

Secretariaat commissie:

p/a Witteveen+Bos

postbus 233

7400 AE Deventer

telefoon 0570 69 79 11

telefax 0570 69 73 44

onderwerp	Bevindingen advies Raad van State - adviesgroep Verkeer en Vervoer
registratienr	AVV/2014/007
opgemaakt door	drs. K.E. Spijkerman-van der Bijl / drs. D.J.F. Bel
status	definitief
datum opmaak	21 maart 2014

aan	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
kopie	Adviesgroep Verkeer en Vervoer Omgevingswet

1. INLEIDING

Sinds de start van het wetgevingstraject (Omgevingswet) heeft de adviesgroep Verkeer en Vervoer verschillende keren advies uitgebracht. Het laatst uitgebrachte advies dateert van 13 september 2013 en betrof advisering over de uitvoeringsregelgeving.

Het concept-wetsvoorstel (inclusief memorie van toelichting) is vastgesteld in de Ministerraad van 12 juli 2013 en vervolgens naar de Raad van State gestuurd voor advies. Het advies van de Raad van State is uitgebracht op 13 januari 2014. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) heeft de adviesgroep gevraagd om mee te denken in de voorbereiding van een reactie op het advies van de Raad van State:

'Het ministerie van I&M zou het waardevol vinden als de adviescommissies reflecteren op de vraag waar eventuele begrenzing van de mogelijkheden voor flexibiliteit mogelijk is. Daarnaast wordt de adviescommissies gevraagd te reflecteren op de in het wetsvoorstel vormgegeven balans tussen enerzijds houvast en anderzijds speelruimte en op de balans tussen enerzijds bestuurlijke afwegingsruimte en anderzijds rechtszekerheid en rechtsbescherming.'

In dit advies geeft de adviesgroep Verkeer en Vervoer een reactie op bovengenoemde vragen. Voor de beantwoording is aangesloten bij de visie en de eerder uitgebrachte adviezen van de adviesgroep.

Het advies van de Raad van State, het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn **niet openbaar**. Om deze reden zijn er geen verwijzingen naar of citaten rechtstreeks uit het advies van de Raad van State (RvS) opgenomen. Als er bevindingen van de Raad van State worden aangehaald zijn deze gehaald uit de door I&M geschreven notitie 'Vragen aan adviescommissies bij advies Raad van State over de Omgevingswet' van 6 februari 2014. Hoewel er dus niet rechtstreeks op het advies wordt ingegaan, worden er impliciet wel verbanden gelegd met de strekking van het advies van de RvS.

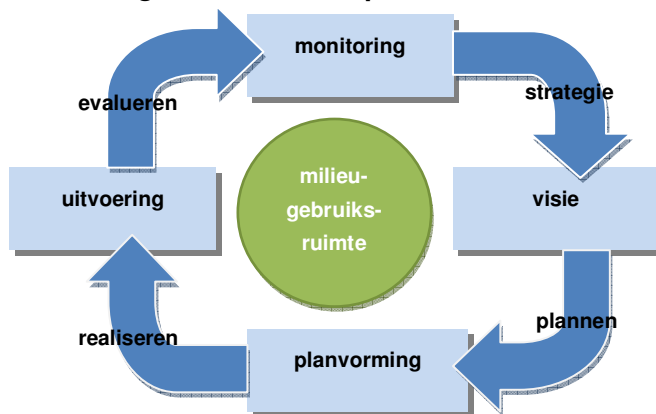
2. VISIE ADVIESGROEP OP FLEXIBILITEIT VAN HET OMGEVINGSRECHT

Algemeen

De adviesgroep is van mening dat een belangrijk deel van de vragen die zijn gesteld in het kader van de toetsing door de RvS van het concept wetsvoorstel, inclusief de vraag aan de adviescommissies, voortkomen uit bevestigd wantrouwen op basis van de huidige wetgeving en uitvoeringspraktijk. Door vanuit dit 'oude denken' naar de nieuwe wet te kijken, is een aarzeling jegens flexibiliteit en bestuurlijke vrijheid te verklaren.

De adviesgroep pleit echter voor een omkering van het perspectief (paradigmashift) van traditioneel behoud en bescherming van de omgeving, naar een progressieve benadering waarin continue zorg voor de omgevingskwaliteit centraal staat. De progressieve beheerscyclus leidt in de visie van de adviesgroep tot een beter proces, maar ook tot een beter resultaat voor de leefomgeving. Belangrijk element in de beheerscyclus is monitoring. Monitoring kan worden gezien als begin- en eindpunt van de cyclus (zie afbeelding 1). De adviesgroep adviseert deze paradigmashift veel duidelijker te positioneren.

