

Vragen aan adviescommissies bij advies Raad van State over de Omgevingswet

6 februari 2014.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is omvangrijk. Vooral de toon van de samenvatting is stevig. De rest van het advies is meer genuanceerd. De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel de *'basis kan vormen voor een inzichtelijk, samenhangend, flexibel en efficiënt stelsel van het omgevingsrecht, maar dat de verwezenlijking daarvan afhankelijk is van de inhoud en de opbouw van de uitvoeringsregelingen'*. Met deze conclusie kunnen we goed uit de voeten. Terecht geeft de Afdeling aan dat veel van de uitwerking nog moet plaatsvinden, en dat er daardoor nu nog geen volledig oordeel geveld kan worden. De ontwikkeling van de uitvoeringsregelgeving, die al ter hand genomen is, zal hierin meer duidelijkheid geven. Naast de kritiek dat de wet nog te weinig inhoud bevat en opmerkingen over de taken en bevoegdheden van bestuursorganen gaat de Afdeling in het advies (met name p. 20-23 en p. 27-28) uitgebreid in op de ruime mogelijkheden voor flexibiliteit. Dit is een belangrijk onderdeel van het advies. Het bieden van flexibiliteit en de daarmee gepaard gaande bestuurlijke afwegingsruimte is een belangrijke doelstelling van de stelselherziening. Een evenwichtige reactie op dit onderdeel van het advies vergt nog het nodige denkwerk. Daarnaast wordt het nodige politieke belang toegekend aan dit thema. Daarom wordt voorgesteld het gesprek met de minister te focussen op dit onderwerp.

Essentie van de opmerkingen van de Afdeling is dat de flexibiliteit ten koste kan gaan van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid, rechtszekerheid en rechtsbescherming. De Afdeling adviseert nader te bezien of alle geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften (flexibilisering) noodzakelijk zijn en in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op te nemen die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert. Het wetsvoorstel kent de volgende mogelijkheden om af te wijken van algemeen geldende voorschriften:

- de mogelijkheid om van omgevingswaarden af te wijken;
- uitzonderingen in instructieregels;
- programmatische aanpak;
- saldering en compensatie;
- bij lagere regelgeving afwijken van hogere regelgeving;
- maatwerkregels en maatwerkvoorschriften;
- een generieke gelijkwaardigheidsbepaling;
- een experimenteerbepaling.

Deze mogelijkheden zijn niet nieuw, maar afgeleid van bestaande sectorale regelgeving. Deze sectorale instrumenten zijn met het wetsvoorstel Omgevingsrecht toepasbaar voor het brede terrein van de fysieke leefomgeving. Goed werkende instrumenten kunnen daarmee breder worden ingezet. Volgens de Afdeling leidt deze verbreding echter tot minder inzichtelijkheid en voorspelbaarheid. In de uitvoeringsregelgeving moet de balans gevonden worden tussen houvast en speelruimte en zal duidelijk worden welke mate van flexibiliteit zal worden geboden. Met het opstellen van de uitvoeringsregelgeving wordt duidelijk welke afwijkmogelijkheden er zijn bij specifieke activiteiten. De Afdeling vindt dit niet wenselijk en pleit ervoor om in het wetsvoorstel de mogelijkheden voor

flexibiliteit in te perken. De ruime mogelijkheden om af te wijken van (hogere) regels gaat volgens de Afdeling ten koste van de rechtszekerheid en rechtsbescherming.

Een belangrijke afweging in de reactie op het advies is dat de mogelijkheden voor flexibiliteit beleidsruimte bieden voor overheden en andere actoren. Door afwijkingsmogelijkheden is er meer ruimte om de verschillende facetten van de fysieke leefomgeving bij een besluit te betrekken en een goede belangenafweging te maken. Afwijkmogelijkheden zijn soms nodig bij bijvoorbeeld complexe gebiedsproblematiek of gebiedsoverstijgende belangen.

De door de Afdeling geadviseerde inperking van flexibiliteit kan leiden tot minder bestuurlijke afwegingsruimte en meer centrale sturing. Dit kan in bepaalde gevallen doelmatige besluitvorming in de weg staan. Een brede belangenafweging waarbij van bepaalde normen kan worden afgeweken kan zorgen voor een betere algemene gebiedskwaliteit. Vertrouwen in overheden die deze afwegingen maken is een belangrijk aspect. Steeds moet gezocht worden naar een goede balans tussen deze bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid en rechtsbescherming. Dat komt ook tegemoet aan een andere verbeterdoel van het wetsvoorstel: het vergroten van de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van het omgevingsrecht .

Naar aanleiding van het advies worden de mogelijkheden voor flexibiliteit en eventuele inperking hiervan bezien. Een van de opties is om het toepassingsbereik van mogelijkheden zoals maatwerkvoorschriften of gelijkwaardigheid nu reeds op wetsniveau te begrenzen voor sectoren waar daar geen behoefte aan is. Dit heeft gevolgen voor de verschillende sectoren maar ook voor de vormgeving en uitstraling van het gehele stelsel.

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.