

'OMGEVINGSTOETS' VOOR GROTE PROJECTEN, 'ONDERZOEKSP LICHT' VOOR KLEINE TOETSEN STROOMLIJNEN

Minder bestuurlijke, administratieve en uitvoeringslasten. Vereenvoudiging. Duidelijkheid en meer juridische zekerheid. En ook nog eens ruimte voor maatwerk en flexibiliteit. Ziehier het ambitieuze streefbeeld in een adviesrapport over de mogelijkheden om de bonte stoet van toetsen voor ruimtelijke plannen te stroomlijnen. De oplossing moet gezocht worden in een nieuw toetsbouwwerk met (1) een integrale omgevingstoets voor grote plannen en projecten, en (2) deregulering voor ruimtelijke ontwikkelingen die kleiner en meer standaard zijn. Voor die laatste categorie – en dat zijn in aantal veruit de meeste van de ruimtelijke plannen en projecten – biedt de al bestaande 'onderzoeksplicht' uit de Wro soelaas. Mits deze wordt afgestoft.

Linda Bruin, Rob Bonte & Patrick Voet

4

TOETS 02 06

Het uitvoeren van diverse toetsen is een verplicht onderdeel van het ruimtelijke planproces. Deze toetsen zijn los van elkaar ontstaan, ter bescherming van uiteenlopende (sectorale) belangen. Ze zijn verankerd in allerlei verschillende wet- en regelgeving. Het gemeenschappelijke doel is het leveren van goede informatie als basis voor de besluitvorming. Maar mede door de veelheid van toetsen en de verschillen daarin, is de voorbereiding van ruimtelijke plannen complex en tijdrovend. Doordat planprocedures vele jaren in beslag nemen, kunnen maatschappelijke wensen, zoals voldoende bedrijventerreinen, infrastructuur, recreatievoorzieningen en natuur, niet (tijdig) worden vervuld. Daarnaast zijn de afgelopen jaren verschillende

ruimtelijke plannen gestrand bij de Raad van State doordat toetsen niet correct zouden zijn uitgevoerd.

