



Water en omgeving in één wet en één vergunning?

Reflecties van de Leertafel

COLOFON

Auteursrechten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, mits de bron op duidelijke wijze wordt vermeld, alsmede de aanduiding van de maker, indien deze in de bron voorkomt.

Aansprakelijkheid

Het Water Governance Centre en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben een zo groot mogelijke zorgvuldigheid betracht bij het samenstellen van deze uitgave. Nochtans moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat er toch fouten en onvolledigheden in deze uitgave voorkomen. Ieder gebruik van deze uitgave en gegevens daaruit is geheel voor eigen risico van de gebruiker en WGC sluit, mede ten behoeve van al degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die mocht voortvloeien uit het gebruik van deze uitgave en de daarin opgenomen gegevens, tenzij de schade mocht voortvloeien uit opzet of grove schuld zijdens WGC en/of degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt. Mocht u onvolkomenheden aantreffen, dan verzoeken wij u dit bij ons kenbaar te maken.

Auteurs	:	Prof. dr. J. Edelenbos, Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick, drs. Ytsen Deelstra
Datum	:	28 oktober 2011.
Status en referentie	:	Definitief / LT-11-139

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
1.1	De advies aanvraag.....	4
1.2	Nadere uitwerking adviesaanvraag.....	5
1.3	Aanpak van de Leertafel van het WGC.....	5
2	EENVOUD IS NIET ECHT EENVOUDIG – ESSAY PROF DR J. EDELENBOS	7
2.1	Inleiding: het vertrekpunt van een facilitaire overheid	7
2.2	Regeldruk.....	8
2.3	RUD als mogelijke concrete uitwerking	11
2.4	Afsluiting.....	15
	Literatuur	17
3	NIETS NIEUWS ONDER DE ZON? – ESSAY PROF. MR. M. VAN RIJSWICK	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Doel van de verdergaande integratie en de adviesaanvraag.....	19
3.3	Inhoud van de adviesaanvraag.....	19
3.4	De faciliterende overheid.....	20
3.5	Regeldruk.....	21
3.6	Eigen verantwoordelijkheid, de zelfredzame burger en burgerschap	21
3.7	Is waterbeheer als publieke zaak iets bijzonders?	22
3.8	Randvoorwaarden voor een Eenvoudiger en Beter Omgevingsrecht	26
3.9	Eenvoudiger en beter: bevoegd gezag.....	33
3.10	Handhaving.....	35
3.11	Randvoorwaarden voor en gevolgen van volledige Integratie	35
4	BEANTWOORDING VRAGEN EN CONCLUSIES	38
4.1	Beantwoording van de hoofdvraag en deelaspecten	38
4.2	Verkenning van opties voor het samengaan van de waterwet in de omgevingswet	40
4.3	Toepassing van de onderzoeksresultaten op drie casus.....	41
4.4	Een voorstel voor de te kiezen optie.....	42

1 INLEIDING

Voor u ligt het Reflectiedocument van de Leertafel van het Water Governance Centre over de mogelijkheden om de Waterwet in één nieuwe Omgevingswet te integreren. Deze reflectie is gemaakt op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), dat op dit moment de integratie van meerdere wetten met betrekking tot het omgevingsrecht (waaronder de Waterwet) onderzoekt en voorbereidt. De opdrachtgever voor het onderzoek is mw. Lucia Luijten van Directoraat-Generaal Ruimte en Water.

1.1 De advies aanvraag

De vraag van IenM luidt: geef een advies over mogelijke verbeteringen bij de samenloop van de watervergunning en de omgevingsvergunning. Randvoorwaarden zijn dat enerzijds de gebruiker dient te beschikken over eenvoudiger regelgeving en anderzijds dat gewaarborgd blijft dat de waterbeheerder beschikt over een adequaat instrumentarium voor de uitvoering van zijn taken.

IenM vraagt zich ten eerste af of op bovenstaande wijze voldoende tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de aanvrager. Ten tweede vraagt het Ministerie naar verbeteringen in de samenloop bij afweging en besluitvorming over de beide vergunningen of het stellen van nadere eisen bij algemene regels. Daarbij is de vraag van belang hoe de belangen van de niet-bevoegde overheid (beheerder) tot hun recht kunnen komen indien de besluitvorming in één hand wordt gesteld. Wat zijn in dit licht de voor- en nadelen van: een verklaring van geen bedenkingen, een bindend advies van de waterbeheerder, de waterbeheerder als integraal gebiedsbeheerder, overdracht van uitvoering aan Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) zonder overdracht van bevoegdheden of eventuele andere mogelijke verbeteringen?

Door de opdrachtgever is aangegeven dat handhaving in de praktijk een probleem blijkt te zijn bij de overdracht van de bevoegdheid voor de vergunningverlening voor indirecte lozingen. Daarnaast doet zich de situatie voor dat de waterbeheerder in bepaalde gevallen te afhankelijk is van handhaving door gemeenten of provincies. De ervaringen daarmee zijn niet onverdeeld positief en daar dient een oplossing voor gevonden te worden, zeker als er meer bevoegdheden worden overgedragen aan de gemeente of de provincie.

In het advies vraagt het Ministerie om in te gaan op:

- voor- en nadelen van de verschillende opties in de verschillende fasen van het vergunningproces:
- mate van vereenvoudiging
- rol overheden
- administratieve lasten
- bestuurslasten
- uitvoerbaarheid
- een advies over de meest passende optie.

1.2 Nadere uitwerking adviesaanvraag

Tijdens de startbijeenkomst is nader gedefinieerd welke vragen het ministerie nu precies beantwoord wil zien. Toen is afgesproken dat zowel wordt gekeken vanuit de belangen van de aanvrager als vanuit derdenbelanghebbenden.

De volgende vragen zijn gesteld:

1. Is er een model dat recht doet aan de uitgangspunten van Eenvoudig Beter (1 wet, 1 vergunningsstelsel en 1 bevoegd gezag) dat de het waterbelang en de positie van de waterbeheerder op een robuuste wijze borgt?
2. Hoe kunnen we de (juridische bouwstenen) uit de Wabo en de Waterwet gebruiken om de watervergunning in de omgevingsvergunning te integreren?
3. Hoe ziet een stelsel van functioneel beheer op watergebied er in 1 wet uit?
4. Wat verstaan we onder behoud van bevoegdheden als we over integratie van de vergunning spreken?
5. Hoe zou de watervergunning eruit zien in de omgevingswet als we het beginsel dat water van strategisch belang is, overeind houden?

Het WGC beschouwt de eerste vraag als de overkoepelende vraag die als uitwerking van de adviesaanvraag beantwoord moet worden. Tijdens de startbijeenkomst is aangegeven dat de volgende aspecten daarbij belangrijk zijn. Ten eerste moet voorkomen worden dat bedrijven van het kastje naar de muur worden gestuurd. Ten tweede moet ook zeker zijn dat er niets buiten medeweten van de waterbeheerder gebeurt.

1.3 Aanpak van de Leertafel van het WGC

Het WGC heeft aangeboden om vanuit 2 invalshoeken een reflectie te geven op de vraag van lenM. De twee invalshoeken zijn:

1. Vanuit de initiatiefnemer: wat is zijn verlangen in de richting van een faciliterende overheid, hoe is deze overheid georganiseerd. Bijvoorbeeld in een regionale uitvoeringsdienst.
2. Vanuit derde belanghebbenden, hoe borg je hun belang als dat in potentie wordt geschaad door activiteiten van ondernemers in een vrije markt. Welke rechtsbescherming hoort daarbij en wat is de rol van de overheid daarin.

Beide perspectieven vullen we in door een gedachte-experiment te doen voor 3 typische situaties:

1. dijkversterkingsproject, 2. uitstoot van landbouw, 3. vergunning voor grote industrie. Dat wil dus zeggen dat we uitwerken hoe de overheid is georganiseerd en hoe het wettelijk kader werkt voor deze drie situaties.

In dit rapport zijn twee essays opgenomen:

- Prof. dr Jurian Edelenbos heeft een essay, met de titel: *Eenvoud is Niet Echt Eenvoudig*, geschreven over de bijdrage die Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) kunnen leveren aan de invulling van een facilitaire overheid. Wat dit betekent voor de organisatorische mogelijkheden om regeldruk te verkleinen, waarbij de aandacht vooral is uitgegaan naar vergunningverlening en handhaving.

- Prof. mr Marleen van Rijswick heeft een essay, met de titel: *Niets nieuws onder de zon?*, geschreven over de bijzondere positie van het Waterrecht in het bredere veld van het omgevingsrecht. De positie van water is bijzonder vanwege de dominante opvatting dat watermanagement primair een publieke taak is, terwijl in andere delen van het omgevingsrecht vooral de regulering van private initiatieven centraal staat. Zij gaat daarbij in op de gevolgen van het definiëren van algemenere en abstractere regels op de toepassing en handhaving ervan in de praktijk.

Op basis van deze essays hebben beide hoogleraren gezamenlijk invulling gegeven aan het gedachte-experiment, antwoorden geformuleerd op de vragen uit de adviesaanvraag en de startbijeenkomst. Op basis hiervan zijn tot slot conclusies geformuleerd.

2 EENVOUD IS NIET ECHT EENVOUDIG – ESSAY PROF DR J. EDELENBOS

EEN BESTUURSKUNDIGE REFLECTIE OP HET STREVEN NAAR EENVOUD EN INTEGRATIE VAN DE WATERVERGUNNING IN DE OMGEVINGSVERGUNNING

Prof.dr. Jurian Edelenbos

Water Governance Centre / Erasmus Universiteit Rotterdam, Opleiding Bestuurskunde,
Onderzoeksgroep Governance van Complexe Systemen (GoCS)

2.1 Inleiding: het vertrekpunt van een facilitaire overheid

Het vertrekpunt voor deze beschouwing is de vraag of er een (handelings)perspectief is dat recht doet aan de hoofdprincipes van Eenvoudig Beter (te weten: 1 wet, 1 bevoegd gezag, 1 besluit), en dat tegelijkertijd de bestaande bevoegdheden en –verantwoordelijkhedenstructuren in de domeinen water en ruimte weet te respecteren?

Het verlangen naar orde en eenvoud is hardnekkig en goed te begrijpen. Een ‘tabula rasa’-houding ten opzichte van omgevingswetgeving (natuur, milieu, infrastructuur, water, etc.) is een mooi startpunt om te bezien of het eigenlijk allemaal niet eenvoudiger, transparanter, sneller, etc. kan; maar kan het ook echt eenvoudiger en hoe kan dat concreet handen en voeten worden gegeven? In deze bestuurskundige verhandeling worden enkele aspecten, condities en achtergronden naar dit verlangen en streven geschetst.

Daarbij wordt vertrokken vanuit het perspectief van een facilitaire overheid, welke een overheid is die ruimte geeft aan eigen initiatief en verantwoordelijk voor burgers en bedrijven en het zelforganiserend vermogen van de maatschappij onderstreept (Edelenbos et al, 2009). Een facilitaire overheid gaat uit van de zelfsturende capaciteiten van maatschappelijke verbanden. In een complexere maatschappij wordt het bereik van centrale sturing beperkter. Sturing wordt minder gedetailleerd en minder intensief, en wordt niet alleen meer globaal, kaderstellend en conditionerend van aard, maar gaat ook meer uit van maatschappelijke zelforganisatie (Teisman et al, 2009). Tegelijk verandert ook het niveau van sturing welke wordt verplaatst naar macro- en microniveaus. Op macroniveau wordt meer gestuurd met algemene wet- en regelgeving, terwijl op microniveau de betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij sturing toeneemt en meer ruimte komt voor bottom-up processen gericht op pluriformiteit, differentiatie en maatwerk (vgl. Frissen, 1996).

Hoe kan een omgevingswetgeving, met specifieke oriëntatie op integratie van omgevingsvergunning en watervergunning, hierin een rol spelen, wat betekent dit voor de inhoud en vormgeving ervan en

op welke manier kan dit op een praktische manier invulling worden gegeven? In deze verhandeling worden enkele gedachten en denkexercities hierover neergezet.

2.2 Regeldruk

Het streven naar eenvoud en orde door integratie van wetgeving en vergunningen is begrijpelijk, maar de ervaring leert dat het creëren van nieuwe eenvoudiger en integraler kaders en regelgeving altijd weer kunnen leiden tot andere – en vaak nog gedetailleerdere regelgeving (c.f. Backes, 2011; Uylenburg, 2011).

Het streven naar eenvoud (1 wet, 1 bevoegd gezag, 1 besluit) is begrijpelijk, maar de praktijk is vaak weerbarstiger en complexer. In Nederland waar de ruimte schaars is, komt het al snel voor dat vele actoren geraakt worden in hun belang en daarom als belanghebbenden bij een project kunnen worden gezien. Het streven naar eenvoud in (bevoegd) gezag is voor velen wellicht aanstekelijk, maar is slechts een van de middelen die nodig zijn om tot effectieve en legitieme ruimtelijke besluitvorming te kunnen komen. Ook andere middelen, als financiën, maatschappelijke legitimiteit/support, kennis en informatie, etc. is nodig om tot goede en legitieme planvorming, vergunningverlening, uitvoering en handhaving te komen. Deze middelen, ook bevoegd gezag, zijn in de praktijk verspreid over verschillende actoren. Deze bestaande complexiteit verhoudt zich direct gemakkelijk tot de wens en ambitie tot eenvoud.

Een ambitie naar een eenvoudiger wetgeving voor omgeving en water betekent dat de uitweg naar abstractie moet worden gezocht (Backes, 2011). Minder regels, die algemener geformuleerd worden in beleidsregels, wetgeving en zorgplichten. Abstractere formulering kan echter ook weer leiden tot ruimte voor interpretatie, discussie en onduidelijkheid (met name in de fase van toezicht en handhaving). Aan de voorkant zijn er minder regels, aan de achterkant is er veel 'organisatorisch gedoe' (afstemming, reactie op vragen, etc.) nodig om bijvoorbeeld een vergunning te verlenen of te handhaven. Formeel lijkt het eenvoudiger, maar informeel, in contacten tussen aanvrager en afhandelaar kunnen er veel transactiekosten mee gepaard gaan. Een situatie van minder en globalere regels kan leiden tot een onoverzichtelijk veelvoud aan (casuïstische) jurisprudentie en uitzoekvragen en betekent in de dagelijkse praktijk vaak een extra last aan onderzoekwerk en intensivering van het toezicht en handhaving (Fleurke en Michiels, 2011).

De plannen van het kabinet-Rutte/Verhagen om regeldruk voor bedrijven en burgers te verminderen passen in een langere ambitietraditie van deregulering. Het streven naar vermindering van regeldruk is een veelgehoord geluid dat ook in de jaren tachtig van de vorige eeuw weerklonk. De discussie over regeldruk in ons land staat in relatie met de vier opeenvolgende dereguleringsgolven (vgl. Van Gestel en Hertogh, 2006):

- Begin jaren tachtig: vanuit macro-economische overwegingen wordt vooral gepleit voor het drastisch verminderen van het aantal wetten en regels. Dit met het oog op het wegnemen van economische belemmeringen voor het bedrijfsleven;

- Eind jaren tachtig: de nadruk wordt gelegd op regelverdichting en toenemende regeldruk en het zoeken naar alternatieven hiervoor in wetgeving (zoals zelfregulering). Ook wordt uitkomst gezocht in een breder wetgevingskwaliteitsbeleid;
- Omstreeks 2004, bruikbare rechtsorde: hierbij wordt regeldruk in relatie gebracht met het feit dat burgers meer in staat moeten worden gesteld om zelf keuzes te maken en verantwoordelijkheid te dragen in het maatschappelijke leven. Uitvoering en handhaving van regels is daarbij een belangrijke toetssteen voor de wetgevingskwaliteit;

Omstreeks 2010: kabinet Rutte-Verhagen: nadruk op minder overheid en regels om economische ontwikkeling mogelijk te maken (vergelijkbaar met de eerste golf in de jaren tachtig van de vorige eeuw). Het huidige kabinet wil de administratieve lasten in 2012 met 10 procent verminderen (ten opzichte van 2010) en daarna een reductie van 5 procent per jaar realiseren. De Commissie Regeldruk Bedrijven stelt in een advies aan het kabinet deze forse ambitie toe te juichen. Maar tegelijkertijd benadrukt ze dat er meer valt te bereiken. Volgens de commissie is het raadzaam vooral in te zetten op die terreinen waar het bedrijfsleven nog steeds regeldruk ervaart. Daarbij gaat het om gebieden als omgeving, bouw, natuur en milieu, zorg en lokale lasten.

