



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

EENVOUDIG BETER

Aanpak en eerste gedachten Omgevingswet

Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit
Stand van zaken november 2011

Omgevingswet in kort bestek

In Nederland willen we wonen, werken, ondernemen en recreëren in een aantrekkelijke omgeving. Het huidige omgevingsrecht is te complex geworden. Minister Schultz van Haegen wil deze kabinetsperiode één samenhangende Omgevingswet maken die ontwikkelingen stimuleert en de kwaliteit van de leefomgeving waarborgt. Een wet die nauw aansluit bij de praktijk dankzij inbreng van overheden, bedrijven en organisaties. De Omgevingswet is een ingrijpende vernieuwing, maar ook een logisch vervolg op eerder in gang gezette veranderingen zoals de Waterwet, Wro, Wabo, Sneller & Beter en de Crisis- en herstelwet. De ambitie is minder regels, gestroomlijnde plannen en procedures, meer ruimte voor lokaal maatwerk en particulier initiatief, minder onderzoekslasten en betere besluitvorming. 'Eenvoudig Beter' dus.

Denk mee!

In dit factsheet staat de stand van denken rondom de Omgevingswet van dit moment, november 2011. Afgezien van de uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) zijn nog geen definitieve keuzes gemaakt. Dit stuk moet daarom vooral worden gezien als een toelichting en als een uitnodiging om mee te denken in dit proces.

Hoe meedenken?

Via de regioconferenties over de hoofdlijnen:

- op 7 november 2011 in Rotterdam
- op 9 november 2011 in Leeuwarden
- op 14 november 2011 in Den Bosch.

Via de LinkedIn groep van Eenvoudig Beter.

Via de Omgevingswet site op Pleio.

Via allerlei lezingen en discussies van Eenvoudig Beter.

Blijf op de hoogte via de nieuwsbrief *Oog op de Omgevingswet*.
Alle adressen staan achterin.

1. Waarom aanpak omgevingsrecht

Centraal bij de vernieuwing van het omgevingsrecht staat: ruimte maken voor ontwikkelingen en de kwaliteit van onze leefomgeving waarborgen. Iedereen is gebaat bij een goede inrichting van ons land. We willen immers allemaal wonen, werken, ondernemen en recreëren in een aantrekkelijke omgeving. Dat betekent dat we flexibel moeten kunnen inspelen op veranderingen. Maar het omgevingsrecht is te ingewikkeld geworden.

In het verleden zijn er allerlei wetten en regels gemaakt om zorgvuldig met alle belangen om te gaan. Van de Mijnwet uit 1810 tot een Crisis- en herstelwet twee eeuwen later. Inmiddels zijn er meer dan 60 wetten, 100 amvb's en honderden regelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving (water, wonen, milieu, natuur, verkeer & vervoer, ruimtelijke ordening en cultureel erfgoed).

Het probleem

Door de complexe en versnipperde regelgeving en de onbalans tussen zekerheid en dynamiek is het omgevingsrecht te ingewikkeld geworden. Vooral de laatste tientallen jaren is het omgevingsrecht uitgegroeid tot een complex geheel met vele sectorale regels en procedures. Bij gebiedsontwikkelingsprojecten lopen zelfs de beste experts aan tegen ingewikkelde procedures en gebrek aan samenhang tussen sectorale regels. Het doolhof aan regels geeft onzekerheid, leidt tot bezwaarprocedures en rechtszaken, irritatie over stroperige besluitvorming en onnodige onderzoeks- en plankosten. Bestuurders missen afwegingsruimte om knopen door te hakken en bedrijven krijgen onvoldoende ruimte om te innoveren. En dat terwijl we voor een ander type ontwikkelopgaven staan. Integrale opgaven ten aanzien van de herstructurering van bedrijventerreinen, de overgang naar duurzame energie, mobiliteit, de ecologische hoofdstructuur en waterveiligheid.

De oplossing

Minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu (IenM) wil samen met de andere leden van het kabinet zorgen voor een goede wettelijke basis om huidige en

toekomstige problemen aan te pakken. Daarom gaat het omgevingsrecht op de schop, het kan eenvoudiger en beter. Met een samenhangende Omgevingswet die nauw aansluit bij de praktijk kunnen we efficiënt en doelgericht aan de kwaliteit van de leefomgeving werken. Dat geeft ruimte voor ontwikkeling, maakt het voor burgers, ondernemers en overheden gemakkelijker om initiatieven te ontplooiën, levert tijdwinst op en bespaart 10% op plankosten. De ambitie is: minder regels, gestroomlijnde plannen en procedures, meer ruimte voor particulier initiatief en lokaal maatwerk, minder onderzoekslasten, snellere en betere besluitvorming en meer omgevingskwaliteit.

