

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 XI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2002

In de memorie van toelichting bij de VROM-begroting (kamerstuk 28 600 XI, nr. 2) hebben wij onderstreept dat wij een snelle start willen maken met het beperken van regelgeving. Zoals toegezegd zullen wij u medio 2003 een voorstel voorleggen voor een aantal concrete terreinen van wetgeving waar vereenvoudiging of sanering gewenst is. Vooruitlopend daarop geven wij in deze brief aan hoe wij aan de herijking van de VROM-regelgeving gestalte willen geven.

1. Uitgangspunten

Onze uitgangspunten bij de herijking zijn de volgende:

- In lijn met het Strategisch Akkoord moeten onnodige regels en bureaucratie worden vermeden en teruggedrongen. De nadruk in het beleid moet verschuiven van plannen, nota's en procedures naar resultaatgerichte, concrete uitvoering. Voorkomen moet worden dat voor iedere stap van het bestuur eerst in regelgeving moet worden voorzien. Bij alle onderdelen van het beleid moet worden nagegaan in hoeverre overheidsregulering noodzakelijk is.
- Het vertrouwen van de burgers in de overheid moet worden hersteld. In de memorie van toelichting bij de begroting zijn wij al uitvoerig ingegaan op de positie van de burger. Wij willen steeds zo veel mogelijk aansluiten bij de door de burger ervaren maatschappelijke problemen. De burger moet het doel van de regels kunnen begrijpen, juist ook wanneer die regels niet primair diens eigen belang dienen. Bij het formuleren van beleid of regelgeving moet steeds worden bedacht welke belemmeringen, irritaties en andere problemen in de praktijk worden ervaren en hoe die problemen kunnen worden aangepakt.
- Ook voor de bedrijven geldt dat zij belang hebben bij overzichtelijke en consistente regels die niet onnodig ingewikkeld zijn. Regelgeving met minder procedures en meer ruimte voor eigen initiatieven van bedrijven draagt ertoe bij dat het bedrijfsleven zich zo goed mogelijk

kan ontplooiën. De doorlichting van de regelgeving moet ertoe bijdragen dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven substantieel worden verminderd.

- De rijksregels moeten de provincies en gemeenten niet onnodig belemmeren. Het rijksbeleid voor ruimtelijke ontwikkeling en milieu moet zich beperken tot strategieën en investeringen die van nationaal belang zijn en structuur geven aan de regionale ontwikkeling. Dit betekent voor beleid en regelgeving dat decentrale accenten moeten worden gelegd. Lopende trajecten zoals ISV, Stad en Milieu en de herziening van planprocedures leveren daar al een bijdrage aan. Er mag geen nieuwe regelgeving worden ontwikkeld die de decentrale gebiedsgerichte ontwikkeling en een betere integratie van beleid in de weg staat.
- De regels moeten goed uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig zijn. Het is beter om een beperkt aantal regels te hebben die dan ook goed kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd, dan een groter aantal regels die massaal worden genegeerd. Zowel bij de bestaande als bij nieuw te ontwikkelen regelgeving moet uitdrukkelijk op die aspecten worden gelet. Tegelijkertijd is aandacht nodig voor de organisatie van de uitvoering en de handhaving. Projecten als de nagestreefde professionalisering van de handhaving moeten daarom met kracht worden voortgezet.
- Europese en andere internationale verplichtingen bepalen voor een groot deel de Nederlandse regelgeving. Dit geldt vooral voor milieu-regelgeving. Nederland zal inzetten op vereenvoudiging en strooimlijning van bestaande en toekomstige Europese regelgeving, en tevens op flexibiliteit in die zin dat de lidstaten meer vrijheid krijgen om zelf de middelen te kiezen om de afgesproken doelstellingen te realiseren. Verbetering van de kwaliteit van Europese wet- en regelgeving moet al in de voorbereidingsfase een uitdrukkelijk aandachtspunt zijn. Verder zal Nederland meer strategisch gebruik moeten maken van de Europese Unie, onder meer om een groter draagvlak te creëren voor nationale beleidsdoelstellingen.