In het politieke debat, discussies in de media en in beschouwingen in de literatuur wordt zeer regelmatig gebruik gemaakt van het begrip 'regeldruk'. Aan dit begrip worden echter wisselende betekenissen toegekend (Van Gestel en Hertogh, 2006: 12-16):

- Regeldruk wordt gebruikt voor te veel overheidsbemoeienis (overheid wil alles regelen en controleren, overheid vertrouwt het bedrijfsleven niet);
- Regeldruk wordt gebruikt voor kritiek op negatieve elementen van bureaucratische manier van werken (te traag, te weinig voeling met de praktijk, ambtenaren werken te traag, werken langs elkaar, etc.);
- Regeldruk wordt gebruikt om aan te geven dat de wetgever teveel en te gedetailleerd regels produceert (teveel wetten, te gedetailleerde wetgeving, te onduidelijke wetgeving, tegenstrijdige wetgeving, trage wetgeving);
- Regeldruk richt zich op de lagere overheid, waarbij de nadruk ligt op zelf teveel willen regelen en verschillen tussen gemeenten onderling (vergunningen aanvragen duurt te lang, elke gemeente hanteert haar eigen regels, etc.);
- Regeldruk refereert ook aan te veel en onnodige bemoeienis van Brussel;
- Regeldruk refereert ook naar de subjectieve (negatieve) beleving van en beeldvorming over regeltoepassing (handhavers zijn niet deskundig, handhavers zijn te streng, handhavers hebben geen oog voor uitzonderingen, verschillende handhavers willen verschillende dingen, etc.).

Vooraf de laatste categorie, gepercipieerde regeldruk is van belang voor de werkelijk ervaren regeldruk in de praktijk. Ervaren regeldruk hoeft niet direct te impliceren dat er sprake is van veel en gedetailleerde regelgeving. Klachten over regelgeving gaan meestal niet over knelpunten in

regelgeving, maar hebben vooral betrekking hebben op de vorm en het proces van uitvoering (gebrekkige capaciteit en kundigheid) van de regeling (Fleurke en Michiels, 2011).

Het verminderen van de regeldruk door het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van burgers door de overheid zoals het Kabinet Rutte/Verhagen nastreeft kan echter een averechtse uitwerking hebben. Dat komt doordat de overheid tegelijkertijd ook zwaarder inzet op controle en handhaving kan dit in de praktijk leiden tot meer bureaucratie en risicomijdend gedrag en niet tot een grotere bewegingsvrijheid en rechtsbescherming voor burgers en bedrijven (Teunissen, 2007). Zie in dit opzicht ook de bijdrage en reflectie van Marleen van Rijswick.

Het vervangen van veel en gedetailleerder regels door algemene regels en zorgplichten hoeft niet per definitie tot vermindering van regeldruk te leiden. Dat komt omdat vergunningverlening, toezicht en handhaving in nauwe relatie met elkaar staan en per saldo een uitdovend of zelf tot een negatiever effect (meer ervaren regeldruk) kunnen leiden. Als tegelijkertijd het aantal toezichthoudende instanties met vaak vérgaande controle- en sanctiebevoegdheden sterk wordt uitgebreid, ontstaat controlecultuur die leidt tot risicomijdend gedrag met als eindeffect dat méér bewegingsvrijheid en vergroting van de eigen verantwoording niet wordt bereikt (Teunissen, 2007). Vermindering van regeldruk wordt niet bereikt als uiteindelijk toezicht en handhaving nauwgezet en intensiever wordt, juist omdat het algemener worden van de regels hiertoe uitnodigen. Regelgeving en toezicht zijn vaak het gevolg van wantrouwen van de overheid in het handelen van ondernemers en burgers. Wanneer meer gewerkt wordt aan herstel van vertrouwen, valt meer winst in regeldruk te behalen. Herstel van vertrouwen vindt juist niet zijn bron in eenvoudiger formele regelgeving, maar in informele en vertrouwwekkende interactie en contacten tussen overheid en maatschappij (Edelenbos en Eshuis, 2009).

Voordeel van algemener geformuleerde regels kan zijn dat hiermee meer richting kan worden gegeven aan flexibiliteit en maatwerk (vgl. Tonnaer, 2011). Van algemene regels kan bovendien een stimulerende werking uitgaan wat zich kan vertalen in innovaties en economische ontwikkeling. Algemene normstelling krijgt hiermee de functie van richting geven, 'enabling', 'empowering' en stimulering (Van Rijswick en Salet, 2010: 48). Een facilitaire overheid biedt mogelijkheden aan markt en burger door met behulp van eenvoudige, heldere en stabiele regels de kaders te stellen voor een basiskwaliteit voor iedereen (De Roo, 2011: 166-167). Schaduwkant is echter dat het een onbedoeld en ongewenst neveneffect kan hebben door meer bemoeienis en controle achteraf (handhaving). Aan de voorkant wordt met algemene normen en regels regeldruk en (economische) ontwikkeling gerealiseerd; aan de achterkant echter wordt een facilitaire overheid een controlerende overheid omdat meer en intensiever toezicht en controle (handhaving) nodig wordt geacht; juist ook vanuit het gezichtspunt van rechtszekerheid en gelijkheid. Dit streven kan echter leiden tot verhoging van de regeldruk aan het eind van de keten. De subjectieve beleving van regeldruk neemt dan per saldo toe.

Het vergunningniveau staat daarbij in sterke relatie met het planniveau (ruimtelijk planstelsel), maar ook met toezicht en handhaving. Integratie moet ook op het planniveau plaatsvinden omdat hier de

toetsingskaders ontstaan die model staan voor het beoordelen van vergunningen. Integreren van omgevings- en watervergunning heeft alleen zin als op het planniveau ook tot integratie van beoordelingskaders en afwegingskaders kan worden overgegaan.

2.3 RUD als mogelijke concrete uitwerking

Het streven naar eenvoud, transparantie en verminderde ervaren regeldruk naar de klant toe (burger, bedrijf, overheid) is en blijft aanstekelijk en aantrekkelijk. Een streven naar eenvoud opent tegelijkertijd ook de weg naar samenhang, naar verdergaande integratie van de domeinen ruimte en water. Plannen die de samenhang van water, ruimte en infrastructuur herbergen hebben een hogere graad van kwaliteit. Dat is eigenlijk ook de kern van gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd hebben de domeinen ruimte en water hun eigenheid, hun eigen bevoegdheden, instrumenten en verantwoordelijkheden die ook een eigen waarde hebben. Hoe is het praktisch mogelijk om integratie te bewerkstelligen en tegelijkertijd de praktijk waarin bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen actoren in de domeinen ruimte en water zijn verdeeld respecteren? In deze paragraaf wordt verkend wat het concept van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) hierin kan betekenen. In de opdracht stond expliciet vermeld om deze mogelijkheid te verkennen op voor- en nadelen en specifieke uitwerking hiervan.

Op 10 juli 2008 bood de Commissie Herziening Handhavingsbeleid VROM-regelgeving, beter bekend als de commissie-Mans, haar rapport 'De tijd is rijp' aan. De hoofdconclusie uit het rapport luidt dat de tijd rijp is voor de verplichte invoering in het hele land van regionale uitvoeringsdiensten voor de uitvoering van de handhaving (Blomberg, 2008). Het kabinet gaat daarin verder en richt zich op het takenpakket van het nalevingtoezicht op alle VROM-wet- en regelgeving, inclusief ambtelijke voorbereiding van de bestuurlijke sanctionering, ook de Wabo-vergunningverlening. De RUD's nemen alle aspecten van uitvoering, toezicht en handhaving met betrekking tot milieu integraal voor hun rekening. Ook kunnen deelnemende partijen afspraken dat de dienst nog meer taken uitvoert, bijv. de provinciale natuurtaken die niet onder de Wabo vallen. Dit past bij het streven naar maatwerk en een takenpakket dat regionaal is afgestemd. Zo kan een uniform basispakket aan taken, worden aangevuld met extrapakketten die regionaal haalbaar en uitvoerbaar zijn. Dit geeft meteen ook een verschil aan tussen de huidige insteek bij RUDvorming en de ontwikkeling om tot één omgevingswet te komen (inclusief Wabo). RUD's zijn (nu nog) enkel gericht op milieuaspecten, terwijl Wabo naast milieu ook gericht is op natuur, bouw en ruimte. Het ligt voor de hand dat als RUD's worden gekoppeld aan de ontwikkeling en uitvoering van één omgevingswet en integratie van de omgevings- en watervergunning (Wabo) dat het takenpakket van de RUD's verbreed raken.

Vooralsnog krijgen de waterbeheerders niet formeel een rol in de vormen RUD's. De commissie-Mans had bij voorkeur ook de waterschappen zien deelnemen, maar het kabinet heeft daar vooralsnog van af gezien. Onder de argumentatie: De interne samenhang van de waterschapstaken heeft, mede met het oog op de invoering van de Waterwet, momenteel prioriteit. Echter, de invoering van de Waterwet is voltooid en dit lijkt een verdergaande integratie en samenwerking niet langer in de weg te staan. In deze reflectie wordt uitgegaan van zowel verdere samenwerking tussen

provincie, gemeenten en waterbeheerders als verdergaande integratie van water- en omgevingsvergunning via de opzet en uitvoering van RUD's.

De RUD neemt formeel gezien geen bevoegdheden van deze partijen over en wordt ook niet het loket voor de aanvraag van vergunningen (dat is het Wabo loket). In het Wabo loket wordt ook, zoals voorgenomen, vanaf oktober 2011 de watervergunning opgenomen. Een RUD kan achter het e-loket (van de Wabo) waar de integrale vergunning (omgevings- en watervergunning) wordt ingediend de verschillende aspecten (natuur, milieu, bouw, ruimte) in verschillende werkgroepen oppakken en op elkaar afgestemd behandelen.

Een belangrijke reden voor het oprichten van RUD's is dat krachten en professionaliteit van provincies, waterbeheerders en gemeenten gebundeld kunnen worden in de uitvoering, toezicht en handhaving van vergunningen. Een veelgehoorde klacht (van onder andere grote bedrijven) blijkt het gebrek aan deskundigheid bij lokale en regionale overheden. Kern van een RUD is dat het een regionaal werkende dienst is die de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving van provincie, waterbeheerder en gemeenten overneemt (Blomberg, 2008). De RUD, zoals voorgesteld door de commissie Mans is een in de wet verankerde organisatie van samenwerkende gemeenten, provincies en waterbeheerders die namens de partijen het toezicht op de VROM-regeling uitvoert en eventuele sancties voorbereidt. Het kabinet gaat verder dan de commissie Mans in de zin dat zij niet enkel handhaving in ogenschouw neemt, maar ook vergunningverlening en interbestuurlijke toezicht tot het takenpakket van de RUD wil rekenen.

Een RUD wordt in deze optiek een organisatorische vorm waarin de krachten van gemeenten, provincies, en waterschappen kunnen worden gebundeld zodat er sprake is van minder versnippering, een grotere mate van deskundigheid en een meer efficiënte inzet van middelen en capaciteit. Een koppeling tussen de RUDvorming en de integratie en vereenvoudiging van het vergunningenstelsel kent echter wel als spanningsveld dat de bestaande beheersgebieden niet samenvallen met de te vormen RUD's per regio. Dit kan voor de individuele waterbeheerder betekenen dat de huidige capaciteit (kennis en kunde) versnipperd kan raken over verschillende RUD's die onderdeel uitmaken van haar beheersgebied. Hiermee hangt ook samen dat bij de waterbeheerder de afgelopen decennia juist is ingezet op schaalvergroting, terwijl op decentraal overheidsniveau juist wordt ingezet op maatwerk en schaalverkleining, dat wil zeggen de vorming van verschillende RUD's per regio. Dit kan het probleem van het niet samenvallen van bestaande beheersgebieden en te vormen RUD's versterken.

Het is van belang dat waterbeheerders zo vroeg mogelijk en intensief bij de RUD-vorming betrokken worden. Nog meer dan de afstemming die nu vanwege robuustheid wordt gevraagd. Integrale vergunningverlening en –handhaving zijn alleen mogelijk als ook waterbeheerders deelnemen aan de RUDvorming. De praktijk lijkt in dit opzicht het beleid in te halen. In diverse provincies, zoals de provincie Overijssel, wordt al verkend of waterschappen niet sterker worden betrokken in de vorming van RUD's. In sommige provincies wordt al rekening gehouden met toetreding van waterschappen in de RUD. Met betrekking tot de oprichting van een openbaar lichaam kan in het

artikel Toetreding, uittreding, wijziging en opheffing hiermee rekening worden gehouden. In sommige RUDvoorbereidingen worden waterschappen al betrokken in de afstemming, en nemen deel aan ambtelijke kerngroepvergaderingen (provincie Drenthe). In andere provincies (zoals in Flevoland) worden overleggen gevoerd tussen waterschappen en Rijkswaterstaat om een zogenoemde 'natte RUD' op te richten. Dit zou verdergaande sectorale samenwerking op het gebied van waterbeheer mogelijk maken, maar anderzijds integratie in ruimtelijke ordening kunnen vertragen en verhinderen. De ontwikkeling van een natte RUD kan worden gebruikt om even afstand te nemen van een reguliere RUD ontwikkeling in een regio. Beter is om samen te werken binnen een organisatorische eenheid als de RUD.

De kracht van een RUD kan de gezamenlijkheid en samenhang tussen verschillende terreinen van RO en water worden. De RUD's zullen een groot deel van de omgevingsrechtelijke taken gaan uitvoeren ten behoeve van de deelnemende partijen. De financiering en de menskracht moeten worden geleverd door de deelnemende overheden, die voorts gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de uitvoering voor de dienst. De diensten krijgen geen eigen bestuurlijke bevoegdheden; de bevoegdheden blijven bij de decentrale overheden rusten en 'slechts' de uitvoering wordt uitbesteed. Toezicht en voorbereiding van besluiten geschiedt door de RUD, waarna het bestuursorgaan formeel de beslissing neemt en daarbij eventueel gemotiveerd kan afwijken van het voorstel van de dienst. Zo ontstaat back office, waarin de RUD operationeel wordt, en een front office (gemeente-waterschap, Wabo loket), waar burgers en bedrijven zich blijvend aan kunnen richten voor vragen en advies.

Momenteel is er sprake van een spanning tussen top-down geregisseerde ontwikkeling van RUD en de bottom-up tot ontwikkeling komen van RUDs. Hoewel de RUDvorming recentelijk strikt door het ministerie wordt aangestuurd, nemen de gemeenten de vrijheid om RUD naar eigen wens en ambitie in te vullen. Zij voelen daarin ondersteund door uitspraken in de Eerste Kamer (begin 2010), welke ruimte geven voor het bottom-up en decentrale geïnitieerde processen. Veel gemeenten en provincies pakken deze vrijheid ook.

De regio's streven naar regionaal maatwerk, terwijl vanuit het rijk naar uniformiteit wordt gestreefd. Dit zet het proces om tot RUDs te komen onder druk. In de praktijk zijn afwijkingen van de oorspronkelijke ideeën zichtbaar. In de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland zien we meer RUDs dan veiligheidsregio's. In de provincie Noord-Holland wordt de mogelijkheid tot de oprichting van een RUD op de schaal van drie veiligheidsregio's verkend. In de provincie Overijssel wordt het idee van een netwerk-RUD verkend en uitgewerkt. Het is verstandig de mogelijkheden voor regionaal maatwerk bij de vorming van RUDs in ogenschouw te nemen. Dat past bij de gedachte van een facilitaire overheid. Een dergelijke overheid biedt deze ruimte voor variëteit, differentiatie en maatwerk. Echter onder bepaalde randvoorwaarden. Er moet sprake zijn van voldoende kritische massa, de afstemming met het OM en de politie moet geborgd zijn, en er moet tussen de betrokken gemeenten en provincie overeenstemming zijn.

Nog een voorbeeld uit de praktijk. In de provincie Gelderland wordt gesproken van de 'Gelderse Maat'. Bij de RUDvorming is sprake van een gelaagde uitvoeringsstructuur. Taken die prima uitgevoerd kunnen worden op lokaal niveau, blijven bij de gemeentelijke back office. Daarnaast zullen er taken zijn die om te kunnen voldoen aan de kritische massa, niet meer op lokaal niveau kunnen. Deze zullen in beginsel op regionale schaal worden uitgevoerd, waarbij de huidige WGR-regio's voor milieusamenwerking richtinggevend zijn. Waar op regionale niveau de kritische massa niet gerealiseerd kan worden, is opschaling naar provinciale schaal nodig (zoals IPPC/BRZO taken). Hiermee ontstaat een flexibele uitvoeringsstructuur, waarin maatwerk geleverd kan worden al naar gelang de maatschappelijke opgaaf waar de Gelderse gemeenten en regio's voor staan.

