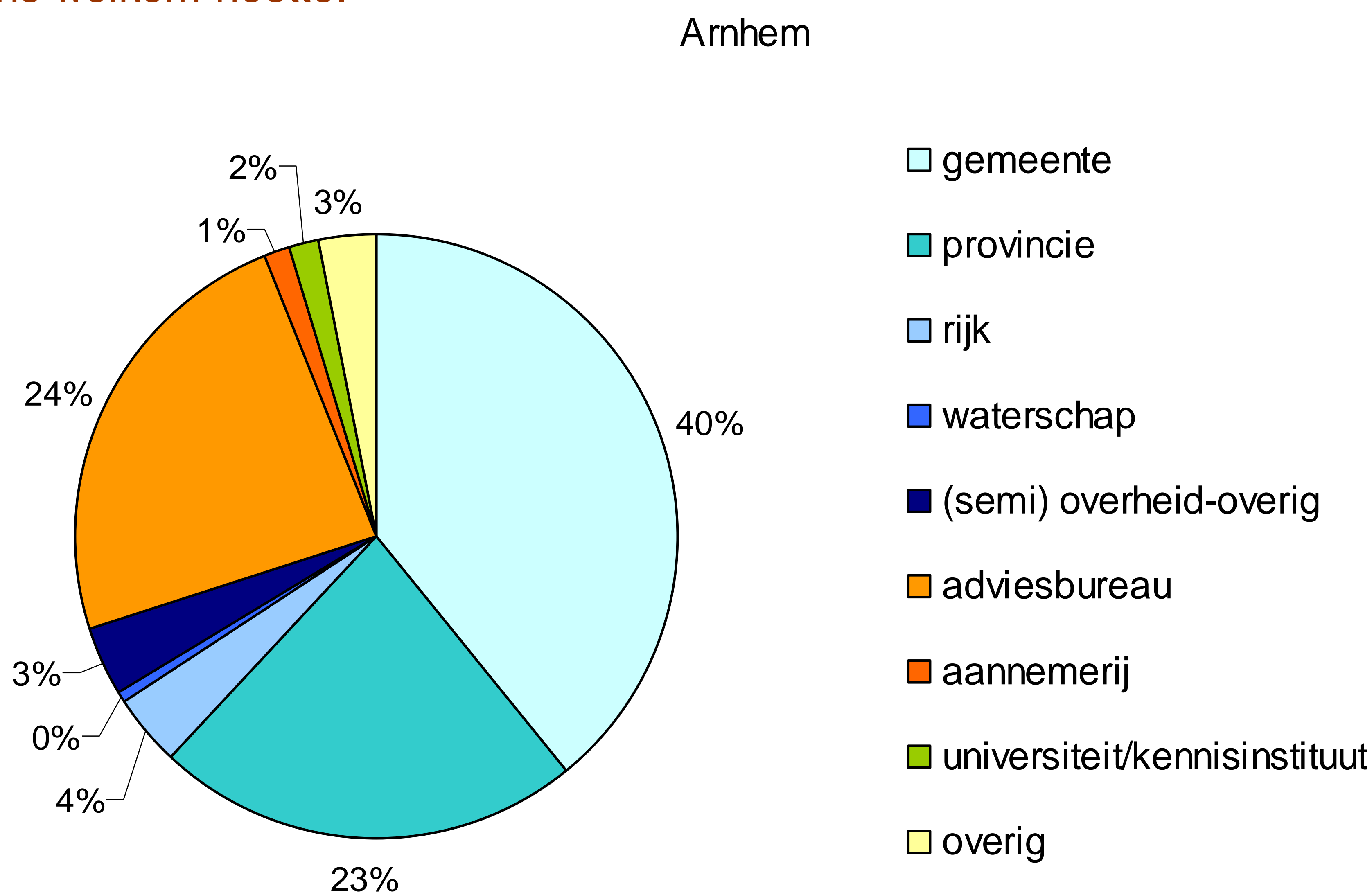


## Platform bodembeheer: Omgevingsrecht

17 april 2012, Provinciehuis Gelderland

Op 17 april organiseerde het Platform Bodembeheer een bijeenkomst over het Omgevingsrecht en bodem. Van de ruim 200 deelnemers werden de grootste groepen vertegenwoordigd door gemeenten (40%) adviseurs (24%) en provincies (23%). De bijeenkomst had tot doel mensen uit het bodemveld te informeren over de op stapel zijnde veranderingen vanuit de herziening van de Wet Bodembescherming (Wbb) die op dit moment plaatsvindt en de omgevingswet die wordt opgesteld, waar de verschillende wetten die te maken hebben met milieu en omgeving in opgaan. We waren te gast bij de provincie Gelderland waar dagvoorzitter Arjan de Visser ons welkom heette.



