



Beter in balans

Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit

EENVOUDIG BETER

Nederland is een prachtig land. Met dorpen, steden en bedrijven. Wegen en water. Spoorlijnen en vliegvelden. Natuur en cultuur. Met ruim 16 miljoen inwoners, die allemaal willen wonen, werken en recreëren in een aantrekkelijke omgeving. En dat alles op een relatief kleine oppervlakte. Dat kan alleen maar goed samengaan als je daar afspraken over maakt en regels voor stelt. Dat is tot op heden dan ook overvloedig gebeurd, te beginnen met de Mijnwet in 1810. Anno 2013 tellen we op het gebied van de leefomgeving zo'n 40 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur en honderden regelingen. Een lappendeken die zo complex is, dat zelfs juristen en andere deskundigen er de weg in kwijt raken. Met wetten en regels die elkaar soms overlappen, vertragen of tegenspreken. Die niet meer passen in onze snel veranderende samenleving.

Ingrijpende stelselherziening

Om Nederland nu en in de toekomst een prachtig land te laten blijven, helpt het niet om de lappendeken aan omgevingsrecht een beetje op te schudden. Daarvoor is een ingrijpende stelselherziening nodig. Het toenmalige kabinet zette daartoe de eerste stappen in 2011. Inmiddels – voorjaar 2014 – ligt er een wetsvoorstel Omgevingswet bij de Tweede Kamer: één samenhangende wet die de regels vereenvoudigt en bundelt. Met als uiteindelijk doel via overzichtelijke en vlotte procedures enerzijds bij te dragen aan een veilige, gezonde en kwalitatief goede leefomgeving en anderzijds ruimte te bieden voor duurzame initiatieven. Bij het wetsvoorstel

Omgevingswet is het goed steeds het 'waarom' van de wet voor ogen te houden. Hieronder staat dat nog eens overzichtelijk op een rij: vijf redenen voor de Omgevingswet. Ter inspiratie en ondersteuning voor allen die met de wet te maken hebben.

1. Eenvoudiger, efficiënter en beter

Zo was het

Een gemeente die een wildwaterbaan wil bouwen en daarvoor 25 vergunningprocedures moet doorlopen en 135 onderzoeken moet laten doen. Woningbouw naast een bedrijf in een havengebied. Het zijn voorbeelden van projecten die moeizaam of niet van de grond komen en die te maken hebben met ingewikkelde en soms strijdige regels. In de loop der eeuwen zijn er voortdurend regels opgesteld om (voorgenomen) activiteiten in de leefomgeving en hun gevolgen in goede banen te leiden. Die regels werden opgesteld langs de lijnen van sectoren. De namen van de wetten zeggen genoeg: de Mijnwet, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet natuurbescherming...

Bovendien zijn de wetten in de loop der jaren voortdurend aangepast aan maatschappelijke ontwikkelingen. Wat rest is een zeer complex en versnipperd landschap van wetten en regels. Bij concrete projecten spreken de regels elkaar soms tegen. Procedures duren eindeloos, leiden tot onduidelijkheid en kosten veel geld.

Hier willen we naartoe

Alle wetgeving op omgevingsgebied, of het nu gaat om water, natuur- en milieubeheer, mijnbouwactiviteiten, monumentenzorg of geluidhinder, gaat geheel of gedeeltelijk over in de Omgevingswet. Die vormt daarmee een stevig, samenhangend en eenduidig fundament onder het omgevingsrecht. Ook de daarop gebaseerde regelgeving en besluitvorming (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen) worden successievelijk gestroomlijnd en aangepast. Burgers en bedrijven worden vanaf het begin – en niet pas aan het einde van het proces – op een actieve en uitnodigende manier betrokken bij het maken van plannen. Zo zullen procedures eenvoudiger, efficiënter, sneller en goedkoper kunnen verlopen. Initiatiefnemers krijgen met minder administratieve lasten te maken, voor overheden dalen de bestuurslasten. Projecten kunnen in samenhang en gebiedsgericht worden bekeken, in plaats van dat – zoals onder de huidige wetgeving – vanuit deelbelangen wordt gewerkt. Er ontstaat meer overzicht en minder onzekerheid. Regelgeving wordt voorspelbaar, betaalbaar en transparant.



Daardoor worden projecten onnodig ‘dichtgetimmerd’, en is er (te) weinig ruimte voor innovatieve ontwikkelingen en initiatieven.

Opschonen en aanpakken...

De Omgevingswet is de basis van een nieuw, samenhangend stelsel van omgevingsrecht. Een groot aantal bestaande wetten en regels op dat gebied gaat in z'n geheel of gedeeltelijk op in de Omgevingswet. Zo biedt de nieuwe wet een integraal wettelijk kader om de fysieke leefomgeving te beheren en te ontwikkelen.