Bij deze uitgangspunten moet worden bedacht dat de belangen van burgers, bedrijven en decentrale overheden niet altijd parallel lopen en in sommige gevallen zelfs tegenstrijdig kunnen zijn. Er zal dan een politieke keuze moeten worden gemaakt.

2. Aanpak van de herijking

In deze paragraaf schetsen wij de stappen die wij de komende maanden willen zetten om u medio 2003 ons voorstel voor de vereenvoudiging en sanering van de VROM-regelgeving te kunnen voorleggen.

Toetsing van bestaande regelgeving

Bij het toetsen van de VROM-regelgeving zullen de regelingen die rechtstreeks voortvloeien uit Europese voorschriften buiten beschouwing moeten worden gelaten omdat daarbij geen vrije ruimte aanwezig is. De overige regelgeving zal kritisch onder de loep worden genomen. Om daarbij de nodige structuur aan te brengen, ligt het voor de hand om de VROM-regelingen in te delen in een aantal qua onderwerp samenhangende clusters en vervolgens per cluster een onderzoek in te stellen. Bij de indeling is enige overlap mogelijk omdat aan regelingen soms verschillende aspecten zitten. Er zal op worden gelet dat in de clusters ook de vraag aan de orde komt hoe de huidige planprocedures kunnen worden vereenvoudigd en versneld.

Per deelterrein zullen allereerst de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Zijn of worden de doelstellingen die met de regelingen en instrumenten worden beoogd in het licht van het Strategisch Akkoord herzien?
- Zijn er alternatieven voor de regelgeving denkbaar met minder procedures en een lagere lastendruk voor burgers, bedrijfsleven en overheid?
- Is het doel van de regelgeving voor burgers begrijpelijk en is er voldoende draagvlak in de samenleving?
- Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van spontane naleving van de regelgeving? Hoe uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is de gekozen oplossing?
- Welke administratieve lasten voor het bedrijfsleven vloeien uit de regelingen en instrumenten voort?
- Worden de problemen op de juiste schaal aangepakt, met andere woorden: is er voldoende nagedacht over mogelijkheden van decentralisatie?
- Is bij de keuze voor regelgeving voldoende nagedacht over de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit van het uitvoerings- en handhavingsapparaat? Zo ja, kan ook worden voorzien in de noodzakelijke financiële en personele consequenties?
- Is er EG-regelgeving op komst, en welke andere veranderingen zitten er in de pijplijn?

De doorlichting moet vervolgens uitmonden in aanbevelingen over de vraag of, en zo ja, op welke wijze, vereenvoudiging op het desbetreffende deelterrein mogelijk en wenselijk is.

De criteria die bij de genoemde vragen behoren zullen de komende tijd verder worden uitgewerkt. Daarvoor wordt een doorlichtingsmethodiek vastgesteld waarin niet alleen de criteria worden geformuleerd, maar ook wordt aangegeven hoe de doorlichting plaatsvindt en hoe daarover wordt gerapporteerd. De doorlichtingsmethodiek draagt bij aan heldere uitgangspunten en een uniforme aanpak.

In de werkgroepen die worden belast met het onderzoek, zullen voldoende deskundigen met voldoende afstand tot de te onderzoeken regelgeving worden opgenomen. Van de leden mag daarom een kritische inbreng worden verwacht.

De bevindingen van de werkgroepen zullen in april moeten worden voorgelegd aan een centrale taskforce, die vervolgens een advies aan ons zal voorbereiden. In juni 2003 zullen wij politieke keuzen maken. Die zullen vervolgens aan u worden voorgelegd.

Toetsing van in voorbereiding zijnde regelgeving

Het spreekt vanzelf dat niet alleen de bestaande, maar ook de voorgenomen regelgeving kritisch onder de loep moet worden genomen. Dat is niet alleen van belang om te voorkomen dat wat door de voordeur vertrekt, door de achterdeur weer binnenkomt, maar ook om capaciteit vrij te maken die nodig is voor de wetgevende arbeid die voortvloeit uit de herijking. Ook het vereenvoudigen of schrappen van regels vergt veel juridische capaciteit, al is het maar omdat steeds de relatie met de overige regelgeving in het oog moet worden gehouden.