Afbeelding 1. Feedbackloop



Progressieve beheerscyclus als oplossing

Door te werken met de progressieve beheerscyclus wordt aangesloten bij de wens van het ministerie om ruimte te bieden voor bestuurlijke vrijheid en afwijkingsmogelijkheden. Het bestuur krijgt de mogelijkheid om een visie op te stellen. In de beheerscyclus zijn tevens een aantal 'garanties' ingebouwd om burgers voldoende rechtszekerheid en rechtsbescherming te bieden. Monitoring als start- en eindpunt is hiervoor een belangrijk instrument. Met de progressieve beheerscyclus wordt een oplossing geboden voor de bevinding van de Raad van State dat de flexibiliteit ten koste kan gaan van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid, rechtszekerheid en rechtsbescherming.

Monitoring staat centraal

De beheerscyclus start met waarneming en beoordeling van de huidige toestand en eindigt met waarneming en beoordeling van de gewijzigde toestand. De visie- en planvorming worden hierop gebaseerd. Monitoringsgegevens zijn belangrijke input voor een integrale afweging. De algemene beschikbaarheid van gegevens is van belang. De gegevens dienen geautoriseerd te zijn en voor iedereen toegankelijk te worden gemaakt door een publieke autoriteit.

Op dit moment is monitoring opgenomen in het wetsvoorstel, de gemeente heeft namelijk de plicht om te monitoren en actie te ondernemen, maar het is geen onderdeel van de instrumenten. De adviesgroep pleit voor een prominentere plek voor monitoring in de beheerscyclus, immers dit leidt tot een betere besluitvorming en biedt vertrouwen.

Milieugebruiksruimte: weten wat er kan

De omvang van wat het milieu (of de leefomgeving) nog kan dragen wordt wel aangeduid met milieugebruiksruimte. Bij de verdeling van de milieugebruiksruimte kan een verband worden gelegd tussen de kwaliteit van de leefomgeving (milieugebruiksruimte¹) en de individuele initiatieven. Voorkomen moet worden dat de beschikbare ruimte ongemerkt of onbedoeld wordt opgevuld. Toepassing van de milieugebruiksruimte in de Omgevingswet kan leiden tot een werkwijze waarbij de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij het vaststellen van maximaal toelaatbare verontreiniging of verstoring en bij het verlenen van hiermee corresponderende vergunningen aan economische en maatschappelijke actoren. Uitgangspunt is dat je alleen flexibiliteit kunt bieden als de beschikbare gebruiksruimte bekend is. Er moet dus voldoende informatie beschikbaar zijn over de leefomgevingskwaliteit. Dit maakt gerichte sturing op de milieugebruiksruimte voor gebieden en actoren in de tijd mogelijk.

Ruimte voor bestuurlijke afweging ...

In de progressieve beheerscyclus wordt aan het begin ruimte geboden aan bestuurders om een integrale afweging te maken voor projecten en ruimtelijke ontwikkelingen. Deze integrale afweging wordt gebaseerd op een (bestuurlijke) visie op de gewenste en feitelijke omgevingskwaliteit. Om deze visie te kunnen bepalen moet worden uitgegaan van feitelijke informatie over de huidige kwaliteit. Deze feitelijke informatie wordt verzameld via monitoring. Ook is er aan de voorkant van het proces ruimte voor inbreng van stakeholders. In de progressieve beheerscyclus is een integrale visie- en besluitvorming in de voorfase essentieel, waarbij in de vervolgfases met monitoring de veranderende toestand van de leefomgeving kan worden bijgestuurd.

... maar wel een gesloten feedbackloop

Monitoring en bijsturing tussentijds is een belangrijk onderdeel van de cyclus om de burger inzicht te geven in de effecten voor de leefomgeving. Monitoring vormt de verbindende schakel tussen het begin en einde van de cyclus. Door verificatie achteraf van de resultaten van een programma of project, of te wel het sluiten van de cyclus met een feedbackloop, ontstaat de gewenste rechtsbescherming ('slot op de deur'). Achteraf moet (kunnen) worden getoetst of de (maximale) effecten voor de leefomgevingskwaliteit toelaatbaar zijn. Monitoring en evaluatie van de daadwerkelijk opgetreden effecten, in vergelijking met de vooraf verwachte effecten, leidt tot een betere voorspelbaarheid in volgende projecten. In de Omgevingswet is aangegeven dat het bevoegd gezag verplicht is een plan of programma op te stellen als een norm overschreden dreigt te worden. De burger moet in het kader van een robuuste feedbackloop de mogelijkheid krijgen maatregelen bij normoverschrijding af te dwingen.