Integrale wet

Gekozen is om van de grond af aan een nieuw, samenhangend stelsel van omgevingsrecht te ontwerpen. Elementen van bestaande wetten die goed functioneren en die passen binnen het nieuwe stelsel worden zoveel mogelijk ingepast in de Omgevingswet. De nieuwe wet biedt straks hét integraal wettelijk kader voor beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. De sectorale wetgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving krijgt een plaats in de nieuwe wet. De Omgevingswet bestrijkt alle gebiedsgerichte aspecten van de leefomgeving: gebieden, netwerken, de gebouwde omgeving en de kwaliteit van de fysieke omgeving. Een samenhangende wet is een ingrijpende vernieuwing en tegelijkertijd een logisch vervolg op eerder in gang gezette veranderingen zoals de Waterwet, Wro, Wabo, Sneller & Beter en de Crisis- en herstelwet.

Betrekken uitvoeringspraktijk

Het programma Eenvoudig Beter ontwikkelt nu de hoofdlijnen van de wet. Het is een interdepartementaal programma onder leiding van het ministerie van IenM samen met EL&I, BZK, V&J, OCW en DEF. Het is niet alleen een Rijksprogramma. De ervaring uit de uitvoeringspraktijk moet helder doorklinken in de nieuwe wet. Daarom betrekken we VNG, IPO en UvW bij het programma, en vragen we deskundigen uit de praktijk om hun inbreng via adviescommissies en organiseren we informatieve bijeenkomsten en regioconferenties. Voorjaar 2012 verschijnt het voorontwerp van de wet, waarover brede consultatie plaatsvindt. Ook komt er een uitgebreid implementatietraject, samen met andere overheden en bedrijfsleven. Het is de bedoeling dat in het najaar van 2012 het voorstel voor de Omgevingswet bij de Tweede Kamer wordt ingediend. De inwerkingtreding is voorzien in 2014.

2. Uitgangspunten en werkwijze omgevingswet

De nieuwe wet bundelt het omgevingsrecht uit verschillende wetten op basis van eenduidige uitgangspunten. We gaan nauwer aansluiten bij EU-regels, nationaal niet méér in regels vastleggen dan strikt noodzakelijk is en besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger leggen. Een eenvoudiger wet die uitzicht geeft op een hogere omgevingskwaliteit.

Drie uitgangspunten

- **Ontwikkelingsgericht en Integraal.** De Omgevingswet is ontwikkelingsgericht en bevordert integrale oplossingen. Hiervoor is nodig dat de doelen voor een kwalitatief goede leefomgeving helder zijn vastgesteld. Als dat bijvoorbeeld op regionaal niveau gebeurt, ontstaat op projectniveau ruimte voor passende oplossingen. De Omgevingswet bevordert een dergelijke programmatische aanpak, zoals bijvoorbeeld al eerder is toegepast bij het NSL. Meer algemeen gesteld is de opzet van de Omgevingswet stimulerend in plaats van werend. Om ruim baan te geven aan innovatieve ontwikkelingen die ook goed zijn voor de omgevingskwaliteit wordt waar mogelijk uitgegaan van doelvoorschriften.
- **Betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving.** De Omgevingswet begint bij internationale en Europese afspraken en sluit wat betreft de structuur beter aan op internationale verdragen en Europese richtlijnen. Europese regelgeving en verplichtingen uit verdragen worden in principe niet strenger geïmplementeerd dan strikt noodzakelijk. Uiteraard blijft het mogelijk daar waar dat nodig is aanvullende regels te stellen, bijvoorbeeld met het oog op een nationaal gelijk speelveld voor het bedrijfsleven.
- **Decentraal tenzij.** Het vertrekpunt vormen de autonome positie van de medeoverheden en het streven van achterevolgende regeringen om besluitvorming dicht bij de burger te brengen. Daarom dragen gemeenten en – waar het gaat om het waterbeheer – de waterschappen de primaire verantwoordelijkheid. Alleen zaken die op hoger niveau moeten worden geregeld, zoals de veilig-

heid van onze duinen en dijken, blijven op provinciaal of nationaal niveau.

Vereenvoudigde set instrumenten

De Omgevingswet bestrijkt een breed terrein. Het palet aan instrumenten blijft bewust beperkt en zo veel mogelijk gelijk voor alle overheden en sectoren.

- **Visie.** De Omgevingswet biedt overheden een instrument om een integrale omgevingsvisie ontwikkelen. Deze visie komt dan in de plaats van de verschillende visiedocumenten voor bereikbaarheid, wonen, natuur, water, cultureel erfgoed, enzovoort.
- **Plannen.** Er komt een vereenvoudigd planstelsel, waarin in beginsel alleen Europees verplichte plannen verplicht worden gesteld.
- **Algemene regels.** Waar mogelijk wordt een beroep gedaan op algemene regels en zorgplichten. De regels worden versoberd, geüniformeerd en geïntegreerd.
- **Omgevingsvergunning en projectbesluit.** In de Omgevingswet worden huidige toestemmingsvarianten vervangen door de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De toetsingskaders worden zoveel mogelijk gestroomlijnd. Onderzoeksgegevens hoeven niet uitputtend te zijn, maar moeten aansluiten op de fase in het project en het bereik van de vergunning. Daarnaast zal de houdbaarheid van bepaalde onderzoeksgegevens langer kunnen zijn.

Verantwoordelijkheden

De wet regelt waar welke publieke verantwoordelijkheden voor het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving

worden belegd. De Omgevingswet geeft de verschillende overheden zoveel mogelijk ruimte om hun taken zelf in te vullen. De spreiding van verantwoordelijkheden over provincies, gemeenten, waterschappen en het rijk blijft bestaan. Het betekent dat ook in de toekomst moet worden samengewerkt om integraal beheer van de fysieke leefomgeving waar te maken. Daarbij wordt gezocht naar een goede balans tussen de integrale afweging van belangen in een gebied en de sectorale verantwoordelijkheden van verschillende overheden.

Eén aanspreekpunt

Uitgangspunt is dat de overheid één gezicht laat zien aan de initiatiefnemer van een project. Er is één bevoegd gezag voor het samenstel van activiteiten, ook wanneer de activiteiten vallen onder de verantwoordelijkheid van meerdere bestuursorganen. Voor de aanvrager is er steeds één (elektronisch) loket: hij kan daar altijd een geldige aanvraag doen.

Eén ontwikkel- en beheercyclus

Met het ontwerpen van de Omgevingswet zijn de verschillende ontwikkel- en beheerscycli in beeld gebracht (van de wetten die in de Omgevingswet worden gebundeld). Deze verschillende cycli worden in de Omgevingswet samengebracht in één ontwikkel- en beheercyclus. Het gaat daarbij om de drieslag: normen stellen, monitoren en zo nodig maatregelen treffen. Verder worden de verantwoordelijkheden, taken of verplichtingen die overheden en/of particulieren op grond van de wet hebben zo sober mogelijk uitgewerkt, zodat een eenvoudiger stelsel tot stand komt.

Winst van de wet

De belangrijkste winstpunten zijn:

- Integratie van wetgeving op gebied van omgevingsrecht in één wet.
- Betere aansluiting bij EU regels.
- Minder regels, minder planverplichtingen en minder onderzoekslasten.
- Meer bestuurlijke afwegingsruimte.
- Meer ruimte voor particulier initiatief.
- Betere en snellere besluitvormingsprocessen (Elverding).
- Eén loket voor burgers en bedrijven.

In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat ingewikkelde gebiedsontwikkelingen eenvoudiger worden zoals woningbouw nabij oude industrie in combinatie met geluid en veiligheid. Ook de winst voor versnelde aanleg van infrastructuur – die mogelijk werd door onder meer Tracéwet en Crisis- en herstelwet – komt bij elkaar in de Omgevingswet.

3. Hoofdpijnen omgevingswet

De Omgevingswet krijgt op dit moment vorm. De opbouw van de Omgevingswet sluit aan bij de ontwikkel- en beheercyclus van de fysieke leefomgeving, met als oogmerk duurzaam gebruik van de leefomgeving. Er wordt gewerkt aan onderstaande hoofdonderdelen. Deze voorlopige structuur en de invulling zijn ‘werk in uitvoering’, waarover nog politieke besluitvorming moet plaatsvinden.

1. Eenduidige kernbegrippen en doelstelling

Dit onderdeel van de wet geeft een eenduidige definitie van de kernbegrippen van de wet en regelt de reikwijdte van de wet. De algemene doelstelling van wet wordt hier opgenomen: een duurzaam, veilig en doelmatig gebruik van gebieden en netwerken, en de verbetering en bescherming van de kwaliteit van gebieden en netwerken. De wet omvat de ‘gebiedsgerichte’ wetgeving met betrekking tot gebieden en netwerken (dijkkringen, energienetten, spoorwegen, enz.), bouwwerken voor wonen en werken, infrastructurele voorzieningen voor verkeer, vervoer, water en energie, natuur, archeologisch erfgoed, industriële installaties, voorzieningen voor milieu en afval.

2. Zorg voor de leefomgeving

Dit onderdeel heeft betrekking op de zorg van overheden voor een goede leefomgeving. Elke overheidslaag heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid. Dit onderdeel stelt daartoe beheersnormen en geeft voorzieningen voor het verzamelen van informatie over de staat van de leefomgeving en het beoordelen daarvan. Voor een aantal onderwerpen als luchtkwaliteit, omgevingslawaaierisico of overstromingsrisico's is dat Europeesrechtelijk ook verplicht. Als normen niet worden gehaald, dan onderneemt de overheid actie, bijvoorbeeld door het opstellen van een operationeel plan of het maken van een programmatische aanpak (zie hieronder).

3. Planvormen en programma's

Onderdeel 3 regelt het instrumentarium van overheden voor planvorming en de programmatische aanpak.

De Omgevingswet integreert de verschillende planvormen die nu bestaan op verschillende deelterreinen en beperkt deze zoveel mogelijk tot de Europees verplichte planvormen. Er wordt gewerkt vanuit een vereenvoudigd systeem, onderscheiden naar de functie van het plan.

- *Strategische plannen* gaan in op de omgevingsvisie: een integrale langetermijnvisie met doelen en ambities voor de fysieke leefomgeving. Hierin worden de diverse domeinen van het omgevingsbeleid in samenhang beschouwd. De omgevingsvisie vervangt in ieder geval op rijksniveau de structuurvisie, het milieubeleidsplan en het waterplan.
- *Uitvoeringsgerichte (multi)sectorale plannen* voor de kortere termijn komen terecht in *operationele plannen*. Een dergelijk plan betreft de inzet van middelen, instrumenten en maatregelen. Een voorbeeld uit de huidige wetgeving is het actieplan geluid. De Omgevingswet beperkt verplichte operationele plannen zoveel mogelijk tot de Europees verplichte planvormen. Het gaat dan om plannen op het gebied van onder meer water, natuur, milieu, luchtkwaliteit en afvalbeheer.

Dit onderdeel bevat tot slot ook regels over de *programmatische aanpak*, zoals nu het NSL voor de aanpak van de luchtkwaliteit. Om de gestelde doelen voor de leefomgeving actief te bereiken, worden in een programma zowel maatregelen opgenomen die leiden tot verbetering van de leefomgevingskwaliteit als voorziene ontwikkelingen en projecten.

4. Algemene regels voor de leefomgeving

Dit onderdeel bevat algemene regels voor activiteiten en werken in de leefomgeving. Dit zijn regels gericht op alle gebruikers van de omgeving: overheden die projecten uitvoeren, bedrijven en burgers. Het onderdeel regelt die zaken die geen voorafgaande individuele toetsing door het bevoegd gezag (vergunning) nodig hebben en waarvoor geen m.e.r.-plicht geldt, bijvoorbeeld rondom aanleg, bouw, sloop, veiligheid en geluid.

Op wetsniveau worden voornamelijk de grondslagen geregeld voor de verschillende instrumenten (zoals het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit, maar ook het decentraal stellen van regels in een omgevingsverordening), naast een aantal zorgplichten en enkele algemene regels. De algemene regels uit de verschillende huidige wetten worden gereduceerd, samengevoegd, afgestemd en op onderdelen vernieuwd. Een belangrijk deel van de winst van de vernieuwing van het omgevingsrecht (minder vergunningen, regels, onderzoeklasten en administratieve lasten) wordt behaald in samenvoeging en vernieuwing van uitvoeringsregelgeving.

5. Vergunningen en projectbesluiten

Onderdeel 5 ziet toe op activiteiten met gevolgen voor de leefomgeving waarvoor een voorafgaande toestemming van de overheid nodig is. Het geeft kaders voor de besluitvorming over projecten en daarmee samenhangend: doelmatig onderzoek en verbrede afwegingsruimte bij de toepassing van toetsingskaders. De aanpak volgens Elverding wordt mogelijk gemaakt en kan worden ingezet waar dit voordelen biedt.

De wet brengt de huidige veelheid aan rechtsfiguren voor besluitvorming over projecten terug naar twee vormen: het projectbesluit en de omgevingsvergunning.

- Het *projectbesluit* is bedoeld als een slagvaardige procedure voor projecten die voortvloeien uit de beheersverantwoordelijkheid van een overheid. Denk aan de aanleg van wegen of de energievoorziening. Hiermee worden de procedures vervangen vanuit onder meer de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding, de Waterwet en de Rijkscoördinatieregeling. In een projectbesluit kunnen activiteiten direct van een uitvoeringsvergunning worden voorzien, of gefaseerd in een later stadium.
- De *omgevingsvergunning* is al ontwikkeld in de Wabo en wordt waar wenselijk verder verbreed. Met de omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de omgevingsverordening. De reikwijdte van deze afwijkingsmogelijkheid moet nog nader worden uitgewerkt.

De Omgevingswet zet in op een betere aansluiting van de informatievraag van overheden op de fase van het project. De wet biedt de basis voor een doelmatiger en soberder onderzoek voor de besluitvorming over projecten en het hergebruik van beschikbare gegevens. Ook wordt gekeken naar uniformering van regels en procedures voor onderzoek en het schrappen van voorgeschreven onderzoeksverplichtingen waar dat kan.

De wet biedt op allerlei plaatsen meer bestuurlijke afwegingsruimte. In dit kader wordt ook bekeken of het bevoegd gezag de ruimte kan krijgen om een integrale afweging te maken, waarbij het eventueel kan afwijken van bestaande toetsingskaders. De initiatiefnemer staat daarbij aan de lat om aan te tonen dat de voordelen van het project ruimschoots opwegen tegen de nadelen van een beperkte normoverschrijding. Het moet gaan om een integrale belangenafweging met draagvlak.

6. Overige onderwerpen

Toezicht en handhaving, financiële kaders en andere onderwerpen die nodig zijn voor een goede uitvoering van de wet zijn op dit moment nog niet nader uitgewerkt.

Planning

Planning ontwikkeling wet

Fase aanpak probleem

- Maart 2011 brief aan Tweede Kamer over aanpak omgevingsrecht
- Juni 2011 brief aan Tweede Kamer over uitgangspunten Omgevingswet
- September 2011 start thematische adviescommissies

Fase hoofdlijnen Omgevingswet

- November 2011 regioconferenties Eenvoudig Beter over hoofdlijnen Omgevingswet

Fase voorontwerp Omgevingswet

- Maart / april 2012 consultatie (bijeenkomsten, internet) voorontwerp Omgevingswet

Fase ontwerp Omgevingswet

- Najaar 2012 indiening wetsvoorstel Omgevingswet bij Tweede Kamer
- 2013 parlementaire behandeling

Fase implementatie Omgevingswet

- 2014 inwerkingtreding
- 2014 Implementatie met andere overheden en bedrijfsleven

Meer informatie

Pleio

Omgevingswet op Pleio: <https://omgevingswet.pleio.nl> met:

- Eenvoudig Beter nieuwsbrief Oog op de Omgevingswet
- Publicaties als rapporten en Tweede Kamer brieven
- Crisis- en herstelwet informatie
- discussiemogelijkheid
- Link naar LinkedIn groep Eenvoudig Beter, enz.

Voor algemene vragen

postbus.eenvoudigbeter@minienm.nl

Arjan Nijenhuis, plv. directeur programmadirectie
Eenvoudig Beter / omgevingsmanagement,
Arjan.nijenhuis@minienm.nl

Adres

ministerie van Infrastructuur en Milieu,
Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter,
Postbus 20901, 2500 EX Den Haag.

<https://omgevingswet.pleio.nl>
postbus.eenvoudigbeter@minienm.nl

Dit is een uitgave van het

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

**Interdepartementale Programmadirectie
Eenvoudig Beter**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

November 2011