### Opening

Paul van Kalmthout, algemeen directeur van de Provincie Gelderland, reflecteert in zijn openingspeech op de betekenis van de vernieuwingen in het omgevingsrecht voor de provincie Gelderland. De provincie ziet de nieuwe omgevingswet als grote kans voor haar rol als gebiedsregisseur, voor het maken van integrale afwegingen en voor nauwe samenwerking tussen overheden. De nieuwe omgevingswet betekent een enorme paradigmashift en vraagt van mensen om los te komen van het eigen domein. Een goede implementatie van dit gedachtegoed vraagt om beleidsvrijheid, snelheid en integraliteit. Hiervoor zijn de ministeries in het eerst aan zet. De oproep aan het Rijk is dan ook: vertrouw uw medeoverheden! Kom met één integraal besluit, één politieke afweging en dus ook één beroepsprocedure voor de burger. Een veelheid van procedures frustreert de beste integrale oplossingen en dat werkt vertragend.

De eigen Gelderse organisatie maakt op dit moment al een belangrijke slag naar flexibiliteit en resultaatgerichtheid door te werken vanuit een programmatische benadering. De omgevingswet is daarbij een steun in de rug en kans om deze manier van werken in praktijk te brengen!



### ***Eenvoudig beter: naar een nieuwe omgevingswet***

Arjan Nijenhuis van het ministerie van Infrastructuur en Milieu introduceert het gedachtegoed van de vernieuwing in het omgevingsrecht en zet de belangrijkste veranderingen in de wetgeving op een rij. Het centrale doel van de wet is om één samenhangende wet op te stellen die ontwikkelingen stimuleert en de kwaliteit van de leefomgeving waarborgt. Het ontwikkelen van integrale visievorming, het versnellen en verbeteren van besluitvorming en het verminderen van complexiteit zijn belangrijke speerpunten. De integrale benadering van de wet moet een belangrijke bijdrage leveren aan de borging van duurzaamheidsaspecten en aan de aanpak van nieuwe maatschappelijke opgaven die ook voor de bodem wereld belangrijk zijn. Dit vraagt om een verandering van de bestaande bestuurscultuur en om meer vertrouwen: tussen overheden onderling, maar ook naar bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Het is zaak om elkaar daarbij ruimte te geven.

Eén instrument om ruimte te creëren is het beginsel van positieve evenredigheid. In sommige gevallen kun je een bepaalde overschrijding toestaan als de rest van een project klopt en meerwaarde heeft. Het is de bedoeling om innovatie voor duurzaamheid te stimuleren. Daarbij moet je soms kunnen afwijken van regels, echter wel binnen bepaalde kaders, om ontwikkelingen mogelijk te maken.

In de omgevingswet worden 6 instrumenten voorzien, waarvan drie integraal zijn: de omgevingsvisie, omgevingsverordening en het projectbesluit.

- 1) **Omgevingsvisie.** Een integrale visie op de fysieke leefomgeving. Deze wordt verplicht voor rijk en provincie, niet voor gemeenten omdat dit een verzwaring van bestuurlijke lasten zou betekenen. Wel is het doel om het aantrekkelijk te maken voor de gemeenten om een dergelijke visie op te stellen.
- 2) **Programma.** Is gericht op bijvoorbeeld het behalen van een kwaliteit. Dat wordt vastgelegd in een programma. Soms in EU-verband verplicht.
- 3) **Algemene regels:** Werken met meer algemene regels en minder vergunningen. Ook is het doel om meer flexibiliteit te faciliteren (gelijkwaardigheidsbeginsel)
- 4) **Omgevingsverordening.** Het bestemmingsplan verdwijnt en gaat, met de beheersverordening en tal van andere verordeningen, op in de omgevingsverordening..
- 5) **Omgevingsvergunning.** Uitbouw van de Wabo. Het idee is om naar één loket en één vergunning te gaan en speelt daarmee in op initiatiefnemers. Wel blijft toetsing sectoraal (niet onnodig integraal).
- 6) **Projectbesluit:** is integraal. Eén uniforme regeling i.p.v. 5 sectorale (zoals tracébesluit, inpassingsplan etc.). Het projectbesluit is bedoeld voor complexe initiatieven met publiek belang. Doel is om creativiteit, duidelijkheid en snelle besluiten te bewerkstelligen.

