

Omgevingswet: hemel of hel?

Jan Struiksmā

8 juni 2022

Springen of niet (1)

- We zijn nu zo'n 10 jaar bezig en langzamerhand komt het moment van de waarheid in zicht
 - Gisteren vergaderde de behandelcommissie van de EK opnieuw over de beantwoording (81 pagina's) van een tweede ronde aan vragen (41 pagina's)
 - Dat zegt heel veel over de staat waarin het project verkeert, een half jaar voor de nu beoogde datum van inwerkingtreding

Springen of niet (2)

- Het project heeft een geheel eigen dynamiek gekregen
 - De wet, besluiten en regelingen zijn al lang klaar en daarin zit heel veel hoogstaand wetgevingswerk
 - Dat zegt niets over de leesbaarheid
 - De digitale ondersteuning kent een zeer moeizame ontwikkeling
 - Er zit al heel veel geld in
 - Stoppen zou tot enorm gezichtsverlies leiden
 - Roept herinneringen op aan sunk costs
 - Neiging om niet (meteen) aan alle oorspronkelijk gestelde eisen te voldoen
 - Complete omgevingsplannen pas per 2029
 - In de eerste jaren alternatieve maatregelen
 - Juristen zijn dol op puzzels en vinden enige juridische chaos niet zo erg

Tendensen (1)

- Inhoudelijke deskundigheid is binnen de overheid de laatste 40 jaar uitgefaseerd en overgelaten aan de markt
- Zie de lezing van Tjeenk Willink 2 juni 2022:
 - Na het aantreden van het eerste kabinet Lubbers werden de inspanningen echter vooral gericht op het bedrijfsmatig functioneren van de departementen en vervolgens op de afslanking daarvan. Dat ging ten koste van kennis en ervaring. Regels en controles kwamen daarvoor in de plaats. Niet het sturend vermogen van de overheid moest groter, maar de maatschappelijke sturingsbehoeften moesten terug.
- Dit zal ook een gevolg zijn van de Wkb
- Als eigen deskundigheid ontbreekt, kunnen adviezen, oplossingen en uitvoeringstrajecten van de markt niet worden beoordeeld
 - Rijkswaterstaat
 - IT-projecten, waaronder DSO

Tendensen (2)

- Rijk is teruggetreden uit de sturing van de ruimtelijke ordening
 - Een van de gedachten achter de Omgevingswet: decentraal en ruimte voor marktinitiatieven
 - Huidige problemen vragen juist om een sterke centrale overheid en krachtige provincies en gemeenten
 - De Omgevingswet wordt ingehaald door de tijd
- Wie leidt nog inhoudelijke deskundigen op?
- Willen die bij de overheid werken?
- <https://www.volkskrant.nl/a-bc3b95cdb> IT-nerd
- Zie <https://www.kenniscentrumomgevingswet.nl/kennisbank/dso-beheerders-gezocht/> Schaap met vijf poten
- Zie <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6935239192780148736> Han ter Maat klaagt

Wetgevingsillusie

- Wetgevers denken al te vaak dat wetgeving uit zichzelf werkt
 - “De Omgevingswet zorgt voor een cultuuromslag”
 - “De Omgevingswet laat burgers weer participeren”
 - “De Omgevingswet zorgt ervoor dat ambtenaren geïntegreerd gaan werken”
- De werkelijkheid is dat succes van wetgeving afhangt van
 - Politieke en ambtelijke wil
 - Voldoende deskundig personeel
 - Heldere uitvoeringsstructuren
 - Afwezigheid van gelul
- Zie de lezing van Tjeenk Willink van 2 juni
<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@131441/eerste-herman-tjeenk-willink-lezing/>

Worden verbeterdoelen gehaald?

Verbeterdoelen (1)

- 1. Inzichtelijk omgevingsrecht
 - Door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Het omgevingsrecht wordt duidelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik. De instrumenten van het stelsel Omgevingswet sluiten aan bij de fasen van de beleidscyclus
- 2. Leefomgeving centraal
 - De fysieke leefomgeving staat centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving. De fysieke leefomgeving gaat bijvoorbeeld over de samenhang tussen bouwwerken, infrastructuur, milieu en erfgoed.

Verbeterdoelen (2)

- 3. Ruimte voor lokaal maatwerk
 - De Omgevingswet biedt overheden meer keuzeruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. De positie van decentrale overheden wordt versterkt volgens het principe Decentraal, tenzij. Dit houdt in dat gemeenten bevoegd zijn om regels op te stellen, tenzij er een overkoepelend belang is.
- 4. Snellere besluitvorming
 - Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat onder de Omgevingswet sneller en beter. Dat vraagt om een integrale (samenhangende) werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Kernwoorden zijn: open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen. Voor de afhandeling van veel vergunningaanvragen gaat de reguliere procedure gelden met een beslistermijn van 8 weken. Initiatiefnemers weten daardoor sneller waar ze aan toe zijn.