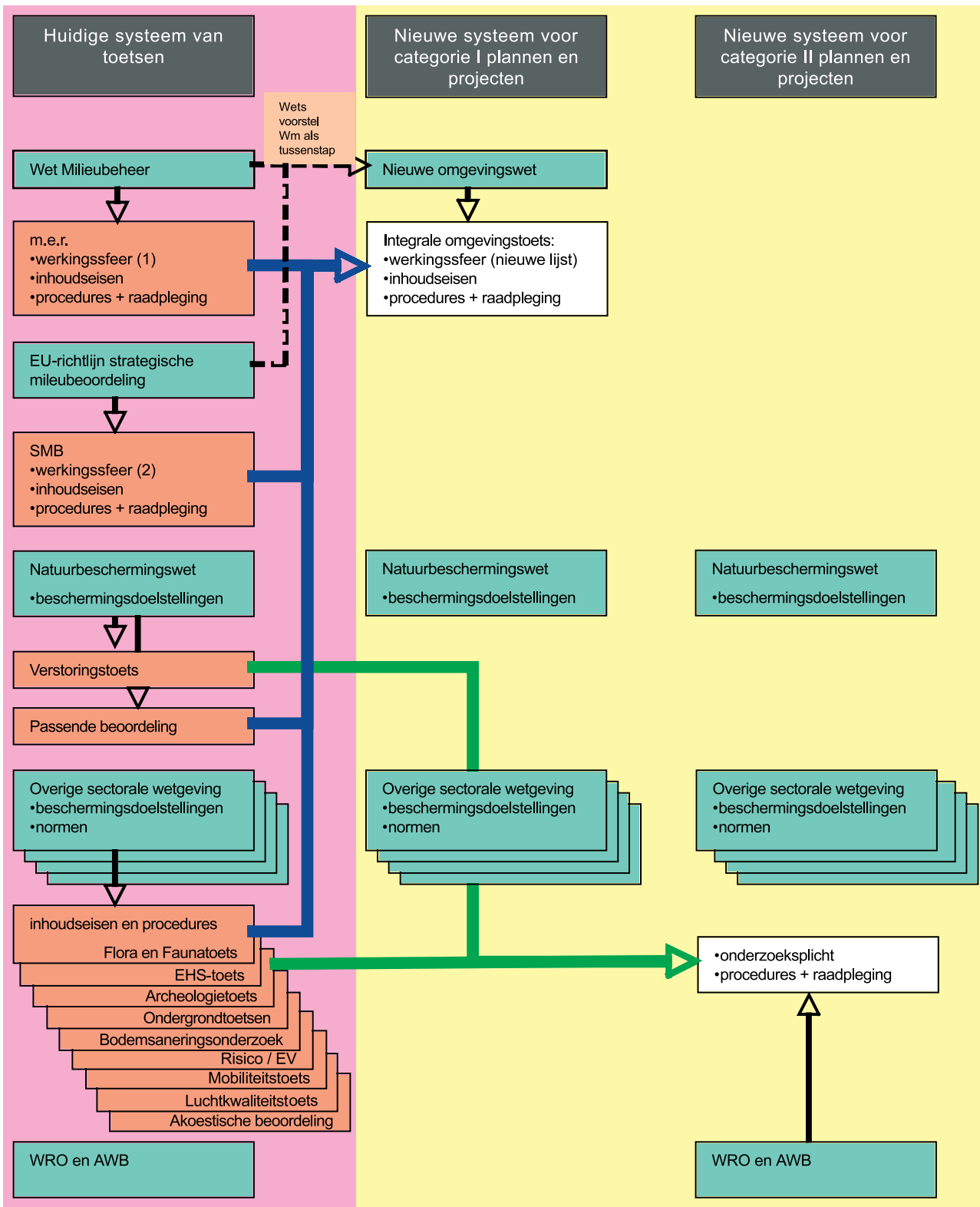
In het kader van het Programma Andere Overheid zijn de Ministeries van VROM en LNV een verkenning gestart naar de mogelijkheden voor het 'stroomlijnen van toetsen in de ruimtelijke planvorming'. Royal Haskoning heeft hierover een adviesrapport geschreven, begeleid door een ambtelijke projectgroep van VROM, LNV, V&W, EZ, OCW en BZK. Tussenresultaten zijn voorgelegd aan het interdepartementale directeurenoverleg van de betrokken ministeries. Daarnaast is er tweemaal een 'praktijktafel' georganiseerd voor een gedachtenwisseling met praktijkdeskundigen van overheid en bedrijfsleven. De hoofdlijnen van de analyse en ons advies presenteren we in dit artikel. De kern van de zaak is weergegeven in het schema op pagina 5.

Problemen

Bij het uitvoeren van toetsen worden onzekerheid en onduidelijkheid ervaren door niet eenduidig omschreven inhoudsvereisten en de wijze van beoordeling door het bevoegd gezag. Dit speelt vooral bij relatief nieuwe toetsen en/of toetsen die nog geen implementatie van de EU-richtlijn in Nederlandse wetgeving kennen. Eén op één vertaling van EU-richtlijnen in de Nederlandse wetgeving kan leiden tot onvoldoende toegespitstheid op de Nederlandse situatie. Verder is sprake van complexiteit door het grote aantal toetsen, de inhoudelijke overlap en de grote variatie aan procedurestappen.

DE AUTEURS

Linda Bruin (024-3284675, l.bruin@royalhaskoning.com), Rob Bonte (06-51386949, r.bonte@royalhaskoning.com) en Patrick Voet (024-3284133, p.voet@royalhaskoning.com) zijn werkzaam bij Royal Haskoning als adviseurs Strategie en Proces bij de divisie Ruimtelijke Ontwikkeling. Het rapport 'Stroomlijnen Toetsen Ruimtelijke Planvorming' is als pdf-bestand op te vragen bij Linda Bruin.