Daarom zal er een nóg scherpere toets plaatsvinden met betrekking tot nieuwe regelgeving dan al gebeurde: geen nieuwe regelingen tenzij de noodzaak ervan overtuigend kan worden aangetoond. Belangrijk is dat het regelgevingsvoorstel positieve effecten heeft uit een oogpunt van vermindering van regeldruk. Als dat niet het geval is, zal moeten worden aangetoond dat het voorstel onontkoombaar is, bijvoorbeeld omdat een zwaarwegend inhoudelijk belang op het terrein van ruimte, wonen, of milieu in

het geding is, waaronder handhaving van de regels, of omdat EG-regelgeving moet worden geïmplementeerd.

Deze terughoudende opstelling met betrekking tot nieuwe regelgeving willen wij ook vasthouden wanneer gesproken wordt over de conclusies die moeten worden getrokken naar aanleiding van incidenten die zich hebben voorgedaan.

Onder vorige kabinetten zijn vooral in het kader van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) rijksbrede instrumenten ontwikkeld voor de toetsing van voorgenomen wet- en regelgeving. Ze zijn overigens ook van belang voor de bestaande regelgeving. De toepassing krijgt met het Strategisch Akkoord een belangrijke nieuwe impuls.

Voor de herijking zijn onder meer van belang:

- de Aanwijzingen voor de regelgeving, met name waar het gaat om terughoudendheid met regelgeving, alternatieven in het kader van zelfregulering en de ex-ante-toetsing van effecten en effectiviteit door middel van onder meer de bedrijfseffectentoets;
- de Checklist uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid en wetgeving (Expertisecentrum Rechtshandhaving ministerie van Justitie);
- de «Tafel van Elf»: checklist voor de verwachte mate van spontane naleving en de in aansluiting daarop benodigde handhavingsspanning (Expertisecentrum Rechtshandhaving ministerie van Justitie);
- de Checklist uitvoeringsmogelijkheden m.b.t. administratieve lasten voor bedrijven van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL);
- een toets voor handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) die op dit moment binnen het ministerie van VROM wordt ontwikkeld.

Administratieve lasten

Een van de resultaten van de herijking zal moeten zijn dat het ministerie van VROM de komende jaren een aanzienlijke bijdrage levert aan de noodzakelijke vermindering van administratieve lasten. Over dit onderwerp bereikt u een dezer dagen een afzonderlijke brief van het Kabinet. Zoals hiervoor werd aangegeven zal de hoeveelheid administratieve lasten die een wettelijke regeling veroorzaakt of gaat veroorzaken een van de belangrijke criteria zijn voor de toetsing van regelgeving en voorgenomen regelgeving. Die clusters van regelgeving die de meeste administratieve lasten veroorzaken, worden in dit project extra kritisch beschouwd.

Convenanten

Bedrijven hebben behalve met formele regels ook te maken met convenanten die afgesloten zijn tussen de overheid en vertegenwoordigers van diverse bedrijfstakken. In vergelijking met overheidsregelgeving hebben convenanten voor bedrijven het voordeel dat er bij de vaststelling meer ruimte is voor eigen inbreng. Een nadeel van convenanten kan zijn dat sommige bedrijven zich eraan (kunnen) onttrekken, waardoor degenen die wel participeren in een nadeliger concurrentiepositie kunnen komen en bovendien de nagestreefde belangen in het gedrang kunnen komen. In het NMP 4 is aangekondigd dat het gebruik van milieuconvenanten kritisch tegen het licht zal worden gehouden. De aangekondigde evaluatie zal in maart 2003 worden afgerond. Bij de evaluatie is expliciet de vraag aan de orde in welke gevallen convenanten een effectief en efficiënt instrument zijn om bepaalde milieudoelen te realiseren, mede in

relatie tot alternatieve instrumenten. De resultaten van de evaluatie kunnen mogelijk ook leiden tot een nadere standpuntbepaling ten aanzien van de inzet van regelgeving op terreinen waar ook het instrument conventant wordt of kan worden toegepast.

