende expliciet gemaakt in toelichting hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voorhangprocedure voor de experimenteer AMvB opgenomen in art. 23.3 lid 5 Ow. 2. Wijziging art. 23.3 lid 1 Ow waarin is voorgeschreven wat in de AMvB moet worden opgenomen. 	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk sterk (p.86)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling kan in de wettekst van art. 23.3 Ow nader begrensd worden. De bepaling is dan in overeenstemming met aanwijzing voor de regelgeving. Leidt tot minder flexibiliteit. 2. In de wettekst kan worden bepaald dat evaluatie en monitoring plaatsvindt met het oog op bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving. Betreft een nadere materiële begrenzing. 3. In de wettekst kan worden bepaald dat bevoegd gezag verplicht is om maatregelen te stellen als uit monitoring blijkt dat geen verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving optreedt. Een waarborg dat de leefomgevingskwaliteit er op vooruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking.



					<p>4. Ook ten aanzien van andere voorschriften dan omgevingswaarden zou een maximumtermijn van afwijken van 10 jaar kunnen worden voorgeschreven.</p> <p>5. In de wettekst en/of in een nadere toelichting over art. 23.3 Ow in antwoord op vragen, kan door de regering duidelijk gemaakt worden dat de termijn waarbinnen van omgevingswaarden kan worden afgeweken is beperkt tot een voor die situatie passende en zo kort mogelijke termijn.</p> <p>6. Tegen de aanwijzing als experiment zou beroep kunnen worden opgesteld.</p>
--	--	--	--	--	--

8.6 Tabel opmerking E

Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Algemeen (6.2)	Neem in het voorstel meer materiele normen en toetsingskaders op.	Geen wijzigingen.	De regering komt niet tegemoet..	Geen (p.92)	N.v.t.
Beroep tegen omgevingsplan (6.3.1)	De afbakening van het beroep tegen het omgevingsplan is onduidelijk.	Beroep wordt opengesteld tegen alle onderdelen van het omgevingsplan. Artikel 16.28 Ow	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.93)	<p>1. Opsteller plan wijst zelf appellabele onderdelen aan. Deze maatregel heeft een zwak effect, want behoudt risico op onduidelijkheid van appellabiliteit omdat de rechter het laatste woord heeft.</p> <p>2. Handhaven oude voorstel van onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en algemeen verbindende voorschriften. Deze maatregel heeft een zwak effect, want behoudt risico op onduidelijkheid van appellabiliteit omdat de grens tussen beide soorten regels onduidelijk kan zijn.</p> <p>3. Opnemen beheersverordening als niet appellabel onderdeel van omgevingsplan. Deze maatregel heeft een zwak effect, want geeft opsteller plan ruimte om appellabiliteit te beïnvloeden en behoudt aldus risico op onduidelijkheid van appellabiliteit.</p>
Bestuurlijke boete (6.3.2)	Een opsomming van voorschriften waar in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, dient in de wet worden opgenomen, al dan niet in een bijlage.	De bepalingen omtrent de bestuurlijke boete zijn uit het voorstel gelicht, om het onderwerp deel te laten uitmaken onderzoek naar de punitieve handhaving van de Omgevingswet. § 18.1.4 (gereserveerd)	De regering komt tegemoet.	Geen (p.97)	Thans n.v.t., gezien lopend onderzoek.
Binnentreden (6.3.3)	De toepassing van de bevoegdheid tot binnentreden dient op hoofdlijnen door de wet te worden genormeerd.	1. Aanwijzing is niet beperkt tot bepaalde overtredingen. 2. Bevoegdheid wordt alleen toegekend voor	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.99)	Opnemen welke overtredingen kunnen leiden tot inroeping van de bevoegdheid tot binnentreden. Deze maatregel heeft een sterk effect, want verhoogt de inzichtelijkheid van de reikwijdte van de bevoegdheid.

		zover het toezicht dit vereist. Artikel 18.7 lid 2 Ow			
Bibob (6.3.4)	Bij wet aanwijzen voor welke activiteiten de weigerings- en intrekingsgronden van Bibob gelden.	1. Bevoegdheid om omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden is beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een bij AMvB aangegeven milieubelastende activiteit. 2. Intrekkinggronden lijken onbedoeld nog niet beperkt. Artikel 5.30 lid 1 Ow Artikel 5.38 lid 2 sub d	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.102)	1. Bij wet aanwijzing van de omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit, die op Bibob-gronden kunnen worden geweigerd. Opname in de wet zelf verhoogt betrokkenheid van het parlement bij de bepaling van de reikwijdte van het Bibob-instrument opleveren en heeft dus een sterk effect. 2. Artikel 5.38 lid 2 onder d preciseren tot intrekking van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en (bij AMvB aan te wijzen) milieubelastende activiteit. Deze maatregel heeft een sterk effect en levert de bedoelde uniformiteit van Bibob op bij weigeren en intrekken.

Bijlage 1 – Relevante bepalingen per opmerking

9.1 Relevante bepalingen bij opmerking A

Ten aanzien van de parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB:

Artikel 23.5 (voorhangprocedure)

1. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. 2. Het eerste lid is niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Ten aanzien van de milieubeginselen:

Artikel 2.26 (verplichte instructieregels Rijk programma's)

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu, de natuurbescherming en het beheer van watersystemen en natuurgebieden in ieder geval gesteld over programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 die voortvloeien uit internationaalrechtelijke verplichtingen.

2. De regels strekken mede ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

3. De regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de:

- a. grondwaterrichtlijn,
- b. habitatrichtlijn,
- c. kaderrichtlijn mariene strategie,
- d. kaderrichtlijn water,
- e. richtlijn luchtkwaliteit,
- f. richtlijn omgevingslawaai,
- g. richtlijn overstromingsrisico's,
- h. vogelrichtlijn,
- i. zwemwaterrichtlijn.

Ten aanzien van de inhoudelijke begrenzing van de delegatiebepalingen:

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de 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.

En

Artikelen 2.1, 2.3, 2.9, 2.13, 2.15, 2.20, tweede lid, 2.21, tweede en derde lid, 2.22 t/m 2.25, 2.26 t/m 2.31, 2.35, 4.1, 4.3, 4.20 t/m 4.28, 5.2, tweede lid, 5.18 t/m 5.29, 2.26, derde lid, 12.5, derde lid, 12.6, vierde lid, 16.87, 19.10, 19.11, 20.4, 20.6, 20.7 en 20.9, 20.11, 20.17.

Ten aanzien van de toetsingskaders:

Artikel 5.17 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1. 2. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren. 3. Artikel 2.32, tweede tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels.

Artikel 5.19 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)

1. Voor een bouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet. 2. Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit:

- a. wordt geweigerd als niet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde regels over bouwactiviteiten is voldaan,
- b. wordt geweigerd als deze in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken, tenzij vanwege deze strijd al een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is of tegelijkertijd met de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend,
- c. kan worden geweigerd als voor die activiteit de grondexploitatie-kosten, bedoeld in artikel 12.1, worden verhaald en de exploitatieopzet die behoort bij de vast te stellen exploitatievoor-schriften een exploitatietekort bevat, dat niet is gedekt.

Artikel 5.20 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag afwijkactiviteit)

1. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of op een voorbereidingsbesluit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat de op grond van artikel 2.24 gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op het verlenen van een omgevingsver-gunning voor een afwijkactiviteit, met dien verstande dat bij die regels daarvan kunnen worden uitgezonderd:

- a. gevallen waarin een termijn als bedoeld in artikel 5.34, eerste lid, aan de vergunning wordt verbonden,
- b. gevallen waarin de afwijkactiviteit van beperkte omvang is.

3. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op andere regels in het omgevingsplan dan de regels, bedoeld in het eerste lid, strekken de regels, bedoeld in artikel 5.17, ertoe dat de vergun-ning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbe-treffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld.

Artikel 5.21 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)

Voor een rijksmonumentenactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en in dat kader tot:

- a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging, sloop of verplaatsing van rijksmonumenten,
- b. het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten, zo nodig door wijziging van die monu-menten, rekening houdend met de monumentale waarden,
- c. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

Artikel 5.22 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag ontgrondingsactiviteit)

Voor een ontgrondingsactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 5.23 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)

1. Voor een wateractiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:

- a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
- b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,
- c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,
- d. voor zover de regels een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuivering-technisch werk betreffen: het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

2. Op het stellen van de regels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is artikel 4.23, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

3. Voor een stortingsactiviteit op zee worden de regels ook gesteld ter uitvoering van het Lon-den-protocol en het Oskar-verdrag.

4. In afwijking van het eerste lid worden de regels voor een beperkingengebiedactiviteit met be-trekking tot een waterstaatswerk, voor zover die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeente-lijk ingedeelde gebied, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 5.24 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag brandveilig gebruiksactiviteit)

Voor een brandveilig gebruiksactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

Artikel 5.25 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)

1. Voor een milieubelastende activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.

2. Op het stellen van deze regels is artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.26 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit)

Voor een mijnbouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Artikel 5.27 (artikel 5.17 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)

Voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:

- a. een weg,
- b. een luchthaven,
- c. een spoorweg,
- d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking daarvan voor nadelige gevolgen van activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de onder a tot en met d genoemde werken en objecten kan behoren.

Artikel 5.28 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit)

1. Voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de natuurbescherming.

2. Deze regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.

Artikel 5.29 (beoordelingsregels artikel 5.3- en 5.4-activiteiten)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn bepaald in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

9.2 Relevante bepalingen bij opmerking B

Uitgangspunten decentralisatie en subsidiariteit

Conceptvoorstel

Artikel 2.3 (algemene criteria uitoefening van taken en bevoegdheden)

1. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:

- a. met het oog op een gemeentee overstijgend belang of een regio-overstijgend belang, tenzij die taak of bevoegdheid met het oog op dat regio-overstijgend belang wordt uitgeoefend door een bestuursorgaan van het Rijk, of
- b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

2. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:

- a. met het oog op een regio-overstijgend belang, of
- b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Wetsvoorstel

Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

Instructie(besluit)

Conceptvoorstel

Artikel 2.25 (grondslag instructie provincie)

1. Gedeputeerde staten kunnen het gemeentebestuur of het bestuur van een waterschap waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in die provincie is gelegen een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat nodig is voor het voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De grenzen van artikel 2.3, eerste lid, worden in acht genomen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan:
 - a. artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet, of
 - b. artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet.
3. Bij de instructie wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn aangegeven aan de instructie.
4. De instructie kan alleen gaan over onderwerpen waarvan de regeling, het bestuur of het beheer bij of krachtens deze wet wordt gevorderd.

Artikel 2.26 (grondslag instructie Rijk)

1. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De grenzen van artikel 2.3, tweede lid, worden in acht genomen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan:
 - a. artikel 124a, 124b of 268 van de Gemeentewet, of
 - b. artikel 121 of 261 van de Provinciewet.
3. Op het geven van een instructie is artikel 2.25, derde en vierde lid, van toepassing

Artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)

1. Als gedeputeerde staten over een onderdeel van het ontwerp van een omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en:
 - a. die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of
 - b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van die zienswijze,kunnen zij binnen zes weken na de vaststelling van het omgevingsplan besluiten dat het betreffende onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.
2. Gedeputeerde staten nemen bij het besluit de grenzen van artikel 2.3, eerste lid, onder a, in acht. Het besluit kan zich alleen richten op die onderdelen van een omgevingsplan die locatieontwikkelingsregels bevatten.
3. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.

4. Het besluit kan, als daarover overeenstemming bestaat met de gemeenteraad, er ook toe strekken het omgevingsplan te wijzigen, mits andere belanghebbenden hierdoor niet onevenredig worden benadeeld.

Artikel 16.16 (instemming)

1. Als een aanvraag om een besluit op grond van deze wet betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, behoeft het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

2. Bij de maatregel worden gevallen aangewezen waarin instemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is vanwege:

- a. de bijzondere deskundigheid van het bestuursorgaan,
 - b. door het bestuursorgaan te behartigen zwaarwegende belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, of
 - c. door het provinciebestuur te behartigen gemeenteoverstijgende of regio-overstijgende belangen.
3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin instemming niet is vereist. 4. Het aangewezen bestuursorgaan kan bij het op grond van artikel 16.15 uitgebrachte advies bepalen dat instemming niet is vereist.

Wetsvoorstel

Artikel 2.33 (grondslag instructie provincie)

1. Gedeputeerde staten kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, de gemeenteraad of het waterschapsbestuur waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in de betrokken provincie is gelegen een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid. 2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan: a. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, b. het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer, c. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42 of 5.44, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. 3. Op het geven van een instructie is artikel 2.23, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing. 4. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan: a. artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet, of b. artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet.

Artikel 2.34 (grondslag instructie Rijk)

1. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid.

2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan:

- a. het provinciebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer,
- b. provinciale staten over het stellen van regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22, 4.2, tweede lid, of 5.18, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- c. gedeputeerde staten over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- d. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- e. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42 of 5.44, tweede lid als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3. In aanvulling op het tweede lid kan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overeenstemming met Onze Minister een instructie geven aan de gemeenteraad tot het in het omgevingsplan aan een locatie toedelen van de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht en daarbij bepalen dat wordt voorzien in het beschermen daarvan, als dat nodig is voor het behoud van cultureel erfgoed.

4. Op het geven van een instructie is artikel 2.25, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

5. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan:

- a. artikel 124a, 124b of 268 van de Gemeentewet,
- b. artikel 121 of 261 van de Provinciewet, of
- c. de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

Artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)

1. Als gedeputeerde staten over een onderdeel van het ontwerp van een omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en:

- a. die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of
- b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van die zienswijze, kunnen zij besluiten dat het betrokken onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.

2. Gedeputeerde staten kunnen alleen gebruik maken van die bevoegdheid voor zover:

- a. de bevoegdheid betrekking heeft op die onderdelen van een omgevingsplan die regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, bevatten, en
- b. er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

3. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.

4. Het besluit wordt bekendgemaakt binnen vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan.

Artikel 16.15 (instemming)

1. Als een aanvraag om een besluit op grond van deze wet betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, behoeft het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.14 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

2. Bij de maatregel worden gevallen aangewezen waarin instemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is vanwege:

- a. de bijzondere deskundigheid van het bestuursorgaan,
- b. door het bestuursorgaan te behartigen zwaarwegende belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, of
- c. door het provinciebestuur te behartigen provinciale belangen.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

4. Het aangewezen bestuursorgaan kan bij het op grond van artikel 16.14 uitgebrachte advies bepalen dat instemming niet is vereist.

Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning

Conceptvoorstel

Artikel 5.10 (bevoegd gezag omgevingsvergunning)

1. Het college van burgemeester en wethouders beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij op grond van het tweede of derde lid een ander bestuursorgaan is aangewezen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatig waterbeheer gevallen aangewezen van:

a. wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een nat waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, en

b. activiteiten als bedoeld in artikel 5.5, waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister op de aanvraag beslissen.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden ook gevallen aangewezen van andere activiteiten dan bedoeld in het tweede lid waarin gedeputeerde staten of een van Onze Ministers op de aanvraag beslissen.

4. Bij de aanwijzing van gedeputeerde staten of van een van Onze Ministers op grond van het tweede of derde lid worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.

5. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden, wordt op die aanvraag beslist door het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks be-

stuur van het waterschap of gedeputeerde staten van respectievelijk de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

6. Het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen, is ook bevoegd tot toepassing van de artikelen 5.21 tot en met 5.24.

Artikel 5.11 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)

1. Een bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.10 het bevoegd gezag is, kan zijn bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

Wetsvoorstel

Artikel 5.8 (bevoegd gezag gemeente aanvraag één activiteit)

Het college van burgemeester en wethouders beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op één activiteit, tenzij op grond van artikel 5.9, 5.10 of 5.11 een ander bestuursorgaan is aangewezen.

Artikel 5.9 (bevoegd gezag aanvraag één wateractiviteit)

Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister op de aanvraag beslissen.

Artikel 5.10 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin gedeputeerde staten op de aanvraag beslissen:

a. afwijkactiviteiten van provinciaal belang,

b. ontgrondingsactiviteiten:

1°. in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier,

2°. buiten de rijkswateren, c. milieubelastende activiteiten:

1°. met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies,

2°. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is,

3°. met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater,

d. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis en lokale spoorwegen,

e. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten,

f. activiteiten als bedoeld in artikel 5.4,

g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd.

2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

Artikel 5.11 (bevoegd gezag Rijk aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin een van Onze daarbij aangewezen Ministers op de aanvraag beslist:

a. afwijkactiviteiten van nationaal belang,

b. ontgrondingsactiviteiten in de rijkswateren, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 5.10, eerste lid, onder b, onder 1°,

c. milieubelastende activiteiten:

1°. met betrekking tot een mijnbouwwerk,

2°. waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken,

d. mijnbouwactiviteiten,

e. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:

1°. wegen in beheer bij het Rijk,

2°. andere luchthavens dan burgerluchthavens van regionale betekenis,

3°. hoofdspoorwegen,

4°. mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk,

f. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang,

g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden in:

- 1°. de territoriale zee voor zover gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied,
- 2°. de exclusieve economische zone.
2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.
3. In afwijking van de artikelen 5.8 en 5.10 en van het eerste lid kan Onze Minister in andere gevallen dan bedoeld in het eerste lid, onder c, onder 2°, beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

Artikel 5.12 (bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten)

1. Op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer dan één activiteit wordt beslist door een bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.11 voor ten minste een van die activiteiten bevoegd zou zijn op een aanvraag te beslissen. Hierbij worden de volgende leden in acht genomen.
2. Als het college van burgemeester en wethouders een bestuursorgaan is als bedoeld in het eerste lid, beslist het college op de aanvraag, tenzij bij algemene maatregel van bestuur een ander van de betrokken bestuursorganen wordt aangewezen. Bij die aanwijzing worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.
3. In andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid, wordt op de aanvraag beslist door het betrokken bestuursorgaan dat bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen.
4. In afwijking van het eerste tot en met derde lid kan Onze Minister op de aanvraag beslissen als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

Artikel 5.13 (bevoegd gezag grondgebiedoverstijgende aanvraag)

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden, wordt op die aanvraag beslist door het daarvoor op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.12 aangewezen bestuursorgaan van de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

Artikel 5.14 (bevoegd gezag toepassing paragraaf 5.1.5)

Het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen, is ook bevoegd tot toepassing van paragraaf 5.1.5.

Artikel 5.15 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen of bevoegd is tot toepassing van paragraaf 5.1.5, kan die bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

Monitoringplicht

Conceptvoorstel

Artikel 20.1 (monitoringsplicht)

1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde wordt door monitoring bewaakt en beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan.
2. Als voor een omgevingswaarde een programma op grond van paragraaf 3.2.4 is opgesteld, ziet de monitoring, ook op de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma, waarbij specifiek aandacht wordt geschonken aan artikel 3.15, onder a tot en met j.
3. Bij een omgevingsplan en, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling van die staat of kwaliteit.

Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)

1. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een omgevingswaarde of andere parameter worden de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat met de uitvoering is belast aangewezen.

2. Daarbij kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen en het verstrekken van die gegevens aan daarbij aangewezen andere bestuursorganen.

Wetsvoorstel

Artikel 20.1 (monitoringsplicht)

1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde wordt de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving door monitoring bewaakt en wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde of alarmeringswaarde wordt voldaan.
2. Voor een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma worden de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma door monitoring bewaakt. Daarbij wordt specifiek aandacht geschonken aan de eisen die in artikel 3.16 aan het programma worden gesteld.
3. Bij een omgevingsplan en, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling daarvan.

Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)

1. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een omgevingswaarde of alarmeringswaarde, aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.14, tweede lid, of aanwijzing van een andere parameter worden de methode van monitoring en het bestuursorgaan of een andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen.
2. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.14, tweede lid, wordt tevens de frequentie van de monitoring bepaald.
3. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen aan de:
 - a. op grond van het eerste lid aangewezen bestuursorganen of andere instanties die met de uitvoering zijn belast,
 - b. bevoegde autoriteiten van andere staten,
 - c. Europese Commissie.

Bevoegd gezag archeologische vondst

Conceptvoorstel

Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)

1. Voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst zich voordoet bevoegd gezag.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen de bevoegdheden, bedoeld in artikel 19.9, worden uitgeoefend door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, van regio-overstijgend belang is.
3. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zich een archeologische toevalsvondst van algemeen belang voordoet of Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt het andere bestuursorgaan onverwijld in kennis van een melding van een vondst, de daarbij verstrekte gegevens en de getroffen of voorgenomen maatregelen.

Wetsvoorstel

Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)

1. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst zich voordoet.
2. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang die zich voordoet in een gebied dat niet gemeentelijk is ingedeeld, is Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

3. In afwijking van het eerste lid kunnen de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 19.9, worden uitgeoefend door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, van nationaal belang is.

4. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zich een archeologische toevalsvondst van algemeen belang voordoet en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stellen elkaar onverwijld in kennis van een melding van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, de daarbij verstrekte gegevens en de getroffen of voorgenomen maatregelen.

Prioritering uitvoering projecten bij schaarste

Conceptvoorstel

Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)

1. Onze Minister die het aangaat, stelt in overeenstemming met Onze andere Ministers die het aangaat bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste uitvoering kan worden gegeven.
2. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld over het in de hoofdstukken 4 en 5 bepaalde, zo nodig in afwijking van het in die hoofdstukken bepaalde.
3. Bij de regeling kan worden bepaald, dat het verboden is zonder toestemming van Onze Minister die het aangaat en, voor zover van toepassing van Onze andere Ministers die het aangaat, een project als bedoeld in het eerste lid uit te voeren.

Wetsvoorstel

Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt in overeenstemming met Onze andere Ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen uitvoering kan worden gegeven.
 2. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld over, en zo nodig in afwijking van, het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken 4 en 5. 3.
- Bij de regeling kan worden bepaald dat het verboden is een project uit te voeren zonder toestemming van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en, voor zover van toepassing, van Onze andere Ministers die het aangaat.

Landsverdediging

Conceptvoorstel

Artikel 19.19 (landsverdediging)

Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister en Onze Minister die het aangaat, kan worden bepaald dat deze wet niet van toepassing is op een bij dat besluit aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging.

Wetsvoorstel

Artikel 19.19 (landsverdediging)

Onze Minister van Defensie stelt bij regeling vast welke voor de landsverdediging vereiste activiteiten worden verricht, waarbij voor zover noodzakelijk de bij of krachtens deze wet gestelde regels voor het verrichten van die activiteiten buiten toepassing blijven.

Aanwijzing bevoegd gezag handhaving

Conceptvoorstel

Artikel 16.1 (toedeling handhavingstaak)

1. Burgemeester en wethouders hebben tot taak om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, tenzij deze taak bij of krachtens deze wet is toegedeeld aan een bestuursorgaan van een waterschap, provincie, of het Rijk.
2. Tot deze taak behoort:
 - a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,
 - b. het behandelen van klachten die betrekking hebben op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

3. Bij het uitoefenen van deze taak houdt het bestuursorgaan rekening met de voor deze taak relevante onderdelen van de plannen of programma's, bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4.

Wetsvoorstel

Artikel 18.2 (toedeling handhavingstaak)

1. Als sprake is van een activiteit waarvoor op grond van paragraaf 4.1.1 algemene regels zijn gesteld, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 4.1.3 voor die activiteit aangewezen bevoegd gezag.
2. Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 5.1.2 voor die omgevingsvergunning aangewezen bevoegd gezag.
3. Als sprake is van een projectbesluit berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft vastgesteld.
4. In de overige gevallen berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht, tenzij die taak bij algemene maatregel van bestuur is opgedragen aan een ander bestuursorgaan.

9.3 Relevante bepalingen bij opmerking C

Conceptvoorstel

Met betrekking tot maatwerkvoorschriften:

Artikel 4.9 (maatwerkvoorschriften)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Artikel 4.21 (maatwerkvoorschriften)

1. Op grond van artikel 4.18 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen bestuursorgaan bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de inhoud van de maatwerkvoorschriften.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de op grond van artikel 4.18 gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.18 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan op grond van artikel 4.18 worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Met betrekking tot toetsingskaders die gelden bij de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning:

Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.1, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd: a. op de gronden die, ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur voor die activiteit zijn aangegeven, en b. vanwege instructieregels als bedoeld in artikel 2.17, tweede lid, aanhef en onder a, onder 3°.
2. Bij het aangeven van de gronden, bedoeld in het eerste lid, onder a, worden in ieder geval de uitgangspunten betrokken die op grond van paragraaf 4.6.2 bij het stellen van regels als bedoeld in artikel 4.18 worden betrokken. Dat kan inhouden dat die regels deel uitmaken van die gronden.

Artikel 5.14 (toetsingskader voor artikel 5.3-, 5.4-, 5.5- en 5.6-activiteiten)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn

aangegeven in het omgevingsplan, de gemeentelijke verordening, de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

Wetsvoorstel

Met betrekking tot maatwerkvoorschriften:

Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)

1. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.3.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan bij die regels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Met betrekking tot toetsingskaders die gelden bij de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning:

Artikel 5.17 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1.
2. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren.
3. Artikel 2.32, tweede tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels.

Artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten in omgevingsplan en omgevingsverordening)

1. In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan.
2. In de omgevingsverordening kunnen regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of voor een milieubelastende activiteit.
3. Bij het stellen van de regels, bedoeld in het tweede lid, worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen. Artikel 2.32, eerste, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels, waarbij een verzoek als bedoeld in artikel 2.32, eerste lid, ook door een van Onze Ministers kan worden gedaan.

Artikel 5.19 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)

1. Voor een bouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet.
2. Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit:
 - a. wordt geweigerd als niet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde regels over bouwactiviteiten is voldaan,
 - b. wordt geweigerd als deze in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken, tenzij vanwege deze strijd al een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is of tegelijkertijd met de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend,
 - c. kan worden geweigerd als voor die activiteit de grondexploitatie-kosten, bedoeld in artikel 12.1, worden verhaald en de exploitatieopzet die behoort bij de vast te stellen exploitatievoorschriften een exploitatietekort bevat, dat niet is gedekt.

Artikel 5.20 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag afwijkactiviteit)

1. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of op een voorbereidingsbesluit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat de op grond van artikel 2.24 gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op het verlenen van een omgevingsver-

gunning voor een afwijkactiviteit, met dien verstande dat bij die regels daarvan kunnen worden uitgezonderd:

a. gevallen waarin een termijn als bedoeld in artikel 5.34, eerste lid, aan de vergunning wordt verbonden,

b. gevallen waarin de afwijkactiviteit van beperkte omvang is.

3. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op andere regels in het omgevingsplan dan de regels, bedoeld in het eerste lid, strekken de regels, bedoeld in artikel 5.17, ertoe dat de vergunning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbetreffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld.

Artikel 5.21 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)

Voor een rijksmonumentenactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en in dat kader tot:

a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging, sloop of verplaatsing van rijksmonumenten,

b. het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden,

c. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

Artikel 5.22 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag ontgrondingsactiviteit)

Voor een ontgrondingsactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 5.23 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)

1. Voor een wateractiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:

a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,

b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,

c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,

d. voor zover de regels een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk betreffen: het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

2. Op het stellen van de regels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is artikel 4.23, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

3. Voor een stortingsactiviteit op zee worden de regels ook gesteld ter uitvoering van het Londen-protocol en het Oskar-verdrag.

4. In afwijking van het eerste lid worden de regels voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, voor zover die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 5.24 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag brandveilig gebruiksactiviteit)

Voor een brandveilig gebruiksactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

Artikel 5.25 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)

1. Voor een milieubelastende activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.

2. Op het stellen van deze regels is artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.26 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit)

Voor een mijnbouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:

a. het waarborgen van de veiligheid,

b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Artikel 5.27 (artikel 5.17 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)

Voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:

a. een weg,

b. een luchthaven,

c. een spoorweg,

d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking daarvan voor nadelige gevolgen van

activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de onder a tot en met d genoemde werken en objecten kan behoren.

Artikel 5.28 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit)

1. Voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de natuurbescherming.
2. Deze regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de habitatrictlijn en de vogelrichtlijn.

Artikel 5.29 (beoordelingsregels artikel 5.3- en 5.4-activiteiten)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn bepaald in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

9.4 Relevante bepalingen bij opmerking D

Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Conceptvoorstel

Artikel 4.9 (maatwerkvoorschriften)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Artikel 4.21 (maatwerkvoorschriften)

1. Op grond van artikel 4.18 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen bestuursorgaan bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de inhoud van de maatwerkvoorschriften.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de op grond van artikel 4.18 gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.18 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan op grond van artikel 4.18 worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Artikel 4.20 (maatwerkregels omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening)

1. Op grond van artikel 4.18 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.
2. De maatwerkregels kunnen afwijken van de op grond van artikel 4.18 gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Wetsvoorstel

Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)

1. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.3.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan bij die regels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Artikel 4.6 (maatwerkregels)

1. Bij regels als bedoeld in artikel 4.1 die in de omgevingsverordening zijn opgenomen kan worden bepaald dat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.
2. Bij regels als bedoeld in artikel 4.3 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkregels.
3. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de omgevingsverordening gestelde regels of van regels als bedoeld in artikel 4.3, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Gelijkwaardigheid

Conceptvoorstel

Artikel 4.10 (gelijkwaardigheid)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kan worden bepaald dat voor een daarbij gestelde plicht om een maatregel te treffen geldt dat, in plaats daarvan, een andere maatregel kan worden getroffen als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd.
2. In het omgevingsplan of de verordeningen kan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als:
 - a. de voorgenomen toepassing daarvan bij het bevoegd gezag is gemeld, of
 - b. het bevoegd gezag aan de hand van overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.

Artikel 4.22 (gelijkwaardigheid)

1. Als op grond van artikel 4.18 een plicht is opgenomen om een maatregel te treffen, kan in plaats daarvan een andere maatregel worden getroffen als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd.
2. Op grond van artikel 4.18 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid of kan de toepassing daarvan worden beperkt of uitgesloten.
3. Op grond van artikel 4.18 kan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als:
 - a. de voorgenomen toepassing daarvan bij het bevoegd gezag is gemeld, of
 - b. het bevoegd gezag aan de hand van overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.

Wetsvoorstel

Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)

1. Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.
2. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel toe te passen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag.
3. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid, of kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden uitgesloten.

Omgevingswaarden

Conceptvoorstel

Artikel 2.6 (omgevingswaarden gemeente)

- Als dat met het oog op een van de in artikel 2.4, eerste lid, genoemde doelstellingen nodig is, worden bij omgevingsplan omgevingswaarden vastgesteld.

Artikel 2.7 (omgevingswaarden provincie)

1. Als dat met het oog op een van de in artikel 2.4, eerste lid, genoemde doelstellingen nodig is, worden bij omgevingsverordening omgevingswaarden vastgesteld.
2. De grenzen van artikel 2.3, eerste lid, worden in acht genomen.
3. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde kan worden bepaald in hoeverre bij omgevingsplan andere of aanvullende omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.

Wetsvoorstel**Artikel 2.11 (omgevingswaarden gemeente)**

1. Bij omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld.
2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald.

Artikel 2.12 (omgevingswaarden provincie)

1. Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, omgevingswaarden worden vastgesteld.
2. Bij omgevingsverordening kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel anders is bepaald.

Programmatistische aanpak**Conceptvoorstel****Artikel 3.14 (inhoud en werking programmatistische aanpak)**

1. In een programma wordt aangegeven welke ruimte er, gelet op de omgevingswaarde, in een daarbij aangegeven gebied en periode beschikbaar is voor activiteiten.
2. Als een programma is vastgesteld, vindt de wijze waarop de omgevingswaarde bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid wordt betrokken plaats op de in dat programma opgenomen wijze. Het programma geeft daarbij aan, hoe de omgevingswaarde wordt betrokken bij de uitoefening van taken en bevoegdheden en, in voorkomende gevallen, welke daarop betrekking hebbende bepalingen op grond van de artikelen 2.17, eerste lid, 2.19, eerste lid, 5.13 en 5.14 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven.

Wetsvoorstel**Artikel 3.14 (toepassingsbereik programmatistische aanpak)**

1. (...)
2. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen programma's als bedoeld in artikel 3.15 worden aangewezen, die betrekking hebben op omgevingswaarden van gemeente, provincie of Rijk als bedoeld in paragraaf 2.3.2, 2.3.3 of 2.3.4 of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, 2.24, eerste lid, 5.17, 5.18 of 5.29 is gesteld.

Projectbesluit**Conceptvoorstel****Artikel 5.34 (toetsingskaders)**

3. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door gedeputeerde staten, onevenredig wordt belemmerd door een programma op grond van een omgevingsplan als bedoeld in paragraaf 3.2.4 of door bepalingen die bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen of programma's bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit buiten toepassing worden gelaten.
4. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door Onze Minister, Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, of Onze Minister die het aangaat, onevenredig wordt belemmerd door een programma op grond van een omgevingsplan of omgevingsverordening als bedoeld in paragraaf 3.2.4 of door bepalingen die bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen of programma's bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit buiten toepassing worden gelaten.

Artikel 16.61 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing.

Wetsvoorstel

Artikel 5.51 (beoordelingsregels)

3. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door gedeputeerde staten, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van gedeputeerde staten buiten toepassing worden gelaten.

4. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door Onze Minister, Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, of Onze Minister die het aangaat, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van Onze Minister buiten toepassing worden gelaten.

Artikel 16.68 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing voor:

- a. een projectbesluit,

Experimenteerbepaling

Conceptvoorstel

Artikel 23.3 (experimenten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens: a. deze wet, b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag,

c. de Warmtewet,

d. de Wet bodembescherming,

e. de Wet geluidhinder,

f. de Wet milieubeheer,

g. de Wet natuurbescherming.

2. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover.

3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:

a. wat het doel van het experiment is,

b. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment, c. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan, d. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan, e. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan.

Wetsvoorstel

Artikel 23.3 (experimenten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:

a. deze wet, b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag, c. de Warmtewet, d. de Wet milieubeheer.

2. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover.

3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:

a. wat het doel van het experiment is,

b. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,

c. wat de tijdsduur van het experiment is,

d. van welke regels kan worden afgeweken,

e. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,

f. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,

- g. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan,
 - h. welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven,
 - i. hoe de monitoring en evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd.
4. Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving.

Artikel 23.5 (voorhangprocedure)

1. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. 2. Het eerste lid is niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen.

9.5 Relevante bepalingen bij opmerking E

Beroep tegen omgevingsplan

Conceptvoorstel

Artikel 6.28 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Op de voorbereiding van een gemeentelijk omgevingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:

- a. de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van die wet, ook in de Staatscourant wordt geplaatst en ook elektronisch plaatsvindt, en het ontwerpbesluit met de daarbij behorende stukken ook elektronisch beschikbaar wordt gesteld,
- b. de kennisgeving, bedoeld onder a, gelijktijdig met de plaatsing elektronisch wordt toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die zijn belast met de behartiging van belangen die in het omgevingsplan in het geding zijn en aan de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen die bij het omgevingsplan een belang hebben,
- c. de gemeenteraad binnen twaalf weken na afloop van de termijn van terinzagelegging beslist over vaststelling van het omgevingsplan.

Wetsvoorstel

Artikel 16.28 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

- 1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan.
- 2. Op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, zijn de artikelen 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht en 139 van de Gemeentewet niet van toepassing.

Bestuurlijke boete

Conceptvoorstel

Artikel 16.14 (bestuurlijke boete)

- 1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften.
- 2. Als toepassing wordt gegeven aan het eerste lid worden bij die maatregel regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen ten hoogste kan worden opgelegd.
- 3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor:
 - a. de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, per overtreding begaan door een natuurlijke persoon,
 - b. de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht per overtreding, per overtreding begaan door een rechtspersoon of een vennootschap.
- 4. Als de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd.

5. Voor overtredingen als bedoeld in het eerste lid kan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd krachtens artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering.

Wetsvoorstel

§ 18.1.4 Bestuurlijke boete
[Gereserveerd]

Bevoegdheid tot binnentreden

Conceptvoorstel

Artikel 16.12 (bevoegdheid binnentreden woning)

De krachtens artikel 16.10 aangewezen toezichthouders zijn bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover hen deze bevoegdheid bij de aanwijzing, bedoeld in artikel 16.10, is toegekend.

Wetsvoorstel

Artikel 18.7 (bevoegdheid binnentreden woning)

1. Een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder is bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend.
2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid wordt in een besluit tot aanwijzing alleen toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen.

Bibob

Conceptvoorstel

Artikel 5.21 (toetsing Wet bibob)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen activiteiten als bedoeld in artikel 5.2, eerste en tweede lid, worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag de omgevingsvergunning kan weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het weigeren van de omgevingsvergunning met toepassing van het eerste lid. Daarbij kan worden bepaald dat het bevoegd gezag, voordat het daartoe overgaat, het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet kan vragen.

Artikel 16.13 (bevoegdheid intrekken begunstigende beschikking)

1. Het bevoegd gezag kan een verleende beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken, als:
 - a. de beschikking door een onjuiste of onvolledige opgave is verleend,
 - b. niet in overeenstemming met de beschikking is of wordt gehandeld,
 - c. de voor de houder van de beschikking bij of krachtens deze wet geldende algemene regels niet zijn of worden nageleefd.
2. Een beschikking, die betrekking heeft op het beheer van gevaarlijke afvalstoffen, of van andere afvalstoffen die van elders afkomstig zijn, kan, voor zover die beschikking het beheer van afvalstoffen betreft, ook worden ingetrokken als de op grond van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer voor de houder geldende voorschriften niet worden nageleefd.
3. Een bestuursorgaan gaat niet tot intrekking van een beschikking over dan nadat het de houder van die beschikking de gelegenheid heeft geboden binnen een daartoe te bepalen termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met die beschikking, onderscheidenlijk de algemene regels.
4. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning ook geheel of gedeeltelijk intrekken:
 - a. in gevallen als bedoeld in artikel 5.26, derde lid, als de activiteit wordt verricht door een ander dan degene aan wie de vergunning is verleend,
 - b. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, in welk geval artikel 5.21 van overeenkomstige toepassing is.

Wetsvoorstel

Artikel 5.30 (weigeren vergunning vanwege Wet bibob)

1. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen milieubelastende activiteit weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Daarbij wordt onder betrokkene als bedoeld in dat artikel ook verstaan degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met de aanvrager van de omgevingsvergunning gelijk kan worden gesteld.
2. Voordat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, kan het bevoegd gezag het bureau, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet vragen.

Artikel 5.38 (bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)

1. Het bevoegd gezag kan de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen:
 - a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,
 - b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.
2. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken:
 - a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,
 - b. als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning,
 - c. op verzoek van de vergunninghouder,
 - d. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, waarbij artikel 5.30, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is,
 - e. voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend: als de omgevingsvergunning voor de samenhangende lozingsactiviteit respectievelijk de milieubelastende activiteit is ingetrokken,
 - f. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewden

- 1) Anoeska Buijze (Universiteit Utrecht)
- 2) Jan van den Broek (VNO-NCW/MKB)
- 3) Kitty de Bruin & Marco Lurks (VNG, Vereniging Nederlandse Gemeenten)
- 4) Peter Jasperse (IPO, Interprovinciaal Overleg)
- 5) Ina Kraak & Willem Wensink (UvW, Unie van Waterschappen)
- 6) Danielle Nijman (Holla advocaten)
- 7) Marga Robesin (Natuur en Milieu)

Bijlage 3 – Over de auteurs

Prof. mr. K.J. de Graaf

Kars de Graaf is als (adjunct) hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid verbonden aan vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is daarnaast rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Noord-Nederland, lid van het bestuur van zowel de Vereniging voor Milieurecht als de VAR, vereniging voor bestuursrecht. Hij is redacteur van Sdu Commentaar Awb, managing editor van de Review of European Administrative Law en vaste annotator van zowel de AB Rechtspraak Bestuursrecht als van Milieu en Recht. Hij was betrokken bij de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht en bij de evaluatie en de vervolgevaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet.

Prof. mr. G.A. van der Veen

Gerrit van der Veen is als bijzonder hoogleraar Milieurecht verbonden aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is tevens advocaat-partner bestuursrecht en omgevingsrecht bij AKD Advocaten en Notarissen te Rotterdam. Hij is lid van het bestuur van de Vereniging voor Bouwrechtadvocaten, lid van de redacties van de Kennisbank Bestuursrecht, het tijdschrift Vastgoedrecht, het Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Sdu Commentaar Awb en vaste annotator van AB Rechtspraak Bestuursrecht. Hij was lid van de derde Evaluatiecommissie Algemene wet bestuursrecht. Zijn in 2014 uitgesproken oratie handelde over milieuaansprakelijkheid en zorgplichten in de Omgevingswet.

Mr. dr. H.D. Tolsma

Hanna Tolsma is als universitair docent bestuursrecht en omgevingsrecht verbonden aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen, rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Noord-Nederland en plaatsvervangend lid van de Commissie Rechtsbescherming van de provincie Drenthe. Zij is jurisprudentieredacteur van het tijdschrift Jurisprudentie Milieurecht en vaste annotator van AB Rechtspraak Bestuursrecht. Zij doet onderzoek naar de omgevingsvergunning, integrale belangenafweging bij besluitvorming en flexibiliteit. Zij was betrokken bij onderzoek naar de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet en naar verschillende aspecten van de informele aanpak in bezwaarprocedures.

Prof. mr. dr. A.T. Marseille

Bert Marseille is als hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast is hij als bijzonder hoogleraar Empirische bestudering van het bestuursrecht verbonden aan de Universiteit van Tilburg en lid van de bezwaaradviescommissie van de gemeente Delfzijl. Hij is voorzitter van de Afdeling Noord van de Vereniging voor Bestuurskunde, redacteur van het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, vaste annotator van AB Rechtspraak Bestuursrecht en redacteur van Commentaar Algemene wet bestuursrecht. Marseille was projectleider van de evaluaties van de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet.

CONCEPT Voorstel wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening art 3.1.6, lid 2 tot en met 4 (ladder voor duurzame verstedelijking)

Enig artikel

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt als volgt te luiden:

2. De toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheid om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied.

2. Het derde lid komt als volgt te luiden:

3. Indien in het bestemmingsplan toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij het bestemmingsplan worden bepaald dat het tweede lid niet van toepassing is op de toelichting bij het bestemmingsplan maar eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.

3. In het vierde lid wordt 'actuele regionale behoefte' vervangen door: behoefte.

NOTA VAN TOELICHTING¹

1. Inleiding

Bij besluit van 28 augustus 2012 zijn twee leden toegevoegd aan artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening, (hierna: Bro) op grond waarvan gemeenten en provincies verplicht waren om in de toelichting van een bestemmingsplan de zogenaamde "ladder voor duurzame verstedelijking" (hierna: Ladder) op te nemen, wanneer een zodanig besluit een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt².

Artikel 3.1.6, tweede en derde lid Bro borgt het nationale ruimtelijke belang dat is gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten. Het belang maakt deel uit van het geldende nationale ruimtelijke beleid zoals beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: SVIR)³ en heeft een zorgvuldig of duurzaam gebruik van ruimte als doel, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. In de SVIR is het belang beschreven in het bredere kader van een goed systeem van ruimtelijke ordening dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk moet maken

¹ Omdat de wijziging één artikel betreft en de algemene toelichting uitgebreid is, is er voor gekozen om de artikelgewijze toelichting achterwege te laten.

² Besluit van 28 augustus 2012 houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang (Stb. 2012, 388).

³ Kamerstukken I/II 2011/12, 32 660, nr. B/51.

en waarbinnen bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen. Gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde zijn hier onderdeel van. Volgens de SVIR is vraaggericht programmeren en het realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden. Dit betekent ook dat overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand dienen te worden voorkomen.

Bij besluit van 16 mei 2014 is een nieuw vierde lid opgenomen om duidelijk te maken dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte slechts tot doel mag hebben om na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening⁴.

De Ladder bevatte de volgende opeenvolgende drie treden:

De eerste trede verplichtte gemeentelijke bestuursorganen om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte en om de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen.

De tweede trede vroeg van overheden om, indien er een regionale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling is, te beoordelen of de beoogde ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied in de betreffende regio kon worden gerealiseerd.

De derde trede eiste dat wanneer inpassing van de beoogde stedelijke ontwikkeling binnen het bestaande stedelijke gebied van de betreffende regio niet mogelijk is, beoordeeld moet worden in hoeverre de ontwikkeling mogelijk is op locaties die al ontsloten zijn of ontsloten worden door verschillende modaliteiten op een schaal die passend is bij de beoogde ontwikkeling.

Naar aanleiding van signalen uit de praktijk over knelpunten bij toepassing van de Ladder en de motie van de kamerleden Veldman en Ronnes om de ladder te versimpelen⁵, is besloten om artikel 3.1.6 te wijzigen. Deze wijzigingen hebben als doel de Ladder te vereenvoudigen, zodanig dat de in de praktijk ervaren knelpunten worden opgelost, de onderzoekslasten verminderen maar de effectiviteit van het instrument behouden blijft. Het doel van de Ladder, zoals omschreven in de SVIR wordt breed gedeeld en wijzigt niet.

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen zijn een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke "treden", het verduidelijken van de aansluiting van de Ladder bij het geheel aan vereisten aan een toelichting bij een bestemmingsplan, het vervangen van het begrip "actuele regionale behoefte" door "behoefte" en het beperken van de uitgebreide motivering tot de stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied. De verwachting is dat de Ladder hierdoor beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

Uitgangspunt voor de wijziging is dat met het oog op een zorgvuldig ruimtegebruik, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd en dat eerst als dat niet mogelijk is, nadrukkelijk wordt gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

⁴ Besluit van 16 mei 2014 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het aanbrengen van enkele verbeteringen) (Stb. 2014, 174).

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 172.

2. Aanleiding

In 2014 verscheen een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving naar de toepassing van de Ladder, als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte⁶. Daarin werd geconstateerd dat de ladder in ruim 70% van de onderzochte plannen niet expliciet wordt toegepast⁷. De Ladder is onderwerp geworden van tientallen uitspraken van de bestuursrechter en vele publicaties in de (vak)literatuur. Ook in de Tweede Kamer wordt regelmatig aandacht besteed aan de Ladder.

Uit gesprekken met onder andere provincies, gemeenten, IPO, VNG en verschillende andere stakeholders, blijkt dat weliswaar de doelen van de Ladder worden onderschreven, maar dat de toepassing van de Ladder als lastig wordt ervaren. Knelpunten die om een oplossing vragen zijn onder andere de soms onduidelijke begrippen, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming. Met de wijziging van het tweede tot en met het vierde lid van artikel 3.1.6 Bro wordt beoogd deze knelpunten voor zover mogelijk op te lossen.

3. Wijzigingen

Eenvoudiger en lichter

De Ladder is vereenvoudigd door de tekst terug te brengen naar de essentie, namelijk de noodzaak om aan te geven dat de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte plus een motivering indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Daarbij is, ter voorkoming van nieuwe definitiekwesties en jurisprudentie, nauw aangesloten bij de voorgaande laddertekst.

Uitgangspunt is dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd en dat eerst als dat niet mogelijk is wordt gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

Dit betekent dat alleen bij een ontwikkeling *buiten* bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is. De verwachting is dat de Ladder daarmee beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

Loslaten afzonderlijke treden en schrappen overbodige bepalingen

In artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, was aangegeven hoe in de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kon worden voorzien, namelijk door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Deze niet limitatieve opsomming past bij nader inzien beter in een toelichting.

In onderdeel c was aangegeven dat als de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kon plaatsvinden, beschreven zou worden in hoeverre in

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 32 660, nr.60.

⁷ In de nulmeting van het PBL van de naleving van de Ladder in 2013 (als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte), werd nog geconcludeerd dat de Ladder niet was ingeburgerd bij de Nederlandse gemeenten. De voorlopige resultaten van de vervolgmeting over de periode 2014-2015 laten zien dat de Ladder in nog slechts in 29 procent niet wordt toegepast in vergelijking met ruim 70% over de periode 2013. De daadwerkelijke naleving is dus sterk verbeterd.

die behoefte kon worden voorzien op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld. Dit onderdeel blijkt in de praktijk van provincies en gemeenten geen toegevoegde waarde te hebben. De noodzaak om te zorgen voor een goede ontsluiting is voldoende gegarandeerd, via het eerste lid van artikel 3.1.6. Uit de motivering in de toelichting bij het bestemmingsplan kan naar voren komen waarom een locatie buiten bestaand stedelijk gebied zich kwalificeert als geschikte locatie, daarbij kan ook aandacht worden besteed aan andere aspecten dan de ontsluiting.

Het derde lid van artikel 3.1.6 bepaalt dat de Ladder van overeenkomstige toepassing is op een provinciale verordening die een locatie voor een stedelijke ontwikkeling aanwijst. In de praktijk worden echter geen locaties voor stedelijke ontwikkeling in de provinciale verordening aangewezen, ook omdat een dergelijke aanwijzing zich niet goed verdraagt met algemene regels. Dat biedt mogelijkheden om het derde lid van artikel 3.1.6 een andere inhoud te geven. De andere inhoud van het derde lid wordt hieronder beschreven (zie: "Dubbele onderzoekslasten").

De term "actuele regionale behoefte" wordt vervangen door "behoefte"

Provincies en gemeenten geven aan dat de term "actuele regionale behoefte" voor verwarring zorgt en onvoldoende duidelijk maakt waar een beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling zich op zou moeten richten. In het bijzonder de term "regionaal" is verwarrend, omdat het enerzijds betrekking heeft op de omvang van het gebied waarbinnen de behoefte moet worden gezien, ofwel het "ruimtelijke verzorgingsgebied", ook wel "marktregio" genoemd. Anderzijds heeft het betrekking op de aard van het overleg, waarbij de regio nogal eens wordt geïnterpreteerd als de bestuurlijke regio. Provincies hebben in een voorstel aangegeven graag een onderscheid te willen zien tussen het regionale aspect bij de behoefte in de zin van het verzorgingsgebied en het overleg in bovengemeentelijk verband.

De gedachte achter dit voorstel is in dit wijzigingsbesluit overgenomen door het vervangen van de term "actuele regionale behoefte" door de eenvoudiger term "behoefte". Het doel is om de aansluiting van de Ladder bij de bepalingen voor de toelichting van (ontwerp)-bestemmingsplannen, zoals verwoord is in het eerste lid van artikel 3.1.6, te verduidelijken en te versterken.

Verhouding tussen het eerste en het tweede lid van artikel 3.1.6

Het eerste lid van artikel 3.1.6 bevat bepalingen voor de toelichting van elk (ontwerp)-bestemmingsplan, zoals de neerlegging van een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen, de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg en de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder c gaat het om het overleg met de besturen van betrokken gemeenten, waterschappen en met de diensten van de provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Ook is in het eerste lid aangegeven dat de toelichting de uitkomsten bevat van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek⁸.

⁸ Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat ook bij een bestemmingsplan dat geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt er wel degelijk sprake moet zijn van een behoefte die zo nodig regionaal moet zijn afgestemd. ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1908

Het tweede lid, de Ladder, bevat aanvullende voorwaarden voor een bestemmingplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. De reden is dat juist als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling, die in de regel ingrijpende gevolgen zal hebben voor (de wijde omgeving van) het plangebied, het noodzakelijk is dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stil staan bij de vraag of er wel behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en daar in de toelichting bij het bestemmingsplan op ingaan.

Schrappen van “regionale”

De term “regionale” is geschrapt om twee redenen.

De eerste reden is gelegen in de verhouding tussen het tweede en eerste lid van artikel 3.1.6.

Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder c, bevat de toelichting bij het bestemmingsplan reeds de uitkomsten van het overleg met betrokken gemeenten en provincie(s).

Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder d, bevat de toelichting bij het bestemmingsplan de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek. Daartoe behoort ook het onderzoek naar het bestaan van de behoefte.

De tweede reden voor het schrappen van “regionale” is dat de aard en omvang van een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet altijd om regionale afstemming, in de zin van bovengemeentelijke afstemming vraagt. Bij bepaalde ontwikkelingen is bovengemeentelijke afstemming niet aan de orde en bij andere ontwikkelingen kan zelfs sprake zijn van bovenprovinciale afstemming⁹. Ook ten aanzien van de afstemming geldt dat al in het eerste lid van artikel 3.1.6 is bepaald dat de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 van het Bro bedoelde overleg in een plan moeten worden verantwoord. Het is daarbij primair aan het gemeentebestuur om indachtig artikel 3.1.6, eerste lid, onder c en d, te bepalen hoe uitgebreid het artikel 3:2-onderzoek (art 3:2 Awb) moet plaatsvinden en met welke bestuursorganen en diensten het overleg over de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gevoerd. De provincie kan volgens geldend beleid in de SVIR kaders stellen ten aanzien van de bovenlokale afstemming van verstedelijking en actief stimuleren dat de samenwerking alsnog tot stand komt, waar deze noodzakelijk is, maar uitblijft.

Schrappen van de term “actuele”

Het schrappen van “actuele” is gedaan omdat dat woord geen toegevoegde waarde heeft, uiteraard is het schrappen geen aanleiding voor de gedachte dat volstaan kan worden met een niet-actueel behoefte-onderzoek.

Door het vervangen van “actuele regionale behoefte ” door “behoefte” wordt de Ladder vereenvoudigd en krijgt deze een duidelijker aansluiting op het geheel van vereisten aan een toelichting bij een bestemmingsplan. Op de betekenis voor de toepassing van de Ladder wordt in de herziene Handreiking bij de Ladder nader ingegaan.

Borging van regionale afstemming

Door de praktijk is aangedrongen op het borgen van regionale afstemming en samenwerking. Daartoe zijn verschillende tekstvarianten overwogen. Er is uiteindelijk voor gekozen om geen extra bepaling aan de Ladder toe te voegen, omdat afstemming op regionaal niveau geborgd is in

⁹ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208. In deze uitspraak van 4 mei 2016 ging het om een vestiging een grootschalig datacenter, dat een niet regionaal gebonden verzorgingsgebied kende.

artikel 3.1.1 en 3.1.6, eerste lid, onder c, van het Bro. Zoals hierboven beschreven, is bovenlokale afstemming van groot belang en is het aan provincies om de bovenlokale afstemming en samenwerking van verstedelijking actief te stimuleren, wanneer deze onvoldoende tot stand komt.

Dubbele onderzoekslasten

Bij globale en flexibele bestemmingsplannen kan de Ladder in praktijk als lastig hanteerbaar worden ervaren. Voor de motivering van zorgvuldig ruimtegebruik moeten in het geval van een globaal plan alle mogelijke bestemmingen onderzocht worden, op een moment dat de ontwikkeling nog niet concreet is. Dit kan leiden tot hoge onderzoekslasten. Dit knelpunt geldt overigens voor al het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek bij ruimtelijke besluiten.

Uit artikel 1.1.1, derde lid, van het Bro volgt dat (ook) een wijzigings- of uitwerkingsplan aan de ladder moet worden getoetst. In zo'n geval kan sprake zijn van een dubbele laddertoets (eerst bij het bestemmingsplan en vervolgens bij het wijzigings- of uitwerkingsplan). Dit probleem doet zich nu nog weinig voor omdat de meeste bestemmingsplannen waarin een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingplicht is opgenomen, dateren van voor de inwerkingtreding van de ladder maar door o.a. provincies en gemeenten is verzocht om reeds een oplossing te vinden voor dit knelpunt¹⁰.

Het probleem van de onderzoekslasten bij globale plannen, hangt dus niet alleen samen met de Ladder, maar met het gehele systeem van de Wro/Bro in combinatie met de vereisten van het artikel 3:2-Awb-onderzoek. Dit probleem vraagt om een systeemwijziging, zoals die in het kader van de Omgevingswet wordt gerealiseerd. De herziening van het omgevingsrecht is mede gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek bij de besluitvoorbereiding, onder andere door het mogelijk te maken het zogenaamde brede onderzoek te verschuiven naar het moment dat plannen concretere vormen aannemen¹¹.

Naast een wijziging van het tweede lid, is het derde lid opnieuw vastgesteld. Het derde lid bepaalt thans dat, indien in het bestemmingsplan toepassing gegeven is aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening, bij bestemmingsplan kan worden bepaald dat de laddertoets zich niet richt op de toelichting bij het bestemmingsplan, maar eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan. Toepassing van het derde lid heeft tot gevolg dat de laddertoets als het ware wordt doorgeschoven. De bepalingen van het eerste lid van artikel 3.1.6 zijn ook van toepassing op de toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Aangenomen mag worden dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan (artikel 3.1.6, eerste lid, onder f), dat voorziet in de mogelijkheid van een wijzigings- of uitwerkingsplan, wat globaler kan worden gemotiveerd.

¹⁰ Zie ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat in het kader van beroep tegen een uitwerkingsplan ook ter beoordeling kan staan of een uitwerkingsplan is voorbereid en genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Overigens dateerde het bestemmingsplan zelf van voor de inwerkingtreding van de Ladder.)

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p.153-154.

Definities

Artikel 1.1.1. eerste lid, onder j van het Bro bepaalt wat onder *stedelijke ontwikkeling* wordt verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Daarbij is van belang dat de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de context bepalend is voor de uitgebreidheid van de onderbouwing. Bij elk plan hoort een bij dat plan passende onderbouwing.

Inmiddels worden – dankzij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak - de contouren van het begrip steeds duidelijker. Wel zal in de Handreiking worden ingegaan op de jurisprudentie over wat onder een nieuwe stedelijke ontwikkeling wel en niet wordt verstaan.

Artikel 1.1.1. eerste lid, onder h van het Bro bepaalt wat onder *bestaand stedelijk gebied* wordt verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Besloten is om ook de definitie van bestaand stedelijk gebied niet te wijzigen, omdat ten aanzien van dit begrip de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak voldoende duidelijk maakt wat onder bestaand stedelijk gebied wordt verstaan. Ook op het begrip en de bijbehorende jurisprudentie zal uitgebreid in de Handreiking worden ingegaan.

4. Verhouding tot toekomstige regelgeving: de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving

Deze wijziging heeft ook een relatie met de Omgevingswet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur (hierna: uitvoeringsregelgeving).

De onderhavige vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet blijft de Ladder een belangrijk instrument zijn voor een evenwichtige toedeling van functies. De Ladder zal via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Omgevingswet kent geen bestemmingsplan en geen bepalingen voor de toelichting daarop. Daarom zal de formulering worden aangepast, maar de strekking van de Ladder blijft gelijk. Bovendien wordt de bepaling zo omschreven, dat het een fasering van onderzoek, bijvoorbeeld in het geval van globale plannen en organische ontwikkeling mogelijk maakt.

5. Uitvoering en handhaving

De Ladder van 2012 was voorzien van een digitale handreiking, waarin een nadere uitleg werd gegeven van de manier waarop de Ladder kan worden toegepast.

Met inschakeling van een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en andere stakeholders is deze Handreiking volledig herzien. Deze handreiking geeft op een overzichtelijke wijze praktische informatie voor de toepassing van de Ladder zowel voor de incidentele gebruiker als de specialist bij de onderscheiden nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De Handreiking is beter toegesneden op de praktijk van de Ladder en voorzien van praktijkvoorbeelden en jurisprudentie.

Daarnaast zal de praktijk worden ondersteund met een helpdesk. Als vragen bij de Helpdesk of jurisprudentie daartoe aanleiding geven, zal de Handreiking worden verduidelijkt en/of aangepast.

6. Gevolgen

6.1 Administratieve lasten

De regels van het Bro zijn gericht tot decentrale overheden die ruimtelijke besluiten nemen. Het Bro kent derhalve als zodanig geen administratieve lasten voor burgers, bedrijven of instellingen.

6.2 Bestuurlijke lasten

Van bestuurlijke lasten als gevolg van de Ladder is geen sprake. De Ladder betreft een motiveringsvereiste en vraagt in die zin niet om onderzoek, maar om explicitering van gemaakte keuzes. Voor het maken en onderbouwen van die keuzes is eventueel onderzoek wel nodig. Dit is vereist op grond van artikel 3:2 Awb. Uit onderzoek blijkt bovendien dat slechts 25% van de bestemmingsplannen gericht zijn op het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Toch worden onderzoekslasten beleefd als gevolg van de Ladder. Om de ervaren lasten te verminderen is het volgende relevant:

- De wijzigingen in het Bro zorgen ervoor dat de herziene Ladder beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden, indien sprake is van lasten als gevolg van de Ladder. Concreet gaat het om het schrappen van de termen actuele en regionale, het loslaten van de afzonderlijke treden en het beperken van de uitgebreide motivering tot nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten het bestaand stedelijk gebied.
- Om nieuwe lasten zoveel mogelijk te voorkomen wordt met de herziene Ladder zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige jurisprudentie.
- Om duidelijkheid te geven over de toepassing van de Ladder is de Handreiking grondig herzien. In de Handreiking zijn begrippen nader toegelicht, worden praktijkvoorbeelden gegeven en wordt aangegeven in welke situaties de Ladder al dan niet van toepassing is.
- Het Rijk heeft de vastgoedbrede Leegstandsmonitor ontwikkeld, een openbaar bruikbare database waar een ieder uit kan putten voor Ladderonderbouwingen.
- Het Rijk, provincies en gemeenten werken eveneens aan de monitoring van plancapaciteit.

Zoals eerder gemeld wordt het terugdringen van de onderzoekslasten breder opgepakt in het kader van de Omgevingswet.

7. Advisering en consultatie

Dit besluit is voorbereid in een gezamenlijk proces met 'Ladderexperts' van gemeenten en provincies, vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen, en van de Neprom, Detailhandel Nederland, de Metaalunie, VNO-NCW, Bouwend Nederland, het Economische Instituut voor de Bouw (EIB), Vastgoedbelang, Institutionele Vastgoedbeleggers Nederland (IVBN), de Milieufederaties, adviesbureaus en advocaten met "Ladderervaring", wetenschappers (o.a. TU

Delft en de Radboud Universiteit) en de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Door IPO, VNG, provincies, gemeenten en vanuit de wetenschap namens enkele stakeholders, zijn alternatieve voorstellen voor een nieuwe besluittekst gedaan, waarvan dankbaar gebruik is gemaakt bij het schrijven van het wijzigingsvoorstel.

Provincies hebben in een voorstel aangegeven een onderscheid te willen maken ten aanzien van het regionale aspect bij de behoefte en het overleg in regionaal verband. Dit voorstel is overgenomen.

Vanuit de wetenschap (TU Delft) is mede namens stakeholders, zoals bijvoorbeeld de Neprom een voorstel gedaan om toepassing van de Ladder naar voren te halen in het ruimtelijke planproces (bij de structuurvisie) en de Ladder bij een voorgenomen stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied, eventueel voor specifieke functies, niet van toepassing te verklaren.

Dit voorstel is deels overgenomen: Tegen het toepassen van de Ladder bij structuurvisies bestaat het bezwaar dat de rechter zou moeten gaan toetsen of de Ladder correct is toegepast bij structuurvisies. Het voorstel zou daarmee impliciet eisen stellen aan structuurvisies, terwijl dit instrument nu vormvrij is. Ook blijken structuurvisies in veel gevallen te abstract om als toetsingskader voor concrete initiatieven te dienen. Wel is in het voorstel de suggestie meegenomen om de Ladder te vereenvoudigen door tredes te schrappen en de nadruk te leggen op een motivering voor die gevallen waarin de voorgenomen stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied wordt voorzien. Hierdoor worden de onderzoekslasten minder. In beide voorstellen is het belang van regionale afstemming en samenwerking benadrukt. De suggesties daarvoor zijn meegenomen door de aansluiting van de Ladder bij het geheel van vereisten aan de toelichting bij bestemmingsplannen te benadrukken, waaronder het overleg op het niveau van de regio.

De beide Kamers der Staten-Generaal zijn middels een brief geïnformeerd over het ontwerp van dit besluit (Kamerstukken I/II 2015/16,nr...). Tegelijkertijd heeft internetconsultatie plaatsgevonden. Daartoe is middels xxx eenieder de gelegenheid geboden om opmerkingen over het ontwerp ter kennis van de minister te brengen.

PM resultaten

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

Datum 19 mei 2016
Betreft: invoeringswet Omgevingswet

Geachte voorzitter,

§1 Inleiding

Via deze brief wil ik u informeren over het eerste, grote stuk invoeringsregelgeving van de Omgevingswet: de invoeringswet. Ik zal een afschrift van deze brief zenden aan de voorzitter van de Eerste Kamer. Daarnaast ontvangt u van mij op korte termijn een brief over de voortgang van de gehele stelselherziening omgevingsrecht waarbij ik ook aangeef welke elementen van het stelsel u de komende periode tegemoet kan zien en wat de samenhang is tussen de verschillende onderdelen van het stelsel.

Leeswijzer

Hieronder schets ik in paragraaf 2 de contouren van de invoeringswet en licht ik toe hoe de invoeringswet de Omgevingswet op een aantal punten nader invult. Paragraaf 3 van deze brief geeft de stand van zaken van het denken over het overgangsrecht, dat ook onderdeel zal zijn van de invoeringswet. In paragraaf 4 wordt u geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering van de moties die zijn aangenomen bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet en die gerelateerd zijn aan de invoeringswet. In paragraaf 5, ga ik in op het verdere proces rondom de invoeringswet.

§2 Contouren invoeringswet

Allereerst zal de invoeringswet zorgen voor het overgangsrecht en voor de benodigde intrekking en wijziging van andere wetten. Voor een overzicht van de wetten die worden ingetrokken en gewijzigd via de invoeringswet, verwijs ik naar bijlage 2 bij de nota naar aanleiding van het verslag over de Omgevingswet.¹ De invoeringswet zal er ook voor zorgen dat lopende wijzigingen van bestaande wetgeving in de Omgevingswet worden doorgevoerd. Dit betreft onder meer het door het parlement aangenomen wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).² Andere voorbeelden zijn de bij uw Kamer

¹ Kamerstukken II, 2014-15, 33962, nr. 12.

² Stb 521, 2015.

aanhangige wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van de herziening van de mer-richtlijn³ en de bij uw Kamer aanhangige wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten in verband met nieuwe normering primaire waterkeringen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

Naast de gebruikelijke functies van een invoeringswet, het regelen van overgangsrecht en het intrekken en wijzigen van andere wetten, wil ik deze invoeringswet benutten om de Omgevingswet op een aantal punten nader in te vullen. Voor twee van deze onderwerpen betreft het de uitwerking van een reservering in de Omgevingswet, namelijk schade en punitieve handhaving (paragrafen 2.1 en 2.2). Verder gaat paragraaf 2.3 van deze brief in op wat het amendement Smaling⁴ over een digitaal stelsel voor informatievoorziening betekent voor de invoeringswet. Voorts zal ik u informeren over het voornemen om een vergunningstelsel in het omgevingsplan te introduceren en een nieuwe opzet voor een vergunningplicht voor bouwactiviteiten (paragrafen 2.4 en 2.5). Door deze opties te vertalen in aanvullingen op de regels in de Omgevingswet, kan nog beter worden aangesloten op de verbeterdoelen van de stelselwijziging van het omgevingsrecht.

§2.1 Schade

Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is gereserveerd voor schade. Dat hoofdstuk zal onder meer een afdeling bevatten over wat nu planschade en nadeelcompensatie wordt genoemd. Het hoofdstuk over schade wil ik zo vormgeven dat de regeling goed aansluit op de verbeterdoelen van de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie faciliteert.

Op dit moment is planschade, zoals dat is geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), één van de oorzaken waarom uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling niet goed van de grond komt.⁵ Dat komt omdat onder de Wro planschade kan worden geclaimd voor alle mogelijkheden die het bestemmingsplan in theorie biedt (planmaximalisatie). Dit heeft het risico tot gevolg dat schade moet worden vergoed voor mogelijkheden die in werkelijkheid niet worden benut.⁶ Dit risico drukt relatief zwaar op kleine ontwikkelingen zoals inbreidingslocaties en transformaties en staat vaak in de weg aan het maken van globale bestemmingsplannen. Als deze praktijk onder de Omgevingswet wordt voortgezet, zullen omgevingsplannen uitnodigingsplanologie en organische groei niet faciliteren.

In 2013 heeft het parlement titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangenomen en zij zal, mede in afwachting van de Omgevingswet, op een nader te bepalen tijdstip in werking treden. De regeling in de Awb vormt het uitgangspunt voor de afdeling over schade in de Omgevingswet. Zij bevat uitgangspunten voor vergoeding van schade door rechtmatig overheidshandelen en een aantal procedurele bepalingen. De Awb heeft daarmee uniformiteit gecreëerd en biedt

³ Kamerstukken II, 2015-16, 34287, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, volgnr. 89

⁵ A.G.A. Nijmeijer tijdens de deskundigenbijeenkomst van de EK van 12.10.15, zie: Kamerstukken I, 33 962, 2015/16, nr. B, blz. 3 en zijn artikel "Van bestemmingsplan naar omgevingsplan. Een uitnodigende ontwikkeling?", in: "Terecht Bouwrecht. Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk (R.J.Cremers rec.)", blz. 233-249.

⁶ "Wat is normaal?", B.J. van Ettekooven, oratie UvA, Amsterdam, 2011, blz. 13.

bovendien een laagdrempelige en toegankelijke procedure aan de burger die om schade verzoekt. Verder gaat de Awb ervan uit dat alleen schade wordt vergoed die ook daadwerkelijk wordt geleden. Dit alles sluit goed aan bij de doelstellingen en uitgangspunten van de Omgevingswet. Toch wil ik de regeling in de Awb op een aantal punten aanvullen. De Awb kon daarmee nog geen rekening houden, omdat het voorstel voor de Omgevingswet is ingediend nadat de Awb door het parlement is aangenomen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

De aanvullingen hebben er ten eerste mee te maken dat ik het moment wil vastleggen waarop de burger om vergoeding van geleden schade kan verzoeken. Bij een waardedaling van een woning, is conform de Awb vergoeding in principe aan de orde wanneer de burger zijn woning verkoopt. Dan wordt de schade immers daadwerkelijk geleden. Onder de Omgevingswet zal echter in veel gevallen al eerder duidelijk zijn welke schade zal worden geleden. Bijvoorbeeld als een projectbesluit de aanleg van een nieuwe weg nabij een bestaande woning mogelijk maakt. Of als voor een concreet initiatief om een woning te bouwen een omgevingsvergunning wordt verleend. Om te voorkomen dat burgers langer dan strikt noodzakelijk in onzekerheid zijn over schadevergoeding, wil ik in de Omgevingswet regelen dat schade kan worden vergoed, als duidelijk is welke schade daadwerkelijk zal worden geleden. Een schadeprocedure kan zo betrekkelijk kort na het schadeveroorzakende besluit worden afgewikkeld. Door vast te leggen op welke moment om schade kan worden verzocht, voorkom ik tevens dat schadeverzoeken verlamvend werken op de besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen.

De aanvullingen vloeien ook voort uit het feit dat het omgevingsplan een veel bredere reikwijdte krijgt dan het bestemmingsplan. In het omgevingsplan gaan diverse regels op die nu nog verspreid zijn over algemene maatregelen van bestuur en lokale verordeningen, zoals regels over geluid en over het kappen van bomen. De aanvullingen die ik hieronder voorstel, spelen in op deze verbrede reikwijdte. Ten slotte zijn de aanvullingen erop gericht om uitnodigingsplanologie nog beter te kunnen faciliteren.

Het voorstel dat ik zal voorleggen komt er globaal als volgt uit te zien:

- Net als onder het huidige recht bij wijziging van een bestemmingsplan zal onder de Omgevingswet bij wijziging van een omgevingsplan een recht kunnen bestaan op vergoeding van nadeel. Daarbij wil ik onderscheid maken tussen wat in de praktijk directe en indirecte schade wordt genoemd. Schade die het gevolg is van het wegbestemmen van een bouwmogelijkheid of door het opleggen van rechtstreeks werkende verplichtingen aan de burger, wordt directe schade genoemd. Ik wil regelen dat directe schade kan worden vergoed zodra een omgevingsplan, dat schade veroorzaakt, onherroepelijk is geworden. Dit sluit aan op de huidige praktijk.
- Daarnaast wil ik regelen dat om vergoeding van indirecte schade kan worden verzocht op moment dat de activiteit wordt uitgevoerd. Van indirecte schade is sprake wanneer schade ontstaat door een ontwikkeling in de buurt van het eigen terrein, zoals een woonblok dat het vrije uitzicht ontnemt. Onder het huidige recht kan om indirecte schade worden verzocht als de mogelijkheid

wordt gecreëerd in het bestemmingsplan, zonder dat duidelijk is of van alle mogelijkheden in het plan ook daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt. De verlegging naar het moment van het initiatief betekent dat alleen de mogelijkheden van het plan die daadwerkelijk worden geëffectueerd, voor schadevergoeding in aanmerking komen. Deze maatregel is een belangrijke voorwaarde om flexibele en globale plannen te kunnen maken en uitnodigingsplanologie van de grond te krijgen. De maatregel past ook goed bij andere maatregelen die ik tref op het gebied van onderzoekslasten en kostenverhaal.

- Ik zal aanvullende regels voorstellen over de criteria om onbenutte functies weg te bestemmen zonder schadevergoeding, zodat het bevoegd gezag bij het vaststellen van een omgevingsplan meer inzicht heeft in de schaderisico's, bijvoorbeeld in geval van het tegengaan van overcapaciteit in krimpregio's. Tijdens de behandeling van de Omgevingswet door de Tweede Kamer heb ik toegezegd deze regels uit te werken naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie. Ik vind het daarbij van belang dat de eigenaar van de grond een redelijke termijn krijgt om alsnog van de mogelijkheden uit het plan gebruik te maken alvorens functies weg te bestemmen. Het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet⁷ geeft bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten al de mogelijkheid om onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden na een termijn van drie jaar weg te bestemmen. Deze regeling betrek ik bij de uitwerking van een generieke regeling in de Omgevingswet.
- Zoals hierboven gesteld, sluit ik bij de regeling over schade aan bij de Awb. In de Awb is geen forfait vastgelegd, waar beneden geen recht op schadevergoeding bestaat. De Awb sluit het werken met een forfait echter niet uit. Er zijn een aantal redenen waarom ik aanvullend op de Awb een forfait wil vaststellen. Ten eerste om uitnodigingsplanologie van de grond te krijgen en ontwikkelingen ook financieel mogelijk te maken. Verder biedt een forfait direct duidelijkheid over de schaderisico's aan alle partijen: overheid, initiatiefnemer maar ook aan de benadeelde. Zonder forfait moeten alle verzoeken in behandeling worden genomen, ook de weinig kansrijke. Dat zorgt voor hoge lasten, zonder dat dit in veel gevallen tot uitkering leidt. De huidige Wro kent al een forfait voor planschade, deze wet stelt het forfait op *ten minste* 2%. Aan de jurisprudentie kan worden ontleend dat een forfait van 5% redelijk is voor ontwikkelingen die in de lijn van de verwachtingen liggen.⁸ Gedacht kan worden aan kustversterking, de aanleg van nieuwe infrastructuur voor energie en vervoer en de inbreiding en transformatie van woon- en werkgebieden. Een forfait van 5% onderstreept dat alleen bovenmatige schade voor vergoeding in aanmerking komt. Een verhoging van het forfait nodigt gemeenten uit om globale omgevingsplannen vast te stellen, waardoor er meer ruimte ontstaat voor initiatieven van ontwikkelaars, burgers en overheden. In de Omgevingswet wil ik aansluiten op de huidige praktijk en alleen een grondslag bieden voor vergoeding van bovenmatige schade.

⁷ Stb. 2015, 323, zie de regeling in artikel 7c, achtste lid.

⁸ AbRS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517, AbRS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2108

Wat betreft de onzekerheid over de waarde van onroerend goed als gevolg van de schaduw die de voorbereiding van besluitvorming vooruit werpt, biedt een generieke regeling voor compensatie in mijn ogen geen oplossing. Voor zover het al mogelijk zou zijn om een adequate regeling daarvoor te maken, heeft zo'n regeling naar verwachting een aanzuigende werking op claims die belemmerend werkt voor de besluitvorming.

De komende tijd wordt het hier geschetste systeem op een aantal punten nader uitgewerkt en vertaald in ontwerpregels. Ik realiseer me dat burgers met het nieuwe systeem later dan nu het geval is, duidelijkheid krijgen of indirecte schade wordt vergoed. In plaats van bij vaststelling van het bestemmingsplan wordt dat pas bij het moment van het concrete initiatief. Bij de uitwerking van het systeem bekijk ik daarom of het een oplossing biedt als een koper in het geval van indirecte schade niet wordt tegengeworpen dat een activiteit op een naburig erf (mogelijk gemaakt door het omgevingsplan) voorzienbaar was ten tijde van de koop. Een andere uitwerkingsvraag is of en in hoeverre het verleggen van vergoeding voor indirecte schade als gevolg van een omgevingsplan, passend is voor bijvoorbeeld het projectbesluit dat doorgaans heel concreet is en waarvan de uitvoering niet onzeker is.

Uitgangspunt bij de uitwerking van het systeem is dat de Nederlandse planschade regeling één van de meest ruimhartige binnen West-Europa blijft⁹ en dat het systeem voor de burger toegankelijk blijft. De uitwerking van de regeling doe ik uiteraard in nauwe samenspraak met de uitvoeringspraktijk. Zo is tijdens zogenaamde botsproeven aan de hand van cases samen met vertegenwoordigers van VNG, IPO, UvW, gemeenten, provincies, adviseurs, advocatuur, bedrijfsleven, projectontwikkelaars en Vereniging Eigen Huis, gekeken hoe het hierboven omschreven systeem in de praktijk uitpakt. Tijdens deze botsproeven is overwegend positief op de voorstellen gereageerd.

§2.2 Punitieve handhaving

Paragraaf 4.18.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet kondigt aan dat de invoeringswet een regeling zal bevatten over punitieve handhaving van de bepalingen in de Omgevingswet. In het huidige omgevingsrecht kunnen bij niet-naleving van regels zowel reparatoire als punitieve sancties worden opgelegd aan burgers en bedrijven. Reparatoire sancties zijn gericht op het beëindigen of ongedaan maken van een overtreding of de gevolgen daarvan. De belangrijkste zijn de dwangsom en bestuursdwang uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Punitieve sancties worden vaak ingezet in gevallen waarin overtredingen niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden. Zij zijn gericht op het bestraffen van de overtreder en om hem en anderen ervan te weerhouden in de toekomst (opnieuw) de voorschriften te overtreden. De belangrijkste punitieve

⁹ Zie ondermeer "Takings International", A comparative Perspective on Land Use regulations and Compensation Rights, R. Alterman e.a., 2010, blz. 21-72 waaruit blijkt dat Nederland een van de meest ruimhartige planschade regelingen binnen West-Europa kent. "Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel", J.H.M. Huijts en C.W. Backes, TO 2015, nr. 3. "Ontwikkelingen in planschade en nadeelcompensatie", J.W. van Zundert, BR 2015/47. M.G.K. Tjepkema, "Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel", Deventer, 2010, blz. 779-802.

sanctie is de geldboete.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

In het omgevingsrecht worden punitieve sancties vanouds in het kader van de Wet economische delicten (Wed) door het OM of de economische strafrechter opgelegd. De Wed stelt overtredingen strafbaar van een groot aantal bepalingen uit vrijwel alle wetten die opgaan in de Omgevingswet. In aanvulling op de Wed is in 2012 de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd. De bestuurlijke strafbeschikking is geregeld in de Wet OM-afdoening. Bestuursorganen zijn bevoegd om bij strafrechtelijke beschikking een geldboete op te leggen bij lichte en eenvoudig vast te stellen overtredingen van voorschriften uit een reeks van wetten en besluiten op het terrein van milieu, water en natuur. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het OM.¹⁰ Alleen bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) kunnen een bestuurlijke strafbeschikking uitvaardigen. Het Centraal Justitieel Incassobureau is verantwoordelijk voor de inning van deze geldboetes en eventueel verzet moet worden ingesteld bij de officier van justitie. De bestuurlijke strafbeschikking wordt alleen toegepast bij lichte overtredingen. Strafrechtelijke vervolging door het OM vindt plaats bij zware overtredingen of criminele activiteiten in de sfeer van het omgevingsrecht.

Naast de bestuurlijke strafbeschikking kent het omgevingsrecht sinds kort de bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete is een met de bestuurlijke strafbeschikking vergelijkbaar lik-op-stuk instrument. Het verschil is dat de bestuurlijke boete geen strafrechtelijk instrument is. Het bestuur bepaalt zelf het boetebeleid en verzorgt de inning. Tegen de boete kan bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd en eventueel beroep loopt via de bestuursrechter. De Awb voorziet sinds 1 juli 2009 in een algemene regeling voor de bestuurlijke boete. In het omgevingsrecht is de bestuurlijke boete per 1 januari 2015 in de Woningwet geïntroduceerd voor overtredingen van de bouwregelgeving.

In het wetsvoorstel Omgevingswet was geen regeling voor punitieve handhaving opgenomen, omdat ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel in opdracht van mij nog onderzoek werd gedaan naar de gewenste opzet en inrichting hiervan. Een belangrijke onderzoeksvraag was hoe voor de verschillende domeinen een zo veel mogelijk eenduidige regeling zou kunnen worden opgesteld, die recht zou doen aan het streven naar een eenvoudiger, overzichtelijker en gebruiksvriendelijker omgevingsrecht. Dit onderzoek is in 2015 opgeleverd door de Rijksuniversiteit Groningen.¹¹ Op mijn verzoek heeft prof. mr. Blomberg aansluitend nog een aanvullend onderzoek uitgevoerd.¹² Daarnaast heeft onlangs de Raad van State het advies Sanctiestelsels uitgebracht¹³, waarin eveneens wordt ingegaan op de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. De kabinetsreactie hierop krijgt onder coördinatie van het Ministerie van VenJ in 2016 zijn beslag. Verder wordt in 2016 door het WODC in opdracht van het Ministerie van VenJ een evaluatie uitgevoerd van de Wet OM-afdoening.

¹⁰ Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten, Stcrt 2012, nr. 8342.

¹¹ Prof. mr. B.F. Keulen, Prof. mr. H.E. Bröring, e.a., de punitieve handhaving van de Omgevingswet

¹² zie: <http://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/rapporten/2015/06/01/aanvullend-advies-punitieve-handhaving-in-de-omgevingswet>.

¹³ Stcrt 2015, nr. 30280.

Uit de genoemde onderzoeken over de punitieve handhaving van de Omgevingswet uit 2015 en de reacties daarop van andere departementen en overheden blijkt dat de ervaringen met de nieuwe instrumenten nog beperkt zijn en de meningen daarover verdeeld. Naar aanleiding van het bedoelde advies van de Raad van State loopt de standpuntbepaling over de toekomstige inzet van deze instrumenten (buiten het omgevingsrecht) nog rijksbreed. Ik wil daarom voorlopig in grote lijnen de huidige regelgeving voor punitieve handhaving continueren. Deze acht ik voldoende overzichtelijk en duidelijk. Samengevat houdt continueren in dat de brede strafbaarstelling via de Wed voor elk domein wordt gehandhaafd en dat de huidige bestuurlijke strafbeschikking in de domeinen milieu, water en natuur en de bestuurlijke boete in het domein bouwen worden voortgezet.

Ter uitvoering van eerder door het kabinet gedane toezeggingen wil ik op twee terreinen de bestuurlijke boete introduceren via de invoeringswet. Ten eerste gaat het om de regelgeving ter bescherming van het cultureel erfgoed, overeenkomstig de beleidsreactie van het kabinet op het rapport 'Erfgoed in goede handen?'.¹⁴ Ook zal de bestuurlijke boete worden ingevoerd voor de handhaving van de milieuregels voor risicovolle bedrijven die onder de Seveso-richtlijn vallen. Dit ter uitvoering van de toezegging in de kabinetsreactie op het OvV-rapport en Rli-advies over Odfjell.¹⁵ De discussie over meer fundamentele veranderingen wordt wat mij betreft gevoerd na nadere evaluatie van het gebruik van de huidige bestraffende sancties en op basis van een heldere analyse van de reële behoeften van het bestuur. Die discussie kan het beste plaatsvinden in het kader van de door het Ministerie van VenJ gecoördineerde trajecten die sanctiestelsels en het bestraffend bestuursrecht onder de loep nemen. Als de uitkomsten van die trajecten aanleiding geven voor aanpassing van het instrumentarium, zal het kabinet een voorstel tot wijziging van de Omgevingswet in procedure brengen. Ten slotte zullen de Staatssecretaris van EZ en ik in het kader van het opstellen van het aanvullingswetsvoorstel natuur bezien in hoeverre de bestuurlijke boete voor lichte vergrijpen van de CITES-regelgeving (artikel 7.6 van de nieuwe Wet natuurbescherming) al dan niet zal worden gecontinueerd in de Omgevingswet.

§2.3 Digitalisering

De Omgevingswet beoogt de regels voor de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen, de samenhang in deze regels te vergroten en meer gebiedsgericht maatwerk mogelijk te maken. Deze doelstelling stelt ook eisen aan de informatievoorziening. Er is voor zowel initiatiefnemers (zoals burgers en bedrijven), belanghebbenden en bevoegde overheidsorganen behoefte aan eenduidige, toegankelijke informatie. Dit betekent dat de bestaande informatiebronnen, die vanwege hun eigen ontstaansgeschiedenis op bepaalde punten verschillen (zoals definities, verkrijgbaarheid, betrouwbaarheid) op één lijn moeten worden gebracht en vanuit één digitaal loket moeten kunnen worden benaderd. De Omgevingswet bevat al een aantal regels over de informatievoorziening. Deze regels zijn met het amendement Smaling¹⁶ aangevuld

¹⁴ Kamerstukken II, 2012/13, 32156, nr. 44.

¹⁵ Kamerstukken II, 2012/13, 26956, nr. 175.

¹⁶ Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr 89.

met een bepaling (artikel 20.20) over een digitaal stelsel voor de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. De uitwerking van dit amendement zal plaatsvinden in de invoeringswet en –regelgeving.

De invoeringswet zal de grondslagen voor het digitale stelsel geven conform de gezamenlijke visie die interbestuurlijk wordt ontwikkeld. Met de invoeringswet zal de Minister van Infrastructuur en Milieu stelselverantwoordelijk worden voor de informatievoorziening. Dat betekent nadrukkelijk niet dat alle bestaande systemen worden geïntegreerd in één allesomvattend geautomatiseerd systeem dat wordt beheerd door één (groot) nieuw in te stellen orgaan, maar wel dat de minister toeziet op de samenwerking tussen verschillende partijen zoals de verantwoordelijke kennisinstellingen en overheden.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

De invoeringswet maakt het mogelijk dat er straks regels kunnen worden gesteld over:

1. Voorzieningen die onderdeel zijn van het stelsel

De invoeringswet regelt dat met één stelselknooppunt alle gegevens voor de gebruikerstoepassingen voor het gebruikers loket worden opgehaald. Eén knooppunt is veel minder complex dan de huidige situatie, waarin elke voorziening afzonderlijk moet worden gekoppeld aan alle andere.

2. Gemeenschappelijke definities (in de standaarden)

Om gegevens te kunnen ophalen voor de gebruiker, moeten die geordend zijn met een informatiemodel. De invoeringswet zal regelen dat gemeenschappelijke definities die passen binnen het informatiemodel kunnen worden vastgesteld.

3. In- en uitgaande gegevensstromen

Via de invoeringswet wil ik regelen om bij amvb de beschikbaarstelling van bepaalde gegevens voor het stelsel te verplichten zodat de continuïteit van de informatievoorziening kan worden geborgd.

4. Gegevenskwaliteitseisen aan gegevensstromen

Via de invoeringswet wil ik regelen dat bij amvb en ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van gegevens, zodat besluiten kunnen worden gebaseerd op deze gegevens.

5. Taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties

In de invoeringswet wil ik de mogelijkheid creëren de zorg voor informatievoorziening op één of meer deelterreinen van de fysieke leefomgeving op te dragen aan bestaande, gerenommeerde (kennis)instituten of uitvoeringsorganisaties die ressorteren onder een bestuursorgaan (minister of ZBO) dan wel onder een rechtspersoon (interbestuurlijk samenwerkingsverband). Met hun bijzondere deskundigheid, gezag en hun netwerk kunnen deze instellingen het beste vraag en aanbod van gegevens bij elkaar brengen en de daarvoor benodigde samenwerking organiseren in zogenaamde informatiehuizen.

Met het oog op de verbeterdoelen van de Omgevingswet is het de interbestuurlijke ambitie om tot 2024 stapsgewijs alle relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als de gegevens over de fysieke omgevingskwaliteit ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen.

De regering gelooft in de meerwaarde van het voorgestelde digitale stelsel, maar is zich ervan bewust dat dit soort omvangrijke projecten gepaard gaan met risico's. Als uitgangspunt bij het beheersen van de risico's hanteert de regering de lessen van de Commissie Elias.¹⁷ Conform dit advies wordt onder meer gebruik gemaakt van impactanalyses en een gefaseerde planning en besluitvorming via afgebakende go/no-go momenten. Bij de realisatie van het digitaal stelsel voor de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving wordt prioriteit gegeven aan het realiseren van de minimaal wettelijk noodzakelijk voorzieningen. Via deze tussenstap wordt doorontwikkeld aan de functionaliteit die nodig is om het huidige dienstverleningsniveau te handhaven conform de doelstelling in het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet. Met deze stapsgewijze aanpak wordt tijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet geborgd.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

§2.4 Omgevingsplanactiviteit

Het huidige bestemmingsplan kent de mogelijkheid om een vergunningplicht op te nemen. Met het wetsvoorstel Omgevingswet zoals door uw Kamer behandeld, kunnen gemeenten een vergunningplicht alleen via een omweg opnemen in het omgevingsplan: de activiteit moet eerst worden verboden in het omgevingsplan, waarna een vergunning kan worden verleend om van dit verbod af te wijken (buitenplanse vergunning). Zoals al eerder toegelicht in de nota naar aanleiding van het nader verslag¹⁸, ligt aan deze constructie louter een wetstechnische reden ten grondslag. Dit kan bij nader inzien eenvoudiger en beter. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in dit kader aangedrongen op de mogelijkheid voor gemeenten om zelf in het omgevingsplan te kunnen bepalen of voor een activiteit een vergunning nodig is. In lijn met het voorstel van de VNG zal ik in het wetsvoorstel invoeringswet een grondslag voor een vergunningstelsel in het omgevingsplan opnemen (binnenplanse vergunning). Het kan bijvoorbeeld gaan om een vergunningplicht voor bouwwerken, sloopactiviteiten of het aanbrengen van veranderingen aan beschermde monumenten. Samengevat zijn er straks dus twee soorten vergunningen mogelijk: binnenplanse en buitenplanse.

De combinatie van een binnenplans en buitenplans vergunningstelsel onder de Omgevingswet leidt *niet* tot een procedurele stapeling, zoals dat nu onder de Wabo het geval is. Indien de binnenplanse vergunning voor een activiteit moet worden geweigerd, moet die activiteit op grond van de Wabo ook worden aangemerkt als een andere activiteit om af te wijken van het bestemmingsplan, waarna kan de vergunning voor beide activiteiten alsnog kan worden verleend. De invoeringswet regelt dat wanneer een omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan moet worden geweigerd, de vergunningaanvraag *binnen dezelfde procedure* alsnog kan worden toegekend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Ook wil ik op voorstel van de VNG de benaming 'afwijkactiviteit' vervangen door 'omgevingsplanactiviteit'. De term omgevingsplanactiviteit dekt beter de lading als bovengenoemd vergunningstelsel mogelijk wordt gemaakt. De nieuwe constructie wordt mede voorgesteld met het oog op een andere vernieuwing die ik in de invoeringswet wil doorvoeren. Deze vernieuwing heeft betrekking op de

¹⁷ Kamerstukken II, 2014/15, 33326, nr. 5.

¹⁸ Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 12.

bouwactiviteit en licht ik in de volgende paragraaf toe.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

§2.5 Nieuwe opzet vergunningplicht voor bouwactiviteiten

In aansluiting op de verbeterdoelen van de stelselwijziging wil ik via de invoeringswet de vergunning voor de bouwactiviteit splitsen in een vergunning met het oog op 1) de technische regels voor een bouwwerk en 2) de regels van het omgevingsplan.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

1. Vergunning met het oog op de technische regels voor een bouwwerk

Op dit moment geeft het Bouwbesluit technische voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. Via het Invoeringsbesluit wil ik in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) de vergunningplicht beperken tot bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bouwwerken met meerdere bouwlagen en verdiepingsvloeren of verbouwingen met wijzigingen in de brandcompartimentering.

2. Vergunning met het oog op de regels van het omgevingsplan

In het huidige wettelijke stelsel wordt bij een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit getoetst aan de gemeentelijke regels voor bouwactiviteiten die zijn opgenomen in het bestemmingsplan (of de beheersverordening), de bouwverordening en de welstandsnota. Deze regels zullen onder de Omgevingswet worden gebundeld in het omgevingsplan. Daarbij wil ik het in beginsel aan de gemeente overlaten om te bepalen of een vergunningplicht nodig is met het oog op een preventieve toetsing aan die regels. Wanneer de regels in het omgevingsplan concreet, beperkt in aantal en overzichtelijk zijn, ligt een vergunningplicht niet voor de hand. Denk hierbij aan een regel die de bouwhoogte tot 10 meter maximeert. Een vergunningplicht ligt juist wel voor de hand wanneer een omgevingsplan open normen geeft voor een activiteit en op basis daarvan een nadere afweging nodig is. Denk hierbij aan een regel op grond waarvan de bouwvorm en de omvang van het bouwvolume moet aansluiten op het bebouwingsbeeld van de omliggende percelen.

De doelen van de stelselwijziging maken het een logische stap dat de technische vergunningplicht wordt beperkt tot bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel en dat het voor de toets aan het omgevingsplan primair aan gemeenten wordt overgelaten om te bepalen of een vergunning het meest geëigende instrument is. De opsplitsing leidt naar verwachting tot minder vergunningplichtige bouwwerken, wat tot administratieve lastenreductie leidt. Het vergunningstelsel voor bouwactiviteiten wordt ook flexibeler: de initiatiefnemer kan zelf bepalen wanneer hij een omgevingsvergunning aanvraagt voor de beoordeling van een bouwactiviteit aan het omgevingsplan en wanneer voor een beoordeling van een bouwactiviteit aan de regels voor de technische bouwkwiteit. Dat kan gelijktijdig maar dat hoeft niet.

De komende maanden worden benut om dit voorstel verder uit te werken, in samenspraak met onder meer de VNG, gemeenten, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, VNO-NCW en Bouwend Nederland. Een van de zaken die ik daarbij bespreek, is of het een werkbare optie is dat gemeenten via een

instructieregel opdracht krijgen om bepaalde veel voorkomende bouwwerken in ieder geval vergunningvrij te maken. Gemeenten kunnen er vervolgens per locatie voor kiezen om meer bouwwerken vergunningvrij toe te staan via het omgevingsplan.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

§3 Overgangsrecht

Het overgangsrecht regelt de overgang van de huidige bestaande (of vanuit de Omgevingswet gedacht: de 'oude') wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. Het maakt voor burgers, bedrijven en bestuursorganen duidelijk wat de status is van onder het 'oude recht' genomen besluiten als de Omgevingswet in werking treedt. Zonder overgangsrecht zouden vragen kunnen rijzen over de rechtsgeldigheid van besluiten, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen, die onder het 'oude recht' zijn genomen. Ook regelt het overgangsrecht op welke wijze procedures die onder het 'oude' recht zijn gestart na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, moeten worden afgehandeld.

§3.1 Uitgangspunten

Bij het ontwerpen van het overgangsrecht worden de volgende zes uitgangspunten gehanteerd:

1. Politiek-bestuurlijk draagvlak

Een belangrijk uitgangspunt is politiek-bestuurlijk draagvlak. De voorstellen voor het overgangsrecht worden daarom in samenwerking met andere overheden voorbereid en uitgewerkt. Tijdens de consultatiefase worden ondermeer het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven op de voorstellen.

2. Rechtszekerheid

Het overgangsrecht moet de rechtszekerheid borgen en voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke regels wanneer gelden. Enerzijds mag er geen rechtvacuüm ontstaan tussen de huidige en de nieuwe regelgeving en anderzijds mogen ook geen dubbelingen in rechtsregimes voorkomen. Dit uitgangspunt voorkomt aantasting van bestaande rechten van burgers en bedrijven. Zo zullen –om hun geldigheid te laten behouden- alle ontheffingen en vergunningen waarvoor de nieuwe omgevingsvergunning in de plaats komt, van rechtswege worden aangemerkt als omgevingsvergunning. Daarnaast zal zoals gebruikelijk voor lopende procedures waar mogelijk worden voorzien in "eerbiedigende werking". Dit betekent dat lopende procedures volgens het oude recht zullen worden afgehandeld.

3. Uitvoerbaarheid

Het overgangsrecht moet uitvoerbaar zijn voor bestuursorganen, de rechterlijke macht en burgers en bedrijven. Het mag niet tot onevenredig hoge bestuurslasten of veel juridische procedures leiden. Ook mag het geen onevenredige hoeveelheid administratieve lasten voor burgers en bedrijven opleveren.

4. Eenvoudig

Het overgangsrecht mag niet onnodig complex of onduidelijk zijn. Het dient zo min mogelijk rechtsvragen op te roepen voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en de rechterlijke macht.

5. Uniform, tenzij

Het overgangsrecht wordt uniform ingericht, tenzij er goede redenen zijn om te kiezen voor differentiatie per bestuursorgaan of per rechtsfiguur. Eisen voor decentrale overheden gelden bijvoorbeeld in gelijke mate voor het Rijk, als het gaat om dezelfde of vergelijkbare instrumenten. Aspecten als complexiteit of omvang van een instrument kunnen aanleiding zijn voor differentiatie. Zo bevat de omgevingsverordening, anders dan het omgevingsplan en de waterschapsverordening, niet alleen regels gericht tot burgers en bedrijven maar ook regels gericht tot gemeenten en waterschappen.

6. Snelle invoer

Het overgangsrecht moet een snelle invoer van de Omgevingswet bevorderen. Hiermee wordt bedoeld dat de nieuwe instrumenten zo snel als de uitvoeringspraktijk dat toestaat, daadwerkelijk gebruikt worden. Daarvoor zijn uiteraard ook goede ICT-voorzieningen en een adequate implementatiebegeleiding van groot belang.

Bovengenoemde uitgangspunten zijn niet altijd met elkaar te verenigen. Bij de keuze voor een bepaalde vorm van overgangsrecht worden de uitgangspunten daarom tegen elkaar afgewogen. Een voorbeeld van deze afweging is de hiervoor genoemde "eerbiedigende werking" voor lopende procedures. Dat de spelregels lopende het spel niet gewijzigd worden, betekent dat de nieuwe spelregels niet al onmiddellijk gaan gelden. Het belang van rechtszekerheid (uitgangspunt 2) prevaleert hier boven het belang van een snelle invoer (uitgangspunt 6).

Hieronder wordt kort het belangrijkste voorgenomen overgangsrecht geschetst met betrekking tot de invoering van een aantal nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet: het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de omgevingsvisies en programma's. Dit overgangsrecht zal voor een deel zijn beslag krijgen in de invoeringswet en voor een deel in het Invoeringsbesluit.

§3.2 Omgevingsvisie en programma's

De nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies moeten de hoofdzaken bevatten van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie gaat daarbij in op de samenhang tussen aspecten als ruimte, water, milieu, natuur en landschap. De omgevingsvisie komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen. De meer uitvoeringsgerichte uitwerking van het beleid op hoofdlijnen naar aspecten of deelgebieden kan plaats vinden in programma's.

De voorbereiding van de nationale omgevingsvisie is op stoom. Ik zie op dit moment daarom geen aanleiding hiervoor een overgangstermijn te regelen. Ook provincies en gemeenten moeten een integrale omgevingsvisie maken. Ik zie dat een aantal gemeenten en provincies hiermee al voortvarend aan de slag is. Ik bekijk met de VNG hoe de overgangstermijn voor de wettelijke verplichting tot vaststelling van een gemeentelijke omgevingsvisie eruit moet zien. Voor provincies bekijk ik nog of een overgangstermijn nodig is. Voor de periode dat de

omgevingsvisie nog niet gereed hoeft te zijn, zal de invoeringswet ervoor zorgen dat bestaande structuurvisies of plannen met een strategisch karakter hun geldigheid behouden. Op die wijze wordt een 'beleidsvacuüm' voorkomen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

Overigens wil ik erop wijzen dat het vaststellen van een integrale omgevingsvisie door provincies en gemeenten niet per sé vooraf hoeft te gaan aan het vaststellen van de omgevingsverordening of de uitbouw van het omgevingsplan. De verbeteringen en nieuwe mogelijkheden van het stelsel dienen, gelet op de doelen van de wet en de opgaven waarvoor de betreffende overheden staan, zo snel mogelijk na inwerkingtreding van het stelsel te worden benut. Het nog niet gereed zijn van de integrale omgevingsvisie hoeft daaraan niet in de weg te staan. Omgevingsverordeningen en omgevingsplannen zijn, gelet op het karakter van de beleidscyclus, bij uitstek bedoeld als dynamische documenten waarin wijzigingen in het beleid op ieder moment kunnen worden verwerkt. Afhankelijk van de lokale context kan het dan ook ondoelmatig zijn om te wachten op het gereed zijn van een integrale omgevingsvisie. Ik laat het daarom aan de betreffende overheden over om zelf te bezien wat de meest doelmatige en doeltreffende volgorde van handelen is.

§3.3 Omgevingsplan

Het overgangsrecht van de invoeringswet zal alle bestemmingsplannen, beheersverordeningen, exploitatieplannen e.d. van een gemeente gelijk stellen met het omgevingsplan. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat dan per gemeente van rechtswege één gemeentedeckend omgevingsplan. Dat plan zal nog niet voldoen aan alle eisen van de Omgevingswet. Het bestaat immers, zoals ik hiervoor heb aangegeven, uit de afzonderlijke bestemmingsplannen en enkele andere instrumenten. Gemeenten hebben vervolgens de taak om dit plan uit te bouwen naar een omgevingsplan dat volledig voldoet aan de eisen van de Omgevingswet, zowel wat de inhoudelijke eisen als de digitaliseringseisen betreft. Het omgevingsplan van rechtswege is immers nog gericht op de "goede ruimtelijke ordening" en dus nog niet op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het omgevingsplan van rechtswege bevat ook nog geen omgevingswaarden of regels voor de bescherming van bijvoorbeeld het milieu. Ook voldoet het nog niet aan de nieuwe digitale standaarden. In de Invoeringsregelgeving zal worden bepaald waaraan het omgevingsplan minimaal moet voldoen, zolang nog niet aan alle wettelijke eisen hoeft te worden voldaan. Daarbij zal er ook in voorzien worden dat de digitale ondersteuning van de ruimtelijke plannen op www.ruimtelijkeplannen.nl gedurende een nog te bepalen termijn zal blijven functioneren zodat zij beschikbaar blijven. Wanneer de gemeentelijke omgevingsplannen aan alle wettelijke eisen van de Omgevingswet moeten voldoen en hoe dat in overgangsrecht te vertalen, vormen nog punten van overleg met de gemeenten en de VNG.

§3.4 Provinciale omgevingsverordening

Ik zie dat de provincies al voortvarend aan de slag zijn met de implementatie van de Omgevingswet. Een essentieel onderdeel daarin is de beleidsinhoudelijke

integratieslag van de bestaande verordeningen tot één omgevingsverordening. Vanwege het feit dat de provinciale omgevingsverordening ook instructieregels zal bevatten voor gemeenten en waterschappen, wil ik via het implementatietraject stimuleren dat de provincies een omgevingsverordening gereed hebben op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Daarmee wordt voorkomen dat ingewikkeld overgangsrecht nodig is.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

§3.5 Waterschapsverordening

Ik ben met de Unie van Waterschappen in overleg over een overgangstermijn voor de wettelijke verplichting tot vaststelling van een waterschapsverordening. Een achterliggende reden om een overgangstermijn te regelen is dat ook nieuwe waterbeheerprogramma's moeten worden vastgesteld op basis van de plancyclus uit het Europese recht. De overgangstermijn voor de waterschapsverordening kan hierop aansluiten. In 2009 was de inwerkingtreding van de Waterwet ook gekoppeld aan het Europese tijdstip voor vaststelling van de stroomgebiedbeheerplannen. Een andere reden voor een overgangstermijn is dat een provinciale omgevingsverordening instructieregels kan bevatten voor waterschapsverordeningen. Aangezien de waterschappen daar bij het vaststellen van hun verordeningen rekening mee moeten houden, kunnen de waterschapsverordeningen mogelijk niet worden vastgesteld op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zolang een waterschapsverordening niet van kracht is, zullen de bestaande keuren blijven gelden. Dit wordt in het overgangsrecht geregeld.

§4 Stand van zaken uitvoering moties

Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Eerste en Tweede Kamer zijn een aantal moties aangenomen. Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik om u te informeren over de stand van zaken van de uitvoering van de moties die gerelateerd zijn aan de invoeringswet.

De motie van de heer De Vries en mevrouw Dik-Faber¹⁹ verzoekt de regering om het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap na ratificatie op te nemen in artikel 4.20 van de Omgevingswet. Dit artikel bevat een opsomming van internationaalrechtelijke verplichtingen waaraan de algemene rijksregels uitvoering geven. Inmiddels heeft het parlement de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag²⁰ aanvaard. Na ratificatie zal de Omgevingswet via de Invoeringswet worden aangepast en zal worden aangegeven hoe de motie over het VN-verdrag is uitgevoerd.

De motie van de heer Smaling²¹ verzoekt de regering om in de periode tussen het tot stand komen van de Omgevingswet en de invoeringswet de resultaten van de evaluatie van de Crisis- en herstelwet, jurisprudentie, voortschrijdend inzicht uit het programma Nu al EB, enz. een plek te geven in de invoeringswet. Tijdens het debat is dit verbreed naar alle nadere regelgeving. Zoals aangegeven tijdens het debat,

¹⁹ Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 122.

²⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 33992, nr. 2 en 33990, nr. 2.

²¹ Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 130.

neem ik jurisprudentie en lessen uit de praktijk zo veel mogelijk mee bij het ontwerpen van de regels. Over de resultaten van de Crisis- en herstelwet zal ik, net als voorgaande jaren, ook dit jaar een Voortgangsrapportage opstellen en aan uw Kamer aanbieden. Daarnaast zal ik u dit najaar ook in het kader van deze motie informeren over de ervaringen met het programma Nu al Eenvoudig Beter en over de lessen die ik hieruit trek. Daarbij zal ondermeer aandacht zijn voor participatie, mede naar aanleiding van de motie van mevrouw Van Veldhoven en mevrouw Dik-Faber.²² De ervaringen met participatie worden bovendien meegenomen in de jaarlijkse monitor Implementatie, waarvan de eerste eind 2016 aan u zal worden aangeboden. In het kader van de motie over participatie geef ik alvast een aantal goede voorbeelden. Zo worden bij alle negen pilots Omgevingsvisie derden intensief en vroegtijdig betrokken. Een ander voorbeeld is dat voor de pilots Sneller en Beter met energieprojecten een handreiking participatie is opgesteld. Participatie speelt bovendien een belangrijke rol in een aantal experimenten van de Crisis- en herstelwet. Een voorbeeld is de digitale tool van de gemeente Breda, waarmee iedereen gemakkelijk zijn of haar wensen voor de buurt bekend kan maken en waarmee men op elkaars ideeën kan reageren. De gemeente gebruikt dit als input voor de planvorming.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

Met de motie van de heer Bisschop en de heer Veldman²³ is de regering verzocht te bezien hoe kan worden voorkomen dat de reguliere vergunningsprocedure onnodig en zonder opgave van redenen kan worden verlengd door het bevoegd gezag. Ik ben het ermee eens dat onnodige verlenging moet worden voorkomen. Naar aanleiding van de motie bekijk ik of aanvullend op de Algemene wet Bestuursrecht via de invoeringswet prikkels moeten worden ingebouwd in de reguliere procedure. Bij de indiening van het wetsvoorstel voor de invoeringswet kom ik hier op terug.

Ten slotte verzoekt de motie van de heer Meijer, aangenomen tijdens de Eerste Kamerbehandeling van de Omgevingswet, om de termijn van inwerkingtreding voor omgevingsvergunningen te verlengen tot vier weken. Via de invoeringswet zal ik de Omgevingswet op dit punt aanpassen.

§ 5 Tot slot

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de contouren van de invoeringswet. Ik heb de nog in te vullen onderdelen van de Omgevingswet toegelicht en enkele andere aanpassingen waarvan de wenselijkheid duidelijk werd nadat het wetsvoorstel door uw Kamer is behandeld. Daarnaast heb ik de eerste gedachtelijnen voor het overgangsrecht gegeven. Graag ga ik met u in debat over de inhoud van deze brief, zodat de bevindingen en resultaten van het debat kunnen

²² Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 137.

²³ Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 146.

worden betrokken bij het ontwerpen van de invoeringswet. Na de consultatie en verwerking van de consultatiereacties volgt de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Na het verwerken van het advies van de Afdeling, zal ik het concept-wetsvoorstel voor de invoeringswet aan uw Kamer voorleggen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/99390

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

Eindrapportage Pilots omgevingsvisie

“Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!”



4 januari 2016

COLOFON

Auteurs namens consortium BNSP:

Geiske Bouma, *TNO*

Mike Duijn, *TNO*

Marty van de Klundert, *Spacevalue*



Vormgeving:

Milou Chênevert, *Spacevalue*

In opdracht van:

Ministerie van IenM

4 januari 2016

Partners in het consortium:



Deel 1

negen geselecteerde pilots omgevingsvisie



Provincie Groningen

Gemeente Leiden c.a.

Gemeente Zoetermeer

Gemeente Utrecht

Gemeente Voorst

Vereniging Markdal

Gemeente Oirschot

Gemeente Uden

Gemeente Meerssen

Deelnemers tweede ring



Terschelling

Hollands Kroon

Heerhugowaard

West-Friesland

Flevoland

Zwolle

West-Voorne

Duivenvoorde

Pijnacker Nootdorp

Vlaardingen

Molenwaard

Alblasenclan

Houten-Bunnik-Wijk bij duurstede

Foodvalley

Zutphen

Nijmegen

Doetinchem

Oude IJsselstreek

Baarle-Nassau

Oisterwijk

Valkenswaard

Veghel-Schijndel-Sint-Oedenrode



1 Introductie

1.1 INLEIDING

De omgevingsvisie is een integrale visie waarin strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn staan. Met de inwerkingstreding van de Omgevingswet in 2018 wordt de omgevingsvisie verplicht voor rijk, provincies en gemeenten.

13

Om de uitvoeringspraktijk voorafgaand aan de invoering al vertrouwd te maken met dit instrument heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) het initiatief genomen voor het opzetten van een negental pilots omgevingsvisie. In deze pilots hebben professionals bij verschillende bestuursorganen en gebiedspartijen, samen met planologische en stedenbouwkundige adviseurs, kennis en ervaring opgedaan met dit nieuwe instrument. Dat levert waardevolle lessen op voor het ministerie waarmee de mogelijke toepassing en uitwerking van de omgevingsvisie nader kan worden verkend. Ook de uitvoeringspraktijk kan lering trekken uit de ervaringen en lessen.

De pilots omgevingsvisie maken deel uit van het programma Nu Al Eenvoudig Beter dat gericht is op het ontwikkelen van een nieuwe manier van denken en werken, in de geest van de Omgevingswet.

Het project is gestart met het werven en selecteren van geschikte pilots bij provincies, gemeenten en/of gebiedsinitiatieven; het Rijk als omgevingsvisie-plichtig bestuursorgaan is geen onderdeel geweest van het pilotproject. De aangemelde pilotvoorstellen zijn beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, waarna selectie heeft plaatsgevonden. Er zijn negen pilots gekozen die gedurende ongeveer anderhalf jaar zijn begeleid door zg. pilotcoaches en experts, afkomstig uit het netwerk van de BNSP. De deelnemende pilots waren: provincie Groningen, negen gemeenten in de regio Leiden, Vereniging Markdal, gemeente Meerssen, gemeente Oirschot, gemeente Uden, gemeente Utrecht, gemeente Voorst en gemeente Zoetermeer. Per deelnemende pilot is een coach aangesteld die samen met de pilothouder van het betreffende bestuursorgaan of gebiedsinitiatief, de ontwikkeling van een omgevingsvisie hebben begeleid.

14

In de pilots is een aantal, vooraf met het ministerie van IenM afgestemde, inhoudelijke thema's aan de orde gesteld. Het gaat om: Participatie, Cultuurverandering, Gerichtheid, Integraliteit en Samenhang, Planvormingsproces en Digitalisering. De pilots hebben ook een voor hen actueel thema aan de orde mogen stellen. De onderwerpen in het thema Actueel varieerden van heel specifiek tot heel breed, van bijv. woonzorglandschappen tot energietransitie. Elke pilot heeft maximaal twee zg. expertsessies tot zijn beschikking gehad waarin één of meer thema's behandeld zijn, met ondersteuning van experts uit het BNSP-netwerk. Zo is getracht maatwerk te leveren voor de kennisbehoefte van elke afzonderlijke pilot.

Naast het pilotproces is een kennis- en leertraject georganiseerd om de kennisuitwisseling tussen de pilots te faciliteren. In gezamenlijke bijeenkomsten hebben pilothouders, -coaches en experts, gereflecteerd op de uitdagingen in en de voortgang van de pilots. Het kennis- en leertraject is ook benut voor de kennisoverdracht vanuit het ministerie van IenM naar de betrokken partijen in de negen pilots. Met name de aanleiding, doelstellingen en voortgang van de stelselherziening, alsmede de verwachtingen van het ministerie over de werking van het nieuwe instrumentarium, meer specifiek de omgevingsvisie, zijn aan de orde gekomen.

Voorts zijn in het kennis- en leertraject externe deskundigen gevraagd om een inhoudelijke verdieping te verzorgen voor één van de thema's die in de pilots zijn behandeld. Zo is getracht om de voortgang van de pilots door middel van kennis-

inhoudelijke inspiratie, verder te ondersteunen.

De belangstelling voor deelname aan het pilotproject voor de omgevingsvisie is erg groot gebleken. Om aan de grote belangstelling tegemoet te komen is een zg. tweede ring van deelnemers opgezet. Deze tweede ring deelnemers staan op afstand van de negen lopende pilots, in de zin dat ze geen concrete coaching en expert ondersteuning hebben gekregen. Ze hebben wél toegang gehad tot de kennisontwikkeling en –uitwisseling die rondom de lopende pilots is verzorgd door het kennis- en leertraject. Voor de tweede ring deelnemers zijn twee specifieke Masterclasses georganiseerd waarin ze gekoppeld zijn aan de lopende pilots omgevingsvisie. In zg. 'buddy groepen' is de kennisoverdracht tussen de negen pilots en de tweede ring deelnemers actief gefaciliteerd.

Het pilotproces en het kennis- en leertraject hebben ongeveer anderhalf jaar omspannen. De voortgang van beide leeromgevingen zijn gemonitord door vier evaluatiemomenten. Het eerste evaluatiemoment heeft als zg. nulmeting gefungeerd om de kennis- en leerbehoeften van de pilots op de aangegeven thema's, in beeld te brengen. Daarna is grofweg ná elk van de twee expertsessies in de pilots, een evaluatie gehouden over de voortgang in de pilots. Na afloop van het gehele pilotproject zijn in het najaar van 2015, de professionals bij de bestuursorganen en de 'coachende' adviseurs, gevraagd om terug te kijken op de behaalde resultaten in hun pilot. Door middel van de evaluaties zijn de inhoudelijke en procesmatige (tussen)resultaten en de bijdrage van het kennis- en leertraject daaraan, in beeld gebracht.

15

Voor deze rapportage zijn tevens vier interviews gehouden met overheden die reeds een vastgestelde omgevingsvisie hebben: de provincies Gelderland en Overijssel en de gemeenten Tilburg en Hellendoorn. Hiermee zijn inzichten uit de fase na de vaststelling van een omgevingsvisie ook in deze rapportage betrokken.

1.2 LEESWIJZER

Om de veelheid aan informatie die de evaluaties hebben opgeleverd te structureren, is deze rapportage opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel omvat, naast deze inleiding, de conclusies op hoofdlijnen voor de onderscheiden thema's. Tevens worden aanbevelingen gedaan, per specifiek thema, en in algemene termen over het implementatietraject na dit pilotproject. Het tweede

deel behandelt de meer gedetailleerde bevindingen uit de evaluaties per afzonderlijk thema. Ook wordt de gehanteerde aanpak beschreven, alsmede de achterliggende uitgangspunten. Alle brondocumenten zijn samengevoegd in een (vertrouwelijke) bijlage, waarvan een deel is gepubliceerd op www.bnsp.nl/pilotsomgevingsvisie.

1.3 TOT SLOT

We kijken terug op een intensieve en enerverende periode waarin we samen met vele professionals in bestuursorganen en adviesbureaus hebben mogen werken aan een praktijkgerichte verkenning van een nieuw planningsinstrument voor de fysieke leefomgeving, de omgevingsvisie. We hopen met dit project een waardevolle bijdrage te hebben geleverd aan de succesvolle implementatie van dit veelbelovende instrument. Als BNSP en namens betrokkenen in het pilottraject spreken we de wens en ambitie uit om verder vervolg te geven aan de opgebouwde community rondom de omgevingsvisie.



2. Conclusies uit de pilots omgevingsvisie

In een marktconsultatie bij aanvang van de pilots omgevingsvisie en in overleg met het ministerie van IenM zijn zeven thema's benoemd die van belang zijn voor een omgevingsvisie. In aflopende volgorde van het aantal aanmeldingen binnen de pilots zijn dat: cultuurverandering, participatie, integraliteit en samenhang, digitalisering, gerichtheid, planvormingsproces en actuele thema's. Deze onderwerpen worden door de pilothouders, deelnemers aan de tweede ring, adviseurs vanuit het BNSP-consortium en een aantal organisaties die reeds een omgevingsvisie hebben gerealiseerd herkend als majeure thema's. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit de pilots voor deze thema's gepresenteerd.

17

2.1 CULTUURVERANDERING

omgevingsvisie kan cultuurverandering stimuleren

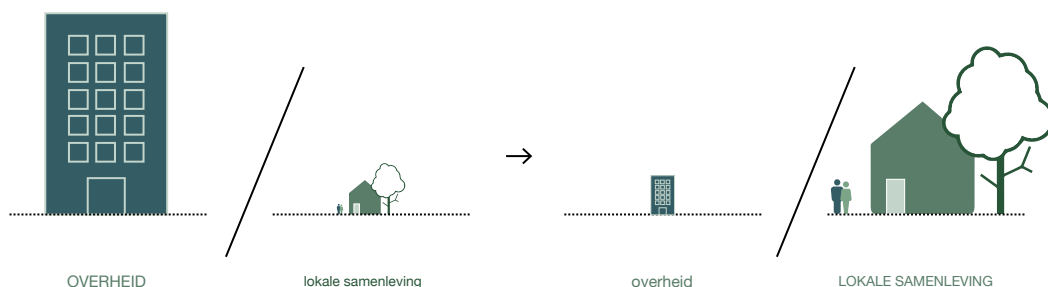
De Omgevingswet richt zich op het verbinden van denken en handelen tussen burgers, ondernemers en overheden, niet vanuit (schijn-)tegenstellingen maar vanuit synergie. Dat is van directe invloed op de cultuur van betrokken organisaties. Het blijkt dat het maken en uitvoeren van een omgevingsvisie een cultuurverandering

kan stimuleren. Een omgevingsvisie kan bijdragen aan het ontwikkelen van een andere houding en rolopvatting van ambtenaren, politiek en bestuur in het publieke domein. Een omgevingsvisie vraagt om een andere werkwijze met meer participatie en co-creatie en daarmee om andere competenties en vaardigheden.

vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen

Een treffende beschrijving van een hedendaagse publieke rolopvatting is: vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen. In de praktijk blijkt dat de sturingsfilosofie van opstellers van omgevingsvisies nogal uiteenloopt. Er wordt ingezet op verschillende rollen in het brede spectrum van loslaten, regie nemen, faciliteren, domineren of niets doen. Gemene deler lijkt de zoektocht naar "het sturen op zo min mogelijk sturing" en het bieden van maatwerk voor elke organisatie en/of opgave. Er wordt daarbij door betrokkenen verwacht dat de inzet coherent en transparant is. Zowel in de intenties en acties van de overheid, als van anderen.

18



Afbeelding: sturen op zo min mogelijk sturing.

makkelijker gezegd dan gedaan

Het bewustzijn over nut en noodzaak van cultuurverandering is groot, maar processen worden als ingewikkelder ervaren dan voorheen. Mede daardoor worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de veranderende verhoudingen. En – vaak onder tijdsdruk of gebrek aan (bestuurlijke) urgentie – is er de neiging om terug te vallen in de conventionele werkwijze en houding (de traditie van de toelatingsplanologie). Er is in het algemeen weinig optimisme dat cultuurverandering daadwerkelijk lukt binnen enkele jaren. En het komt dan ook geregeld voor dat de interne betrokkenheid bij (de start van) een omgevingsvisie matig is.

stap voor stap werkt het best

Ondanks scepsis en tegenwind bij de start groeit (interne) betrokkenheid bij pilots gedurende het traject. Soms wordt dat toegeschreven aan de ruimte die er is "omdat het nu eenmaal een pilot, of experiment is". Maar in veel gevallen komt het (ook) voort uit gedreven projectleiders die anderen inspireren. Continue werken aan draagvlak en het proces vormgeven in kleine stappen (de olievlek-methode) dragen daar aan bij. Een veel toegepaste werkwijze is om pad-afhankelijke beslissingen te nemen, ofwel om bij elke stap te evalueren wat de gevolgen zijn alvorens een volgende stap te zetten. Ook de opschalingstactiek lijkt te werken: eerst kijken naar een 'omgevingsvisie-light' op basis van geïntegreerd beleid om die vervolgens in kleine kring te delen en op te schalen.

het Ei van Columbus bestaat niet

Niemand weet precies wat de beste manier van werken aan een omgevingsvisie is. En juist dat wordt door partijen ervaren als winst. Er is daardoor ruimte om gezamenlijk te zoeken naar wat werkt in elke specifieke situatie. De meeste betrokkenen (in ieder geval bij de grotere organisaties) ervaren dat er voldoende kennis en creativiteit aanwezig is binnen de eigen organisatie om met de omgevingsvisie aan het werk te gaan.

19

geen organisatieveranderingen, maar andere omgangsvormen

Er is terughoudendheid om cultuurverandering te benoemen als een organisatorische kwestie. Het gevaar bestaat dan, dat het ervaren wordt als een reorganisatie en daarmee negatieve associaties oproept. Het gaat in de optiek van de pilots meer over het omvormen van ingesleten werkwijzen binnen organisaties en het optimaliseren van de condities voor cultuurverandering. Onder meer door het bieden van ruimte voor zelforganiserende kwaliteiten, het geven van vertrouwen (dus geen afrekencultuur) en het permanent leggen van verbindingen.

gewoon doen!

De pilots hebben bijgedragen aan het inzicht in de complexiteit van cultuurverandering, maar het beeld is niet compleet. Het omgevingsvisietraject blijkt een leerproces op vele fronten. Voor ambtenaren, bestuur en politiek. Maar ook voor betrokken private partijen. Er is veel kennis en een scala aan methodieken voorhanden om processen goed te organiseren. Maar de sleutel van goed omgaan met veranderende werkwijzen ligt bij individuen. Bij mensen die geïnspireerd zijn

om kansen te verzilveren en daar met overtuiging aan te werken. Het gaat erom cultuurverandering zelf in gang te brengen: gewoon doen!

2.2 PARTICIPATIE

verwachtingen van participatie liggen hoog

Veelal is het streven dat een omgevingsvisie tot stand komt met brede participatie vanuit de samenleving. In een vroeg stadium worden daarbij (tegengestelde) belangen bijeen gebracht en worden processen parallel geschakeld. De verwachting is, dat dat zich zal vertalen in kwalitatief betere plannen met meer draagvlak. En dat betrokkenen tot inzicht komen dat ze ook zelf verantwoordelijkheid hebben voor ontwikkelingen. In de pilots zijn deze verwachtingen deels waargemaakt. Enerzijds waren pilots nog niet zover om brede participatie in te zetten. Anderzijds is de brede participatie wel opgepakt, maar is de vertaalslag naar de omgevingsvisie nog in volle gang.

20

talrijke methoden

In de pilots is een rijke hoeveelheid methoden ingezet om participatie vorm te geven. Van klankbordgroepen en denktanks tot het schetsen van scenario's met betrokkenen. Verschillende processen worden ondersteund door festivals, websites, grafische voorstellingen of films. De processen worden vaak vormgegeven langs de kernwaarden van een gemeente, gebied en/of buurt omdat mensen zich daarmee goed kunnen identificeren. In veel gevallen worden er spelregels benoemd en wordt getracht een gelijk speelveld voor alle betrokken partijen te creëren (verwachtingsmanagement). Sommige pilots besteden veel aandacht aan de timing van momenten in het proces (participatie-planning), onder meer om "participatie-moeheid" te voorkomen.

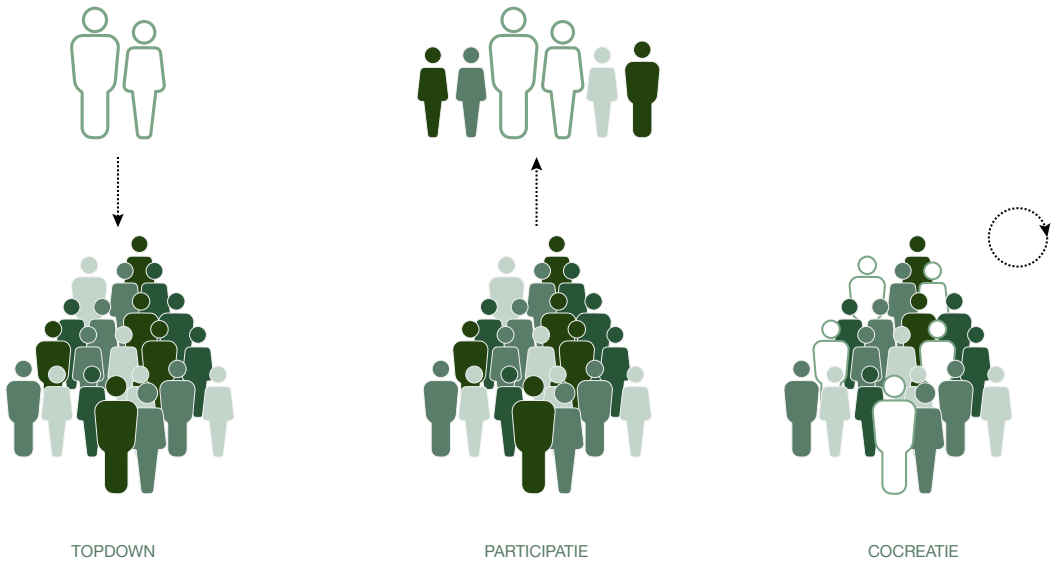
wie doet er mee? zorgvuldig organiseren!

Wie wel en wie (nog) niet gevraagd wordt om te participeren (en waarom niet), blijkt een voortdurende vraag. Dat geldt ook voor de toegankelijkheid van lopende participatieprocessen voor nieuwe toetreders. De mate waarin een representatieve afspiegeling van de bevolking noodzakelijk is voor een zorgvuldig en productief participatieproces is een worsteling. Dat geldt ook voor het (beter) betrekken van 'a-typische groepen', zoals jongeren, lager opgeleiden en allochtone Nederlanders. Verschillende pilots orkestreren participatie bijvoorbeeld door de partijen die daadwerkelijk gaan werken met de omgevingsvisie, gericht te betrekken. Anderen

kiezen er juist voor de uitnodiging zo breed mogelijk uit te zetten. Hoewel het geen direct verband heeft met het resultaat, ervaren velen de mate van opkomst tijdens bijeenkomsten als een maat voor het succes van participatie.

wijsheid van het collectief

Het ontwikkelen van een omgevingsvisie in samenwerking met de bevolking is vanwege de abstractie van het onderwerp en soms vanwege het specifieke taalgebruik (expert jargon), een uitdaging. Veel mensen zijn er niet mee bekend. De manier waarop een vraagstuk gepresenteerd wordt, kan hier het verschil maken. Maar let op! Het op voorhand uitgaan van de veronderstelling dat 'gewone mensen' het niet (zullen) begrijpen, gaat voorbij aan het feit dat mensen in staat blijken zich opgaven snel eigen te maken. Temeer omdat het begrip 'gewone mensen' nogal grofmazig is. Er is veel variëteit in opleidingsniveau en interessegebieden, en niet zelden blijkt dat participanten zelf (semi-)professionals zijn.



Afbeelding: van participatie naar cocreatie

privaat auteurschap als ultieme consequentie?

Er is een sterke neiging bij bestuursorganen als provincie en gemeente om zelf het initiatief te nemen tot een omgevingsvisie en daarin ook op inhoudelijke thema's de boventoon te voeren. Echter, externe belanghebbenden blijken eveneens goed in staat te kunnen zijn om zelf gebiedsvisies te ontwikkelen. In dat geval is het voor overheden de kunst dit te herkennen en het in dank te ontvangen, als ultieme consequentie van het overdragen van verantwoordelijkheden. Participatie hangt dus sterk samen met het thema Cultuurverandering. Productieve participatie is gebaat bij een meer open houding en ontvankelijkheid van overheidsorganisaties en –professionals.

2.3 INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

afbakening van integraliteit

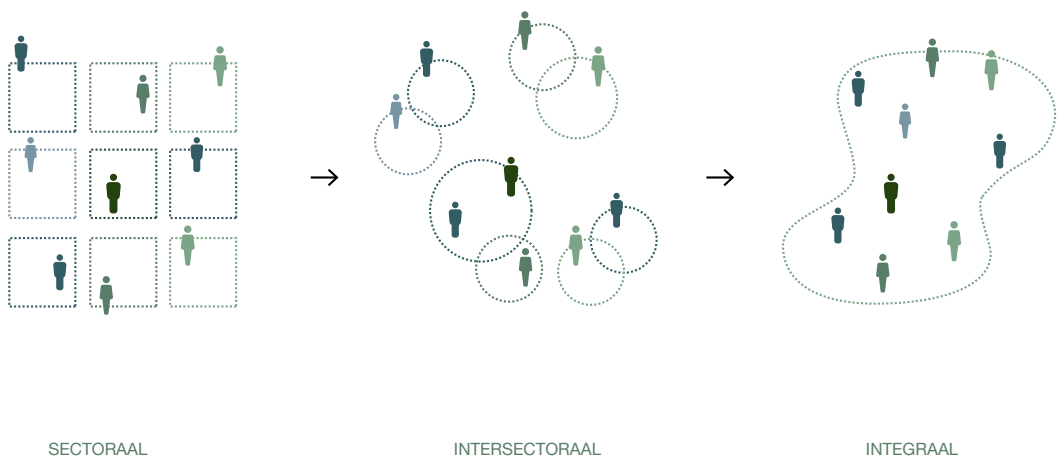
De omgevingsvisie gaat over domeinen heen over duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het integreert ruimte, verkeer en vervoer, water, natuur, milieu, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het cultureel erfgoed. Integraliteit en Samenhang gaat dus in eerste instantie over de verbinding van deze sectoren en disciplines.

integrerend werken als devies

Sectoraal denken en handelen - met name binnen overheidsorganisaties - is een hardnekkige belemmering voor (meer) integraliteit. Het is uiteraard een logisch gevolg van decennialang op die manier werken, aansturen en beoordelen. Het leren (meer) integraal te werken en opgaven in samenhang te beschouwen, kost tijd. Het thema Integraliteit en Samenhang heeft daarom een sterke relatie met het thema Cultuurverandering. De wens (meer) integraal te gaan werken, zal een andere houding vragen van overheidsorganisaties en –professionals maar blijkt nog niet (overall) haalbaar in de pilots. Veelal wordt integraliteit overigens ook niet nagestreefd, maar is integrerend werken het devies.

synchroniseren van beleid vanuit gezamenlijk motto

Integraliteit en Samenhang zijn abstracte begrippen die nader uitgewerkt én afgebakend moeten worden in samenwerking met participanten en doelgroepen, zowel binnen een bestuursorgaan als daarbuiten. Opgaven (problemen) hebben veelal een integraal karakter, oplossingen (middelen en instrumenten) zijn vaak sectoraal. Een goede beschrijving van de opgave(n) is het startpunt



Afbeelding: van sectoraal naar integraal

voor integrerend werken. Daarnaast kan de omgevingsvisie fungeren als een integrale kapstok. In de succesvolle onderdelen van pilots wordt integraliteit bevorderd door te werken met integrerende thema's (zoals duurzaamheid of leefomgevingskwaliteit). Door problemen centraal te stellen, gebiedsgericht te werken en gemeenschappelijke kernwaarden en belangen te benoemen als 'wenkend perspectief', wordt integrerend werken bevorderd.

23

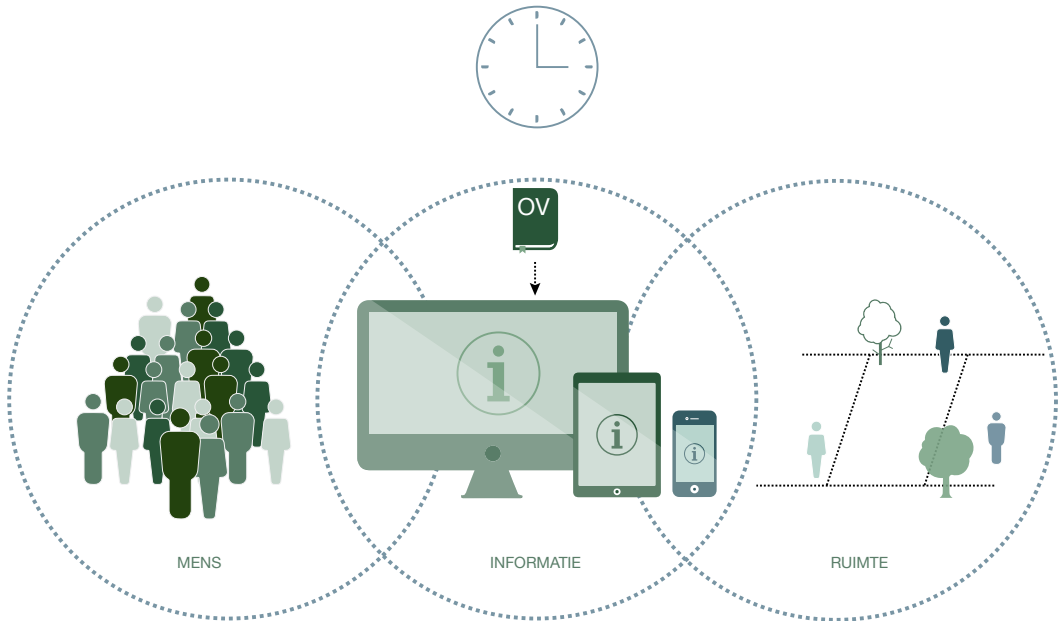
samenhang tussen geheel en delen

De verhouding tussen een integrale omgevingsvisie en bestaande, nog steeds geldende sectorale beleidsnota's, is een moeizame. Welke prevaleert? Datzelfde geldt voor de verhouding tussen een integrale omgevingsvisie op stads- of regionaal niveau en de nog steeds geldende lokale structuur- en gebiedsvisies. Ook werkt de toedeling van middelen en aansturing van medewerkers via sectorale beleidsafdelingen of het labelen van financiële middelen uit bestaande programma's uit andere bestuurslagen integraliteit tegen.

2.4 DIGITALISERING

streven naar goede informatievoorziening

Digitalisering wordt gezien als een oplossingsrichting voor de huidige situatie, waar informatie over de fysieke leefomgeving versnipperd, wisselend van kwaliteit en onvoldoende toegerust op behoeften van de gebruikers wordt aangeboden op verschillende platforms.



Afbeelding: elke dag vers

24

gebruikersgericht en eenvoudig toegankelijk

Digitaal beschikbaar, gebruikersgericht beleid kan bijdragen aan een levende, up-to-date omgevingsvisie. De omgevingsvisie is echter vormvrij en kan daarmee op verschillende wijzen uiting krijgen. Dat wordt ervaren als kracht, hoewel standaardisering en herkenbaarheid daarmee onder druk staat. Partijen die er mee werken zien het niet als blauwdruk die ingevuld moet worden, maar als een instrument dat helpt om vanuit het heden naar de toekomst te kijken. Dat betekent dat ook nieuw opkomende inzichten een plek moeten krijgen en dat vraagt om flexibiliteit die nu nog niet gebruikelijk is.

standaardisering versus maatwerk

Er is een spanning met de 'standaarden' die nu in de ruimtelijke ordening worden gehanteerd omdat deze wellicht niet meer passen bij de wensen voor de omgevingsvisie. Het vraagt om nieuwe, organische en meer flexibele manieren van herijking. Het tussentijds monitoren van de ambities is daarbij een continu proces dat leidt tot aanpassing van de ambities en wellicht ook weer nieuwe ambities. Een proces dat niet alleen vanuit de overheid plaats moet vinden, maar wederom in samenspraak met de samenleving. Ook in de fase van uitvoering is ruimte nodig om met elkaar te ontdekken hoe je het opgebouwde commitment van betrokken partijen kunt vasthouden.

de techniek

De huidige standaarden zijn niet toegesneden op de bredere context van de fysieke leefomgeving waar de omgevingsvisie van uit gaat. Het vergt nog veel inspanning om geconsolideerde informatie en regels, actuele en juiste informatie beschikbaar te maken. De platforms die daarvoor in aanmerking komen zijn vergelijkbaar met het huidige systeem van bestemmingsplannen, met vlakken en objecten met informatie. Maar hoe het exact gaat functioneren is voor de betrokkenen bij het pilots omgevingsvisie traject onduidelijk.

2.5 GERICHTHEID

meerdere invalshoeken mogelijk, ook gelijktijdig

Er zijn diverse manieren om een omgevingsvisie op te bouwen, zoals thematisch, gebiedsgericht, doelgroepgericht of op trends. De ambities van een provincie, gemeente of gebied bepalen welke gerichtheid de meeste meerwaarde kan bieden. En in veel gevallen worden meerdere invalshoeken tegelijk belicht. Eén van de pilots ontwikkelt bijvoorbeeld zowel de omgevingsvisie op het niveau van de stad als op het niveau van de wijk (van stad naar buurt). In een andere pilot is een gebiedsgerichte uitwerking ontwikkeld, waarbij juist de verbinding naar partijen in het gebied centraal staat en de samenhang tussen opgaven groeit (van binnen uit). Welke gerichtheid ook gekozen wordt, focus en abstractieniveau van de omgevingsvisie ligt op hoofdlijnen, richtingaanwijzers en de lange termijn.

25

verwachtingen van programma's groot

In de bijeenkomsten van het kennis- en leertraject is tevens gebleken dat het instrument Programma als een kansrijk instrument gezien wordt om de omgevingsvisie verder handen en voeten te geven. Het werken met integrale c.q. geïntegreerde programma's kan tevens bijdragen aan cultuurverandering, juist omdat de visie op een andere manier uitgewerkt moet worden dan voorheen het geval was.

2.6 PLANVORMINGSPROCES

elk proces uniek, toch vergelijkbare onderdelen

Elke omgevingsvisie kent een eigen inrichting van het planvormingsproces. Dat gaat over aanpak, stappen en rollen en is gerelateerd aan de wijze waarop de ontwikkeling van de omgevingsvisie is georganiseerd, zowel bij overheden als bij

gebiedspartners. Vaak komt het proces stap voor stap tot stand, maar er wordt wel benadrukt dat het aan het begin goed nadenken over uitgangspunten, te zetten stappen en samenwerkingspartners van belang is. Het meenemen van het bestuur en de politiek in dit proces is cruciaal, zij moeten (vroeg)tijdig betrokken worden bij vragen over rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast is het tussentijds informeren en op de hoogte houden van partners over de voortgang ook van belang, zowel intern als extern. Anders bestaat de kans dat partijen afhaken of het proces stagneert. Het vasthouden van 'momentum' stimuleert voortgang van het proces.

ook onorthodoxe processen gebruikelijker

De (lokale, maar ook provinciale) overheid is vaak nog sterk zoekend naar haar rol in een situatie waarbij het gebied zelf het initiatief neemt. Moeten er dan in het proces kaders of doelen meegegeven worden of kan dat ook aan het gebied zelf overgelaten worden? Wie stelt de opgestelde visie in dat geval eigenlijk vast? Juist de onorthodoxe processen hebben specifieke kennisvragen rondom innovaties in samenwerking.

26

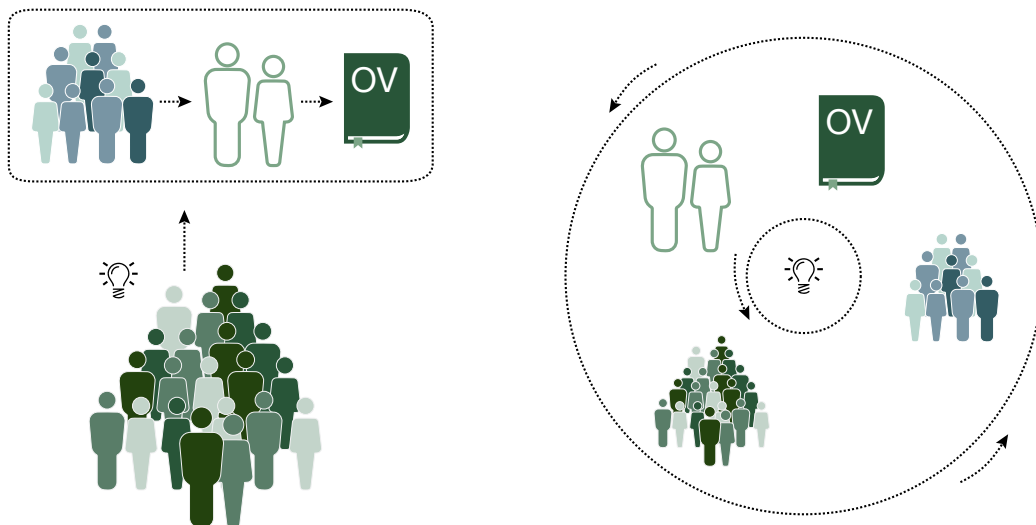
publieke huis op orde vergt goede afstemming

Het zoeken naar afstemming tussen verschillende schaalniveaus verdient aandacht in het planvormingsproces, om ook qua timing hierin aansluiting te zoeken. Bijvoorbeeld tussen gemeente en provincie, of tussen de regio en de daarbinnen liggende gemeenten. Elke partij heeft haar eigen snelheid en achtergrond met betrekking tot reeds vastgesteld beleid. Die afstemming is nodig voor omgevingsvisies (provinciaal, regionaal, intergemeentelijk, gemeentelijk) en uitwerkingsprogramma's met zeggingskracht. Het is vervolgens de kunst om regionaal geformuleerde acties te vertalen naar de beleavingswereld van lokale partijen en belanghebbenden.

2.7 ACTUEEL

inspelen op actualiteit

In diverse pilots is een aantal actuele kwesties expliciet benoemd, zoals bijvoorbeeld krimp, regionale economie, wonen en zorg, klimaatverandering, veranderingen in het buitengebied en energietransitie. Het valt op dat de agenda van publieke partijen op alle bestuurslagen, meer dan voorheen verbonden is met de dynamiek vanuit de maatschappij, ook als het gaat om mondiale thema's.



Afbeelding: de weg naar de toekomst.

visie versus de waan van de dag

Er is spanning tussen een snel veranderende werkelijkheid en het vastleggen van ambities voor de lange termijn in een omgevingsvisie. Uit ervaringen met participatieprocessen blijkt dat ontwikkelingen dicht bij huis – zoals het verdwijnen van voorzieningen – meer tot de verbeelding spreken van burgers, dan trends en ontwikkelingen voor de lange termijn (zoals individualisering, informatisering, klimaatverandering, en dergelijke). Er ligt een opgave om ook de uitdagingen op lange termijn te agenderen en te vertalen naar consequenties voor de korte termijn. Hier kunnen professionals (bij overheden, maar uiteraard ook bij externe partijen) een rol spelen en met hun kennisniveau een bijdrage leveren aan die vertaalslag.

27

2.8 TOT SLOT

De resultaten uit het piloottraject lichten een tipje van de sluier op over het werken met de omgevingsvisie. De pilots en deelnemers uit de tweede ring zijn pioniers. Inmiddels neemt de belangstelling van gemeentelijke en provinciale organisaties toe voor de resultaten van de pilots omgevingsvisie alsmede voor de Nationale Omgevingsvisie. Maar ook vanuit organisaties zoals Omgevingsdiensten, waterschappen en belangenverenigingen is de behoefte aan praktische kennis en het opdoen van vaardigheden voor de omgevingsvisie aanzienlijk.

In het piloottraject lag de focus op het proces van het maken van een omgevingsvisie. De vraag is of een omgevingsvisie door de procesmatige

vernieuwing ook inhoudelijk beter aansluit op de realiteit. Het vraagt een vervolgslag hoe de veranderende processen een bijdrage leveren aan de inhoud. De ambitie van 'integraler' en 'meer in samenhang' sluiten daar bij aan. Daarbij is het overigens zo, dat bepaalde opgaven of dilemma's die zijn opgepakt geen directe relatie hebben met de stelselwijziging (actualiteit).

Er is een positief beeld over het traject van de pilots omgevingsvisie. Een pilotstatus geeft energie en heeft - in ieder geval intern - een katalyserende werking voor processen. Er zijn ook kritische geluiden bij de betrokkenen. Ondanks de rijkheid aan ervaringen in de pilots, is men van mening dat het traject eigenlijk te kort was. De doorlooptijden van diverse pilots bleken langer en er is meer behoefte aan intervisie en coaching. Veel betrokkenen zouden daarom graag doorgaan met het kennis- en leertraject.



3. Aanbevelingen

3.1 INLEIDING

De aanbevelingen in dit hoofdstuk vallen uiteen in twee onderdelen. Allereerst komen de algemene aanbevelingen aan bod. Dit zijn aanbevelingen die gelden voor de verdere ontwikkeling van de planvorm 'omgevingsvisie', ook ten aanzien van de vraag 'hoe verder na de Pilots omgevingsvisie'. Vervolgens komen aanbevelingen per thema aan bod. Deze geven richting aan partijen die aan de slag gaan met een omgevingsvisie.

Met de aanbevelingen willen wij verschillende partijen aanspreken:

- De bevoegde gezagen op verschillende schaalniveaus, zoals Rijk, Provincie, Gemeente en Waterschap en andere nauw betrokken instanties, zoals Omgevingsdiensten;
- De wetgever daar waar het gaat om aanbevelingen gericht op de Omgevingswet en daarbinnen het instrument omgevingsvisie;
- De Programmaraad Implementatie (zie Bestuursakkoord implementatie omgevingswet, juli 2015), die de implementatie van de omgevingswet verder op zal pakken, onder voorzitterschap van Rijkswaterstaat (als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van

lenM), waarin deelnemers zijn vertegenwoordigd vanuit Rijk, VNG, IPO, UvW en RWS;

- Overige betrokkenen (ambtenaren, professionals, gebiedspartners) die operationeel aan het werk gaan met een omgevingsvisie.

De algemene aanbevelingen richten zich meer specifiek op de wetgever en de Programmaraad Implementatie. De aanbevelingen per thema sluiten in eerste instantie direct aan op de praktijk (toepassing).

3.2 ALGEMENE AANBEVELINGEN

Op het generieke niveau van omgevingsvisies zien we vier aanbevelingen die vanuit de praktijk naar voren komen als cruciaal om de implementatie van de Omgevingswet, en meer in bijzonder de omgevingsvisie, tot een succes te maken:

1. Meer duidelijkheid nodig over relatie omgevingsvisie met andere instrumenten Omgevingswet
2. Afstemming zoeken met andere bestuurslagen, partners en gebruikers
3. Grote behoefte om vervolg te geven aan de opgebouwde community omgevingsvisie
4. Lessen voor het ministerie van lenM ophalen in de praktijk t.b.v. implementatie, digitaal stelsel en wetgeving

Deze aanbevelingen worden hierop volgend nader toegelicht.

Meer duidelijkheid nodig over relatie omgevingsvisie met andere instrumenten Omgevingswet

Bij de deelnemers aan het traject Pilots omgevingsvisie, maar ook bij overheden die al een omgevingsvisie hebben, is de ontwikkeling van de omgevingsvisie vaak een eerste stap in het implementatietraject. Tegelijkertijd komen er vragen op over de relatie tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten binnen de Omgevingswet, zoals het programma, omgevingswaarden en omgevingsplan. De betrokken partijen vragen om meer kennis en ervaring hoe dit in praktijk uit kan werken en hoe mogelijkheden die de wet biedt, benut kunnen worden. Ook de plek van het kostenverhaal en de verhouding tot M.E.R.-plicht is nog een zoektocht, maar wel van belang, juist waar samenwerking met partijen in de samenleving opgepakt wordt. Het verdient aanbeveling om hier actief kennis en ervaringen over op te halen, ermee te experimenteren, te documenteren en te verspreiden.

“Niet-ruimtelijke ambities kunnen ook in een omgevingsvisie worden vastgelegd, maar hoe borg je die vervolgens als deze niet vastgelegd worden in een omgevingsplan?”

“Hoe ga je om met programma's, hoe gaat dat er uit zien, zijn daar handvatten voor?”

“Hoe waarborg je concrete doelstellingen uit een omgevingsvisie, kan dat in een programma of een omgevingsplan of juist in een begroting?”

“Welke verbinding vanuit omgevingsvisie naar andere instrumenten is noodzakelijk en in welke gevallen is dat zo?”

Afstemming zoeken met andere bestuurslagen, partners en gebruikers

Elk bevoegd gezag op de verschillende schaalniveaus (Rijk, provincie, gemeente) staat aan de lat om een omgevingsvisie vast te stellen. De omgevingsvisie is vervolgens (zelf-)bindend voor het schaalniveau waarop het is vastgesteld. Dat laat onverlet dat afstemming tussen de verschillende schaalniveaus aan de orde is, maar wat dat voor meerwaarde kan bieden en hoe samenwerking en synergie kan ontstaan is nog niet helder. Ook in de relatie met meer uitvoerende partners, zoals waterschappen en Omgevingsdiensten, wordt gezocht naar de manier van samenwerken. Tot slot worden gebruikers en gebiedspartners steeds belangrijker, ook hun deelname en participatie moet in dit licht meegenomen worden. Het verdient aanbeveling meer 'best practices' op te halen om zo concreet te maken wat wel en niet werkt.

Daarnaast is er zorg over het spanningsveld tussen hoeders van de intentie van de Omgevingswet – met de bijbehorende vooruitstrevende ambities – en de handhavers c.q. toetsers op details van de Omgevingswet, want er zijn uiteraard ook wettelijke normen waaraan voldaan moet worden. Juist het in dialoog zijn met elkaar en het zoeken naar praktijkgerichte oplossingen zal cruciaal zijn om te komen tot omgevingsvisies die in de geest van de Omgevingswet handelen en tegelijkertijd - in het vervolg richting uitvoering - de wettelijke toets doorstaan.

Grote behoefte om vervolg te geven aan de opgebouwde community omgevingsvisie

De deelnemers aan het traject Pilots omgevingsvisie (pilots, tweede ring en het consortium) doen een dringende oproep aan zowel het ministerie van IenM als de Programmaraad Implementatie om vervolg te geven aan de opgebouwde community rondom de omgevingsvisie. Het gevoel overheerst dat het maken van omgevingsvisies in de kinderschoenen staat en daarmee gepaard ook 'kinderziektes' met zich meebrengt. Juist door kennisuitwisseling en het ophalen en delen van leerervaringen kan versnelling in het implementatieproces gebracht worden. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om een kwalitatief goede borging in de plannings- en uitvoeringspraktijk te realiseren. Facilitering van dit proces wordt als zeer gewenst ervaren, zodat in en met de praktijk gewerkt kan worden aan een succesvolle implementatie van de Omgevingswet en meer specifiek de omgevingsvisie.

Lessen voor het ministerie van IenM ophalen in de praktijk t.b.v. implementatie, digitaal stelsel en wetgeving

32

Het is nog geen 2018 en daarom zien de betrokkenen vanuit de Pilots omgevingsvisie, maar ook partijen die al een vastgestelde omgevingsvisie hebben, meerwaarde in het ophalen en delen van lessen uit de praktijk.

De Omgevingswet staat in de steigers. Door praktijkervaring op te doen leer je waar je tegenaan gaat lopen en wat wel en niet werkt. De oproep is om deze periode daarvoor actief te benutten, zodat samen met de partijen die de implementatie in de praktijk moeten waarmaken in beeld is welke uitdagingen en vragen de implementatie met zich meebrengt. Voorsnog zijn geen concrete juridische aanpassingen naar voren gekomen in de pilots omgevingsvisie richting de wetgever, maar door verdieping in de verdere implementatie kan dit mogelijk wel aan de orde zijn.

Het verdient aanbeveling om lessen voor het ministerie van IenM op te halen, juist via een kennis- en leertraject bij partijen die nu actief met de omgevingsvisie aan de slag zijn. Het delen van deze lessen in een breed netwerk zal de inhoudelijke kwaliteit en de uitvoeringsgerichte toepassing van de omgevingsvisie bevorderen. De pilothouders geven aan dat het uitgevoerde kennis- en leertraject dit laat zien, het ophalen en delen van ervaringen leidt tot versnelling in het eigen proces.

"Kennisuitwisseling blijft belangrijk en borging in de praktijk is noodzakelijk."

"Urgentie is nodig. De invoering van de Omgevingswet en omgevingsvisie moet echt op de agenda gezet én gehouden worden. Niet wachten tot 2018, maar nu al beginnen met de voorbereiding."

"Intervisie is cruciaal om je eigen proces te spiegelen met anderen, zeker waar het gelijksoortige thema's en gebieden betreft."

"Goed om periodiek de peilstok in de community te steken en te kijken welke ontwikkelingen er gaande zijn en welke lessen je kunt ophalen."

"Tijdens de masterclasses werden geregeld kritische vragen gesteld aan mensen van het ministerie, die daarop steeds de neiging hadden om het in eerste instantie te pareren terwijl die vragen natuurlijk niet voor niets gesteld worden!"

3.3 AANBEVELINGEN PER THEMA

In de kaders hieronder zijn aanbevelingen geclusterd per thema: aandachtspunten die de pilots hebben ervaren bij het invulling geven aan de thema's. De aanbevelingen dienen als handreiking, een overzicht van aandachtspunten om vanuit te starten.

33

Aanbevelingen Cultuurverandering

- Gebruik de omgevingsvisie als katalysator voor cultuurverandering;
- Wees helder over intenties en duidelijk over acties van de overheid en acties van anderen;
- Leef de cultuur, met bestuurlijk commitment en rugdekking vanuit het management;
- Leer door te doen en doe het stapsgewijs;
- Geef ruimte aan anderen en deel doelen;
- Doorbreek patronen en doe eens iets anders;
- Neem de tijd en vier successen waar het goed gaat;
- Geef vertrouwen en neem verantwoordelijkheid!



Aanbevelingen Participatie



- Neem de tijd voor participatie, zie het aantal bijeenkomsten of de opkomst niet als maatgevend maar als de oogst en borging van het vervolg;
- Stel van tevoren vast welke spelregels en verwachtingen ten grondslag liggen aan het participatie proces;
- Zie participatie als communiceren, niet in één richting, maar in meerdere richtingen, dus (terug)geven en ontvangen;
- Denk goed na over toegankelijkheid van het participatieproces voor verschillende c.q. nieuwe doelgroepen;
- Organiseer ook tegenstanders c.q. dwarsdenkers vanaf het begin van een proces, zij kunnen ook een deel van de oplossing aandragen;
- Overweeg om verschillende middelen in te zetten om ook verschillende doelgroepen te bereiken;
- Voorkom participatie-moeheid en denk na over timing (participatie-planning) ook in samenhang met wellicht al andere lopende participatie trajecten;
- Organiseer participatie langs kernwaarden en identiteit omdat dat goed aansluit bij de belevingswereld van mensen;
- Ga op zoek naar de urgentie in de samenleving, juist daar mag actieve inbreng verwacht worden;
- Benut de kennis van het collectief, zoals (historische) gebiedskennis en expertkennis (semi-professionals);
- Productieve participatie vraagt om een open houding om de 'energie in het gebied' te benutten.

Aanbevelingen Integraliteit en Samenhang



- Breng intern en extern inhoudelijke domeinen, sectoren en disciplines samen om integraliteit en samenhang te waarborgen;
- Maak integraal werken tot een succes door organisatorische aansturing en stimulansen hierop te laten aansluiten;
- Benoem aan de voorkant de opgaven en werk met integrerende thema's, dit blijkt een succesvol startpunt;
- Stel doelen, gebiedsgericht werken en het benoemen van gemeenschappelijke kernwaarden centraal, dit draagt bij aan het synchroniseren van beleid;
- Slecht (ook) tijdens de ontwikkeling van een omgevingsvisie barrières, integraliteit en samenhang is er niet vanzelf;
- Werk vanuit kwaliteitsdoelen en niet (meer) vanuit functies.

35

Aanbevelingen Digitalisering



- Zet digitalisering in als middel en niet als doel op zich;
- Geef gebruikers inzicht in de huidige situatie en toekomstige mogelijkheden door middel van digitalisering van de omgevingsvisie;
- Houd informatie van en in de omgevingsvisie up-to-date door digitale instrumenten in te zetten;
- Zorg voor herijking van informatie (en dus de omgevingsvisie) door de toepassing van digitalisering te benutten, dit brengt versnelling en flexibiliteit in het proces;
- Zoek in digitalisering de balans tussen standaarden en maatwerk, digitalisering kent verschillende verschijningsvormen.

Aanbevelingen Gerichtheid



- Denk in de omgevingsvisie vanuit ambities na over opbouw langs lijnen van thema's, gebieden, doelgroepen of trends en hoe dat meerwaarde kan bieden;
- Leg de nadruk van de omgevingsvisie op hoofdlijnen, richtingaanwijzers en de lange termijn;
- Benut programma's onder een omgevingsvisie om invulling te geven aan een integrale en geïntegreerde kijk op vraagstukken en doelen,

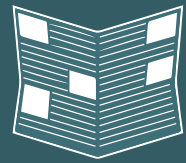
Aanbevelingen Planvormingsproces



- Geef een planvormingsproces vorm als maatwerk door het stap voor stap tot stand te brengen, zorg dat er flexibiliteit en adaptiviteit in het proces mogelijk is;
- Denk aan het begin goed na over uitgangspunten, te zetten stappen en samenwerkingspartners;
- Begin met ophalen van wat men belangrijk vindt (in de samenleving, bestuurlijk, ambtelijk, etc.) en voorkom een te lang intern gerichte analyse;
- Neem het bestuur mee in dit proces, met name waar het gaat om rollen en verantwoordelijkheden;
- Zorg voor communicatie over voortgang van het proces om mensen aangehaakt te houden, zowel intern als extern en probeer daarbij het momentum vast te houden;
- Stem af tussen schaalniveaus, dit biedt de kans om gezamenlijk op te trekken, werk-met-werk te maken, kennisuitwisseling te realiseren en daarmee ook lasten te verlichten;
- Doordenk vooraf hoe de omgevingsvisie afgestemd wordt op sectorale beleidsplannen en gebiedsvisies die nog (enige tijd) geldig zijn.

Aanbevelingen actuele thema's

- Speel in op de actualiteit en sluit daarmee aan bij de dynamiek in de samenleving;
- Breng ook trends en ontwikkelingen voor de lange termijn in beeld, dit past bij een omgevingsvisie gericht op de toekomst, waarbij een vertaalslag van trends en ontwikkelingen door professionals in samenspraak met lokale partners meerwaarde heeft.



Deel 2

Integraal samenwerken met de omgevingsvisie.

Integraal samenwerken met De Omgevingsvisie



Wonen, werken, recreëren, niemand beperkt zijn
maken van beleidsplannen wat stoppen bij de
de regio Leiden bij elkaar. Gezamenlijk werk
ken integrale omgevingsvisie. "Investeren

De eerste stappen naar een integrale
omgevingsvisie Leiden. De bestaande
en met name het combineren van
aanpak. In opdracht van de
bestuurlijke eenheid, welke de
omgevingsvisie, voortvarend
worden gemaakt. Leiden
omgevingen, welke

Samenwerking
van de
van de

Kennisdelen staat centraal.



Impressie van masterclasses en bijeenkomsten tijdens het pilottraject.



Inspireren en motiveren.





4. Aanpak

4.1 INLEIDING

49

De opdracht van het ministerie van IenM omvat het vertrouwd maken van de uitvoeringspraktijk met de omgevingsvisie, als één van de zes kerninstrumenten van het nieuwe Omgevingsrecht. Het ministerie beoogt dit te bereiken door middel van pilots en een begeleidend kennis- en leertraject. De pilots zijn startende en/of lopende trajecten voor het opstellen van een omgevingsvisie door een provincie, een gemeente, een samenwerkingsverband tussen gemeenten of andersoortige initiatieven. De beoogde doelgroepen van het kennis- en leertraject zijn de projectleiders van deze trajecten alsmede andere direct betrokkenen.

De opgave omvat het opdoen van ervaring met het instrument omgevingsvisie en het reflecteren op en delen van deze ervaringen.

De opgave valt uiteen in twee vragen:

1. Waar is de omgevingsvisie voor bedoeld en hoe pakt het instrument in de praktijk uit, en
2. Hoe maken we het leereffect van de praktijktoets door middel van pilots, zo groot mogelijk?

De eerste vraag gaat over de omgevingsvisie als nieuw instrument. De omgevingsvisie is de integrale opvolger van het strategisch instrumentarium voor ruimtelijk, milieu-, water- en verkeers- en vervoersbeleid. Het heeft als doel aan te geven wat een overheid op strategisch niveau wil bereiken. De vorm van het strategische instrument is vrij. Afhankelijk van ambities, tijdhorizon, abstractieniveau en thematiek kan elke overheid op een eigen wijze inhoud geven aan de zg. uitnodigingsplanologie.

De tweede vraag is gericht op een zo groot mogelijk leereffect van de praktijktoets door middel van pilots. In dit traject is dat bereikt door een grote diversiteit aan pilots te genereren en kennis en ervaringen optimaal in te zetten voor de begeleiding van deze pilots. De reflectie op de voortgang van de pilots wordt verzorgd door een afzonderlijk kennis- en leertraject. Het gebruik maken van een netwerk dat inmiddels de potentiële meerwaarde van de omgevingsvisie en van een nieuwe werkwijze, onderkent, heeft geleid tot selectie van geschikte pilots en bereiken van leerdoelen.

50

In de pilots zijn zes inhoudelijke thema's aan de orde gesteld. Het gaat om: Participatie, Cultuurverandering, Gerichtheid, Integraliteit en Samenhang, Planvormingsproces en Digitalisering. De pilots hebben ook een voor hen actueel thema aan de orde mogen stellen.

4.2 LEREN EN INSPIREREN ALS UITDAGING

Met leren en inspireren via pilotprojecten is de uitvoeringspraktijk vertrouwd gemaakt met de rol, de betekenis en de (verwachte) meerwaarde van de omgevingsvisie nog voordat het wetsvoorstel daadwerkelijk van kracht wordt. Daarvoor zijn negen pilots geworven die exemplarisch zijn voor en een overzicht geven van de uitdagingen voor diverse initiatiefnemers voor een omgevingsvisie. Uit de ervaringen in de pilots zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. De ervaringen die opgedaan zijn in de geselecteerde pilots fungeren zo als empirisch materiaal voor deze rapportage. Rondom de pilots is een kennis- en leertraject georganiseerd waarin op de voortgang en resultaten is gereflecteerd. Er zijn pilotcoaches en experts aan de pilots toegevoegd voor de inbreng van kennis op de specifieke thema's. Daarnaast is de kennisdeling tussen de pilots onderling gestimuleerd in de vorm van Masterclasses en netwerkbijeenkomsten. Hier zijn ook de tweede ring deelnemers bij aangesloten. Met het parallel schakelen van de autonome plantrajecten van de pilotdeelnemers en de organisatie en begeleiding

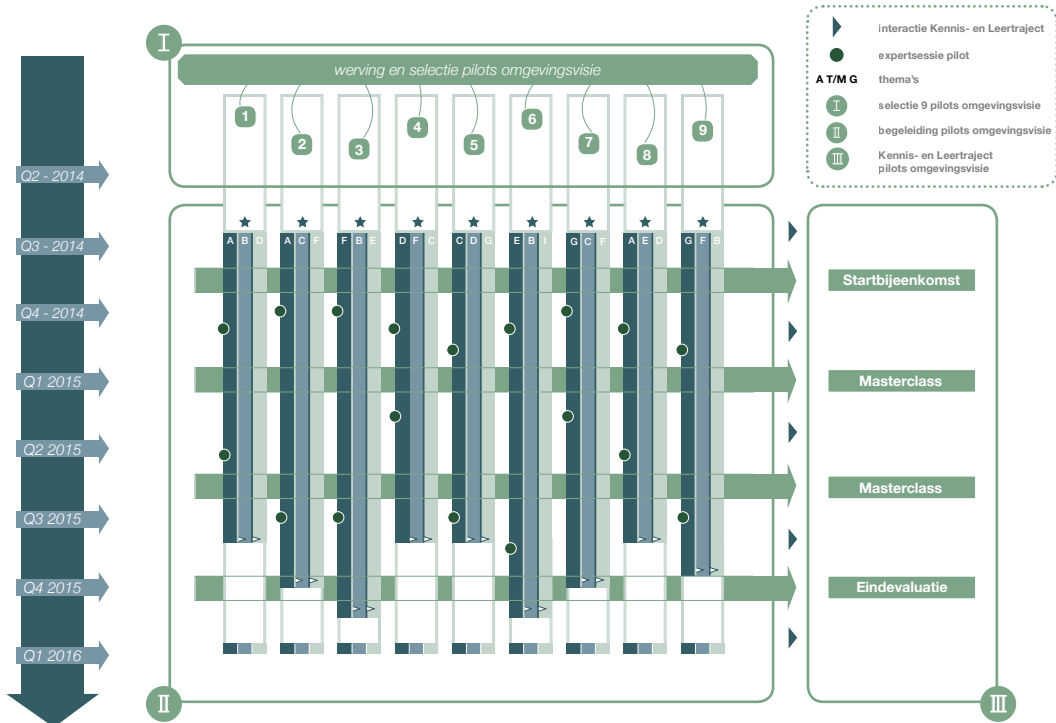
van pilots en het kennis- leertraject, is ervoor gezorgd dat de deelnemers geen vertraging oplopen in hun eigen planvormingstraject.

4.3 DE SELECTIECRITERIA EN KEUZE VOOR NEGEN PILOTS

De inzet van extra expertise en de kennisdeling met andere pilots creëert meerwaarde voor de deelnemers. De kwaliteit van kennis, die op deze manier gegenereerd en overgedragen wordt, is nauw verbonden aan de samenstelling van de pilots. De pilots zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria, te weten: thema, schaalniveau, regionale spreiding en fasering en initiatief.

De meest genoemde thema's zijn cultuurverandering (in zes van de negen pilots) en participatie (idem), gevolgd door integraliteit en samenhang (drie van de negen pilots). In vijf pilots is een actueel thema aan de orde gesteld dat specifiek voor dat 'pilothoudende' bestuursorgaan is behandeld.

PILOT	THEMA 1	THEMA 2	THEMA 3
Provincie Groningen	Digitalisering	Integraliteit en samenhang	Cultuurverandering
Gemeente Leiden e.o.	Participatie	Integraliteit en samenhang	Planvormingsproces
Vereniging Markdal	Planvormingsproces	Gerichtheid	Actueel, andersom werkende overheid
Gemeente Meerssen	Digitalisering	Cultuurverandering	Participatie
Gemeente Oirschot	Cultuurverandering	Participatie	Actueel, woonzorg-landschap
Gemeente Uden	Participatie	Integraliteit en Samenhang	Actueel, ontwikkelen zonder groei
Gemeente Utrecht	Gerichtheid	Participatie	Cultuurverandering
Gemeente Voorst	Cultuurverandering	Planvormingsproces	Actueel, energieneutraliteit
Gemeente Zoetermeer	Cultuurverandering	Participatie	Actueel, groei-kern-problematiek als social experiment



52 Afbeelding: schema van het pilotproces

4.4 EVALUATIEMOMENTEN

De voortgang van de pilots is gedurende de looptijd van de opdracht op gezette tijden geëvalueerd. Er zijn vier evaluatiemomenten gehouden waarop zowel pilothouders, als –coaches naar hun ervaringen is gevraagd. Het eerste evaluatiemoment heeft als zg. nulmeting gefungeerd om de kennis- en leerbehoeften op de aangegeven thema's, in beeld te brengen. De tweede evaluatie vond plaats begin 2015 (januari – februari), de 3e vlak voor de zomervakantie 2015 (juli). De slotevaluatie is in het najaar van 2015 uitgevoerd (oktober - november). De experts is op twee momenten gevraagd naar hun inbreng in de pilots en de betekenis daarvan op de voortgang. Daarnaast zijn de twee expertsessies per pilot in de afzonderlijke pilots ook geëvalueerd.

De resultaten die bij de zg. tweede ring deelnemers zijn behaald, vallen buiten de dataverzameling voor deze rapportage. Wel zijn vier aanvullende diepte-interviews gehouden met de projectleiders van omgevingsvisieprocessen die waren afgerond. Deze omgevingsvisies zijn vastgesteld en in werking. Het gaat om projectleiders van de provinciale omgevingsvisies van Overijssel en Gelderland en van de gemeenten Hellendoorn en Tilburg.

Het gehele proces is verbeeld in de figuur op pagina 50. Zo is er in het voorjaar van 2015 een 2e Masterclass georganiseerd voor pilots en de tweede ring deelnemers. De tweede ring deelnemers zijn initiatiefnemers die inmiddels ook met het opstellen van een omgevingsvisie zijn gestart en die willen leren van de negen pilots en het kennis- en leertraject.

4.5 DE PILOTS ALS COMMUNITIES OF PRACTICE

In deze opdracht hebben wij de pilots "omgevingsvisie" opgevat als een manier voor het ontwikkelen van een nieuwe praktijk voor de ruimtelijke planvorming op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Daarbij zien wij de pilots "omgevingsvisie" als zg. 'Communities of Practice' (CoP). Een CoP is bij uitstek een effectieve werkvorm wanneer professionals in verschillende organisaties een verandering tot stand moeten brengen. In vergelijking met bijvoorbeeld projecten of programma's ligt de nadruk bij CoP's meer op goede ondersteuning en empowerment van de deelnemers (praktijkprofessionals). In deze opdracht hebben wij dat vormgegeven door de ondersteuning en empowerment te organiseren via de pilotcoaches en experts uit het netwerk van de BNSP. Gezamenlijk een praktijk ontwikkelen leidt tot lidmaatschap van een (impliciete) community. De deelnemers aan de pilots vormen zo'n community. De leden van een pilot zijn onderling verbonden door een gezamenlijke praktijk en door wat zij geleerd hebben door hun onderlinge interactie. Leren is op te vatten als veranderen, vernieuwen en/of verbeteren van gedrag. Veranderen gaat hier over leren iets anders te doen. CoPs dragen daaraan bij door 'het veranderen' en 'de veranderingen' van een professionele praktijk expliciet te bespreken met de professionals met identieke praktijkervaringen. Dit organiseren wij door de kennisuitwisseling binnen een pilot én tussen pilots. CoPs hebben zo ook meerwaarde voor professionals die weliswaar 'op afstand' van elkaar staan, maar die wél vergelijkbare ervaringen hebben, bijvoorbeeld vorm en inhoud geven aan een nieuwe praktijk van ruimtelijke planvorming, met de omgevingsvisie als leidraad. Daarom was het mogelijk om gaandeweg, een tweede ring van deelnemers te betrekken die van de negen lopende pilots konden leren.

53

4.6 HET KENNIS- EN LEERTRAJECT ALS NETWORK OF PRACTICE

De verzameling van CoP's die gevormd wordt rondom de pilots "omgevingsvisie" is opgevat als een zg. 'Network of Practice (NoP)'. Hiermee wordt bedoeld dat op verschillende plekken door professionals wordt gewerkt aan nieuwe praktijken voor

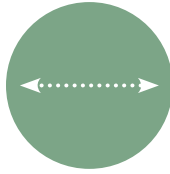
ruimtelijke planvorming; deze praktijken kunnen dus van elkaar verschillen omdat zij in verschillende contexten en met en door verschillende actoren en belangen ontwikkeld worden. Dat neemt niet weg dat CoP's wel van elkaar kunnen leren, binnen een NoP, door ervaringen uit te wisselen in thematische masterclasses en tijdens gezamenlijke bijeenkomsten van het kennis- en leertraject. Ongetwijfeld zullen professionals uit verschillende CoP's rondom de pilots "omgevingsvisie" tegen identieke belemmeringen aan lopen bij het ontwikkelen van nieuwe, innovatieve praktijken. Uitwisseling van kennis en ervaring is dan behulpzaam om deze belemmeringen op een productieve manier weg te nemen. Het kennis- en leertraject als een NoP heeft daarin voorzien.

54

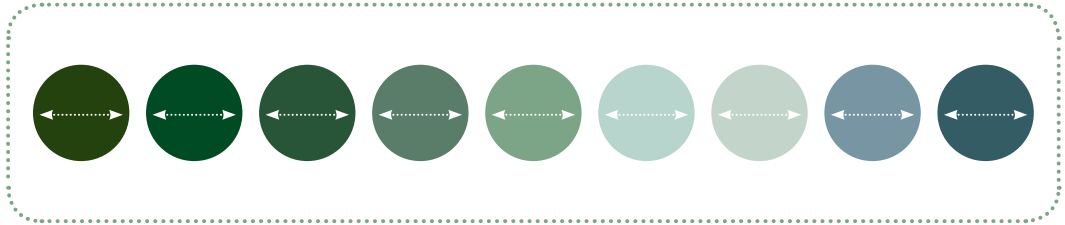
De verbinding tussen nieuwe (innovatieve) praktijken die in CoP's ontwikkeld worden en de verandering van de 'huidige praktijk' van ruimtelijke planvorming wordt gelegd door de CoP's te beschouwen als leeromgeving voor de bestaande praktijk. Het gaat er vervolgens om deze verbinding op een productieve manier te leggen. Dat is gedaan door het mede betrekken van de tweede ring deelnemers, die een afspiegeling zijn van de huidige praktijk. Meer gemeenten, provincies en regio's staan voor de uitdaging omgevingsvisies te gaan opstellen. De professionals die in de lopende pilots actief zijn, hebben hun kennis en ervaringen uitgewisseld met professionals die actief zijn in andere initiatieven voor ontwikkeling van een omgevingsvisie. Samen reflecteren zij op wat er nodig is om de ervaringen uit de pilots te laten doorwerken naar de 'huidige praktijk' door opgedane kennis en ervaring op te schalen.

4.7 TOT SLOT

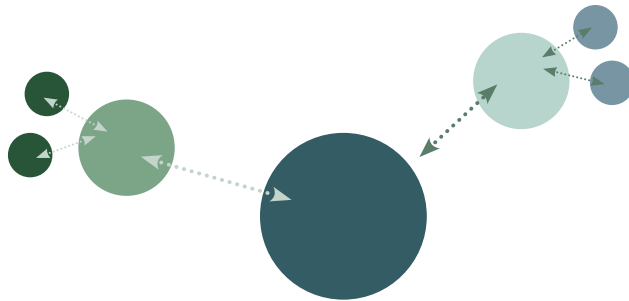
De koppeling tussen het begeleiden van een zich ontwikkelende nieuwe praktijk en gestructureerde en regelmatige reflectie daarop in een kennis- en leertraject, heeft een enorme hoeveelheid aan ervaringen en inzichten opgeleverd. Naar onze verwachting kunnen alle bestuursorganen die de komende tijd met een omgevingsvisie aan de slag gaan, alsmede andersoortige initiatiefnemers, hiermee hun voordeel doen. We hebben getracht zoveel mogelijk structuur in de gegenereerde informatie aan te brengen zonder de veelkleurigheid ervan, teniet te doen.



I. Pilot als Community of Practice



II. Verzameling pilots als Network of Practice



III. Pilot als Leeromgeving voor "Huidige Praktijk" (de pilothouders dragen hun kennis uit als ambassadeurs)

Afbeelding: schematische weergave van het kennis- en leertraject

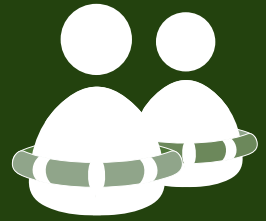


5. Uitwerking en resultaten op de thema's

De opdracht van het ministerie van IenM omvat het verkennen van de implementatie van de omgevingsvisie, als één van de zes kerninstrumenten van het nieuwe Omgevingsrecht. Deze verkenning is door middel van pilots en een begeleidend kennis- en leertraject uitgevoerd. In de pilots zijn zes inhoudelijke thema's aan de orde gesteld. Het gaat om: Participatie, Cultuurverandering, Gerichtheid, Integraliteit en Samenhang, Planvormingsproces en Digitalisering. In de pilots is ook de mogelijkheid geboden om een actueel thema aan de orde te stellen.

57

In dit hoofdstuk worden de voornaamste inzichten per thema besproken. Het hoofdstuk fungeert zo als achtergrond bij de hoofdconclusies per thema die eerder in hoofdstuk 2 behandeld zijn.





5.1

Cultuurverandering

INLEIDING

“De Omgevingswet vraagt en stimuleert cultuurverandering” staat prominent in het informatieve e-book van het Ministerie van IenM, dat de stelselherziening uitdiept in een aantal belangrijke thema’s. Dat is geen toeval. Want cultuurverandering en vertrouwen worden gezien als uitgangspunten van het omgevingsrecht. Het ‘oude denken’ in (schijn-) tegenstellingen tussen burgers, ondernemers en overheden moet worden overbrugd. Met minder regels, meer vertrouwen en een meer faciliterende werkwijze van de overheid. Ofwel, om minister Schultz van Haegen hierover te citeren: “Hoe kan je zaken mogelijk maken in plaats van verbieden?” Dus, “niet kijken of iets mag, maar of het beter is als we het zo gaan doen.”

Een omgevingsvisie kan een instrument zijn om cultuurverandering te stimuleren. Drie aspecten blijken dominant bij de omgevingsvisie als stimulans voor cultuurverandering:

1. er ontstaat een nieuwe attitude en rolopvatting van organisaties in het publieke domein;
2. dat vergt een andere werkwijze om processen te faciliteren (onder meer via participatie van burgers en ondernemers en de integrale

benadering van opgaven);

3. wat weer gevolgen heeft voor organisaties en de ontwikkeling van benodigde kennis, competenties en vaardigheden van mensen die er mee aan het werk zijn.

Deze aspecten worden hieronder kort toegelicht.

1. nieuwe rolopvatting

De veranderende attitude en rolopvatting van ambtenaren en bestuurders in het publieke domein heeft verschillende kanten. Het gaat over de onderlinge relatie tussen Rijk, provincie, gemeente en andere (semi-) overheden in een tijdgeest van decentralisatie en deregulering. Het gaat over de verhouding tussen politiek en bestuur; tussen gemeenteraad en B&W, tussen provinciale staten en GS en bijvoorbeeld over de democratische legitimiteit van participatietrajecten. Het gaat ook over de samenwerking in de ambtelijke organisatie tussen de disciplines in afdelingen met hun eigen doelstellingen. Er komen vragen aan de orde over de publieke taakopvatting (op onderwerpen, thema's en gebieden), over (in-)formele onderlinge rolverhoudingen (sturen versus loslaten) en verschillende type organisatievormen.

2. andere werkwijze

Ook de manier van werken wijzigt. Onder meer door het intensief betrekken van niet-publieke actoren bij omgevingsvisies via participatie en co-creatie. Hier gaat het om het overdragen van publieke taken, de uitnodiging aan de markt om mee te werken en het organiseren van burgerparticipatie. Maar ook door integraal werken, waar het gaat om het verbinden van disciplines en het streven naar een transparante vorm van onderlinge samenwerking. De effecten van participatie en integraliteit zijn van dusdanig belang, dat beide aspecten ook als thema's zijn benoemd in de Pilots omgevingsvisie.

3. gevolgen voor organisaties

Tenslotte blijkt, dat cultuurverandering op het individuele vlak gevolgen kan hebben voor (toegankelijkheid van) benodigde kennis, competenties en vaardigheden van mensen die werken aan of vanuit een omgevingsvisie. Zowel in de planvormingsfase als zeker ook richting uitvoering. Eveneens kan er op organisatieniveau een verband worden gelegd met de concernstructuur of de bedrijfsvoering.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP CULTUURVERANDERING

Uit de inleiding blijkt dat cultuurverandering een overkoepelend thema is dat doorwerkt op vele aspecten van de omgevingsvisie als nieuwe planfiguur. Het thema cultuurverandering speelt in alle pilots. In zes van de negen pilots wordt het thema expliciet als leerdoel geformuleerd. Geclusterd naar de drie hoofdlijnen zijn de kennis- en leervragen rondom cultuurverandering door de pilothouders als volgt benoemd:

1. Nieuwe rolopvatting:

- Gemeenten zullen zich meer als arrangeur bij nieuwe ontwikkelingen opstellen. Wat zijn de gevolgen van een interactieve verhouding tussen gemeente en initiatiefnemer?
- Uitnodigingsplanologie gaat om loslaten en vertrouwen hebben. Hoe kan het ambtelijk apparaat en het gemeentebestuur daaraan wennen?
- Hoe te balanceren in het spanningsveld tussen vertrouwen en verantwoordelijkheid?
- Wat is de rolopvatting van partijen en hoe kan er voor gezorgd worden dat loslaten en overdragen van taken zorgvuldig gebeurt?
- Is cultuurverandering een noodzakelijke voorwaarde om andere thema's te laten slagen?

2. Andere werkwijze:

- Op welke manier kunnen er nieuwe verbindingen worden gelegd tussen burgers, ambtenaren en politiek?
- Hoe kan het handelen vanuit samenhang en integraliteit leiden tot een cultuurverandering tot in de haarvaten van een organisatie?
- Hoe kan governance en co-creatie worden vertaald naar de gemeentelijke schaal?
- Wat heeft cultuurverandering voor gevolgen voor de huidige werkwijze, zowel intern als extern?
- Hoe bind je mensen aan de gezamenlijke opgave van een omgevingsvisie?

3. Gevolgen voor organisaties:

- Hoe kan een cultuurveranderingsproces verweven worden met een omgevingsvisietraject?
- Wat zijn de knelpunten die ontstaan door het werken met het nieuwe instrumentarium?

- Hoe verhouden de zelfstandig georganiseerde beleidsvelden (met eigen doelen en eigen budgetten) zich tot de ontkokering van sectoren?
- Welke 'afdelingen' werken mee en welke juist niet?

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN CULTUURVERANDERING

1. De pilothouders over de nieuwe rolopvatting

Alle pilothouders zijn pioniers in het maken van een omgevingsvisie. Het bewustzijn over veranderende rolopvattingen bij de pilothouders is groot. In het algemeen worden processen ervaren als ingewikkelder dan voorheen. Er moet vaker geschakeld worden en publieke partijen spelen feitelijk met verschillende rollen, zoals loslaten, regie nemen, faciliteren, domineren of stilzitten. Op abstract niveau definiëren enkele pilots de publieke rol als wisselwerking tussen vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen.

Welke specifieke rol een organisatie (bewust of onbewust) ook oppakt, het geven van duidelijkheid over verwachtingen en daarin consequent blijven ('verwachtingsmanagement') wordt gezien als belangrijke basis voor vertrouwen. Uit enkele van de pilots blijkt bijvoorbeeld dat een bestuurscrisis of -opvolging gevolgen heeft voor de continuïteit en het proces niet altijd ten goede komt. Het organiseren van doorzettingskracht kan hierbij waardevol zijn.

De praktische vraag die veel terugkeert is, hoe bewust je de regie kunt voeren. En hoe – daaruit voortvloeiend – participatie wordt ingericht. Alle pilots ervaren in ieder geval dat er tijd nodig is om in een nieuwe rol te groeien. Sommige pilots investeren in de politiek-bestuurlijke verschuiving door bijvoorbeeld een technische raadscommissie omgevingsvisie in te stellen of meermaals pragmatisch met de gemeenteraad in dialoog te gaan over de positie van de raad bij het loslaten van verantwoordelijkheden. Of door de omgevingsvisie niet onder verantwoordelijkheid van één portefeuillehouder te houden, maar het bij het hele college te leggen. En bepaalde pilots zoeken om diezelfde reden naar verbreding richting de gemeentesecretaris. In elk van de voorbeelden blijkt het organiseren van heldere bestuurlijke verankeringsmomenten in het proces noodzakelijk.

Ook ambtelijk blijft het overigens zoeken. Vooral voor mensen die gewend zijn te werken in de traditie van de toelatingsplanologie. De omgevingsvisie biedt juist ruimte voor afwegingen door anderen. Wat bijvoorbeeld (vanuit de rolverhouding

provincie – gemeente) meer beroep doet op het zelforganiserend vermogen van de gemeentelijke organisatie.

Opmerkelijk is, dat er zich tijdens het piloottraject bij een aantal pilots een verschuiving voltrekt van de algemene houding ten opzichte van de omgevingsvisie. Meestal van wantrouwend, naar gereserveerde interesse. Soms ontstaat er ruimte voor vernieuwing “omdat het nu eenmaal een pilot is”.

Door de pilothouders worden overigens ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de veranderende verhoudingen. De terugtrekkende beweging van gemeenten betekent bijvoorbeeld dat burgers en ondernemers zelf meer aan zet zullen komen voor het organiseren en inrichten van hun fysieke leefomgeving. Dat staat op gespannen voet met de tendens dat burgers individualiseren en sommige groepen maar weinig geneigd zijn mee te doen in omgevingsprocessen. Hierdoor wordt op die mensen die actief zijn in de samenleving juist een groot beroep gedaan als het gaat om hun maatschappelijke inzet, met het gevaar dat mensen overvraagd raken.

63

2. De pilothouders over een andere werkwijze

Mensen in de pilots die bezig zijn met de omgevingsvisie merken, dat de manier van werken niet meer hetzelfde is als voorheen. Onder meer door participatie, digitalisering en integraliteit neemt de complexiteit toe. Een veel gehoorde opmerking is dan ook, dat niemand precies weet wat de beste manier van werken is. Het Ei van Columbus bestaat niet. Interessant is, dat diverse pilots dat juist ervaren als de winst: er is daardoor ruimte om iets te verzinnen wat ook echt zal werken voor een gemeente of provincie (maatwerk). Het kost tijd, om te proberen en te oefenen (ambtelijk en met bestuur) wat werkt en wat niet. De werkwijze van de omgevingsvisie zou geleidelijk moeten omslaan van experiment naar vanzelfsprekendheid. Een geregeld toegepaste werkwijze is, om ‘pad-afhankelijke beslissingen’ te nemen: zet een stap, kijk wat er gebeurt, neem een volgende stap, kijk weer naar de gevolgen, etc. Daarbij wordt er op gewezen dat een omgevingsvisie geen dagelijks werk is voor ambtenaren, dat naast goede actuele inhoudelijke kennis, ook organisatorische sensitiviteit vereist.

In enkele pilots wordt de betrokkenheid als matig ervaren. Intern wordt dat vaak toegeschreven aan een hoge werkdruk en een lage prioriteit. Sommige pilots stellen

zelfs dat - voor een goede inbedding van integraal werken aan een omgevingsvisie – het team zich beter kan richten op het inspireren van anderen in de organisatie door samen na te denken en te zien welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt. Vervolgens om collega's te gunnen producten te maken en daarmee weer anderen aan te steken ('de olievlekmethode'). Succesfactor bij deze aanpak is, om te zorgen dat je sleutelpersonen aan je zijde hebt (zoals raadsleden en een sterke manager). Dus, continu werken aan draagvlak en de implementatie vormgeven in kleine stappen is noodzakelijk voor betrokkenheid. Want vaak blijkt dat als de ambtelijke werkdruk hoog wordt, men toch vaak in de oude werkwijze en -houding terug schiet. Die is bekend en kost dus minder tijd om uit te voeren. Een omgevingsvisie is dan niet veel meer dan een structuurvisie met wat meer participatie.

64

In verschillende pilots worden specifieke werkstappen genoemd die meerwaarde hebben opgeleverd. Zo blijken de pilots die voorafgaand aan het traject een duidelijke intentie hebben uitgesproken of doelstelling hebben bepaald van de omgevingsvisie daar in het proces op voort te bouwen. Voorbeelden daarvan zijn het opstellen van een essay als start van het samenspraaktraject ("perspectief op onze toekomst"). Of een kort, bondig motto uitspreken wat bindend is over de disciplines heen ("wij willen een gezonde, groeiende gemeente zijn"). Ook het denken vanuit gebiedswaarden/kernwaarden kan als gezamenlijk vertrekpunt dienen (als kapstok boven sectorale stukken). Of het kan gaan om het bepalen van de koers van de stad.

In de pilots wordt ook veelvuldig gebruik gemaakt van 'de opschalingstactiek': eerst kijken naar een omgevingsvisie-light (op basis van geïntegreerd bestaand beleid) om die vervolgens in kleine kring te delen en op te schalen. Het werken met inhoudelijke tafels waarvoor mensen persoonlijk worden uitgenodigd, of het instellen van een koerszettende denktank met maatschappelijke smaakmakers blijkt waardevol.

In diverse pilots wordt ook gestuurd op interne ontkokering van de beleidsontwikkeling en de binding van collega's aan gezamenlijke opgaven. Bijvoorbeeld door intern diverse workshops en themabijeenkomsten te organiseren waarin aan de hand van dilemma's, stellingen en gebiedsperspectieven aanzetten worden gemaakt om de sociale, fysieke en economische domeinen beter met

elkaar te gaan verbinden en de vragen en opgaven scherper te krijgen.

Diverse pilothouders hebben methodieken geprobeerd zoals die in de masterclasses voorbij zijn gekomen. Met name over strategisch omgevingsmanagement (focus op belangen, niet op standpunten) of de Mutual Gains Approach zijn verschillende pilothouders enthousiast.

3. De pilothouders over de gevolgen voor de organisatie

Een breed gedeeld beeld is, dat als er echt wordt gestreefd naar een integraal en samenhangend beleid en een centraal regie instrument dat nadrukkelijk vraagt om een andere manier van aanpak. Zowel qua inhoud, proces en wijze van participatie, maar ook wat betreft interne organisatie. Verschillende pilots merken dat ze daarbij aanlopen tegen bestaande structuren en ingesleten werkwijzen binnen de organisatie. Uitdaging en opgave is om deze waar nodig te doorbreken of om te vormen. Sommigen hebben daarin inmiddels al kleine stappen gezet, maar het brede beeld is dat dit een continue opgave en aandachtspunt zal zijn binnen het traject, hetgeen veel (voor-)werk en tijd zal vergen. Het is een cultuurverandering, waarvoor aan de verschillende organisatieonderdelen, management en bestuur, maar ook de partners in de stad een andere (vernieuwende?) manier van denken en doen wordt gevraagd. Mogelijk vraagt dat ook om een kanteling van organisaties.

65

Cultuurverandering kost veel tijd. Sommige pilothouders adviseren daarom te proberen je niet vast te leggen op hele strakke deadlines door bijvoorbeeld de raad te beloven wanneer een omgevingsvisie af is. Uiteraard zijn 'piketpaaltjes' wel handig om op koers te blijven, maar daarnaast gaat het vooral om de weg naar een omgevingsvisie toe. In plaats van een '100% perfecte visie' kan men zich beter in een 80%-versie herkennen en daarna aan de slag gaan, dan een perfecte visie als onherkenbaar links laat liggen.

Men is terughoudend over het uitdrukkelijk benoemen van organisatorische veranderingen. Het gaat niet over reorganisatie maar over 'anders werken': meer integraal en met praktische, procesgerichte werkmethoden. Het gaat niet zozeer om organisatievormen, maar vooral om omgangsvormen. In één van de pilots heeft het hoger management de visie expliciet aangegrepen om mogelijkheden voor koppeling van de inhoud met organisatieontwikkeling te benoemen en integraal

werken daarin als speerpunt te benoemen. Het middenmanagement ziet overigens de meerwaarde (nog) niet altijd. Als ander voorbeeld wordt genoemd dat een wethouder die probeert de hoeveelheid nota's te verminderen vaak aanloopt tegen de interne managementlaag die zich vasthoudt aan de sectorale nota's, ook als het gaat om personele taken en capaciteit. Onder invloed van meebewegende directeuren en het benadrukken dat een nieuwe werkwijze nieuwe kansen oplevert en het werk leuker kan maken komen veranderingen vaker tot stand. Wat betreft cultuurverandering zijn inhoudelijke stappen belangrijk, maar lijkt een andere bestuursstijl (bijvoorbeeld wisseling college) belangrijker.

Specifiek naar aanleiding van een masterclass over cultuurverandering werd duidelijk dat er een noodzakelijke link gelegd moet worden tussen veranderende wetgeving en de organisatie. Basiscondities daarvoor zijn:

- Creëer een organisatie waarin je kunt 'leven' en ga niet uit van systemen en procedures.
- Individuen krijgen in toenemende mate zelforganiserende kwaliteiten dus laat ze doen wat ze nodig vinden.
- Schep daarvoor de juiste condities (minder eisen en verplichtingen) zonder afrekencultuur.

66

Sommige pilots kiezen er voor de interne organisatie heel klein te houden, bijvoorbeeld vanuit de vier kerndomeinen. De mensen die daarin vertegenwoordigd zijn, fungeren eigenlijk als ambassadeurs van de omgevingsvisie. Zij bepalen bij de start van het traject wie er belang hebben bij de visie en daarom uitgenodigd moeten worden. Die voorselectie voorkomt dat "de hele wereld" uitgenodigd wordt. Vervolgens kan met die gebruikers de discussie aangegaan worden wat er wel en niet in moet. Deze aanpak heeft als groot voordeel een korte doorlooptijd.

Opmerkelijk is, dat er gedurende het traject in diverse pilots meer commitment is ontstaan. In bepaalde gevallen zijn budgetten vrijgemaakt en hebben projecten meer slagkracht gekregen. De MT's met teamleiders van verschillende afdelingen kantelt van "waar is dat allemaal voor nodig, daar hebben wij geen tijd voor" naar "de kans dat het mislukt is natuurlijk heel groot, maar het team moet het proberen". Verder wordt gesteld dat bestuurders lef moeten tonen en ambtenaren stimuleren

creatief mee te denken in plaats van regels voorop te stellen. Ze moeten het goede voorbeeld geven in het veranderingsproces. Verder heerst in de meeste pilots enthousiasme (ambtelijk en bestuurlijk). Extern bij stakeholders, door regelmatige betrokkenheid en monitoring wat is gedaan met de geleverde input. En intern, door de kansen die de werkwijze biedt voor het eindresultaat.

Markante uitspraken over cultuurverandering:

- *Praat nooit over cultuurverandering, maar breng het zelf in gang.*
- *Organiseer op waarden: verbinding, vertrouwen, veiligheid.*
- *Doe wat jij nodig vindt, doe dat in afstemming met anderen en doe het zo mogelijk binnen de regels.*
- *Cultuurverandering duurt ongeveer vijf jaar en de kans dat het lukt is vrij klein.*

TOT SLOT

Reflecterend op de resultaten van het pilotproces op de in de inleiding genoemde aspecten binnen het thema Cultuurverandering blijkt, dat de pilots in ieder geval hebben bijgedragen aan het inzicht in de complexiteit ervan. Het integraal en participatief opstellen van een omgevingsvisie blijkt een leerproces voor ambtenaren, bestuur én politiek te zijn. In de deelnemende bestuursorganen is voldoende creativiteit en inventiviteit aanwezig om er mee aan het werk te gaan. Het omgaan met veranderende werkwijze en omstandigheden is met name een vraagstuk van het tonen van organisatorisch lef.





5.2 Participatie

INLEIDING

Het ministerie van IenM geeft aan dat de Sneller en Beter-werkwijze – in het programma Nu al Eenvoudig Beter – wordt gekenmerkt door strategische innovaties aan het begin van het planvormingsproces. Daarmee wordt bedoeld een brede participatie vanuit de samenleving, het in een vroeg stadium bijeen brengen van tegengestelde belangen en het parallel laten lopen van processen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het ministerie van IenM participatie als één van de thema's voor de pilots omgevingsvisie heeft benoemd. Een nadere toelichting door het ministerie van IenM (presentatie Arjan Nijenhuis tijdens de Masterclass op 8 maart jl.) leert dat verwacht wordt dat vroegtijdige participatie zich zal vertalen in kwalitatief betere plannen en meer draagvlak. Beide aspecten zullen zich later altijd terugverdienen omdat eventuele belangentegenstellingen eerder besproken en opgelost kunnen worden. Vaak blijkt dat wanneer men met elkaar in gesprek gaat, men begrip heeft voor elkaars belangen en in staat is tot een bevredigende uitkomst te komen.

De bovengenoemde veronderstellingen over de meerwaarde van vroegtijdige participatie zijn verkend in de geselecteerde pilots. Het

ministerie van IenM hoopt op die manier te leren welke aanvullende vragen en mogelijke aanpakken provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen op het thema participatie ontwikkeld hebben.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP PARTICIPATIE

In zes van de negen pilots zijn voor het thema Participatie leerdoelen geformuleerd, in de vorm van kennisvragen of dilemma's. Daarin komen vier hoofdvragen naar voren:

1. Hoe richten we optimale participatieprocessen in?
2. Hoe betrekken we representatieve doelgroepen?
3. Hoe vertalen we de uitkomsten van de resultaten van participatie naar de omgevingsvisie en het uitvoeringsproces?
4. Hoe draagt participatie bij aan een ander type planproduct en –proces?

70

Het organiseren van optimale participatieprocessen omvat meer gedetailleerde vraagpunten over hoe belanghebbenden zo optimaal mogelijk betrokken kunnen worden in de totstandkoming van een omgevingsvisie. In hoeverre kan participatie bijdragen aan het versterken van de zelfredzaamheid van de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld door burgers in staat te stellen kenbaar te maken wat echt belangrijk voor hen is, en wat dus in de omgevingsvisie opgenomen moet worden. Kan participatie zo worden vormgegeven dat betrokkenen zelf tot het inzicht komen dat zijzelf ook een verantwoordelijkheid hebben voor de ruimtelijke ontwikkelingen in/ van hun gemeente?

Het betrekken van representatieve doelgroepen gaat over het organiseren van een goede afspiegeling en vertegenwoordiging van zoveel mogelijk verschillende bevolkingsgroepen. Een steeds terugkerend vraagpunt is hoe belangrijk een zo groot mogelijke mate van representativiteit is voor de uitkomsten en legitimiteit van het participatieproces.

Het vertalen van de uitkomsten van participatie naar input voor de omgevingsvisie is een ander aandachtspunt. Hoe kan participatie het beste georganiseerd worden, zodanig dat de benodigde informatie naar boven komt, gedeeld en daadwerkelijk gebruikt wordt als input voor het beleid? Is participatie 'samenlevingsbreed' rondom de (abstracte) hoofdkoers mogelijk of een illusie? Of is het in de fase van

het bepalen van de hoofdkoers vooral de inbreng van (gerichte) stakeholders die telt en is een bredere participatie bij concrete gebiedsuitwerkingen een meer reële optie? Kan participatie er voor zorgen dat partijen reeds tijdens de visievorming gestimuleerd worden om gezamenlijk met de gemeente de uitvoering van de visie op te pakken? Bij Participatie hoort ook verwachtingsmanagement. Men tracht de bewegingsruimte van burgers zo groot mogelijk te maken, zonder dat bij hen het idee ontstaat dat alles mogelijk en/of wenselijk is.

Participatieprocessen kunnen (moeten?) wellicht leiden tot een ander planproduct en –proces. Wat kan Participatie bijdragen aan de flexibiliteit van het planvormingsinstrumentarium? En kan participatie op een positieve manier bijdragen aan de wens om te komen tot een flexibele RO op wijkniveau. Tevens vraagt participatie ook om een cultuuromslag bij 'de buitenwacht'. Burgers en andere belanghebbenden worden uitgedaagd tot een meer proactieve in plaats van een louter reactieve houding. Zijn zij daartoe in staat? En hoe kan voorkomen worden dat men telkens dezelfde mensen treft of dat 'participatiemoedheid' optreedt?

71

Citaat Participatie:

Participatie stuit soms op de houding van "wat willen jullie nu weer van ons"?. Het antwoord moet dan zijn: "nee, we vragen wat jullie willen". "Zeg het maar, welke kant moet het op"?. "Hoe zien jullie de toekomst, van de gemeente, jullie buurt of de straat"

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN PARTICIPATIE

In de pilots zijn de volgende inhoudelijke resultaten geboekt. Met resultaten bedoelen we aspecten binnen het thema Participatie die aan de orde zijn geweest en waarmee men in de pilots aan de slag is gegaan.

Er zijn verschillende manieren om participatieprocessen in te richten. Soms richt men zich eerst op het maken van een visie op hoofdlijnen, die vervolgens

nader uitgewerkt kan worden, opnieuw door middel van deelname van belanghebbenden, op het niveau van de afzonderlijke kernen, buurten of wijken. Ook kan participatie georganiseerd worden door reactie te vragen op enkele scenario's waaraan burgers en andere participanten vervolgens een constructieve bijdrage kunnen leveren. Bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken wat de mogelijke voor- en nadelen van bepaalde keuzes voor burgers en private partijen zijn. Soms stelt men eerst een klankbordgroep cq. een denktank in om de participatie in het omgevingsvisieproces te verkennen. Een andere productieve manier om participatieprocessen vorm te geven is het gezamenlijk benoemen van de kernwaarden van een gemeente, gebied en/of buurt omdat men zich daarmee kan identificeren. De genoemde manieren kunnen ondersteund worden door het maken van film, grafische voorstellingen en/of websites.

72

Het brede inzicht is dat participatie goed voorbereid moet worden; een goed begin is het halve werk. Een manier om dat te doen is het opstellen van spelregels voor participatie en het creëren van een eerlijk speelveld voor alle betrokken partijen. Spelregels en speelveld maken aan iedereen duidelijk op welke wijze men kan participeren en waarover men kan meepraten. Dat gaat vaak samen met het maken van een planning (participatiekalender) om zowel interne als externe partijen tijdig mee te laten doen aan het proces. Daar hoort ook bij om participatie-momenten goed te timen en te waken voor 'participatie-moeheid' door een overdaad aan participatiemomenten. Er zijn ervaringen dat de burger zich soms overvraagd voelt, omdat er van meerdere kanten gevraagd wordt naar maatschappelijke inzet. De pilothouders merken dat het enthousiasmeren van mensen het meeste tijd kost.

De bovenstaande resultaten op de leerdoelen gelden voor alle bij participatie betrokken partijen. Toch zijn er ook enkele procesmatige leerpunten te noemen die met name relevant zijn voor de procesmatige keuzes die het betreffende bestuursorgaan moet maken om participatie zo goed mogelijk in te steken.

In verschillende pilots blijkt, dat het enthousiasme van het uitvoeringsteam een drijvende kracht is in het op één lijn krijgen van afdelingen en collega's. Juist het interne proces vergt vaak meer tijd dan verwacht. Daarnaast blijkt dat bestuurlijke betrokkenheid en enige druk van bovenaf cruciaal zijn om het proces te laten slagen. Naast een extern participatieproces ontstaat ook een intern

participatieproces. Het proces lijkt er daardoor niet gemakkelijker op te worden, wel breder en meer diepgravend. Zoeken van kruisbestuiving tussen opgaven en vakinhoudelijke disciplines zijn onvermijdelijk om tot goede, gedragen visies en plannen te komen. Het wordt niet gemakkelijker, maar het moet om het beter te maken. Uitdaging blijft of zulke zware visieprocessen niet het enthousiasme uit een visie halen, dus hoe houden we het leuk en simpel?

Voor de ontwikkeling van de omgevingsvisie moeten inhoud en proces aan elkaar gekoppeld worden. Vanwege de gewenste integraliteit moet participatie breed worden opgezet. Dus naast specialisten uit het ruimtelijke domein doen ook collega's uit het sociale en economische domein van begin af aan mee.

Vroegtijdige participatie betekent eerst burgers en private partijen betrekken en daarna pas 'de instanties' om de indruk te voorkomen dat het speelveld al helemaal ingekaderd is. De vraag is welke rol een bestuursorgaan als provincie of gemeente daarin pakt. Nu is de geëigende reflex dat men zelf aan het stuur wil zetten, terwijl dat niet altijd nodig of wenselijk is.

73

Markante uitspraken over Participatie:

- *Participatie als een feest benoemen en ook zo organiseren.*
- *Houd het concreet: probeer aan de hand van concrete situaties of voorbeelden in te op de vraagstelling.*
- *Workshops die gehouden zullen worden onder burgers moeten zowel via inhoudelijk spoor (thematisch) als via het processpoor (sturingsfilosofie) vorm krijgen.*
- *De voortgang en het resultaat "van binnen uit werken" is nog onvoldoende erkend. Dit moet beter op waarde geschat worden om te voorkomen dat de overheden een "belerende" houding aannemen.*

- *Presenteren van visie als uitnodiging en niet als een 'dictaat'.*
- *Het is zaak om het enthousiasme vast te houden zonder een "overkill" aan bijeenkomsten te organiseren.*
- *Nog weinig zicht op hoe je een goede afspiegeling van de bevolking bereikt in het participatietraject.*
- *Draagvlak en urgentiegevoel creëren voor de omgevingsvisie is heel erg belangrijk, zowel intern als extern.*

TOT SLOT

De omgevingsvisie als nieuw planvormingsinstrumentarium is gebaseerd op de sturingsfilosofie dat actieve en vroegtijdige participatie van belanghebbenden de kwaliteit en de relevantie van het visievormingsproces en de visie zelf, zullen verbeteren. Deze aannames zijn ook terug te vinden in de leerdoelen die de pilots voor zichzelf gesteld hebben. De behaalde resultaten hebben vooral betrekking op de inrichting van de participatieprocessen. Hoe geef je deze processen vorm? Welke afbakening en regels zijn van belang en hoe worden ze bepaald? Hoe ga je om met representativiteit? Hoe breng je een abstract begrip als omgevingsvisie zo concreet mogelijk naar 'de samenleving' zodanig dat een productieve bijdrage geleverd kan worden? En wat betekent een brede en vroegtijdige participatie voor de werkwijze van de betreffende overheidsorganisatie(s) enerzijds en de verwachtingen en houding van belanghebbenden anderzijds?

Het werken in de filosofie van de omgevingsvisie vraagt om een bredere participatie, zowel binnen als buiten het betreffende bestuursorgaan. Participatie betekent 'schaken op meerdere borden tegelijk'. Binnen de organisatie zullen vakafdelingen samen moeten optrekken en van meet af aan bestuur en politiek mee moeten schakelen. Buiten de organisatie is een vroegtijdige en goed voorbereide uitnodiging aan 'de buitenwacht', de externe belanghebbenden, nodig om een rijke en maatschappelijke gefundeerde basis voor de omgevingsvisie te bewerkstelligen.





5.3 Integraliteit en samenhang

INLEIDING

De omgevingsvisie is een integrale visie waarin strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn staan. Het integrale karakter van de omgevingsvisie leidt ertoe dat overheden samenhangende strategische visies, dat wil zeggen over domeinen heen, ontwikkelen waardoor de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving wordt bevorderd. Dat betekent dat de visievorming op verschillende terreinen, zoals RO, verkeer en vervoer, water, natuur, milieu, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed, in de omgevingsvisie worden samengevoegd en met elkaar verbonden worden.

Voor het thema Integraliteit en Samenhang benoemt het ministerie van IenM een aantal aspecten bij de (verwachte) voordelen van de omgevingsvisie. Het gewenste integrale karakter maakt dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving in beeld zijn waardoor er bij individuele projecten direct rekening mee gehouden kan worden. Dit versnelt en verbetert de beoordeling van en besluitvorming over initiatieven. De fysieke leefomgeving wordt in samenhang beschouwd waardoor in een vroeg stadium mogelijk strijdige of juist

meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband worden gebracht. Deze aspecten zijn in de pilots nader verkend.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

De belangrijkste vraag is geweest hoe aan integraliteit en samenhang een concrete(re) invulling gegeven kan worden. Hoe zijn bestaande sectorale visies en nota's te integreren tot een beleidskader dat een (meer) integraal karakter heeft? Hoe borg je integraliteit en samenhang in "geheel – deel" relaties, bijv. tussen regio en gemeenten, en tussen gemeente en haar wijken en buurten? Hoe kan de omgevingsvisie bestaan naast de bestaande sectorale beleidsplannen? En hoe verhoudt integraliteit zich tot de wens tot digitalisering van de omgevingsvisie?

Hoe kan een proces gericht op integraliteit en samenhang, toch werkbaar en beheersbaar gehouden worden, zodanig dat de juiste maatvoering per onderwerp ontstaat? Hoe voorkom je dat je "overall een visie" over wilt gaan ontwikkelen? En daarnaast is het de vraag hoe integraliteit en samenhang ook in de uitvoeringsfase geborgd kan worden, om te voorkomen dat uitvoering een sectorale aangelegenheid wordt.

Hoe zorg je ervoor dat integraliteit en samenhang niet alleen op inhoudelijke thema's bereikt wordt, maar ook in procesmatig cq. governance opzicht? Hoe verkrijg je draagvlak bij verschillende doelgroepen binnen de bestuursorganen – professionals, management, bestuur en politiek – om meer integraal en samenhangend te gaan werken en hoe houd je dat draagvlak vast?

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VOOR INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

De omgevingsvisie zal vaak (nog) ontwikkeld worden als een integrale kapstok waaraan de inmiddels opgeleverde sectorale visies opgehangen kunnen worden. De omgevingsvisie is in dat geval niet meer dan een kader waarvan een integrerende werking uit (zou) moet(en) gaan. Integraliteit en samenhang kunnen worden bevorderd door:

1. met integrerende thema's te werken, zoals duurzaamheid en leefomgevingskwaliteit;
2. te werken vanuit kwaliteitsdoelen in plaats van te sturen op functies;

3. problemen centraal te stellen (deze zijn vaak niet-sectoraal);
4. gebiedsgericht te werken;
5. gemeenschappelijke kernwaarden en belangen te benoemen als startpunt.

Het werken met een wenkend perspectief gebaseerd op enkele thema's en/of principes helpt om focus te krijgen en te houden, voor een abstract document. Bestuursorganen die een omgevingsvisie willen opstellen moeten zoveel mogelijk op hoofdlijnen werken; de uitvoering op detailniveau kan worden overgelaten aan andere partijen. Voor de wijze waarop deze hoofdlijnen nagestreefd moeten worden, kunnen (conditionerende) randvoorwaarden worden geformuleerd. Het blijkt dat er wel een spanningsveld kan ontstaan tussen de omgevingsvisie als inspiratiedocument naar externe belanghebbenden toe en als een intern, integrerend toetsingskader voor een bestuursorgaan. Het is de vraag op welke wijze deze functies verenigd kunnen worden.

Een andere belangrijke vraag is hoe integraliteit en samenhang ook ná de vaststelling van de omgevingsvisie in de uitvoeringsfase vastgehouden kan worden. Voorkomen moet worden dat uitnodigingsplanologie ertoe leidt dat sectorale belangen in de uitvoering behartigd worden.

79

In de pilots is ook een aantal resultaten behaald die een meer procesmatig karakter hebben. Het verbeteren van integraliteit en samenhang begint met het besef dat sectorale experts vanaf de start van een omgevingsvisieproces meegenomen moeten worden. Het organiseren van interne betrokkenheid is echter vaak moeilijk, ook omdat er alleen vanuit vragen gewerkt wordt en niet vanuit oplossingen, zoals programma's of projecten. Daarnaast staat het integreren van beleid soms haaks op het beschermen van een vakgebied en medewerkers daarop. Dat blijft moeilijk, het blijft mensenwerk waardoor de eigen taken vaak het belangrijkste zijn. Als je vooruit wilt moet je bepaalde keuzes maken.

Daarnaast beseft men zich steeds meer dat brede participatie de integraliteit en samenhang positief kan beïnvloeden. De van nature veelal sectorale insteek van overheden wordt door externe belanghebbenden doorbroken omdat zij problemen of kansen adresseren die zich niet aan "organisatorische schotten" houden. Dit kan echter weer doorkruist worden doordat de huidige programma's van andere bestuursorganen – bijvoorbeeld nationaal EHS-beleid of Europees KRW-beleid –

waarlangs financiële middelen gelabeld zijn, integrale visies vaak tegenwerken omdat ze sectoraal zijn ingericht.

Markante uitspraken over Integraliteit en Samenhang:

- *Organiseer ook je tegenstanders / dwarsdenkers van het begin af aan in je proces. Zij kunnen ook een deel van de oplossing aandragen.*
- *Tussen participatiesessies door bekijkt de gemeente intern hoe met de resultaten omgegaan kan worden. Dat wordt aan de orde gesteld in de vervolgsessie. Met de vraag "welke mogelijkheden zie je om een en ander nog meer te verbinden?". Zo wordt stap-voor-stap aan integraliteit en samenhang gewerkt, samen met de participerende belanghebbenden.*
- *Doelen per deelgebied zijn de basis, we toetsen aan die doelen. Als het [initiatief] past binnen de doelen, dan is het in principe akkoord. Anders klopt je beleid niet.*
- *De organisatorische valkuil is het (te) sectoraal organiseren vanuit RO/ stedenbouwkunde. Dus aan de voorkant meer energie richten op het creëren van mede-eigenaarschap bij andere afdelingen. Dat scheelt in een later stadium energie voor duw- en trekwerk.*

TOT SLOT

Terugblikkend op de behaalde resultaten in het licht van de benoemde aspecten binnen het thema kan gesteld worden dat integraliteit en samenhang een complexe uitdaging is geweest in de pilots. De reflex om sectoraal te werken in plaats van integraal (of meer integrerend) is sterk aanwezig omdat provincies en gemeenten ook zo georganiseerd zijn. De 'producten' van beleidsafdelingen zijn dan ook vaak sectoraal van karakter en worden niet zo maar losgelaten (door het management) omdat ze houvast bieden voor de toedeling van middelen en de aansturing van medewerkers.

De vraag is vervolgens hoe integraal "integraal" eigenlijk is. Het ministerie spreekt vooral over alle aspecten in de fysieke leefomgeving, maar ook over ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, water, natuur, milieu, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed, die in de omgevingsvisie in samenhang verwerkt moeten zijn. De pilots laten zien dat men worstelt met de afbakening en de vraag hoe een omgevingsvisie en het participatieproces daarnaartoe, beheersbaar en werkbaar gehouden kan worden. En, in hoeverre worden aspecten die niet direct betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, meegenomen in een omgevingsvisie?

81

Het bewerkstelligen van (meer) integraliteit en samenhang in een professionele wereld die nog vaak sectoraal georganiseerd is en aangestuurd wordt, is geen eenvoudige zaak. Het vraagt om een consequente manier van handelen die zowel binnen als buiten het betreffende bestuursorgaan wordt ingezet en volgehouden. Het werken met kwaliteitsdoelen kan helpen omdat zij functiecombinatie en -integratie op één plek mogelijk maken. Tevens kunnen daarmee meerdere belangen tegelijk behartigd worden hetgeen integraliteit en samenhang in de aanpak van opgaven bevordert.





5.4 Digitalisering

INLEIDING

Met de omgevingsvisie als onderdeel van de Omgevingswet, wordt ingezet op een aantal verbeterdoelen zoals meer gebruikersgemak, snellere en betere besluitvorming en minder onderzoekslasten. Nu al is veel informatie over de fysieke leefomgeving digitaal beschikbaar. Het is echter versnipperd, wisselend van kwaliteit en nog onvoldoende toegerust op de mogelijkheden van de Omgevingswet. Vanuit het Rijk wordt gestreefd naar meer kwaliteit en samenhang in de informatievoorzieningen, wat uiteindelijk zijn beslag krijgt in het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO).

Het doel van een samenhangende informatievoorziening en de DSO is de verbeterde digitale ontsluiting van gegevens voor initiatiefnemers, belanghebbenden en het bevoegd gezag. Daarbij gaat het ook om het verbeteren van de kwaliteit en de betrouwbaarheid van die gegevens. Uitgangspunt is dat de herbruikbaarheid van gegevens ermee wordt vergroot, onderzoekslasten omlaag kunnen en besluitvormingsprocessen sneller doorlopen kunnen worden. Het streefbeeld waar de DSO naar toe werkt, is dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 in ieder geval de digitale voorzieningen

die gekoppeld zijn aan inwerkingtreding van de Omgevingswet, zoals het Omgevingsloket, Ruimtelijkeplannen.nl en Activiteitenbesluit Internet Module zijn gerealiseerd.

Op dit moment wordt in kaart gebracht welke verbeteraspecten nodig zijn voor de digitale ondersteuning, maar de systemen zelf zijn nog niet operationeel. Daarmee is ook nog onbekend welke software en backoffice systemen nodig zijn om de digitale toepassingsmogelijkheden van de omgevingsvisie optimaal te benutten. Voor de pioniers van de omgevingsvisie is met name van belang, dat er een praktisch toepasbaar instrument komt voor de dagelijkse praktijk, dat dynamisch en digitaal actueel gehouden wordt waardoor het na opstellen niet in lade belandt. Binnen het thema digitalisering is met name ingegaan op het raadpleegbare expertsysteem waarin de omgevingsvisie wordt aangeboden. Andere aspecten van digitalisering, zoals bijvoorbeeld het gebruik van sociale media tijdens participatie in de planvormingsfase worden meer zijdelings genoemd.

84

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP DIGITALISERING

In twee van de negen pilots is digitalisering een specifiek benoemd thema. De kennis- en leervragen zijn vrij omvattend als volgt geformuleerd. Ten eerste is men op zoek naar handvatten voor een 'levende omgevingsvisie'. Meer precies: hoe borg je zonder uitgebreide procedures (zoals bijvoorbeeld een planMER) aanpassingen van beleid en regels op efficiënte wijze. Digitalisering maakt dit in principe mogelijk, andere wetgeving kan dit weer belemmeren. Op welke manier kan digitalisering de basis vormen voor een levende omgevingsvisie?

Ten tweede blijkt dat de huidige RO-standaarden het niet mogelijk maken de omgevingsvisie te digitaliseren conform de gewenste toekomstige situatie van een inzichtelijke en duidelijke digitaal raadpleegbare visie (bijvoorbeeld met interactie tussen plantekst en plank kaart, figuratieve symbolen en kleurschakeringen). De huidige standaarden voor ruimtelijke ordening zijn niet toegesneden op de veel bredere context van de fysieke leefomgeving waarvan de omgevingsvisie uitgaat. Daarom is het gewenst af te wijken van de huidige RO-standaarden. De pilots kunnen daarom input leveren voor de nieuwe standaarden. Op welke manier zouden RO-standaarden zich moeten ontwikkelen om aan te sluiten bij de omgevingsvisie als planfiguur? Welke behoefte hebben externe partijen t.a.v. digitale beschikbaarheid?

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN DIGITALISERING

In een aantal pilots wordt (het technische aspect van) digitalisering uitbesteed. Gemeenten pakken het vaak wel op, maar hebben het niet zelf onder de knie. In sommige gevallen wordt er spanning geconstateerd in de mogelijkheden die de RO-standaarden bieden en het doel van de omgevingsvisie. ("Hoe verbeeld je uitnodigingsplanologie?"). Er is dan behoefte om te kunnen afwijken van standaarden en wat vrijer te kunnen zijn in verbeelding. Je kunt bijvoorbeeld geen 'pijl' zetten of specifieke symbolen gebruiken. Ook zoeken van tekst naar kaart en vice versa kan niet. Als dit toch van belang wordt geacht in een omgevingsvisie kan dat in maatwerkoplossingen worden ingericht. Qua middelen is de opinie dat het meevalt wat het kost om een bureau in te huren om bijvoorbeeld een viewer te maken.

Daarin schuilt wel een keerzijde. Het is namelijk onduidelijk hoe de digitalisering in de toekomst ingevuld gaat worden. Als je voorop loopt, wil je weten of de weg die je inslaat ook de weg is die de wetgever inslaat. Als de omgevingsvisie in een aparte viewer wordt gezet, kunnen de mogelijkheden voor individuele organisaties optimaal worden benut. Maar dat leidt wel tot een breed palet van uitingen en veel onderlinge variatie.

85

Naast de technische aspecten blijkt het maken van een volledig digitaal product ook lastig in de communicatie voor sommige pilots. Een basisgedachte van diverse pilots is, dat gebruikers van de omgevingsvisie centraal gesteld worden in de toegankelijkheid van informatie. Daardoor kan worden doordacht wie, welke onderwerpen waar kan terugvinden.

Toch blijft het in gesprekken met klankbordgroepen en stakeholders zoeken. Er is bijvoorbeeld geen pdf waar je doorheen kunt scrollen. Als alles slechts digitaal is, kan men overvallen worden door de techniek en er ontstaan vragen. Hoe werkt dit? Geeft het wel een compleet beeld? Heb ik alles gezien? Hier ligt een verband met het onderling vertrouwen. Door een van de deelnemers uit de tweede ring is hier actief op ingespeeld, door een inventarisatie te maken van wensen van externen t.a.v. digitalisering van de omgevingsvisie. Ook op die manier kunnen behoeften in beeld gebracht worden.

Een andere communicatieve kwestie is, hoe je de gemeenteraad en gedeputeerde staten hierin meeneemt. Zij moeten immers een digitaal product vaststellen. In enkele pilots is in dit verband gekozen voor een tussenoplossing. Om naast de digitale versie ook een (verkorte) versie op papier te zetten, waarmee beter is te overzien wat het behelst en waarmee informatiesessies kunnen worden gehouden. In enkele pilots wordt gestreefd naar een permanent actueel bestand zonder al te veel 'gedoe'. Zoektocht is hier om vraagstukken en de mee te wegen belangen binnen een generieke systematiek te waarderen en te ordenen (strategische productopstelling). Een dergelijke systematiek laat zich vervolgens gemakkelijker vervatten in een juridisch (maar ook via internet) ontsloten planfiguur. Vanuit de betrokken pilots is er behoefte aan vervolgonderzoek in het implementatieproces naar snellere/eenvoudiger manieren om te actualiseren zonder evenwel een zorgvuldige besluitvorming in de weg te zitten.

86

Eén van de pilots stelt dat digitalisering goed gelukt is. Over de digitalisering van de omgevingsvisie is vooraf goed nagedacht hoe dat te doen (objectbomen). En is vanaf het begin aan de hele organisatie duidelijk gemaakt wat implicaties zijn. Dat is ook consequent voortgezet. Zo zijn alle teksten objectgericht geschreven en gedigitaliseerd. Dat vergde een andere werkwijze. Onder meer een veel meer beknopte schrijfstijl hoort daarbij. Er is een limiet gezet op het aantal woorden in teksten en ook alle betrokken medewerkers zijn op cursus gestuurd om deze manier van schrijven onder de knie te krijgen. Resultaat is een compact plan, dat weinig uitwijdt over onderwerpen die minder relevant zijn. Er is maar een zeer beperkte oplage gemaakt van de papieren omgevingsvisie en iedereen wordt verwezen naar de viewer. Het vooraf helder benoemen op welke manier digitalisering georganiseerd werd en de aandacht om vaardigheden van medewerkers te versterken heeft meerwaarde gebracht.

Eigenlijk zijn er in deze pilot ook geen (juridische) belemmeringen ontstaan. De wet geeft voldoende ruimte om invulling te geven aan belangen. Een vraag die voor de pilot nog niet helemaal is opgelost is de wijze waarop je de visie up-to-date kunt houden. Daarnaast gaat het er nu om het gedachtengoed in de praktijk te brengen. Om alles geleidelijk te gaan synchroniseren met de omgevingsvisie.

Bestuurlijk is er over het algemeen veel commitment voor een vernieuwde aanpak. Burgers reageren goed op online communicatiemiddelen, zoals websites en

facebook. In één van de pilots zijn er bijvoorbeeld veel kijkers en veel reacties op polls, maar opvallend weinig reactie op vrije invoer, behalve bij concrete tastbare zaken. Ambtelijk is men daarom nieuwsgierig naar de slagkracht. Met promotiefilms en infographics worden internetbezoekers tijdens burgerparticipatietrajecten uitgedaagd te reageren op geposte artikelen. Ook hier valt op: veel hits, maar weinig respons. Mensen zijn nog wel bereid een poll in te vullen, maar een reactie achterlaten wordt al als moeilijker ervaren.

Markante uitspraken over Digitalisering:

- *De vormvrijheid van de omgevingsvisie biedt kansen om naast de digitale versie ook andere communicatiemiddelen, zoals een door GS-vastgestelde film en een Reisgids, in te zetten.*
- *Ook de digitale versie van de omgevingsvisie biedt mogelijkheden om de intentie van het nieuwe instrument te verwoorden; gebruik eens wat nieuwe teksten die laten zien wat mogelijk is, in plaats van wat niet mag, bijv. Avontuur in de Natuur*

TOT SLOT

Concluderend kan gesteld worden dat de behaalde resultaten op de aspecten binnen het thema Digitalisering gericht zijn op de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de gegevens en de technologie waarmee deze aangeboden worden. Digitalisering kan ondersteunend zijn aan een aantal verbeterdoelen - inzichtelijkheid en gebruiksgemak – van de omgevingsvisie. Het vergt echter nog veel inspanning om geconsolideerde informatie en regels en altijd actuele en juiste informatie beschikbaar te maken. De platforms die daarvoor in aanmerking komen zijn vergelijkbaar met het huidige systeem van bestemmingsplannen. Het bevat vlakken en objecten met informatie. Het streven is om de platforms te vereenvoudigen en standaarden te beperken. Concreet moet er een informatiemodel Omgevingswet ontwikkeld worden in relatie tot

de ontwikkeling van de DSO. Echter, 'standaard' modellen en technieken uit de Omgevingswet zijn nog niet voorhanden. En er zijn vragen zoals: "Hoe verbeeld je uitnodigingsplanologie?" en "Wat zijn risico's voor plannen met verruimde reikwijdte?". Van belang is om na te denken over gebruiks- en gebruikerswensen en niet te vervallen in de oude praktijk. Van belang is ook het vraaggericht aanbieden van informatie. En diezelfde vraag bepaalt ook de presentatie van de informatie. Het streven zou moeten zijn te behouden wat mogelijk is (in databeheer en teksten) en daarbij naar innovatieve eindproducten te ontwikkelen (database en GIS-georiënteerde vraaggerichte oplossingen).



5.5 Gerichtheid

INLEIDING

De omgevingsvisie is vormvrij en daarmee ook de wijze waarop deze planvorm uitgewerkt wordt. Eén van de thema's die zich dan aandient is gerichtheid. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin de omgevingsvisie invulling krijgt in termen van gebiedsgerichtheid, themagerichtheid, doelgroep-gerichtheid of een combinatie daarvan. Achterliggend idee is dat dit mogelijk een kader biedt om beleidskeuzes op projectniveau sneller, eenvoudiger en beter te nemen. Zo kan gericht vanuit een (deel)gebied, thema of doelgroep gekeken worden naar de ambities en doelen. Dit kan leiden tot maatwerk, prioritering en daarmee focus in de keuzes die in de omgevingsvisie leidend zijn.

De invulling van het thema Gerichtheid kan inhouden dat het maken van een omgevingsvisie op hoofdlijnen gebeurt, met daarin uitwerkingsparagrafen en/of uitvoeringsprogramma om het gemeenschappelijk belang te borgen. Maar wellicht betekent dit ook wel een gebiedsgerichte uitwerking, die vanuit de gebieden zelf invulling gegeven wordt, op basis van belangrijke ontwikkellijnen die meer generiek zijn. Daarbij komt ook de vraag op of de omgevingsvisie

niet ingebed moet worden in een groter geheel. Zoals bijvoorbeeld een 'Stadsprogramma' of 'Gebiedsprogramma', waarbij de omgevingsvisie samen met ander beleid (vanuit o.m. het sociale en economische domein) ook daadwerkelijk vertaald wordt naar integrale uitvoeringsprogramma's.

De bovengenoemde aspecten voor het thema gerichtheid van een omgevingsvisie zijn verkend in de geselecteerde pilots. Doel is om te leren welke aanvullende vragen en mogelijke aanpakken provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen op het thema gerichtheid ontwikkeld hebben.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP GERICHTHEID

In twee van de negen pilots zijn voor het thema Gerichtheid leerdoelen geformuleerd. Daarbij hebben beide de twee pilots zich gericht op mogelijkheden van een gebiedsgerichte invulling van de omgevingsvisie, met eigen accenten. Enerzijds gebiedsgerichte invulling in het nadenken over verbinden van schaalniveaus, het niveau van de stad versus het niveau van de wijk: kun je een omgevingsvisie op gebiedsniveau inrichten. Anderzijds een gebiedsgerichte invulling van onderop, waarbij het verbinden van doelen, ambities en doelgroepen centraal staat.

92

In de pilots zijn kennisvragen of dilemma's benoemd. Het gaat om de volgende vragen.

Ten eerste is het de vraag hoe in combinatie met uitspraken op hoofdlijnen voor de stad als geheel, voor een gebied (een wijk) een (uitwerking van de) omgevingsvisie opgesteld kan worden, waarin het relevante beleid over de fysieke leefomgeving geïntegreerd wordt. Kan dit dan dienen als kader voor de regels in het omgevingsplan voor dat gebied en tevens voor de omgevingsvergunning voor de activiteiten die afwijken van de omgevingsvisie?

Ten tweede gaat het om de vraag welk type uitspraken op het niveau van de stad nodig zijn voor een goede uitwerking als / van de omgevingsvisie op wijkniveau? Daarbij gaat het niet alleen om inhoudelijke uitspraken maar zeker ook om (proces) afspraken of een werkprotocol die is afgestemd op de inhoudelijke prioriteiten. Met deze procesuitspraken wordt achtereenvolgens met een andere gebiedsuitwerking van de omgevingsvisie op wijkniveau aan de slag gegaan. Op die manier evolueert

de omgevingsvisie voor de stad steeds verder en wordt geleidelijk voor de gehele stad op wijkniveau een uitwerking gemaakt.

Ten derde vraagt men zich af wat een 'omgevingsvisie op gebiedsniveau' in zich moet hebben om uitnodigend te zijn en vrijheid te geven voor goede (onvoorziene) initiatieven, waarbij voldoende richting wordt gegeven aan de kwaliteit en belangrijke waarden worden beschermd? Aansluitend is dan de kwestie op welke wijze de omgevingsvisie een integrale, verbindende richtingaanwijzer is voor processen en uitvoeringshandelingen in het gebied voor alle betrokkenen, zowel de bestuurlijk verantwoordelijken als ook de andere partijen die bijvoorbeeld samen willen werken aan de ontwikkeling van een vitaal en duurzaam gebied.

Ten vierde is het de vraag hoe de omgevingsvisie het beste uitgewerkt kan worden, zodat het zich richt op verbindende doelen en ambities voor de gebiedspartijen (allereerst de bewoners, maar ook bezoekers), organisatie en werkwijze, agendering en signalering, met een dynamische uitvoeringsagenda.

93

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN GERICHTHEID

De uitwerking van gerichtheid van een omgevingsvisie blijkt in beide pilots waarin dit thema aan de orde was, een ware zoektocht. Daarbij is geoefend met de verschillende mogelijkheden die gerichtheid biedt, zoals het maken van een invulling voor een thema, een deelgebied evenals voor een vraagstuk. Om vervolgens te kijken of het werkt, hoe het werkt en van meerwaarde kan zijn als frame voor de omgevingsvisie. Dit leidt bijvoorbeeld tot het inzicht dat enerzijds je een thematische opzet kan volgen, denkend vanuit regieniveaus/rollen van de gemeente. Anderzijds kan vanuit een gebiedsgerichte invulling gedacht worden met aandacht voor gebiedsdynamiek en de benodigde rol van de gemeente en andere partijen in zo'n gebied.

Daar waar gerichtheid (op thema, gebied, doelgroep) aan de orde is geweest, komt ook de vraag van het voeren van regie naar voren. Per thema en per gebied moet nagedacht worden over de vraag wat de basisverantwoordelijkheid is voor de gemeente, wat haar ambitie is, waarvoor ze graag anderen uitnodigt en wat ze absoluut wil voorkomen. Dit geldt andersom ook voor andere partijen en partners vanuit een gebied. Als zij opgaven agenderen, dan is de vraag hoe ontstaat er samenhang tussen die opgaven. Dit vanuit de gedachte dat je regie

voert op gelijke behandeling van alle belanghebbenden en initiatieven. Daarnaast is ook gefocust op de afstemming tussen stads- en stadsdeelniveau in termen van de inhoud van visies. Hier komt vervolgens ook de doorvertaling van visie naar omgevingsplannen aan de orde. Is er dan nog wel een strikte begrenzing tussen visievorming en borging of moet dit worden losgelaten, door met het omgevingsplan aan kwaliteitsdoelen te toetsen.

Hierboven is het al kort aangestipt, ook het benutten van energie in het gebied draagt bij aan de gerichtheid van een omgevingsvisie. Het is echter wel een zoektocht naar de juiste rolverdeling tussen partijen uit het gebied en overheden. Want, hoe activeer je kennis in het gebied, wie betrek je, en hoe zorg je dat omgevingswaarden expliciet worden gemaakt?

94

Vanuit de gemeente betekent dit ook dat er samen met het gebied benoemd moet worden welke gebiedswaarden centraal staan. Dit gaat ook over wat mag absoluut niet veranderen. Vervolgens gaat het gesprek over wat wél veranderd c.q. verbeterd moet worden. De vastgelegde waarden geven daarbij ook rechtszekerheid omdat ze in een Omgevingsplan (bestemmingsplan) worden opgenomen; de verbeterpunten maken deel uit van de omgevingsvisie waarin de flexibiliteit tot uiting komt. Op deze wijze kun je sneller tot eventuele vergunningverlening overgaan omdat door participatie aan de voorkant geregeld is waar geen veranderingen zullen plaatsvinden.

Initiatieven van 'binnenuit' worden hoog gewaardeerd wanneer daarmee een gebied in beweging komt en gewerkt wordt aan meerwaarde voor het gebied. Het positieve van de initiatieven is dat de mensen uit het gebied zelf aan de slag gaan. Zo blijkt uit één van de pilots dat er resultaten zijn geboekt die daarvoor niet van de grond kwamen. Door het werken aan de visie samen op te laten lopen met het concreet werken aan de uitvoering in het gebied maakt dat partijen betrokken zijn en mee willen doen.

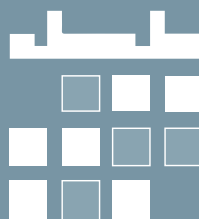
Markante uitspraken over Gerichtheid:

- *Wat geven mensen terug (aan het gebied) als ze ruimte vragen voor een eigen project / idee / belang? Bijv. rood voor groen, of de transformatie van een stal in een woning.*
- *Het helpt als overheden durven vragen: "Is er iemand die vanuit het gebied zelf, die het proces kan initiëren en te trekken?". Iemand uit het gebied zelf weet waar "het" zit (het probleem, het inzicht, de kennis over het gebied).*
- *Het is van belang dat een omgevingsvisie samen gemaakt wordt. Samen binnen de gemeente, en samen in / met de wijk. Daartoe moet je als gemeente wel eerst duidelijk hebben wat je rol is en welke manoeuvreerruimte er is.*
- *Van blauwdruk naar dynamiek. Dit betekent dat een omgevingsvisie altijd dynamisch kan zijn, en dat de gebiedsprogramma's interactief met belanghebbenden uitgewerkt kunnen worden en actueel blijven.*
- *Hoe werkt het in de praktijk uit wanneer verschillende gemeenteafdelingen hun beleidsdoelen in een omgevingsvisie proces inbrengen? Is er dan voldoende manoeuvreerruimte en wisselgeld om aan wensen van externe belanghebbenden tegemoet te komen? Dat vraagt ook om cultuurverandering bij sommige collega's die liever vanuit regels en kaders werken.*

TOT SLOT

Er wordt in de pilots veel verwacht van het uitwerken van (omgevings-)programma's onder een omgevingsvisie. Ook dit is een manier om de gerichtheid invulling te geven. Gebiedsgerichte uitwerking van een omgevingsvisie in een programma kan de gewenste behoefte aan dynamiek bewerkstelligen. De verwachtingen zitten met name in de invulling van een programma voor bijvoorbeeld specifieke gebieden, functies, ontwikkelingen. Als aandachtspunt wordt benoemd hoe de planhorizon van een omgevingsvisie bepaald wordt, ook in relatie tot het opstellen van een programma. En hoe je een omgevingsvisie (en -programma) actueel houdt. In sommige gemeenten probeert men dat te doen door 'adaptief' te programmeren.

Anders gezegd, hoe breng je visie en uitvoering dicht bij elkaar. Andere pilots zien lopende projecten als de verbinding tussen de visie en de uitvoering. De zoektocht is dan nog wel, welk project precies in beeld moet zijn en hoe een 'lijst van projecten' dynamisch te houden, waarbij de omgevingsvisie uiteraard zich richt op de stip op de horizon en voor de lange termijn houdbaar moet zijn. Er is in de pilots benoemd dat het mogelijk opnemen van spelregels hierover in de omgevingsvisie kan helpen om hierover afspraken te maken.





5.6

Planvormingsproces

INLEIDING

De Sneller en Beter-werkwijze wordt gekenmerkt door strategische innovaties aan het begin van het planvormingsproces. De aspecten waar in de pilots omgevingsvisie aandacht aan is besteed binnen het thema planvormingsproces hebben betrekking op de aanpak, de kenmerken van het proces, de stappen en de rollen. Ten aanzien van het planvormingsproces, en het resultaat dat daarmee bereikt kan worden, zijn verschillende verwachtingen benoemd, zoals de bestuurlijke lastenverlichting, de grotere inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van het overheidsoptreden, de versnelde en verbeterde besluitvorming, de afname van regeldruk, meer regie voor de initiatiefnemer en dit alles wetende dat de omgevingsvisie vormvrij is.

Grote uitdaging daarbij is hoe verschillende belangen bij elkaar te brengen in het proces en processen parallel te laten lopen. Dat levert uiteindelijk tijdswinst en geld op. Daarbij is ook de notie gegeven dat het proces van goede kwaliteit moet zijn, het heeft geen start en eind, maar is een continue proces, dat ook na het opstellen van de omgevingsvisie nog voort gaat.

De bovengenoemde aspecten van het planvormingsproces voor een omgevingsvisie zijn verkend in de geselecteerde pilots. Doel is om te leren welke aanvullende vragen en mogelijke aanpakken provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen op het thema gerichtheid ontwikkeld hebben.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP PLANVORMINGSPROCES

In drie van de negen pilots zijn voor het thema Planvormingsproces leerdoelen geformuleerd. De pilots richten zich op het borgen en onderhouden van inzichten op de lange termijn, zoeken naar verbindingen tussen verschillende schaalniveaus (regionaal en lokaal), zoeken naar hoe gebiedspartijen en overheden kunnen samenwerken, hoe verantwoordelijkheden en rollen liggen, bestuurlijk, ambtelijk en met externe partners. In de pilots zijn kennisvragen of dilemma's benoemd. Het gaat om de volgende vragen.

Het concept van de multipolaire netwerkstad verdient verdere inhoudelijke verdieping. Wat de optimale schaal is voor agglomeratie- en interactiefuncties met kennis-, woon- en centrummilieus verdient onderzocht, maar ook geoperationaliseerd te worden. Beide opdrachten kunnen alleen succesvol worden uitgevoerd als er een duidelijk proces van planvorming is dat bij de opzet al rekening houdt met het borgen en onderhouden van de verworven inzichten op de langere termijn (2040).

Welk planvormingsproces is nodig in de constellatie van een centrumstad en verschillende onafhankelijke gemeenten die samen reeds een kwalitatief zeer hoogwaardige leef- en werkomgeving kennen? Dat vraagt om een aanpak waarbij de gevoelde sense of urgency voor het behoud van dynamiek en vitaliteit, waarbij geacteerd moet worden op het niveau van de regio, vertaald wordt naar de belevingswereld van de meer lokaal georiënteerde partijen; om te beginnen de bewoners van het gebied.

Hoe wordt geborgd dat het planvormingsproces en het gedachtegoed om dit 'van binnenuit' op te zetten ook daadwerkelijk gedragen wordt en deelname van partijen (wat verder gaat dan participatie) ook tot stand komt?

Het werken volgens het principe van "governance" leidt onvermijdelijk tot de vraag hoe het zit met verantwoordelijkheden en bevoegdheden, kortom de rollen, binnen het proces. Welke rol heeft de gemeente hier in? En hoe zit het met

de democratische legitimatie in de gemeenteraad? Wat betekent dit voor de vormgeving van het planvormingsproces. Nieuwe typen van samenwerking tussen partijen (niet alleen de overheden, maar ook waterschap, ZLTO, Rabobank enz.) vraagt om een ander planvormingsproces, en is daarmee ook gekoppeld aan cultuurverandering. Hoe kan dat vorm krijgen?

Particuliere ontwikkelingen, co-creatie, zelfrealisatie, eigen initiatief en actieve en passieve deelname staan centraal in de huidige nieuwe werkelijkheid van de RO, maar wat is nu de status van een visie opgesteld door gebiedspartijen? Hoe kan hiervoor de juiste formele status verkregen worden, welke ondersteunend is voor het beoogde realisatietraject waarmee de breed gedeelde doelen dichterbij gebracht kunnen worden. Kortom, waaraan moet een visie opgesteld door een gebiedsvereniging en het opstellingsproces voldoen om door de betrokken overheidspartijen geaccordeerd te worden en vervolgens onderdeel te laten zijn van het eigen overheidsbeleid? Met andere woorden: wat is de status van de omgevingsvisie van het gebied in relatie tot de omgevingsvisie van de gemeenten (ook grensoverschrijdend)?

101

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN PLANVORMINGSPROCES

De resultaten zijn te onder te verdelen in drie clusters:

1. Wat zijn de te zetten stappen bij het bepalen van het uitgangspunt?
2. Wat zijn de te zetten stappen, na de fase van planvorming?
3. Hoe kan het planvormingsproces ingericht worden met de betrokken samenwerkingspartners?

Deze drie clusters worden achtereenvolgens uitgewerkt.

Elke pilot geeft aan dat bij de te zetten stappen rondom visieontwikkeling, de vraag op komt welke volgorde daarin gekozen wordt. Eén van de pilots heeft hier bewust tijd voor uitgetrokken en twee jaar aandacht besteed aan het benoemen van waarden die gemeenten in de regio delen. Dit is vastgelegd in een Manifest en ook bekrachtigd c.q. herbevestigd door betrokken bestuurders. Ook was het aanleiding voor andere gemeenten om bij het proces aan te sluiten. Toch is het gevaar dat de discussie zich blijft richten op de vorm, terwijl het beoogde doelbereik en resultaat, zeker ook na de fase van planvorming van belang is. Het bepalen van je uitgangspunt is cruciaal.

In de pilots die dit thema hebben behandeld, maar ook tijdens het kennis- en leertraject komt naar voren dat pilots beseffen dat het planvormingsproces niet alleen gaat over planvorming, maar ook over de fase daarna. Nu al nadenken over het omgaan met nieuwe inzichten in het vervolgproces is van belang. Dat vraagt ook om nieuwe, organische en meer flexibele manieren van herijking. Het tussentijds monitoren van de ambities is daarbij een continu proces, dit leidt tot aanpassing van de ambities en wellicht ook weer nieuwe ambities. Een proces dat niet alleen vanuit de overheid plaats moet vinden, maar wederom in samenspraak met de samenleving. Ook in de fase van uitvoering is ruimte nodig om met elkaar te ontdekken hoe je het opgebouwde commitment van betrokken partijen kunt vasthouden en of de gestelde doelen en uitgangspunten nog werkbaar zijn. Dit is tenslotte gericht op het borgen van de lange termijn ambities. Een van de pilots roept op om te zorgen voor een sterke scheiding tussen visie en uitvoering, waarbij het creëren van dwarsverbanden tussen visie en uitvoering van belang is. Het visievormingsproces gaat over strategische lijnen en lange termijn ontwikkelingen. De uitvoering gaat over realisatie, uitvoering van projecten, hier zijn vaak ook financiële stromen mee gemoeid. In een gebied is de ervaring, werkt het goed om dit te scheiden, maar wel de relatie tussen beide te leggen waardoor dit bij elkaar kan optellen.

102

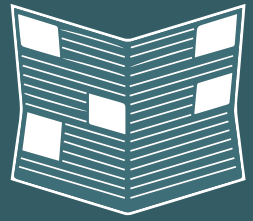
In de pilots zijn verschillende resultaten naar voren gekomen over het planvormingsproces en het inrichten daarvan met betrokken samenwerkingspartners. Zo geeft een pilot aan dat een logische koppeling tussen het formele (overheids)proces en het informele (gebieds)proces bewust georganiseerd moet worden door samen op te trekken. Een andere pilot geeft aan dat het verbinden van het planvormingsproces met het proces van participatie cruciaal was, zo kregen college en raad ook inzicht in hoe daarin de interne en externe partners samen komen. Soms betekent dit dat een bestuursorgaan moet accepteren dat vooraf niet precies duidelijk is waar dit type processen toe zal leiden. Via een Mutual Gains Approach kunnen nieuwe mogelijkheden ontdekt worden. Toch betekent dit dat processen die vanuit niet-overheden vorm krijgen aan de voorkant van het proces meer energie en denkkracht vragen in heldere werkafspraken. En dan niet zozeer op inhoud, maar vooral op proces en organisatie en de wijze van samenwerking. Dat zou idealiter als een soort leidraad gedurende het proces met enige regelmaat moeten worden geëvalueerd en desgewenst bijgestuurd. Ook dat is een continu proces.

Markante uitspraken over Planvormingsproces:

- *Het is de kunst voor overheden om afstand te houden op de inhoud en begeleiding op het proces te geven.*
- *Ruimte geven door overheden is niet voldoende, meedenken is net zo belangrijk.*
- *Terugkijkend is mijn inzicht, dat in visie processen die bottom up of 'van binnenuit' gestalte krijgen, aan de voorkant van het proces meer energie en denkracht moet worden gestopt in heldere werkafspraken.*

TOT SLOT

Wanneer we terugkijken op de behaalde resultaten voor de benoemde aspecten binnen dit thema blijkt dat de vraag wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft, op welk moment in het proces, erg belangrijk wordt geacht. Het benoemen van verantwoordelijkheden en rollen en hierover in dialoog gaan blijkt een belangrijke stap in het ontwikkelen van een omgevingsvisie. Er is in verschillende pilots bewust nagedacht hoe de raad bijvoorbeeld te involveren. Soms actief door aan te schuiven bij bijeenkomsten. Soms op vastgestelde momenten, om de raad op vaste momenten bij te praten en te informeren. Hiervoor kunnen in het proces gericht momenten worden aangewezen. Toch moet er flexibiliteit in het proces blijven, dus het continue met elkaar in dialoog zijn hierover is van belang. Ook de rol van externe partijen in het proces wordt steeds vaker serieus genomen, door met elkaar vast te stellen welke rollen en verantwoordelijkheden hier bij horen. Het instellen van een formele institutie (denk aan een Denktank, Klankbordgroep, Netwerkorganisatie) waarbij de rollen en verantwoordelijkheden expliciet gemaakt worden, zorgt ervoor dat verwachtingen aan het begin duidelijk zijn.





5.8 Actueel

INLEIDING

In de pilots omgevingsvisie is ook ruimte gemaakt om te kijken op welke wijze actuele thema's waarmee men op korte termijn aan de slag wil gaan, een plaats kunnen krijgen. En wat de meerwaarde is van de omgevingsvisie voor actuele thema's. Vooraf is gedacht aan thema's als: krimp, regionale economie, klimaatverandering, buitengebied, energietransitie, etc. Op basis van de pilots omgevingsvisie blijkt dat het thema 'actueel' in feite uiteen valt in drie categorieën: 1) het agenderen van niet-ruimtelijke thema's, 2) het agenderen van demografische en ruimtelijk-economische thema's en 3) het agenderen van sectorale thema's.

Deze categorieën van actuele thema's in de omgevingsvisie zijn verkend in de geselecteerde pilots. Doel is om te leren welke aanvullende vragen en mogelijke aanpakken provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen hebben ontwikkeld.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP ACTUELE THEMA'S

In vijf van de negen pilots zijn voor actuele thema's leerdoelen geformuleerd. Die zijn als volgt onder te verdelen naar de drie benoemde categorieën:

- **Agenderen niet-ruimtelijke thema's:**
 - Andersom werkende overheid.
- **Agenderen demografische en ruimtelijk-economische thema's:**
 - Demografische ontwikkeling en 'het inrichten van woonzorglandschappen'
 - Demografische ontwikkeling en 'de groeikernen problematiek'
 - Ruimtelijk-economische ontwikkeling, in de zin van 'ontwikkelen zonder groei' en 'ontwikkelen op basis van kwaliteit'.
- **Agenderen sectorale thema's**
 - Energietransitie.

106

De diversiteit in leerdoelen is voor de actuele thema's groter dan bij andere thema's. Dit is ook terug te zien bij de kennisvragen of dilemma's die benoemd zijn. Deze worden hierna volgens voorgaande categorisering behandeld.

Agenderen niet-ruimtelijke thema's - Andersom werkende overheid

Het gaat hier vooral om de vraag welke innovatieve en onorthodoxe wegen benut kunnen worden om zelfredzaamheid te omarmen, conditioneren en faciliteren in een gebied. Daarbij is men gericht op het behoud of het bereiken van een vitalere, duurzamere samenleving, gebied en economie. Deze vraag valt uiteen in een aantal subvragen:

- Hoe kan een gemeenschap in een gebied (los van arbitraire bestuursgrenzen) het initiatief nemen, een organisatie opzetten die niet alleen 'vraagt', maar zelf realistische, haalbare en kwalitatief hoogwaardige (uitvoerings)richtingen uitstippelt, (risicodragend) verantwoordelijkheid neemt en publiek bestuurlijke partijen vraagt om te faciliteren en conditioneren wanneer noodzakelijk?
- In hoeverre kan het geven van meer functionele vrijheid of het oprichten van een gebiedsfonds hierbij helpen?
- Wat zijn de voorwaarden (zowel vanuit het gebied als vanuit de overheden)

voor het 'van binnenuit' werken aan gebiedsdynamiek met een 'andersom werkende overheid'?

Agenderen demografisch en ruimtelijk-economische thema's

Demografische ontwikkeling en 'het inrichten van woonzorglandschappen'

De gevolgen van de demografische ontwikkelingen in relatie tot de decentralisaties vragen om het goed in beeld brengen en het gekoppeld daaraan antwoord geven op de vraag: welke stappen daarvoor, door wie, wanneer gezet moeten worden. Voor het landschap van de zorg zijn niet alleen de huidige drie transities van belang, maar er staan ook veel (technische) innovaties op stapel. De opgave is om tot een zodanig woon-zorglandschap (fysiek/ruimtelijk, organisatie, ICT) te komen, dat het ook in de kleine kernen goed en verantwoord verblijven is in alle levensfasen. Daarnaast is het de vraag hoe kleine kernen kunnen omgaan met vraagstukken op het gebied van demografische ontwikkeling.

Demografische ontwikkeling en 'de groeikernen problematiek'

De eerste groeikernen worden geconfronteerd met problematiek die inherent is aan het 'wezen van een groeikern': de groei is eruit en een groot deel van de bevolking gaat tegelijk met pensioen. Dit vraagt op veel terreinen een omslag in denken en handelen. Wat zijn vervolgens de opgaven die hieraan gekoppeld zijn en die meegenomen moeten worden omdat ze relaties hebben met openbare ruimte, woningvoorraad, voorzieningen, vrije tijd en economie. Vervolg vragen zijn dan:

- Welke oplossingsrichtingen brengt dit met zich mee?
- Hoe ziet een uitvoeringsstrategie er uit?
- Welke innovatieve wegen zijn er mogelijk om in te spelen op de vraagstukken die hier leven? Kan de gemeente haar grondgebied inrichten als proeftuin om hier actief uitvoering aan te geven?

Ruimtelijk-economische ontwikkeling, in de zin van 'ontwikkelen zonder groei' c.q. 'ontwikkelen op basis van kwaliteit'

Voor dit thema gaat het vaak om het formuleren van criteria waarmee met de omgevingsvisie gestuurd kan worden op kwaliteit, vanuit het streven om in te zetten op kwalitatieve groei in plaats van kwantitatieve groei. Deze criteria moeten gericht zijn op het benutten van de potenties en kwaliteiten van de gemeente of de provincie voor een toekomstbestendige ontwikkeling. Dat moet het maken

van keuzes en het ontwikkelen van strategieën in samenspraak met bewoners en stakeholders, voor een toekomstbestendige ontwikkeling vergemakkelijken. Andere, meer gedetailleerde vragen zijn:

- Hoe kan de omgevingsvisie zich meer richten op het benutten van bestaande infrastructuur, op kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte en op het benutten van de dynamiek in bestaand stedelijk gebied voor het transformeren van gebouwen en gebieden?
- Hoe kan het instrument omgevingsvisie zo worden ingezet dat niet voor de, vaak goedkopere, optie van uitleg/uitbreiding wordt gekozen in plaats van de, vaak duurdere, optie transformatie/herontwikkeling?

Agenderen sectorale thema's – Energietransitie

De centrale vraag is hoe de regionale energiedoelen vertaald kunnen worden naar het gemeentelijke niveau en hoe de gemeenteraad aangehaakt wordt in dit proces. Welke maatregelen passen binnen de gemeente qua aard en schaal? En, voor welke maatregelen is binnen de gemeente draagvlak aanwezig en zijn er participanten te vinden (zoals energiecoöperaties, dorpsbelangenverenigingen)? Ook is het de vraag hoe de omgevingswaarde (ruimtelijke kwaliteit) is geborgd, in relatie tot het ruimtelijk inbedden van (duurzame) energieopwekking.

108

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN DE ACTUELE THEMA'S

Agenderen van de “Andersom werkende overheid”

Indien gebiedspartijen zelf het initiatief nemen voor het maken van een gebiedsvisie is er vanuit de overheden vaak veel lof over de participatie en de verrichte werkzaamheden. De geproduceerde toekomstvisie vraagt vervolgens om vaststelling door de verschillende overheden. Dit blijkt echter een uitdaging, die nog een omslag vraagt in de samenwerking. Het is immers niet een 'eigen' stuk en de direct betrokken ambtenaren moeten dat aan hun collega's uitleggen. Deels gaat dit over het 'loslaten' door overheden, maar deels ook over het beter betrekken van de professionele disciplines binnen overheidsorganisaties bij een visie gemaakt door gebiedspartijen. Van belang is dat er voldoende inzicht gegeven wordt in de afwegingen die daarin gemaakt zijn/worden. Wat opvalt is dat bij gebiedspartijen veel deskundigheid en doorzettingsvermogen zit. Dat leidt ertoe dat er een professioneel product opgeleverd kan worden. Tegelijkertijd blijft het zoeken naar de juiste rolverdeling tussen gebiedspartners en overheden.

Agenderen demografische ontwikkeling

Voor demografische ontwikkelingen geldt dat ze vaak niet alleen op lokale schaal spelen, maar veeleer een regionaal vraagstuk zijn. In de pilots komt naar voren dat het regionaal aanpakken van demografische vraagstukken, een duidelijke meerwaarde heeft. Er is ruimte voor verdieping om deze vervolgens te vertalen naar de eigen lokale situatie, waarbij ook onderling afspraken gemaakt kunnen worden. Uitdaging is om te kijken hoe regionale afspraken kunnen landen in een omgevingsvisie op lokale schaal.

De omgevingsvisie biedt een kans om een beeld te schetsen waar men met een gebied naar toe wil, bijvoorbeeld aan de hand van gebiedsprofielen. Daarbij kunnen gewenste omgevingskwaliteiten benoemd worden, en zo kan bijgedragen worden aan de integratie van beleid. De gebiedsprofielen stellen partijen in staat te duiden welke demografische vraagstukken per gebied spelen, welke opgaven opgepakt dienen te worden, wat daar voor nodig is en welke oplossingsrichtingen in beeld zijn.

109

Agenderen ruimtelijk-economische ontwikkeling

Met betrekking tot ruimtelijk-economische ontwikkelingen kan gesteld worden dat ze vaak abstract zijn, maar wel degelijk aanknopingspunten kunnen bieden voor het stellen van ambities en toekomstperspectieven. Door een dergelijk thema op de agenda te zetten ontstaat er een bewustwordingsproces bij de verschillende betrokkenen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. In de pilots is naar voren gekomen dat dit actuele thema ook ruimte geeft om met een omgevingsvisie te anticiperen op de dynamiek in de maatschappij. En dit vervolgens terug te vertalen naar de prioriteiten binnen de gemeente of provincie.

Agenderen sectorale thema's, zoals de energietransitie

Het piloottraject en de Masterclasses laten zien dat er allerlei partijen vanuit sectoren zijn die nadenken over hoe hun belang ingebracht kan worden in een omgevingsvisie. Hoe dit onderdeel kan zijn van een integrale omgevingsvisie, is nog een zoektocht. Enerzijds bestaat de zorg dat de omgevingsvisie 'dichtgetimmerd wordt' langs sectorale belangen, bijvoorbeeld vanuit traditionele branches. Hier zit een nauwe samenhang met het thema Integraliteit en Samenhang. Anderzijds kan de omgevingsvisie ook juist het vehikel zijn om een specifiek thema actief op te pakken en prioriteit te geven. Een voorbeeld uit het piloottraject is het thema

Energietransitie. De energietransitie is een thema dat in toenemende mate de agenda voor ruimtelijke ontwikkelingen beheerst. Met de komende Omgevingswet zullen gemeenten meer dan voorheen kunnen bijdragen aan een succesvolle totstandkoming van deze transitie, juist door het een plek te geven in de omgevingsvisie.

Markante uitspraken over de actuele thema's - Andersom werkende overheid:

- Het grote verschil met een 'gewone' bewonersavond was dat iedereen duidelijk het gevoel had dat het plan niet van bovenaf was opgelegd maar uit het gebied zelf is voortgekomen.*
- Duidelijk is dat de mensen met hart en ziel hun stuk verdedigen en met veel passie een toekomstperspectief willen creëren voor het gebied. Daarbij laten de mensen zich niet door procedures tegenhouden en weten zij ook de weg naar de politiek (zowel gemeentelijk als provinciaal) te vinden.*

TOT SLOT

Wanneer we terugblikken op de behaalde resultaten op de genoemde categorieën van actuele thema's dan kunnen we concluderen dat er in de pilots vooral verkend is hoe niet per definitie ruimtelijke thema's, het beste in het proces voor een omgevingsvisie geagendeerd kunnen worden. De relatie met het thema integraliteit en samenhang is evident. Het is dan ook een uitdaging de omgevingsvisie zo integraal mogelijk op te stellen, zonder aan zeggingskracht te verliezen, ook voor thema's die niet direct "een aanwijsbare plek op een kaart" hebben.

**Meer weten over het piloottraject? Kijk op
www.bnsp.nl/pilotsomgevingsvisie
voor meer informatie.**

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/114675

Bijlage(n)
1

Datum 23 juni 2016
Betreft Voorgenomen wijziging van het Besluit ruimtelijke
ordening ten aanzien van de Ladder voor duurzame
verstedelijking

Geachte voorzitter,

Via deze brief wil ik u graag informeren over mijn voornemen tot wijziging van de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: de Ladder) in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) conform mijn toezegging om dit voor het zomerreces te doen. Een afschrift van deze brief is verzonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Het ontwerp van het wijzigingsvoorstel, zoals dat ook ter consultatie wordt gelegd, is hierbij gevoegd. Hiermee geef ik invulling aan de moties van de Kamerleden Veldman en Ronnes¹ en van het Kamerlid Cegerek². Ik streef naar inwerkingtreding van de herziene Ladder in 2017 opdat de praktijk hier zo snel mogelijk van kan profiteren.

Totstandkomingsproces

In het afgelopen jaar zijn in een gezamenlijk proces met gemeenten, VNG, provincies, IPO, en diverse stakeholders³, oplossingen voor de ervaren knelpunten verkend en zijn waardevolle suggesties voor verbetering van de Ladder gedaan. Door provincies en vanuit de wetenschap zijn namens enkele stakeholders alternatieve voorstellen voor een nieuwe Laddertekst gedaan. Het is een heel constructief proces geweest waarbij ik de inzet, meedenkkraft, de ontvangen adviezen, tekstvoorstellen en reflectie van alle partijen enorm waardeer. Ik heb de suggesties, voorstellen en uitgangspunten zorgvuldig bekeken en gewogen. Dit heeft geleid tot het bijgevoegde voorstel tot wijziging van de Ladder.

Huidige situatie

Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is de daadwerkelijke naleving van de Ladder sterk verbeterd. In de nulmeting van het PBL over de naleving van de Ladder in 2013⁴, werd nog geconcludeerd dat de Ladder niet was ingeburgerd

¹ Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 172.

² Kamerstukken II 2015/16, 33118, nr. 26.

³ De Neprom, Detailhandel Nederland, de Metaalunie, VNO-NCW, Bouwend Nederland, het EIB, Vastgoedbelang, IVBN, de Milieufederaties, adviesbureaus en advocaten met Ladderervaring, wetenschappers en vanuit het Rijk de ministeries BZK en EZ.

⁴ Sinds de inwerkingtreding van de Ladder per 1 oktober 2012.

bij de Nederlandse gemeenten. Deze werd in ruim 70% van de Ladderplichtige plannen niet toegepast. De voorlopige resultaten van de vervolgmeting over de periode 2014-2015 laten zien dat de Ladder in bijna 70% van de Ladderplichtige plannen wél werd toegepast, een flinke omslag dus. Na het zomerreces ontvangt u de resultaten als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/114675

Afwegingen

De door de praktijk ervaren knelpunten bij toepassing van de Ladder, te weten de onduidelijkheid over de in de Ladder gehanteerde begrippen, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming, vragen om een oplossing. Ik heb u over deze knelpunten per brief geïnformeerd eind 2015⁵.

Met de aanpassing van de Ladder wil ik zorgen voor een oplossing van deze knelpunten en tegelijkertijd de doeltreffendheid van het instrument behouden. Er is bij stakeholders een breed draagvlak voor het behoud van de Ladder, mits aangepast en vereenvoudigd. Uit de gevoerde gesprekken en bijeenkomsten werd echter ook duidelijk dat de meningen over en de belangen bij het wijzigen van de Ladder nogal uiteen lopen.

Het resultaat is een sterk vereenvoudigde tekst, die mijns inziens eenvoudiger is in de toepassing, minder onderzoekslasten met zich meebrengt en desondanks doeltreffend blijft. Daarbij is van belang dat steeds is uitgegaan van de samenhang tussen de aanpassing van de besluittekst, de bijbehorende nota van toelichting en de herziening van de digitale Handreiking. Zo zijn bijvoorbeeld de definities ongewijzigd gebleven, maar zullen deze uitgebreid worden toegelicht in de Handreiking. Met name de Handreiking zal geheel herzien worden, niet alleen vanwege de voorgenomen wijziging maar ook om informatie te geven over de jurisprudentie en het gebruik van de Ladder. De Handreiking wordt geheel toegesneden op de praktijk en voorzien van goede voorbeelden. Voor een zorgvuldige implementatie van de Ladder zal ik nadere afspraken maken met provincies en gemeenten. Tevens stel ik een helpdesk in als onderdeel van een breder communicatietraject over de herziene Ladder. Daarmee geef ik invulling aan de motie Cegerek⁶ waarin gevraagd wordt om optimalisatie van de Ladder.

Wijzigingsvoorstel Ladder voor duurzame verstedelijking

De voorgestelde wijzigingen zijn:

- Ten eerste een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke treden van de Ladder en het schrappen van zinsneden die bij nader inzien beter thuis horen in een toelichting of de Handreiking.
- Ten tweede wordt de uitgebreide Laddermotivering beperkt tot de nieuwe stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied.
- Tevens wordt het in de praktijk als lastig ervaren begrip "actuele regionale behoefte" vervangen door het eenvoudiger begrip "behoefte".
- Tot slot wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, waarmee het mogelijk wordt een dubbele Laddertoets bij flexibele planvorming te voorkomen.

De verwachting is dat de Ladder door deze wijzigingen beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

⁵ Kamerstukken 2015-2016, 33 962, nr. 182.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 26.

Planning en implementatie

Consultatie

Gedurende de zomerperiode (medio juli tot medio september 2016) zal een internetconsultatie plaatsvinden opdat een ieder de mogelijkheid heeft te reageren op het voorstel tot wijziging van de Ladder. De reacties worden benut voor eventuele aanpassingen van het wijzigingsvoorstel.

Raad van State en inwerkingtreding wijzigingsvoorstel

Ik ben voornemens het wijzigingsvoorstel in het najaar aan de Raad van State om advies toe te zenden en streef naar inwerkingtreding van de herziene Ladder in 2017.

Implementatie

Ondertussen wordt gewerkt aan het grondig herzien van de digitale Handreiking van de Ladder en het opzetten van een helpdesk. De Handreiking zal naast verheldering van begrippen en het bieden van handvatten vanuit de jurisprudentie ook verrijkt worden met praktijkvoorbeelden. Provincies en gemeenten zijn en blijven betrokken bij de herziening van de Handreiking. De helpdesk zal een vraagbaakfunctie gaan vervullen voor gemeenten bij de implementatie van de Ladder en in de toekomst opgaan in de bredere helpdesk voor de Omgevingswet. Zowel de handreiking als de helpdesk zullen drie maanden vóór de inwerkingtreding beschikbaar zijn, opdat met name gemeenten zich tijdig kunnen voorbereiden op implementatie van de herziene Ladder.

Voor een goede implementatie wil ik extra aandacht besteden aan het communicatietraject rondom de herziene Ladder. Dit wordt nog nader uitgewerkt, maar ik denk onder meer aan een 'tour de regio' waarbij het ministerie van IenM, provincies, gemeenten en andere stakeholders het gesprek met elkaar kunnen aangaan over de nieuwe Ladder. Daarnaast zal ik, zoals eerder aangegeven, het gesprek aangaan met provincies over de verschillende wijzen waarop regionale samenwerking vormgegeven kan worden om duurzaam ruimtegebruik te stimuleren. Daarbij kunnen de huidige regionale ervaringen benut worden en kan bekeken worden op welke punten aanvullende actie nodig is.

Omgevingswet

Ik concludeer dat de Ladder een belangrijk instrument is voor een goede ruimtelijke ordening onder de huidige Wro en kan zijn voor een evenwichtige toedeling van functies straks onder de Omgevingswet. De vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet. Bij de inpassing van de Ladder in het systeem van de Omgevingswet wordt de Ladder overgezet naar een instructieregel, waarbij de strekking van de regel gelijk blijft en ook de afweegruimte voor decentrale overheden gelijk zal blijven.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/114675

CONCEPT Voorstel wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening art 3.1.6, lid 2 tot en met 4 (ladder voor duurzame verstedelijking)

Enig artikel

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt als volgt te luiden:

2. De toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheid om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied.

2. Het derde lid komt als volgt te luiden:

3. Indien in het bestemmingsplan toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij het bestemmingsplan worden bepaald dat het tweede lid niet van toepassing is op de toelichting bij het bestemmingsplan maar eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.

3. In het vierde lid wordt 'actuele regionale behoefte' vervangen door: behoefte.

NOTA VAN TOELICHTING¹

1. Inleiding

Bij besluit van 28 augustus 2012 zijn twee leden toegevoegd aan artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening, (hierna: Bro) op grond waarvan gemeenten en provincies verplicht waren om in de toelichting van een bestemmingsplan de zogenaamde "ladder voor duurzame verstedelijking" (hierna: Ladder) op te nemen, wanneer een zodanig besluit een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt².

Artikel 3.1.6, tweede en derde lid Bro borgt het nationale ruimtelijke belang dat is gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten. Het belang maakt deel uit van het geldende nationale ruimtelijke beleid zoals beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: SVIR)³ en heeft een zorgvuldig of duurzaam gebruik van ruimte als doel, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving. In de SVIR is het belang beschreven in het bredere kader van een goed systeem van ruimtelijke ordening dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk moet maken

¹ Omdat de wijziging één artikel betreft en de algemene toelichting uitgebreid is, is er voor gekozen om de artikelgewijze toelichting achterwege te laten.

² Besluit van 28 augustus 2012 houdende wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de toevoeging van enkele onderwerpen van nationaal ruimtelijk belang (Stb. 2012, 388).

³ Kamerstukken I/II 2011/12, 32 660, nr. B/51.

en waarbinnen bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen. Gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde zijn hier onderdeel van. Volgens de SVIR is vraaggericht programmeren en het realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden. Dit betekent ook dat overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand dienen te worden voorkomen.

Bij besluit van 16 mei 2014 is een nieuw vierde lid opgenomen om duidelijk te maken dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte slechts tot doel mag hebben om na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening⁴.

De Ladder bevatte de volgende opeenvolgende drie treden:

De eerste trede verplichtte gemeentelijke bestuursorganen om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte en om de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen.

De tweede trede vroeg van overheden om, indien er een regionale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling is, te beoordelen of de beoogde ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied in de betreffende regio kon worden gerealiseerd.

De derde trede eiste dat wanneer inpassing van de beoogde stedelijke ontwikkeling binnen het bestaande stedelijke gebied van de betreffende regio niet mogelijk is, beoordeeld moet worden in hoeverre de ontwikkeling mogelijk is op locaties die al ontsloten zijn of ontsloten worden door verschillende modaliteiten op een schaal die passend is bij de beoogde ontwikkeling.

Naar aanleiding van signalen uit de praktijk over knelpunten bij toepassing van de Ladder en de motie van de kamerleden Veldman en Ronnes om de ladder te versimpelen⁵, is besloten om artikel 3.1.6 te wijzigen. Deze wijzigingen hebben als doel de Ladder te vereenvoudigen, zodanig dat de in de praktijk ervaren knelpunten worden opgelost, de onderzoekslasten verminderen maar de effectiviteit van het instrument behouden blijft. Het doel van de Ladder, zoals omschreven in de SVIR wordt breed gedeeld en wijzigt niet.

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen zijn een vereenvoudiging door het loslaten van de afzonderlijke "treden", het verduidelijken van de aansluiting van de Ladder bij het geheel aan vereisten aan een toelichting bij een bestemmingsplan, het vervangen van het begrip "actuele regionale behoefte" door "behoefte" en het beperken van de uitgebreide motivering tot de stedelijke ontwikkeling *buiten* het bestaand stedelijk gebied. De verwachting is dat de Ladder hierdoor beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

Uitgangspunt voor de wijziging is dat met het oog op een zorgvuldig ruimtegebruik, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd en dat eerst als dat niet mogelijk is, nadrukkelijk wordt gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

⁴ Besluit van 16 mei 2014 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het aanbrengen van enkele verbeteringen) (Stb. 2014, 174).

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 172.

2. Aanleiding

In 2014 verscheen een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving naar de toepassing van de Ladder, als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte⁶. Daarin werd geconstateerd dat de ladder in ruim 70% van de onderzochte plannen niet expliciet wordt toegepast⁷. De Ladder is onderwerp geworden van tientallen uitspraken van de bestuursrechter en vele publicaties in de (vak)literatuur. Ook in de Tweede Kamer wordt regelmatig aandacht besteed aan de Ladder.

Uit gesprekken met onder andere provincies, gemeenten, IPO, VNG en verschillende andere stakeholders, blijkt dat weliswaar de doelen van de Ladder worden onderschreven, maar dat de toepassing van de Ladder als lastig wordt ervaren. Knelpunten die om een oplossing vragen zijn onder andere de soms onduidelijke begrippen, de toepassing van de Ladder bij globale en flexibele bestemmingsplannen, de onderzoekslasten en de regionale afstemming. Met de wijziging van het tweede tot en met het vierde lid van artikel 3.1.6 Bro wordt beoogd deze knelpunten voor zover mogelijk op te lossen.

3. Wijzigingen

Eenvoudiger en lichter

De Ladder is vereenvoudigd door de tekst terug te brengen naar de essentie, namelijk de noodzaak om aan te geven dat de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte plus een motivering indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Daarbij is, ter voorkoming van nieuwe definitiekwesties en jurisprudentie, nauw aangesloten bij de voorgaande laddertekst.

Uitgangspunt is dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd en dat eerst als dat niet mogelijk is wordt gemotiveerd waarom die ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd.

Dit betekent dat alleen bij een ontwikkeling *buiten* bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is. De verwachting is dat de Ladder daarmee beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden.

Loslaten afzonderlijke treden en schrappen overbodige bepalingen

In artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, was aangegeven hoe in de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied kon worden voorzien, namelijk door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins. Deze niet limitatieve opsomming past bij nader inzien beter in een toelichting.

In onderdeel c was aangegeven dat als de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kon plaatsvinden, beschreven zou worden in hoeverre in

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 32 660, nr.60.

⁷ In de nulmeting van het PBL van de naleving van de Ladder in 2013 (als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte), werd nog geconcludeerd dat de Ladder niet was ingeburgerd bij de Nederlandse gemeenten. De voorlopige resultaten van de vervolgmeting over de periode 2014-2015 laten zien dat de Ladder in nog slechts in 29 procent niet wordt toegepast in vergelijking met ruim 70% over de periode 2013. De daadwerkelijke naleving is dus sterk verbeterd.

die behoefte kon worden voorzien op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld. Dit onderdeel blijkt in de praktijk van provincies en gemeenten geen toegevoegde waarde te hebben. De noodzaak om te zorgen voor een goede ontsluiting is voldoende gegarandeerd, via het eerste lid van artikel 3.1.6. Uit de motivering in de toelichting bij het bestemmingsplan kan naar voren komen waarom een locatie buiten bestaand stedelijk gebied zich kwalificeert als geschikte locatie, daarbij kan ook aandacht worden besteed aan andere aspecten dan de ontsluiting.

Het derde lid van artikel 3.1.6 bepaalt dat de Ladder van overeenkomstige toepassing is op een provinciale verordening die een locatie voor een stedelijke ontwikkeling aanwijst. In de praktijk worden echter geen locaties voor stedelijke ontwikkeling in de provinciale verordening aangewezen, ook omdat een dergelijke aanwijzing zich niet goed verdraagt met algemene regels. Dat biedt mogelijkheden om het derde lid van artikel 3.1.6 een andere inhoud te geven. De andere inhoud van het derde lid wordt hieronder beschreven (zie: "Dubbele onderzoekslasten").

De term "actuele regionale behoefte" wordt vervangen door "behoefte"

Provincies en gemeenten geven aan dat de term "actuele regionale behoefte" voor verwarring zorgt en onvoldoende duidelijk maakt waar een beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling zich op zou moeten richten. In het bijzonder de term "regionaal" is verwarrend, omdat het enerzijds betrekking heeft op de omvang van het gebied waarbinnen de behoefte moet worden gezien, ofwel het "ruimtelijke verzorgingsgebied", ook wel "marktregio" genoemd. Anderzijds heeft het betrekking op de aard van het overleg, waarbij de regio nogal eens wordt geïnterpreteerd als de bestuurlijke regio. Provincies hebben in een voorstel aangegeven graag een onderscheid te willen zien tussen het regionale aspect bij de behoefte in de zin van het verzorgingsgebied en het overleg in bovengemeentelijk verband.

De gedachte achter dit voorstel is in dit wijzigingsbesluit overgenomen door het vervangen van de term "actuele regionale behoefte" door de eenvoudiger term "behoefte". Het doel is om de aansluiting van de Ladder bij de bepalingen voor de toelichting van (ontwerp)-bestemmingsplannen, zoals verwoord is in het eerste lid van artikel 3.1.6, te verduidelijken en te versterken.

Verhouding tussen het eerste en het tweede lid van artikel 3.1.6

Het eerste lid van artikel 3.1.6 bevat bepalingen voor de toelichting van elk (ontwerp)-bestemmingsplan, zoals de neerlegging van een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen, de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg en de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder c gaat het om het overleg met de besturen van betrokken gemeenten, waterschappen en met de diensten van de provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Ook is in het eerste lid aangegeven dat de toelichting de uitkomsten bevat van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek⁸.

⁸ Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat ook bij een bestemmingsplan dat geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt er wel degelijk sprake moet zijn van een behoefte die zo nodig regionaal moet zijn afgestemd. ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1908

Het tweede lid, de Ladder, bevat aanvullende voorwaarden voor een bestemmingplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. De reden is dat juist als het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling, die in de regel ingrijpende gevolgen zal hebben voor (de wijde omgeving van) het plangebied, het noodzakelijk is dat gemeentelijke bestuursorganen nadrukkelijk stil staan bij de vraag of er wel behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en daar in de toelichting bij het bestemmingsplan op ingaan.

Schrappen van “regionale”

De term “regionale” is geschrapt om twee redenen.

De eerste reden is gelegen in de verhouding tussen het tweede en eerste lid van artikel 3.1.6.

Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder c, bevat de toelichting bij het bestemmingsplan reeds de uitkomsten van het overleg met betrokken gemeenten en provincie(s).

Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder d, bevat de toelichting bij het bestemmingsplan de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek. Daartoe behoort ook het onderzoek naar het bestaan van de behoefte.

De tweede reden voor het schrappen van “regionale” is dat de aard en omvang van een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet altijd om regionale afstemming, in de zin van bovengemeentelijke afstemming vraagt. Bij bepaalde ontwikkelingen is bovengemeentelijke afstemming niet aan de orde en bij andere ontwikkelingen kan zelfs sprake zijn van bovenprovinciale afstemming⁹. Ook ten aanzien van de afstemming geldt dat al in het eerste lid van artikel 3.1.6 is bepaald dat de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 van het Bro bedoelde overleg in een plan moeten worden verantwoord. Het is daarbij primair aan het gemeentebestuur om indachtig artikel 3.1.6, eerste lid, onder c en d, te bepalen hoe uitgebreid het artikel 3:2-onderzoek (art 3:2 Awb) moet plaatsvinden en met welke bestuursorganen en diensten het overleg over de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gevoerd. De provincie kan volgens geldend beleid in de SVIR kaders stellen ten aanzien van de bovenlokale afstemming van verstedelijking en actief stimuleren dat de samenwerking alsnog tot stand komt, waar deze noodzakelijk is, maar uitblijft.

Schrappen van de term “actuele”

Het schrappen van “actuele” is gedaan omdat dat woord geen toegevoegde waarde heeft, uiteraard is het schrappen geen aanleiding voor de gedachte dat volstaan kan worden met een niet-actueel behoefte-onderzoek.

Door het vervangen van “actuele regionale behoefte ” door “behoefte” wordt de Ladder vereenvoudigd en krijgt deze een duidelijker aansluiting op het geheel van vereisten aan een toelichting bij een bestemmingsplan. Op de betekenis voor de toepassing van de Ladder wordt in de herziene Handreiking bij de Ladder nader ingegaan.

Borging van regionale afstemming

Door de praktijk is aangedrongen op het borgen van regionale afstemming en samenwerking.

Daartoe zijn verschillende tekstvarianten overwogen. Er is uiteindelijk voor gekozen om geen extra bepaling aan de Ladder toe te voegen, omdat afstemming op regionaal niveau geborgd is in

⁹ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208. In deze uitspraak van 4 mei 2016 ging het om een vestiging een grootschalig datacenter, dat een niet regionaal gebonden verzorgingsgebied kende.

artikel 3.1.1 en 3.1.6, eerste lid, onder c, van het Bro. Zoals hierboven beschreven, is bovenlokale afstemming van groot belang en is het aan provincies om de bovenlokale afstemming en samenwerking van verstedelijking actief te stimuleren, wanneer deze onvoldoende tot stand komt.

Dubbele onderzoekslasten

Bij globale en flexibele bestemmingsplannen kan de Ladder in praktijk als lastig hanteerbaar worden ervaren. Voor de motivering van zorgvuldig ruimtegebruik moeten in het geval van een globaal plan alle mogelijke bestemmingen onderzocht worden, op een moment dat de ontwikkeling nog niet concreet is. Dit kan leiden tot hoge onderzoekslasten. Dit knelpunt geldt overigens voor al het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek bij ruimtelijke besluiten.

Uit artikel 1.1.1, derde lid, van het Bro volgt dat (ook) een wijzigings- of uitwerkingsplan aan de ladder moet worden getoetst. In zo'n geval kan sprake zijn van een dubbele laddertoets (eerst bij het bestemmingsplan en vervolgens bij het wijzigings- of uitwerkingsplan). Dit probleem doet zich nu nog weinig voor omdat de meeste bestemmingsplannen waarin een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingplicht is opgenomen, dateren van voor de inwerkingtreding van de ladder maar door o.a. provincies en gemeenten is verzocht om reeds een oplossing te vinden voor dit knelpunt¹⁰.

Het probleem van de onderzoekslasten bij globale plannen, hangt dus niet alleen samen met de Ladder, maar met het gehele systeem van de Wro/Bro in combinatie met de vereisten van het artikel 3:2-Awb-onderzoek. Dit probleem vraagt om een systeemwijziging, zoals die in het kader van de Omgevingswet wordt gerealiseerd. De herziening van het omgevingsrecht is mede gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek bij de besluitvoorbereiding, onder andere door het mogelijk te maken het zogenaamde brede onderzoek te verschuiven naar het moment dat plannen concretere vormen aannemen¹¹.

Naast een wijziging van het tweede lid, is het derde lid opnieuw vastgesteld. Het derde lid bepaalt thans dat, indien in het bestemmingsplan toepassing gegeven is aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening, bij bestemmingsplan kan worden bepaald dat de laddertoets zich niet richt op de toelichting bij het bestemmingsplan, maar eerst op de toelichting bij het wijzigings- of uitwerkingsplan. Toepassing van het derde lid heeft tot gevolg dat de laddertoets als het ware wordt doorgeschoven. De bepalingen van het eerste lid van artikel 3.1.6 zijn ook van toepassing op de toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Aangenomen mag worden dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan (artikel 3.1.6, eerste lid, onder f), dat voorziet in de mogelijkheid van een wijzigings- of uitwerkingsplan, wat globaler kan worden gemotiveerd.

¹⁰ Zie ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1295. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat in het kader van beroep tegen een uitwerkingsplan ook ter beoordeling kan staan of een uitwerkingsplan is voorbereid en genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Overigens dateerde het bestemmingsplan zelf van voor de inwerkingtreding van de Ladder.)

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p.153-154.

Definities

Artikel 1.1.1. eerste lid, onder j van het Bro bepaalt wat onder *stedelijke ontwikkeling* wordt verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Daarbij is van belang dat de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de context bepalend is voor de uitgebreidheid van de onderbouwing. Bij elk plan hoort een bij dat plan passende onderbouwing.

Inmiddels worden – dankzij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak - de contouren van het begrip steeds duidelijker. Wel zal in de Handreiking worden ingegaan op de jurisprudentie over wat onder een nieuwe stedelijke ontwikkeling wel en niet wordt verstaan.

Artikel 1.1.1. eerste lid, onder h van het Bro bepaalt wat onder *bestaand stedelijk gebied* wordt verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Besloten is om ook de definitie van bestaand stedelijk gebied niet te wijzigen, omdat ten aanzien van dit begrip de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak voldoende duidelijk maakt wat onder bestaand stedelijk gebied wordt verstaan. Ook op het begrip en de bijbehorende jurisprudentie zal uitgebreid in de Handreiking worden ingegaan.

4. Verhouding tot toekomstige regelgeving: de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving

Deze wijziging heeft ook een relatie met de Omgevingswet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur (hierna: uitvoeringsregelgeving).

De onderhavige vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in de uitvoeringsregels van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet blijft de Ladder een belangrijk instrument zijn voor een evenwichtige toedeling van functies. De Ladder zal via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Omgevingswet kent geen bestemmingsplan en geen bepalingen voor de toelichting daarop. Daarom zal de formulering worden aangepast, maar de strekking van de Ladder blijft gelijk. Bovendien wordt de bepaling zo omschreven, dat het een fasering van onderzoek, bijvoorbeeld in het geval van globale plannen en organische ontwikkeling mogelijk maakt.

5. Uitvoering en handhaving

De Ladder van 2012 was voorzien van een digitale handreiking, waarin een nadere uitleg werd gegeven van de manier waarop de Ladder kan worden toegepast.

Met inschakeling van een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en andere stakeholders is deze Handreiking volledig herzien. Deze handreiking geeft op een overzichtelijke wijze praktische informatie voor de toepassing van de Ladder zowel voor de incidentele gebruiker als de specialist bij de onderscheiden nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De Handreiking is beter toegesneden op de praktijk van de Ladder en voorzien van praktijkvoorbeelden en jurisprudentie.

Daarnaast zal de praktijk worden ondersteund met een helpdesk. Als vragen bij de Helpdesk of jurisprudentie daartoe aanleiding geven, zal de Handreiking worden verduidelijkt en/of aangepast.

6. Gevolgen

6.1 Administratieve lasten

De regels van het Bro zijn gericht tot decentrale overheden die ruimtelijke besluiten nemen. Het Bro kent derhalve als zodanig geen administratieve lasten voor burgers, bedrijven of instellingen.

6.2 Bestuurlijke lasten

Van bestuurlijke lasten als gevolg van de Ladder is geen sprake. De Ladder betreft een motiveringsvereiste en vraagt in die zin niet om onderzoek, maar om explicitering van gemaakte keuzes. Voor het maken en onderbouwen van die keuzes is eventueel onderzoek wel nodig. Dit is vereist op grond van artikel 3:2 Awb. Uit onderzoek blijkt bovendien dat slechts 25% van de bestemmingsplannen gericht zijn op het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Toch worden onderzoekslasten beleefd als gevolg van de Ladder. Om de ervaren lasten te verminderen is het volgende relevant:

- De wijzigingen in het Bro zorgen ervoor dat de herziene Ladder beter hanteerbaar zal zijn en tot minder onderzoekslasten zal leiden, indien sprake is van lasten als gevolg van de Ladder. Concreet gaat het om het schrappen van de termen actuele en regionale, het loslaten van de afzonderlijke treden en het beperken van de uitgebreide motivering tot nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten het bestaand stedelijk gebied.
- Om nieuwe lasten zoveel mogelijk te voorkomen wordt met de herziene Ladder zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige jurisprudentie.
- Om duidelijkheid te geven over de toepassing van de Ladder is de Handreiking grondig herzien. In de Handreiking zijn begrippen nader toegelicht, worden praktijkvoorbeelden gegeven en wordt aangegeven in welke situaties de Ladder al dan niet van toepassing is.
- Het Rijk heeft de vastgoedbrede Leegstandsmonitor ontwikkeld, een openbaar bruikbare database waar een ieder uit kan putten voor Ladderonderbouwingen.
- Het Rijk, provincies en gemeenten werken eveneens aan de monitoring van plancapaciteit.

Zoals eerder gemeld wordt het terugdringen van de onderzoekslasten breder opgepakt in het kader van de Omgevingswet.

7. Advisering en consultatie

Dit besluit is voorbereid in een gezamenlijk proces met 'Ladderexperts' van gemeenten en provincies, vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen, en van de Neprom, Detailhandel Nederland, de Metaalunie, VNO-NCW, Bouwend Nederland, het Economische Instituut voor de Bouw (EIB), Vastgoedbelang, Institutionele Vastgoedbeleggers Nederland (IVBN), de Milieufederaties, adviesbureaus en advocaten met "Ladderervaring", wetenschappers (o.a. TU

Delft en de Radboud Universiteit) en de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Door IPO, VNG, provincies, gemeenten en vanuit de wetenschap namens enkele stakeholders, zijn alternatieve voorstellen voor een nieuwe besluittekst gedaan, waarvan dankbaar gebruik is gemaakt bij het schrijven van het wijzigingsvoorstel.

Provincies hebben in een voorstel aangegeven een onderscheid te willen maken ten aanzien van het regionale aspect bij de behoefte en het overleg in regionaal verband. Dit voorstel is overgenomen.

Vanuit de wetenschap (TU Delft) is mede namens stakeholders, zoals bijvoorbeeld de Neprom een voorstel gedaan om toepassing van de Ladder naar voren te halen in het ruimtelijke planproces (bij de structuurvisie) en de Ladder bij een voorgenomen stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied, eventueel voor specifieke functies, niet van toepassing te verklaren.

Dit voorstel is deels overgenomen: Tegen het toepassen van de Ladder bij structuurvisies bestaat het bezwaar dat de rechter zou moeten gaan toetsen of de Ladder correct is toegepast bij structuurvisies. Het voorstel zou daarmee impliciet eisen stellen aan structuurvisies, terwijl dit instrument nu vormvrij is. Ook blijken structuurvisies in veel gevallen te abstract om als toetsingskader voor concrete initiatieven te dienen. Wel is in het voorstel de suggestie meegenomen om de Ladder te vereenvoudigen door tredes te schrappen en de nadruk te leggen op een motivering voor die gevallen waarin de voorgenomen stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied wordt voorzien. Hierdoor worden de onderzoekslasten minder. In beide voorstellen is het belang van regionale afstemming en samenwerking benadrukt. De suggesties daarvoor zijn meegenomen door de aansluiting van de Ladder bij het geheel van vereisten aan de toelichting bij bestemmingsplannen te benadrukken, waaronder het overleg op het niveau van de regio.

De beide Kamers der Staten-Generaal zijn middels een brief geïnformeerd over het ontwerp van dit besluit (Kamerstukken I/II 2015/16,nr...). Tegelijkertijd heeft internetconsultatie plaatsgevonden. Daartoe is middels xxx eenieder de gelegenheid geboden om opmerkingen over het ontwerp ter kennis van de minister te brengen.

PM resultaten



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Pionieren met de Omgevingswet

Houd het eenvoudig, maak het beter



Pionieren met de Omgevingswet

Houd het eenvoudig, maak het beter

Inhoud

1. Managementsamenvatting	5
2. Nu al aan de slag met de Omgevingswet	9
2.1 De Omgevingswet komt er aan	9
2.2 Het programma 'houd het Eenvoudig , maak het Beter '	10
2.3 De opbrengst van de pilots	10
2.4 Opbouw rapport	11
3. Ervaringen per thema	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Cultuuromslag	13
3.3 Participatie	16
3.4 Versnelling	19
3.5 Integraliteit en samenhang	21
3.6 Planvormingsproces	22
3.7 Duurzaamheid	23
3.8 Digitalisering	23
4. Ervaring opdoen met de kerninstrumenten van de Omgevingswet	27
4.1 Overzicht	27
4.2 Omgevingsvisie	28
4.3 Programma	28
4.4 Decentrale regelgeving: Omgevingsplan	29
4.5 Omgevingsvergunning	32
4.6 Projectbesluit	38
4.7 Overige toepassingen	39
5. Verbeterdoelen	41
5.1 Verbeterdoel 1: Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik zijn.	41
5.2 Verbeterdoel 2: De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving	42
5.3 Verbeterdoel 3: Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken	42
5.4 Verbeterdoel 4: Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter	43
6. Vervolgstappen	45
6.1 In welke fase verkeert de introductie van de Omgevingswet?	45
6.2 De voortgang per instrumenten van de Omgevingswet	46
6.3 Aandachtspunten voor vervolgstappen	47
Bijlage Nominaties Eenvoudig Beter Trofee	50
Bronnen	51

1. Management-samenvatting

De komst van de Omgevingswet in 2019 is meer dan een majeure wetgevingsoperatie. Het werkveld van de fysieke leefomgeving gaat ingrijpend veranderen. Overheden en andere partijen willen daarop niet wachten en bereiden zich in leertrajecten sinds 2012 voor op de wet. Onder het motto ‘houd het **Eenvoudig**, maakt het **Beter**’ steunen de ministeries van Infrastructuur en Milieu (traject Nu Al Eenvoudig Beter) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (traject Expertteam Versnellen) vele initiatieven in het land. Dit rapport geeft tussentijdse resultaten van de eerste circa 300 projecten, experimenten en pilots (stand medio 2016) uitgedrukt in leerervaringen met praktische voorbeelden.

Een samenvatting slaat de rijke variatie aan leerervaringen plat. De uitnodiging is om de hele tekst te lezen, die een compilatie bevat van een groot aantal rapporten en evaluaties. Uit de leertrajecten spreekt pioniersgeest en enthousiasme. Het aantal en de variatie in voorbeelden spreekt boekdelen.

Veel partijen haken aan om zich goed voor te bereiden op de wet. De deelname aan pilots is al groot en de belangstelling neemt nog steeds toe. Dat heeft een reden. Veel organisaties voelen de noodzaak tot verandering van werkwijze. De komst van de Omgevingswet geeft momentum; de wet biedt een richtpunt om door te pakken. Ook dat blijkt uit de pilots.

Het rapport ordent de ervaringen naar zeven centrale thema's en naar de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Conclusies worden verbonden aan de vier verbeterdoelen van de wet en aandachtspunten voor volgende stappen worden gespiegeld aan de innovatietheorie van Rogers.

Thema's

De pilots laten zien dat een andere werkwijze staat of valt met de **cultuur** van overheden. Houding en gedrag moeten meer flexibel gericht zijn op samenwerking en ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving. Gedreven trekkers zijn nodig om de eigen organisatie te veranderen. **Participatie** leidt evident tot meer kwaliteit en draagvlak. De dialoog met de omgeving werkt verrijkend, ook voor de persoonlijke ontwikkeling. Een planvormingsproces dat is gericht op het verkrijgen van draagvlak zorgt voor **versnelling**, zelfs meer dan een goed gestroomlijnde wettelijke procedure teweeg kan brengen. De inbreng van burgers en bedrijven zal de **integraliteit en samenhang** van plannen vergroten. Gemeenten zien ook zelf mogelijkheden om beleidsregels en verordeningen flink te verminderen én te integreren. De grootste winst voor het **planvormingsproces** zit niet in de formele procedure, maar in de verbeteringen in cultuur, participatie en integraliteit. **Duurzaamheid** vraagt om 'loslaten' van knellende regels. Dat leidt niet tot ongelukken, wel tot duurzame oplossingen. **Digitalisering** vormt hét hulpmiddel bij de toepassing van het nieuwe omgevingsrecht. Nu nog bloeien duizend bloemen. Het moment om tot uniformering over te gaan komt dichterbij.

Het 'overall' beeld is dat gemeenten en andere organisaties hun werkwijze willen vernieuwen. De voorbeelden van onder meer cultuurverandering, participatie en planvorming tonen in hun resultaten een mix van algemeen geldende kennis met daarnaast van de situatie afhankelijke 'eigenheid'. 'Blind navolgen' werkt niet; leren van voorbeelden elders wel. Het doorleven van de nieuwe werkwijze is essentieel om ook in volgende toepassingen succes te hebben.

Kerninstrumenten

De leertrajecten leiden per kerninstrument tot de volgende bevindingen:

- De negen pilots (en 22 deelnemers in de tweede ring) over de **omgevingsvisie** leveren veel leerpunten op over de proces-aanpak. Behoeft is om door te gaan met het kennis- en leertraject en daarbij de focus te richten op de inhoud en doorwerking van de omgevingsvisie.
- Twee nationale voorbeelden en een regionale aanzet wekken de indruk dat een **programma** of **programmatische aanpak** kansen biedt om een hardnekkig vraagstuk gericht aan te pakken.
- Op gemeentelijk niveau slaat de nieuwe manier van werken met **decentrale regelgeving** aan. Gemeenten staan in de rij om in lijn met het **omgevingsplan** aan de slag te gaan. Uit de brede kennisbron, die daarmee ontstaat, kunnen nog veel meer overdraagbare 'rode draden' worden gehaald: wat voor soort oplossingen in welke situaties toepasbaar zijn.
- Voor de **omgevingsvergunning** gaan pilots in de bouw op zoek naar de grens tussen deregulering en rechtszekerheid en tussen publieke borging en private verantwoordelijkheid.
- Voor de totstandkoming van het **projectbesluit** onder de Omgevingswet kan worden teruggegrepen op de bestaande kennis over grote (rijks)projecten.

Aanvullend op de kerninstrumenten is gekeken naar de **experimenteerbepaling**. Daarmee is in de Crisis- en herstelwet positieve ervaring opgedaan: resultaten worden bereikt zonder ongewenste effecten voor mens en milieu. Ook zijn experimenten het startpunt voor verbetering in regelgeving. Wel schrijft de aanwijzingsprocedure via een AMvB sommige initiatiefnemers af. Verder is gekeken naar de rol van **onderzoek** bij de onderbouwing van een plan of vergunning. Pilots laten zien dat de aandacht verschuift van eenmalig onderzoek bij het besluit naar permanente monitoring van de omgevingskwaliteit. Dat vergt aanpassing van het systeem en van betrokkenen.

Verbeterdoelen

De pilots geven er blijk van dat de verbeterdoelen een duidelijk oogmerk zijn van de pilots. Op het vrij abstracte niveau van de geformuleerde doelen is het lastig om met de resultaten uit de pilots het doelbereik aan te tonen. In algemene zin kan worden bevestigd dat de vereenvoudiging van de regelgeving op zich niet genoeg is om 'eenvoudig beter' te werken. De crux zit in de werkwijze die moet veranderen om de verbeterdoelen te bereiken. Duidelijk is dat de komst van de Omgevingswet partijen inspireert om vooruitgang te boeken. De leertrajecten zijn daarbij een belangrijke aanjager.

Vervolgstappen

Tegen de achtergrond van de innovatietheorie van Rogers is de stand van zaken bij de introductie van de kerninstrumenten in beeld gebracht. Samen met de aanbevelingen uit vooral het leertraject voor de omgevingsvisies komen daaruit de volgende drie suggesties voor vervolgstappen voort:

1. Van procesinnovatie naar brede toepassing

Veel van de uitgevoerde pilots leiden tot leerpunten voor het (plan) proces: de cultuur van de organisaties, inzet op participatie en de samenhang in benadering. Die zijn essentieel voor een succesvolle toepassing van de Omgevingswet en de beoogde verandering in werkwijze. Aanbeveling is om nog meer organisaties en personen soortgelijke ervaringen op te laten doen en in te zetten op kennisdeling en -uitwisseling. Zoals in het traject van de omgevingsvisies wordt geconstateerd is er behoefte aan de vorming en de voortzetting van een 'community' voor de uitwisseling van kennis tussen collega's. Suggestie aan regio's en gemeenten is om, naast uitwisseling tussen professionals op centraal niveau, ook met lokale en regionale stakeholders een leertraject in te zetten.

2. Voor elk kerninstrument een leertraject op maat

Uit de analyse blijkt dat de kerninstrumenten in verschillende stadia van ontwikkeling en acceptatie verkeren. De leertrajecten zouden daarop moeten anticiperen. Dat betekent concreet:

- Voor de omgevingsvisie verdieping van de inhoud en de doorwerking;
- Lokale pilots 'programma/programmatische aanpak' starten over uiteenlopende onderwerpen;
- Doorgaan met de uitbouw van de grote aantallen pilots met het omgevingsplan. Uit de rijke kennisbron pasklare toepassingen afleiden;
- Pilots met de omgevingsvergunning in de bouw richten op stabiele toepassing;
- Verder nagaan of behoefte bestaat aan leertrajecten voor decentrale regelgeving bij waterschap en provincie, voor de omgevingsvergunning en voor het projectbesluit.

3. Digitale informatie voor onderzoek, monitoring, publicatie van plannen

De informatiemaatschappij vraagt om digitale informatievoorziening en gebruiksgemak. De tussenstand uit de pilots sluit daarop aan: er liggen kansen en het kan beter. In pilots voelen partijen zich uitgedaagd om een eigen systeem te ontwikkelen. Er ontstaat echter een moment waarop uniformiteit gewenst is om gemak, herkenbaarheid en kwaliteit te bieden. Het kantelpunt voor het overstappen van 'vele bloemen bloeien' naar uniformering en standaardisering komt in zicht.

Tot slot:

Teruggrijpend naar de drie verbeterdoelen, die in paragraaf 2.1 staan vermeld, tot slot het volgende:

- *Organisaties en personen voorbereiden*
De grote mate van activiteit in de leertrajecten laat zien dat de komst van de Omgevingswet een belangrijk aangrijppingspunt is en een aanjager vormt voor vernieuwing. Projecten, experimenten, veranderingen in werkwijze, herijking van beleid en regelgeving worden nu al in het teken geplaatst van de wet, die pas over drie jaar in werking treedt. Deze reactie uit het werkveld stemt positief over het eerste verbeterdoel: organisaties en personen voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Het vliegwiel komt goed op gang.

- *Kennis borgen*

In alle voorbeeldprojecten, experimenten en pilots ontstaat een schat aan informatie voor de toepassing van de Omgevingswet. De leertrajecten bevinden zich veelal in een stadium waarin nieuwe werkwijzen worden bedacht en eenmalig worden uitgeprobeerd. Het moment is nog niet bereikt waarop al die kennis wordt samengebracht tot gemakkelijk overdraagbare en toepasbare werkwijzen, waarmee uitvoerende partijen snel en praktisch aan de slag kunnen. De condensatie van alle beschikbare kennis moet nog plaatsvinden. Voor het omgevingsplan is al veel informatie beschikbaar en kan een handreiking of voorbeelduitwerking tot stand worden gebracht.

- *Input voor het wettelijke stelsel*

Het derde leerdoel is gericht op de regelgeving zelf. Uit de leertrajecten zijn tot nu toe geen grote suggesties gekomen om het nieuwe juridische stelsel – nu al – bij te stellen.

2. Nu al aan de slag met de Omgevingswet

2.1 De Omgevingswet komt er aan

Tussenstand in de implementatie van de Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet in 2019 ondergaat het werkveld van de fysieke leefomgeving een metamorfose. De Omgevingswet gaat over veel meer dan (technische) wetgeving; de invoering van de wet wordt aangegrepen om de toepassing in de praktijk ingrijpend te vernieuwen.

De Omgevingswet komt met grote ambities

De Omgevingswet is het antwoord op een algemeen gevoeld onbehagen over het huidige omgevingsrecht. Er is behoefte aan een eenvoudiger en doorzichtiger stelsel met meer bestuurlijke afwegingsruimte en betere resultaten. De Omgevingswet is een belangrijk middel om de inhoudelijke doelen van duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en van bescherming en verbetering van het leefmilieu te bereiken.

Overheden en andere betrokkenen bereiden zich sinds 2012 in een leertraject voor op de komst van de Omgevingswet. Dit rapport geeft een overzicht van de tussentijdse resultaten.

Doelen van het leertraject

De implementatie van de Omgevingswet is in gang gezet en kent – ten minste – als doelen:

- Betrokken organisaties en personen voorbereiden op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, zodat de voordelen van het nieuwe stelsel snel tot hun recht komen.
- Kennis borgen in bijvoorbeeld handreikingen voor de toepassing van het nieuwe instrumentarium, zodat uitvoerende partijen snel en praktisch aan de slag kunnen en niet iedereen opnieuw het wiel hoeft uit te vinden.
- In de uitvoeringspraktijk vroegtijdig ervaringen opdoen die voorafgaande aan het inwerkingtreden van de wet benut kunnen worden om het juridische stelsel op onderdelen bij te stellen (AMvB's, Invoeringswet).



Stippenkaart - stand medio 2016 (voor de actuele interactieve versie: www.houdheteenvoudig.nl)

2.2

Het programma 'houd het Eenvoudig, maak het Beter'

Al doende leren

Deze rapportage 'Pionieren met de Omgevingswet' bundelt de tussentijdse resultaten van een aantal lopende trajecten, die zijn opgezet onder het motto 'houd het Eenvoudig, maak het Beter'. Onder deze trajecten vallen ongeveer 300 voorbeeldprojecten, experimenten of pilots, die worden uitgevoerd met steun van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (Nu Al Eenvoudig Beter) en van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met Bouwend Nederland (Expertteam Versnellen). De steun aan deze trajecten bestaat uit de inzet van experts, kennisuitwisseling en publiciteit. Aan de pilots nemen overheden, bedrijven en professionele dienstverleners deel.

Nu Al Eenvoudig Beter

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu voert regie over het leertraject Nu Al Eenvoudig Beter:

- Implementatie Crisis- en herstelwet (Chw) met talrijke experimenten die zijn gedocumenteerd in een reeks van zes jaarlijkse rapporten aan het parlement, in projectbeschrijvingen, een handreiking voor ontwikkelingsgebieden en in een inspiratiegids voor bestemmingsplannen verbrede reikwijdte.

- Pilots die zijn beschreven in rapportages over de omgevingsvisie en omgevingsmanagement in de energiesector¹
- Voorbeeldprojecten die in publicaties zijn toegelicht in persoonlijke verhalen van projectleiders en bestuurders.
- Bouwen op vertrouwen²: in pilots wordt ervaring opgedaan met een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de toepassing van de bouwregels van overheid naar de initiatiefnemer/de opdrachtgever.

Expertteam Versnellen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert de regie over het Expertteam Versnellen dat bestaat uit:

- Het traject Ontslakken gericht op het terugdringen van de gemeentelijke regeldruk en hulp bieden bij het vinden van nieuwe aanpakken, vooral bij gebiedsontwikkeling.
- Het traject Versnellen om, in samenwerking met Bouwend Nederland, vastzittende (woning)bouwprojecten van bouwbedrijven weer vlot te trekken.

Een zogenoemde 'stippenkaart' brengt alle voorbeeldprojecten, experimenten en pilots (verder korthedshalve: pilots) in een samenvattend beeld samen.

¹ Uitvoering in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken

² Uitvoering in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2.3 De opbrengst van de pilots

Pionieren

Het uitvoeren van pilots is pionieren. De uitvoerders zijn op ontdekkingsreis en zoeken hun weg in een nog onbekend 'omgevingsveld'. De pilots tonen vaak pioniersgeest: de drang om te vernieuwen, enthousiast, eigenwijs en vasthoudend.

'Als je wilt dat een groep mensen een schip gaat bouwen, vertel ze dan niet dat ze een tekening moeten maken, materiaal moeten verzamelen en zich moeten organiseren, maar wek bij hen het verlangen naar de uitgestrekte zee en onbekende verten' (Saint Exupéry)

De rapportage doet verslag van de ontdekkingsreis in de pilots. Het verslag wil niet laten zien hoe de Omgevingswet toegepast móet worden; wel reikt de rapportage interessante mogelijkheden aan.

Tussenstand

Het leertraject is in volle gang. Veel pilots lopen nog en nieuwe worden gestart. De rapportage geeft de tussenstand medio 2016. Nog niet voor alle onderwerpen zijn tastbare resultaten en uitgewerkte voorbeelden beschikbaar. Zo wordt veelvuldig gesignaleerd dat digitale informatie een belangrijke functie gaat krijgen onder de Omgevingswet. Overdraagbare voorbeelden van de nieuwe digitale aanpak zijn echter nog schaars. Over andere onderwerpen is wel nieuwe kennis beschikbaar. Deze voorbeelden ogen veelbelovend en maken nieuwsgierig naar de vervolgstappen.

2.4 Opbouw rapport

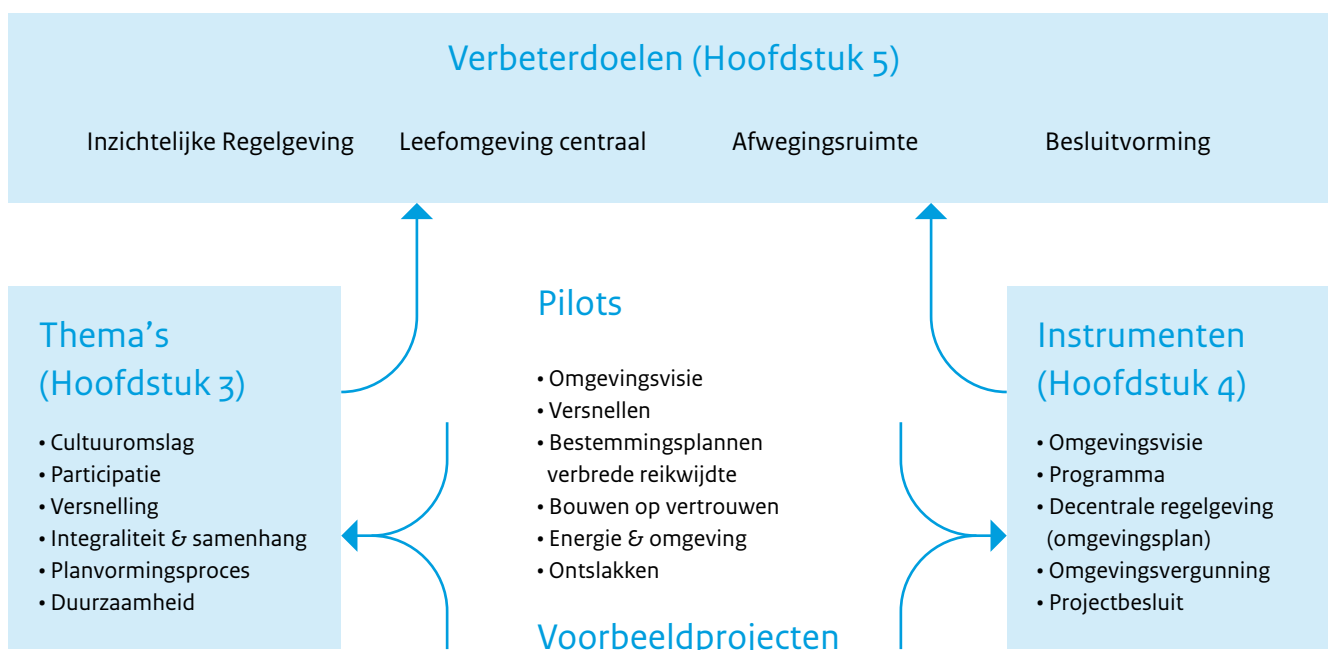
Ordering langs diverse lijnen

Het rapport vat opgedane ervaringen samen, beschrijft voorbeelden en gaat op zoek naar 'rode draden'. Het rapport brengt bovendien ordening in de resultaten – waardoor de ervaringen uit de verschillende leertrajecten op een nieuwe wijze bij elkaar worden gezet. De ordening vindt plaats langs twee lijnen. De ervaringen en leerpunten worden gerangschikt naar thema's en naar de instrumenten van de Omgevingswet. De aanzet voor conclusies gebeurt op basis van de verbeterdoelen van de wet. Voor de doorkijk naar vervolgstappen wordt de innovatietheorie van Rogers³ benut.

Ordering per thema in hoofdstuk 3

Allereerst zijn ervaringen en leerpunten beschreven voor zeven verschillende thema's. De pilots zijn ontwikkeld om voor deze thema's kennis op te doen in de aanloop naar de Omgevingswet. De thema's worden in hoofdstuk 3 langsgelopen. Bij thema's zoals participatie en cultuuromslag ligt de nadruk op kennis en vaardigheden van organisaties en mensen; bij de thema's duurzaamheid en digitalisering op inhoudelijke resultaten; bij versnelling, integraliteit, samenhang en planvorming komen ervaringen over inhoud en proces samen.

³ De innovatietheorie van Rogers beschrijft hoe een nieuw idee of product zich verspreidt binnen een groep.



Thema's in de pilots

Participatie, versnelling, cultuuromslag, integraliteit & samenhang, planvormingsproces, duurzaamheid, digitalisering

Ordering per kerninstrument in hoofdstuk 4

Aanvullend bevat hoofdstuk 4 de inzichten uit de leertrajecten die direct zijn te koppelen aan een van de zes kerninstrumenten uit de Omgevingswet. Deze ervaringen en leerpunten komen van pas bij de verdere voorbereiding op de toepassing van de betreffende instrumenten. Ook kunnen hier leerpunten naar voren komen voor de verdere ontwikkeling van de regelgeving. Naast de zes kerninstrumenten worden ook enkele specifieke wetsartikelen uit de Omgevingswet besproken, waaronder het experimenteerartikel, waarmee in pilots ervaring is opgedaan.

Kerninstrumenten van de Omgevingswet

1. Omgevingsvisie
2. Programma
3. Decentrale regelgeving (onder meer omgevingsplan)
4. Algemene rijksregels
5. Omgevingsvergunning
6. Projectbesluit

Reflectie in hoofdstuk 5

De beschreven ervaringen en leerpunten worden vervolgens in hoofdstuk 5 van enkele voorlopige conclusies voorzien. De reflectie op alle ervaringen in hoofdstuk 3 (thematisch) en hoofdstuk 4 (per kerninstrument) is gegroepeerd naar de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet. Deze verbeterdoelen zijn toegelicht in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel.

Verbeterdoelen van de Omgevingswet

1. Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik zijn.
2. De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken
4. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter

Volgende stappen in hoofdstuk 6

Aan de hand van de innovatietheorie van Rogers wordt tot slot in hoofdstuk 6 verkend hoe ver de introductie van de verschillende instrumenten van Omgevingswet is gevorderd. Op basis van die analyse komen enkele mogelijke vervolgstappen in beeld.

Voorbeelden door het hele rapport

In de hele rapportage zijn voorbeelden opgenomen met leerervaringen uit pilots, praktijksituaties en literatuur. Vanzelfsprekend is royaal geput uit de pilots die sinds 2013 zijn genomineerd voor de 'Eenvoudig Beter Trofee'. Een overzicht van deze nominaties staat in de bijlage.

3. Ervaringen per thema

3.1 Inleiding

De komst van de Omgevingswet wordt aangegrepen om organisaties op te schudden, werkpatronen aan te passen en betrokkenen klaar te maken voor een nieuwe manier van werken. De uitgevoerde leertrajecten en de rapportages daarover geven over een breed front blijk van de wil van betrokkenen om verbeteringen in hun werkwijze aan te brengen. De Omgevingswet is nu al de katalysator in de zoektocht om besluiten over de fysieke leefomgeving sneller, beter navolgbaar, met meer samenhang en flexibiliteit tot stand te kunnen brengen.

De rapportages over de uitgevoerde pilots gaan uitgebreid in op werkwijze, houding en gedrag. Opmerkelijk is dat veel tips, suggesties en inspirerende voorbeelden ook zonder verandering van de wettelijke grondslag kunnen worden benut. Dat blijkt ook: een groot deel van de pilots is onder de werking van de huidige regelgeving tot stand gekomen. Alleen de experimenten onder de Crisis- en herstelwet zijn onder gewijzigde juridische omstandigheden uitgevoerd. Omstandigheden die op onderdelen in lijn zijn met de situatie die ontstaat als de Omgevingswet in werking is.

Bij de pilots keert een aantal thema's terug, die bepalend zijn voor de nieuwe manier van werken onder de Omgevingswet en het behalen van de doelen van deze wet. In dit hoofdstuk zijn deze thema's gebruikt om de leerervaringen te structureren. Het gaat achtereenvolgens om de thema's cultuuromslag, participatie,

versnelling, integraliteit & samenhang, planvormingsproces, duurzaamheid en digitalisering. Elk thema komt in een afzonderlijke paragraaf aan de orde.

3.2 Cultuuromslag

In deze rapportage wordt onder cultuuromslag bedoeld op veranderingen in houding en gedrag binnen de overheid of een uitvoerende partij; bij participatie (paragraaf 3.3.) ligt het accent op de dialoog tussen initiatiefnemer(s) en belanghebbende(n). Beide invalshoeken geven invulling aan de veranderende verhouding en taakverdeling waar de Omgevingswet op inspeelt. Het onderscheid tussen beide thema's is soms arbitrair – interne werkwijze en dialoog ondersteunen elkaar.

Uit diverse pilots komt het beeld naar voren dat de overheden zichzelf in het recente verleden met plannen, in houding en werkwijze 'vast' hebben gezet. De plannen waren gemaakt vanuit de gedachte dat de overheid bepaalt wat er moet gebeuren (maakbaarheid). Initiatieven van derden werden alleen toegelaten als die binnen deze overheidsplannen pasten. In het traject 'Vlottrekken' wordt vastgesteld dat met de financieel-economische crisis van 2008 in korte tijd een situatie is ontstaan, waarvoor de 'oude' plannen en de gemeentelijke organisatie niet waren toegerust. De formele plannen van de overheid waren star van opzet; de mensen en organisaties die de plannen toepassen hadden een bijpassende weinig flexibele

Cultuurverandering in de Binckhorst

De Binckhorst is een fors bedrijventerrein midden in de stedelijke agglomeratie van de gemeente Den Haag. De crisis heeft de plannen van de gemeente om de Binckhorst met een masterplan tot woongebied te transformeren volledig ingehaald. De gemeente bleek niet langer in de positie de Binckhorst zelf te vernieuwen en kiest voor 'organisch ontwikkelen' op basis van uitnodigingsplanologie. De taakverdeling is als volgt. De gemeente zorgt voor een ruimtelijke structuur en de inrichting van de buitenruimte. Vernieuwend voor de aanpak van de herontwikkeling is dat maatschappelijke en commerciële partijen actief worden uitgenodigd om initiatieven te ontplooiën waarbij de gemeente een faciliterende rol oppakt. Bij deze aanpak horen ander instrumentarium, een andere werkwijze en cultuur. De markt moet niet bij voorbaat struikelen over de talrijke gesegmenteerde overheidsregels. Het afhandelen van initiatieven moet snel en integraal verlopen. Vanuit een ivoren toren toetsen is verleden tijd. Het Haags Initiatieven Team (HIT) helpt initiatiefnemers doelgericht en met snelheid. Het bestemmingsplan krijgt een verbrede reikwijdte en dient als integraal kader.



houding. De groeiambitie, waarop de plannen waren gebaseerd, is niet meer reëel. Er zijn huizen gepland waar geen behoefte meer aan bestaat. Verandering is nodig: van plannen, houding en van gedrag bij overheid én ondernemers.

De overheid moet leren open te staan voor actuele inzichten, kennis van de markt hebben en ruimte geven aan organische ontwikkeling. De overheid kan kaders stellen, maar moet het initiatief aan de markt overlaten. Het traject 'Vlottrekken' adviseert om flexibele bestemmingsplannen op te stellen, klantgestuurd, regionaal afgestemd en zonder vooraf grote claims op te leggen over bijvoorbeeld de grondprijs. Benadrukt wordt de slogan 'klein is het nieuwe groot'. Werk met kleine stapjes, breng geen onnodige afhankelijkheden aan, waarbij bijvoorbeeld een klein woningbouwplan alleen kan doorgaan als een grote parkeergarage tot stand komt.

Flexibel opereren moet je leren

Platform 31 heeft een aantal gemeenten begeleid met een flexibel bestemmingsplan. Daarbij kwam naar voren dat de belemmeringen om flexibel te opereren voor een belangrijk deel niet in de regelgeving zitten, maar in de ingesloten werkwijze van de overheden en in de veronderstelling dat meer flexibiliteit minder rechtsbescherming voor de burgers zou betekenen. Daar ligt dan ook een belangrijk aangrijpingspunt voor meer flexibiliteit: de overheden moeten zich de vaardigheden eigen maken voor uitnodigingsplanologie, projectmanagement, gebiedsregie, verbinden en verleiden.

De projecten die succesvol verlopen zijn gestoeld op wederzijds vertrouwen tussen overheid en marktpartijen. Beide partijen zijn open en transparant, houden niet star vast aan afspraken uit een andere tijd, communiceren over zorgen en kansen en durven opnieuw te beginnen als de situatie dat vereist. De overheid moet op zoek naar een nieuwe invulling van de eigen rol: cultuurverandering.

Gemeenteambtenaar wordt superflexibel

Gemeenten moeten zo rap mogelijk beginnen met de omslag naar een ambitieuze, communicatieve en radicaal transparante overheid. De gemeenteambtenaar wordt een superflexibel begrip. Gemeenten moeten inspelen op de digitale en creatieve informatiemaatschappij om de verbinding met de burger niet te missen. Niet door terug te treden, maar door ambitieus te zijn en nieuwe mogelijkheden die in de samenleving ontstaan te faciliteren. Daarvoor heb je bepaalde kennis en vaardigheden nodig. Gemeenten moeten daarvoor zo snel mogelijk een omslag maken. Dat zeggen tijdgeestonderzoeker Farid Tabarki en Chief Technology Officer Ger Baron van de gemeente Amsterdam in Binnenlands Bestuur, 5 augustus 2016.

Dit alles betekent overigens niet dat de overheid zich moet terugtrekken. Ondernemers vragen volgens het traject 'Vlottrekken' juist om een betrokken overheid met inzet op organiserend vermogen. Als nieuwe gemeentelijke rol wordt die van intermediair genoemd, tussen gemeente (algemeen belang) en marktpartijen in. In het traject 'Ontslakken' worden de 3D's geïntroduceerd: niet te lang Denken, ga Doen en vergeet niet te Delen. De nieuwe verhoudingen zijn niet gestoeld op 'vrijheid – blijheid'. Initiatiefnemers hebben

behoefte aan een stip op de horizon (een inhoudelijk richtpunt) en in het proces aan een goede coördinatie binnen de overheid.

Landschapskookboek Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn startte het project 'Andere Overheid' met als essentie het terugleggen van verantwoordelijkheid bij de samenleving. Deze opstelling is deels financieel ingegeven, deels politiek. Werksessies in de dorpen droegen bij aan draagvlak en het oppakken van verbeteringen in de publieke ruimte waarbij ook de sociale component betrokken werd. Zo ontstond het Groot Apeldoorns Landschapskookboek met een ideaalbeeld van acht Apeldoornse landschappen. Het is geen juridisch verplichtend document maar een werkboek dat helpt bij het maken van plannen. Vernieuwend is dat aan het kookboek een beeldkwaliteitsplan is gekoppeld dat niet meer volledig bestaat uit regels maar slechts voor 20% uit regels en 80% uit overtuigen. Aan het project is een opleidingstraject gekoppeld met inspiratiesessies. Wijk- en dorpsraden worden daarbij betrokken om van 'buiten naar binnen' te leren werken.

Niet alleen de overheden moeten een cultuuromslag doormaken. In een energiepilot komt een verschil naar voren tussen twee samen opererende bedrijven. De ene werkt met integraal projectmanagement, de andere met lijnmanagement. De pilots leveren als eenduidig resultaat op dat een integrale organisatievorm nodig is voor de aanpak van grote energieprojecten. Daar hoort ook een goed ontwikkeld omgevingsmanagement bij. Een jarenlange conditionering op soberheid, doelmatigheid en leveringszekerheid staat deze cultuuromslag in de weg. Omgevingsmanagement vergt immers een investering, die op het eerste gezicht niet past bij een aanpak zonder franje. De rapportage over de pilots met energieprojecten stelt de vraag of de energiewetgeving en het toezicht op de uitvoering door ACM voldoende ruimte biedt voor de participatie die de Omgevingswet voorstaat bij het tot stand komen van een omgevingsvergunning. De investering in omgevingsmanagement zou de toets van 'sober en doelmatig' mogelijk niet doorstaan. Volgens betrokkenen is besparen op goed omgevingsmanagement echter een verkeerde vorm van zuinigheid.

De afbakening tussen overheid en markt is in diverse pilots aan de orde. In de bouw doet de overheid een stapje terug, bijvoorbeeld in het toezicht en de kwaliteitsborging (zie ook paragraaf 4.5 onder omgevingsvergunning). De gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht zullen hier hun werkwijze op moeten aanpassen. Architecten kunnen een deel van de kwaliteitsborging invullen, zeker bij kleinschalige projecten met een laag risicoprofiel. Uit pilots, zoals Architect aan Zet, komen verschillende lessen naar voren. Enerzijds wordt geleerd dat er grenzen zijn aan het loslaten en overlaten. Waar veiligheid en gezondheid in het geding zijn, blijft een overheids-taak aanwezig. Daarnaast is het goed mogelijk om meer waarde toe te kennen aan wat de bewoners belangrijk vinden. Een pilot in Hoogvliet-Rotterdam leert dat bewoners aan andere zaken belang hechten dan de vakmensen. In Deventer is de ervaring opgedaan dat een regelvrije zone in de stad (Havengebied) nieuwe energie losmaakt en nieuw elan kan brengen in een verpauperd gebied.

Gelderland werkt anders

'Een andere denk- en werkwijze vraagt veel van mensen', vertelt gedeputeerde Meijers van Gelderland. "Daar moet je ook niet krampachtig of geheimzinnig over doen. Het College was er in 2012 van overtuigd dat een nieuwe manier van werken nodig is. Samenwerken met de omgeving, alle regels bij elkaar en de bredere scope van werken levert een beter eindresultaat op. Voor de burger, maar de nieuwe werkwijze is ook boeiender voor de medewerkers, al is het niet altijd even gemakkelijk." Het gevolg van integraal werken, in de geest van de Omgevingswet, is dat anno 2015 de provincie Gelderland geen 'sectoren' meer kent maar 'programma's'. De medewerkers werken bijvoorbeeld aan 'energie' of juist aan gebiedsgerichte opgaven. Bij elk ambtelijk stuk kijken GS of de integrale route wel is gevolgd. Het opstellen van de Gelderse omgevingsvisie is een voorbeeld van 'co-creatie'. Zelfs de aloude kerntaak van de overheid 'het schrijfwerk' werd elders belegd. De waterschappen schreven de waterparagrafen, de natuurorganisaties de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, de landbouwsector de agrarische ontwikkelingsvisie. De cultuur gaat dan echt op de schop.

Plant je vlag

Onder de naam 'Plant je vlag' heeft de gemeente Nijmegen de invulling van een wijk met 200 woningen vergaand aan de (toekomstige) bewoners overgelaten. De gemeente helpt alleen waar de bewoners dat nodig hebben. Er gelden geen welstandseisen van de gemeente, de burgers maken zelf onderling afspraken over de beeldregie. Daarin bepalen ze aan welke uitgangspunten hun bouwwerken moeten voldoen. Ook bepalen zij de inrichting van de openbare ruimte en het toekomstige beheer. Deze actieve rol van burgers past goed in de geest van de Omgevingswet. De gemeente krijgt een heel andere rol: voert niet langer de regie en faciliteert de bewoners waar nodig.

De manier waarop de cultuurverandering wordt ingezet laat zien dat de overheden in een zoekproces verkeren of – anders gesteld – ieder de weg kiest die past bij de eigen situatie. In de experimenten met het omgevingsplan is de voorbereiding in sommige gemeenten vooralsnog een interne ambtelijke exercitie. In andere gemeenten is een intensief traject met de Raad voorzien en elders een nog breder opgezette dialoog met stakeholders met vragen over sturing en organisatie.

Eerst reorganiseren, dan het omgevingsplan – of juist andersom?

Een gemeente heeft besloten tot een organisatie- en cultuuraanpassing. In het ruimtelijke domein is afgesproken dat de nieuwe 'houding en gedrag uit de Omgevingswet' leidend zijn bij deze aanpassing. Eerst aan de organisatie en cultuur werken, dan volgt het opstellen van een integraal omgevingsplan. In de pilot met omgevingsvisies wordt een andere weg gevolgd. Daar wordt terughoudendheid geconstateerd om cultuurverandering te benoemen als een organisatorische kwestie. Een reorganisatie roept negatieve associaties op. Het moet meer gaan om omvormen van ingesleten werkwijzen.

Cultuur en cultuurverandering blijken essentieel voor de vernieuwing in werkwijze. Veel organisaties voelen al langere tijd de noodzaak tot verandering. Met de komst van de Omgevingswet ontstaat momentum. De wet biedt een richtpunt om door te pakken. Een belangrijke succesfactor bij cultuurverandering is de aanwezigheid van enthousiaste, inspirerende en vasthoudende personen op de juiste posities. Zij laten hun wat afwachtender collega's doorleven dat de nieuwe aanpak werkt. Zo ontstaat een olievlekwerking binnen het ambtelijk apparaat en richting bestuurders.

Ommen zegt tegen de bevolking: 'we staan open voor ideeën en kom maar op'

Ommen is in 2013 een van de eerste gemeenten met een structuurvisie in de vorm van een integraal gemeentelijk omgevingsplan. De nieuwe werkwijze vereiste een cultuuromslag in het hele gemeentelijke apparaat. Wethouder Lagas fungeerde als enthousiaste bestuurlijke trekker. Ze zag het als een proces van onderop. Daarom vond de aftrap van het proces letterlijk plaats in de kelder – voor iedereen die het leuk vond. Ze onderscheidt drie soorten ambtenaren: afvinkers, koorddansers en innovatieve denkers. Ze zijn allemaal nodig. Iedereen moet zich veilig en op zijn gemak voelen in zijn rol. Weerstand komt vaak door oprechte zorg over de betrouwbaarheid van de overheid. Ze stelt daarbij: 'natuurlijk mogen er vandaag dingen die gisteren niet mochten – anders kan de trein alleen achteruit rijden om passagiers op te halen die de trein hebben gemist. Zorg bij de volgende gelegenheid dat je er wel bij bent en stap in'.

3.3 Participatie

Participatie is hier opgevat als de dialoog tussen initiatiefnemer en betrokken particulieren, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Participatie is essentieel voor het opstellen, besluiten en uitvoeren van plannen voor de fysieke leefomgeving. In enkele werkvelden, zoals energietransitie, wordt 'omgevingsmanagement' ingezet om participatie tot stand te brengen.

Talrijk zijn de pilots die vooruitlopend op de Omgevingswet ervaringen hebben opgedaan met verschillende vormen van participatie en met de effecten daarvan op de besluitvorming. Vooral de pilots met de omgevingsvisie laten een grote variatie aan methoden zien om participatie tot stand te brengen. Hoewel participatie een belangrijk element is in de Omgevingswet, worden vorm en inhoud niet strak voorgeschreven. Het ontbreken van een vast format schept ruimte voor initiatief en maatwerk. Afhankelijk van het instrument en de situatie kan worden bepaald wie de participatie organiseert, welke groepen in welke vorm, met welke boodschap en op welk moment worden betrokken. De pilots laten zien dat het inspelen op de specifieke omstandigheden meerwaarde heeft.

De organisatie van de participatie

De rapportage over de pilots met de omgevingsvisie leveren inzichten op over de organisatie van de participatie. Een breed gedeeld inzicht is dat participatie goed moet worden voorbereid. Een manier om dat te doen is het opstellen van spelregels voor participatie en het creëren van een eerlijk speelveld voor alle betrokken partijen. Spelregels en speelveld maken aan iedereen duidelijk op welke wijze men kan participeren en waarop de participatie zich richt. Goede spelregels gaan vaak samen met het maken van een planning (participatiekalender) om zowel interne als externe partijen tijdig mee te laten doen aan het proces. Daar hoort ook een goede timing bij van participatiemomenten, waaronder het waken voor 'participatie-moeheid' door overdaad. De burger voelt zich soms overvraagd, omdat van meerdere kanten gevraagd wordt naar maatschappelijke inzet. De pilothouders merken dat het enthousiasmeren van mensen het meeste tijd kost.

De pilothouders worstelden met de vraag of een representatieve afspiegeling van de bevolking noodzakelijk is voor een zorgvuldig en productief participatieproces. De een kiest voor gerichte uitnodiging aan alleen direct betrokken partijen, anderen nodigen juist zo breed mogelijk uit. Hoe bereik je dan ook 'a-typische' groepen zoals jongeren, lager opgeleiden en allochtone Nederlanders? Een tweetal kanttekeningen wordt geplaatst: (1) hoewel het geen direct verband heeft met het resultaat, ervaren velen de opkomst tijdens bijeenkomsten als een maat voor het succes van participatie en (2) het op voorhand uitgaan van de veronderstelling dat 'gewone mensen' het niet (zullen) begrijpen, gaat voorbij aan het feit dat mensen in staat blijken zich op te geven snel eigen te maken. Er is veel kennis onder het brede publiek.

De abstractie van het onderwerp 'omgevingsvisie' roept hoofdbrekens op bij de presentatie en vraagstelling. Kies je voor een heel open vraagstelling (zeg het maar, welke kant moet het op?) of richt je de vraagstelling bijvoorbeeld op de kernwaarden van een gebied en/of buurt omdat mensen zich daarmee kunnen identificeren? In een aantal pilots wordt een reactie gevraagd op scenario's waaraan participanten vervolgens een constructieve bijdrage kunnen leveren. Soms wordt ook eerst een klankbordgroep of denktank ingesteld om de participatievraag te verkennen.

De pilots met de omgevingsvisie laten een rijke variatie aan methoden zien om participatie vorm te geven: van klankbordgroepen en denktanks tot het schetsen van scenario's met betrokkenen. Mensen worden betrokken in bijeenkomsten, festivals, via websites, grafische voorstellingen of films.

In een brief aan de Tweede Kamer, d.d. 1 februari 2016, wijst de minister van Economische Zaken, mede namens zijn collega van Infrastructuur en Milieu, op het belang van omgevingsmanagement bij het tot stand komen van de energietransitie. Volgens de minister heeft de energietransitie grote impact op de leefomgeving en kan de transitie gepaard gaan met weerstand. Met een goede aanpak van omgevingsmanagement wil de minister alle partijen met elkaar in gesprek brengen met een snellere en betere besluitvorming tot gevolg. De brief noemt voor omgevingsmanagement bij energieprojecten vijf uitgangspunten, die aansluiten bij de Code

Omgevingsmanagement als blijk van cultuurverandering bij de aannemer

Uit de energieprojecten blijkt dat het steeds belangrijker is dat opdrachtnemers goed omgevingsmanagement voeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanleg van de Nieuwe Warmteweg in Rotterdam waarvoor de Erasmusbrug twee weekenden dicht moest. De aannemer is begonnen met het inventariseren van mogelijke knelpunten, daarbij is goed geluisterd naar waar de zorgen liggen. Persoonlijk contact was het kernwoord. Het is belangrijk om niet alleen te communiceren over waar en wanneer welke overlast te verwachten is, maar mensen ook mee te nemen in het waarom. De aannemer heeft uitgelegd dat er met een geweldige technische prestatie restwarmte naar de stad wordt gehaald. Hij heeft het bovendien leuk gemaakt: hondenbotten uitgedeeld in een uitlaatgebied, bij bezienswaardige werkzaamheden op vrijdagmiddag een ijscoke laten komen, op basisscholen in 'CO2lessen' uitgelegd wat ze aan het doen waren. Het aantal stakeholders was bijna oneindig: het verkeer tussen Noord en Zuid, het monumentale hotel New York, de cruiseterminal waar allerlei evenementen zijn, de hulp en veiligheidsdiensten en de omwonenden. Alleen voor deze twee weekenden is een team van acht mensen ingezet dat bijna zes maanden in de weer was om de hele operatie voor te bereiden. De pluscommunicatie zorgde ervoor dat er uiteindelijk heel weinig weerstand was tegen de aanleg. Het was een feest om mee te maken. Dit omgevingsmanagement is uitvloeisel van een cultuurverandering bij de aannemer.



Maatschappelijke Participatie en de Code Interbestuurlijke verhoudingen. De vijf uitgangspunten zijn:

1. Samenbinden: zoeken naar gemeenschappelijke belangen.
2. Vroegtijdig: presenteer niet direct een plan; geef betrokkenen een kans om mee te denken.
3. Transparantie en vertrouwen: een gelijke kennisbasis, partijen mogen elkaar niet verrassen.
4. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het omgevingsmanagement: iedereen doet mee.
5. Maatwerk: elk project is uniek en vraagt om een op maat gesneden aanpak.

Omgevingsmanagement zou een organisatiecompetentie moeten zijn. Dat betekent dat het is verankerd in de hele keten van beleid tot beheer, bij zowel de bestuursorganen als de uitvoerende sectoren. Omgevingsfactoren, zo stelt de minister, moeten meewegen in de hele organisatie en in alle besluiten. Dit leidt er toe dat de gehele besluitvormingsketen meer gericht is op de omgeving, zodat met een integrale blik naar (energie)vraagstukken wordt gekeken.

De inzet van omgevingsmanagement is niet beperkt tot energieprojecten. Deze omgevingsgerichte aanpak is bijvoorbeeld ook onderdeel van het model voor integraal projectmanagement van Rijkswaterstaat, waarin, naast techniek en projectbeheersing, het omgevingsmanagement een gelijkwaardige positie inneemt. Overigens wijst de minister van EZ in de eerder aangehaalde brief op een mogelijkheid dat de term omgevingsmanagement het beeld oproept dat de omgeving 'gemanaged' wordt. Dat is geenszins de bedoeling van omgevingsmanagement, stelt de minister.

De talrijke voorbeelden uit de brede range aan pilots laten verder een rijke variatie zien van de manier waarop participatie bij het opstellen en uitvoeren van plannen en projecten wordt ingevuld.

Delftse Participatie Aanpak: Ons Delft, mijn omgeving!

De gemeente Delft grijpt de komst van de Omgevingswet aan om haar bewoners uit te nodigen mee te denken over de eigen leefomgeving. Nu al leidt participatie tot goede resultaten: door alle betrokken partijen om tafel te zetten is bijvoorbeeld een gezamenlijk gedragen terrassenbeleid tot stand gekomen. Delft heeft volop belangengroeperingen. Inzet van het gemeentebestuur is ook niet aangesloten burgers te bereiken met de vraag wat zij willen met hun leefomgeving. Bij de Delftse Participatie Aanpak gaat het om de ideeën en initiatieven van bewoners, burgers en andere Delftse partners. Het gaat niet om de vraag 'mag het wel'? Het vertrekpunt is: 'draagt het initiatief bij aan een goede leefomgeving'?

Eiland van Schalkwijk, uitnodigingsplanologie als vorm van participatie

Het Eiland werd gezien als een mogelijke locatie voor verstedelijking. Projectontwikkelaars kochten grond. Boeren konden niet uitbreiden en bedrijven verdwenen. Het landschap werd steeds minder aantrekkelijk: minder vitale agrarische bedrijven, meer en meer mais. In 2008 wilde de gemeente Houten de trend doorbreken door meer te investeren in de kwaliteit van het Eiland met landbouw, recreatie en de Waterlinie als dragers. Vernieuwend is dat de ontwikkeling vanuit de bewoners en ondernemers zelf moet komen. In 2011 stelde de gemeente een structuurvisie vast. De provincie Utrecht heeft het Eiland als experimenteel gebied aangewezen: een aantal regels voor het landelijk gebied gelden

niet. Bewoners en ondernemers zijn (letterlijk) uitgenodigd initiatieven in te dienen om de ontwikkeling in het gebied te stimuleren. Voor ieder nieuw initiatief vindt een intakegesprek plaats waarbij aan de voorkant wordt gekeken of een initiatief past binnen de structuurvisie en andere plannen en regels. De partijen proberen daarbij buiten de gebruikelijke kaders te kijken.

Omgevingsvisie Markdal duurzaam en vitaal

Met de komst van de Ecologische Hoofdstructuur en de Kaderrichtlijn Water werd het stroomdal van de gekanaliseerde beek De Mark (ten zuiden van Breda) gebiedsontwikkelingsproject. Het project liep vast door wantrouwen onder de gebiedseigenaren. Vijf natuurverenigingen namen vervolgens 'van binnen uit' het initiatief en doorbraken de patstelling tussen overheid en grondeigenaren. Dit burgerinitiatief resulteerde in een geheel door henzelf ontwikkelde en unieke omgevingsvisie. Het aanvankelijke platform Markdal, met vertegenwoordigers van verschillende lokale belangengroepen, ging later over in een Vereniging Markdal, om als rechtspersoon in staat te zijn gronden aan te kopen en overeenkomsten aan te gaan. De vereniging met ruim honderd leden en sympathisanten heeft het mandaat met gebiedspartijen tot innovatieve oplossingen te komen, waardoor overheids-geld kan worden bespaard. De vereniging zoekt rendabele economische activiteiten als drager van het landschap en in evenwicht met de belangen van recreatie, waterberging en natuur. Het samen met alle betrokkenen steeds zoeken naar een win-win situatie is kenmerkend voor de aanpak.

Leiding over Noord

In de regio Rotterdam is een leiding aangelegd, voor het transport van warmte van een afvalverbrandingsbedrijf in het havengebied naar woningen en bedrijven aan de Noordkant van Rotterdam. Eneco is voor het 17 km lange ondergrondse netwerk in gesprek gegaan met de circa 250 belanghebbenden: bewoners, belangengroepen, particuliere landeigenaren, scholen, ProRail, RET, Rijkswaterstaat en het waterschap. De belanghebbenden en Eneco ontwierpen gezamenlijk het definitieve tracé van de 'Leiding over Noord'. Door deze 'sneller-en-beter' aanpak ligt het tracé nu op een andere plek dan in het oorspronkelijke ontwerp was voorzien. Het project was bovendien eerder klaar dan gepland.

Stadhuisplein Lelystad

Voor het vernieuwde stadhuisplein koos Lelystad een aanbestedingsmethodiek waarbij de gemeente niet alles zelf bedenkt. Uiteraard waren er eisen voor onderhoud, bereikbaarheid en bruikbaarheid. Maar een belangrijke voorwaarde was niet ingekleurd: hoe ontwerp je het gezichtsbepalende plein samen met de stad? De winnende aanne-mer hield sessies met tal van stakeholders en kwam uiteindelijk met drie varianten. Daar kon de bevolking op stemmen en dat leverde veel reactie én een duidelijke meerderheid op voor een van de varianten. De aanpak vraagt om 'loslaten' en kost toch veel ambtelijke capaciteit om het proces te begeleiden. De wethouder benoemt de vrees voor het loslaten: "Wat nou als we het niet mooi vinden wat er uitkomt? Maar waarom zouden 76.000 mensen met iets gekks komen en 35 raadsleden niet? Daarnaast moet ik me als wethouder ook niet laten leiden of ik iets mooi vind. Dat is hartstikke subjectief."

Burgertop Uden

Geïnspireerd door het enorme succes van de zogenoemde 'G1000' burgertoppen in Brussel en Antwerpen nam een stel betrokken Udenaren het initiatief voor een eigen burgertop. Maar liefst driehonderd betrokken inwoners uit Uden, Volkel en Odiliapeel bedachten tijdens de burgertop samen ruim vierhonderd ideeën. Met de tien beste ideeën gingen ruim 120 enthousiastelingen in verschillende werkgroepen verder. Bij de vervolgbijeenkomst waren zeshonderd mensen betrokken. Het resultaat gaat van het verbeteren van wandelen en fietsvriendelijkheid tot een energieneutraal Uden in 2035 en van een bibliotheek die blijft bestaan tot een zogenoemd 'leercafé' om te leren van elkaars kwaliteiten. Dit is input voor de nieuwe omgevingsvisie: "we hebben de ideeën samen met inwoners vertaald in een raamwerk voor beleid".

Nije Pleats Leeuwarden

Wil een boer in Leeuwarden uitbreiden dan volgt een werksessie van de Nije Pleats (nieuwe boerderij). Aan de keukentafel van de boer schuiven deskundigen en omwonenden aan om te bekijken wat zijn wensen inhouden en hoe die zich verhouden tot de buurt, het landschap en belangen van omwonenden. Als omwonenden een kant-en-klaar plan krijgen voorgeschoteld gaat meestal de buurt op tilt en dus op slot. Voor boeren duurt deze aanpak in het begin wat langer want ze moeten veel tijd steken in overleggen, geduld hebben en luisteren naar bijvoorbeeld het verhaal van hun buurman. Maar daar staat tegenover dat als de boer een vergunning aanvraagt, hij die eigenlijk altijd verleend krijgt omdat er geen bezwaar is en de stal op een goede manier in de omgeving wordt ingepast. Uiteindelijk kost dat hem minder tijd.

De voorbeelden bevestigen de gedachte dat participatie meerwaarde heeft en leidt tot meer kwaliteit, draagvlak en/of versnelling. Evident is dat een planvoorbereiding die leidt tot veel draagvlak en als gevolg daarvan tot weinig of geen beroepsprocedures in de fase van formele besluitvorming sneller verloopt en minder afbreukrisico's kent dan plannen waar veel belanghebbenden tegen te hoop lopen. Ook zijn formele procedures of is de inzet van wettelijke bevoegdheden overbodig als minnelijke afspraken tot stand komen. Bovendien blijkt in de pilots dat:

- participatie regelmatig leidt tot een andere uitkomst, die beter aansluit bij de belangen vanuit de omgeving.
- participatie het mogelijk maakt dat andere partijen aanhaken met hun eigen initiatieven waardoor nieuwe plannen van de grond komen, plannen beter op elkaar afgestemd zijn en/of met minder kosten tot stand kunnen komen.
- participatie leidt tot persoonlijke verrijking. Het is leuk om te doen, het is een positieve manier van interactie.

3.4 Versnelling

Onder versnelling wordt verstaan de verkorting van de periode waarin geldige besluiten tot stand komen. Het kan gaan om afzonderlijke besluiten, zoals het omgevingsplan of om een keten, zoals het projectbesluit en vergunningen die voorafgaan aan de realisatie. Versnelling kan worden bereikt door procesingrepen en versnelling van de formele procedures.

Een veel gehoorde klacht uit de huidige praktijk betreft de stroperigheid van plan- en besluitvorming. Betrokken partijen ervaren onvoldoende greep op het proces en op de snelheid van besluitvorming. Het duurt in hun ogen (te) lang voordat besluiten tot stand komen, vergunningen worden afgegeven en bezwaar- en beroepsprocedures zijn afgerond. Dat geldt bij particuliere initiatieven voor bouwen, het verkrijgen van een vergunning voor het uitoefenen van een bedrijf en voor publieke besluiten over wegen of andere grote projecten.

Versnelling door procesingrepen

Uit onderzoek (zie bijvoorbeeld het advies 'Sneller en Beter'⁴) blijkt dat de formele procedure maar een beperkt deel van de doorlooptijd van grote projecten bepaalt. Om tijdswinst te boeken is meer nodig dan de formele procedure aanpassen. Versnelling is te bereiken met het handiger in elkaar steken van het proces met de betrokkenen en het vlotter voorbereiden van besluiten, denk aan de ambtelijke voorbereiding, onderzoek en het democratisch proces in Raden en Staten. Dan gaat het om een andere manier van werken (paragraaf 3.2 over cultuuromslag), inzet op participatie (paragraaf 3.3.), meer integraal en samenhang plannen ontwikkelen (paragraaf 3.5.) én om een goede opzet van het planvormingsproces (paragraaf 3.6). Dit soort procesingrepen dragen bij aan versnelling van de besluitvorming.

Het kan ook gaan om het handig uit elkaar trekken van de formele procedure en het planproces. Dat deed de gemeente Ede als deelnemer aan de landelijke pilot 'Ontslakken' voor het flexibeler en goedkoper realiseren van nieuwbouwprojecten en gebiedsontwikkeling. Vernieuwend was dat de gemeente 'achteraf' een bestemmingsplan opstelde nadat ontwikkelaars en dorpsgemeenschap het eens waren over de ontwikkelingen.

Ontslakken in Wekerom

Aan de randen van het dorp Wekerom in de gemeente Ede zijn twee gebieden aangewezen als woongebied. Aan drie marktpartijen is gevraagd om zelf te bepalen welke woningen waar, wanneer en in welke volgorde gerealiseerd moeten worden. De drie concurrerende marktpartijen slaan de handen ineen om samen met klanten en de dorpsgemeenschap een plan op te stellen. Zodra zij het eens waren,

faciliteerde de gemeente de ontwikkeling door een bestemmingsplan op te stellen. De gemeente bracht ook de regeldruk terug door het aantal beleidsnota's waaraan getoetst moest worden terug te brengen van 70 naar 4. Door deze werkwijze gaat er geen energie verloren aan uitgebreide procedures, kan flexibel worden gebouwd en worden in het dorp die woningen gebouwd waaraan behoefte is.

Deze paragraaf 3.4. verwijst voor de bespreking van de procesingrepen naar de andere paragrafen in dit hoofdstuk. In aanvulling daarop komt hierna de versnelling in de formele procedure aan de orde.

Versnelling van de formele procedure

Uit de pilots komen onder meer de volgende voorbeelden van versnelling door aanpassing van de formele procedure: de toepassing van de coördinatieregeling, de versnelde procedure bij tijdelijk gebruik en de beperking van de beroepstermijn.

Coördinatieregeling

In het traject 'Vlottrekken' wordt de coördinatieregeling (artikel 3.30 Wro) in overweging gegeven om formele processen te versnellen. Een mogelijk beroep tegen een omgevingsvergunning hoeft dan niet eerst aan de rechtbank te worden voorgelegd. Dat scheelt volgens deze rapportage vaak meer dan een jaar. Ook moet de Raad van State binnen een half jaar na ontvangst van het verweerschrift uitspraak doen in beroep. Ook dat betekent weer een winst van ongeveer een half jaar. Waar de onherroepelijke vergunning vaak samenvalt met de financiering is deze route zeker te overwegen.

Ook de rapportage over de energiepilots gaat in op de regie van de besluitvorming. Aanbevolen wordt een heldere structuur aan te brengen in de samenwerking tussen de partijen in een energieproject. In dit soort projecten liggen doorgaans de rollen van opdrachtgever en bevoegd gezag niet in één hand. Een gezamenlijk gedeelde projectorganisatie komt de integrale aanpak van het project ten goede. Dat samen optrekken kan ook in formele zin gestalte krijgen met de toepassing van de coördinatieregeling. Dat sluit goed aan bij het afstemmen en gezamenlijk uitoefenen van taken en bevoegdheden, zoals de Omgevingswet in artikel 2.2. mogelijk maakt.

Coördinatie in het energieproject A4-zone: een project met potentieel veel spanning

De aanleg van het hoogspanningsstation in de A4-zone (grotendeels gelegen in de gemeente Haarlemmermeer) heeft te maken met een aanzienlijk aantal stakeholders en issues (grondverwerving, elektromagnetische straling, landschap, externe veiligheid). De belangen tegenstellingen en de tijdsdruk maken het spannend. De inzet is om het project met goed omgevingsmanagement én een innovatieve inrichting van de besluitvorming toch soepel en effectief te laten verlopen. Daarin past ook de coördinatie van de formele besluiten onder regie van de gemeente Haarlemmermeer. Hiermee wordt een duidelijke structuur geboden voor het besluittraject en komt de regie te liggen bij het bestuursniveau dat het beste bij de vraagstelling past. De toepassing berust wel op de vrijwillige medewerking van de andere bestuursorganen.

⁴ Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding), april 2008



Tijdelijk afwijken in Strijp-S

De ontwikkeling van het voormalige Philips-terrein Strijp-S tot een nieuw centrumgebied van Eindhoven kan niet in één keer tot stand komen. De ontwikkeling vergt een lange doorlooptijd waarbij tijdelijk gebruik een belangrijke rol vervult. Tijdelijk gebruik houdt het gebied levendig én het levert geld op. De geldelijke opbrengst kan naar schatting oplopen tot 40 miljoen euro aan tijdelijke huuropbrengsten. Dat is een substantiële compensatie van de renteteller die doorloopt tijdens de transitie. De waarde van het levendig houden van de buurt is lastig in geld uit te drukken. Wel is duidelijk dat de soepele regels voor tijdelijk gebruik essentieel zijn voor een succesvolle herontwikkeling van Strijp-S. Strijp-S staat model voor de hele Spoorzone van Eindhoven, dat vanuit een soortgelijke filosofie wordt ontwikkeld.

Tijdelijk gebruik

De Crisis- en herstelwet (Chw) verruimt de regeling voor tijdelijk afwijken van een bestemmingsplan. De procedure is van 26 naar 8 weken teruggebracht en bovendien is de periode dat tijdelijk afwijkingen zijn toegestaan verlengd van 5 naar 10 jaar. Dit verhoogt de flexibiliteit en snelheid waarmee gemeenten kunnen inspelen op zich voordoende kansen. Juist in een gebied waarin zich grote veranderingen gaan voltrekken, zoals de Spoorzone Eindhoven met daarbinnen het gebied Strijp-S, is dat een belangrijke succesfactor.

Beslistermijn in beroep

De Omgevingswet (artikel 16.87) kent voor de projectprocedure een maximale rechterlijke beslistermijn van zes maanden na ontvangst van het verweerschrift. Die regel lijkt op artikel 1.6 lid 4 van de Crisis- en herstelwet (Chw), waarin is bepaald dat de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn. De termijn is in de Omgevingswet iets ruimer (vanaf het verweerschrift in plaats van na afloop van de beroepstermijn) en heeft alleen betrekking op beroep bij de Raad van State.

De praktijk onder de Chw laat zien dat de Raad van State in de eerste jaren na inwerkingtreding van deze wet moeite had om de beslistermijn te halen. De afgelopen jaren gaat het beter: het aandeel van de uitspraken binnen de zes maanden neemt toe en de overschrijdingen zijn in de meeste gevallen van beperkte omvang. In 2016 volgt circa 60% van de uitspraken van de Raad van State binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn en de gemiddelde doorlooptijd is met 29 weken beperkt langer dan de gestelde termijn. In 2015 was dit nog 45% en gemiddeld ruim 32 weken. In een van de

Voortgangsrapportages Chw⁵ wordt wel gewezen op de tijdsdruk en de mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de rechtsgang. Die uitspraak is overigens niet gebaseerd op uitvoerig onderzoek, maar op indrukken bij rondvraag onder een beperkt aantal advocaten.

De projectleiders zijn volgens de Voortgangsrapportages Chw over het algemeen positief over de versnelling van de beroepstermijn. Nader uitgevoerd onderzoek⁶ concludeert echter dat de versnelling bij de rechter in beperkte mate relevant is voor de snelheid waarmee het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dat geldt bijvoorbeeld als het beroep gegrond wordt verklaard en ook constateren de onderzoekers dat projecten vaak pas langere tijd na de uitspraak een vervolgstap zetten. Het gaat projectleiders overigens niet alleen om de lengte van de termijn, maar ook om de voorspelbaarheid en de zekerheid die een vaste maximale termijn biedt voor de planning.

⁵ In de Voortgangsrapportage 2014-2015 zijn signalen uit de praktijk opgenomen over tijdsdruk bij complexe zaken, frustratie bij een appellant die strikt aan termijnen wordt gebonden – waar de bestuursrechter de zes-maanden-termijn soms niet haalt; de indruk dat de StAB minder wordt ingeschakeld.

⁶ Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit Tilburg naar de procesrechtelijke bepalingen in de Crisis- en herstelwet

Op grond van de ervaringen met de Chw kan worden aangenomen dat de beslistermijn bij beroep conform de Omgevingswet voor het overgrote deel van de zaken haalbaar moet zijn, zeker omdat de termijn net wat langer is dan onder de Chw. Het resultaat moet zijn dat snelheid en voorspelbaarheid van de beroepsafhandeling toenemen.

3.5 Integraliteit en samenhang

Een belangrijke grondslag voor de Omgevingswet is de behoefte om samenhang aan te brengen tussen de verschillende onderwerpen die met elkaar de kwaliteit van de leefomgeving bepalen.

Samenhang in het fysieke domein wordt in de huidige situatie vaak niet dankzij, maar ondanks de regelgeving tot stand gebracht. De filosofie achter de huidige regelgeving verschilt immers per onderwerp. Traditioneel werkt bijvoorbeeld het milieubeleid met harde normen; waar de ruimtelijke ordening juist afweging van belangen gericht op het wat abstracte doel van 'een goede ruimtelijke ordening' op de voorgrond zet. De Omgevingswet integreert alle regelgeving in één samenhangend stelsel. Dat het vaak moeilijk is om alle onderwerpen van de fysieke leefomgeving goed af te stemmen en ontwikkelingen in samenhang te bezien is niet alleen te wijten aan het verschil in filosofie en de versnipperde regelgeving. De verschillende vakwerelden en de vertegenwoordigers daarvan 'verstaan' elkaar soms moeilijk. Ze werken op een andere manier, hebben eigen jargon en communiceren niet gemakkelijk buiten hun vakgebied. Het samenvoegen van alle regelgeving in één Omgevingswet is niet voldoende om die verschillen weg te nemen. Organisaties en partijen moeten leren om planprocessen te integreren en samenhang aan te brengen. Zie ook de oproep van de ministers van EZ en IenM tot het doorvoeren van omgevingsmanagement als organisatiecompetentie (paragraaf 3.3.), waarmee de integraliteit en samenhang van de plan- en besluitvorming zijn gediend.

De eenvoud van de regelgeving heeft overigens niet alleen betrekking op het stelsel van het omgevingsrecht, zoals dat nu op nationaal niveau wordt herzien. Diverse pilots gaan juist over deregulering op lokaal niveau. Het traject 'Ontslakken' doet een oproep tot vermindering van de lokale regeldruk. Minder regels en meer samenhang in de overblijvende regels komt ten goede aan snelheid en (integrale) kwaliteit. Het dereguleren van gemeentelijk beleid kan beginnen met enkele voortrekkers, maar een van de bevindingen in het leertraject is dat het geen hobby van enkele enthousiastelingen moet blijven. Een organisatie-brede aanpak is gewenst. Pilots moeten geen geïsoleerde eilandjes zijn, dan blijven zij een onschuldig reservaat. Doorwerking naar de hele gemeentelijke werkwijze is nodig. Niet (alleen) de regels zijn immers belemmerend, (ook) de toepassing heeft grote invloed. De boodschap is dat het altijd zinvol is om het gemeentelijk beleid en de gemeente-

lijke regelgeving op te schonen. Ook als het niet direct leidt tot een afname van het aantal regels, dan nog is de bezinning op realisme en realiteitsgehalte van de regels waardevol.

Spoorzone Eindhoven

De Crisis- en herstelwet wordt niet alleen gewaardeerd vanwege de juridische mogelijkheden. De gemeente Eindhoven ziet de visie achter deze wet ook als een stimulans om te denken in kansen en gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. De voornaamste blokkade ligt meestal niet in de formele regels, maar bij de medewerkers zelf of bij de cultuur van de organisatie. Initiatieven komen dan niet verder vanwege eventuele toekomstige risico's, die vaak echter maar een hele kleine kans van optreden hebben.

Ontslakken in Zaanstad

De gemeente Zaanstad inventariseerde 130 ruimtelijke nota's, visies en verordeningen. Na een grondige opschoningsactie bleven van de 130 beleidsnota's nog 40 over en de wethouder wil nog verder terug naar 10. Verouderde, ingetrokken en nooit vastgestelde nota's zijn opgeruimd. Het opschonen maakt bewust hoe vaak beleid wordt ingezet, ook als de praktijk om meer situationele afwegingen vraagt. De gemeente heeft daarom een afwegingskader (prioritering) gemaakt met de volgende kwadranten: regisseren, programmeren en stimuleren, kansen ondersteunen, regisseren en ruimte geven (of loslaten). Op basis van de ambities en criteria worden ruimtelijke opgaven, gebieden en projecten verdeeld. Elk kwadraat bepaalt in welke mate de gemeente bereid is om los te laten, te interveniëren, proactief of meer reactief.

3. Regisseren: Kernkwaliteiten behouden	1. Programmeren en stimuleren Zaans Evenwicht
4. Ruimte geven (of loslaten)	2. Kansen ondersteunen

Ontslakken vindt ook plaats als onderdeel van experimenten onder de Crisis- en herstelwet (zie omgevingsplannen in paragraaf 4.4). Diverse gemeenten hebben een inventarisatie uitgevoerd van de bestaande set aan beleids- en andere lokale regels. In de experimenten wordt vervolgens bezien welke verordeningen zich goed laten integreren, wat dat betekent voor het aantal regels en welke onderwerpen toch beter apart kunnen worden gehouden. Een viertal overwegingen speelt een rol:

- 1) Hebben de regels direct betrekking op de fysieke leefomgeving (om die reden kunnen bijvoorbeeld financiële regelingen zoals een subsidieverordening of planschaderegels afvallen)?
- 2) Gaat het om algemeen verbindende voorschriften (individuele beschikkingen vallen af)?
- 3) Is het doel van de regeling een veilige en gezonde fysieke leefomgeving/een goede omgevingskwaliteit (een verordening cameratoezicht zal vooral de openbare orde nastreven en lijkt minder goed te passen)?
- 4) Wie is het bevoegd gezag (als alleen de burgemeester bevoegd is, zoals voor een aantal openbare orde-punten, dan past de regel niet onder de Omgevingswet, waarin Raad dan wel College bevoegd gezag moeten zijn)?

Verordeningen: kappen, parkeren, bouwen

De gemeente Bussum kent 78 gemeentelijke verordeningen. De verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving wil de gemeente op gaan nemen in het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte. Welke dat zijn, is niet altijd met een schaarste te knippen. De gemeente heeft vooralsnog een keuze gemaakt voor opname in één plan van onder meer de bouwverordening, de bomenverordening, de drank- en horecaverordening, de erfgoedverordening, de parkeer- verordening, een deel van de APV, de verordening winkeltijden en de wegsleepverordening. Financiële regelingen (legesverordening met betrekking tot bouwen) of subsidies met fysieke component laat de gemeente er buiten.

Het traject voor de omgevingsvisies stelt vast dat integraal werken (en opgaven in samenhang beschouwen) tijd kost en een andere houding vraagt van organisaties en professionals. Dat blijkt nog niet overal haalbaar in de pilots. De omgevingsvisie kan fungeren als een kapstok. Door integrerende thema's aan te wijzen, problemen centraal te stellen, gebiedsgericht te werken en door gemeenschappelijke kernwaarden en belangen te benoemen als 'wenkend perspectief', wordt integrerend werken bevorderd. Door burgers en bedrijven een belangrijke stem te geven bij de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving worden 'integraliteit en samenhang' als vanzelf ingebouwd in de plan- en besluitvorming.

3.6 Planvormingsproces

Het thema planvormingsproces gaat over de organisatie rond het opstellen en besluiten over een plan in de fysieke omgeving, vanaf het initiatief tot aan de uitvoering. Het planvormingsproces volgt de formeel voorgeschreven procedures (zoals voor het projectbesluit); daarnaast heeft elke initiatiefnemer ruimte om het planproces zelf verder in te vullen.

Het advies 'Sneller en Beter' vormt een belangrijk uitgangspunt bij de totstandkoming van de Omgevingswet (zie ook paragraaf 3.4). De filosofie⁷ van 'Sneller en Beter' heeft onder meer geleid tot Afdeling 7 van Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet voor de 'versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale met nationale betekenis'. Kenmerkend voor deze projecten zijn de structuurvisie waaraan alle betrokken overheden zich committeren en de gezamenlijke projectcommissie waarin de overheden samenwerken bij de realisatie. Ook wordt de coördinatiebepaling uit de Wet ruimtelijke ordening gebruikt voor bundeling van de ruimtelijke toestemming en de

uitvoeringsbesluiten (zie ook paragraaf 5.4.). Deze elementen komen ook terug in de Omgevingswet.⁸

Sneller en beter

Onder de werking van de Chw zijn drie lokale projecten met nationale betekenis aangewezen in Assen, Utrecht en Rotterdam. Het zijn grote projecten met als winstpunten het commitment en de bestuursrechtelijke versnelling. Door de ondertekening van de structuurvisie zijn het Rijk en de andere betrokken overheden gecommitteerd aan het plan. Dat helpt bij het verkrijgen van snelheid in de uitvoering. Versnelling wordt ook ervaren bij de beroepsprocedures, die dankzij de Chw aan de zes-maanden-termijn zijn gebonden. Diverse deelprojecten zijn door deze kortere beroepsprocedures sneller in uitvoering gekomen.

Uit de evaluatie van de energiepilots blijkt dat de scheiding tussen initiatiefnemer, investeerder, opdrachtgever en bevoegd gezag kan leiden tot versnippering in de projectorganisatie en bij de besluitvorming. Dit in tegenstelling tot projecten voor weginfrastructuur waar al deze rollen meer in één hand liggen. De aanbeveling uit de evaluatie is om te streven naar één goed gepositioneerde projectorganisatie, waarin integrale besluiten kunnen worden genomen. Partijen en disciplines moeten in die organisatie een gelijkwaardige positie hebben. De effectiviteit van een gedeelde projectorganisatie is, volgens de rapportage, ook gediend met een gedeelde stuurgroep. Bij knelpunten kan dan snel worden opgeschaald en de consistentie kan worden bewaakt. Voor de opzet van de projectorganisatie wordt gepleit voor het volgen van de principes van integraal project management (zie ook paragraaf 3.3.), waarin naast de projectmanager de functies van omgevingsmanager, technisch manager en manager projectbeheersing gelijkwaardig zijn.

Voor het planvormingsproces kan worden gewerkt volgens de MIRT-systematiek (zie paragraaf 4.6.). Gemeenten schakelen vaak externe bureaus in om hun bestemmingsplan tot stand te brengen, anderen kiezen er juist voor om het plan zelf te maken.

Doelgericht aan de slag

Het buitengebied van Rijssen-Holten bestaat uit grootschalig landbouwontwikkelingsgebied én kwetsbare natuur (Sallandse Heuvelrug/Holterberg); kent recreatieve drukte én vrijkomende agrarische bedrijven. Het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt volop mogelijkheden om flexibel en 'op maat' beleid te voeren. De gemeente heeft gekozen om het plan met een klein team in eigen beheer te ontwikkelen – zo wordt optimaal gebruik gemaakt van de aanwezige lokale kennis én blijven de nieuwe ervaringen beschikbaar. Een leerpunt: kom voor draagvlak in de eigen organisatie niet aan met vage gedachten, maar met concrete voorstellen. Pragmatisch aan de slag – dat levert het meeste resultaat op.

⁷ Volgens dit advies begint een groot project met een brede verkenning van de probleemstelling en de oplossingsruimte met alle relevante partijen. Dit moet leiden tot draagvlak voor de oplossing. Het voorkeursalternatief kan dan relatief snel worden uitgewerkt en uitgevoerd. De investering in tijd en aandacht in het voortraject moet zich terugverdienen in het vlot tot stand komen van de realisatie.

⁸ Paragraaf 5.2.2. van de Omgevingswet onderscheidt 'voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing' en artikel 2.2. gaat over 'afstemming en samenwerking'. Daarin gaat de Omgevingswet wat minder ver dan de harde eis van commitment en een projectcommissie uit Afdeling 7 Crisis- en herstelwet, maar zijn 'rekening houden' en 'afstemming' wel voorgeschreven en wordt ruimte geboden voor het 'gezamenlijk uitoefenen van taken en bevoegdheden'.



Duurzaam voorbeeld Nieuweense Landen

De gemeente Meppel wil nieuwbouwwijk Nieuweense Landen 'aangenaam duurzaam' ontwikkelen: voor de bewoners betaalbaar, betrouwbaar, comfortabel en zonder zorgen én met een hoge energieprestatie. MeppelEnergie zorgt voor duurzame opwekking van energie en voor de levering tot in de woning. Eerst met een 'aanloopsysteem' met grote cv-ketels gestookt met biogas. Bij opschaling blijft dit systeem nodig om pieken op te vangen. Als de wijk verder groeit, zullen de nieuwste inzichten worden benut voor de uitbouw van het duurzame energiesysteem. De duurzame opgewekte energie heeft als ongewenst neveneffect dat met geringe bouwkundige maatregelen aan de woningen aan de energievereisten uit het Bouwbesluit kan worden voldaan. Om naast de duurzame opwekking van energie ook een goed geïsoleerde woning te kunnen voorschrijven, heeft de gemeente als duurzaam innovatief experiment onder de Chw toestemming gekregen om een eigen Bouwbesluit hoofdstuk 5 (energie) op te stellen. Daarin stelt Meppel stevige isolatiewaarden voor de muren en daken in combinatie met HR++ glas. Hiermee komt Nieuweense Landen uit op een Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) van 0,3 tot 0,4. Dat is beduidend beter dan het Bouwbesluit ten tijde van de start van het nieuwbouwproject. Het verschil is overigens niet groot meer sinds het Bouwbesluit per 1 januari 2015 een EPC van 0,4 voorschrijft.

Voor het planvormingsproces worden vanuit de pilot met omgevingsvisies verschillende groeipaden gevolgd. In de olievlek-methode wordt het proces vormgegeven in kleine stappen. Dit is een manier om draagvlak te vergroten. Een veel toegepaste werkwijze is om pad-afhankelijke beslissingen te nemen, ofwel om bij elke stap te evalueren wat de gevolgen zijn alvorens een volgende stap te zetten. Ook de opschalingstactiek lijkt te werken: eerst kijken naar een 'omgevingsvisie-light' op basis van geïntegreerd beleid om die in kleine kring te delen en vervolgens op te schalen. Het meenemen van het bestuur en de politiek wordt als cruciaal aangemerkt, zij moeten (vroeg)tijdig betrokken worden bij vragen over rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast is het tussentijds informeren en op de hoogte houden van partners over de voortgang van belang, zowel intern als extern. Anders bestaat de kans dat partijen afhaken of het proces stagneert. Het vasthouden van 'momentum' stimuleert voortgang van het proces.

Voorbeelden uit de pilot omgevingsvisies

- Een van de pilots roept op tot een sterke scheiding tussen visie en uitvoering (maar wel te zorgen voor het leggen van de relatie). De visievorming gaat over strategische lijnen en lange termijn ontwikkelingen. De uitvoering gaat over realisatie, uitvoering van projecten en financiering.
- Een andere pilot heeft bewust een logische koppeling tussen het formele (overheids)proces en het informele (gebieds)proces georganiseerd.
- Een volgende pilot vindt het verbinden van het planvormingsproces met het proces van participatie cruciaal.

3.7 Duurzaamheid

De huidige regelgeving vormt soms een belemmering om in projecten, vergunningen en andere besluiten tot duurzame oplossingen te komen. De Omgevingswet wil daar verbetering in aanbrengen.

Een belangrijke doelstelling van de Omgevingswet is het ondersteunen van duurzame oplossingen. De eerder genoemde brief van de minister van EZ en de minister van IenM (paragraaf 3.3.) gaat in op de realisatie van de energietransitie als onderdeel van een duurzame ontwikkeling. Daarbij kiest de minister om in toekomstige projecten te gaan werken in de geest van de Omgevingswet met onder meer het delen van kennis en ruimte geven voor vroegtijdige participatie.

Een aantal experimenten onder de Crisis- en herstelwet is specifiek gericht op het thema duurzaamheid. Onder de Omgevingswet kan een gemeente straks afwijken van de standaard duurzaamheidsnorm, zoals die met de EPC-eis in het Bouwbesluit geldt voor nieuwe gebouwen. In de gemeente Meppel is als experiment voor de wijk Nieuweense Landen al een dergelijke afwijking toegestaan. Een ander voorbeeld is het Logistiek Park Moerdijk, met eisen op basis van de BREEAM-normering in het plan. De gemeente Boekel is voorloper met de ontwikkeling van een ecodorp.

Duurzaam voorbeeld Ecodorp Boekel

In Europa zijn 4000 ecodorpen, in Nederland pas drie. In een ecodorp gaat het om een duurzame manier van leven in vele facetten. Ecodorp Boekel kan grotendeels binnen de huidige regelgeving worden gerealiseerd. Toch zijn een paar afwijkingen van het Bouwbesluit nodig. De bewoners van het dorp leven veel buiten, dus kunnen de huizen eenvoudig en klein zijn. Zuinig omgaan met energie kan door geen ramen te maken aan de koude noordzijde en ruimten klein te houden. Bouw ook niet voor 'reuzen': door de ruimten wat lager te maken kunnen raamkozijnen en deuren uit de sloop opnieuw worden gebruikt. Voor deze bewuste keuzen biedt het Bouwbesluit geen ruimte.



Duurzaam voorbeeld Logistiek Park Moerdijk

Voor Logistiek Park Moerdijk heeft de provincie Noord-Brabant een aantal maatregelen voor duurzaamheid en natuur dwingend in het publiekrechtelijke inpassingsplan opgenomen, die anders met een private overeenkomst minder transparant en minder verplichtend zouden zijn geregeld. In het experiment zijn in de planregels van het inpassingsplan maatregelen opgenomen voor landschappelijke inpassing met bomen en een ecologische zone en verplichte natuurcompensatie. Ook zijn eisen gesteld aan het duurzaamheidsniveau van het gebied en van nieuwe gebouwen via verplichte certificering met de BREEAM-systematiek.

3.8 Digitalisering

De herziening van het omgevingsrecht biedt kansen op het vlak van digitale informatievoorziening. De toepassing van verschillende instrumenten van de Omgevingswet zullen aan kracht winnen dankzij de inzet van digitale hulpmiddelen.

De voordelen van verbeterde digitale informatievoorziening bestaan uit vergroting van de transparantie en samenhang (met één muisklik ontdekken welke regels op een plek gelden); actualiteit van informatie (geen snel verouderende papieren rapporten, maar nieuwe informatie toevoegen aan de database); de mogelijkheden om efficiënter om te gaan met informatie door onderzoek uit te stellen

naar het moment dat een initiatief echt speelt (minder onderzoek en informatievoorziening in een omgevingsplan, gericht onderzoek bij een vergunning of project); een logischere verdeling van de verantwoordelijkheden voor de informatievoorziening (overheid zorgt voor algemene basisinformatie, initiatiefnemer voegt de effecten van het eigen initiatief toe); de rol van monitoring versterken bij een programma (bijhouden of de omgevingskwaliteit of doelstelling wordt bereikt) etc.

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied heeft haar volledige informatievoorziening voor vergunningverlening en toezicht, meldingen en handhaving, juridische processen, het digitaal publiceren, Wob (Wet openbaarheid van bestuur) en de makelaarsinformatie in anderhalf jaar tijd gedigitaliseerd. De digitalisering van de volledige informatievoorziening van deze omgevingsdienst maakt het voor acht inliggende gemeenten en drie betrokken provincies mogelijk digitaal aanvragen te doen, dossiers in te zien en de stand van zaken van projecten te volgen. Hiermee sluit de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied perfect aan bij het digitale stelsel van de Omgevingswet. In 2015 werd aan dit project de Eenvoudig Beter Trofee uitgereikt.

Ondersteuning met digitale informatie

De samenvoeging van de omgevingsdiensten van de gemeenten Amsterdam, Zaanstad, Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland in 2014 was aanleiding om te investeren in een geheel nieuwe manier van werken volgens de principes die aansluiten bij de Omgevingswet: transparant, zaak- en klantgericht en risicogestuurd waarbij alles digitaal wordt vastgelegd waardoor iedereen die met een

bepaald dossier te maken heeft, daar heel gemakkelijk bij kan. De nieuwe Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied slaat zelf geen gegevens op maar sluit aan op alles wat landelijk aan informatie beschikbaar is. Ook heeft de dienst geïnvesteerd in een 'geoviewer' die op digitale kaarten alle meldingen en klachten zichtbaar maakt. Dit heeft direct positieve gevolgen voor de manier van werken en de doorlooptijd van projecten. Tegenwoordig kunnen toezichthouders met hun iPad ter plekke hun beschikking maken en printen. Dat gaat nu razendsnel terwijl dat vroeger via tekenmappen en een posttraject ging, signaleert Patricia Croese, programmanager inrichting van de omgevingsdienst. "We zien daardoor nu al grote taakverschuivingen binnen onze organisatie. De toezichthouders en vergunningverleners zijn van het begin tot het eind verantwoordelijk en zijn beter dan ooit in staat de regie te houden over de aanvragen. Je werkt allemaal met hetzelfde dossier, kunt precies zien wat de status is van deeladviezen en krijgt een waarschuwing als iets te lang duurt. Het overzicht maakt dat je daarop kunt sturen."

De uitgevoerde pilots in het kader van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte laten zien dat informatievoorziening een belangrijk issue is en dat digitalisering kansen voor verbetering biedt. De digitalisering is volop in ontwikkeling. Vragen liggen er over de manier waarop informatie wordt opgeslagen en toegankelijk gemaakt. Gaan daarvoor vaste voorgeschreven formats gelden of krijgen de verschillende overheden ruimte voor eigen invulling? Of andersom gedacht: moet elke overheid opnieuw het wiel uitvinden of kan gebruik worden gemaakt van gezamenlijk ontwikkelwerk? Een aantal gemeenten heeft eigen ambities geformuleerd. Andere gemeenten zitten vooral met vragen over de richting en wachten op de uitkomsten van generiek ontwikkelwerk. Er is sprake van een zoekproces dat nog volop bezig is. Denk aan de omgevingsvisie dat als vormvrij instrument op verschillende wijzen uiting kan krijgen. De 'standaarden' die nu in de ruimtelijke ordening worden gehanteerd passen wellicht niet bij de specifieke wensen van elke gemeente. De vrijheid wordt ervaren als kracht, maar ook wordt gezien dat de herkenbaarheid daarmee onder druk staan. Het is zoeken naar een nieuwe, organische en meer flexibele manier van informatievoorziening, waarin 'standaardisering' en 'eigen invulling' samengaan.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het initiatief genomen om – ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet – samen met gemeenten pilots uit te voeren over de mogelijkheden van digitalisering. In de komende tijd zal daarover veel nieuwe kennis gaan ontstaan.

De gebruiker centraal

Versillende gemeenten bereiden zich voor op de publicatie van het plan en het beschikbaar krijgen van de actuele en relevante informatie. Tussen plan en burger komt een zogenoemde 'viewer' om de informatie te filteren. Vanuit het gezichtspunt van de burger zijn drie perspectieven denkbaar in de viewer:

- De activiteit (wat wil je als burger voor activiteit ondernemen en welke regels gelden daar dan voor?)
- De locatie (wat voor regels gelden voor de locatie waarin je bent geïnteresseerd?)
- Het overzicht (waar bevinden zich welke functies en wat zijn daarbij de regels?)

Meerssen: Omgevingsvisie

Uitgangspunt bij het opstellen van een omgevingsvisie in Meerssen was een volledig gedigitaliseerd product. Dit blijkt echter in praktijk mensen af te schrikken. Bij een boekwerk is snel te zien wat waar staat en of alles van een bepaald onderwerp is gelezen. Dat een aantal mensen de digitale versie als lastig toegankelijk ervaart heeft tot de conclusie geleid dat naast digitale versie van de omgevingsvisie ook een 'populaire' versie gemaakt wordt, waarin raad en burgers gemakkelijker kunnen zien wat het product behelst.

Rijssen-Holten: bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het buitengebied

De gemeente Rijssen-Holten gebruikt de Basisregistratie Grootchalige Topografie als 'onderlegger' voor het bestemmingsplan. Dat biedt een volledige, gedetailleerde en nauwkeurige basis. De kaart komt beter overheen met de werkelijkheid en zorgt voor lastenvermindering. Nu vooral in het tekenwerk, later waarschijnlijk ook in onderzoek. Het plan staat inmiddels online.

Boekel: afwijken standaarden

Voor het nieuwe bestemmingsplan zet de gemeente Boekel in op digitalisering. Door een presentatie op kaartlagen wil de gemeente meer inzicht bieden: eenvoudig voor de burger te raadplegen plannen; met een muisklik alle regels tonen die op een locatie gelden.

4. Ervaring opdoen met de kerninstrumenten van de Omgevingswet

4.1 Overzicht

In de diverse leertrajecten wordt ervaring opgedaan met de invulling van de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk 4 komen de punten naar voren die specifiek betrekking hebben op één van die instrumenten; dit in aanvulling op de thematisch gerangschikte ervaringen die in hoofdstuk 3 zijn besproken. De inzichten die gekoppeld zijn aan één van de kerninstrumenten kunnen gericht betrokken worden bij de verdere juridische invulling van de Omgevingswet. Overigens verschillen aantal en diepgang van de pilots per instrument. Dit is ook direct zichtbaar in de inhoud en de lengte van de paragrafen van dit hoofdstuk.

Voor het instrument **omgevingsvisie** zijn veel projecten uitgevoerd, de gerapporteerde inzichten zijn vooral procesmatig van aard.

Voor het kerninstrument **programma** is een enkele pilot uitgevoerd met elementen van het programma/de programmatische aanpak. De bestaande praktijk, met onder meer de Programmatische Aanpak Stikstof, is in deze rapportage niet meegenomen.

Voor het instrument **decentrale regelgeving** zijn veel pilots beschikbaar. Voor het programma Ontslakken gaat het om het dereguleren van het gemeentelijke beleid. Op grond van de Crisis- en herstelwet stelt al bijna één op de vijf gemeenten een bestemmingsplan verbrede reikwijdte op. Deze projecten bootsen zo goed mogelijk het nieuwe omgevingsplan na.

Voor **algemene rijksregels** is geen pilot beschikbaar en dit kerninstrument maakt verder geen onderdeel uit van deze rapportage.

Het instrument **omgevingsvergunning** is in pilots vooral ingevuld voor de bouw. In de programma's Ontslakken, Vlottrekken, Bouwen met vertrouwen en in experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet komen voorbeelden en ervaringen naar voren. Hierover wordt gerapporteerd.

Het **projectbesluit** kent een paar elementen die in pilots zijn uitgetoetst, waaronder in de energiepilots. De meeste ervaringen zijn echter opgedaan in de voorlopers van het projectbesluit, zoals het tracébesluit, het inpassingsplan en het projectplan Waterwet. De ervaringen uit de huidige praktijk vallen buiten het bestek van deze rapportage.

In dit hoofdstuk komen aanvullend nog enkele bijzondere deelinstrumenten aan bod, waarvoor in pilots ervaring is opgedaan: het experimenteerartikel en onderzoek/milieueffectrapportage.

4.2 Omgevingsvisie

In een omgevingsvisie staan ontwikkelingen en ambities voor een grondgebied; in hoofdlijnen en voor de langere termijn. De visie richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel en brengt samenhang aan in onderwerpen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Rijk, provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie op te stellen.

De omgevingsvisie is een vormvrij plan. Uit de 'Eindrapportage pilots omgevingsvisie' blijkt de focus en het abstractieniveau van de omgevingsvisie te liggen op hoofdlijnen, richtingaanwijzers en de lange termijn. De eindrapportage bevat onder de noemer *gerichtheid* ervaringen over uiteenlopende manieren om een omgevingsvisie op te bouwen: thema-, gebieds-, doelgroep-, of trendgericht. De conclusie is dat de ambities van de opsteller bepalen welke gerichtheid de meeste meerwaarde biedt. De doorwerking en borging van de visie is een punt van aandacht. Op grond van de pilots wordt daarbij een onderscheid gemaakt in de manier van omgaan met gesignaleerde gebiedswaarden: belangrijke gebiedswaarden, die behouden moeten blijven, krijgen een goede borging als ze in het omgevingsplan worden vastgelegd; te verbeteren punten (ambities) passen in de omgevingsvisie waarin de flexibiliteit tot uiting komt. Geconstateerd wordt dat een programma⁹ voor bijvoorbeeld specifieke gebieden, functies of ontwikkelingen kan helpen om een omgevingsvisie actueel te houden. Sommige gemeenten doen dat door wat zij noemen 'adaptief' programmeren. In diverse pilots is een spanning gesignaleerd tussen enerzijds actuele kwesties, zoals krimp en energietransitie, en anderzijds ambities voor de lange termijn. Ontwikkelingen dicht bij huis spreken meer tot de verbeelding van burgers dan ontwikkelingen voor de verre toekomst. Gesignaleerd is dat er een opgave ligt om de uitdagingen voor de lange termijn te agenderen en te vertalen naar consequenties voor de korte termijn.

"Niet-ruimtelijke ambities kunnen ook in een omgevingsvisie worden vastgelegd, maar hoe borg je die vervolgens als deze niet vastgelegd worden in een omgevingsplan?"

"Hoe ga je om met programma's, hoe gaat dat er uit zien, zijn daar handvatten voor?"

"Hoe waarborg je concrete doelstellingen uit een omgevingsvisie, kan dat in een programma of een omgevingsplan of juist in een begroting?"

"Welke verbinding vanuit omgevingsvisie naar andere instrumenten is noodzakelijk en in welke gevallen is dat zo?"

De eindrapportage over de omgevingsvisie gaat vooral in op de aanpak bij het opstellen van de visie aan de hand van de thema's die in hoofdstuk 3 centraal staan. Het rapport beveelt aan, voor verdere stappen in het leertraject met het kerninstrument omgevingsvisie, om de opgestelde visies nader te analyseren op hun inhoud en doorwerking en daarnaast best practices te beschrijven ter inspiratie.

Revisie van de Omgevingsvisie Overijssel

De provincie Overijssel heeft de bestaande integrale Omgevingsvisie van 2009 doorontwikkeld in de geest van de Omgevingswet. Dit brengt vernieuwing van product, proces en inhoud. De vernieuwing van het product zit in de look & feel waarbij een bredere doelgroep aangesproken wordt dan de 'reguliere' partners (medeoverheden). De vernieuwing van het proces richt zich met name op de Overijsselaar zelf. Tijdens een festival konden Overijsselaars hun eigen visie op Overijssel presenteren. De vernieuwing naar inhoud is gericht op vier cross sectorale thema's en het uitvoeren van een brede milieueffectrapportage naar de leefomgevingskwaliteit, passend bij het abstractieniveau van de omgevingsvisie. Dit geeft inzicht in effecten op de leefomgevingskwaliteit, met handelingsperspectief voor duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale kwaliteit.

4.3 Programma

Het programma bevat concrete maatregelen om de doelen voor de fysieke leefomgeving, zoals uit de omgevingsvisie, uit te voeren. In een programma staat ook hoe normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden. Een bijzondere variant is de programmatische aanpak waarin naast maatregelen ten gunste van de omgevingswaarden/het doel voor de fysieke leefomgeving ook rekening wordt gehouden met de uitvoering van nieuwe activiteiten.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de landelijke Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) hebben model gestaan voor de regels over het programma en de programmatische aanpak in de Omgevingswet. Een voorbeeld in de trajecten met pilots komt uit de provincie Noord-Brabant, waar milieu en leefomgeving onder zware druk staan van de veehouderij. De gezamenlijke overheden hebben onvoldoende greep op de ontwikkeling van de sector. Met het programma 'Transitie zorgvuldige veehouderij' moet het stuur terugkomen. De provincie hanteert het uitgangspunt dat dynamiek nodig is om de problematiek van de veehouderij op te lossen. Zonder veranderingen zullen de ondernemers niet (kunnen) investeren in omgevingsbewust ondernemen.

⁹ Het rapport maakt niet duidelijk of hiermee wordt bedoeld op een 'programma' in de zin van de Omgevingswet



Milieunormen in de planregels: voorbeeld Rijnhaven-Oost in Alphen aan den Rijn

Het bestemmingsplan Rijnhaven-Oost wijkt af van de gebruikelijke en beproefde wijze waarmee bedrijvigheid wordt bestemd. Achterliggende gedachte is dat een bedrijfsactiviteit is toegestaan voor zover het bedrijf de functie woningbouw op de nabijgelegen kavel niet in de weg staat. Als alternatief voor 'bedrijven en milieuzonering' moeten bedrijven in Rijnhaven-Oost voldoen aan rechtstreeks werkende milieunormen. In de planregels zijn bijvoorbeeld eisen opgenomen voor het maximaal toegestane geluidniveau op de perceelgrens. Dit biedt volgens de gemeente meer flexibiliteit en maatwerk aan het bedrijf bij het vormgeven van de bedrijfsactiviteiten. Bovendien wordt de fysieke leefomgeving niet op basis van een modelmatig bepaalde standaard beschermd, maar volgens de werkelijke omstandigheden.

Beheersen, ontwikkelen en saneren

Het programma 'Transitie zorgvuldige veehouderij' bestaat uit drie samenhangende onderdelen:

- Beheersen van de ontwikkeling, via de provinciale Verordening ruimte. In deze verordening staan de condities die gelden bij de toename van de oppervlakte van bestaande gebouwen voor de veehouderij.
- Ontwikkelen door innovatie te bevorderen en eisen te stellen aan bedrijven. Het niveau waaraan bedrijven moeten voldoen, wordt afgemeten met de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV).
- Saneren voor de situaties met grote overlast. De inzet is sanering op vrijwillige basis, waar nodig met verplichtende maatregelen.

Het programma 'Transitie Zorgvuldige Veehouderij' is geen schoolvoorbeeld van een programmatische aanpak in de zin van de Omgevingswet, maar kent wel vergelijkbare kenmerken: maatregelen treffen ten behoeve van de omgevingskwaliteit en toch ontwikkeling mogelijk maken. De provincie combineert instrumenten die voortvloeien uit de Omgevingswet om het programma ten uitvoer te brengen. De provinciale Verordening ruimte (kerninstrument 'decentrale regelgeving') vraagt bij toename van bedrijfsgebouwen maatregelen te treffen voor een zorgvuldige veehouderij. De bedrijven kunnen alleen een (omgevings)vergunning verkrijgen als zij voldoen aan de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). De provincie ziet deze aanpak met flexibele regels als een voorbeeld voor de uitwerking van maatwerkregels op basis van de Omgevingswet.

Modernisering regelgeving: ontwikkelruimte moet je verdienen.

Elke ondernemer in de provincie Noord-Brabant die zijn agrarische bedrijfsgebouwen wil vernieuwen of uitbreiden moet voldoende punten scoren volgens de maatlat van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). De ondernemer kan zelf kiezen uit een palet aan mogelijkheden. De twee hoofdonderdelen waarop de ondernemer kan scoren zijn 'zorgvuldige bedrijfsvoering' (zoals voor hygiëne, gezondheid en welzijn) en fysieke maatregelen voor 'omgeving en inrichting' (zoals geur en landschappelijke inpassing). Deze aanpak geeft de ondernemer eigen verantwoordelijkheid én keuzemogelijkheden.

4.4 Decentrale regelgeving: omgevingsplan

Provincies, gemeenten en waterschappen brengen al hun regels over de fysieke leefomgeving samen in één gebiedsdekkende regeling. De pilots gaan vooral in op het omgevingsplan. Het omgevingsplan omvat alle gemeentelijke regelgeving voor de fysieke leefomgeving en vervangt de huidige bestemmingsplannen én gemeentelijke verordeningen.



Hembrug: aan de voorkant alleen basaal onderzoek?!

De gemeente Zaanstad ontwikkelt het voormalige defensieterrin Hembrug van een 'no go area' tot een gemengd stedelijk gebied met creatieve bedrijvigheid, culturele instellingen, horeca en woningen. Het Hembrugterrein ligt prachtig aan het water, bevat bos en monumenten maar kent ook een stevige verontreiniging van de bodem en over het gebied liggen contouren van externe veiligheid en geluid. Het gebied zal op een flexibele en organische manier worden ontwikkeld. Het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte wordt voorbereid met kaders, die zijn onderbouwd met 'basaal' onderzoek. Als een initiatiefnemer met een concreet plan komt, zal de precieze inpassing met nader onderzoek moeten worden onderbouwd. Dit legt meer 'huiswerk' dan gebruikelijk bij de ontwikkelaar van een bouwplan. Een bijzonderheid in Hembrug is verder de blijvende geluidsoverlast. Onderzocht wordt of permanente afwijking van de geluidnorm mogelijk is onder de Interimwet stad- en milieubenadering. Dat vergt een exacte onderbouwing, waarbij de gemeente voor de opgave staat om dit goed te combineren met de beoogde organische ontwikkeling en met het uitstel van gedetailleerd onderzoek binnen het experiment onder de Chw.

Op de komst van het omgevingsplan wordt op uitgebreide schaal vooruit gelopen met de instrumenten van de Crisis- en herstelwet. Het gaat zowel om duurzaam innovatieve experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als om de ontwikkelingsgebieden, waarvoor een bestemmingsplan-plus kan worden opgesteld. Beide instrumenten worden hierna besproken.

A. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt een breed scala aan ervaringen

De Crisis- en herstelwet biedt gemeenten de mogelijkheid om bij wijze van duurzaam innovatief experiment een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' op te stellen. In deze experimenten kunnen de gemeenten afwijken van het bestaande wettelijke stelsel, waardoor het bestemmingsplan de kenmerken krijgt van het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Het kader geeft een overzicht van de toegestane afwijkingen. De belangstelling voor deelname aan dit experiment is bijzonder groot. De meeste deelnemende gemeenten beperken het experiment tot een omgrensd projectgebied (41 experimenten), daarnaast passen 9 gemeenten het experiment toe op hun hele grondgebied. Naast deze 50 lopende experimenten is voor nog eens 37 experimenten (28 projectgebieden, 9 voor het hele gemeentelijke grondgebied) de aanwijzing in procedure. Samen maakt dat 87 experimenten waarvan één experiment wordt uitgevoerd bij een provincie, één gemeente kent drie experimenten en acht gemeenten voeren twee projecten uit. Dat maakt dat in totaal 76 gemeenten vooruitlopen op de komst van het omgevingsplan. Dat is bijna één op de vijf Nederlandse gemeenten.

Overzicht van toegestane afwijkingen in het experiment

bestemmingsplan verbrede reikwijdte

- **Verbrede reikwijdte:** naast een goede ruimtelijke ordening ook regels voor de fysieke leefomgeving/omgevingskwaliteit
- **Looptijd:** 20 jaar (in plaats van de wettelijke 10 jaar)
- **Voorlopige bestemming:** looptijd van 10 jaar (in plaats van 5 jaar)
- **Verordeningen:** toevoegen van lokale verordeningen die geheel of deels betrekking hebben op de fysieke leefomgeving
- **Meldingsplicht:** verbod om zonder melding een activiteit te verrichten
- **Beleidsregels:** open norm, waarvan de uitleg afhankelijk is van een beleidsregel, vast te stellen door Raad of B&W
- **Beleidsregel welstand:** door de Raad vast te stellen
- **Planschade:** voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen
- **Standaarden:** afwijken van de SVBP en de verplichting het plan digitaal beschikbaar te stellen op ruimtelijkeplannen.nl
- **Uitvoerbaarheid:** afwijken van de verplichting op welke wijze de milieukwaliteitseisen bij het plan zijn betrokken
- **Akoestisch onderzoek:** hogere waardebesluit in het plan/globaal onderzoek bij vaststelling
- **Exploitatieplan:** mogelijkheid om dit vast te stellen bij de omgevingsvergunning
- **Maatwerkregels:** mogelijkheid tot het opnemen van gebiedsgerichte geluidwaarden
- **Delegatie:** aan B&W van de bevoegdheid tot wijziging van het plan
- **Omgevingsvergunning (in afwijking bestemmingsplan):** verbreding van de toetsing van 'ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving'

De planontwikkeling in de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte levert nieuwe kennis en inzichten op voor de toekomstige toepassing van het instrument omgevingsplan uit de Omgevingswet. Deze kennis is deels van juridische en plantechische aard en heeft daarnaast betrekking op het functioneren van de gemeentelijke organisatie en op de relatie tussen het openbaar bestuur en de samenleving (zie daarvoor hoofdstuk 3). De komende jaren is een stroom aan nieuwe inzichten te verwachten als telkens meer bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte tot stand gaan komen. Gemeenten leren daarbij van elkaar, maar zijn ook zo inventief om eigen oplossingen uit te proberen, die passen bij de gebiedskenmerken en hun bestuurlijke context. Zonder te streven naar een compleet beeld van het huidige kennisniveau zijn hierna enkele voorbeelden van de resultaten uit de experimenten beschreven.

Beleidsregels

Een vernieuwing op het snijvlak van juridische regels en de relatie tussen bestuur en burgers is de keuze tussen werken met open normen in combinatie met (wetsinterpreterende) beleidsregels of het rechtstreeks opnemen van normen in het plan. Open normen worden buiten het plan om ingevuld door het College van burgemeester en wethouders. Dat levert een heel flexibel stelsel op. Voor het doorvoeren van een beleidswijziging is immers geen aanpassing van het plan nodig.

Open normen en beleidsregels: voorbeelden CHV-terrein Veghel en Rijnhaven-Oost in Alphen aan den Rijn

De gemeente Veghel werkt met beleidsregels voor het CHV-terrein Noordkade. De gemeente gaat uit van organische groei en biedt ruimte voor nog niet bekende initiatieven binnen de functiegerichte concepten: food, kunst & cultuur en leisure. Het plan legt niet hard vast wat waar moet komen, maar stelt wel maxima aan bepaalde functies om onevenwichtigheid te voorkomen. Het omgevingsplan legt ook beperkingen op aan parkeren, verkeersafwikkeling en geluidhinder. De daarvoor geldende open normen zijn in beleidsregels uitgewerkt. Met een gedetailleerd voorgeschreven wijze van monitoring houdt de gemeente de ontwikkelingen in de gaten. In beoordelingsregels voor bijvoorbeeld parkeren is precies omschreven wanneer, waar en hoe gemeten moet worden: in de maand september, op aangegeven uren en dagen van de week, per sectie van het parkeerterrein en per type parkeerplaats (vrije plaats, gehandicapten, elektrisch laden). Ook de rapportage is nauwkeurig voorgeschreven, waarbij gemotiveerd moet worden dat de monitoring voldoende betrouwbaar, transparant en objectief is uitgevoerd. Na elke rapportage geven burgemeester en wethouders in een schriftelijke en openbare reactie aan in hoeverre deze rapportage aanleiding geeft tot bijstelling van het beleid.

Een ander voorbeeld is te vinden in het bestemmingsplan Rijnhaven-Oost waar de gemeente Alphen aan den Rijn een algemeen gestelde bouwregel in het plan invult met beleidsregels. Het hele plangebied heeft in het omgevingsplan één functie gekregen en binnen die functie worden verschillende activiteiten toegestaan, zoals wonen, exploiteren van een bedrijf en het verrichten van maatschappelijk diensten. Toegestane activiteiten moeten bij aanvang en verandering voldoen

aan randvoorwaarden die de 'volledige' reikwijdte van de fysieke leefomgeving kunnen omvatten. Voor een deel bestaan de randvoorwaarden uit open normen die met gemeentelijke beleidsregels worden ingevuld. Een bouwplan moet bijvoorbeeld 'passend zijn bij de stedelijke omgeving' met als rechtszekere uiterste grens een bouwhoogte van niet meer dan 35 m. In een beleidsregel staat onder meer dat, wanneer een initiatief een ruimtelijke verbinding (een gewenste weg) realiseert, als beloning die maximale bouwhoogte voor 25% van de oppervlakte mag gelden. Als geen ruimtelijke verbinding wordt gerealiseerd geldt voor het bouwblok een veel lagere bouwhoogte.

Het samenstel van open normen met beleidsregels is een nieuwe manier om flexibiliteit én rechtszekerheid in het omgevingsplan aan te brengen. Naar verwachting zullen in de komende tijd meer plannen met een eigen invulling van dit flexibele stelsel komen en zullen nieuwe ervaringen in de uitvoeringspraktijk gaan ontstaan.

Waarborgen omgevingskwaliteit

Een bestemmingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening is gericht op het bereiken van een goede ruimtelijke ordening. Milieuregels maken in beginsel geen onderdeel uit van het plan. De voorlopers op het omgevingsplan kunnen al wel de bredere optiek (omgevingskwaliteit) hanteren zoals die in de Omgevingswet centraal staat. Dit leidt er toe dat milieunormen direct in de planregels kunnen worden opgenomen.

Onderzoek met onderscheid naar 'OF en HOE'

De huidige regelgeving schrijft voor dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden bekeken of de ontwikkelingen binnen het plan voldoen aan de regelgeving op het gebied van milieu (geluid, lucht en externe veiligheid), ecologie (soorten- en gebiedsbescherming), archeologie en water. Het onderzoek moet gebaseerd zijn op de maximale ruimte die in het al dan niet globale bestemmingsplan wordt toegestaan en moet worden uitgevoerd voordat het bestemmingsplan in procedure gaat. Dit betekent een zware onderzoekslast naar mogelijkheden die zeer waarschijnlijk nooit geheel worden benut. De onderzoeksverplichting kan in de experimenten op grond van de Chw deels worden verschoven naar het moment dat een vergunning voor een concreet bouwplan wordt aangevraagd. Het bestemmingsplan beperkt zich dan tot de 'OF'-vraag (is een functie toegestaan), bij de vergunning komt de 'HOE'-vraag met de precieze invulling aan de orde. In de praktijk moet blijken hoe hieraan handen en voeten kan worden gegeven.

Delegatiebevoegdheid

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening kan flexibiliteit in een bestemmingsplan worden aangebracht met de toepassing van een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht. Onder de Omgevingswet wordt flexibiliteit bereikt met 'delegatie' van bevoegdheden.¹⁰ In de experimenten op grond van de Chw is deze optie ook aangebracht. Verschil met de huidige flexibiliteits-

¹⁰ Artikel 2.8 Omgevingswet stelt dat de Raad aan het College van B&W de bevoegdheid kan geven tot vaststelling van delen van een omgevingsplan.

bepalingen is dat het delegatiebesluit los van het oorspronkelijke plan kan worden genomen (is daar geen onderdeel van en kan dus ook op een later moment worden genomen). Ook wordt geen nieuwe planlaag aangebracht. Met de toepassing van de delegatiebevoegdheid wordt het oorspronkelijke plan rechtstreeks aangepast. Op een delegatiebesluit zelf is geen beroep mogelijk, op een bij delegatie uitgebrachte aanpassing wel.

Delegatiebevoegdheid in het bestemmingsplan Laan 1945, gemeente Beuningen

Het College van Burgemeester en Wethouders kan het bestemmingsplan Laan 1945 wijzigen door op gronden met de aanduiding 'wetgevingszone - transformatiegebied' nieuwe functies toe te staan, die het plan zelf niet mogelijk maakt. Het College moet motiveren dat de nieuwe functie(s) naar aard en invloed op de omgeving passend zijn: bijdragen aan de voor Laan 1945 gewenste 'reuring' en in verkeerskundige zin inpasbaar. Ook moet de adviescommissie Leefomgeving Laan 1945 schriftelijk laten weten dat het initiatief is besproken en vermelden of het initiatief bijdraagt aan meer (gewenste) reuring.

B. Bestemmingsplan plus: effectief en bruikbaar

In ontwikkelingsgebieden onder de Chw kan het gemeente- of provinciebestuur een 'plus' toevoegen aan het bestemmings- of inpassingsplan. De 'plus' van de Chw geeft het lokale bestuur manoeuvreerruimte met betrekking tot de milieugebruiksruimte. Gemeenten kunnen als pluspunt in hun ruimtelijk plan maatregelen voorschrijven, een fasering aanbrengen, vergunde rechten inperken en maximaal tien jaar afwijking van wettelijke normen toestaan. Dit alles geeft de bestuurder extra armsgslag om 'moeilijke' gebieden met onvoldoende milieugebruiksruimte toch te ontwikkelen. Deze mogelijkheden kunnen ook worden benut in het omgevingsplan onder de Omgevingswet.

Het bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw is in acht projecten (deels) van kracht of in procedure. In nog eens zeven gebieden is het plan in voorbereiding. In 14 gebieden ziet de gemeente voorlopig of definitief af van de juridische verankering van de 'plus' in een bestemmingsplan. Dat gemeenten afzien van de juridische toepassing wil niet zeggen dat hun projecten geen profijt van de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied hebben gehad. De betreffende gemeenten stellen dat ze beter naar alle mogelijke opties voor hun plangebied hebben gekeken, het instrument als katalysator, stok achter de deur of zelfs 'toverstafje' hebben kunnen gebruiken in overleg met betrokken partijen.

De gemeenten die wel gebruikmaken van de juridische mogelijkheden moeten zekerstellen dat een mogelijk optredende overschrijding van de milieunorm niet langer dan tien jaar zal duren. Zij bedenken vooraf welke maatregel zij kunnen treffen, maken afspraken over monitoring en houden in de exploitatieopzet rekening met de investering die op termijn misschien nodig is.

Voorbeelden van het optimaliseren van de milieugebruiksruimte en het borgen van de norm

Bij stedelijke herstructurering en bij ontwikkelingsgebieden onder invloed van infrastructuur wordt de milieugebruiksruimte voor woningbouw bepaald door geluid(overlast) en soms ook geurbelasting. De onderzochte bestemmingsplannen-plus staan tijdelijke overschrijding toe van milieunormen op de nieuw te bouwen woningen. De plannen laten verschillende manieren zien om te borgen dat de norm binnen tien jaar alsnog wordt gehaald.

- In de projecten in Doetinchem, Tilburg en Amsterdam (Havenstraatterrein) moet nieuwe bebouwing tussen de geluidbron en het woningbouwproject zorgen voor voldoende geluidreductie. Voor het geval die nieuwe bebouwing onverhoopt niet tot stand komt, heeft de gemeente een reservemaatregel voorzien. In het bouwplan Clarissenhof in de gemeente Tilburg bestaat de reservemaatregel bijvoorbeeld uit de bouw van een containerwal van 18 m hoogte op het grondgebied van de gemeente en de ontwikkelaar. De kosten zijn voor rekening van de publiek-private samenwerking. De gemeenteraad wordt acht jaar na het onherroepelijk worden van het plan geïnformeerd over de stand van zaken en de geluidssituatie; de resterende twee jaar zijn dan voldoende om zo nodig de procedures te doorlopen en de wal aan te leggen;
- In twee projecten onder invloed van infrastructuur (Badhoevedorp en Zuidas Flanken) zorgt een publiek besluit voor omlegging of verdieping van een wegtracé, waardoor de geluidoverlast afneemt;
- In het project Nuland-Oost in de gemeente 's-Hertogenbosch wordt het overlast veroorzakende bedrijf uitgeplaatst waarna de milieukwaliteit in het geplande woongebied voldoet aan de normen.
- In Zaanstad (Zaanstad Midden/de Hemmes) en Soesterberg-Noord is een afspraak in de maak dat industriële bedrijven binnen tien jaar maatregelen nemen om hun emissies te verminderen waardoor de geluid- en geurbelasting op het plangebied afneemt.
- Voor Soesterberg-Noord is de 'Kameleonbestemming' uitgedacht, waarin de bestemming van kleur verschiet op verschillende momenten die zijn afgestemd op de ontwikkeling van de locatie zelf en van de omgeving (zie paragraaf 4.3).

In de meeste van deze gebieden is overigens de verwachting dat de overschrijding in praktijk niet zal optreden of voor een kortere periode dan de maximaal toegestane tien jaar.

In het bestemmingsplan-plus Soesterberg-Noord benut de gemeente Soest de juridische opties op verschillende wijzen. In eenvoudige vorm door het opleggen van een maatregel in het bestemmingsplan-plus om de geluidzone in te perken, zodat woningbouw mogelijk wordt. Denk bij die maatregel aan de verplichting tot het geluiddempend inpakken van een bestaand noodaggregaat. Ter effectuering treft de gemeente een uitvoeringsbesluit en vergoedt de gemeente de extra kosten die het bedrijf maakt. De meest bijzondere exponent van de 'plus' is de 'Kameleonbestemming'.



Onderzoeken faseren in Oosterwold gemeente Almere

Oosterwold is een gebied van 4300 ha landbouwgebied tussen Almere en Zeewolde. Door initiatieven van burgers, bedrijven en instellingen kan het gebied zich de komende 20 jaar organisch ontwikkelen naar een groen woon-werkgebied, waarbij het agrarische karakter voor een groot deel behouden blijft. Het plan wijst geen functie toe maar geeft spelregels om een kavel in gebruik te kunnen nemen. De omvang van de kavel en de ligging zijn naar keuze van de initiatiefnemer. Iedereen moet de gekozen kavel zo inrichten en gaan gebruiken dat een aangrenzende gebruiker geen last ondervindt. De gemeente maakt gebruik van de experimenteerruimte van de Chw, onder meer door gedetailleerd onderzoek pas te laten plaatsvinden als zich een concreet initiatief aandient. Bij elke nieuwe aanvraag voor een omgevingsvergunning zal de bestaande omgeving betrokken worden bij de vereiste sectorale onderzoeken. Onderzoek verschuift in de tijd van het omgevingsplan naar de omgevingsvergunning en van het publieke domein naar de private initiatiefnemer.

Kameleonbestemming

De Ridder bv (aanleg en beheer van groenvoorzieningen en sportvelden) voldoet in de gegroeide praktijk niet aan de geluidvoorschriften van het Activiteitenbesluit. Uit het overleg met de gemeente is gebleken dat het niet haalbaar is om met maatregelen de geluidbelasting terug te brengen. Omdat ook geen klachten zijn ontvangen van omwonenden krijgt het bedrijf een redelijke termijn voor een oplossing. In het bestemmingsplan-plus krijgt de bedrijfslocatie de bestemming 'Overig – De Ridder en Wonen'. De voorlopige bestemming voor het bedrijf verandert als een 'kameleon' in de bestemming 'Wonen' als een van de vier onderscheiden situaties zich voordoet:

1. Zodra de gemeente door handhaving van het Activiteitenbesluit de bedrijfsactiviteiten feitelijk doet beëindigen.
2. Op het moment dat De Ridder zelf aangeeft de bedrijfsactiviteiten feitelijk te hebben beëindigd.
3. Op het moment dat nieuwe woningen worden opgeleverd binnen de 50 dB(A) contour, maar niet eerder dan 13 juli 2018 (drie jaar na de formele vaststelling van de strijdigheid met het Activiteitenbesluit).
4. Binnen 10 jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan.

Deze Kameleonbestemming maakt ook gebruik van de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het gaat om het toekennen van een voorlopige bestemming voor de periode van 10 jaar (in plaats van 5 jaar) én om de koppeling van de bestemming 'Overig – De Ridder en Wonen' aan de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP).

In de ontwikkelingsgebieden op een blijvend bedrijventerrein ligt de nadruk op de optimale benutting van de beschikbare ruimte op het bedrijventerrein zelf. De beheerder is op zoek naar een rechtsgeldige methode om de beschikbare geluidruimte efficiënt over de bedrijven te verdelen en de stikstofproblematiek te reguleren. Binnen een regulier bestemmingsplan ontbreekt daarvoor het instrumentarium. Het enige vastgestelde bestemmingsplan-plus op een bedrijventerrein betreft het hangegebied van Rotterdam. Dit plan kent de verplichting om maatregelen te treffen om het groepsrisico te beperken (bouwkundige voorschriften en maximering vloeroppervlakte kantoor). Ook wordt in het plan voorgeschreven dat organisch materiaal in een nabij gelegen natuurgebied moet worden afgevoerd ter compensatie van de stikstofbelasting vanuit het plangebied. Uitbreiding van het plan, gericht op de beheersing van de geluidruimte, is in voorbereiding.



Koepelvergunning Newtonpark

De gemeente Leeuwarden geeft op experimenteelocatie Newtonpark de mogelijkheid aan bedrijfsleven, overheden en burgers om tijdelijke experimenten uit te voeren met duurzame technologie. Zonder dit experiment moet voor elke tijdelijke experimenteeropstelling een afzonderlijke vergunning worden afgegeven en vaak blijkt het nodig om bij de ontwikkeling van het experiment de vergunning aan te passen. Dat belemmert de innovatie. De gemeente heeft de drempel verlaagd en met het Newtonpark een fysiek terrein ter beschikking gesteld waar binnen een koepelvergunning experimenten mogelijk zijn. Als een experiment binnen de regels van de koepelvergunning kan plaatsvinden, dan moet het experiment zonder verdere procedures van start kunnen gaan.

4-5 Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is het instrument waarmee burgers en bedrijven toestemming kunnen krijgen voor een initiatief en waarmee de overheid garandeert dat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving passen binnen de ter plaatse geldende regels.

De voorbeelden uit de leertrajecten gaan over vergunningverlening voor bedrijfsactiviteiten en vooral over vergunningverlening in de bouw.

A. Omgevingsvergunning voor inrichtingen

Het Hoogheemraadschap van Rijnland vond de kosten voor vergunningverlening, controle en handhaving te hoog voor zowel het waterschap zelf als voor burgers en bedrijven. Het waterschap heeft een groot deel van de regels afgeschaft. Daarmee biedt Rijnland eigen verantwoordelijkheid, flexibiliteit en vertrouwen aan burgers en bedrijven waar dat kan.

Van 'nee, tenzij' via 'ja, mits' naar 'ja, tenzij'

Als eerste waterschap in Nederland heeft het Hoogheemraadschap van Rijnland gekozen voor een zogenaamde 'ja, tenzij' in plaats van de gebruikelijke 'nee, tenzij'-benadering. De algemeen geformuleerde verbodsbepalingen zijn vervallen. Nu staat er specifiek wat mag, of niet mag. Van 'nee, tenzij' via 'ja, mits' naar 'ja, tenzij'. De nieuwe Keur en de daarbij horende uitvoeringsregels zijn op 1 juli 2015 in werking getreden. Via de website, een digitale regelchecker en presentaties bij

gemeenten en brancheorganisaties is geïnvesteerd in de bekendheid met en de toepasbaarheid van de nieuwe regels. Dit oogst in het algemeen veel waardering. Ook is er veel interesse van andere waterschappen voor de 'ja, tenzij' keur.

In het eerste voortgangsrapport (02-02-2016) over het eerste halfjaar geeft het Hoogheemraadschap aan dat het aantal vergunning-aanvragen en meldingen sinds de invoering in juli 2015 zijn gedaald. Vooral nog zijn er geen signalen dat er activiteiten worden ontplooid ten koste van het watersysteem. Wel is geconstateerd dat er nog verduidelijking van het beleid en enkele aanpassingen van de regels nodig zijn.

De Crisis- en herstelwet kent enkele experimenten met vergunningverlening. De koepelvergunning in het Newtonpark in de gemeente Leeuwarden maakt innovaties mogelijk met zo min mogelijk procedurele hobbels voor de innovator. In de gemeente Bergen op Zoom is een experiment gestart met 'onlosmakelijkheid' waarbij de gemeente de vaste verbinding tussen de toestemming tot bouwen en voor de milieuovertreding loslaat ten behoeve van flexibiliteit, snelheid en duurzaamheid.

Onlosmakelijkheid los gelaten

Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is de aanvrager volgens artikel 2.7 verplicht om alle 'onlosmakelijke' activiteiten op te nemen. De gemeente Bergen op Zoom ziet dat de onlosmakelijkheid tussen bouwen en de milieuovertreding tot beperkingen kan leiden. De gemeente wil, vooruitlopend op de Omgevingswet, experimenteren met het

loslaten van de 'onlosmakelijkheid'. Door de beide aanvragen los in te dienen kan de inrichtinghouder, op eigen risico, beginnen met de bouwwerkzaamheden in de periode dat de vergunningprocedure voor de milieuactiviteit nog wordt doorlopen. Na het verkrijgen van de vergunning voor de milieuactiviteit kan dan in het gerealiseerde bouwwerk direct de inrichting tot stand worden gebracht. Ook de omgekeerde volgorde is mogelijk. Hierdoor ontstaat flexibiliteit en kan de periode tussen initiatief en ingebruikname worden verkort.

Naast deze pilots zijn ook 'botsproeven' uitgevoerd met de nieuwe regels. Voor de vergunningen aan activiteiten is het 'Besluit activiteiten leefomgeving' in dat opzicht relevant.

B. Omgevingsvergunning in de bouw

De pilots met Ontslakken en Vlottrekken van bouwactiviteiten leveren ervaringen op die zijn beschreven in het thematische hoofdstuk 3. Uit die pilots kwam ook naar voren dat de gemeentelijke regelgeving grote invloed heeft op de vergunningverlening en de regulering van de bouw. Het gaat dan om het beperken van het aantal regels en het voorkomen van tegenstrijdigheid. Amsterdam werd in 2013 genomineerd voor de Eenvoudig Beter-trofee omdat de gemeente veel werk heeft gemaakt van het snijden in regels voor bouw en verbouw.

Snijden in de regels voor de bouw in Amsterdam

Een greep uit de vereenvoudigingen: de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied bracht negentig gemeentelijke regelingen op het gebied van welstand, monumentenzorg, brandveiligheid en bouwtechniek terug tot ongeveer vijftien. Vijftien stadsdeelnota's over welstand en 254 reclamerichtlijnen worden vervangen door één welstandsnota voor de hele stad. Ook wordt het welstandstoezicht eenvoudiger. Er komt één erfgoedverordening waar twintig afzonderlijke stadsdeelregelingen voor monumenten in opgaan. Het aantal documenten en onderzoeken dat een initiatiefnemer moet inleveren voor een (ver)bouwvergunning wordt sterk verminderd.

Ook onder de Crisis- en herstelwet (Chw) zijn ervaringen opgedaan. Experimenten zijn grofweg in te delen in twee groepen: deregulering aan de voorkant (minder regels en procedures) en verschuiving van de kwaliteitsborging van overheid naar de markt. De grens tussen beide groepen is soms wat diffuus: ook bij deregulering vermindert de overheid immers haar rol en verschuift verantwoordelijkheid naar de opdrachtgever en/of bouwende partij. Met deze kanttkening worden de twee groepen hieronder toch gescheiden besproken.

Minder regels en procedures

Onder de Chw is een aantal clusters van projecten uitgevoerd, waarin ervaring wordt opgedaan met het vereenvoudigen van regels en procedures. Een groot deel van deze projecten past in de denkwijze en opzet van de Omgevingswet en van de vernieuwing van de bouwregelgeving. Deze projecten kunnen worden gezien als proeftuin voor het nieuwe omgevingsrecht.

Experimenten 'minder regels en procedures':

24 projecten in 4 clusters

Vergunningvrij plaatsen van miniwindturbines op bedrijventerreinen (7 gemeenten); beperkt toepassen Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap (3 gemeenten); verminderen regeldruk kleine bouwwerken (8 gemeenten); vermindering regels voor zonneweides (6 gemeenten)

De cluster met drie duurzame innovatie experimenten over meer vrijheid voor particulier opdrachtgeverschap in de gemeenten Almere, Castricum en Den Haag hebben inmiddels de weg bereid naar generieke toepassing. Met de wijziging van het Bouwbesluit 2012 heeft elke particuliere opdrachtgever in heel Nederland voortaan de vrijheden die met het innovatie-experiment werden nagestreefd.

Door wijziging Bouwbesluit krijgt het experiment met particulier opdrachtgeverschap generieke werking

Per 1 juli 2015 is het Bouwbesluit 2012 gewijzigd met een deregulering van de woonfunctie. De nota van toelichting bij deze wijziging stelt: 'Met name bij het bouwen van een woonfunctie voor particulier eigendom is het aantal gebruiksvoorschriften aanzienlijk beperkt. Hiermee krijgen uitzonderingen op de nieuwbouwvoorschriften die eerder alleen in drie gemeenten mogelijk waren op grond van besluiten onder de Crisis- en herstelwet algemene gelding.'

In de grootste cluster 'vermindering regeldruk kleine bouwwerken' voeren acht gemeenten een duurzaam innovatief experiment uit om de vergunningprocedure voor kleine bouwwerken eenvoudiger en sneller te laten verlopen. Deze gemeenten kunnen niet uitleggen dat voor kleine bouwwerken aan de 'achterkant' van een bouwblok (niet gericht naar openbaar gebied) geen bouwkundige toets plaatsvindt en dat gelijksoortige bouwwerken 'in het zicht' wel op bouwtechnische aspecten worden getoetst. Deze bouwkundige toets maakt onderdeel uit van de vergunningverlening. In het experiment blijft de bouwkundige toets achterwege, zodat in de vergunning alleen de toets op ruimtelijke inpassing en welstand overblijft. Naast deze pragmatische motivatie past deelname aan het experiment soms ook in een bewuste keuze om de rol van de overheid terug te dringen en de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer te versterken. Dat is in lijn met de filosofie van de Omgevingswet.

Experiment met minder regelgeving in de bouw

De gemeenten Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Hoogeveen, Schijndel en Zoetermeer zien in het duurzaam innovatief experiment af van de bouwkundige toets voor het oprichten van een bijbehorend bouwwerk (uitbreiding van een hoofdgebouw), het aanbrengen van een dakkapel, dakraam, zonnepaneel, zonwering, tuinmeubilair, speeltoestel, erfafscheiding of vlaggenmast. Voor bouwwerken die zijn gericht naar het openbaar toegankelijk gebied blijft de toets aan de planologische en de welstandsregels in stand.

Omstreeks 10 tot 20% van de aanvragen voor een omgevingsvergunning valt onder de werking van het experiment. In de gemeenten Haarlemmermeer en Almere zijn dat naar schatting respectievelijk 80 tot 120 gevallen per jaar. Dakkapellen zijn de voornaamste kleine bouwwerken waarvoor de regeling wordt gebruikt.

Flitsvergunning

De gemeenten Zoetermeer en Haarlemmermeer geven voor de kruimelgevallen binnen het experiment, zoals dakkapellen, een flitsvergunning af. De toets aan het bestemmingsplan wordt 'direct' bij aanvraag uitgevoerd; door de toepassing in welstandsvrij gebied is een welstandstoets niet nodig en binnen het experiment vervalt de bouwtechnische toets. Dit maakt het mogelijk om de flitsvergunning binnen één dag te verlenen.

Het experiment heeft tot doel de regeldruk te verminderen, lastenverlichting te bereiken en de afhandelingstermijn te versnellen. Voor gemeenten en initiatiefnemers (burger of bedrijf) zijn er vooral winst- en weinig verliespunten. De gemeenten melden dat de administratieve lasten worden teruggedrongen. Zo vervalt de plicht om het vergunningendossier van bouwkundige informatie te voorzien. De gemeente Eindhoven heeft wat minder inkomsten, doordat een korting van circa 20% wordt verleend voor de vergunningen binnen het experiment. Overigens zijn bij deze vergunningen de leges niet kostendekkend.¹¹ Verder hebben de gemeenten in het experiment wat minder grip op wat in de omgeving gebeurt. Of dat een nadeel is, hangt af van de rolopvatting van de gemeente. Voor de aanvrager zijn de voordelen snelheid, minder administratie en meer vrijheid. De eigen verantwoordelijkheid voor de bouwkundige kwaliteit wordt binnen het experiment niet gewijzigd, wel vervalt de check van de gemeente. Een negatieve reactie vanuit de omgeving (een mogelijk bezwaar tegen het kleine bouwwerk) ontbreekt in de praktijk vrijwel geheel. De in het experiment doorgevoerde deregulering roept geen weerstand op. De doelgroep raakt ook zonder grootscheepse voorlichtingsacties vrij gemakkelijk op de hoogte van het experiment. Aannemers pakken de vereenvoudiging en versnelling snel op. Particuliere initiatiefnemers informeren vaak vooraf bij de gemeente naar de procedure voor hun bouwvraag. De algemene indruk is dat het experiment met de kleine bouwwerken een goede balans kent tussen wel en niet bouwkundig toetsen. De deelnemende gemeenten hebben niet direct behoefte om meer categorieën van bouwwerken aan het experiment toe te voegen. Wel zijn er wensen om de procedure verder te vereenvoudigen en de genoemde bouwwerken geheel vrij te stellen van de vergunningplicht.

Vooruitkijkend naar de Omgevingswet vinden de geraadpleegde gemeenten, die deelnemen aan het Chw-experiment, het verstandig om het Rijk te laten bepalen waar de grens ligt van bouwwerken die wel/niet vergunningplichtig zijn. In een geheel eigen keuze van de gemeenten zien zij geen meerwaarde. De conclusie van deze gemeenten is: leg vast welke algemene regels voor iedereen gelden. Het moet dan een bewuste lokale keuze zijn om die standaard aan te passen.

Dat regelvrijheid geen garantie is voor succes laten de duurzame innovatieve experimenten voor het vergunningvrij plaatsen van mini-windturbines op bedrijventerreinen zien. In de zeven deelnemende gemeenten zijn maar weinig mini-windturbines geplaatst. De regelgeving was blijkbaar niet het belangrijkste obstakel om een dergelijke turbine te plaatsen. Het experiment heeft wel geleid tot certificering van een aantal nieuwe typen mini-windturbines. Ook dat is een positief effect.

Kwaliteitsborging voor het bouwen

Het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging in het bouwen staat centraal in tientallen proefprojecten, het merendeel als particulier initiatief van bouwbedrijven, opdrachtgevers, waarborginstellingen en gemeenten. Een overzicht is te vinden op de [website](#) van het Instituut voor Bouwkwiteit. In november 2016 heeft een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden naar zeven proefprojecten. Het experiment Keurmerk Garantiewoning vindt onder de werking van de Crisis- en herstelwet plaats in de vijf gemeenten Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis. Daarnaast zijn er nog twee andere proefprojecten onderzocht: Amsterdam-Zeeburgereiland en Leiderdorp-Plantage. Het experiment in de groep van vijf gemeenten kent in november 2016 130 bouwprojecten met ruim 1.700 grondgebonden woningen. Het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland omvat enkele honderden woningen waarvan drie bouwblokken zijn gevolgd; in het proefproject Leiderdorp-Plantage gaat het om kwaliteitsborging voor 22 woningen.

Huidige stelsel en beoogde vernieuwing

In het huidige stelsel toetst de gemeente een bouwplan vooraf aan onder meer het Bouwbesluit 2012. Daarop geeft de gemeente een vergunning af. De gemeente neemt daarmee geen verantwoordelijkheid op zich voor de kwaliteit van het bouwplan: de vergunning geeft slechts toestemming tot bouwen. De vergunninghouder is en blijft verantwoordelijk voor het voldoen aan alle bouwvoorschriften. Als naderhand afwijkingen van de bouwvoorschriften worden geconstateerd is de vergunninghouder gehouden tot herstel. De opdrachtgever/koper van een woning komt dan in een lastige positie omdat niet altijd duidelijk is wie hij kan aanspreken: de aannemer, de ontwikkelaar? Deze onduidelijkheid is mede aanleiding voor het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. In het experiment wordt vooruitlopend op het voorgenomen stelsel al proefgedraaid. In het experiment verklaart een onafhankelijke kwaliteitsborger aan het einde van het bouwproces dat het gereedgekomen bouwwerk voldoet aan de bouwvoorschriften. Om die verklaring te kunnen geven zal de kwaliteitsborger planvorming en uitvoering goed moeten volgen. Ook worden

¹¹ In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Senze en Ecorys onderzoek gedaan naar alternatieven voor financiering omgevingsvergunningen en toezicht, activiteit bouwen (Aug 2014). Het rapport laat op basis van data van enkele gemeenten zien, dat de kosten voor vergunningaanvragen voor kleinere bouwwerken hoger zijn dan de opbrengsten van leges.



Voorbeelden van technische innovaties

Dutch Rainmaker maakt een windmolen, die uit vocht in de lucht circa 7500 liter water per dag kan produceren. De molen biedt een bijdrage aan de waterproductie in droge gebieden. Deze Nederlandse innovatie wordt getest op het Newtonpark in Leeuwarden en in Koeweit. De test in Leeuwarden is met afwijking van de Wabo mogelijk gemaakt.

The Green Village in de gemeente Delft is een proeftuin voor duurzame innovatie, waar nieuwe technologieën op het gebied van duurzame energievoorziening, water en afvalsystemen worden getest en toegepast. In het project werkt de TU Delft samen met een groot aantal partners, zoals Shell, Bovag, Stedin, TenneT, Waternet en Q-Park. Alle technologieën en activiteiten zijn toegestaan op het terrein – mits veilig en schoon – zodat de ontwikkeling van technologie niet belemmerd wordt. Met de Chw is geregeld dat voor het terrein een bestemmingsplan verbrede reikwijdte gemaakt kan worden, dat een milieu-koepelvergunning mogelijk is en dat het Bouwbesluit grotendeels niet geldt. Daarnaast richt The Green Village zich op het vroegtijdig betrekken van beleidsmakers bij innovatie. Zo kan vroegtijdig bekeken worden of voor een innovatie aanpassing van wetgeving nodig is of dat deze innovatie zodanig aangepast kan worden dat deze toch binnen wet- en regelgeving past.

Voor de sanering van de vervuilde bodem/grondwater en de realisatie van warmte-koude-opslag in het stationsgebied van Utrecht was afwijking nodig van de Wet bodembescherming. Het ging om de gebiedsgerichte aanpak van de sanering (dus niet elke bron apart). Inmiddels staat de regelgeving deze gebiedsgerichte aanpak wel toe. Het systeem functioneert goed.

Het project Solarpark in Eerbeek introduceert afdichting van de vuilstort met flexibele zonnefolie. De folie voldoet niet aan de eisen voor definitieve afdichting uit het Stortbesluit. In de stort van Eerbeek (gemeente Brummen) is in 2016 een proef gestart op een gedeelte van de stortplaats (circa 5000 m²). Als de proef slaagt wordt een groter gedeelte van de stortplaats afgedicht met de zonnefolie. Daarmee kunnen 1200 tot 1400 huishoudens worden voorzien van duurzame stroom.

Eind 2015 hebben de rijksoverheid, provincies en brancheorganisaties de Green Deal Duurzaam Stortbeheer getekend en medio 2016 is het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Stortbesluit bodembescherming gepubliceerd. Hiermee is de weg vrij gemaakt om op drie locaties in de gemeenten Bergen op Zoom, Hollands Kroon en Almere te starten met het experiment duurzaam stortbeheer. Het experiment wil met biologische afbraakprocessen op deze stortplaatsen een aanzienlijke vermindering van de verontreinigingen bereiken. Met deze alternatieve wijze van beheer kan de eeuwigdurende zorg van de stortplaats komen te vervallen. Het experiment duurt tien jaar. Bij gebleken succes kan deze aanpak op meer stortplaatsen worden toegepast.

aan de werkwijze, de onafhankelijkheid en de deskundigheid van de kwaliteitsborger strikte eisen gesteld. De kwaliteitsborger is daarmee niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bouwwerk. Dat blijft de vergunninghouder.

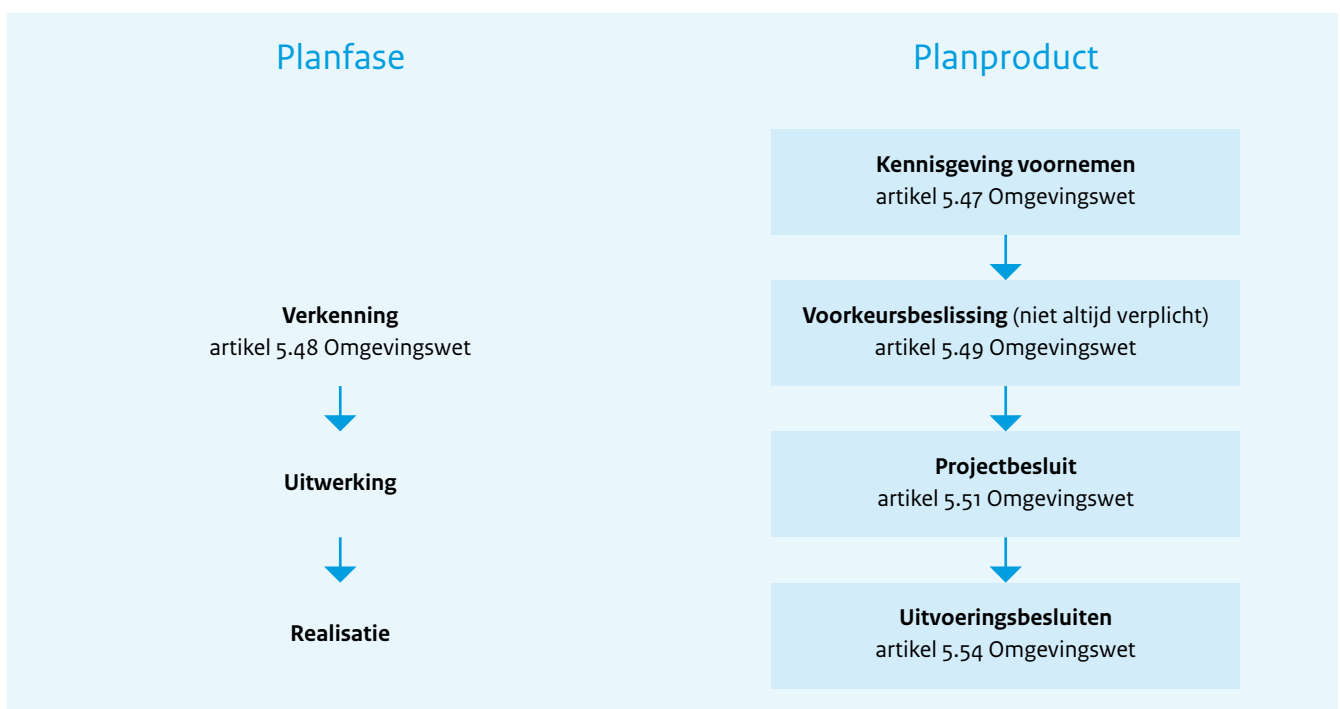
Doel van het experiment is deze wijze van kwaliteitsborging in praktijk toe te passen om zo verder zicht te krijgen op de werking van de instrumenten in de praktijk, in de minimumeisen voor de instrumenten en in de wijze van samenwerking tussen de kwaliteitsborger, aannemer en gemeente.

De tussentijdse evaluatie leidt tot de constatering dat in alle projecten een leereffect optreedt. De proefprojecten leiden tot een vergroting van het bewustzijn van bouwers over hun eigen verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit. Een partij merkt op in de tussenevaluatie dat sommige bouwers snel willen doorpakken en de kwaliteitsborging niet willen beperken tot het voldoen aan het Bouwbesluit, maar streven naar prestatiegaranties. Deze bouwers zien kwaliteitsborging in hun bedrijfsprocessen als een managementtool, dat hen in staat stelt beter te sturen op bouwkwaliteit van eigen medewerkers en onderaannemers, en dat per saldo geld oplevert. De waarborg-

instellingen hebben hun werkwijze in de loop van het experiment ontwikkeld, aangepast of verfijnd. Met name op het gebied van constructieve veiligheid is de inzet geïntensiveerd omdat dit onderwerp werd onderschat. Op basis van de experimenten stellen gemeenten, bouwers en kwaliteitsborgers vrijwel unaniem vast dat de kwaliteitsborging in de experimenten intensiever is dan onder het huidige stelsel: de kwaliteitsborger komt vaker op de bouw en heeft meer bemerkingen. Wat veiligheid betreft is de kwaliteit van de opgeleverde woningen in de proefprojecten van dezelfde kwaliteit als andere nieuwbouwwoningen.

Delft: Ieren loslaten

De benadering van de gemeente Delft dient als voorbeeld. Delft wijst opdrachtgevers op hun positie als eerst verantwoordelijke voor bouwkwaliteit en betreft hen in het borgingsproces. De gemeente geeft kwaliteitsborgers het vertrouwen om hun werk goed te doen. Het regime voor toetsing en toezicht wordt op maat gemaakt voor ieder project. Zodoende behoudt Delft zicht op de kwaliteit van het werk van de kwaliteitsborgers en kan tijdig worden bijgestuurd. De gemeente ziet het experiment voor de eigen organisatie als 'leren loslaten' en verwacht van de kwaliteitsborgers dat ze 'leren oppakken'.



Rol en positie van het projectbesluit in de Omgevingswet in relatie tot de MIRT-systematiek

4.6 Projectbesluit

Met het projectbesluit kunnen rijk en provincie een weg, windpark, natuurgebied of andere grote fysieke ingreep tot stand brengen.

De Omgevingswet bouwt voort op de ruime ervaring die in talloze projecten is opgedaan. Onder het thema planvormingsproces (paragraaf 3.6.) is het rapport Sneller en Beter aangehaald en ook de MIRT¹²-werkwijze is een grote kennisbron waarmee in de afgelopen jaren grote projecten tot ontwikkeling zijn gebracht. Van de uitgevoerde pilots zou het inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk onder de Omgevingswet als projectbesluit tot stand zijn gekomen. Voor het projectbesluit levert deze pilot echter geen extra leerpunten op. Het plan maakt gebruik van de verbrede reikwijdte (zie paragraaf 4.4.) en zet in op duurzaamheid (zie paragraaf 3.7). Het pilottraject met energieprojecten levert ervaringen op die zijn uitgesplitst naar de initiatief-, verkennings-, planuitwerkings- en uitvoeringsfase. In de projectprocedure is er ook sprake van een verkenningsfase. De afbeelding benoemt de planfasen en het daaraan in de Omgevingswet gekoppelde product.

De projectprocedure met een duidelijke verkenningsfase leidt tot meer structuur, kwaliteit en tijdwinst. Dat is de verwachting die doorklinkt in de evaluatie van de energiepilots. In de Omgevingswet wordt de start van de verkenningsfase gemarkeerd met de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren. De verkenningsfase draagt er volgens de genoemde evaluatie aan bij dat vroegtijdig een omgevingsanalyse wordt uitgevoerd. Dit leidt tot realistischer oplossingsrichtingen. Duidelijk wordt dan immers welke andere opgaven en andere belangen in het projectgebied spelen, en hoe het voorgenomen project zich tot deze andere belangen en initiatieven verhoudt.

De trechtering die in het planproces plaatsvindt wordt in de evaluatie aangemerkt als een cruciaal kenmerk van het besluitvormingsproces. Een goed ontworpen trechteringsproces aan de hand van stabiele criteria draagt bij aan het bestuurlijke draagvlak en kan leiden tot beperking van de onderzoekslasten. In de uitvoeringsfase kan het toepassen van coördinatie de efficiëntie vergroten.

De evaluatie van de energieprojecten wijst nog op enkele punten die de bruikbaarheid van de projectprocedure kan vergroten. De Omgevingswet gaat er van uit dat het bevoegd gezag, dat het voornemen bekend heeft gemaakt, ook verantwoordelijk is voor de uit te voeren verkenning. Vooral voor kleinere energieprojecten kan het voor initiatiefnemers zoeken zijn welke procedure het best

¹² Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport van de rijksoverheid met een vaste werkwijze voor de ontwikkeling van grote projecten bestaande uit een verkenningsfase die wordt afgerond met een voorkeursbeslissing, de planuitwerking die wordt afgerond met een projectbeslissing en de realisatie die wordt afgerond met een opleveringsbeslissing.

doorlopen kan worden en wie bevoegd gezag is: via een projectprocedure door rijk of provincie of via wijziging van het omgevingsplan of aanvraag van een omgevingsvergunning door de gemeente. Een voorstel in de evaluatie is om bij energieprojecten wat meer gebruik te maken van de leerervaringen die zijn opgedaan met weginfrastructuur, zoals het MIRT-Spelregelkader en de MIRT-programmering.

4.7 Overige toepassingen

Experimenteerbepaling (artikel 23.3)

De Omgevingswet biedt met artikel 23.3 de mogelijkheid om experimenten uit te voeren, waarbij kan worden afgeweken van de Omgevingswet en enkele andere wetten. Dit artikel toont grote gelijkens met Hoofdstuk 2, Afdeling 2 (artikel 2.4.) van de Crisis- en herstelwet (Chw), waarin ruimte wordt geboden voor duurzame innovatieve experimenten. Inmiddels zijn ruim honderd¹³ experimenten aangewezen. De grootste groep van deze experimenten loopt expliciet vooruit op de komst van de Omgevingswet: de experimenten bestemmingsplan met verbrede reikwijdte bereiden zich voor op het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Deze projecten kunnen worden gekenschetst als 'oefenen met en voor de Omgevingswet' en hebben daarmee een ander oogmerk dan de nieuwe experimenteerbepaling in de Omgevingswet. Andere experimenten onder de Chw, met onder meer technische innovaties, sluiten wel goed aan bij artikel 23.3. Omgevingswet.

Zoals in de Voortgangsrapportages Chw is aangegeven loopt wetgeving altijd wat achter op de praktijk. Het is dan heel welkom dat een 'kattenluikje' bestaat om onder gecontroleerde condities experimenten uit te voeren. Voor zover bekend hebben de Chw-experimenten geen ongewenste of onomkeerbare negatieve neveneffecten voor de fysieke leefomgeving. Wel zijn positieve resultaten behaald. Het gaat om resultaten in unieke experimenten én om resultaten die generieke aanpassing van regelgeving in gang hebben gezet of hebben ondersteund.¹⁴ Of anders gezegd: de experimenten hebben oplossingen gebracht in concrete (project)gebieden én hebben verbetering van regelgeving ondersteund. Zoals bij experimenteren kan worden verwacht, komt een aantal projecten

¹³ Tot en met de 11^e tranche van het Besluit uitvoering Chw zijn 110 gebieden aangewezen; gecorrigeerd voor aanvullingen en uitbreidingen gaat het om 102 unieke experimenten; voor nog eens 47 nieuwe experimenten loopt de aanwijzingsprocedure (12e en 14e tranche).

¹⁴ Denk aan experimenten met gebiedsgerichte bodemsanering en aanpassing van Wet en besluit bodembescherming; experimenten met tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan die hebben geleid tot 'quick wins' bij de wijziging van de Chw; ruimte voor particulier opdrachtgeverschap in het Bouwbesluit 2012; experimenten met Keurmerkgarantiewoningen en met vermindering regeldruk kleine bouwwerken en het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen.

niet goed van de grond of stellen de resultaten teleur. Opvallend is dat veel van de duurzame innovatieve experimenten gaan over regels en procedures en een bescheiden aandeel is gericht op de ontwikkeling van nieuwe duurzame technologie.

Een ander type leerervaring met de experimenten betreft de aanwijzingsprocedure. Zowel onder de Omgevingswet als onder de Crisis- en herstelwet (Chw) vindt de aanwijzing van een experiment plaats bij Algemene maatregel van bestuur. Onder de Chw worden initiatieven gebundeld in twee aanmeldingsmomenten per jaar. De Omgevingswet stelt daarvoor geen regels. De gemiddelde proceduretijd vanaf de deadline van aanmelding tot vaststelling van de AMvB bedraagt bij de Chw ruim tien maanden met een variatie van drie tot zestien maanden. Die geruime doorlooptijd vormt voor een aantal van de projecten een belemmering om een experiment te starten. Een andere ervaring is dat het ministerie van IenM ondersteuning moet bieden aan de experimenten om tot een goede aanmelding te komen. In de aanmeldingsfase worden onjuiste verwachtingen weggenomen en wordt getoetst of het experiment voldoet aan de vereisten. Ook bij de uitvoering is begeleiding vanuit het ministerie zinvol, zeker als de experimenten zouden moeten leiden tot een meer generieke toepassing of tot toekomstige wijziging van regelgeving.

Onderzoek en milieueffectrapportage

Onderzoek speelt in diverse experimenten een rol. Het gaat onder meer over de verhouding tot de milieueffectrapportage, zowel naar inhoud als procedure. De gemeente Den Haag maakt in de Binckhorst een Omgevings Effect Rapport (OER), dat zowel plantoelichting is als Milieueffectrapport. Naar inhoud speelt de vraag hoe een organische -en dus deels onbekende- ontwikkeling op effecten kan worden beoordeeld. In de toelichting op de Omgevingswet¹⁵ is hiertoe een onderscheid gemaakt in 'OF' en 'HOE' (zie ook paragraaf 4.4). In de planfase kan onderzoek zich dan beperken tot de vraag 'OF' een voornemen 'niet evident onuitvoerbaar' is en pas bij de uitwerking van een bouwplan komt de vraag 'HOE' inpasbaar een initiatief is. In de praktijk moet blijken hoe aan deze tweedeling handen en voeten kan worden gegeven en hoe de uitvoering van globaal onderzoek zich verhoudt met de milieueffectrapportage. Kan een oplossing worden gevonden met behulp van monitoring en goede afspraken over bijsturing waar nodig? Een andere vraag is op welke wijze de verbreding van de grondslag van de Omgevingswet (van ruimtelijke- naar omgevingskwaliteit) doorwerkt naar het (m.e.r.-)onderzoek? Kan de integrale gebiedskwaliteit meer op de voorgrond komen en de toetsing aan afzonderlijke normen aan belang inboeten? In pilots zal de komende tijd aan dit specifieke onderwerp aandacht worden gegeven. Dan kan ook praktische uitwerking worden gegeven aan de vraag welke onderzoekslast de (particuliere) initiatiefnemer van een bouwplan krijgt toebedeeld en welke rol de overheid heeft bij het aanleveren van basisinformatie.

Bergwijkpark in Diemen

Door de omvang van het project bestond m.e.r.-plicht. De gemeente vond het lastig om dit instrument toe te passen. De complexiteit rondom de m.e.r. had vooral te maken met de 'organische' vorm van ontwikkelen. Bij de planvorming is gezocht naar het bieden van zoveel mogelijk vrijheid en speelruimte, zodat het plan heel flexibel aangepast kan worden wanneer de omstandigheden wijzigen. Een milieueffectrapportage gaat veelal uit van juist heel duidelijk ingekaderde en vaste plannen. Die uiteenlopende uitgangspunten plaatsten de gemeente voor een probleem. De aanpak was om dit probleem van het begin af aan bespreekbaar te maken met de Commissie m.e.r. De oplossing is gevonden door een soort 'worst case' benadering te hanteren. De gedachte daarbij was 'als dit allemaal kan, kan minder ook', waardoor de gewenste flexibiliteit bereikt werd. De Commissie m.e.r. was uiteindelijk positief over hoe de gemeente dit heeft gedaan.

Bij het dichtten van de kloof tussen globaal inzicht en precieze kennis en tussen de behoefte aan zowel een flexibele invulling als (rechts)zekerheid kan adequate en actuele gebiedsinformatie een belangrijke rol spelen. Een forse en blijvende monitoringinspanning van de gemeente is nodig om de informatie over de gebiedskwaliteit actueel te houden en beschikbaar te stellen. Goede gebiedsinformatie geeft een initiatiefnemer een basis om sneller en beter in te schatten of initiatieven uitvoerbaar zijn. En met monitoring kan bewaakt worden of de werkelijke toestand nog steeds overeenkomt met de beoogde kwaliteit. In de kerninstrumenten omgevingsplan, programma's, programmatische ontwikkeling en omgevingsvergunning zal monitoring een belangrijke plaats innemen. In pilots zal de komende tijd aan dit specifieke onderwerp aandacht worden gegeven. De voorliggende rapportage komt te vroeg om daar concreet over te kunnen rapporteren. Zie voor dit onderwerp ook het thema digitalisering (paragraaf 3.8).

¹⁵ paragraaf 4.4.9 van de memorie van Toelichting op het wetsvoorstel van de Omgevingswet

5. Verbeterdoelen

De ervaringen die in de aanloop van de Omgevingswet zijn opgedaan in de leertrajecten worden -na de behandeling per thema en kerninstrument- van enkele voorlopige conclusies voorzien. Deze reflecties zijn verbonden aan vier verbeterdoelen van de Omgevingswet. Deze verbeterdoelen zijn toegelicht in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel.

5.1 Verbeterdoel 1: Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik zijn.

Partijen in het fysieke domein moeten zich kunnen concentreren op de inhoud van de opgave; de regels ondersteunen het vinden van een oplossing maximaal. Het huidige omgevingsrecht wordt als te complex ervaren; in een goede toepassing gaat veel energie zitten en dan nog is de uitkomst niet goed voorspelbaar.

Het traject 'Ontslakken' steunt op de opvatting dat ruimtelijke initiatieven onnodig worden gefrustreerd door beleid en regels waarvan 'niemand meer weet waarvoor ze zijn'. De oproep is om het initiatief zelf centraal te zetten. De beoordeling van bouwplannen moet niet plaatsvinden op basis van regels, maar op grond van meerwaarde. Als dat gebeurt komen projecten, die nu stagneren, wel van de grond. Dit voorbeeld uit een van de leertrajecten 'houd het Eenvoudig, maak het Beter' pleit er voor dat de Omgevingswet

de spelregels zo eenvoudig moet maken. De inhoud/het publieke belang kan dan echt centraal komen te staan. Ook de pilots waarin het woud aan lokale regels wordt gekapt ondersteunen dit eerste verbeterdoel uit de Omgevingswet.

Een relativering komt uit het traject 'Vlottrekken'. Daarin wordt gemeld dat overheden zich onvoldoende inspinnen om doelgroepen te informeren over de wijzigende inhoud van regels en beleidsuitgangspunten én dat niet de regelgeving zelf de bedrijven belemmert, maar het gebrek aan kennis over de regels en over de flexibiliteit die in de regels zit. De impliciete boodschap is dat zowel overheid als bedrijven hun best moeten doen om met meer kennis van zaken met de regels om te gaan. Ook al kan en moet de regelgeving eenvoudiger en beter; helemaal 'plug and play' kan het omgevingsrecht nooit worden – het blijft nodig de 'gebruiks-aanwijzing' te lezen en te gebruiken.

De pilots laten voorts zien dat de nieuwe regels om een praktische vertaalslag vragen. De nieuwe elementen van de Omgevingswet vragen bijvoorbeeld om het 'uitvinden' van nieuwe en haalbare instrumenten over het omgevingsplan (denk aan delegatie, beleidsregels en onderzoek), om concrete voorbeelden van de programmatische aanpak, over de doorwerking van de omgevingsvisie naar de uitvoering, over de afbakening van de eigen verantwoordelijkheid in de bouw of over de nieuwe mogelijkheden van (digitale) informatievoorziening. De kansen om het eenvoudig beter aan te pakken zijn aanwezig; dat het lastig kan zijn om het eenvoudig te houden blijkt uit vrij nieuw beleid over de Ladder voor duurzame verstedelijking, met blijkbaar een grote complexiteit in de uitvoering.

Gezocht: Ladderplannen

Dat er een kloof kan gapen tussen regelgeving en praktijk blijkt uit een oproep in Binnenlands Bestuur: 'Welke gemeente heeft ijzersterke Ladderplannen voor bestemmingsplannen die stand hielden bij de Raad van State. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is op zoek naar voorbeelden van een goede toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Op de handreiking was de nodige kritiek van gebruikers. Die moet nu praktischer en gebruiksvriendelijker worden. ... Daarvoor zoekt het ministerie zoveel mogelijk best practices over het werken met de Ladder'.

De vereenvoudiging van de juridische regels is nodig, maar niet voldoende. Ook moeten de regels eenvoudig zijn toe te passen. De pilots vormen een oefenomgeving voor zowel het tot stand komen van eenvoudig toe te passen instrumenten en werkwijzen als om de mensen uit het werkveld mee te nemen in een daarbij passende 'eenvoudig betere' werkwijze.

5.2 Verbeterdoel 2: De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving

Het omgevingsrecht moet gaan over de integrale benadering van de leefomgeving, waar in het gegroeide stelsel onderwerpen teveel apart staan en bij de toepassing grote inspanning nodig is om samenhang aan te brengen.

De pilots in de leertrajecten laten zien dat de betrokken partijen klaar staan om de schotten tussen de verschillende onderwerpen in het werkveld van de fysieke leefomgeving weg te halen. De pilots met de omgevingsvisies zetten in op de integrale benadering; de brede doelstelling van de Omgevingswet krijgt ruim gestalte bij de toepassing van dit kerninstrument. De projecten die gemeentelijke regels inperken door te snoeien en de regels in samenhang te bezien geven een ander voorbeeld. In diverse pilots is verder een belangrijke rol weggelegd voor de inbreng van burgers en andere belanghebbenden. De verwachting is dat dit naast draagvlak ook leidt tot integraliteit. Duurzaamheid krijgt in projecten expliciet ruimte door knellende regels weg te halen. In andere pilots geeft de inzet op participatie richting aan meer integraliteit. In brede zin laten de pilots zien dat aan de leefomgeving centraal staat. Of deze samenhangende benadering ook daadwerkelijk leidt tot meer kwaliteit van de leefomgeving is echter lastig aan te tonen. De pilots geven soms een inkijk, maar het is (methodologisch) lastig om dan de link te leggen met de vernieuwde aanpak.

5.3 Verbeterdoel 3: Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken

De opgave is de overheid meer zeggingskracht te geven én meer flexibiliteit te bieden bij het bereiken van doelen.

Dit verbeterdoel laat een interessante spanning zien tussen twee uitgangspunten bij de herziening van het omgevingsrecht.

Het doel om de overheid meer afwegingsruimte te bieden, zodat deze actief en flexibel kan opereren, komt onder meer terug in de pilots met de omgevingsplannen. De pilots met het bestemmingsplan-plus (onder de Crisis- en herstelwet) bieden gemeenten extra manoeuvreerruimte. Een aantal gemeenten gebruikt deze bevoegdheid om belanghebbende partijen in beweging te krijgen. Soms volstaat verwijzing naar dit instrument om effect te sorteren, in andere gevallen gaan de gemeenten over tot de juridische toepassing.

Naast het verbeterdoel voor toename van de manoeuvreerruimte van de overheid staat het streven in veel pilots om de samenleving ruimte te bieden om zelf tot oplossingen en keuzen te komen. Een actieve overheid is dan geen overheid die alles regelt, plant en uitvoert. Het is veel meer een overheid die faciliteert en uitnodigt. Dat vergt ook een actieve rol en veel inzet; maar van een andere aard dan in het verleden. Dat deze manier van werken past bij een flexibele aanpak is helder; hoe deze rol past bij een overheid die over meer afwegingsruimte beschikt is echter niet direct duidelijk uit de pilots af te leiden. Meer afwegingsruimte kan blijkbaar ook betekenen dat een overheid afweegt om daar zelf geen gebruik van te maken en vrijheid te bieden aan de samenleving.

Ook komt in een enkele pilot naar voren dat niet elke overheid zit te wachten op instrumenten waarmee zelf lastige vraagstukken kunnen worden beslecht. Een pilot in Noord-Brabant (transitie duurzame veehouderij) laat bijvoorbeeld zien dat een aantal gemeenten ondanks de geboden middelen, lastige keuzen niet zelf wil maken en de voorkeur geeft aan oplossingen onder de hoede van de provincie.

5.4

Verbeterdoel 4: Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter

Snellere besluitvorming betekent in minder tijd conclusies bereiken; betere besluitvorming duidt op resultaten met meer kwaliteit.

De aanpak van de Commissie Sneller en Beter is gebaseerd op de aanname dat een zorgvuldig voortraject leidt tot een verkorting van de planuitwerking en een soepeler en sneller verloop van de formele besluitvorming en realisatie. Het verbeterdoel heeft een formeel juridische kant en gaat daarnaast over draagvlak en vertrouwen. Een goed georganiseerde en uitgevoerde procedure zal leiden tot vertrouwen (in de overheid); vertrouwen in een zorgvuldige aanpak zal leiden tot een soepel verloop van de formele procedure.

Een groot aantal pilots zet in op meer participatie en op een cultuuromslag die maakt dat plannen meer draagvlak verkrijgen en soepeler tot besluitvorming komen. Deze omslag is al vooruitlopend op het van kracht worden van de Omgevingswet gaande, zoals de ontwikkeling van vernieuwende werkwijzen bij diverse overheden laten zien. De vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, bijvoorbeeld van bouwende partijen, en de daarbij horende terugtrek van de overheid leidt wel tot vragen over de grens tot waar de overheid kan loslaten.

6. Vervolgstappen

6.1

In welke fase verkeert de introductie van de Omgevingswet?

De introductie van de Omgevingswet én de vernieuwing van de daarop aansluitende werkwijze kan worden beschouwd als een innovatie in het werkveld van de fysieke leefomgeving. Om te kunnen beoordelen in welke fase van ontwikkeling deze innovatie zich bevindt is de innovatietheorie van Rogers benut. Vaak wordt deze theorie in de marketing toegepast; de theorie is echter met een meer algemeen oogmerk opgesteld om de verspreiding van vernieuwing in een groep te beschrijven.

Van pilot naar brede toepassing

Dit rapport is geheel gebaseerd op de resultaten van proefprojecten. Zoals een van de lessen in het rapport Ontslakken stelt moet gezorgd worden voor verbreding. Een pilot moet zoeken naar draagvlak binnen de eigen organisatie; anders blijkt het een geïsoleerde ervaring die niet leidt tot algemene toepassing.

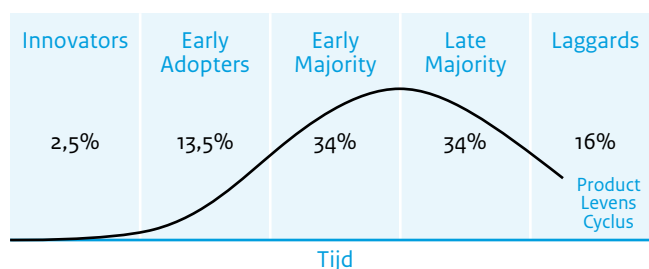
De theorie van Rogers wordt benut om de introductie van de kerninstrumenten van de Omgevingswet in perspectief te plaatsen. Hoe ver staat het met de introductie van de Omgevingswet en wat is – kijkend naar de theorie – van belang bij het zetten van volgende stappen?

Innovatietheorie

De Innovatietheorie van Rogers (zoals beschreven in 'Diffusion of Innovations') gaat over de verspreiding van een innovatie (een nieuw product of idee) binnen een groep. De theorie is bekend uit de marketing, hoewel Rogers een socioloog was en zijn voorbeelden baseerde op innovatieve ideeën zoals het koken van water om ziekten te voorkomen. Centraal in de theorie staat de levenscyclus van een innovatie. Rogers onderscheidt vijf stadia, waarin vijf verschillende groepen het product of nieuwe idee accepteren:

- Innovators (innovators) (2,5%): worden gedreven door vernieuwing – het vernieuwende idee zelf staat centraal.
- Pioniers (early adopters) (13,5%): zoeken naar toepassingen van het vernieuwende idee – zijn cruciaal voor succes.
- Voorlopers (early majority) (34%): gaan mee in de vernieuwing – zijn uit op meer 'comfort' bij de toepassing.
- Achterlopers (late majority) (34%): het product/idee is gangbaar – wordt door vrijwel iedereen gebruikt.
- Achterblijvers (laggards) (16%): hebben geen keuze – het product is toe aan een nieuwe levensfase.

Bron: Wikipedia + aanvullingen





Stand van zaken bij de introductie van de kerninstrumenten (innovatietheorie Rogers)

6.2 De voortgang per instrumenten van de Omgevingswet

De kerninstrumenten van de Omgevingswet bevinden zich niet in eenzelfde stadium van introductie en ontwikkeling. Een enkel kerninstrument is te beschouwen als een verbetering van een bestaand instrument; andere instrumenten zijn vrijwel nieuw uitgevonden. De beschouwing in deze paragraaf heeft geen wetenschappelijke pretenties; de theorie van Rogers wordt benut om meer zicht te krijgen op de voortgang van de introductie en om gevoel te krijgen voor de accenten die nodig zijn bij de volgende stappen in het introductieproces.

Omgevingsvisie

Op zich bestaat de omgevingsvisie al geruime tijd, maar dan als afzonderlijke visiedocument voor ruimte in de vorm van een structuurvisie en voor sectoren als milieu, verkeer en vervoer, water als beleidsplan of nota. Een integrale versie over alle sectoren heen komt wel voor, maar staat nog in de kinderschoenen. Het is pionieren om tot een goede aanpak te komen (fase early adopters). Zoals de theorie van Rogers stelt beslissen de early adopters of een nieuw idee of product een succes wordt. De volgende groep vraagt om meer comfort/gemak bij de toepassing. Voor de omgevingsvisie kan dat worden ingevuld met pasklare voorbeelden die naar inhoud en doorwerking zijn uitgewerkt.

Programma

Over het programma en de programmatische aanpak zijn twee voorbeelden te vinden op nationaal niveau voor stikstof en luchtkwaliteit. In termen van Rogers staat de innovatie zeker bij andere overheden en voor andersoortige onderwerpen nog aan het begin (innovators). Als volgende stap zijn vernieuwende pilots op regionaal of lokaal niveau denkbaar voor andere onderwerpen dan luchtkwaliteit en stikstof.

Decentrale regelgeving: omgevingsplan

Uit het feit dat al één op de vijf Nederlandse gemeenten zich voorbereidt op de komst van dit nieuwe instrument zou kunnen worden opgemaakt dat deze vernieuwing zich bevindt in de fase van early majority. Daarbij moet wel worden bedacht dat nog veel pilotprojecten 'onderweg' zijn en zich soms beperken tot maar een enkel aspect van het omgevingsplan. De vraag of deze vernieuwing een succes wordt, lijkt al (positief) beslist. Conform de theorie van Rogers ontstaat bij de verdere introductie telkens meer behoefte aan comfort/gemak bij de toepassing in de vorm van pasklare voorbeelden. Niet duidelijk is of gemeenten en waterschappen ook behoeften hebben aan pilots.

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning lijkt op het eerste gezicht een uitgekristalliseerd 'product' en is daarom in de innovatiecurve van Rogers aan de rechterzijde geplaatst. Met de komst van de Omgevingswet krijgt de omgevingsvergunning een nieuw kader. Met het beschikbaar komen van de nieuwe AMvB's kan behoefte ontstaan aan een nieuw leerproces, waarin de productlevenscyclus nogmaals wordt doorlopen. Voor vergunningverlening in de bouw is sprake van vernieuwing met de nodige hoofdbreken. De behoefte wordt geconstateerd om meer proefprojecten in meer gemeenten te organiseren en in te zetten op kennisuitwisseling tussen gemeenten.

Projectbesluit

Zoals in hoofdstuk 4 is vermeld bouwt het projectbesluit onder de Omgevingswet voort op de ruime ervaring die in talloze projecten is opgedaan. Er kan voornamelijk worden geput uit de bestaande kennis over grote (rijks)projecten. Dit instrument is daarom ingedeeld bij de late majority: een product dat algemeen wordt toegepast. De Omgevingswet brengt geen fundamentele veranderingen aan; wel verandert de context waarin het projectbesluit wordt toegepast.

6.3 Aandachtspunten voor vervolgstappen

In diverse rapporten wordt gewezen op punten waar de voorbereiding op de Omgevingswet zich in het vervolg op zou kunnen richten. Dat geldt vooral voor het rapport uit het leertraject over de omgevingsvisies, waarin uitdrukkelijk aanbevelingen voor vervolgstappen zijn onderscheiden.

Aanbevelingen uit het evaluatierapport over de omgevingsvisies

- 1 Meer duidelijkheid nodig over relatie omgevingsvisie met andere instrumenten**
De deelnemers hebben vragen over de relatie tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten van de Omgevingswet, over de plek van het kostenverhaal en over de verhouding tot m.e.r.-plicht. Het verdient aanbeveling om ermee te experimenteren en hierover kennis en ervaringen op te halen en te verspreiden.
- 2 Afstemming zoeken met andere bestuurslagen, partners en gebruikers**
Hoe afstemming tussen de verschillende schaalniveaus meerwaarde kan bieden en hoe samenwerking met bijvoorbeeld waterschappen, omgevingsdiensten en gebruikers kan ontstaan, is voor de deelnemers nog niet helder. Het verdient aanbeveling om 'best practices' op te halen om te tonen wat wel en niet werkt.
- 3 Grote behoefte om vervolg te geven aan de opgebouwde community**
Het verdient aanbeveling om vervolg te geven aan de opgebouwde community rondom de omgevingsvisie. Het maken van omgevingsvisies staat in de kinderschoenen. Kennisdeling kan het implementatieproces versnellen.
- 4 Lessen ophalen in de praktijk t.b.v. implementatie, digitaal stelsel en wetgeving**
De behoefte aan meer 'best practices', kennisoverdracht en -uitwisseling blijkt groot. De roep om een vervolg op het pilottraject is duidelijk.

Met deze aanbevelingen als basis en tegen de achtergrond van de positie in de innovatiecyclus zoals geschetst in paragraaf 6.2 komen de volgende aandachtspunten naar voren voor vervolgstappen:

1. Van procesinnovatie naar brede toepassing

Veel van de uitgevoerde pilots leiden tot leerpunten voor het (plan) proces: de cultuur van de organisaties, de inzet van participatie en de samenhang in benadering. Deze ervaringen en leerpunten zijn van uitermate groot belang voor een succesvolle toepassing van de Omgevingswet en de beoogde verandering in werkwijze. Aanbeveling is om de komende tijd nog meer organisaties en personen soortgelijke ervaringen op te laten doen en om in te zetten op kennisdeling en kennisuitwisseling. Denk bijvoorbeeld aan de brede invoering van omgevingsmanagement, het delen van kennis over het planvormingsproces, het integreren van gemeentelijke beleidsregels of het in positie brengen van gedreven trekkers van cultuurverandering. Zoals in het traject van de omgevingsvisies wordt geconstateerd is er behoefte aan de vorming en de voortzetting van een 'community' voor de uitwisseling van kennis tussen collega's.

Naast de uitwisseling tussen professionals van verschillende overheden, koepels en adviseurs is het ook de overweging waard om op lokaal niveau met lokale stakeholders een leertraject in te zetten.

Leertraject op lokaal niveau in Alphen aan den Rijn: overlegtafel voor 'onderhandelen' en voor 'kennis delen'

In de gemeente Alphen aan den Rijn is een experiment Rijnhaven-Oost uitgevoerd dat heeft geleid tot een plan, dat al lijkt op het omgevingsplan zoals dat straks onder de Omgevingswet tot stand kan komen. De richting die met het experiment wordt ingezet krijgt steun, zowel bestuurlijk, ambtelijk als bij een enkele private partij. De gemeente ontmoet bij bedrijven in Rijnhaven-Oost echter ook een zekere onverschilligheid. Stedenbouw is niet hun business, zij herkennen en waarderen de vernieuwing niet en zien vooral 'weer een plan van de overheid'.

Alle partijen moet de komende tijd leren om met de nieuwe aanpak om te gaan. Het gemeentebestuur moet de bevoegdheden tussen Raad en College nader afbakenen: wie stelt welke beleidsregels vast en hoe gaat de gemeente om met 'delegatie' van de bevoegdheid tot wijziging van het plan. De ambtelijke organisatie was vooral gewend om te toetsen of een ingediend plan voldoet aan alle regels. De rol verschuift van toetsen naar faciliteren. De gemeente heeft een zogenoemde 'wasstraat' ingesteld, een ambtelijk beoordelingsteam voor initiatieven, waarin de disciplines stedenbouw, juridisch, milieu, vergunningverlening en accountmanagement vertegenwoordigd zijn. De conclusie valt niet uit in termen van ja/nee, maar in de aanduiding of een initiatief kansrijk is. Vervolgens wil de gemeente meedenken met de initiatiefnemer die een kansrijk plan tot uitvoering wil brengen. De initiatiefnemer kan niet langer aan het plan aflezen wat is toegestaan, maar moet ook zelf aan de slag met het verkennen van mogelijkheden en het onderbouwen met onderzoek. Pas op een laat moment ontstaat zekerheid over de uitvoerbaarheid van een initiatief.

Een private partij suggereert om twee trajecten naast elkaar te zetten. Natuurlijk is een formeel circuit nodig waarin overheid en initiatiefnemers overleggen, onderhandelen en tot formele conclusies komen over de uitvoering van concrete projecten. Daarnaast zouden gemeente en stakeholders elkaar kunnen ontmoeten om kennis te ontwikkelen. Op weg naar de Omgevingswet moet immers nog veel ontdekt worden. Rond Rijnhaven-Oost poppen diverse vragen op met een bredere strekking dan alleen het concrete bouwplan. Zonder direct de onderhandeling te doorkruisen zouden partijen een 'tafel' moeten creëren waarin ze samen vragen kunnen signaleren en oplossingsrichtingen verkennen.

2. Voor elk kerninstrument een leertraject op maat

Uit de analyse in paragraaf 6.2. blijkt dat de kerninstrumenten in een verschillend stadium van ontwikkeling en acceptatie verkeren. De leertrajecten zouden daarop moeten anticiperen: voor elk kerninstrument het accent aanbrengen dat nodig is.

Omgevingsvisie

De eerste ronde pilots is uitgevoerd met een evaluatie die vooral de procesaanpak belicht. Als volgende stap heeft de verdieping van de inhoud meerwaarde bijvoorbeeld in de vorm van handreikingen en voorbeelduitwerkingen. Voor de omgevingsvisie kunnen daarbij vragen zijn: waaruit bestaat een integrale uitwerking van de leef-omgeving; welke onderwerpen staan centraal in de visie; wat kan aantoonbaar met de visie worden bereikt; wat is nodig om tot uitvoering te komen; welke instrumenten kunnen daarbij worden ingezet etc.

Programma/programmatische aanpak

Voor het programma/de programmatische aanpak zou het accent moeten liggen op gemeentelijke en regionale pilots over uiteenlopende nieuwe onderwerpen.

Decentrale regelgeving: omgevingsplan

De grote stroom aan experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het bestemmingsplan-plus zorgt ervoor dat telkens meer gemeenten vertrouwd raken met deze nieuwe planvorm en dat brede expertise ontstaat met het opstellen en uitvoeren van omgevingsplannen. Doordat de plannen in heel uiteenlopende situaties (inhoudelijk en bestuurlijk) tot stand komen, ontstaat een breed scala aan voorbeelden. Van belang is om deze kennis te borgen en het volgende gemeenten gemakkelijker te maken door pasklare toepassingen aan te reiken. Ook kan uitbreiding van pilots met decentrale regelgeving naar provincies en waterschappen worden overwogen.

Omgevingsvergunning

Zodra de ontwerp-besluiten vaststaan kan worden vastgesteld of pilots met vergunningverlening voor (complexen van) bedrijven nodig zijn en op welke deelonderwerpen (vergunningverlening, toezicht en handhaving) deze pilots zich het beste kunnen richten. Voor vergunningverlening in de bouw moeten aanvullende pilots bijdragen aan een stabiele toepassing van de vernieuwde regelgeving.

Projectbesluit

Vanwege de ruime ervaring met de voorlopers in de huidige praktijk (Tracébesluit, rijks- en provinciaal inpassingsplan, projectplan Waterwet) is een zwaar nieuw leertraject niet nodig. Wel geldt ook voor het projectbesluit dat ervaringen met grote projecten moeten worden doorgegeven en versterkt. Daarbij zouden alle bestuursniveaus aangehaakt moeten zijn.

3. Digitale Informatie: onderzoek, monitoring, publicatie

De informatiemaatschappij vraagt om digitale informatievoorziening en gebruiksgemak. Dit onderwerp komt dan ook in veel pilots aan de orde en vraagt ook in het vervolg veel aandacht. Betrokkenen vragen om praktische toepassingen van digitale informatievoorziening. Dat gaat van het opstellen van een visie, plan of vergunning, het koppelen en actueel houden van informatie (monitoring) tot de publicatie en beschikbaarstelling van plannen

en besluiten. Een voorbeeld is uniformering in een digitaal zaakstelsel waarmee relevante informatie voor visie- en planvorming alsook voor vergunningverlening, toezicht en handhaving snel en helder inzichtelijk beschikbaar is.

De tussenstand van de pilots signaleert de behoefte om nog een forse stap te zetten, ook omdat de kansen om eenvoudig beter te werken groot lijken. Lokale en regionale initiatieven leiden tot eigen digitale (stelsel)oplossingen. Positief daaraan is dat veel bloemen bloeien en nieuwe ideeën een kans krijgen. Er ontstaat echter een moment waarop uniformiteit gewenst is om gemak, herkenbaarheid en kwaliteit, ook op termijn, te kunnen bieden. Het kantelpunt voor het overstappen van 'vele bloemen bloeien' naar uniformering en standaardisering komt in zicht.

Bijlage Nominaties

Eenvoudig Beter Trofee

Project	Organisatie	Nominatie-jaar	Trofee
Gemeentelijk Omgevingsplan	Gemeente Ommen	2013	
Nieuwveense landen	Gemeente Meppel	2013	
Eiland van Schalkwijk	Gemeente Houten	2013	
Tijdelijk gebruik spoorzone	Gemeente Eindhoven	2013	
Kookboeken	Gemeente Apeldoorn	2013	Trofee 2013
Snijden in de regels voor bouw en verbouw	Gemeente Amsterdam	2013	
Ja, tenzij-keur	Hoogheemraadschap Rijnland	2014	
Uitnodigende omgevingsvisie	Provincie Gelderland	2014	
Ontslakken in Wekerom	Gemeente Ede	2014	
Toepassing Chw bij project De Hemmes	Gemeente Zaanstad	2014	Trofee 2014
Zorgvuldige veehouderij	Provincie Noord-Brabant	2015	
Leiding over Noord	Energiebedrijf ENECO	2015	
Omgevingsplan Binckhorst	Gemeente Den Haag	2015	
Bestemmingsplan verbrede reikwijdte Soesterberg-Noord	Gemeente Soest	2015	
Digitaliseren informatievoorziening	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	2015	Trofee 2015
Revisie van de omgevingsvisie	Provincie Overijssel	2015	
Plant-je-vlag	Gemeente Nijmegen	2016	
Omgevingsvisie Markdal	Vereniging Markdal	2016	
Bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor buitengebied	Gemeente Rijssen-Holten	2016	
Gelderse Gezondheidswijzer	Gelderse provincie en GGD'en	2016	
Bouwstenen Waterprogramma 2016-2012	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	2016	

Bronnen

Schriftelijke bronnen:

1. Lighthart advies in opdracht van Instituut voor Bouwkwiteit (november 2016), *Tussentijdse evaluatie proefprojecten (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen)*.
2. Kwast, Olaf en Wesselink, Marc (september 2016). *Voor energie en omgeving – strategisch management van energieprojecten onder de Omgevingswet*.
3. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (september 2016). *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet – Voortgangsrapportage 2015-2016*.
4. Programma Aan de slag met de Omgevingswet (augustus 2016). *Doorbraakinitiatief Vertrouwen, (ver)gunning en bouwen: Factsheets: Detaillering voor Architect aan zet; Detaillering voor Ruimtelijke deregulering; Detaillering voor terugtrekking welstand; Informatiegestuurd handhaven; Overheid doet stapje terug*.
5. Binnenlands Bestuur (05-08-2016), Wouter Boonstra. *Gemeenteambtenaar wordt Superflexibel*.
6. Programma Aan de slag met de omgevingswet (11-07-2016). *Routepanner versie 0.0 Implementatie Omgevingswet Gemeenten*
7. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (april 2016). *Omgevingswet in het kort*.
8. Hoogheemraadschap Rijnland (02-02-2016). *Eerste voortgangsrapportage nieuwe Keur Hoogheemraadschap Rijnland*.
9. Ministerie van Economische Zaken (01-02-2016). Brief aan de Tweede Kamer over 'Samen energieprojecten realiseren: visie op omgevingsmanagement'.
10. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, auteurs namens consortium BNSP (04-01-2016). *Eindrapportage Pilots omgevingsvisie*.
11. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Stedennetwerk G32, Aan de slag met de Omgevingswet (januari 2016). *7x Bestuurders aan zet. De Omgevingswet vraagt nu actie!*
12. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, TU Delft, Zeeuw, Friso de, Hoog, Wendy de, Franzen, Agnes (november 2015). *Eenvoudig Beter, het 'Ontslakken' van gebiedsontwikkeling*.
13. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (november 2015). *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet - Voortgangsrapportage 2014-2015*.
14. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (november 2015). *Inspiratiegids bestemmingsplan verbrede reikwijdte*.
15. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (juni-2015). *Omgevingswet: samenhang, participatie en vertrouwen*.
16. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Bouwend Nederland (februari 2015). *Vlottrekken Bouwprojecten en Vlottrekken Bouwprojecten, samenvattende rapportage (Watertorenberaad)*.
17. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Omgevingswet in thema's. De stelselherziening uitgediept*.
18. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Houd het eenvoudig met de Omgevingswet. Successen en lessen uit de energiesector*.
19. Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit Tilburg (17-04-2014). *Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen*.
20. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (november 2013). *15x Nu al eenvoudig Beter*.
21. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (mei 2013). *Eenvoudig beter in de praktijk - Handreiking bestemmingsplan-plus voor ontwikkelingsgebieden*.
22. Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit Tilburg, A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, F.J. Jansen, K.J. de Graaf, N.A. De Vos (30-03-2012). *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*.
23. Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuurele Projecten (Commissie Elverding) (april 2008). *Sneller en Beter*.
24. Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovation* (Third edition ed.). New York, : The free press.
25. Nu al eenvoudig Beter, AT Osborne Legal 2014. *Beschrijvingen van cases op basis van de Omgevingswet*.

Websites:

Omgevingswet

- <http://www.omgevingswetportaal.nl/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/crisis-en-herstelwet>
- <https://pilotsomgevingsvisie.bnsp.nl/>
- <https://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/voorbeeldprojecten-toekomstige-omgevingswet>
- <http://www.houdheteenvoudig.nl/>
- <http://nualeenvoudigbettermagazine.nl/>

Bouwprojecten

- <http://www.houdheteenvoudig.nl>
- <http://www.ontslakkengemeente.nl>
- <http://www.gebiedsontwikkeling.nu>

Colofon

Rapportage

'Pionieren met de Omgevingswet' is opgesteld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu – programmadirectie Eenvoudig Beter door Gerbrand Naeff van Naeff Consult in samenwerking met Coralien van Hattem van Coraal.

Eindredactie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Vormgeving, opmaak en realisatie

Vormvif, Den Haag

Datum

November 2016

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

November 2016