- = wetgeving
- = huidige toetsverplichtingen
- = geïntegreerde en gedereguleerde toetsverplichtingen in het nieuwe systeem

Er is ook een zekere starheid ontstaan door het sectorale karakter van toetsen en vooral door bij bepaalde toetsen juist weer te strak gedefinieerde, generiek opgelegde eisen. Gevolg: weinig ruimte voor maatwerk, en zware procedures en een inhoudelijke diepgang, die niet altijd nodig zijn. Tot slot zijn er grote bestuurlijke en uitvoeringslasten. Dit heeft te maken met (te) lange doorlooptijd van procedures, een groot aantal contactmomenten en toetsmomenten voor één en hetzelfde plan en de benodigde onderzoeksbudgetten.

Bouwstenen voor het advies

We zijn op zoek gegaan naar een manier om de huidige grote hoeveelheid toetsen in de ruimtelijke planvorming te stroomlijnen, zodat ruimtelijke plannen efficiënter en effectiever kunnen worden opgesteld. Momenteel wordt ook op andere manieren gesleuteld aan een soepeler verloop van de besluitvorming, zoals de nieuwe Wro en de nieuwe praktijk van de ontwikkelingsplanologie, de aanpassing van de m.e.r.-wetgeving, de implementatie van de Europese SMB-richtlijn in de Nederlandse wetgeving en vereenvoudiging van het vergunningstelsel. Ons advies voor een nieuw toetssysteem is mede gebaseerd op de denkrichtingen en voorstellen in deze trajecten.

Streefbeeld

Het streefbeeld voor het stroomlijnen van toetsen bestaat kortweg uit:

- minder bestuurlijke, administratieve en uitvoeringslasten bij het uitvoeren van toetsen, zodat er tevens géén of minimale vertraging van de doorlooptijd van de planvorming optreedt;
- vereenvoudiging van het uitvoeren van toetsen voor de initiatiefnemer;
- duidelijkheid voor de participanten aan het toetsproces (weten wat er van hen wordt verwacht) en meer juridisch zekerheid (verkleining van de kans dat ruimtelijke plannen stranden bij de Raad van State);
- ruimte voor maatwerk en flexibiliteit.

Dilemma's

Grofweg zijn er twee manieren van stroomlijnen: (1) integreren door toetsen samen te voegen, en (2) dereguleren door toetsen of delen daarvan af te schaffen. Integreren kan door de inhoudelijke overlap tussen toetsen weg te nemen en procedure- en inhoudelijke stappen en beoordelingskaders gelijk te trekken. Het meest vergaand is het samenvoegen van alle toetsen tot één integrale toets. Integreren vereenvoudigt en vermindert de toetslasten. Dit komt ook de duidelijkheid en rechtszekerheid ten goede. Het risico is echter dat er één monstertoets met een zware procedure ontstaat. Als deze zware toets ook in standaardgevallen wordt toegepast, kunnen daardoor juist onevenredig hoge toetslasten en vertraging in de besluitvorming ontstaan.

Het andere uiterste van stroomlijnen is het afschaffen van (delen van) ons huidige toetssysteem. Een dergelijke deregulering past in het kabinetsbeleid: vermindering van lasten en ruimte voor maatwerk. Er wordt meer verantwoordelijkheid bij de lokale en regionale overheden gelegd. De mate van duidelijkheid en zekerheid wordt in zo'n systeem een keuze van de initiatiefnemer, die zelf bepaalt hoeveel onderzoek hij doet om de risico's te minimaliseren. De juridische zekerheid is echter beperkt.

Er is, kortom, een dilemma tussen rechtszekerheid enerzijds en flexibiliteit en vermindering van toetslasten anderzijds. Eén ideaal toetssysteem dat alle doelen optimaal verenigt, lijkt niet mogelijk.

WAAR REGEL JE WAT?

Om de problemen bij de bron aan te pakken, adviseren wij zoveel mogelijk uit te gaan van één wettelijke ophanging. Dit biedt een aanzienlijke vereenvoudiging, meer duidelijkheid en voorkomt overlappen. Als ophanging van het systeem uit het schema stellen wij voor categorie I projecten in een aangepaste Wm te regelen (om de nieuwe situatie te benadrukken is in het schema de term 'omgevingswet' gebruikt) en categorie II projecten in de Wro en/of het BRO te regelen. De Wm bevat nu reeds de m.e.r.- en binnenkort de SMB-regeling en lijkt daarom het meest geëigende juridische kader voor een integrale omgevingstoets. De Wm biedt eveneens reeds (op de manier zoals dat nu met de m.e.r. is geregeld) voldoende mogelijkheden voor een goede koppeling van de toetsprocedure aan de ruimtelijke besluitvormingsprocedures die geregeld zijn en blijven in de Wro. Voor categorie II projecten hoeft niets nieuws geregeld te worden: het BRO bevat nu al een onderzoeksplicht, die wel nog 'afgestoft' moet worden.

Overigens: een veelgehoorde klacht in het onderzoek betreft de rigide normstellingen en beschermingsregimes van de sectorale wetgeving (natuur, lucht). Dit soort sectorale normen maken een integrale afweging in de ogen van plannemakers vaak onmogelijk. Het enkel stroomlijnen van toetsen kan het leed verzachten, maar hiervoor in de kern geen oplossing bieden.

Ambitieniveau

Stroomlijnen kan meer en minder ambitieus. Op het laagste ambitieniveau kan men denken aan een verbetering van de uitvoering binnen bestaande wet- en regelgeving, een niveau hoger is stroomlijnen door wet- en regelgeving aan te passen. Volgens ons is een hoog ambitieniveau noodzakelijk om aan de wensen uit het streefbeeld te kunnen beantwoorden. Hoe ziet zo'n ambitieuze stroomlijning eruit?

Advies: integreren én dereguleren

De oplossing voor de dilemma's ligt in een onderscheid tussen:

- plannen en projecten met grote gevolgen voor de omgeving; vaak omvangrijke en complexe projecten die vragen om een zorgvuldige procedure;
- standaard plannen en projecten; veelal kleinere plannen en projecten, met doorgaans minder gevolgen voor de omgeving, waar maatwerk en flexibiliteit veel voordelen bieden.

Het schema geeft het voorgestelde toetssysteem weer. Voor de omvangrijke plannen en projecten (categorie I) worden alle toetsvoorschriften en -procedures samengevoegd tot één regeling voor een integrale omgevingsstoets (kolom 2). Voor plannen en projecten met naar verwachting geen grote effecten op de omgeving (categorie II) gaan de al bestaande onderzoeksplicht en verplichting tot raadpleging uit het Besluit Ruimtelijke Ordening de plaats innemen van de sectorale toetsvoorschriften en -procedures (kolom 3).

Het schema laat zien dat de sectorale wetgeving niet wordt afgeschaft, maar afgeslankt. De toetsverplichtingen, procedures, rapportageverplichtingen e.d. worden geïntegreerd in de nieuwe 'omgevingstoets' (categorie I plannen) dan wel vervangen door de onderzoeksplicht uit de Wro (categorie II plannen). Voor alle duidelijkheid: de wettelijke of beleidsmatige vastgelegde beschermingsdoelstellingen (bijvoorbeeld Natura 2000) en normen (bijvoorbeeld voor geluid, bodem en lucht) blijven gehandhaafd.