Vorbereiding en implementatie van Europese regelgeving

Bij de **voorbereiding** van de Europese regelgeving zal de kwaliteit van de wet- en regelgeving een uitdrukkelijk punt van aandacht zijn. Voorafgaand aan herziening of vaststelling moet een analyse worden gemaakt van de verwachte effecten. In deze ex ante-evaluatie dienen met name de sociale en milieu-effecten, de uitvoerings- en handhavingsmogelijkheden, de administratieve lasten en andere gevolgen voor het bedrijfsleven en de maatschappij aan de orde te komen. Nederland zal meer aandacht vestigen op de systematische samenhang van EG-regelgeving, waarbij procedures niet gedetailleerd per richtlijn worden vastgelegd, maar in een kaderrichtlijn of algemeen kader worden afgesproken. De inzet van andere instrumenten dan wet- en regelgeving zal ook in Europees verband nadrukkelijk aan de orde worden gesteld. Een Nederlandse strategie met betrekking tot dit onderwerp zal worden opgesteld.

De **implementatie** van EG-regelgeving zal, voor zover er geen sprake is van één op één-vertaling, onderdeel zijn van de doorlichting van de VROM-regelgeving. Bij al geïmplementeerde EG-regelgeving zal kritisch worden bezien of verder is gegaan dan waartoe de EG-regelgeving minimaal verplicht en in hoeverre die maatregelen noodzakelijk zijn in verband met specifieke Nederlandse omstandigheden. Waar EG-regelgeving precies en compleet is zal deze zo veel mogelijk één op één worden vertaald. Daar waar er meer ruimte bestaat om de implementatie vorm te geven, zal worden aangesloten bij de al bestaande nationale systematiek. In de onderhandelingen zullen de mogelijkheden hiervoor nadrukkelijk worden ingebracht en bewaakt.

Relatie met andere departementen

Er zijn verschillende redenen voor overleg met andere departementen. Zo zijn er inhoudelijke raakvlakken tussen delen van de VROM-regelgeving en de regelgeving van bijvoorbeeld de ministeries van LNV en V. en W. Bij de beoordeling van de mogelijkheden tot vereenvoudiging op de desbetreffende terreinen zal uiteraard goede afstemming plaatsvinden. Daarbij komt dat de wens tot herijking van regelgeving niet alleen geldt voor VROM, maar voor alle departementen. Er zal zo veel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de nieuwe interdepartementale operatie Daadkracht, ruimte en keuzevrijheid (Beter bestuur voor burger en bedrijf).

Inbreng van betrokkenen

De herijkingsoperatie mag geen intern-ambtelijke zaak zijn. Om ervoor te zorgen dat de wensen vanuit de samenleving zo veel mogelijk doorklinken, zullen wij een klankbordgroep vanuit het bedrijfsleven en andere maatschappelijke sectoren inschakelen om ons te adviseren. Wij zullen de ervaringen uit de uitvoerings- en handhavingspraktijk zo veel mogelijk in de voorstellen betrekken.

3. Voortzetting belangrijke lopende trajecten

Het spreekt vanzelf dat de in deze brief weergegeven aanpak van de herijking niet wegneemt dat vooruitlopend op het medio 2003 voor te leggen voorstel wordt doorgewerkt aan belangrijke wetgevingstrajecten waarvan al geconcludeerd is dat deze bijdragen aan de afslanking van de regelgeving, aan de versterking van de positie van de burgers, de bedrijven en de

decentrale overheden of aan de verbetering van de handhaving. Voorbeelden zijn:

- de in gang gezette ingrijpende vernieuwing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;
- het verzamelwetsvoorstel «laaghangend fruit» over de vereenvoudiging en harmonisatie van planprocedures (samen met onder andere het ministerie van Justitie);
- de agenda bouwregelgeving 2002–2006;
- de voorstellen vanuit de taskforce woningbouwproductie;
- de beleidsvernieuwing bodemsanering;
- de voorstellen die voortvloeien uit de nota «Met recht verantwoordelijk!» over de toekomst van de milieuwetgeving;
- het in procedure zijnde voorstel over de milieuhandhavingsstructuur;
- de voorgenomen doorlichting van het Bouwstoffenbesluit.

Verder zullen wij op zo kort mogelijke termijn een begin maken met de vereenvoudiging van de regels ten aanzien van de milieueffectrapportage en met de vereenvoudiging van de milieuregelgeving die van toepassing is op de landbouwsector.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel