Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet

Recht doen aan de Omgeving(swet)

Den Haag, November 2019

Inhoudsopgave

Verantwoording 1

Thema 1: een werkbaar juridisch bouwwerk 4
Inzichtelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en kenbaarheid van het omgevingsrecht 4
Samenhangende benadering 6
Evaluatie 6

Thema 2: een goede invoering van het stelsel 7
Stel de juiste verwachtingen: implementatie is geen big bang 7
Begin op tijd met voorbereiden 8
Zet de ondersteuning voort ook na het moment van inwerkingtreding 8
Ondersteun ook bedrijven bij de invoering en maatschappelijke organisaties 8

Thema 3: werken met het nieuwe stelsel 9
Kansen voor waardecreatie bij beschermen en benutten 9
Integraal afwegen tussen benutten en beschermen in de fysieke leefomgeving 11
Omvang van de afwegingsruimte 12
Vertrouwen in “decentraal, tenzij” 13
Participatie 14

Thema 4: houd het stelsel op orde 15
Bewaker van het stelsel 15
Blijf de doelen en uitgangspunten hanteren bij uitbreiding en aanpassing 16

Verantwoording

De Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet heeft de afgelopen jaren de verantwoordelijk bewindspersoon[1] geadviseerd over specifieke wetgevingsproducten binnen het omgevingsrecht. De adviescommissie adviseerde vanuit een integraal perspectief van de uitvoeringspraktijk met als centrale vraag: kan het gaan werken zoals het is bedoeld? Daarbij is veelvuldig aan de hand van casussen gesproken tot er overeenstemming was over een advies. De commissie heeft zoveel mogelijk advies uitgebracht op een tijdstip dat de minister de adviezen nog kon verwerken alvorens een wetsvoorstel of ontwerp-besluit aan te bieden aan het parlement.

De commissie realiseert zich dat zij door het beoordelen van de wetgevingsprojecten en de discussie daarover veel inzicht in de (bedoelde) werking van het stelsel heeft vergaard. Als gevolg daarvan heeft de commissie mogelijk een positiever oordeel over de inzichtelijkheid van het nieuwe stelsel dan een relatieve buitenstaander. De commissie meent echter, dat het hier vaak een kwestie van opleiding en gewenning zal zijn, maar heeft begrip voor de *ervaren* complexiteit van het stelsel, waarvoor zij in de advisering veelvuldig aandacht heeft gevraagd. De taak van de commissie is nu bijna volbracht. De ervaring die de commissie heeft opgedaan in deze periode heeft geleid tot een aantal inzichten die zij wil meegeven voor de toekomst.

Dit is een ander soort advies dan in de eerste alinea genoemd. Met dit integrale advies wil de commissie ook een antwoord geven op de vraag of de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en verbeterdoelen van de stelselherziening binnen bereik liggen en de balans tussen beschermen en benutten gevonden kan worden. Daarbij richt zij zich niet alleen tot de regering, maar ook tot de Eerste en Tweede Kamer, die een belangrijke rol hebben in dit proces. Dit advies is ook gericht tot uitvoerders van deze wetgeving; de schrijvers en vaststellers van plannen, visies en programma's. Zij die een vergunning aanvragen, toetsen of erop toezien of die goed wordt uitgevoerd, maar ook degenen die ertegen in het geweer komen. Te denken is aan ambtenaren, burgers, bestuurders, koepelorganisaties, bedrijfsleven, rechters. Dit advies gaat niet alleen over het juridisch bouwwerk, maar ook over de houding en het gedrag die nodig zijn om van de Omgevingswet tot een succes te maken en de fysieke leefomgeving buiten te benutten, maar waar nodig ook te gaan verbeteren en herstellen.

De wereld van de fysieke leefomgeving heeft niet stil gestaan. In de periode tussen de start van de stelselherziening circa acht jaar geleden en nu is de druk op het benutten en beschermen van de ruimte alleen maar groter geworden. Energietransitie, de woningbouw- en klimaatopgave vragen om een samenhangende benadering. Zo moet bijvoorbeeld een goede balans worden gevonden tussen het realiseren van woningen en een veilige en gezonde leefomgeving. Een wet alleen gaat niet zorgen dat dat bereikt gaat worden. Daarvoor moeten mensen gaan werken met deze wet en is het nodig dat de overheid een breder instrumentarium inzet dan alleen wetgeving.

De wet stelt beschermen en benutten centraal, maar geeft niet precies aan hoe dat moet worden ingevuld en op welke wijze de afweging plaats zou kunnen of moeten vinden. De commissie denkt, dat waardecreatie centraal moet staan bij zowel beschermen als benutten. Bij benutten betekent waardecreatie bijvoorbeeld dat voldoende woonruimte kan worden gerealiseerd. Bij beschermen gaat het bijvoorbeeld om het realiseren van een gezonde leefomgeving en een solide natuur.
Het is aan bestuurders om daarbij een balans te vinden. De uitvoeringsregels geven in een aantal gevallen ondergrenzen aan. Dat zou de indruk kunnen wekken, dat het daarbij moet blijven.

[1] Achtereenvolgens de minister van IenW, de minister van BZK en minister van Wonen en Milieu.

Dat is echter niet het geval. Bestuurders kunnen kiezen voor een betere kwaliteit. De instrumenten zijn er. De juridische ongemakken zijn zo veel als mogelijk weggenomen en professionals kunnen het omgevingsrecht overzien. Nu is het mede in handen van bestuurders om de balans tussen beschermen en benutten niet te beperken tot een discussie rond de ondergrenzen van wat toelaatbaar is, maar samen met participerende belanghebbenden keuzes te durven maken die tot daadwerkelijke waardecreatie gaan leiden. Geen eenvoudige opgave in de steeds grotere druk op de fysieke ruimte, maar wel een nastrevenswaardige.

De commissie heeft dit advies ingedeeld in 4 thema's.

Thema 1. Een werkbaar juridisch bouwwerk
Hierin geeft de commissie aan wat zij van het wettelijk stelsel als geheel vindt, bezien vanuit juridisch perspectief en voor zover het nu is.

Thema 2. Een goede invoering van dit stelsel.
Hier geeft de commissie aan wat nodig is aan begeleiding en ondersteuning om het potentieel van de stelselwijziging mogelijk te maken. De commissie ziet in de consultatiereacties op de verschillende onderwerpen een grote zorg of de cultuurverandering die wordt beoogd wel tot stand gaat komen. Met de inwerkingtreding van de wet eindigt de ondersteuning die tot nu toe verleend is niet. Er ligt nog een belangrijke opgave, die niet alleen de verschillende organen van de overheid aangaat, maar ook bijvoorbeeld het bedrijfsleven.

Thema 3. Werken met het nieuwe stelsel.
In dit derde thema kijkt de commissie niet zo zeer naar het juridisch stelsel maar ook naar cultuur, organisatie en ambitie. In dit thema gaat de commissie in op aspecten als integraal werken, de verschillen die zullen ontstaan als gevolg van de keuzes die gemaakt zijn, DSO, afwegingsruimte en participatie.

Thema 4. Houd het stelsel op orde.
In de Omgevingswet, de aanvullingswetten en de besluiten zijn meer dan 26 wetten geheel of gedeeltelijk opgegaan. Daarmee is nog niet alles in het fysieke domein ondergebracht binnen dit stelsel. Ook zullen inhoudelijke beleidswijzigingen leiden tot aanpassingen van de regels. In dit thema geeft de commissie daarvoor richting.

In de eerste jaren heeft de commissie advies uitgebracht over de Invoeringswet, de Aanvullings-wetten natuur, grondeigendom, bodem en geluid en het Aanvullingsbesluit bodem onder leiding van Annemieke Nijhof, ondersteund door Wouter van Zandbrink. Ook heeft de commissie mondeling geadviseerd over het Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving, Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit, waarbij de belangrijkste punten achteraf in een schriftelijk advies zijn vervat. Vanaf eind 2018 heeft zij het voorzitterschap overgedragen aan Hetty Klavers. Onder haar leiding kwam de commissie tot de adviezen over het Invoeringsbesluit, de aanvullingsbesluiten Natuur en Geluid en dit integrale advies. De leden van de commissie namen op persoonlijke titel deel.

De commissie bestond in 2019 uit de voorzitter mw. ir. H.C. Klavers (vz. Commissie, dijkgraaf waterschap Zuiderzeeland) en de volgende leden prof. mr. dr. C.J. Bastmeijer (hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht universiteit Tilburg en oprichter van Legal Advice for Nature), prof. dr. ir. A.G. Bregman (Instituut voor Bouwrecht/hoogleraar bouwrecht Rijksuniversiteit Groningen), mr. dr. J.H.G. van den Broek (VNO-NCW/rechter-plaatsvervanger rechtbank Oost-Brabant), drs. L. de Bruin (Raadgevend Adviseur, Heijmans), mw. mr. T.H.B.M. Hofs (voorheen provincie Overijssel), drs. M.M. de Hoog (directielid DCMR), drs. ing. H. Küpers (secretaris-directeur waterschap Hunze en Aa's), prof. mr. dr. G.A. van der Veen (advocaat AKD/hoogleraar bestuursrecht en milieurecht Rijksuniversiteit Groningen), mw. drs. P.W. Verhoeven (zelfstandig interim-manager en -adviseur publiek domein, voorheen gemeente Rotterdam). De commissie werd ondersteund door Joris Broers (ambtelijk contactpersoon) en Esther Knabben (secretaris).

Thema 1: Een werkbaar juridisch bouwwerk

De commissie concludeert dat het juridisch bouwwerk systematisch stevig in elkaar zit. Kijkend naar het stelsel als geheel vanuit juridisch perspectief vindt de commissie dat de wetgever consequent de doelen van de wet centraal heeft gesteld bij het opstellen van de delen van het stelsel alsook bij het ontwerpen van de kerninstrumenten. De commissie vindt het sterk dat de beleidscyclus centraal is gesteld als leidend principe. Dit wettelijk stelsel is inzichtelijker en gebruiksvriendelijker voor de gebruiker van het recht dan de huidige lappendeken van omgevingsregels in ongeveer honderd wetten, AMvB's en ministeriële regelingen Het stelsel maakt het mogelijk om keuzes te maken en richting te geven aan alle functies en belangen die op een specifieke locatie spelen. De bestuurlijke afwegingsruimte is vergroot en zo veel mogelijk decentraal neergelegd bij het bestuursorgaan dat de lokale situatie het best kent. Ook de flexibiliteit voor andere actoren kan worden vergroot. Tot slot is het proces van de besluitvorming verbeterd.

De commissie adviseert:

1) *Blijf de maatschappelijke en verbeterdoelen in het achterhoofd houden bij het opnemen van nieuw beleid in het stelsel.*
2) *Neem de verbeterdoelen van de wet mee in de evaluatie van de wet. Kijk daarbij ook naar de beleidsdoelen die men op dat moment heeft ten aanzien van de fysieke leefomgeving. De commissie beveelt aan niet alleen naar feiten te kijken, maar ook hoe partijen ervaren dat het stelsel werkt en of het de faciliterend is in het realiseren van de opgaven. De ervaring leert dat bij een beleidsevaluatie vaak alleen teruggekeken wordt naar de doelen van destijds. Dat is zinvol, maar de waarde zit ook in het beantwoorden van de vraag: hoe kan het stelsel verder ontwikkeld worden.*

Bij de start van de stelselherziening is een aantal verbeterdoelen geformuleerd. De hoofdlijnen zijn op wettelijk niveau vastgelegd, de meer gedetailleerde regels op een lager niveau. De ervaring van de commissie is dat naar mate men dieper in het regelgevend systeem komt, doelstellingen en uitgangspunten niet meer naast elkaar staan, maar het noodzakelijker wordt een weging of rangorde aan te brengen

Bij het adviseren gebruikte de commissie steeds de vier verbeterdoelen van de stelselherziening:

1 Het vergroten van de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht,
2 Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3 Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving
4 Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

In dit thema kijkt de commissie vanuit de verbeterdoelen. De maatschappelijke doelen van de wet komen aan de orde in thema 3.

Inzichtelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en kenbaarheid van het omgevingsrecht

De commissie herkent dat met het samenbrengen van afzonderlijke wetten en besluiten onder het stelsel van de Omgevingswet er een veelomvattend geheel is geconstrueerd. De vele onderwerpen die met elkaar in samenhang worden gebracht en de complexiteit van alles dat samenkomt in de fysieke leefomgeving wordt daarmee recht gedaan. Er zijn vele regels nodig om die complexiteit te kunnen regelen. Tegenover de complexiteit staat de kenbaarheid van de wet. Kenbaarheid hangt daarmee samen met voorspelbaarheid.

Met het optuigen van het stelsel en het herordenen van regels die voorheen in verschillende (sectorale) wetten en besluiten waren ondergebracht is het van belang dat de gebruikers van de regelgeving weten hoe de nieuwe structuur in elkaar zit. Onder de term kenbaarheid verstaat de commissie dat gebruikers kunnen begrijpen wat er staat, voor wie welke regels gelden en welke regels er gelden. Voor gebruikers moeten dus hun rechten en verplichtingen duidelijk zijn. Op basis van de regels kan de uitkomst worden ingeschat op een vergunningaanvraag en wordt duidelijk in welke gevallen sprake is van flexibiliteit of afwegingsruimte.

De commissie acht het stelsel begrijpelijk voor gebruikers. De gehanteerde structuur in de wet en de vier AMVB's, de extra toelichtingen die bij sommige belangrijke instrumenten gegeven worden, zoals het omgevingsplan, dragen ertoe bij dat gebruikers kunnen begrijpen wat er staat, maar ook hoe het bedoeld is, gebruikt en toegepast kan worden. Ook het harmoniseren van begrippen die voorheen in verschillende regelingen waren opgenomen en telkens een nét andere definitie kenden, dragen bij aan de kenbaarheid van de wet.

De commissie vindt dat met dit stelsel duidelijk is voor wie regels gelden en welke regels er gelden. Voorbeelden waarin dit tot uitdrukking komt zijn de richtingaanwijzer in het Besluit activiteiten leefomgeving, het bijeenbrengen van procedures en de aansluiting bij de procedures van de Awb, de regels omtrent bevoegd gezag en hoe overheden met elkaar moeten samenwerken zonder onnodige vanzelfsprekendheden vast te leggen. Deze verworvenheden van het stelsel bouwen voort op een beweging die al is ingezet met het Activiteitenbesluit (2008), de Wet milieubeheer (1993), de Waterwet (2009) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (2010).

Kenbaarheid hangt ook samen met voorspelbaarheid. De commissie heeft ook gekeken hoe open normen in het juridische systeem zijn opgenomen. Het toepassen van open normen, dat bij de totstandkoming van de wet vaak werd onderstreept om te laten zien dat het nieuwe stelsel aan flexibiliteit wint, heeft tegelijkertijd geleid tot de zorg of open normen en afwegingsruimte als vanzelf en veelvuldig zullen leiden tot willekeur. Ook uit de consultatiereacties op afzonderlijke producten waarover de commissie eerder geadviseerd heeft, blijkt soms de zorg open normen en de beoogde flexibiliteit leiden tot minder voorspelbaarheid en meer procedures. De commissie onderschrijft niet het beeld dat in het nieuwe stelsel alles open en flexibel zou zijn. Veel normen, waren voorheen, en blijven ook in het nieuwe stelsel gesloten normen. Net zo geldt dat in het huidige recht met open normen wordt gewerkt. Te denken is aan de zorgplichtbepalingen in artikel 1.1a van de Wabo en artikel 13 van de wet bodembescherming. De praktijk blijkt daar goed me te kunnen werken. Er is geen aanleiding te veronderstellen, dat dat in het nieuwe stelsel anders zal zijn. De flexibiliteit die het stelsel nu in zich heeft, is volgens de commissie een bewuste keuze waarbij de nadruk op een goede motivering van een besluit door bestuurders komt te liggen.

De commissie is van mening dat er een inzichtelijk systeem is ontstaan en dat juist met het vanaf het begin van het wetgevingsproces samenbrengen, harmoniseren en opnieuw ordenen van regels de complexiteit die vermeden kon worden, is opgeschoond. Zij ziet dat één stelsel is bereikt dat begrijpelijk is voor professionele gebruikers die hun informatie uit wetgeving halen. Dit ziet zij onder meer terug in het gebruik van een duidelijke structuur en begrippenkader en de aansluiting bij het Europees stelsel van wetgeving, wat toekomstige implementatie zal vergemakkelijken. Een compliment aan de wetgever is dan ook welgemeend en op zijn plaats.

Samenhangende benadering

Hoewel er een mooi ingericht, samenhangend stelsel staat, zullen situaties in de fysieke leefomgeving complex blijven. Ook in de toekomst blijft behoefte bestaan aan experts. Deze experts vinden hun kaders en regels nu vaak terug in sectorale wetgeving waarin alles over een specifiek onderwerp bij elkaar staat. De integraliteit van de vraagstukken wordt in de nieuwe structuur en opbouw van de Omgevingswet als insteek gekozen. Dat zal wellicht “even wennen” zijn, maar van professionals verwacht de Commissie dat zij zich de nieuwe regels snel eigen zullen maken. Vaak zullen zij onder het huidige recht ook een integrale benadering kiezen, bijvoorbeeld bij het opstellen van een bestemmingsplan.

Evaluatie

De commissie ziet graag dat – naast de maatschappelijke doelen van de wet - de verbeterdoelen een leidraad blijven bij de afweging of onderwerpen opgenomen moeten worden in het stelsel en dit mee te nemen in het evaluatieonderzoek. De commissie beveelt aan daarbij niet alleen naar feiten te kijken, maar ook te bezien hoe partijen ervaren dat het stelsel werkt en of het faciliterend is in het realiseren van hun opgaven. De ervaring leert dat bij een beleidsevaluatie vaak alleen teruggekeken wordt naar de doelen van destijds. Dat is uiteraard zinvol, maar de waarde zit ook in de beantwoording van de vraag: hoe het stelsel verder ontwikkeld kan worden. De commissie vindt het verstandig om bij de inwerkingtreding van de wet meteen de criteria te formuleren waarop bij latere evaluaties wordt getoetst. Dit bevordert de eenduidigheid en het gericht verzamelen van de benodigde data en/of ander soort informatie voor die evaluaties. Bovendien is dan van meet af aan voor alle betrokkenen helder wat er wel en niet in de evaluaties zal worden meegenomen.

Thema 2: Een goede invoering van het stelsel

Het is niet alleen van belang de regels te kennen, maar ook dat de mensen die ermee moeten werken de mogelijkheden kennen die in het systeem zitten. De invoeringsbegeleiding is al gestart en beschikbaar. Binnen 'Aan de slag met de Omgevingswet' is de informatie beschikbaar, is er een keur aan mogelijkheden om kennis en ervaring uit te wisselen en ook binnen organisaties, advies- en opleidingsorganisaties wordt toegewerkt naar het moment van inwerkingtreding.

De commissie adviseert voor de invoering:

1) *Maak een plan en stel een invoeringsperiode vast.*
   De commissie voorziet een invoeringsperiode vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet. In die periode dient er nog extra hulp en informatie te zijn, maar ook een termijn op welk moment we verwachten dat alles conform het stelsel werkt en is ingericht, en niet alleen de minimale invulling. Per instrument kan dat verschillen. Voor het maken van een omgevingsplan staat immers ook een andere overgangstermijn dan voor het beslissen op een aanvraag om een vergunning. Schep duidelijkheid tot wanneer ondersteuning geboden wordt en op welke termijn ook onderwerpen die nu niet als 'minimale eisen voor inwerkingtreding' zijn aangemerkt, wel gereed moeten zijn.
2) *Spreek partijen erop aan om te gaan oefenen vanaf nu, zodat iedereen toegerust is voor zijn taken bij de inwerkingtreding van de wet. Het leren stopt niet bij de invoering van het stelsel. Stimuleer dat niet alleen het minimum gedaan wordt. Anders blijft een belangrijk potentieel aan kansen en mogelijkheden liggen.*
3) *Aan de gezamenlijke overheden de oproep om de invoeringsbegeleiding met leerkringen, handleidingen, best practices, adviesvragen, voorbeeldplannen en vergunningen, etc. vooralsnog in stand te houden en maximaal te benutten.*
4) *Beperk de invoeringsbegeleiding niet tot overheden, maar bekostig ook kennisoverdracht voor bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers (via gemeente).*

Om het volle potentieel van het omgevingsrecht te ontsluiten is een goede invoering van belang. Ook hierbij is de kenbaarheid een centraal begrip. Iedereen die binnen het fysieke domein werkt moet weten wat voor hem of haar relevant is, waar het staat en met wie samenwerking of overleg nodig is of wie kan adviseren. Iedereen dient zich voor te bereiden: ambtenaren bij gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk, vergunningverleners en toezichthouders, veiligheidsregio's, bedrijven die nu al allerlei vergunningen hebben, maar ook belangenorganisaties.

Stel de juiste verwachtingen: implementatie is geen big bang

De commissie voorziet de invoering van het stelsel van de Omgevingswet niet als een ´big bang´ waarbij op de dag waarop de wet in werking treedt, alles precies functioneert zoals beoogd. Aan veel onderdelen wordt nog gewerkt, zoals bijvoorbeeld het opstellen van omgevingsplannen en de uitbouw van het DSO. Maar ook het overgangsrecht en de overgangstermijn voor het omgevingsplan maken dat er sprake zal zijn van een geleidelijke overgang naar de situatie zoals beoogd. Ook is er ondanks het veelvuldig oefenen en voorbereiden, nog niemand die het 'echt' gedaan heeft. Het opdoen van ervaring en het van elkaar leren, kan dan pas starten. Dat neemt overigens niet weg, dat overheden op dit moment al veel taken uitoefenen en dat onder het nieuwe recht ook zullen blijven doen.

De inschatting van de commissie is dat de lokale regelgeving zich in de toekomst niet overal op dezelfde manier[2] en ook niet in hetzelfde tempo zal ontwikkelen. Uiteraard moeten alle overheden zich vertrouwd maken met het nieuwe recht. De commissie ziet drie categorieën: ten eerste gemeenten die zich kenmerken door een hoge dynamiek die pro-actief gebruik van het nieuwe stelsel stimuleert en uitlokt. Ten tweede gemeenten met een gemiddelde dynamiek waardoor er iets meer tijd genomen kan en zal worden. Ten slotte de derde categorie van laag dynamische gemeenten die zich niet genoodzaakt of uitgenodigd voelen snel te gaan bewegen in het nieuwe stelsel.

Het advies van de commissie is om aan verwachtingenmanagement te doen en te accepteren dat er verschillen gaan ontstaan. Monitoren geeft inzicht of sprake is van acceptabele verschillen die recht doen aan verschillende situaties of dat er ongewenste situaties ontstaan. In de aangekondigde evaluatie van de wet zou dit element meegenomen kunnen worden.

Begin op tijd met voorbereiden

Bij het vorige thema heeft de commissie aangegeven dat zij het wettelijk stelsel als stevig beoordeelt. Dat het – met in achtneming van de complexe materie die het betreft - duidelijk en begrijpelijk is en dat iedereen er zijn of haar weg in zou kunnen vinden. De commissie adviseert niet te wachten tot het moment van inwerkingtreding, maar nu met oefenen en voorbereiden te starten: ook de gemeenten die geen hoge dynamiek kennen. De nieuwe regels zijn helder en uitgekristalliseerd, er is op heel veel terreinen hulp en ondersteuning beschikbaar.
Het advies van de commissie is de huidige ondersteuning voort te zetten en helder te maken tot wanneer ondersteuning geboden blijft worden. Spoor iedereen aan tijd en ruimte vrij te maken van zowel ambtenaren als bestuurders, maar bijvoorbeeld ook private partijen die vergunningen nodig gaan hebben.

Zet de ondersteuning voort ook na het moment van inwerkingtreding

Hoewel er al veel helder is, is op de dag van de inwerkingtreding nog niet alles af. Ervaring in de nieuwe situatie moet worden opgebouwd, onvoorziene zaken zullen onverhoopt optreden. Dan is het van belang dat er ondersteuning beschikbaar blijft. Het is in de ogen van de commissie onontkoombaar om in de eerste periode van inwerkingtreding van de wet de invoeringsbegeleiding in behoorlijke omvang te behouden. Dat kan zowel bij het interbestuurlijke programma Aan de Slag met de Omgevingswet, als bij bijvoorbeeld het Informatiepunt Omgevingswet waar ook InfoMil deel van uitmaakt, koepelorganisaties en brancheorganisaties.

Ondersteun ook bedrijven bij de invoering en maatschappelijke organisaties

Beperk de invoeringsbegeleiding niet tot overheden, maar bekostig ook kennisoverdracht voor bedrijven, waarbij extra aandacht moet worden besteed aan MKB-bedrijven. Als dat niet gebeurt, worden decentrale overheden na 1 januari 2021 belast met de uitleg van de stelselherziening aan bedrijven. Dit jaar is goede ervaring opgedaan met de actie WATT je moet weten over energiebesparing. Vanwege de belangrijke rol van maatschappelijke organisaties en burgers (via gemeenten) bij de toepassing van de wet (bijv. participatie in planvorming en gebiedsprocessen) is het voorts van belang om de invoeringsbegeleiding mede op hen te richten.

[2] zie thema 3

Thema 3: Werken met het nieuwe stelsel

De commissie heeft vaak geadviseerd om zaken te verduidelijken in de memorie van toelichting of nota van toelichting bij wetten en besluiten. De commissie heeft met genoegen geconstateerd dat haar adviezen vaak zijn overgenomen, zodat de overwegingen, voorbeelden en gedachtegang van de wetgever navolgbaar zijn. Bij inwerkingtreding van het stelsel gaat de praktijk pas echt met de wet, maar ook met handreikingen, voorbeeld, leerboeken, voorbeeldverordeningen, staalkaarten et cetera aan de slag. The proof of the pudding is in the eating.
De aanbevelingen opgenomen in dit thema raken aan de verbeterdoelen 2 en 3 van de wet: het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving en het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.