Bij de totstandkoming van de wet is de uitvoeringspraktijk nauw betrokken. Er wordt gebruik gemaakt van kennis en ervaring van de Crisis- en herstelwet en er is een implementatietraject ingezet. De planning is om in september bezig te gaan met praktijktoetsen. Eind dit jaar gaat het wetsvoorstel naar de Raad van State. En in 2013 naar de Eerste en Tweede Kamer. De publicatie is voorzien in 2014.

Arjan Nijenhuis doet een oproep om ideeën die van belang zijn voor de totstandkoming van de omgevingswet mee te geven aan lenM.



*Dagvoorzitter Arjan de Visser (provincie Gelderland)*

*Paul van Kalmthout, algemeen directeur van de Provincie Gelderland*

*Arjan Nijenhuis van het ministerie van Infrastructuur en Milieu*



### **Bodem in de leefomgeving**

Peter Kiela (ministerie van IenM) geeft inzicht in de belangrijkste veranderingen in het bodembeleid (voortkomend uit het Bodemconvenant en bevestigd in het Manifest Keizerskroon). Op dit moment is een werkgroep wet- en regelgeving (met gemeenten en provincies, waterschappen, bedrijfsleven, grootsaaneerders) bezig met de doorwerking van het nieuwe bodembeleid na 2015. Hiervoor is een visiedocument opgesteld (te vinden op [www.bodemconvenant.nl](http://www.bodemconvenant.nl)). Er vindt een verandering plaats van bodemsanering naar ruimtelijk economisch ontwikkelingsbeleid. Ook gaan we van gevalsbenadering naar een beheerbenadering. Daarbij wordt een koppeling van het water- en bodemsysteem gemaakt –en dus van de Waterwet en Wbb. Er wordt gekeken naar gezamenlijke doelstellingen en integratie.

Naast het spoor van de fundamentele herziening van de Wbb, is er een tweede spoor: dit in te passen in de omgevingswet. En dat is een kans: centraal staat integratie, samenwerken en een cultuurverandering die hiermee gepaard gaat. Voor het gebiedsplan denkt de sector bodem aan een verplicht plan waarin het water- en bodemsysteem wordt beschreven, ook voor de gemeenten. Mogelijk kan dit een plaats krijgen onder “programma” van de instrumenten van de omgevingswet. Een zwak punt is nu nog handhaving, daarvoor worden instrumenten aangereikt. Cruciaal in de ondergrondwet is de introductie van bodem- en watersysteem, en het behoudt van de preventieve en curatieve (bodem)zorgplicht (schrappen de kwaliteit- en kwantiteitsaspecten en misschien een water- en bodemtoets (in omgevingsverordening).

Wat betekent dit alles voor bodemambtenaar? Deze veranderingen vragen om een andere manier van het behartigen van het belang van bodem. Door samenwerken met water, energie, klimaat en economie, door onderhandelen en het maken van arrangementen kan bodem een plaats krijgen in duurzame gebiedsontwikkelingen. Daarvoor hebben we andere tools, capaciteiten nodig. Met andere woorden: dit betekent een cultuuromslag: van bodemmedewerker naar leefomgevingsmedewerker!

Meer informatie is opgenomen op de volgende websites: [www.bodemconvenant.nl](http://www.bodemconvenant.nl), [www.bodemplus.nl](http://www.bodemplus.nl).



*Peter Kiela (ministerie van IenM)*

*Barbara Beijen (Universiteit van Utrecht)*

*(Harm Borgers (AT-Osborne))*

### **Integratie van wetgeving: lessen uit de waterwereld**

Barbara Beijen van de Universiteit Utrecht - Departement rechtsgeleerdheid reflecteert op de integratie van wetten in de Waterwet en de ervaringen rond de Wabo: wat kunnen we hiervan leren met het oog op de nieuwe omgevingswet? In de Waterwet zijn zes verschillende wetten geïntegreerd en het instrumentarium is teruggebracht tot één instrument: de watervergunning. Ook is er één gezamenlijk toetsingskader. De Wet bestaat nu twee jaar en er zijn nog geen evaluaties uitgevoerd, maar de Waterwet is positief ontvangen en lijkt een goed voorbeeld.