Inzichtelijk omgevingsrecht (1)

- Het vervangen van 26 wetten door 1 wet maakt het omgevingsrecht niet noodzakelijkerwijs inzichtelijker, net als het bundelen van vele amvb'en in 4.
- Voor wie inzichtelijker?
- Nieuwe stuctuur, terminologie en juridische betekenis vergt een zeer lange gewenningsperiode voor bestuurders, ambtenaren, adviseurs en rechters

Inzichtelijk omgevingsrecht (2)

- DSO moet helpen om het omgevingsrecht inzichtelijk te maken, maar werkt waarschijnlijk averechts
 - Laat u niet afleiden door de technische problemen; die worden ooit opgelost
 - De verschijningsvorm van omgevingsplannen gaat per gemeente sterke verschillen vertonen
 - De standaard voor omgevingsplannen wijst in de richting van gedetailleerde juridische regels
 - Toepasbare regels zullen waarschijnlijk beperkt blijven tot de meest voorkomende toestemmingssystemen en zouden ook zonder omgevingsplannen kunnen functioneren
 - Er zijn maar weinig regels van verschillende bestuursorganen op een en dezelfde activiteit van toepassing en als dat al zo is, leidt het tonen van die regels niet tot integratie

Duidelijk en voorspelbaar (1)

- Dat hangt sterk af van de manier waarop de regels worden geformuleerd
 - De Omgevingswet zelf stuurt niet op dat punt
 - Er zijn hoogstens ideeën die 'in de geest van de Omgevingswet' worden geformuleerd
 - Staat op gespannen voet met de introductie van beleidsruimte in de vorm van vage normen
 - Een nader afwegingsmoment doet afbreuk aan de voorspelbaarheid

Duidelijk en voorspelbaar (2)

- Het samenbrengen van regels in een wettelijk systeem betekent nog niet dat de toetsingskaders geïntegreerd zijn
 - Er zijn voor iedere activiteit binnen een project eigen kaders en deze moeten –net als nu- in een belangenafweging met elkaar worden geconfronteerd
 - Sommige kaders zijn harder dan andere en gaan dus voor
 - Voor het overige is het een kwestie van politieke besluitvorming
 - Die valt slechts met moeite te voorspellen
- Er is een merkwaardige desinteresse voor het omgevingsplan als sluitend juridisch document

Leefomgeving centraal

- Bijvoorbeeld over de samenhang tussen bouwwerken, infrastructuur, milieu en erfgoed
 - Er is zeker een samenhang en die wordt nu ook al verwerkt in onze plannen en ruimtelijke besluiten
 - Dat is echter een moeizaam proces, want afwegen van wettelijke normen en publieke en private belangen
 - Bovendien vergt het een geïntegreerde benadering waarvoor deskundigheid noodzakelijk is
 - Die afwegingsruimte staat onder druk, want Nederland is redelijk vol, zowel fysiek als wat betreft ruimtebeslag als gevolg van wettelijke normen de omgevingskwaliteit beogen te beschermen
 - Dat moeizame proces kunnen we niet veranderen door de wettelijke normen bij elkaar te zetten en hier en daar een afwijkingsmogelijkheid te creëren.

Ruimte voor lokaal maatwerk

- Decentraal, tenzij....
 - Wie had daarom gevraagd?
 - Gevolg kan zijn dat gemeenten tegen elkaar gaan opbieden wat betreft vestigingsmogelijkheden
 - Het tegenovergestelde kan ook voorkomen, namelijk dat regels in de ene gemeente strenger zijn dan in de andere
 - In ieder geval zal het voor burgers verwarrend zijn om per gemeente met andere regels voor dezelfde activiteit te worden geconfronteerd
- De huidige omstandigheden in de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting vragen niet om decentralisatie, maar om centralisatie

Snellere besluitvorming (1)

- Dat vraagt om een integrale (samenhangende) werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Kernwoorden zijn: open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen
 - Een dergelijke werkwijze kan niet worden afgedwongen door wetgeving
 - De belangen van de hier genoemde partijen lopen vrijwel nooit parallel
 - De overheid moet keuzen maken en kan die niet op de andere partijen afwentelen
 - Ook niet door middel van participatie door private partijen

Snellere besluitvorming (2)

- In veel gevallen is de reguliere procedure van toepassing met een beslistermijn van 8 weken. Initiatiefnemers weten daardoor sneller waar ze aan toe zijn
 - Of een aanvraag in 8 weken kan worden afgehandeld hangt af van de ingewikkeldheid en de deskundigheid, efficiëntie en omvang van het ambtelijk apparaat
 - Twee tendensen zijn te voorspellen:
 - meer en langer vooroverleg
 - in veel gevallen de uitgebreide procedure van toepassing verklaren

Conclusie

- DSO kan hooggespannen verwachtingen niet waarmaken
- Uitgangspunten zijn achterhaald
- Verbeterdoelen worden niet gehaald
- Menskracht ontbreekt zowel wat betref omvang als deskundigheid
- Omgevingswet geeft geen antwoorden op de huidige crises die ook niet met de bestaande wetgeving kunnen worden gegeven
- Stoppen dus: de pareltjes van de Omgevingswet kunnen in het bestaande stelsel worden verwerkt