Dat is niet het enige; het gaat ook om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet: het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Kortom: beschermen en benutten. Dat vraagt om een bepaalde attitude en beperkt zich niet tot het uitsluitend kijken naar het juridische stelsel. In hoeverre er sprake zal gaan zijn van het behalen van die doelen is afhankelijk van de wijze waarop partijen omgaan met de beschikbare instrumenten.

De commissie adviseert het volgende voor het werken in het nieuwe stelsel:
1) *Om te komen tot het behalen van de doelen is meer nodig dan een discussie over de ondergrenzen van het toelaatbare, zijnde de uiterste posities op het veelbesproken "mengpaneel". De commissie adviseert daarvoor naast wettelijke instrumenten ook andere instrumenten in te zetten om de maatschappelijke doelen van de wet te realiseren.*
2) *Ga echt integraal werken, en maak richtinggevende keuzes. Daarbij is geen enkel belang op het gebied van beschermen en benutten uniek en uitgangspunt. Dat kan door over grenzen van organisaties heen te werken, vroegtijdig belangen en tegenstellingen in kaart te brengen en inzichtelijk te maken in scenario's voor specifieke locaties. Begin bij heldere keuzes in de visie, zodat die richtinggevend is bij het opstellen van het omgevingsplan en vergunningen.*
3) *Wees reëel in de ruimte die er is om afwegingen te maken.*
4) *Heb vertrouwen in decentrale bestuurders. Houdt tegelijkertijd de vinger aan de pols en monitor welke verschillen zullen ontstaan. Geef het systeem de kans en schiet niet te snel in een regelreflex, maar houdt afwegingsruimte open om flexibel te kunnen blijven.*
5) *Participatie is een kans om tot een verrijking van plannen en waardecreatie te komen. De commissie beveelt aan te bezien hoe zich participatie 'van onderop' ontwikkelt. De beslissing of het zinvol is regels te stellen aan participatie kan na een evaluatie van het wettelijk stelsel opnieuw worden overwogen.*

Kansen voor waardecreatie bij beschermen en benutten

Met de inwerkingtreding van het stelsel moeten de maatschappelijke doelen van de wet invulling krijgen: het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Integraal werken, extra afwegingsruimte en het bestaan van ondergrenzen aan die afwegingsruimte zijn behulpzaam maar niet altijd en per se voldoende om deze doelen te bereiken.

De overheid zal daarvoor waarschijnlijk ook andere dan juridische instrumenten moeten inzetten die juist aanzetten tot het nastreven van de doelen, het uitvoeren van ambities en het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving. De discussie zou zich niet moeten beperken tot de vraag of de ondergrenzen goed genoeg zijn.

De commissie constateert dat de Omgevingswet zelf wel de instrumenten biedt om innovatie en waardecreatie te bewerkstelligen, maar bestuurders daartoe niet verplicht. Overigens kunnen bestuurders ook flankerend beleid in zetten voor het bevorderen van innovatie en waardecreatie Fundamentele keuzes om tot waardecreatie te komen, worden niet in de wet gemaakt maar zijn aan de politiek. De daar gemaakte keuzes zullen vervolgens kunnen worden vastgelegd in omgevingsvisies en omgevingsplannen. Hier komt het aan op bestuurlijke lef en politieke keuzes om realistisch te zijn in wat er nodig is om een veilige en gezonde leefomgeving mogelijk te maken en tegelijkertijd te voorzien in maatschappelijke behoeften. Partijen, publiek en privaat zullen elkaar nodig hebben. De mate van samenwerking en verdeling van belangen bepaalt in belangrijke mate of het voor allen een succes kan worden.

De wet stelt beschermen en benutten centraal, maar geeft niet precies aan hoe dat moet worden ingevuld en op welke wijze de afweging plaats zou kunnen of moeten vinden. De commissie denkt, dat waardecreatie centraal moet staan bij zowel beschermen als benutten. Bij benutten betekent waardecreatie bijvoorbeeld dat voldoende woonruimte kan worden gerealiseerd. Bij beschermen gaat het bijvoorbeeld om het realiseren van een gezonde leefomgeving en een solide natuur. Het is aan bestuurders om daarbij een balans te vinden. Daarbij moeten politieke keuzen worden gemaakt om een balans te vinden tussen beschermen van de natuur en benutten door woningen te realiseren om in maatschappelijke behoeften te voorzien. De uitvoeringsregels geven in een aantal gevallen ondergrenzen aan. Dat zou de indruk kunnen wekken, dat het daarbij moet blijven. Dat is echter niet het geval. Bestuurders kunnen kiezen voor een betere kwaliteit. De instrumenten zijn er.

De juridische ongemakken zijn zo veel als mogelijk weggenomen en professionals kunnen het omgevingsrecht overzien. Nu is het mede in handen van bestuurders om de balans tussen beschermen en benutten niet te beperken tot een discussie rond de ondergrenzen van wat toelaatbaar is, maar samen met participerende belanghebbenden keuzes te durven maken die tot daadwerkelijke waardecreatie gaan leiden. Geen eenvoudige opgave in de steeds grotere druk op de fysieke ruimte, maar wel een nastrevenswaardige. Daarbij blijft het een systeem van checks and balances dat afstemming vergt.

Er kan creativiteit en integraliteit nodig zijn om tot waardecreatie te komen. Het ligt voor de hand om die concepten in de omgevingsvisie tot uitdrukking te brengen en het eerder genoemd flankerend beleid kan noodzakelijk zijn om ook in de praktijk de beoogde waardecreatie te realiseren. Bovendien dient in de omgevingsvisie rekening gehouden te worden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt (artikel 3.3.). De wetgever heeft dan ook uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor dergelijke beginselen. De opname van de beginselen is een gevolg van de uitdrukkelijke keuze van de wetgever om de inhoudelijke normstelling in de wet te versterken ten opzichte van een eerdere versie. Die beginselen pleiten niet voor het zoeken naar de ondergrens.

Integraal afwegen tussen benutten en beschermen in de fysieke leefomgeving

De commissie constateert dat het juridisch regelen van integrale besluitvorming zoals in het stelsel beoogd, in de ogen van de commissie goed gelukt is. Tegelijkertijd is integrale wetgeving nog niet gelijk aan het in de praktijk nemen van integrale besluiten. Onder integraal verstaat de commissie alles wat relevant is binnen het afwegingskader voor de desbetreffende beslissing in samenhang. Keuzes in de fysieke leefomgeving zijn integraal en niet sectoraal. Het idee bij een integrale afweging is dat er een optimum wordt gezocht met zo min mogelijk afwenteling op andere sectoren. De afweging tussen alle sectorale belangen op het gebied van beschermen en benutten is een politieke keuze die gemotiveerd en democratisch gelegitimeerd moet zijn binnen de eisen van de wetgeving.

De complexiteit van de fysieke leefomgeving – die eerder al aan bod kwam - en de integrale besluitvorming maken dat verschillende disciplines en specialismen nodig blijven. Veel van de wetgeving die is opgegaan in het stelsel van de Omgevingswet was voorheen opgenomen in sectorale regelgeving. Ook Europese wetgeving is vaak sectoraal. De sectorale beoordelingskaders blijven ook in de toekomst bestaan. Met het bij elkaar brengen van alle disciplines en regels van de fysieke leefomgeving in het stelsel van de Omgevingswet is er nog geen sprake van daadwerkelijk integrale besluitvorming. Als voorbeeld kan worden gegeven dat bij een meervoudige vergunningaanvraag nog steeds iedere afzonderlijke aanvraag aan afzonderlijke normenkaders getoetst wordt. Het verschil is wel dat de uitkomsten van die toetsen niet pas bij de initiatiefnemer bij elkaar komen, maar nu al bij het bevoegd gezag.

De begrenzing van de focus op afzonderlijke specialismen kan bijdragen aan integrale besluitvorming en blikveldverbreding. Daarvoor kan een andere manier van organiseren nodig zijn. Er wordt een spanning ervaren als zou iedereen overal deskundig in moeten zijn. In de toekomst hoeft net zomin als nu iedereen de hele wet en onderliggende regels te kennen om er goed mee te kunnen werken. Het werken met scenario's waarin alle aspecten van beschermen en benutten in een bredere context mee worden genomen, kan echter wel laten zien wat de consequenties van keuzes voor bijvoorbeeld woningbouw zijn op ruimte voor groen en andersom. Het integraal bekijken van een specifieke locatie geeft de kansen op waardecreatie wanneer dit vroeg in het proces is gedaan, maar vraagt ook inspanning en soms lef om daarnaar op zoek te gaan. Het brengt risico's en kansen in beeld, maar dat gaat niet vanzelf. Het brengt de spanningen aan de oppervlakte, maar het geeft ook argumenten om het besluit beter uit te leggen. De belangen zitten in de spanning, in de uitersten.

De commissie ziet dat een mogelijke spanning tussen benutten en beschermen in het concrete geval op het bord ligt van decentrale bestuurders. Daarbij bestaat aan de ene kant de mogelijkheid van korte-termijn impulsgericht handelen die wellicht meer op benutten is gericht, versus het ontwikkelen en verder brengen van een visie, die meer op beschermen gericht zou kunnen zijn – andersom kan natuurlijk ook. De invulling van de rol van de bestuurders is daarin toonaangevend. Een visie dient richting te geven en dat kan soms ´pijn´ doen, in die zin dat "benutten" moet wijken voor "beschermen" of andersom. Het is echter denkbaar, hoewel niet wenselijk, dat een visie weinig richting geeft en moeilijke keuzes uit de weggaat. In dat geval komen de keuzes uiteraard alsnog later tevoorschijn. Dat zal dan zijn bij het omgevingsplan en de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Ook dan zijn keuzes onvermijdelijk en is een goede balans tussen "benutten" en "beschermen" belangrijk.

Ook bestuurders met verschillende portefeuilles moeten hun visie die op hetzelfde stukje fysieke leefomgeving betrekking heeft met elkaar afstemmen. Ze hebben elkaar nodig om samen tot één visie en uitwerking daarvan in één of meer besluiten te komen. Discussies over schaarste zijn nuttig en nodig.

Hoe dit uitpakt in de praktijk zal van situatie tot situatie verschillen en afhangen van hoe daaraan persoonlijk invulling wordt gegeven om lange termijndoelen te verdedigen ten koste van korte termijnwensen.