De Wabo gaat lang niet zo ver als de Omgevingswet. Het gaat hier niet om een vervanging van wetten, maar om een samenvoeging van toestemmingsstelsels tot één omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning vervangt bijvoorbeeld de milieuvergunning, maar ook de bouwvergunning, kapvergunning etc.



Aandachtspunten voor het traject van de nieuwe omgevingswet vanuit de ervaringen in de waterwereld zijn:

- Maak gebruik van de positieve ervaringen van de Waterwet en heb oog voor het toedelen van verantwoordelijkheden;
- Geef decentrale overheden een taak bij normen etc. Maak met het oog op rapportage naar de EU sectorale doelen zichtbaar in integrale plannen.
- Intrekking van wetten is positief en overzichtelijk, maar niet per se een vereenvoudiging. Eén wet kan ook bijzonder ingewikkeld zijn.
- Zorg dat instrumenten aansluiten bij de omvang van de problemen die zij moeten aanpakken (één integrale AmvB is niet per se wenselijk).

In Nederland wordt een integrale omgevingswet gemaakt terwijl Europa sectoraal werkt. Dat stelt grenzen aan de mogelijkheid om integraal te werken.

De programmatische aanpak: Momenteel is bij bijvoorbeeld luchtkwaliteit en stikstof meer ruimte om binnen een sector flexibiliteit te krijgen. Een bredere inzet hiervan lijkt positief, binnen de EU richtlijnen.

Afsluitend: de Omgevingswet biedt kansen, maar er zijn grenzen aan de integraliteit.



### OMGEVINGSWET: De betekenis voor een middelgrote gemeente

Harm Borgers van ATO Osborne Legal reflecteert op de kansen die de omgevingswet biedt voor bodembeheer. Hij doet dat allereerst aan de hand van een casus. Want de omgevingswet draagt bij tot maatwerk in projecten en voor locaties. Met maatwerk is het tegelijkertijd mogelijk om naar het project of de locatie als geheel te kijken en niet slechts sec naar de aparte onderdelen die relevant zijn voor de leefomgeving. Ook de lagenbenadering gaat uit van meerdere beleidsvelden die tegelijkertijd of in aansluiting op elkaar bij het beheer van een gebied moeten worden afgewogen. Maar we kunnen straks in de praktijk een stap verder zetten dan het "afwegen van belangen". Want de Omgevingswet helpt om vanuit het totaal te denken en dan beslissingen en beschikkingen te nemen op de details. Dat betekent dat het beter mogelijk wordt om verschillende doelen en belangen (zoals bouwen, bodem en water) af te stemmen. Dat is meer dan afwegen. Vanuit de beleidscyclus beschouwd, komt Harm Borgers tot de volgende kansen die de omgevingswet voor bodem biedt:

- 1) Integrale omgevingsvisie: een integrale visie op een gebied en op thema's stimuleert samenwerking en afstemming binnen de overheid (gemeente, provincie, waterschap, rijk en andere partners). Ook kan je de visie benutten voor regulering van maatschappelijke initiatieven. Regulering is veel breder dan alleen sturing op gedrag: het gaat enerzijds om begeleiden, beïnvloeden en bijstellen en anderzijds om uitdagen. De omgevingsvisie moet vooral uitnodigen tot goede ontwikkelingen en dynamiek. Borgers noemt dit "uitdagingsplanologie". De keerzijde is natuurlijk dat de omgevingsvisie ook duidelijk maakt wat ongewenst is. Het bodembeleid kan zonder meer onderdeel worden van de integrale visie op de leefomgeving.
- 2) Algemene regels (verordeningen, programma's, AMvB's): de regulering van bodembeheer kan opgaan in het systeem van normen voor de leefomgeving, zowel op nationaal niveau (AMvB) als op lokaal/regionaal niveau (verordeningen, programma).
- 3) Exploitatie van locaties: het derde niveau van de beleidscyclus is een operationeel niveau en heeft betrekking op de ontwikkelingen in een gebied of op een locatie. De exploitatie van het gebied of de locatie kan gepaard gaan met saneringen van bodemverontreiniging, zoveel mogelijk integraal met andere activiteiten op de locatie (dus tijdens de bouwactiviteit, tijdens het bodemenergiegebruik, tijdens een wateronttrekking).
- 4) Toezicht en handhaving: het sluitstuk van de beleidscyclus is de rechtshandhaving. Dit is noodzakelijk om de cyclus effectief te laten zijn en moet je organiseren en prioriteren. Het uitgangspunt van de beleidscyclus van de