Categorie I: omgevingstoets

De omgevingstoets integreert de separate sectorale toetsen (de blauwe pijl in het schema). Het resultaat van de toetsing wordt vastgelegd in één omgevingsrapport waarin alle omgevingsaspecten aan bod komen. De Wm of een nieuwe 'omgevingswet' legt één begrippenkader, toetsingskader en de procedure vast. De werkingssfeer van de omgevingstoets wordt bepaald door een positieve lijst van omvangrijke plannen en projecten met mogelijk grote gevolgen voor de omgeving, geïnspireerd op de herziene werkingssfeer van de m.e.r. en de SMB (de C- en D-lijst van het Besluit m.e.r.). Zo'n integrale omgevingstoets kan het karakter krijgen van de al bestaande smb-/m.e.r.-procedure en SMB-/MER-rapportages met de bekende toetsmethodieken en waarborgen, zoals die in de praktijk gemeengoed zijn geworden (alternatievenontwikkeling, ALARA, etc.). Daarbij kan tevens worden aangesloten bij het traject waarin vereenvoudiging van het stelsel van m.e.r. en smb wordt nagestreefd. Dit zou betekenen dat er twee typen omgevingstoetsen komen met het daarbij behorende detailniveau en procedurele waarborgen. Het 'fundament' van de Europese wet- en regelgeving wordt daarmee gerespecteerd.

What's new?

Het maken van een SMB of een MER betekent in het nieuwe systeem dat de initiatiefnemer af is van het doorlopen van separate toetsen zoals de archeologietoets, de EHS-toets, etc. In het huidige systeem liggen overigens al mogelijkheden voor het opstellen van integrale rapporten. De beperking daarbij ligt echter in de onderlinge verschillen tussen begrippenkaders, procedurestappen en onderlinge overlap. De integrale omgevingstoets neemt deze beperkingen weg.

Scoping!

Scoping, waarbij in de voorfase van een m.e.r. wordt nagegaan over welke onderwerpen het m.e.r. moet gaan, is in de huidige nationale wetgeving additioneel ten opzichte van de Europese verplichtingen. In de beleidsbrief van de staatssecretaris van Milieubeheer aan de Tweede Kamer over het

De sectorale wetgeving moet niet worden afgeschaft maar afgeslankt. Beschermingsdoelstellingen en normen blijven gehandhaafd, bijvoorbeeld voor natuur, geluid, bodem en lucht.

toekomstige stelsel van milieueffectbeoordeling, is aangegeven dat de scopingfase niet langer wettelijk verplicht is in de vereenvoudigde m.e.r.-procedure. In ons advies beschouwen wij scoping niettemin als een belangrijk onderdeel van de omgevingstoets.

Dit lijkt een lastenverzwaring maar is het niet, omdat alle andere toetsen in de omgevingstoets worden geïntegreerd. Juist daarom is scoping van belang. Instanties met een belangrijke verantwoordelijkheid voor het milieu of een aspect daarvan (zoals het waterschap, het RACM, e.d.) kunnen in de scopingfase aangeven waar het integrale omgevingsrapport over moet gaan. Het bevoegd gezag kan deze fase juist gebruiken om – de scopingadviezen gehoord hebbende – een focus aan te brengen in het integrale omgevingsrapport.

Rol Commissie m.e.r.

Wij adviseren onafhankelijke toetsing door de huidige Commissie m.e.r. verplicht te stellen voor de omgevingstoets. De Commissie toetst en adviseert vooral over de gebruikte methodieken, de gebruikte kennis en informatie en de juiste wijze van toepassing van reikwijdtebepaling, onderzoek en gevolgtrekking. Hiermee wijken wij enigszins af van de beleidsbrief van de staatssecretaris, waar alleen bij mogelijk significante gevolgen in Vogel- en Habitatrichtlijngebieden toetsing door de Commissie m.e.r. verplicht is. De reden hier

VOORBEELD: NATUUR IN HET NIEUWE TOETSSYSTEEM

In de Natuurbeschermingswet is de gebiedsbescherming van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn geïntegreerd. Volgens de Handreiking van de Natuurbeschermingswet 1998 (die op 1 oktober 2005 van kracht is geworden) bestaat de natuurbeschermingstoets voor beschermde natuurgebieden uit twee stappen:

- Oriëntatiefase: is er kans op geen effect, negatief effect of significant effect?
- Toetsfase: als er kans is op een negatief effect moet een verstoringstoets worden uitgevoerd. Als er kans is op een significant effect moet een passende beoordeling worden uitgevoerd.

Wij beschouwen plannen en projecten die een passende beoordeling moeten ondergaan als categorie I plannen en projecten. Voor deze passende beoordeling moet de procedure van de integrale omgevingstoets worden doorlopen. Dat is gerechtvaardigd omdat bij een kans op significante effecten de duurzame instandhouding van de beschermde gebiedskwaliteiten in het geding is. Overigens geldt in de huidige situatie voor dergelijke plannen en projecten ook al een SMB-plicht. De Natuurbeschermingswet zelf (exclusief de toetsingsvoorschriften, die worden geïntegreerd in de 'omgevingswet') blijft gehandhaafd, zoals het schema laat zien.

Indien een categorie II project in of nabij een Vogel/Habitatrichtlijngebied ligt en er een kans bestaat op een niet-significant negatief effect, moet in de huidige situatie een verstoringstoets op grond van de Nb-wet worden doorlopen. In ons voorstel is deze toets onderdeel van de onderzoeksplicht van de Wro. De toets kan herkenbaar terugkomen in bijvoorbeeld een natuurparagraaf van bijvoorbeeld een bestemmingsplan.

voor is de complexiteit van integrale toetsen en het feit dat een aantal begrippen en toetsingskaders nog moeten uitkristalliseren. De Commissie heeft laten zien een belangrijke rol te kunnen spelen in de kwaliteitsbewaking en het consistent toepassen van dergelijke complexe toetsingskaders.

Categorie II: onderzoeksplicht

De risico's van een integratiemodel zijn, als gezegd, de toename van de complexiteit en het ontstaan van een monstertoets. Daarom adviseren wij het integratiemodel te beperken tot de genoemde categorie I plannen en projecten. Plannen en projecten waarvan op voorhand is aan te geven dat daarvan geen grote omgevingsgevolgen zijn te verwachten (categorie II) behoeven niet de zwaardere procedure van een integrale omgevingsrapportage te ondergaan.

Voor deze standaard of kleinere plannen en projecten (in aantal veruit de meeste van de ruimtelijke plannen en projecten) adviseren wij deregulering. De afzonderlijke, sectorale toetsen worden vervangen door een beter gebruik van de onderzoeksplicht op basis van de Wro (de groene pijl in het schema). De wijze van toetsing en rapportage en de inhoudelijke belangenafweging worden overgelaten aan het samenspel tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag. In (de toelichting op) het ruimtelijke besluit wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met omgevingsaspecten. In de Wro of het Bro kunnen eventueel bepalingen worden opgenomen omtrent de te toetsen aspecten en/of de raadpleging van betrokken instanties, zoals het waterschap, inspectie VROM, e.d. Binnen de dereguleringsgedachte pas het echter niet om dit in wet- of regelgeving vast te leggen. Anderzijds kan het wel onderzekerheid bij andere actoren (zoals belanghebbenden) verminderen en/of nodig dan wel wenselijk zijn vanwege EU-verplichtingen. Uitgangspunt moet zijn, dat maatwerk mogelijk blijft en dat niet meer moet worden vastgelegd en overlegd dan nodig is.

De juridische zekerheid, de beginselen van behoorlijk bestuur, de democratische verankering en de inhoudelijke waarborgen zijn (reeds) geregeld in de Wro, Bro en Awb. Daarmee zijn een goede ruimtelijke ordening en een goede belangenafweging, waar de wetgever om vraagt, voldoende gewaarborgd. Daar waar internationale en Europese verplichtingen aan de orde zijn (bijvoorbeeld verdrag van Malta, normen luchtkwaliteit) blijven de sectorale beschermingsdoelstellingen en normen gehandhaafd in de sectorale wetgeving.

Alle problemen opgelost?

In ons advies zijn de voordelen van integreren en dereguleren zoveel mogelijk benut en de nadelen zoveel mogelijk beperkt. Hierdoor zal het nieuwe toetsbouwwerk naar verwachting in grote mate de doelen uit het streefbeeld realiseren. Het nieuwe systeem leidt tot vereenvoudiging doordat bij categorie I plannen de integrale omgevingstoets de verschillende sectorale toetsen vervangt. Het systeem is overzichtelijk: er is nog slechts één toets met één rapport. Verder is ook het systeem bij categorie II plannen eenvoudiger doordat alle aparte toetsverplichtingen vervallen en de onderzoeksplicht in het Besluit Ruimtelijke Ordening wordt benut. De grote vereenvoudiging door dit nieuwe toetsstelsel is in het schema zichtbaar door het verdwijnen van het grote aantal huidige toetsverplichtingen (de rode blokken) ten gunste van een beperkt aantal nieuwe toetsverplichtingen (de witte blokken).

Het systeem is gebaseerd op maatwerk doordat het onderscheid maakt tussen plannen met mogelijk aanzienlijke omgevingsgevolgen (categorie I) en standaard of kleinere plannen (categorie II). Dit leidt ertoe dat een ruimtelijk plan een toetsverplichting (integrale omgevingstoets of onderzoeksplicht) kent die in verhouding is met de te verwachten omgevingsgevolgen. Daarnaast is binnen de onderzoeksplicht van de categorie II plannen nader maatwerk mogelijk doordat de initiatiefnemer zelf bepaalt hoe deze zijn toetsverplichting wil invullen. Is op voorhand duidelijk dat bepaalde omgevings thema's niet aan de orde zijn, dan kan men er voor kiezen hierin geen energie te steken.

Het advies biedt meer duidelijkheid en zekerheid doordat de regeling van de omgevingstoets voor categorie I plannen en projecten aangeeft wat van de toets wordt verwacht en doordat slechts één regeling geldt. Daarnaast verhoogt de duidelijkheid doordat maar met één toets rekening wordt gehouden. Bij categorie II plannen en projecten kan minder duidelijkheid en zekerheid ontstaan. Hier bestaat echter een keuzeruimte voor de initiatiefnemer. Door te kiezen voor veel onderzoek en contact met adviseurs en bevoegd gezag kan de duidelijkheid en zekerheid worden vergroot.

De toetslasten verminderen. Ten eerste neemt het nieuwe systeem onduidelijkheid weg waardoor de uitvoering van het toetsen efficiënter verloopt; het gevaar dat de initiatiefnemer 'te veel doet' neemt af. Ten tweede is de uitvoering van één integrale omgevingstoets efficiënter dan de uitvoering van aparte sectorale toetsen. Ten derde vermindert de toetslast doordat bij kleine projecten géén procedurele en inhoudelijke verplichtingen gelden. De initiatiefnemer kan voor deze projecten zelf een keuze maken in de diepgang van onderzoeken en het (separaat van de moederprocedure) betrekken van andere overheden en/of adviesorganen. De meeste plannen zullen in categorie II vallen en dus een aanzienlijke verminderingen aan toetslasten kennen. ■

WAT KUNT U ZELF AL DOEN?

Moet u, als 'toetsers in de praktijk', nu geduldig afwachten of, wanneer en hoe al dit moois door uw wetgever tot wet wordt verheven? Nee, u kunt zelf al veel doen:

- Werkt u voor een initiatiefnemer, dan kunt u al uw toetsuitkomsten op integrale wijze in een rapport opnemen: overzichtelijk voor uzelf en uw gesprekspartners bij het bevoegd gezag; bovendien helpt het u overlap in uw werkzaamheden te voorkomen.
- Werkt u voor het bevoegd gezag, dan kunt u zich inspannen de procedurestappen van de verschillende toetsen in de tijd op elkaar af te stemmen: handig voor uw gesprekspartners en het bespaart u tijd en geld voor overleggen en bekendmakingen.
- In het algemeen en voor alle betrokkenen geldt: investeer vroeg in het krijgen van overzicht over wat er allemaal moet en mag en ga met elkaar rond de tafel zitten om de wensen en oplossingen op een rijtje te zetten en keuzes te maken.