Inmiddels zijn veel instanties gehoord, heeft de Raad van State geadviseerd en ligt er een wetsvoorstel Omgevingswet bij de Tweede Kamer. Na behandeling en aanvaarding in de Tweede en Eerste Kamer volgt een Invoeringswet. Daarnaast wordt ook alle uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet opgeschoond en aangepakt. Een grote slag zal ook worden gemaakt met het digitaal beschikbaar maken van gegevens die met de leefomgeving te maken hebben.

2. Zekerheid én dynamiek

Zo was het

Het huidige omgevingsrecht richt zich vooral op zekerheid. Het wil burgers beschermen tegen ongewenste effecten, zoals geluid- of milieuhinder, bij initiatieven en activiteiten die de omgeving beïnvloeden. Dat is een terechte en belangrijke functie van de wet. Toch leidt die nadruk op zekerheid en het mijden van risico's in de huidige tijd juist vaak tot ónzekerheid of schijnzekerheid. Projecten zijn tegenwoordig complex en uitgebreid, net als de regels. Soms moet daardoor bij het maken van plannen al in een heel vroege fase allerlei detailinformatie worden gegeven. Die is dan vaak nog niet beschikbaar. Vanuit angst voor procedurefouten worden soms aanvullende eisen gesteld, die feitelijk niet nodig zouden zijn.

Hier willen we naartoe

In het nieuwe omgevingsrecht blijft bescherming van burgers en hun omgeving een belangrijk doel. Tegelijkertijd stimuleert de Omgevingswet burgers, bedrijven en overheden om samen initiatieven en activiteiten te ontplooiën, in plaats van dat de nadruk ligt op het mijden van risico's. De wet is zo eenvoudig mogelijk, timmert niet alles bij voorbaat dicht en biedt de mogelijkheid voor eigen afwegingen en besluiten. Dat wordt zichtbaar in de doelen van de Omgevingswet:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke omgeving en een goede omgevingskwaliteit.
- Op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

De systematiek van de Omgevingswet sluit aan bij die van richtlijnen van de Europese Unie. Die baseren zich – net als de Omgevingswet – op een beleidscyclus die gericht is op het actief toewerken naar specifieke doelen voor de leefomgeving. De wet stelt heldere randvoorwaarden waarbinnen burgers, bedrijven en overheden bijvoorbeeld huizen kunnen bouwen, een fabriek kunnen exploiteren of wegen en windparken kunnen aanleggen. De wet biedt daarbij de instrumenten om al dat soort activiteiten in goede banen te leiden. Overheid en initiatiefnemers hebben de plicht om ervoor te zorgen dat de leefomgeving verbetert. Zo biedt de wet zekerheid en waarborgen voor kwaliteit, maar ook ruimte voor dynamiek die er volop is in de maatschappij.

3. Ruimte voor duurzame ontwikkeling

Zo was het

De huidige 'starre' en complexe regelgeving staat het nemen van innovatieve initiatieven in de weg. Veel regels zijn verouderd en passen niet meer bij ontwikkelingen in de samenleving van vandaag.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de techniek van verouderde windturbines. Die wordt beschermd door het omgevingsrecht. Dat maakt de ontwikkeling van moderne windparken moeilijk. Doordat steeds het beschermen van deelbelangen voorop staat, nodigt het omgevingsrecht burgers, bedrijven en overheden niet uit tot brede duurzame ontwikkeling van een gebied of regio. Het bestaande omgevingsrecht kan niet voldoende inspelen op de vraag hoe we bijvoorbeeld omgaan met klimaatverandering, biodiversiteit of het gebruikmaken van duurzame energiebronnen. In de internationaal aanvaarde definitie van de commissie- Brundtland is duurzame ontwikkeling het voorzien in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Dat betekent dat we toewerken naar een schoon milieu, een duurzame energievoorziening, een innovatieve en dynamische economie etc. Het huidige omgevingsrecht is daar niet op ingesteld.

Hier willen we naartoe

De Omgevingswet biedt initiatiefnemers meer ruimte voor eigen beleid, afwegingen en besluitvorming. De wet maakt het burgers, bedrijven en overheden gemakkelijker om innovatieve, duurzame initiatieven en activiteiten te ontplooiën of projecten te ontwikkelen. Overheden kunnen bijvoorbeeld bepaalde doelen stellen voor de ontwikkeling of 'organische groei' van een gebied of regio. Daarmee ondersteunt en stimuleert de wet de transitie naar een duurzame samenleving, met ruimte voor inbreng van maatschappelijke initiatieven.

De Omgevingswet in kort bestek

De nieuwe wet kent zes kerninstrumenten:

1. De omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving.
2. Het programma: een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen.
3. Decentrale regelgeving: het gemeentelijk omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening. Het decentrale bestuur legt daarin voor het hele gebied de algemene regels en vergunningplichten vast.
4. Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving.
5. De omgevingsvergunning: daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren.
6. Het projectbesluit: een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang, met verplichte vroegtijdige participatie van belanghebbenden.

Daarnaast bevat de wet de ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en uit te voeren, zoals regelingen voor toezicht en handhaving.

4. Ruimte voor regionale verschillen

Zo was het

Nederland mag een klein land zijn, de verschillen tussen regio's zijn soms groot. Steden in de Randstad groeien. Daar is behoefte aan nieuwe woningen. Krimpregio's kampen met heel andere vragen en problemen: hoe hou je de regio leefbaar, waar concentreer je voorzieningen als een school, winkels, een buurtcentrum? Wat doe je met leegstaande kantoren? Het ene landelijk gebied trekt welgestelde gepensioneerden aan. In het andere trekken hoogopgeleiden juist weg en blijven mensen met lage inkomens achter. In het algemeen verandert de samenleving snel. Werk is minder plaatsgebonden, kantoren staan soms leeg en kunnen op een andere manier gebruikt worden. Het huidige omgevingsrecht houdt te weinig rekening met al die verschillen. Het heeft nog teveel een algemene insteek en wordt gedomineerd door regels vanuit het Rijk, waarop geen regionale of lokale uitzonderingen mogelijk zijn.

Hier willen we naartoe

De Omgevingswet biedt ruimte voor regionaal en lokaal maatwerk. Regelgeving wordt flexibeler, waardoor gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte krijgen om op omgevingsgebied hun eigen beleid te voeren, eigen afwegingen te maken en voor tijdelijke oplossingen te kiezen. Wat goed is voor de ene regio, hoeft niet per se ook goed te zijn voor de andere. Regio's kunnen dankzij de Omgevingswet beter aansluiten bij hun eigen behoeften en doelstellingen.

5. Naar een actieve en kwalitatief goede uitvoering

Zo was het

De manier waarop het huidige omgevingsrecht in elkaar zit, is ook bepalend voor de wijze waarop het wordt uitgevoerd. Omdat de regelgeving is gebaseerd op het beschermen van deelbelangen, spelen die ook bij de uitvoering vaak een belangrijke rol. De huidige wetgeving werkt in de hand dat bij projecten als de aanleg van een weg, de herstructurering van een stadswijk of de ontwikkeling van een natuurgebied, vooral wordt gekeken naar dat ene belang. De andere belangen blijven dan onderbelicht en samenwerking in de uitvoering ontbreekt. Soms wordt er wel samengewerkt, maar zijn er zoveel bestuurders bij de besluitvorming betrokken dat niemand meer het overzicht heeft. Dan is het moeilijk om een helder besluit te nemen en je daar ook aan te houden.

Hier willen we naartoe

Het nieuwe omgevingsrecht moet uitnodigen tot het in samenhang beoordelen van projecten en tot samenwerking in de uitvoering. De Omgevingswet stelt daartoe heldere normen, geeft duidelijk aan waar die flexibel zijn en biedt transparante en doelmatige procedures die samenwerking stimuleren in plaats van ontmoedigen. Bestuurders moeten worden geprikkeld hun kennis en kunde

samen te voegen en elkaar zo te versterken. Dan kunnen betere besluiten worden genomen en verbetert de kwaliteit van de uitvoering van het omgevingsrecht. Zo brengt de Omgevingswet een brede beweging op gang, die niet alleen zorgt voor betere regels, maar ook voor adequatere uitvoering. De wet stimuleert een actieve bestuurscultuur, die is gebaseerd op het geven van vertrouwen en het nemen van verantwoordelijkheid.

Tot slot

De Omgevingswet biedt heldere, eenvoudige procedures. Ruimte voor maatwerk, duurzame ontwikkeling en regionale verschillen. De wet nodigt uit tot een samenhangende aanpak en uitvoering waarin samenwerking en het delen van kennis en kunde tussen bestuurders voorop staat. Tegelijkertijd biedt de wet burgers, bedrijven en overheden bescherming en waarborgen voor kwaliteit. Zo biedt het nieuwe omgevingsrecht de gebruikers een betere balans tussen zekerheid en dynamiek, tussen bescherming en beweging. De komende jaren gaan we actief aan de slag om dit stap voor stap in de praktijk te brengen!