In Overijssel wordt de optie van een netwerk-RUD verkend. De Overijsselse partners vinden het belangrijk om naast het verbeteren van de huidige uitvoering van VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) ook de kernelementen van de Wabo te omarmen. Namelijk 1 loket voor al deze taken met een integrale aanpak. Daarom is in Overijssel gekozen voor een model, waarbij de partners de lokale binding vasthouden en tegelijkertijd inzetten op regionale samenwerking van specialistische deskundigheid. In dit model werken beide RUD's op gelijke wijze zodat medewerkers flexibel en efficiënt ingezet kunnen worden. In de RUD Twente en de RUD IJsselland gaan gemeenten, provincie en waterschappen regionaal samenwerken terwijl de ambtenaren in dienst van hun eigen organisatie blijven. Dit wordt werken in netwerk-organisaties genoemd. Daarbij stellen de Partners gezamenlijk een ICS, informatie-, coördinatie en sturingseenheid, in, met regionale accounthouders voor beide regio's IJsselland en Twente; ICS zorgt voor de programmering van de inzet van de capaciteit (de deskundigen) op de bovenlokale taken (die het RUD-basispakket plus de aanvullend onderling afgesproken taken omvatten). Er komen kennispunten waar de deskundigen met een bepaalde expertise bij elkaar zitten (met tenminste minimale kritische massa volgens de kwaliteitseiscriteria). Kennispunten zijn dan op te vatten als deskundigheidsgebieden (zoals afval, procesindustrie, afvalwater, etc.) waaruit RUDteams worden geformeerd.

Een facilitaire rijksoverheid houdt in dat er in de praktijk een regionaal afgestemde invulling van het organisatorische arrangement RUD komt, waarbij bestaande samenwerkingsverbanden als vertrekpunt kunnen worden genomen. Ook pleit dit voor een decentrale en gevarieerde invulling (dependances), waarbij er een RUD is maar die regionaal verder gecentraliseerd is (met als randvoorwaarde voldoende kritische massa). Dit perspectief maakt het dan mogelijk om bijvoorbeeld een of meer dependances per regio/provincie in te richten, waarvoor goed functionerende, bestaande regionale samenwerkingsverbanden als basis zouden kunnen dienen. Deze verscheidenheid aan dependances maakt het mogelijk de afstand tussen dienst en burger overzichtelijk en relatief klein te houden.

Overheden moeten in staat worden gesteld om de RUD naar eigen keuzen zelfstandig op te richten en nader te bepalen en uit te werken. Een facilitaire rijksoverheid geeft ruimte aan decentraal maatwerk. Het is dan aan de lokale overheden, gemeenten, waterbeheerders en provincies om de specifieke schaal en vorm (en aantal) van de samenwerking te bepalen. De wettelijk vastgestelde kwaliteitseisen voor een RUD (de specifieke eisen voor een robuuste uitvoeringsorganisatie) zorgt

ervoor dat lokale overheden de juiste keuzen maken in de vorm en schaalgrootte van de RUD. Het draagvlak dat ontstaat door een zelfstandige afweging bij de totstandkoming van samenwerkingsverbanden is een belangrijke succesfactor om aan de te stellen kwaliteitseisen te voldoen. Deze zelfstandige afweging maakt maatwerk mogelijk (zie ook Blomberg, 2008).

Zo zijn binnen de provincie Zuid-Holland vier omgevingsdiensten in oprichting, gebaseerd op bestaande structuren zoals DCMR milieudienst Rijnmond en zuidHollandzuid. Milieudiensten worden regionale uitvoeringsdiensten. Het risico van gebruik maken van bestaande samenwerkingsverbanden voor de vormgeving van RUD's is dat decentrale overheden die verbanden oppoetsen die lang niet altijd de vereiste kwaliteit leveren. Het is van belang dat die verbanden die zich hebben bewezen als goed functionerende samenwerkingsarrangementen kunnen worden geïncorporeerd in de RUDvorming. Deze kunnen dan als dependances gelden van de RUD.

Echter volledig koersen op een vrijwillige totstandkoming van de benodigde regionale samenwerking lijkt niet prudent (gezien eerdere ervaringen). Regie vanuit Rijk en provincie lijkt nodig om samenwerking tussen partijen op lokaal niveau te mobiliseren. Dit kan via een wettelijke regeling in de Wabo door de plicht tot vorming van RUD's in te voeren. Echter, de wettelijke regeling moet daarbij ook ruimte laten voor differentiatie die uitgaat van regionale bestuursculturen en maatwerk. Een nadeel van samenvoegen van vergunningverlening en handhaving kan zijn dat er een dubbele pettenprobleem kan ontstaan: de vergunningverlener wordt ook handhaver van zijn eigen verleende vergunning. Een RUD heeft als voordeel dat een zekere organisatorische scheiding tussen vergunningverlening en handhaving kan worden aangebracht. Het belang van een zekere scheiding tussen vergunningverlening en handhaving: dat kan er zijn, maar die scheiding is ook binnen een organisatie te bewerkstelligen.

Het Rijk lijkt nu ook te sturen op de vorm van de RUD, welke in beginsel de juridische vorm van openbaar lichaam wordt. Gelet op de eis van maatwerk en aansluiting bij de regionale bestuurscultuur lijkt het raadzaam ook andere organisatievorm mogelijk te maken. Voorwaarde hiervoor is dan dat alle betrokken partijen daarmee instemmen en hiermee op een minstens gelijkwaardige wijze invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden van de robuuste landsdekkende uitvoeringstructuur. Het voordeel van een openbaar lichaam is dat dit lichaam rechtspersoonlijkheid kent en vrijwel alle taken in deze vorm aan de regeling kunnen worden overgedragen. Nadeel is echter dat het openbaar lichaam in de praktijk als zwaar arrangement wordt ervaren. Momenteel wordt verkend of er mogelijkheden bestaan voor het in het leven roepen van een 'beleidsarm' of 'slank' openbaar lichaam dat makkelijker te organiseren is.

2.4 Afsluiting

Kortom: het concept RUD lijkt in het kader van integratie van water- en omgevingsvergunning (inclusief handhaving) interessant en relevant om verder te verkennen, omdat:

- het idee van RUD past in het gedachtegoed van een facilitaire overheid;

- de RUD in beginsel de ontwikkeling om te komen tot één omgevingswet en één vergunning (omgevings- en watervergunning) niet in de weg staat, en juist de integrale behandeling van vergunningen (milieu, natuur, ruimte, bouw) in multidisciplinaire werkgroepen mogelijk maakt;
- deze diensten de huidige bevoegdheden en verantwoordelijkhedenstructuur respecteren, maar naar buiten toe in samenwerking tussen partijen hun krachten en middelen bundelen;
- deze diensten hun advies aan meest aansprekende bevoegd gezag (omgevingsvergunning: gemeente; watervergunning: waterschap) kunnen terugkoppelen. Per project/aanvraag kan het zijn dat er soms de nadruk ligt op de omgevingsvergunning omdat er geen wateraspecten zijn of vice versa;
- deze diensten decentraal gericht zijn en oog hebben voor specifieke regionale situaties en maatwerk;
- de vorming van deze diensten tot verdergaande samenwerking en integratie van water en ruimte kunnen leiden;
- de beroep en bezwaarprocedures gecoördineerd kunnen plaatsvinden. Er komt een uitspraak, dat gestoeld is op oordelen van de betrokken bevoegd gezagen. Integratie vindt plaats in het voorwerk door de uitvoeringsdiensten. Hiermee wordt tijdwinst voor bezwaar en beroep gehaald, doordat de beroepen en bezwaren geïntegreerd worden;
- een RUD is een bakoffice-organisatie en de front-office bij de lokale overheden blijft liggen. Het idee sluit goed aan bij het voornemen om in oktober 2011 een e-loket te vormen waarin naast de omgevingsvergunning ook de watervergunning plaats krijgt. Lokale overheden blijven de ingang voor burgers en bedrijven;
- een RUD kan resulteren in betere afstemming tussen bestuurs- en strafrecht door afspraken met het openbaar ministerie. Er ontstaan mogelijkheden voor landelijke samenwerking.

In de verhandeling zijn ook enkele nadelen/spanningen genoemd, bijv. :

- de dubbele pettenproblematiek (vergunningverlening en handhaving);
- het gebruik van niet goed werkende regionale samenwerkingsverbanden als opstap om te komen tot regionale uitvoeringsdiensten;
- het niet samenvallen van de bestaande beheersgebieden met RUD-regio's, wat voor de individuele waterbeheerder kan betekenen dat capaciteit (kennis en kunde) over verschillende RUD's versnipperd kan raken;
- het streven naar decentraal maatwerk in de RUDvorming kan op gespannen voet staan met de opschaling die de laatste jaren heeft plaatsgevonden bij de waterbeheerders.

Bij de RUD's gaat het om het op afstand plaatsen en professionaliseren van uitvoerende processen en dus niet om regelingen waarbij beleid of bevoegdheden worden overgedragen. De Wabo biedt mogelijkheden om omgevings- en watervergunningverlening en handhaving te synchroniseren. Echter, er bestaat geen voorwaarde en plicht tot de vorming van regionale uitvoeringsdiensten. Een plicht tot vorming van RUD's waarbij provincies, gemeenten en waterbeheerders de handen ineen moeten slaan in regionale samenwerkingsconstructies, en die mogelijkheid biedt voor het

organiseren van maatwerk lijkt een prima toekomstperspectief waarin tegelijkertijd gestreefd wordt naar verdergaande integraliteit tussen de domeinen water en ruimte. Belangrijk is om integratie niet alleen formeel-wettelijk af te kondigen, maar juist via het proces van samenwerking te regelen, waarbij openheid en mogelijkheid voor bottom-up processen (vanuit de regio zelf) van belang zijn. Dat is ook een facilitaire rijksoverheid die zoekt naar eenvoud, overzicht en het versterken van maatschappelijke zelforganisatie.

Literatuur

Backes, C. (2011), Naar een integrale Omgevingswet, in: *Bezinning op het omgevingsrecht*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag: 2-17.

Blomberg, A.B. (2008), Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht, in: *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 4: 125-135.

De Roo, G. (2011), Zonder garanties geen kwaliteit. Over leefkwaliteit, ruimtelijke ontwikkeling en nieuwe fase in beleid en regelgeving, in: *Bezinning op het omgevingsrecht*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag: 152-173.

Edelenbos, J., L. de Hond en J. Wilzing, (2008) Op initiatief van de burger. Over de werking van het gemeentelijk burgerinitiatief, in: *Bestuurskunde*, 17(2), pp.88-101.

Edelenbos, J. & Eshuis, J. (2009). *Dealing with Complexity through Trust and Control*. In G.R. Teisman, M.W. Van Buuren & L.M. Gerrits (Eds.), *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments* (pp. 193-212). London: Routledge.

Fleurke, F. en L. Michiels (2011), Een digitale structuur voor het omgevingsrecht, in: *Bezinning op het omgevingsrecht*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag: 104-119.

Frissen, P.H.A. (1996), *De Virtuele Staat, politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Service, economie en bedrijfskunde.

Gestel R.A.J. van, en M.L.M. Hertogh (2006), *Wat is regeldruk. Een verkennende internationale literatuurstudie*, WODC, ministerie van Justitie, Den Haag.

Rijswick, M. van en W. Salet (2010), Een strategisch kompas voor duurzame beheersing van klimaatverschillen, in: *Beleid en Maatschappij*, 37(1): 43-58.

Teunissen, J. (2007), *Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid*, oratie in verkorte vorm uitgesproken op 20 april 2007, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

Teisman, G.R., M.W. Van Buuren & L.M. Gerrits (2009, Eds.), *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. London: Routledge, pp. 193-212.

Tonnaer, F. (2011), 'Quo Vadis? Over vertrouwen in het omgevingsrecht', inaugurele rede, Open Universiteit.

Uylenburg, R. (2011), *Het omgevingsrecht van de toekomst: kiezen en delen*, in: *Bezinning op het omgevingsrecht*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag: 2006-221.

3 NIETS NIEUWS ONDER DE ZON? – ESSAY PROF. MR. M. VAN RIJSWICK

Prof. mr. M. van Rijswick

Water Governance Centre / Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid, Europees en nationaal Waterrecht

“En nu werden er wetten gemaakt, niet alleen voor nationale zaken, maar voor individuele gevallen. En de wetten waren het meest talrijk, toen de publieke zaak het meest gecorrumpeerd was.”

Tacitus

EENVOUDIGER EN BETER: WAT IS NIEUW?

“De minister streeft naar helderheid, eenvoud, snelheid en lastenvermindering. Wij hebben waardering voor de durf van de daartoe gedane voorstellen, waarbij we ook wel snappen dat niet alle tegenwerpingen op voorhand kunnen worden weggenomen; er ligt immers nog geen wetsvoorstel, maar ‘slechts’ een brief over een denkrichting. Tegelijk past het daarbij dan niet zo goed om een strak tijdschema aan te houden. Bovendien: juist bij het bepalen van de denkrichting moet heel goed worden nagedacht. In de fase van de technische uitwerking is daarvoor te weinig plaats.”¹

3.1 Inleiding

Het omgevingsrecht wordt door velen als te complex ervaren.² Ik denk dat dit een juiste constatering is. Bij de vraag hoe omgevingsrechtelijke wetgeving eenvoudiger en beter gemaakt kan worden, rijst onmiddellijk de vraag of wij kunnen leren van eerdere operaties die de regeldruk probeerden te verminderen, de wetgeving probeerden te vereenvoudigen door middel van integratie en welke lessen en waarschuwingen ook nu nog relevant zijn. Daarbij kunnen we ver terug gaan in de tijd, en leren van Tacitus, die er op wijst dat wetgeving met name bedoeld is de publieke zaak te dienen en daarom geen detaillering moet zoeken in het regelen van individuele gevallen.³ Meer recent zijn de ontwikkeling van de milieuwetgeving, groeiend van sectorale wetgeving via een Wet algemene bepalingen milieubeheer (Wabm) tot een Wet milieubeheer (Wm); de integratie van de sectorale waterstaatswetgeving in de Waterwet; de integratie van algemeen geregelde toestemmingen in (onder meer) het Activiteitenbesluit; de fundamentele herziening van de WRO naar de Wro, en de huidige integratie in de Natuurbeschermingswetgeving. Naast deze deels inhoudelijke integratie van zowel toetsingskaders als procedures lopen integratiesporen die met name zien op versnelling van

¹ A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels en A.G.A. Nijmeijer, Vergunningverlening in het omgevingsrecht: naar stroomlijning of integratie, TO, 2005/1, p.11.

² Zie onder meer A.A.C.J. Jansen, Alle alarmbellen rinkelen, over de complexiteit van het omgevingsrecht, M&R 2010/4, 213 – 218; H.E. Woldendorp, makkelijker kunnen we het niet maken, wel leuker? M&R 2010/7, 417.

³ Van den Broek, in essays over de toekomst van het omgevingsrecht formuleert iets soortgelijks: “Dat de wetgever ook heden ten dage geen samenhangende visie op het omgevingsrecht heeft, blijkt uit het bestaan van verschillende wetten”. Het is echter onduidelijk of Van den Broek hetzelfde bedoeld als Tacitus, nu het pleidooi voor integratie meer bedoeld lijkt om initiatiefnemers te faciliteren dan om de overige burgers een zeker beschermingsniveau te bieden en ‘de publieke zaak’ te dienen.

besluitvormingsprocedures, zoals voor de aanleg van wegen, de integratie van besluitvormingsprocedures in de Wabo en de Crisis- en herstelwet.⁴

Nu wordt voorgesteld het omgevingsrecht nog verder te integreren in één omgevingswet, met geïntegreerde toetsingskaders, één omgevingsplan en één omgevingsvergunning.⁵ De vraag rijst of ook de Waterwet en de watervergunning direct in deze omgevingswet geïntegreerd zouden moeten worden. In opdracht van het Ministerie van I&M brengt de Leertafel Water Governance (in de personen van prof. J. Edelenbos voor wat betreft bestuurskundige aspecten en prof. H. van Rijswijk voor wat betreft juridische aspecten) advies uit over bovenstaande vraag.⁶ Ten behoeve van de advisering zijn diverse stukken ter beschikking gesteld.⁷

3.2 Doel van de verdergaande integratie en de adviesaanvraag

Doel van de integratie van omgevingsrechtelijke wetgeving is *een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht om actiever en efficiënter aan een dynamische en duurzame leefomgeving te kunnen werken*. De Waterwet wordt vooralsnog – volgens informatie van de opdrachtgever - niet opgenomen in de Omgevingswet, maar de wens is opgekomen de watervergunning wel al te integreren in de omgevingsvergunning, om zo de procedure voor de aanvrager te vereenvoudigen en te komen tot een consistent pakket voorschriften. Bij integratie krijgt men te maken met het dilemma dat de waterbeheerder over voldoende instrumenten moet beschikken om zijn taak uit te voeren, terwijl in het Bestuursakkoord ten aanzien van het bevoegd gezag de volgende stelregel is afgesproken: *'je gaat erover, of niet'*. Bij samenloop met een omgevingsvergunning waarbij een andere overheid bevoegd gezag is, zou dit moeten leiden tot overdracht van de bevoegdheid. Integratie van beide vergunningen is naar schatting echter slechts relevant voor 15 % van de vergunningen.⁸

Inmiddels zijn de diverse sectorale watervergunningen al geïntegreerd en vallen veel activiteiten onder algemene regels die op meerdere wetten zijn gebaseerd. Ook de aanvraag zal per 1 oktober 2011 geïntegreerd in kunnen worden gediend bij het omgevingsloket van de Wabo.

3.3 Inhoud van de adviesaanvraag

Het Ministerie vraagt zich af of op bovenstaande wijze voldoende tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de aanvrager.

Ten tweede wordt gevraagd naar verbeteringen in de samenloop bij afweging en besluitvorming over de beide vergunningen of het stellen van nadere eisen bij algemene regels. De vraag wordt gesteld hoe de belangen van de niet-bevoegde overheid (beheerder) tot hun recht kunnen komen indien de besluitvorming in een hand wordt gesteld. Gevraagd wordt naar voor- en nadelen van een verklaring van geen bedenkingen, een bindend advies van de waterbeheerder, de waterbeheerder als integraal

⁴ Zie onder meer het themanummer van M&R 2009/10.

⁵ Kamerstukken II, 2010-2011, 31 953, nr. 40 (Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, brief van de minister van Infrastructuur en milieu).

⁶ Bij brief van 4 augustus 2011.

⁷ Een overzicht van een zestigtal wetten waar de integratie vermoedelijk betrekking op zal hebben en een overlegnotitie dd 24 augustus 2011.

⁸ Informatie verkregen van de opdrachtgever.

gebiedsbeheerder, overdracht van uitvoering aan RUD's zonder overdracht van bevoegdheden of eventuele andere mogelijke verbeteringen.

Handhaving blijkt in de praktijk een probleem te zijn bij de overdracht van de bevoegdheid voor de vergunningverlening voor indirecte lozingen.⁹ De waterbeheerder is daarbij veelal afhankelijk van handhaving door gemeente of provincie. De ervaringen daarmee zijn niet onverdeeld positief en daar dient een oplossing voor gevonden te worden, zeker als er meer bevoegdheden worden overgedragen aan de gemeente of de provincie.

Ingegaan dient te worden op:

- voor- en nadelen van de verschillende opties in de verschillende fasen van het vergunningproces
- mate van vereenvoudiging
- rol overheden
- administratieve lasten
- bestuurslasten
- uitvoerbaarheid
- een advies over de meest passende optie.

Opmerkelijk is dat het ministerie geen advies wil over de rol van andere belanghebbenden dan de aanvrager.

3.4 De faciliterende overheid

Edelenbos gaat in zijn bestuurskundig advies uit van het perspectief van een facilitaire overheid om deze vraag te kunnen beantwoorden. Een faciliterende overheid is een overheid die ruimte geeft aan eigen initiatief en verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven en het zelforganiserend vermogen van de maatschappij ondersteunt. Zelfredzaamheid en kwaliteitsverbetering zijn belangrijke beleidsdoelstellingen, maar blijven ook steken in de functie van beleidsdoelstelling, zonder nadere analyse over de rol van burgerschap in een democratie.

Edelenbos stelt dat een facilitaire overheid uit gaat van de zelfsturende capaciteiten van maatschappelijke verbanden. In een complexere maatschappij wordt het bereik van centrale sturing beperkter. Sturing wordt minder gedetailleerd en minder intensief, en wordt niet alleen meer globaal, kaderstellend en conditionerend van aard, maar gaat ook meer uit van maatschappelijke zelforganisatie. Edelenbos voegt daar aan toe dat om de ambitie naar een eenvoudigere wetgeving voor omgeving en water te kunnen realiseren, dit betekent dat de uitweg naar abstractie moet worden gezocht. Daarbij gaat het echter niet alleen om minder regels, die algemener geformuleerd worden in beleidsregels, wetgeving en zorgplichten. De abstractie zal naar mijn oordeel eerst en vooral moeten worden gezocht in de achterliggende doelstelling van integratie, de betekenis van het begrip zelfredzame burger en de achterliggende filosofie achter een wetgevingscomplex. Ten slotte gaat het ook om de vraag op welke wijze deze filosofie aansluit bij de wensen en verwachtingen van de maatschappij.

⁹ Gebaseerd op informatie verkregen van de opdrachtgever.

3.5 Regeldruk

Er wordt veel gesproken over de negatieve gevolgen van en ervaringen met regeldruk. Edelenbos is hier al uitvoerig op ingegaan en heeft laten zien, dat ‘regeldruk’ geen eenduidige betekenis heeft.¹⁰ Door meerdere auteurs is er ook op gewezen dat minder of geïntegreerde regels de ervaren regeldruk niet per se minder maken.¹¹ Als regels een te hoog abstractieniveau krijgen, leidt dit tot ruimte voor interpretatie, discussie en onduidelijkheid, met name in de fase van toezicht en handhaving.¹²

3.6 Eigen verantwoordelijkheid, de zelfredzame burger en burgerschap

Belangrijk bij het tot stand brengen van een omgevingswet is dat het kabinet Rutte/Verhagen het verminderen van de regeldruk nastreeft door het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dat is een goed streven. Het gaat uit van een bepaalde invulling van het begrip ‘burgerschap’, van oorsprong een begrip uit de politieke theorie. Burgerschap is belangrijk in een democratie, sterker nog het is dragend voor het behoud van een democratisch systeem. Burgerschap gaat niet alleen over rechten, maar ook over plichten.¹³ Het gaat over betrokkenheid en gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de publieke zaak.

Door ‘de markt’ wordt aangegeven dat zij behoefte heeft aan het verminderen van regeldruk en meer eigen verantwoordelijkheid. Het is belangrijk hier op te merken dat het in deze discussie vaak gaat over gebiedsontwikkeling.¹⁴ Voor het waterbeheer een belangrijk onderwerp, maar tegelijkertijd slechts een fractie van waterbeheer als publieke taak. De behoeften die bestaan op het terrein van de gebiedsontwikkeling zouden niet zonder verdere analyse opgeschaald moeten worden tot het gehele waterbeheer. Het kabinet heeft eveneens veel vertrouwen in de ‘gemeenschap’ als het aankomt op het zelf oplossen van maatschappelijke vraagstukken.¹⁵

¹⁰ Gestel R.A.J. van, en M.L.M. Hertogh, Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie, WODC, ministerie van Justitie, Den Haag, 2006.

¹¹ Backes, C., Naar een integrale Omgevingswet, in: *Bezinning op het omgevingsrecht*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag, 2011, p. 2-17; Uylenburg, R., *Het omgevingsrecht van de toekomst: kiezen en delen*, in: *Bezinning op het omgevingsrecht*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag: 2011, Teunissen, J., *Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid*, oratie in verkorte vorm uitgesproken op 20 april 2007, Wolf Legal Publishers, 2007, Nijmegen; Mr. A.P.W. Duijkersloot, mr. A.A.J. de Gier, mr. F.A.G. Groothuijse, prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk en prof. mr. R. Uylenburg, *Algemeen geregeld, goed geregeld? Een analyse van onderzoeken naar de werking van algemene regels in het licht van de doelstellingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht*, Milieu en Recht 2011/9 (nng); zie ook Van Buuren: “De brede VROM-vergunning is een onbereikbaar ideaal”, *Bouwrecht* 2004, p. 99 e.v.

¹² Fleurke, F. en L. Michiels (2011), *Een digitale structuur voor het omgevingsrecht*, in: *Bezinning op het omgevingsrecht*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag: 104-119; Mr. A.P.W. Duijkersloot, mr. A.A.J. de Gier, mr. F.A.G. Groothuijse, prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk en prof. mr. R. Uylenburg, *Algemeen geregeld, goed geregeld? Een analyse van onderzoeken naar de werking van algemene regels in het licht van de doelstellingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht*, Milieu en Recht 2011/9 (nng)

¹³ Zie onder meer Gio ten Berge, *De staat van de gewone burger en zijn veerkracht: weke delen in de theorie van het bestuursrecht*, in: T. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Kluwer, 2011, p. 17-36 en van dezelfde auteur *Burgerplichten jegens de overheid, tussen normaal en abnormaal*, Alphen aan den Rijn, 2007 en *Toward an equilibrium between civic rights and civic duties*, *Utrecht Law Review* 2007 p.219-226; Van Rijswijk, *Bewegend Water, over de verdeling van waterrechten en plichten binnen stroomgebieden*, Europa Law Publishing 2008.

¹⁴ Zie VROM-Raad, *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid, ontwikkelen door herschikken*, Advies 075, juli 2009.

¹⁵ Vergelijk E. Ostrom, *Governing the commons, The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.

De nadruk op minder overheid en regels wordt door het kabinet niet zozeer nodig geacht ter bevordering van de democratische legitimatie en het behartigen van de publieke zaak, maar als belangrijkste argument wordt gewezen op het mogelijk maken van economische ontwikkeling. Daarmee worden burgerschap en de burger getransformeerd tot een beleidsinstrument. Kruijer waarschuwt ervoor dat met deze ontwikkeling de ‘zelfredzame burger’ in de zin van burgerschap de ‘nek om wordt gedraaid’.¹⁶ De burger als beleidsinstrument is een vervanging van wetten en daarmee annexeert de overheid burgerschap ten koste van de democratische samenleving waartoe het (burgerschap) ooit behoorde. Gevolg en risico zijn dat de individuele en verantwoordelijke burger verder weg raakt dan ooit. De overheid zal in dat geval transformeren van een faciliterende naar een observerende, categoriserende, sanctionerende, kortom disciplinerende overheid. Tegelijkertijd – en dat maakt deel uit van deze ontwikkeling – wordt burgerschap tegenwoordig meer en meer aangeduid met de term ‘hindermacht’, met name als burgers of belangenorganisaties proberen publieke waarden te beschermen.¹⁷

Op zichzelf is het streven naar zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid van burgers een lovenswaardig streven en het past ook in de ‘politieke kleur’ en de daarbij behorende politieke filosofie van dit kabinet. Daarbij dient echter wel een juist en vooral volledig begrip van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid te worden gebruikt. Het streven van het kabinet lijkt nu met name aan te sluiten bij wat ‘de markt’ wil, althans bij wat een deel van de markt wil. Daarmee wordt juist gekozen voor wetgeving die een bepaalde groep zal faciliteren, zonder dat sprake is van het dienen van de publieke zaak in het algemeen. Er rijzen daarom meerdere vragen.

- Geldt de behoefte aan minder regels voor iedereen?
- Betekent de behoefte aan minder regels ook een behoefte aan een kleinere overheidsbemoeienis?
- Waar moeten de weinige regels die overblijven over gaan?
- Welke publieke zaak dienen deze regels?
- En hoe zit het met betrekking tot het waterbeheer?

Met andere woorden: welke gevolgen heeft de filosofie waarop het streven naar integratie van alle omgevingsrechtelijke wetgeving is gebaseerd, waarbij er een kleinere rol is voor de overheid en er minder plaats is voor ‘regels’, voor de Waterwet en het waterbeheer?

3.7 Is waterbeheer als publieke zaak iets bijzonders?

In een recent – nog niet gepubliceerd – onderzoek door Huitema en Kouwenhoven in het kader van het Deltaprogramma zoet water worden de resultaten neergelegd van een groot aantal interviews met belanghebbenden bij het waterbeheer. Het ging daarbij om overheden, bedrijven, landbouworganisaties, natuurorganisaties en drinkwaterbedrijven. Uit het onderzoek kwam naar voren dat blijkbaar al deze partijen er van uitgaan dat de zoetwatervoorziening een taak van de overheid is, en dat de overheid ook de feitelijke maatregelen moet nemen om te zorgen voor

¹⁶ Albert Jan Kruijer in de Groene Amsterdammer van 15 september 2011, Burgerschap, regeren in crisistijd.

¹⁷ Al zullen ook veel burgers gewoon voor hun eigen belang opkomen, zoals een schone lucht, geen geluidhinder et cetera.

voldoende zoetwater.¹⁸ Men wenst het huidige beleid - waarbij wordt gekozen voor het nemen van overheidsmaatregelen - te behouden, zodat alles zoveel mogelijk hetzelfde blijft. Een beleid dat is gericht op het zuiniger omgaan met water wordt door de meesten onwenselijk geacht, tenzij het door communicatieve middelen en niet door regulering of beprijzing wordt aangemoedigd.

Er wordt wel voorgesteld de watervergunning voor onttrekkingen te integreren in de omgevingsvergunning, maar er wordt ook opgemerkt dat de handhaving hiervan lastig is. Men gaat er van uit dat het gebruik van water eenvoudiger wordt als er minder papieren hoeven te worden ingevuld. De ervaringen met het Activiteitenbesluit leren echter dat deze gedachte in zijn algemeenheid niet op gaat.¹⁹

De reden voor de nu voorgestelde integratie is echter naast het verminderen van regeldruk, ook het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en het zelfregulerende vermogen van 'de markt', die daar blijkens alle kabinetsberichten enorme behoefte aan heeft.

Aan eigen verantwoordelijkheid blijkt echter als het gaat om – in dit geval - de zoetwatervoorziening geen enkele behoefte te bestaan en voor zover daar mee is geëxperimenteerd (een verhandelbare watermarkt in Brabant) is dat niet bevallen. De geïnterviewden zagen ook weinig heil in betrokkenheid van 'de gemeenschap', ook de landbouw niet.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat waterbeheer kennelijk als anders wordt ervaren dan veel overig overheidsbeleid en dat men absoluut geen kleinere rol voor de overheid ziet, maar de inspanningen van de overheid juist zeer waardeert en zo wil houden. De behoefte aan meer eigen verantwoordelijkheid is dan ook zeer klein.

Ik verwacht dat hetzelfde zal gelden voor het borgen van de waterveiligheid, het voorkomen van wateroverlast, een veilige en gegarandeerde drinkwatervoorziening en zelfs voor het waarborgen van een goede kwaliteit van water. Voor de waterveiligheid lijkt dit evident, mensen denken niet meer na over de vraag of ze wel veilig wonen.

Maar ook wanneer het gaat om wateroverlast (bijvoorbeeld ten gevolge van hevige regenval), is het opmerkelijk dat er altijd direct naar de overheid wordt gekeken als:

- degene die kennelijk tekort is geschoten een voldoende veiligheidsniveau te garanderen en
- daarmee ook maar voor de schade op moet draaien.

Dat geldt niet alleen voor burgers, maar zeker ook voor bedrijven. De meeste jurisprudentie over het tekortschieten van de zorgplicht van de waterbeheerder gaat immers over agrariërs die schade lijden.

¹⁸ Er is dan nog een nuance tussen: 'ik heb recht op deze hoeveelheid water' en 'het accepteren van een zeker normaal maatschappelijk risico', maar dat laatste dan wel onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de overheid het gros van de maatregelen neemt en niet kiest voor regulering of beprijzing.

¹⁹ Mr. A.P.W. Duijkersloot, mr. A.A.J. de Gier, mr. F.A.G. Groothuijse, prof.mr. H.F.M.W. van Rijswijk en prof.mr. R. Uylenburg, Algemeen geregeld, goed geregeld? Een analyse van onderzoeken naar de werking van algemene regels in het licht van de doelstellingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht, Milieu en Recht 2011/9 (nng)

Het gegeven dat het vergaande overheidsoptreden in het Nederlandse waterbeheer hoog wordt gewaardeerd, is een compliment dat niet genoeg op waarde kan worden geschat. Het betekent namelijk ook dat er vertrouwen is, vertrouwen in de kwaliteit van het waterbeheer en in de wijze waarop deze publieke taak wordt uitgeoefend. Naast de bevoegde overheden voor het waterbeheer is het juridisch instrumentarium zodanig dat de taak ook goed kan worden uitgeoefend.

De Waterwet is dan ook om twee redenen anders van karakter dan veel andere 'omgevingsrechtelijke' wetgeving.

In de eerste plaats is het bieden van een beschermingsniveau – voor veiligheid, wateroverlast, watertekorten en verontreiniging – veel nadrukkelijker aanwezig dan in andere omgevingsrechtelijke wetgeving. Dat kan deels worden verklaard door de aard van het waterbeheer, zeker in Nederland. Ten tweede is de Waterwet geen wet die alleen het handelen van particulieren reguleert. De Waterwet kenmerkt zich juist ook door de instrumenten die de overheid / de waterbeheerder de mogelijkheden geven de haar opgedragen publieke taak goed uit te voeren.

Nu het woord 'waterstaat' kennelijk niet meer *en vogue* is, kan de Waterwet het beste worden gekarakteriseerd als een combinatie van een 'publieke werkenwet' en een reguleringswet die zorgt dat deze publieke werken hun voor de samenleving noodzakelijke functie kunnen blijven vervullen. De Waterwet is dus niet zozeer bedoeld voor – zoals het achterliggende doel van de Omgevingswet zal zijn – het stimuleren van economische ontwikkeling, maar is juist bedoeld om de randvoorwaarden te scheppen en te behouden om economische ontwikkeling en leven in het algemeen in Nederland mogelijk te laten blijven. Vanzelfsprekend dient dit te gebeuren op een wijze die zo weinig mogelijk nadelige gevolgen heeft, door onduidelijke regels, onnodige onderzoeksverplichtingen of teveel 'regeldruk', in welke betekenis dan ook. Met de integratie van de voormalige versnipperde waterwetgeving is aan dit probleem – althans binnen het waterspoor – al behoorlijk goed tegemoet gekomen.²⁰

Ook is vanzelfsprekend dat waterbeheer niet op zich zelf staat en een onderdeel uitmaakt van het gehele omgevingsbeleid. Sterker nog, de doelstellingen van het waterbeleid zullen niet gerealiseerd kunnen worden zonder maatregelen op de andere delen van het omgevingsbeleid. Dat er een sterke verwevenheid bestaat en dat vergaande afstemming noodzakelijk is staat wel vast en wordt door niemand weersproken.

Uit bovengenoemd onderzoek kwam bijvoorbeeld eveneens naar voren dat men van oordeel was dat als iets ruimtelijk is toegestaan (veelal door de gemeente) de overheid (bij het waterbeheer rijk en waterschap) moet garanderen dat er evenveel water blijft. Dat zou pleiten voor een veel sterkere en bindende rol voor bijvoorbeeld de watertoets, sterker nog; voor het doorwerken van waternormen in de ruimtelijke besluitvorming.

²⁰ Zie over de Waterwet o.a.: S. Handgraaf, De Waterwet, M&R 2009/8, 489-496, het themanummer van M&R over de Waterwet (2009/9); H.J.M. Havekes en P. de Putter (red) Wegwijzer Waterwet, Kluwer, 2011, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, Waterrecht in Nederland, Kluwer, 2010

Tegelijkertijd zijn ook de andere delen van het omgevingsrecht niet gelijk van aard. Ruimtelijke ordening beoogt een ander publiek doel dan milieubescherming of natuurbescherming en hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de regulering van gevaarlijke stoffen en producten.

Bovenstaande beschouwing brengt ons dus geen pasklaar antwoord. Eigenlijk maakt het de vraagstelling van de opdrachtgever alleen maar ingewikkelder. Dat heeft een aantal oorzaken. In de eerste plaats moeten we ons afvragen of het wel klopt dat de markt en/of de burger wel minder overheidsbemoeienis wil. In het waterbeheer lijkt dat niet het geval te zijn. Ook de 'markt' wil dat de overheid zorg draagt voor een goede waterstaatkundige infrastructuur. Net als 'de burger' wordt er door 'de markt' op vertrouwd en gerekend dat de overheid deze taak goed uitvoert en het juiste beschermingsniveau zoveel mogelijk garandeert.

Grote gebiedsontwikkelingsprojecten worden immers waardeloos als de overheid niet zorgt voor een goede waterstaatkundige infrastructuur. Behalve wegen moet een goed waterpeil worden gegarandeerd, moet overtollig water worden opgevangen, afvalwater worden opgevangen en gezuiverd en water in de wijk dient niet alleen om de ruimtelijke kwaliteit te vergroten. Mensen willen niet terug naar de jaren 70 van de vorige eeuw, waarin veel oppervlaktewater vies, dood en schadelijk voor de gezondheid was. Een veilige drinkwatervoorziening is eveneens sterk afhankelijk van een goed beheer van oppervlaktewater en grondwater.

Ik heb dat niet wetenschappelijk onderzocht, maar vermoed dat mensen bij waterbeheer minder snel genoeg nemen met 'een onsje minder' en ook de risico's als het fout gaat niet voor lief willen nemen of als een eigen verantwoordelijkheid zien. Dat komt ook omdat individuele burgers weinig mogelijkheden hebben te zorgen voor de bescherming van het land tegen overstromingen, voor peilbeheer, zoetwatervoorziening, schoon drinkwater et cetera. Dit wordt daarom bij uitstek als een publieke taak gezien.

Tegelijkertijd wil natuurlijk niemand worden geconfronteerd met teveel regels. Regels die je beperken in je handelen en die je moet naleven zijn lastig en vervelend. Het kost tijd en geld en levert ergernis en vertraging op. "Weg met de regels die voor mij gelden en waar ik aan moet voldoen!". "*L'enfer, c'est les autres*", zei Sartre al. Maar zoals hierboven uiteen is gezet, wil men dat er wel adequaat wordt zorg gedragen voor het waterbeheer en daarvoor is noodzakelijk dat iedereen – en niet alleen 'de anderen' zich aan de regels houden. Men verlangt veiligheid en bescherming van de overheid, zowel burgers als bedrijven. Dat vraagt van de overheid om de belangen van beide groepen – die dus minder tegengesteld zijn dan vaak wordt gedacht – te beschermen.

Een zelfredzame burger wiens beschermingsniveau in het geding komt, heeft niet veel meer mogelijkheden dan deelnemen aan inspraak, betrokken zijn bij besluitvormingsprocessen (bijvoorbeeld conform de door Elverding voorgestelde werkwijze) en uiteindelijk zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden benutten. Dat is dus geen kwestie van hindermacht, maar van noodzakelijke zelfredzaamheid, zeker als niet meer op de overheid vertrouwd kan worden dat aan het beloofde minimumbeschermingsniveau wordt voldaan doordat de overheid zich terugtrekt en een wezenlijk deel van de publieke taak wil overlaten aan 'de markt'.

3.8 Randvoorwaarden voor een Eenvoudiger en Beter Omgevingsrecht

3.8.1 Doel van de omgevingswet: het behartigen van de publieke taak

De regelgeving binnen het omgevingsrecht kan makkelijk eenvoudiger worden gemaakt. De vraag is echter of deze wijze van vereenvoudiging tegemoet komt aan de beperkte insteek van de huidige voorstellen. Hieronder zal ik daarvoor enkele handvatten aanreiken. Naar voren komt dat integratie ten voordele van het waterbeheer kan zijn, maar dat er ook serieuze knelpunten bestaan.

Bepaal de reikwijdte van de publieke taak

Bij een herziening van het omgevingsrecht dient – Tacitus indachtig – eerst en vooral duidelijk te zijn welke wetgeving nodig is om de *publieke zaak* te dienen. Daarbij moet natuurlijk duidelijk zijn welke publieke zaak de overheid wil dienen en in hoeverre. Ik doel daarmee niet op de veelheid van belangen waaruit de publieke zaak bestaat, maar die belangen die specifiek door omgevingswetgeving worden gediend. Gezondheid, milieu, natuur, een veilige, schone leefomgeving voor huidige en toekomstige generaties. Daar gaat omgevingswetgeving over en daarover zijn zowel internationale als Europese verplichtingen aangegaan. Ruimtelijke ordening is daaraan overstijgend, door de verschillende functies in een goede ordening naast elkaar te kunnen laten bestaan.

Een eerste keuze heeft het kabinet gemaakt door alleen nog dat te regelen wat Europa voorschrijft.²¹ “Geen nationale koppen”. Dat ruimt lekker op. Het Nederlandse waterveiligheidsbeleid zou kunnen worden afgeschaft, evenals het grootste deel van de ruimtelijke ordening. Burgers en bedrijven: vecht voor jezelf in plaats van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de publieke zaak te nemen. Waarom zou de overheid nog regels maken voor ruimtelijke kwaliteit, landschap, infrastructuur, kabels en leidingen, energievoorziening, recreatie, woningbouw, theaters, bedrijventerreinen, gebiedsontwikkeling, stank, geluid, monumenten, waarom zijn er nog financiële stimuleringsregelingen, en allerhande niet Europees voorgeschreven bouwvoorschriften?

Dit is een flauwe benadering, maar maakt duidelijk dat de overheid selectief is in het schrappen van nationale koppen. Het aansluiten bij wat Europeesrechtelijk is voorgeschreven is natuurlijk ook een goed uitgangspunt. Dat is wat in ieder geval moet gebeuren, want daar heeft Nederland als medewetgever immers zelf voor gekozen. In die zin is het een open deur.

3.8.2 Doelstellingen en toetsingskader

Veel beter is het wanneer men de omgevingsrechtelijke wetgeving wil herzien, te kijken waar omgevingswetgeving voor is bedoeld. Welke belangen worden met omgevingsrechtelijke wetgeving gediend? Daarna moet worden onderzocht of het samenvoegen van al die belangen in één wet, met één integraal toetsingskader, en (onder andere) één toestemming of vergunning de beste manier is om deze belangen te behartigen. Voor integratie van het waterbeheer zijn daarvoor zowel argumenten pro als argumenten contra aan te voeren. Deze komen hierna aan de orde.

²¹ Zie R. Uylenburg e.a. De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving, M&R 201/7, p. 418-424

Uitgaande van het Europese perspectief (zoals het kabinet terecht voorstelt) is het doel van omgevingswetgeving duidelijk: het beschermen van de interne markt (het bieden van een level playing field, dus niet het stimuleren van economische ontwikkeling, daar zijn weer andere beleidsinstrumenten voor) enerzijds en anderzijds het beschermen van ‘het milieu’ (in Europa een veel ruimer begrip dan in Nederland, meer overeenkomstig de fysieke leefomgeving). Die laatste component bestaat uit het beschermen van het milieu zowel ten behoeve van de volksgezondheid als van ecosystemen. Ook bescherming en een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het voorkomen van klimaatverandering en zich voorbereiden op de gevolgen ervan hoort daar bij.

De faciliterende overheid betekent in het Europees milieu – of omgevingsrecht dus met name dat een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu wordt gegarandeerd. Dat is duidelijk, alle andere motieven zijn ‘nationale koppen’ en horen niet in een omgevingswet die is gebaseerd op Europese verplichtingen thuis, hooguit in regelgeving op andere beleidsterreinen. Deze doelstellingen van de omgevingswet dienen expliciet in de wet te worden opgenomen, zodat deze een rol kunnen spelen, richting gevend zijn, bij het nemen van maatregelen, beslissingen en besluiten. Voor de integratie van de doelstellingen uit de Waterwet kan worden aangesloten bij de huidige doelstellingen uit artikel 2, waarbij het – gezien de vergaande integratie - aanbeveling verdient een rangorde in belangen aan te brengen.²² Bijvoorbeeld: 1): veiligheid en Europese verplichtingen, vervolgens wordt de rangorde bepaald door middel van politieke besluitvorming.

Gebiedsontwikkeling en economische ontwikkeling is daarentegen geen doel van een omgevingswet die is gebaseerd op Europese verplichtingen, maar zij dienen binnen de randvoorwaarden van het omgevingsrecht plaats te vinden, en dan vanzelfsprekend liefst op een zo eenvoudig mogelijke wijze. Dat is niet alleen mogelijk door vergaande integratie, er worden in de literatuur meerdere alternatieven besproken.²³

3.8.3 Integraal toetsingskader lastig te verwezenlijken

Inhoudelijk verkrijgt men alleen een echt integraal toetsingskader als de verschillende toetsingskader ook daadwerkelijk worden geïntegreerd en niet alleen ‘naast elkaar’ in één wet worden gezet.²⁴ Dat kan door bijvoorbeeld te kiezen voor een kwalitatief omschreven toetsingskader, zoals bijvoorbeeld ‘het belang van een duurzame ontwikkeling’ of een ‘duurzaam leefmilieu’. Om zo’n kwalitatief geformuleerd toetsingskader te kunnen hanteren is echter veelal een nadere uitwerking in kwantitatieve normen nodig. Daardoor zal er de facto toch sprake zijn van naast elkaar bestaande

²² Zie voor de waterveiligheid bijvoorbeeld F. Groothuijse, Water weten 2.0: versnellen, vereenvoudigen, harmoniseren en integreren, in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 315-334.

²³ J. van der Velde, Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? De ruimtelijke ordeningspraktijk: kansen en verbeteringen, TBR 2011/7, p. 627-632; H.C. Borgers, Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? Flexibiliteit, beleidsintegratie en duurzame belangenafweging in het omgevingsrecht, TBR 2011/7, 633-737; M.E.F. Staal, Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? Tabula Rasa of quick wins binnen het bestaande stelsel, TBR 2011/7, 738-642; H.J. Kooistra, De ruimte kwaliteits- en ontwikkelingsgericht bestemd, TBR 2011/9, p. 800-808;

²⁴ T. Nijmeijer en M. Soppe, Alles draait om de eenvoud. de Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?, in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 427-440.

toetsingskaders omdat de meeste kwantitatieve normen (bijvoorbeeld voor geluid, lozingen, gevaarlijke stoffen, luchtkwaliteit, stank) nu eenmaal niet te combineren zijn. In het beste geval vindt deze nadere uitwerking plaats op grond van de wet, in het slechtste geval in beleidsregels. In het laatste geval zal de rechtszekerheid en de transparantie afnemen, wat niet voldoet aan de eisen van Eenvoudig en Beter. Daarmee wordt dan uiteindelijk niet voldaan aan de doelstellingen van Eenvoudig Beter. De verplichtingen uit het Europese recht zullen ook herkenbaar in de nationale wetgeving moeten blijven worden geïmplementeerd. Uit onderzoek blijkt dat er nog vele vragen rijzen over de mogelijkheden toetsingskader daadwerkelijk te integreren, waarbij gewezen wordt op Europese verplichtingen en belemmeringen, de reikwijdte van het afwegingskader en de relatie en mogelijkheden tot integratie van het ketenbeheer en daarmee tot aspecten van industrie- en productbeleid.²⁵

Ook het verminderen van de onderzoekslasten is relatief.²⁶ Een besluit moet immers te allen tijde kunnen worden gedragen door zijn motivering. Om aan te tonen dat er (bijvoorbeeld) geen onaanvaardbare milieugevolgen zijn, zal gekeken worden naar de nadere uitwerking in kwantitatief geformuleerde normen en zal aangetoond moeten worden dat een activiteit binnen zowel de kwalitatief als de kwantitatief omschreven toetsingskader valt. De Commissie MER wijst erop dat hier wel enige winst valt te behalen, maar daarvoor is nodig dat vergunningverleners leren omgaan met onzekerheden, zoals het gegeven dat 100 % wetenschappelijk bewijs niet altijd valt te geven.²⁷

3.8.4 Beginselen

In navolging van het Europese milieurecht verdient het aanbeveling in de omgevingswet de beginselen op te nemen, waar Nederland zich al op internationaal en Europees niveau toe heeft verplicht. Wettelijke beginselen geven richting aan de besluitvorming, mits zij ook een juridische betekenis hebben.²⁸ In die zin kunnen we nog veel leren van andere landen, zoals van Vlaanderen.²⁹ Bij minder regels en meer algemeen geformuleerde regels geven beginselen houvast en kunnen ervoor zorgen dat er minder veel en minder gedetailleerde regels noodzakelijk zijn.³⁰

3.8.5 Normen

Naast doelstellingen en beginselen biedt het Europese recht over het algemeen een *minimum*beschermingsniveau, veelal door het stellen van (kwaliteits)normen en emissienormen.

²⁵ Zie M. Peeters en F. Oosterhuis, *Integrale afweging bij vergunningverlening*, STEM-rapport, 17 februari 2011.

²⁶ T. Nijmeijer en M. Soppe, *Alles draait om de eenvoud. De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?*, in: T. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Kluwer, 2011, p. 427-440 en F. Oosterhuis en M. Peeters, *Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen*, STEM publicatie 2010/1, februari 2010.

²⁷ Commissie voor de milieueffectrapportage, *De praktijk van gebiedsontwikkeling, ruimtelijke ontwikkeling vanuit de m.e.r.-praktijk*, 11 november 2010.

²⁸ Zie voor de procedurele aspecten: H. Addink, *De doorbraak van het beginselenrecht in het bestuursrecht*, in: T. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Kluwer, 2011, p. 3-16.

²⁹ I. Larmuseau, *Omgevingsrecht op z'n Vlaams, Nederlandse kan niet?* in: T. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Kluwer, 2011, p. 417-426.

³⁰ Rijswick, M. van en W. Salet, *Een strategisch kompas voor duurzame beheersing van klimaatverandering*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2010, 37(1): 43-58.

Deze zijn in de Waterwet aangevuld met veiligheidsnormen ter voorkoming van overstromingen en wateroverlast en de mogelijkheid normen voor waterschaarste te stellen.

Deze normen concretiseren de meer abstract geformuleerde doelstellingen en beginselen en kunnen voorkomen dat er in de eindfase – de handhaving – discussie gaat ontstaan over de vraag waartoe men nu eigenlijk verplicht is. Doelstellingen en normen bepalen voor een belangrijk deel het toetsingskader voor verdere besluitvorming. De wijze waarop de diverse toetsingskaders worden geïntegreerd is dan ook van groot belang.³¹ De meeste normen zien op de bescherming van de volksgezondheid (lucht, water, geluid, bodem, afval, gevaarlijke stoffen). De stelling van onder meer de Zeeuw en Ten Veen³² dat het probleem van Europese regels is dat ze niet de mogelijkheid kennen locatiespecifieke uitzonderingen te maken bevreemdt dan ook enigszins. Wanneer het *minimum*normen betreft die zien op de bescherming van de gezondheid van personen is onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Nederlanders hoeven vanwege de hoge bevolkingsdichtheid en het intensieve ruimtegebruik minder beschermd te worden dan mensen uit andere lidstaten?³³ Of geldt dat alleen voor bepaalde Nederlanders in bepaalde gebieden? En wie bepaalt dan voor welke Nederlanders de bescherming van de gezondheid niet zo belangrijk is? En voor welk doel is dat toegestaan? En hebben die Nederlanders daar zelf ook nog wat over te zeggen?

Aan de minimumnormen moet in ieder geval worden voldaan en daar zou dus niet over ‘gepolderd’ moeten worden. Iets extra’s aan bescherming bieden mag natuurlijk altijd, dus op zich zelf is het Europese recht heel flexibel, waarbij de lidstaten ook nog vaak een zekere mate van beleidsvrijheid en/of beoordelingsvrijheid wordt gelaten.³⁴ De ambities kunnen veel hoger zijn, maar verplicht is alleen dat minimum. De flexibiliteit zit dus *niet* in het verlagen van dit *minimum*beschermingsniveau, maar moet ergens anders worden gezocht.

Wanneer ik me iets voor probeer te stellen bij het ‘flexibeler omgaan met normen/ dan wel deze tegen elkaar uitruilen’, kan ik me niet voorstellen dat wordt bedoeld: de luchtkwaliteit is wat beter geworden, dus nu kan deze woonwijk wel een groot deel van de tijd onder water staan. Of dat er wel bestrijdingsmiddelen en chemicaliën boven de norm in het drinkwater mogen zitten, omdat er een geluidsscherm is gebouwd. Dat de landbouw een tekort of een teveel aan water geen probleem zal vinden, omdat er tenslotte een bodemsanering in de nabijgelegen stad heeft plaatsgevonden. Dat er schadelijke bestrijdingsmiddelen worden toegelaten omdat de energiestaat van gebouwen omhoog is gegaan. Dijkkring 14 kan wel weg, want er is extra geïnvesteerd in ruimtelijke kwaliteit?

³¹ T. Nijmeijer en M. Soppe, Alles draait om de eenvoud. De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?, in: T. de gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 427-440; H.D. Tolsma, De toekomst van de Wabo: een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging, M&R 2010/2, 146-150; H. van Rijswijk, Bewegend water, oratie Universiteit Utrecht, Europa Law Publishing, 2008.

³² Zie A. ten Veen, Van een impasse naar een Crisis- en herstelwet, TO 2009/2, p. 59 en ‘Doorbreek de impasse in gebiedsontwikkeling’.

³³ Zie Rutteman, Impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling, TO 2009/2.

³⁴ Zie B.A. Beijen, De kwaliteit van milieuriichtlijnen, BJU, Den Haag, 2010.

Hoe belachelijk deze voorbeelden ook lijken, ze maken duidelijk dat zeker bij water er bij voorkeur niet gerommeld wordt met de minimumeisen. En dan laat ik nog de vraag in het midden, wé bij een terugtrekkende overheid en meer verantwoordelijkheid voor de markt gaat bepalen hoeveel en van welke normen dan mag worden afgeweken en ten koste van wie. In overleg? Overleg tussen wie?

Kwaliteitsnormen zijn een heel goed instrument om het omgevingsrecht beter en eenvoudig te maken.³⁵ Omdat nu eenmaal is vastgelegd dat het (Europese) minimumnormen zijn, is het niet meer dan logisch dat ze ook gehaald moeten worden. Daarvoor verdient het aanbeveling de normen bindend te maken, het minimum als een grenswaarde te definiëren en voor te schrijven dat ze bij het maken van het ene omgevingsplan dat nog overblijft, bij gebiedsprojecten, bij een programmatische aanpak en bij algemene regels en vergunningen in acht genomen moeten worden.

3.8.6 Gebiedsontwikkeling en overige Toestemmingen

Voorstel is dat de Omgevingswet slechts één geïntegreerde vergunning zal kennen: de omgevingsvergunning. Naast de huidige procedurele integratie zoals die heeft plaatsgevonden in de Wabo,³⁶ dienen ook de toetsingskaders te worden geïntegreerd. Daarnaast is de vraag of ook de watervergunning in de omgevingsvergunning geïntegreerd zou moeten worden.³⁷

Er dient echter een onderscheid gemaakt te worden tussen een toestemming (op basis van een algemene regeling of een vergunning) voor een bepaalde activiteit die ofwel invloed heeft op 1 milieucompartiment (bijvoorbeeld water) of een activiteit waar verschillende toestemmingen voor noodzakelijk zijn. Ook kan een grootschalige gebiedsontwikkeling niet goed vergeleken worden met een eenvoudige activiteit zoals hiervoor beschreven. De integratieoplossing zou dan ook niet gelijk moeten zijn. Voor een grootschalig project kan daarnaast bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van een geconcentreerd besluit dat de ontwikkeling mogelijk maakt. Gedacht kan worden aan de vroeger al door de RARO voorgestelde Operationele Gebiedsaanwijzing (één doorslaggevend besluit met een operationeel karakter)³⁸ of een vorm die is geïnspireerd op het Duitse Planfeststellungsverfahrgesetz of de Vlaamse variant daarvan.³⁹ Bedacht moet echter worden dat knelpunten die direct voortvloeien uit Europese regelgeving niet worden opgelost door nationale wetgeving te integreren.⁴⁰

³⁵ B.A. Beijen, De kwaliteit van milieuriichtlijnen, BJU, 2010; Ch.W. Backes, A.M. Keessen & H.F.M.W. van Rijswijk, Europese kwaliteitseisen, De betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water en natuur, www.centrumvooromgevingsrecht.nl 2011.

³⁶ Zie I. Sievers, De omgevingsvergunning, instrument voor betere dienstverlening, M&R 2010/8, 488-493

³⁷ Nu worden lozingen bijvoorbeeld of gereguleerd ogv de Wabo of ogv de Waterwet, zie J.C. Ozinga en W.J. Wensink, Lozingen onder de Waterwet en de Wabo, M&R 2011, 2-9. Zie voor een vurig pleidooi dat niet te doen: H. Bolkestein, H. Havekes en W. Wensink, Laat de watervergunning bij de waterbeheerder, het waterschap, 2011/4, p. 10-11.

³⁸ Th. Drupsteen, Een Omgevingswet, in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 273-286 en ouder: C. Backes, G. Biezeveld, J. de Bruin, J. van Put, H. van Rijswijk en A. Wolters-Laansma, Gebiedsgericht milieubeleid, Vereniging voor Milieurecht 1992-1, Tjeenk Willink 1992.

³⁹ Ch.W.Backes, Naar een integrale omgevingswet?, in *Bezinning op het omgevingsrecht*, p. 1-17.

⁴⁰ Zie voor Europese knelpunten bij gebiedsontwikkeling: W. Zonneveld, W. Korhals Altes, M. Spaans, B. Waterhout en H. de Wolff, Knelpunten gebiedsontwikkeling: de rol van Europese richtlijnen, juni 2011 (concept-eindrapport).

Het verdient vanwege bovenstaand beschreven noodzaak een minimumbeschermingsniveau te bieden, aanbeveling bij zowel die ene overgebleven omgevingsvergunning als een besluit over een gebiedsontwikkeling te bepalen dat kwaliteitsnormen *in acht worden genomen*, tenzij van tevoren compensatie is gegarandeerd én uitgevoerd. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een programmatische aanpak, waarbij de programma en planmogelijkheden uit de diverse wetten deels kunnen worden gecombineerd.⁴¹

Wordt niet aan de normen voldaan, dan moeten vergunningen worden aangescherpt (art. 11 lid 5 KRW). Die ene algemene regeling die nog overblijft (het SuperActiviteitenBesluit, waar door middel van de altijd betrouwbare en makkelijke ICT van de overheid iedereen zonder problemen zijn weg in vindt en zich veilig bij voelt)⁴² bevat bij voorkeur de algemene verplichting om maatwerkvoorschriften te stellen als aan een van de milieukwaliteitsnormen, veiligheidsnormen, bouwvoorschriften et cetera niet wordt voldaan. Komt dit te vaak voor, dan wordt het tijd om die ene AMvB aan te scherpen (beiden conform art. 11 lid 5 KRW).

3.8.7 Creëren van gebruiksruimte en een verdelingssysteem

Om de markt en economische ontwikkeling tegemoet te komen is het verstandig wat 'vervuilings- en gebruiksruimte' over te houden, zodat er plaats is voor nieuwe ontwikkelingen, innovatie, wat over en weer ruilen en schuiven binnen 1 soort norm en voor onverwachte tegenvallers in de omgevingskwaliteit.⁴³ Ervaringen kunnen al worden opgedaan met het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis-en herstelwet. Bedacht moet echter worden dat dit op veel plaatsen in Nederland eerst een sanering en herschikking van de huidige milieugebruiksruimte zal vergen. Veel normen worden nu immers bijna of helemaal overschreden. Daar is zeggezegd een heel ander soort Herstelwet voor nodig.

Er dient voorts een eerlijk verdelingssysteem voor deze milieu- en gebruiksruimte ontwikkeld te worden, waar de nieuwe omgevingswet zich uitstekend voor leent. Nu is het systeem teveel gebaseerd op behoud van bestaande rechten en is er weinig ruimte voor nieuwkomers en veranderingen. Uitgangspunt dienen dan ook tijdelijke vergunningen te zijn.⁴⁴ Bij voorkeur verschaft

⁴¹ F.A.G. Groothuijse, R. Uylenburg en M. Boeve, Het omgevingsrecht geprogrammeerd, verkenning voor de juridische mogelijkheden voor het ontwikkelen en harmoniseren van een programmatische aanpak in het omgevingsrecht, STEM publicatie 2010/10, 30 mei 2011; C. Backes, Als wij maar een goed plan hebben; N. Koeman, De programmatische aanpak in het omgevingsrecht; F. Otten De relatie tussen het gebiedsontwikkelingsplan op basis van de Crisis en herstelwet en milieunormen; Asterix of Ide(fix) in Limburg? allen in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011.

⁴² J. Kramer, ICT en milieuregelgeving: moet de ondernemer de weg nog kennen?, M&R 2009/4, p. 202-208; J.W.J. Bezemer, de omgevingsvergunning: dienstverlening langs elektronische weg? BR 2006/11, 969-978.

⁴³ Zie VROM-Raad, Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid, ontwikkelen door herschikken, Advies 075, juli 2009; Ch.W. Backes, A.M. Keessen & H.F.M.W. van Rijswijk, Europese kwaliteitseisen, De betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water en natuur, www.centrumvooromgevingsrecht.nl 2011; Rijswijk, H.F.M.W. van, De verdeling van schaarse waterrechten, in: F.J. van Ommeren, W. den Ouden en C.J. Wolswinkel (eds.), Schaarse publieke rechten, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2011, p. 133-158. Ook de Commissie m.e.r beveelt dit aan: Commissie voor de milieueffectrapportage, De praktijk van gebiedsontwikkeling, ruimtelijke ontwikkeling vanuit de m.e.r.-praktijk, 11 november 2010.

⁴⁴ M.N. Boeve en R. Uylenburg, Regulering van milieugevolgen van bedrijven met een tijdelijke vergunning?, Universiteit van Amsterdam, september 2011; Rijswijk, H.F.M.W. van, De verdeling van schaarse waterrechten, in: F.J. van

de nieuwe wet de overheid een instrument om ontwikkelingen te kunnen sturen, zowel naar plaats als wijze van uitvoering zodat voor de meest duurzame oplossing kan worden gekozen. Het huidige uitgangspunt dat de overheid alleen mag beslissen op basis van de aanvraag zou dan ook verlaten dienen te worden.⁴⁵

3.8.8 Emissie-eisen, doelvoorschriften, best practices en een emissie-immissietoets

Hier en daar kent het Europese recht ook nog emissie-eisen, die meestal een nadere invulling zijn van het beginsel van ‘bescherming aan de bron’, het preventiebeginsel en het beginsel van een zo hoog mogelijk beschermingsniveau.⁴⁶ Daar waar deze eisen Europeesrechtelijk voorgeschreven zijn, moet daar natuurlijk aan worden voldaan. De voorkeur voor doelvoorschriften boven middelvoorschriften bestaat al lang, zowel op Europees als nationaal niveau. Het blijkt echter dat de praktijk – en dan met name kleinere bedrijven – beter uit de voeten kan met middelvoorschriften. Deze worden bij voorkeur als mogelijke ‘best practices’ opgenomen, zonder dat men verplicht is deze te volgen.⁴⁷ Voor het overige zijn de beginselen voldoende om de vergunningen en de AMvB nader in te vullen. Er wordt immers door het in acht nemen van de kwaliteitseisen in het gehele omgevingsrecht (want in 1 wet) gegarandeerd dat overal aan het minimumbeschermingsniveau wordt voldaan. De ontwikkeling van een goede emissie-immissietoets is dan wel absoluut noodzakelijk en daar ontbreekt het nu – ook binnen het waterbeheer aan.⁴⁸ Om de vergunning/toestemming handhaafbaar te maken, dient deze immers handhaafbare voorschriften te bevatten. Zorgplichten en vage verplichtingen zijn dat zeker niet en zijn ook niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid. Een terugtrekkende overheid hoeft niet meer te doen dan het beloofde minimumbeschermingsniveau te garanderen. Maar dát moet ze dan ook wel doen.⁴⁹

Voor het overige zijn er weinig regels nodig en kan de markt volledige vrijheid worden gegeven. Waar het in dat geval op neer komt is dat de overheid de goede dingen doet, in plaats van veel dingen goed doet.

Voor een eventuele integratie van de watervergunning in de omgevingsvergunning heeft bovenstaand systeem vele voordelen. Op dit moment is de waterbeheerder te zeer afhankelijk van andere overheden binnen het omgevingsrecht om haar taak goed en eenvoudig uit te voeren, terwijl er – behalve overleg en vertrouwen – nauwelijks middelen zijn om er voor te zorgen dat water zijn

Ommeren, W. den Ouden en C.J. Wolswinkel (eds.), *Schaarse publieke rechten*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2011, p. 133-158; RLI, *Een zee van mogelijkheden*; en de afscheidsredes van N. Koeman en Th. Drupsteen..

⁴⁵ Zie de afscheidsredes van Drupsteen en Koeman.

⁴⁶ Zie R. Uylenburg, *De richtlijn industriële emissies en flexibiliteit in de milieuvergunning*, in: T. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Kluwer, 2011, p. 527-540.

⁴⁷ Zie Beijen, *De Kwaliteit van milieurichtlijnen*, BJU, Den Haag, 2010 en Mr. A.P.W. Duijkersloot, mr. A.A.J. de Gier, mr. F.A.G. Groothuijse, prof.mr. H.F.M.W. van Rijswijk en prof.mr. R. Uylenburg, *Algemeen geregeld, goed geregeld? Een analyse van onderzoeken naar de werking van algemene regels in het licht van de doelstellingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht*, Milieu en Recht 2011/9 (nng)

⁴⁸ W.M. Janse, *De verdeling van schaarse waterrechten, Een nader onderzoek naar de verdeling van schaarse waterrechten op grond van de waterplannen en het systeem van vergunningverlening*, Universiteit Utrecht, augustus 2011.

⁴⁹ Zie ook: De Roo, G., *Zonder garanties geen kwaliteit. Over leefkwaliteit, ruimtelijke ontwikkeling en nieuwe fase in beleid en regelgeving*, in: *Bezinning op het omgevingsrecht*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag, 2011, 152-173.

gerechtvaardigde plaats in de afweging krijgt.⁵⁰ Bij de Crisis- en herstelwet zijn deze mogelijkheden helemaal beperkt.

Ook voor de zelfredzame burger (vaak aangeduid als derdenbelanghebbende of hindermacht) is dit een prettig systeem, want het maakt duidelijk dat de belangen die de Omgevingswet beoogt te beschermen bedoeld zijn om mens en milieu te beschermen. Dat betekent dat men zich in beginsel – namelijk wanneer men belanghebbend is – zich ook op deze minimumnormen kan beroepen bij de rechter.⁵¹ De overheid is dan eerlijk en betrouwbaar: dit is wat ik beloof te doen, dit is het beschermingsniveau wat ik garandeer en daar mag je me op af rekenen. Niet meer, maar ook niet minder. Beter én eenvoudiger dus.

3.9 Eenvoudiger en beter: bevoegd gezag

Het venijn zit zoals altijd in de staart. Het meest geschikte bevoegd gezag is een lastig punt wanneer de Waterwet/watervergunning wordt geïntegreerd in de Omgevingswet/omgevingsvergunning. De slogan “Je gaat erover of niet” is weliswaar helder en eenvoudig, maar geeft helaas geen eenvoudige oplossing voor het dilemma van het bevoegde gezag.⁵² Hiervoor is uiteengezet dat de Waterwet maar ten dele een reguleringswet van privaat handelen is en dat die regulering met name dient om er voor te zorgen dat het ‘waterbestuur’ zijn publieke taak om te zorgen dat de onder haar verantwoordelijkheid vallende publieke werken (waterstaatswerken) aan hun functie kunnen voldoen. Veiligheid, voldoende (niet teveel en niet te weinig) en schoon, gezond water. Dat is één taak, die niet goed in stukjes geknipt kan worden. We kennen dan ook al sinds 1985 integraal waterbeheer en sinds 2000 is dat ook Europeesrechtelijk in de KRW vastgelegd. Het bevoegd gezag voor deze taak is gerelateerd aan (deel)stroomgebieden. Dat is ook Europeesrechtelijk vastgelegd.⁵³ Simpel gezegd: als de waterbeheerder het waterbeheer als taak heeft, dan heeft hij ook de instrumenten en bevoegdheden nodig om die taak uit te oefenen. Gilhuis zei dat al: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Met de overdracht van een bevoegdheid, vervalt mijns inziens ook de verantwoordelijkheid. Maar moet bij een samenloop van bevoegdheden dan de waterbeheerder bevoegd gezag worden? Nee, het zou echter te gek zijn om het waterschap bevoegd gezag te maken voor het hele omgevingsrecht, alleen omdat er ergens 1 dam in een sloot wordt gelegd, een dijk wordt versterkt, een natte ecologische verbindingzone wordt aangelegd, een vergunning voor een waterkrachtcentrale of een lozing wordt verleend. Ook wanneer er sprake is

⁵⁰ Zie F. Tonnaer, Quo Vadis? Over vertrouwen in het omgevingsrecht, Berghauser Pont Publishing/Open Universiteit, 2011 en over de ontwikkeling van een relativiteitsvereiste in het (omgevings en bestuurs)recht: B. Schueler, Het gaat u om iets anders, Het relativiteitsvereiste toegepaste, in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 159-174.

⁵¹ M. Scheltema, Het beroepsrecht van organisaties die voor het algemeen belang opkomen. Wensen voor een goede vormgeving van deze zelfstandige actie, in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 149-158.

⁵² Zelfs binnen de waterwetgeving is dat niet eenvoudig: W.B. van der Gaag, De watervergunning en samenloop van bevoegdheden, TO 2011/2, 52-60. Zie over de verhouding Wabo-Waterwet F. Onrust, De relatie tussen Wabo en Waterwet, Bouwrecht 2010, 851-864.

⁵³ Zie E. Hey, Op weg naar Europese waterschappen. Het verschuiven van de locus waar publieke bevoegdheden worden uitgeoefend, in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 347-356.

van gebiedsontwikkeling ligt het niet voor de hand de waterbeheerder het bevoegde gezag voor de hele ontwikkeling te maken. Om aan dit probleem van ‘eenvoud’ tegemoet te komen zijn verschillende oplossingen mogelijk. Hierbij refereer ik aan een citaat van Michiels e.a. naar aanleiding van verschillende bevoegde gezagen mbt de Wabo-vergunning: “Feitelijk wil de minister enerzijds waar nodig wijzigingen aanbrengen in de bestaande verdeling van bevoegdheden, anderzijds wil ze de decentrale besturen paaien met advies- of instemmingsrechten. Naarmate die rechten minder het karakter van zoethoudertje hebben en meer gewicht krijgen, komt er van het principe van één bevoegd gezag minder terecht. (...) Dit dilemma kan alleen worden vermeden door een heldere lijn te volgen.” En “Integreren van afzonderlijke vergunningen (...) maakt een grote winst in eenvormigheid en overzichtelijkheid mogelijk, maar roept meteen de vraag op of het wel wijs is zoveel onderling uiterst uiteenlopende toestemmingen procedureel en (deels) inhoudelijk over één kam te scheren”⁵⁴

3.9.1 Herverdeling van bevoegdheden

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen worden overgedragen naar gemeenten of provincies (bij voorkeur worden bevoegdheden immers zo laag mogelijk gelegd), maar dan zou de verplichte autoriteit voor een deelstroomgebied los worden gelaten.⁵⁵ Een andere mogelijkheid zou zijn de bevoegdheid over te dragen naar provincies, waarbij provincies bij voorkeur worden heringedeeld naar (deel)stroomgebieden. Ten slotte kan voor volledige centralisatie worden gekozen door de bevoegdheid neer te leggen bij het rijk, maar daarmee wordt de decentralisatiegedachte waar ons staatsbestel op is gebaseerd los gelaten.

Met deze voorstellen verdwijnt de verantwoordelijkheid voor het waterbeheer bij Minister van I&M en de waterschappen en wordt de karakteristieke en succesvolle organisatie en regeling van het Nederlandse waterbeheer verlaten. Ondanks dat dit wellicht *eenvoudiger* is, moet zeer worden betwijfeld of de publieke taak dan ook *beter* wordt uitgeoefend. Voor tot deze variant wordt besloten is een diepgaander probleemanalyse nodig en dat zal meer tijd vragen dan de paar maanden die de Minister met de herziening van het omgevingsrecht voor ogen heeft.

3.9.2 Verklaring van geen bedenkingen; advisering, afstemming of coördinatie

Ook wordt gebruikt gemaakt van de constructie van ‘verklaring van geen bezwaar of bedenkingen’, en er zijn – wanneer men de bevoegdheden niet wil integreren – verschillende afstemmings- en coördinatiemechanismen mogelijk, veelal gecombineerd met verschillende adviesvarianten. Een ideale vorm bestaat echter niet, althans, niet bij mijn weten en dat wordt ook in de literatuur bevestigd: “De opstellers van het voorontwerp realiseren zich dat door een vvgb-bevoegdheid materieel niet meer sprake is van één orgaan. Ik help hen hopen dat er niet in nog meer gevallen van deze constructie gebruik zal worden gemaakt” en “ In bijzondere wetten zijn aanhoudings- en coördinatieregelingen opgenomen (...), denk aan de huidige watervergunning, MvR). De meeste

⁵⁴ A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels en A.G.A. Nijmeijer, Vergunningverlening in het omgevingsrecht: naar stroomlijning of integratie, TO, 2005/1.

⁵⁵ K. van den Berg, Waterschappen en de integratie van het omgevingsrecht. Dreigt ontmanteling van onze oudste bestuursorganen? in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 243-256.

daarvan blijven gehandhaafd. Dat is verstandig, maar maakt eens te meer duidelijk dat het onmogelijk is met écht simpele oplossingen te komen”.⁵⁶

3.10 Handhaving

Voor een adequate handhaving is een aantal van de hiervoor behandelde aspecten van de omgevingswet van belang. De wijze van normstelling dient in de eerste plaats helder en eenduidig te zijn. Men moet van te voren precies weten waar men aan gehouden is, om problemen in de fase van de handhaving te voorkomen. Onduidelijke of tegenstrijdige verplichtingen en zorgplichten zijn vanuit handhavingsoogpunt dan ook niet wenselijk.

Handhaving dient bij voorkeur wel integraal te zijn;⁵⁷ dat betekent niet dat perse alle omgevingswetgeving geïntegreerd dient te zijn, zeker niet als dit als gevolg heeft dat normen en voorschriften een hoog abstractieniveau krijgen en daardoor te onduidelijk en niet rechtszeker genoeg zijn om te kunnen handhaven. Het betekent wel dat bedrijven bij voorkeur niet iedere week een andere handhaver op de stoep hebben staan, terwijl er niet wordt gekeken naar het totaal aan (overtreden) activiteiten.

Ten slotte dient degene die verantwoordelijkheid draagt niet alleen te beschikken over de volle bevoegdheid om activiteiten te reguleren, maar ook te beschikken over de bijbehorende handhavingsbevoegdheden.

3.11 Randvoorwaarden voor en gevolgen van volledige integratie

De achterliggende gedachte achter volledige integratie van omgevingswetgeving is dat door integratie beleid en uitvoering eenvoudiger en beter wordt. Dat geldt zowel voor de overheid als voor de markt, zo is de veronderstelling. Hierbij passen een aantal kanttekeningen.

3.11.1 Eenvoudiger en beter voor iedereen

In de eerste plaats zou verbetering en vereenvoudiging van wetgeving alle betrokken partijen ten goede moeten komen, om te kunnen voldoen aan democratische randvoorwaarden voor overheidsoptreden. Het beschermen van burgers en milieu is een publieke taak van de overheid die niet verward moet worden met de behoefte aan gebiedsontwikkeling of economische ontwikkeling. Het streven naar een meer zelfredzame burger en eigen verantwoordelijkheid vraagt dat niet alleen de ‘markt’ of de ‘initiatiefnemer’ beter wordt gefaciliteerd, maar ook de burger en de organisaties die milieubescherming tot doel hebben. Ook de commissie m.e.r. adviseert de belangen van anderen dan de initiatiefnemer serieuzer te nemen, omdat nu de nadruk te vaak ligt op de belangen van

⁵⁶ F.C.M.A. Michiels, Naar een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, TO 2005/2, p. 37 e.v. Zie over de problemen met het aanhaken van de Nb-wetvergunning aan de Wabo-vergunning: J. Verbeek, De natuur haakt aan bij de omgevingsvergunning, of toch niet? in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 541-552.

⁵⁷ A.B. Blomberg, Implementatie van Europese handhavingsverplichtingen in het nederlandse milieurechtelijke handhavingssysteem, M&R 2009/7, 404-413A.B. Blomberg, European influence on national enforcement of environmental law: towards an integrated approach, Review of European Administrative Law, 2008/1, 39-81; A.B. Blomberg, Integrale handhaving van milieurecht, diss. VU Amsterdam, BJU Den Haag 2000; A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, Handhaven met effect, Den Haag 1997.

(beperkte) economische ontwikkeling, waarbij veelal weinig aandacht is voor langere termijnbelangen als een duurzame ontwikkeling.⁵⁸ Dat aspect ontbreekt volledig in de huidige voorstellen. Inspraak en publieke participatie is mooi en kan zorgen voor een groter draagvlak en daarmee een grotere legitimatie, maar kan natuurlijk niet verzekeren dat minimumbeschermingsniveaus worden gegarandeerd. De huidige aandacht voor een grotere rol voor de 'civil society' of 'de gemeenschap' is een oude bekende in het waterbeheer, met name door het waterschapsmodel. Die bestaande kracht zou alleen vervangen dienen te worden door een *betere* vorm van betrokkenheid van lokale en regionale gemeenschappen bij het waterbeheer.⁵⁹ *Eenvoudiger is niet genoeg.*

3.11.2 Collateral damage bij integratie van bevoegdheden

Op de vraag of bij volledige integratie ook een volledige herschikking van bevoegdheden en verantwoordelijkheden wenselijk is, is geen eenduidig antwoord te geven. Integratie van bevoegdheden leidt niet vanzelfsprekend tot een betere uitvoering van de publieke taak en kan ook leiden tot vergaande centralisatie. Dat is niet in overeenstemming met het Nederlandse uitgangspunt van decentralisatie. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat bij overdracht of beperking van bevoegdheden ook een overdracht van verantwoordelijkheden hoort. Wat in de ogen van het kabinet de beste vorm is om de publieke taak van het waterbeheer te waarborgen is een politieke keuze. Daarbij moet echter bedacht worden dat de samenleving op dit moment een groot vertrouwen heeft in de overheid als het om waterbeheer gaat. Het moeten accepteren van een zekere mate van '*collateral damage*' is bij verandering onvermijdelijk, maar in het waterbeheer kunnen de gevolgen desastreus zijn.

3.11.3 Risico's bij volledige integratie van Europeesrechtelijke verplichtingen

Bij een vergaande integratie van toetsingskaders, met de daaraan verbonden doorwerking naar normen, plannen en toestemmingen moet op nog een risico worden gewezen.⁶⁰ Als in de grote vereenvoudiging en verbetering een fout wordt gemaakt die strijd oplevert met Europese verplichtingen, bestaat het risico dat de rechter (nationaal of Europees) grote delen van wettelijke systeem in strijd met het Europese recht zal verklaren, in plaats van slechts een kleiner onderdeel. Nu is de Nederlandse Afdeling bestuursrecht spraak van de Raad van State over het algemeen geneigd het bestuur een bijzonder grote mate van beleidsvrijheid te laten en het bestuurlijk handelen slechts zeer marginaal te toetsen, maar daar zijn natuurlijk grenzen aan. En ook al toetst de bestuursrechter niet zelfstandig of regelgeving in overeenstemming is met het Europese recht, wanneer een partij zich op strijd met het Europese recht beroept zal ook de bestuursrechter er niet onder uit kunnen komen om aan het Europese recht te toetsen en indien nodig het nationale recht buiten toepassing te laten.

⁵⁸ Commissie voor de milieueffectrapportage, De praktijk van gebiedsontwikkeling, ruimtelijke ontwikkeling vanuit de m.e.r.-praktijk, 11 november 2010.

⁵⁹ Zie voor een alternatief voor het waterschap A. van Hall, Flexibel functioneel bestuur, in: T. de Gier e.a. (red.), Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Kluwer, 2011, p. 335-346.

⁶⁰ W. Zonneveld, W. Korthals Altes, M. Spaans, B. Waterhout en H. de Wolff, Knelpunten gebiedsontwikkeling: de rol van Europese richtlijnen, juni 2011 (concept-eindrapport) en B.A. Beijen, De kwaliteit van milieuriichtlijnen, BJU 2010.

3.11.4 Geschillenbeslechting door de bestuursrechter of de civiele rechter?

Door de toenemende beperking van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming zal – indien de faciliterende overheid slechts een van de partijen faciliteert – voor de andere partijen de nadruk komen te liggen op rechtsbescherming door de gewone of civiele rechter.⁶¹ Het is de vraag of de civiele rechter daar zo goed voor is toegerust als de bestuursrechter.⁶² Het verdient aanbeveling dat de wetgever nadenkt over de door haar gewenste rechtsbescherming, ook omdat dit een van de belangrijkste instrumenten is waarop ‘de zelfredzame burger’ het hem toekomende beschermingsniveau kan verzekeren.

3.11.5 Denk aan wat Einstein zei: “Things should be as simple as possible, but not any simpler”

Ten slotte moet worden opgemerkt dat een complexe maatschappij, waarbij veel activiteiten en ontwikkelingen plaats moeten vinden binnen een beperkte ruimte, niet vanzelfsprekend minder complex wordt door het eenvoudiger maken van regelsystemen door middel van integratie. Duidelijke doelen en normen en makkelijker te hanteren regels – betere regels – geven de zelfredzame burger niet alleen meer houvast, maar ook meer vertrouwen in de overheid. Dat komt uiteindelijk de publieke zaak meer ten goede dan een overhaast integratieproces.