toekomstige Omgevingswet is een vertrouwen in burgers en bedrijven. Dat wil zeggen dat de meeste mensen het goede willen doen en dat het omgevingsbeleid daarvan gebruik kan maken. Maar er moeten natuurlijk mogelijkheden blijven om onwenselijk gedrag bij te sturen: “compliance” gaat niet altijd vanzelf. Voor bodem is de adequate organisatie en uitvoering van toezicht belangrijk, aangezien handelingen in de bodem en met grond belangrijke gevolgen voor de lange termijn kan hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving in een gebied of op een locatie.

Harm Borgers benoemt de volgende uitdagingen

1. Visievorming veronderstelt afstemming tussen overheden en het veronderstelt dat de overheid begrip heeft van wat burgers en bedrijven voor goede initiatieven hebben. Er zijn meer relaties tussen overheid en burgerinitiatieven en bedrijfsmatige corporate governance nodig.
2. Verandering van werkprocessen is dan ook nodig: vroegtijdige betrokkenheid van bodemaspecten bewerkstelligen en bestuurlijke keuzeruimte benutten.
3. Organiseren: de interne organisatie van de overheid moeten we op orde brengen. Daarbij zijn nodig: 1) Kennis en kunde en 2) Bestuurlijke doorzettingsmacht en 3) Loket en dienstverlening om de samenleving daadwerkelijk goed te bedienen met het omgevingsbeleid en 4) een adequaat niveau van toezicht en handhaving.
4. Positieve Evenredigheid. Dit beginsel helpt goede plannen te realiseren en geeft flexibiliteit in de toepassing van normen op concrete projecten. De gedachte is eenvouding: we hebben reeds goede (milieu)normen om de ondergrenzen van de kwaliteit van de leefomgeving te bewaken, maar we hebben ook een stimulerend beginsel nodig dat aanspoort tot de meest optimale projecten in het belang van de fysieke leefomgeving.

### **De vraag van vandaag**

In deelgroepen hebben we met elkaar de resultaten van de enquête, die voorafgaand aan de bijeenkomst is uitgezet, geprioriteerd. In het laatste half uur van de bijeenkomst beantwoorden Arjan Nijenhuis, Nicole Hardon en Peter Kiela de belangrijkste vragen. Deze gaan met name over het integraal werken en het behartigen van het belang van bodem en de betekenis van de omgevingswet in de dagelijkse praktijk van het bodemveld.

Belangrijke boodschappen uit het vragenronde zijn:

- De omgevingswet en de Wbb die daarin op gaat, gaan gepaard met een verandering in de bestuurscultuur. Er vindt een beweging plaats van bodemsanering naar duurzaam bodembeheer. Dit betekent ook een verandering van de rol, namelijk van een reactieve rol (toetsen) naar een proactieve rol (vooraan in het proces het belang van bodem behartigen)
- Zorg dus dat je als bodemveld een onderhandelingspositie hebt waarmee je kan zorgen dat bodem op de agenda staat. De aankomende veranderingen betekenen echt een cultuuromslag. Bodemsaneringsexpertise blijft belangrijk, maar er wordt meer van de bodemprofessional gevraagd. odem-/ ondergrondkennis en -kunde in de breedste zin van het woord zijn nodig.
- Vooraan in het proces het belang van bodem behartigen betekent ook op zoek naar vernieuwende combinaties van functies waarin bodem integraal meegenomen wordt.
- De rol en betekenis van de RUD's voor het bodemveld is nog onduidelijk. RUD's kunnen als centrum van kennis en expertise functioneren en een ondersteunende rol hebben voor gemeenten. Discussie over invulling van RUD's loopt nog. In Gelderland hoopt men na de zomer meer duidelijkheid te hebben over de vormgeving en invulling van de RUD's.

De “frequently asked questions” over wet- en regelgeving worden beantwoord op [www.bodemconvenant.nl](http://www.bodemconvenant.nl) .

### **Borrel**

We sluiten traditioneel af met een borrel, aangeboden door de provincie Gelderland.

Het kernteam Platform bodembeheer

[www.platformbodembeheer.nl](http://www.platformbodembeheer.nl)

Alle presentaties van deze middag zijn te downloaden via [www.platformbodembeheer.nl](http://www.platformbodembeheer.nl) onder archief.