

Position paper IWT Omgevingswet per 1 januari 2024

Jan Struiksmā, 1 maart 2023

Samenvatting: niet invoeren.

Het is nu 12 jaar geleden dat de Omgevingswet in de bestuurlijke steigers werd gezet. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte 1 werd op 30 september 2010 gesteld: "Het kabinet komt met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht en versobering en modernisering van de Algemene wet bestuursrecht." Een aankondiging die duidelijk in het licht stond van de in die tijd voortrazende kredietcrisis. Hoe die vereenvoudiging en versobering plaats moest vinden, daar bestonden uiteraard nog geen uitgewerkte ideeën over. Er was ook geen analyse van de problemen die zouden moeten worden opgelost. Deze is er, hoe zeer het tegendeel steeds is beweerd, nooit gekomen. Leidend principe bij het wetgevingswerk was "Een wet die bestaande wetten integreert, het aantal verschillende regels vermindert, de regeldruk voor burgers, bedrijven en overheden reduceert, het toezicht slim reduceert en de toepassing van het omgevingsrecht daadwerkelijk eenvoudiger en effectiever maakt. Daarnaast moet dit alles bijdragen aan een grotere tevredenheid van burgers, ondernemers en overheden over de kwaliteit van de besluitvorming" (Kamerbrief 23 maart 2011). Kijken we terug op het wetgevingsproces, dan is de uitwerking van dat principe niet geslaagd. Of burgers, ondernemers en overheden tevreden zullen zijn over de kwaliteit van besluitvorming, kunnen we nu uiteraard nog niet zeggen, maar de voortekenen zijn niet goed. Bovendien zijn we ingehaald door een zeer krappe arbeidsmarkt, die vooral de gemeentelijke overheid, om het zacht te zeggen, niet onberoerd laat. Er zijn simpelweg te weinig gekwalificeerde mensen om in de komende jaren de broodnodige plannen te maken en projecten te begeleiden en tegelijkertijd ervaring op te doen met de instrumenten van de Omgevingswet. Bovenal geldt dat we nu de wrange vruchten plukken van jaren van verwaarlozing van de inhoud van het overheidsoptreden. We zijn erg goed geworden in het praten over processen en het formuleren en evalueren van beleid, maar de kwaliteit van de uitvoering laat ernstig te wensen over.

Ik denk dat er in al die jaren die het wetgevingsproces heeft geduurd, geen politicus in beide Kamers is geweest die het geheel van de Omgevingswet kon overzien en de implicaties van vormgevingskeuzes kon overzien. Datzelfde gold ook voor de verschillende bewindspersonen. Het wettelijk stelsel van de Omgevingswet is gewoonweg te omvangrijk en te ingewikkeld om in samenhang en maatschappelijke betekenis te doorgronden. Dat is hooguit voor deelgebieden mogelijk. Dat de Kamers akkoord zijn gegaan, is dan ook te verklaren vanuit het feit dat de boodschap van de Omgevingswet helder en goed te begrijpen was zonder aandacht te schenken aan de vraag of die boodschap wel te realiseren was. De ambitie was groter dan het realisme

Wat ik hiervoor heb gezegd over het wetgevingsproces, geldt in versterkte mate voor het digitaliseringsspoor van de Omgevingswet, van start gegaan als Laan van de Leefomgeving, verkend door het programmateam Gegevensontsluiting in de Leefomgeving, en later ondergebracht in het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet. De Kamers zijn hierbij slechts op zeer grote afstand betrokken geweest. We zouden kunnen zeggen dat wetgeving en digitalisering niets met elkaar te maken hebben gehad. Ze zijn los van elkaar van start gegaan en hadden een eigen dynamiek. Er was wel bestuurlijke betrokkenheid van de koepels die de Omgevingswet moeten gaan uitvoeren: IPO, VNG en UvW. Deze sloten in 2015 een bestuursakkoord met het Rijk, waarbij men ervan uitging dat het DSO in 2018 in werking zou kunnen treden en zonnige verwachtingen bestonden over het op dat moment aan te bieden dienstverleningsniveau (handhaving van het bestaande niveau, maar verbreed naar alle deelgebieden van de Omgevingswet) en financiële opbrengsten. Dat alles met het

idee dat een gebruiker door het noemen van een voorgenomen activiteit met een klik op de kaart zou kunnen zien welke regels op die activiteit van toepassing zijn. Voor een leek, en dat zijn onze bestuurders als het op het samensmelten van geo-informatie, regelgeving en dataverkeer en -beheer aankomt, een logische slogan, die bovendien als eenvoudig leidend principe goed aan de man en vrouw gebracht kan worden.

Intussen is die klik-gedachte wel de oorzaak van keuzes die zijn gemaakt voor de standaarden voor omgevingsdocumenten met regels. Die regels moeten gelden voor activiteiten en gebieden die op een kaart kunnen worden getoond. Dit is een veel ingewikkelder benadering dan onder de bestaande standaard IMRO is vereist. Van die standaard wordt dan ook afscheid genomen, hoewel die zijn nut heeft bewezen en stabiel is. Bovendien is er zo iets moois als de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen op gebaseerd, waar iedereen goed mee heeft leren werken en die ervoor zorgt dat alle bestemmingsplannen er door het hele land op dezelfde manier uitzien en op dezelfde manier kunnen worden geraadpleegd. Van die verplichte standaardisering blijft onder de nieuwe benadering niet veel meer over, terwijl de toegankelijkheid wordt gekoppeld aan het noemen van activiteiten, waarvan de naamgeving niet in de eerste plaats voor burgers begrijpelijk is. Om dat te compenseren moet weer een systeem bedacht worden waardoor argeloze gebruikers door een keuze te maken uit veel voorkomende 'gewone' namen, uiteindelijk in staat zijn aan te geven onder welke naam hun activiteit in het wettelijk systeem voorkomt. De toegankelijkheid moet verder worden vergroot door vragenbomen aan te bieden die gebruikers door een vraag- en antwoordspel laten zien welke bestuurlijke toestemming voor hun activiteit noodzakelijk is. Allemaal extra werk, waarvan nooit is onderzocht welk nut deze voorzieningen voor de burger hebben.

Bij dit soort systemen gaat de aandacht in de eerste plaats uit naar de vraag of ze technisch werken. Kan een gemeente aansluiten op het DSO? Kunnen vragenbomen worden gemaakt? Kan een omgevingsplan worden verdeeld in regels voor activiteiten en kunnen die dan worden getoond in een viewer? Over dat soort vragen gaat het de laatste jaren heel vaak als moet worden beoordeeld of het DSO zodanig ver is dat de Omgevingswet op een minimaal niveau (we praten niet meer over de eerder geformuleerde dienstverleningsniveaus) in werking te treden. Daar gaat ook de discussie over als het gaat om het zogenaamde Indringende Ketentesten. Daarbij blijft buiten beschouwing of de instrumenten zoals het omgevingsplan en de vragenbomen ook op een zinvolle en juridisch verantwoorde manier kunnen worden gevuld. Daar zouden we eerst langdurig mee moeten testen. De situatie is niet te vergelijken met de invoering van de Wro 2008 met de bijbehorende digitale ondersteuning: met het bestemmingsplan was tientallen jaren ervaring opgedaan en over de standaardisering van die plannen was door het werkveld gedurende jarenlange discussie een eenheidsopvatting ontstaan. Dat is nu niet zo. Pas recentelijk hebben diverse betrokken partijen de handen ineengeslagen om aan een bruikbaar voorbeeld voor een omgevingsplan te werken.

We zijn nu in een situatie terecht gekomen waarin in bestuurlijke kringen het idee is gaan overheersen dat we maar met de Omgevingswet van start moeten gaan zoals de situatie nu is: verre van volmaakt. Eventuele gebreken kunnen op gemeentelijk niveau wel worden geadresseerd door de zogenaamde Tijdelijke Alternatieve Maatregelen, zoals de mogelijkheid om omgevingsplan onder de IMRO-standaard op te stellen. Dit is echter lapwerk, dat voor extra problemen zal zorgen, bovenop de problemen die we al met het DSO zelf hebben. Invoering van de Omgevingswet is vragen om moeilijkheden zoals we die in bestuurlijk Nederland nog nooit hebben gezien. Afblazen dus.