⁶¹ V.M.Y Van 't Lam, Het belanghebbendebelegrip en de onderdelenfuk in de Wabo, TO 2011/2, 36-43; G.J. Harryvan en J.H. Jans, Baron van Munchhausen bestaat inderdaad niet! Enkele opmerkingen over de toepassing van de zogenoemde Aarhusverordening, M&R 2010/10, 610-616; L.F. Wiggers Rust, Snelle(re) besluitvorming: gaan wij voor- of achteruit? M&R 2010/8, p. 487; Ch.W. Backes, crisistijden voor de waarborgfunctie van het bestuursrecht? M&R 2009/10, 622-627; B.J. Ettekoven, J. Hoekstra en B.J. Schueler, Rechtsbescherming in het omgevingsrecht, preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, IBR 2009, zie voor een verslag TBR 2010//5, 430-469; B.J. Schueler, Hoe ver strekt rechtsbescherming in het omgevingsrecht? Over subjectivering van het bestuursprocesrecht, TO 2005/4, 114-123;

⁶² Ch.W. Backes, A.M. Keessen & H.F.M.W. van Rijswijk, Europese kwaliteitseisen, De betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water en natuur, www.centrumvooromgevingsrecht.nl 2011.

4 BEANTWOORDING VRAGEN EN CONCLUSIES

4.1 Beantwoording van de hoofdvraag en deelaspecten

De hoofdvraag van dit adviestraject luidt:

“Is er een model dat recht doet aan de uitgangspunten van Eenvoudig Beter dat het waterbelang op robuuste wijze borgt?”

4.1.1 Analyse op basis van de essays

De wens van eenvoud en transparantie is begrijpelijk. Het idee dat integratie in 1 wet, met 1 toetsingskader, 1 bevoegd gezag en resulterend in 1 besluit orde en eenvoud zal aanbrengen is niet direct te verwezenlijken. Het streven naar eenvoud en orde door integratie van wetgeving en vergunningen is begrijpelijk, maar de ervaring leert dat het creëren van nieuwe eenvoudiger en integraler kaders en regelgeving altijd weer kunnen leiden tot andere – en vaak nog gedetailleerdere regelgeving. In beide essays wordt hierop kritisch gereflecteerd. Uit beide essays en uit eerder verrichte onderzoeken blijkt dat een ideale combinatie voor integratie van de watervergunning in de omgevingsvergunning niet bestaat.

Procedureel kan door middel van het omgevingsloket worden gezorgd dat de aanvrager op een plaats zijn aanvraag kan indienen, maar het blijkt dat de huidige mechanismen de belangen van het waterbeheer niet altijd op een robuuste wijze kunnen waarborgen. In de fase van de voorbereiding – zoals een melding ingeval van algemene regels die de vergunningplicht vervangen – komt het voor dat bepaalde gemeenten niet altijd de benodigde informatie over de melding door naar de waterbeheerder vanwege een gebrek aan kennis (zo blijkt uit onderzoek naar algemene regels in het waterbeheer). In de fase van de behandeling van de vergunningaanvraag blijkt dat de advisering niet optimaal werkt. In de fase van de handhaving komen gemeenten niet voldoende op voor de belangen van de waterbeheerder, blijkt uit de ervaringen met de indirecte lozings.

Meer in het algemeen zullen de belangen van de waterbeheerder minder goed gewaarborgd worden naarmate meer gebruik wordt gemaakt van vergaande integratie in algemene regels, zeker waar het betreft waterkwaliteitsaspecten. Dit wordt veroorzaakt door het te lage ambitieniveau van de algemene regels, de beperkte mogelijkheden maatwerkvoorschriften te stellen, de traagheid waarmee algemene regels worden aangescherpt en ten slotte het ontbreken van een bindend adviesrecht over eventueel te stellen van nadere eisen of maatwerkvoorschriften.

Inhoudelijk verkrijgt men alleen een echt integraal toetsingskader als de verschillende toetsingskader ook daadwerkelijk worden geïntegreerd en niet alleen ‘naast elkaar’ in één wet worden gezet. Dat kan door bijvoorbeeld te kiezen voor een kwalitatief omschreven toetsingskader, zoals bijvoorbeeld ‘het belang van een duurzame ontwikkeling’ of een ‘duurzaam leefmilieu’. Om zo’n kwalitatief geformuleerd toetsingskader te kunnen hanteren is echter veelal een nadere uitwerking in kwantitatieve normen nodig. Daardoor zal er de facto toch sprake zijn van naast elkaar bestaande toetsingskaders omdat de meeste kwantitatieve normen (bijvoorbeeld voor geluid, lozings,

gevaarlijke stoffen, luchtkwaliteit, stank) nu eenmaal niet te combineren zijn. In het beste geval vindt deze nadere uitwerking plaats op grond van de wet, in het slechtste geval in beleidsregels. In het laatste geval zal de rechtszekerheid en de transparantie afnemen, wat niet voldoet aan de eisen van Eenvoudig Beter. Daarmee wordt dan uiteindelijk niet voldaan aan de doelstellingen van Eenvoudig Beter. De verplichtingen uit het Europese recht zullen ook herkenbaar in de nationale wetgeving moeten blijven worden geïmplementeerd.

Ook het verminderen van de onderzoekslasten is relatief. Een besluit moet immers te allen tijde kunnen worden gedragen door zijn motivering. Om aan te tonen dat er (bijvoorbeeld) geen onaanvaardbare milieugevolgen zijn, zal gekeken worden naar de nadere uitwerking in kwantitatief geformuleerde normen en zal aangetoond moeten worden dat een activiteit binnen zowel het kwalitatief als de kwantitatief omschreven toetsingskader valt.

Ten slotte dient te worden nagedacht over de vraag in hoeveel gevallen een samenloop van vergunningen nu daadwerkelijk voor problemen zorgt. Het zal bij een samenloop van milieu en watervergunning vaak gaan om zogenaamde IPPC-bedrijven. Het verdient aanbeveling te onderzoeken waar precies de problemen met de huidige wetgeving betrekking op hebben, gezien het voortdurende verzoek de regelgeving te vereenvoudigen, terwijl de afgelopen decennia een grote hoeveelheid wetgeving is vereenvoudigd en/of geïntegreerd. De vraag rijst of de probleemanalyse die ten grondslag lag aan deze vereenvoudigings-, integratie- en dereguleringsoperaties wel voldoende helder was. Nader onderzoek is eveneens aanbevolen om te kijken hoe vaak de grote IPPC-installaties daadwerkelijk gebruik maken één vergunningaanvraag en hoe vaak zij gebruik maken van de mogelijkheid een gefaseerde aanvraag in te dienen of gebruik maken van deelvergunningen. Uit het essay van Edelenbos blijkt dat waterbeheer onderbrengen in Regionale Uitvoeringsdiensten goede mogelijkheden biedt voor afstemming. De diverse overheden houden dan echter hun eigen bevoegdheden, waarmee niet aan de uitgangspunten van Eenvoudig Beter wordt voldaan omdat er nog steeds meerdere bevoegde gezagen zijn.

4.1.2 Conclusie

Het ideale model bestaat niet. Minder en abstractere regels, die algemener geformuleerd worden, zullen naar verwachting nader worden uitgewerkt in beleidsregels. Kwalitatief en abstract geformuleerde wetgeving en zorgplichten kunnen leiden tot ruimte voor interpretatie, discussie en onduidelijkheid (met name in de fase van toezicht en handhaving) en ook dan vragen om nadere uitwerking in beleidsregels. Deze oplossing draagt niet bij aan eenvoud omdat transparantie en rechtszekerheid zullen verminderen. Aan de voorkant zijn er minder regels, aan de achterkant is er veel 'organisatorisch gedoe' (de noodzaak beleidsregels op te stellen, afstemming, reactie op vragen, etc.) nodig om bijvoorbeeld een vergunning te verlenen of te handhaven. Onderzoek geeft aan dat regeldruk vooral in termen van organisatorisch gedoe wordt geformuleerd.

4.2 Verkenning van opties voor het samengaan van de waterwet in de omgevingswet

In beide essays worden verschillende opties verkend. Het essay van Van Rijswick verkent het instrument 'Verklaringen van geen bedenkingen' en de 'advisering' als toe te passen juridische bouwsteen in een geïntegreerd stelsel. Het essay van Edelenbos verkend de optie van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).

4.2.1 'Verklaringen van geen bedenkingen' en 'advisering'

Door middel van literatuurstudie is onderzocht of gebruik gemaakt kan worden van de 'verklaring van geen bedenkingen' zoals die ook bij het aanhaken van de Natuurbeschermingsvergunning wordt toegepast. In de literatuur wordt deze constructie om twee redenen niet positief gewaardeerd. In de eerste plaats wordt dan de facto niet meer voldaan aan het criterium van 'één bevoegd gezag'. In de tweede plaats blijkt de toepassing in de praktijk zeer complex te zijn. De mogelijkheid voor advisering zoals nu bestaat bij de vergunningen voor indirecte lozingen kent dezelfde nadelen.

4.2.2 Regionale Uitvoeringsdiensten

De optie (RUD's) wordt verkend van vanuit het idee van een facilitaire overheid. Een dergelijke overheid is gericht op sturing die meer globaal, kaderstellend en conditionerend van aard is, én gaat uit van meer maatschappelijke zelforganisatie. De optie van RUD's lijkt interessant. De kern van een RUD is echter dat de huidige bevoegdheden en verantwoordelijkhedenstructuur wordt gerespecteerd en integratie meer gezocht wordt in samenwerking en afstemming tussen verschillende partijen op het vlak van water en ruimte. Concrete voordelen van RUD zijn o.a. dat:

- de RUD in beginsel de ontwikkeling om te komen tot één omgevingswet en één vergunning (omgevings- en watervergunning) niet in de weg staat; ,
- RUD's een backoffice-organisatie vormen die de integrale vergunning (omgevings- en watervergunning) behandelen in multidisciplinaire werkgroepen. De frontoffice (met Wabo e-loket) blijft bij de lokale overheden liggen en vormen zo een herkenbare en transparante ingang voor burgers en bedrijven;
- de vorming van RUD's tot verdergaande samenwerking en integratie van water en ruimte kunnen leiden. Het is niet zaak alleen te streven naar integratie in de wet, maar ook naar integratie in de besluitvormingspraktijk in de vorm van verdergaande afstemming en samenwerking tussen overheidspartijen actief in de domeinen water en ruimte;
- RUD's decentraal gericht zijn en oog hebben voor specifieke regionale situaties wat ook goed past bij het idee van een facilitaire overheid en het streven naar meer maatwerk en meer transparantie.

De vorming van RUD's is niet zomaar gerealiseerd in afstemming tussen decentrale en nationale overheid. Bovendien zijn RUD's (nog) alleen gericht op milieu en wordt bijvoorbeeld bouw niet betrokken bij vergunningverlening, zoals bij de Wabo. Daarnaast is in de onderliggende reflectie ook een aantal spanningsvelden te noemen met betrekking tot de vorming van RUD's, zoals:

- de dubbele pettenproblematiek (vergunningverlening en handhaving);
- het gebruik van niet goed werkende regionale samenwerkingsverbanden als opstap om te komen tot regionale uitvoeringsdiensten;
- het niet samenvallen van de bestaande beheersgebieden met RUD-regio's, wat voor de individuele waterbeheerder betekent dat capaciteit (kennis en kunde) over verschillende RUD's versnipperd kan raken;
- het streven naar decentraal maatwerk in de RUDvorming kan op gespannen voet staan met de opschaling die de laatste jaren heeft plaatsgevonden bij de waterbeheerders.

4.3 Toepassing van de onderzoeksresultaten op drie casus

Het gedachte-experiment met drie situaties is uitgevoerd op basis van het essay van Van Rijswijk en levert het onderstaande beeld op.

4.3.1 Een dijkversterkingsproject

Bij een dijkversterkingsproject ligt het initiatief veelal bij de (regionale) waterbeheerder. Het betreft de klassieke kern van de publieke waterbeheertaak. Dat neemt niet weg dat het project in de omgeving ingepast zal moeten worden waarbij veelal ook een omgevingsvergunning nodig zal zijn. De huidige wettelijke regeling kent een projectprocedure waarbij de besluitvorming en rechtsbescherming gecoördineerd kan worden. Er lijkt geen reden zijn om aan te nemen dat belangen van derden onvoldoende kunnen worden meegewogen. Omdat de initiatiefnemer veelal de waterbeheerder is en geen private partij, lijken de problemen van de private aanvrager (te complexe regelgeving, te langdurige besluitvorming, van het kastje naar de muur worden gestuurd) hier niet zo relevant. Omdat het gaat om een zogenaamde 'vergunning eigen werk', lijkt het gebruik maken van een RUD minder opportuun en past ook niet binnen de doelstelling van 'een bevoegd gezag' die als uitgangspunt voor dit onderzoek is gebruikt. Overdracht van bevoegdheden naar een andere overheid is evenmin opportuun, omdat daarmee het functionele bestuur wordt losgelaten en de benodigde expertise zal ontbreken. Een en ander neemt niet weg dat de projectprocedure zoals die in de Waterwet is opgenomen verbeterd kan worden, onder meer ten aanzien van de noodzakelijke duidelijkheid of (primaire) waterkeringen door middel van een projectprocedure verwezenlijkt moeten worden of dat dit ook door middel van een vergunning kan en meer in het algemeen kan de afstemming tussen het ruimtelijk spoor en het waterspoor verbeterd worden

4.3.2 Uitstoot door de landbouw

De uitstoot door de landbouw (nutriënten, ammoniak en bestrijdingsmiddelen) wordt grotendeels gereguleerd door middel van algemene regels, die ook nog verder zullen worden geïntegreerd en via de mestregelgeving. Alleen voor de uitstoot van de IPPC-inrichtingen (de intensieve landbouw) zal afstemming tussen een watervergunning en overige toestemmingen nog aan de orde kunnen zijn. Hiervoor voorziet de huidige regelgeving in een coördinatieregeling. Met name de landbouw hecht aan begrijpelijke en eenduidige voorschriften. Veel inrichtingen maken gebruik van adviesbureaus, zelfs om een melding op grond van een algemene regeling te kunnen doen, omdat dit veelal al als complex wordt ervaren. Overheveling van de bevoegdheid de watervergunning te verlenen van de

waterbeheerder naar de gemeente stuit op het bezwaar dat indien de waterbeheerder onvoldoende zeggenschap heeft over de (inhoud van de) vergunning en de bijbehorende handhaving ook de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit (met name de goede ecologische toestand) bij de gemeente zal moeten komen te liggen. RUD's zijn geen alternatief, omdat er dan nog steeds sprake is van meerdere bevoegde gezagen. Als dit uitgangspunt wordt losgelaten lijkt de RUD een mogelijke optie. Het is onduidelijk (dat zou nader onder onderzoek vergen) of de landbouw als aanvrager van de activiteit dezelfde problemen ervaart als aanvragers bij de grotere gebiedsontwikkelingsprojecten.

4.3.3 Vergunning voor grote industrie

Het zal bij een samenloop van milieu en watervergunning vaak gaan om zogenaamde IPPC-bedrijven. Deze zullen veelal goed overweg kunnen met twee bevoegde gezagen en de kennis en expertise van de waterbeheerder node missen. Nader onderzoek is aanbevolen om te kijken hoe vaak de grote IPPC-installaties daadwerkelijk gebruik maken één vergunningaanvraag en hoe vaak zij gebruik maken van de mogelijkheid een gefaseerde aanvraag in te dienen of gebruik maken van deelvergunningen.

Uit het essay van Edelenbos blijkt dat waterbeheer onderbrengen in Regionale Uitvoeringsdiensten goede mogelijkheden biedt voor afstemming. De diverse overheden houden dan echter hun eigen bevoegdheden, waarmee niet aan de uitgangspunten van Eenvoudig Beter wordt voldaan omdat er nog steeds meerdere bevoegde gezagen zijn.

4.4 Een voorstel voor de te kiezen optie

De keuze is aan het ministerie. Integratie van wetgeving door te kiezen voor één bevoegd gezag en één integraal toetsingskader op een wijze die het waterbelang en de positie van de waterbeheerder op robuuste wijze borgen blijkt op basis van de reflecties niet mogelijk. Opties die het aanvragen en verkrijgen van een vergunning vereenvoudigen via organisatorische voorzieningen als de RUD's lijken kansrijk, maar voldoen niet aan het uitgangspunt van Eenvoudig Beter van één bevoegd gezag. Daarnaast biedt deze optie net zoveel potentiële voordelen als nadelen, waaronder aan de ene kant het voordeel van verhoogde efficiency en aan de andere kant het gevaar van versnippering van capaciteit van de waterbeheerder.

Tenslotte, kan ook inspiratie worden opgedaan in het buitenland, bijvoorbeeld Vlaanderen, waarin wel een integrale milieu/omgevingswet bestaat (overigens zonder de ruimtelijke ordening en het waterbeheer), waarin algemene of horizontale aspecten van het omgevingsrecht breed geregeld worden, maar waaronder verschillende sectorale wettelijke uitwerkingen 'hangen', waarbij gekozen kan worden voor de eenvoudigste en beste toetsingskader en het meest geschikte bevoegde gezag.