3. RELATIE MET EERDERE ADVIEZEN ADVIESGROEP

Vanuit de visie van de adviesgroep verkeer en vervoer zijn een aantal aandachtspunten te formuleren om een goede balans te vinden tussen bestuurlijke afwegingsruimte enerzijds en rechtsbescherming anderzijds. Enkele belangrijke aandachtspunten zijn:

- **Vastleggen van een minimumniveau voor de omgevingskwaliteit.** Volgens de adviesgroep is het belangrijk dat de nieuwe Omgevingswet niet alleen zorgt voor betere processen, maar ook voor een betere kwaliteit van de leefomgeving. In de eerdere adviesnotitie (AVV/2013/005) is gevraagd om in het wetsvoorstel 'de norm voor een goede omgevingskwaliteit op eenduidige wijze in te vullen'. In de advisering over de uitvoeringsregelgeving (AVV/2013/006) is geadviseerd om 'de ambitie met betrekking tot de kwaliteit van de omgeving expliciet vast te leggen'. De adviesgroep streeft niet alleen naar 'eenvoudig beter' (procedureel), maar ook 'step forward' (per saldo een verbetering van de omgevingskwaliteit).

¹ Zie ook de adviezen van de adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid, waaronder de brief van 31 mei 2012 met kenmerk C03031.000375.0200.3.

- **De inhoud van de uitvoeringsregelgeving (AMvB's).** De adviesgroep heeft geconstateerd dat voor veel onderwerpen een nadere uitwerking in AMvB's wordt voorgesteld. De mening van de adviesgroep (zoals verwoord in AVV/2013/005) is dat veel verwijzingen naar AMvB's leidt tot een 'verzwakking' van de wet. De adviesgroep heeft verzocht om inzicht te geven in de toekomstige inhoud van de AMvB's, dan wel bepaalde onderwerpen toch in de wet zelf te regelen. De Afdeling advisering van de Raad van State constateert hetzelfde. Het ministerie van I&M geeft in de notitie van 6 februari 2014 aan dat veel van de uitwerking zal plaatsvinden in de uitvoeringsregelgeving, die al ter hand is genomen. De adviesgroep beveelt aan om in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel aan te geven welke AMvB's voorzien en wat op hoofdlijnen de strekking en inhoud van deze AMvB's zal zijn.
- **Cultuuromslag.** Als grote uitdaging ziet de adviesgroep een essentiële verandering in de bestuurscultuur en ambtelijke werkwijze. De huidige cultuur en werkwijze van de overheid is er niet op gericht om eenvoudige en snelle besluitvormingsprocedures te doorlopen met vroegtijdige inbreng van belanghebbenden. Een bestuurlijke en ambtelijke cultuuromslag is nodig om de progressieve beheerscyclus te kunnen toepassen. Het is dan ook noodzakelijk daar in de Memorie van Toelichting nader op in te gaan en aan te geven op welke wijze hieraan gestalte wordt gegeven.

4. TOT SLOT

- Als de traditionele aanpak het uitgangspunt blijft voor de nieuwe Omgevingswet wordt het verbeterdoel 'vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken' maar mondjesmaat gerealiseerd. De adviesgroep stelt voor om de progressieve beheerscyclus als uitgangspunt te nemen om de balans te vinden tussen 'houvast' en 'speelruimte'.
- De beheerscyclus kan als kapstok worden opgenomen in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, zodat de lezer de wet 'met de juiste bril op' gaat lezen. Ook in de reactie op het advies van de Raad van State kan het ministerie aanhaken bij de voorgestelde paradigmashift. Hiermee krijgt de paradigmashift een prominentere plek en kan het 'oude denken' worden losgelaten.
- Als de paradigmashift in het wetsvoorstel onvoldoende uit de verf komt bestaat het risico dat de Tweede Kamer veel amendementen indient bij de behandeling van het wetsvoorstel, waarbij vanuit het 'oude denken' wordt geprobeerd zekerheden in de wet vast te leggen. Dat is niet alleen weinig vruchtbaar; het is ook strijdig met het principe van de wet (flexibiliteit en afwegingsruimte) en leidt tot een onsamenhangend en onlogisch geheel.