Omvang van de afwegingsruimte

De Omgevingswet bevat, zoals het opschrift aangeeft “regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving”. Een van de verbeterdoelen bij het maken van de wet is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken. Een flexibele aanpak vraagt om afwegingsruimte. Afwegingsruimte is dan ook één van de sleutelwoorden bij het dilemma tussen benutten en beschermen. Met het bij elkaar brengen van verschillende wetten onder het stelsel van de Omgevingswet, ligt de weg open naar integrale besluitvorming. Deze basiskeuze komt voort uit de noodzaak in de praktijk om in complexe situaties tot gedragen oplossingen te kunnen komen.

Er bestaan verschillende beelden hoeveel afwegingsruimte is er in de praktijk is. De borging van bestaande minimale aanvaardbare gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit wordt niet ineens losgelaten. Sterker nog, de Omgevingswet besteedt juist meer aandacht aan gezondheid. De regels voor onder- en bovengrenzen, de eisen van behoorlijk bestuur, democratische controle en participatie bij besluitvorming borgen een bepaalde mate van bescherming van de fysieke leefomgeving en begrenzen de ruimte voor benutting, maar leiden ook niet automatisch tot waardecreatie op het gebied van beschermen of benutten. Naar aanleiding van de consultatiereacties op onder andere de vier AMvB’s is de zorg uitgesproken als zou er zowel te veel als te weinig bescherming zijn.

De vraag kan ook gesteld worden hoe groot de daadwerkelijke afwegingsruimte in sommige gevallen is, ook in het licht van de beelden die in het begin van de herziening van het stelsel in het vooruitzicht zijn gesteld. Op sommige punten is er in de praktijk op decentraal niveau weinig afwegingsmogelijkheid bij gekomen. Beziet de commissie de wet- en regelgeving die er nu ligt, dan blijft er op cruciale punten bescherming geboden blijven worden door rijksregels, internationale afspraken, regels rond algemene eisen van behoorlijk bestuur zoals motiveringsvereisten, zorgvuldigheid en proportionaliteit. De commissie constateert dat deze regels een stevig kader bieden, wellicht steviger dan door sommigen verwacht of gehoopt, en daardoor ook minder afwegingsruimte. De commissie ziet ook dat de feitelijke milieukwaliteit in de praktijk soms zo dicht bij het wettelijk minimale beschermingsniveau zit, of helaas zelfs daar onder, dat de knoppen op het al genoemde mengpaneel niet of maar een klein beetje kunnen worden verschoven. Op het punt van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte is het daarom goed de verwachtingen realistisch te schetsen. Dat kan ook het temperen van verwachtingen zijn. Zo kunnen ondernemers minder ruimte krijgen voor uitbreiding, maar kan het ook zijn dat de politiek kiest voor minder geluidmaatregelen dan burgers wensen.

Op andere punten is de bestuurlijke afwegingsruimte wel substantieel vergroot, bijvoorbeeld bij de bruidsschat. Deze omvat regels voor activiteiten en onderwerpen waarover het Rijk voorheen regels stelde. Onder de Omgevingswet is de invulling aan de decentrale overheden. De overgangstermijnen voor omgevingsplannen en waterschapsverordeningen geven enerzijds ruimte, maar leggen ook een verantwoordelijkheid bij bestuurders. De inschatting van de commissie is dat de onderwerpen die nu met de bruidsschat overgaan van rijksregels naar regels in het omgevingsplan een grotere diversiteit zullen gaan kennen, zowel binnen gemeenten als tussen gemeenten. De regels van het Rijk zijn uniform en bieden daarmee voor een aantal gevallen een onnodig stringent kader. De invulling van de decentrale overheden kan twee kanten opgaan.

De invulling kan ten goede komen aan ruimte voor (democratische gelegitimeerde) initiatieven, maar kan ook leiden tot verdergaande bescherming van (democratisch gevalideerde) waarden. De initiatiefnemer kan dan ook beter af zijn onder de vorige regelgeving of juist onder de nieuwe.
De commissie ziet dit echter als een bewuste keuze van de wetgever om de verantwoordelijkheid voor de afweging voor deze onderwerpen op lokaal niveau te leggen.

De keuzes die gemaakt worden om locatiespecifiek bepaalde waarden juist te benutten of te beschermen zullen leiden tot meer ruimtelijke differentiatie. Er zullen verschillen ontstaan in regels tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten zullen wijken, straten en bedrijventerreinen op milieukwaliteit verschillend kunnen zijn, binnen de (beperkte) ruimte die er is. Tegelijkertijd zal dit op lokaal niveau met de geharmoniseerde en gebundelde regelgeving – nog steeds de gewenste rechtszekerheid en voorspelbaarheid bieden.

Vertrouwen in “decentraal, tenzij”

De samenwerking tussen partijen valt of staat met het vertrouwen dat men in elkaar heeft.
Het uitgangspunt “decentraal, tenzij” heeft de wetgever verankerd door de integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in eerste instantie bij gemeenten te leggen, en vervolgens bij de provincie of het Rijk. Tenzij andere regels zijn gegeven, staat het gemeentebestuur als eerste aan de lat voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden. Andere regels gelden als het een activiteit betreft met een nationaal belang of waar een bovenlokale afweging over gemaakt dient te worden. De wetgever heeft zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande werkverdeling tussen overheden maar daarbij overlegverplichtingen en rapportageverplichtingen opgeschoond of geharmoniseerd.
Vertrouwen tussen overheden is uitgangspunt. Overheden worden - net als nu - geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Er wordt uitgegaan van het professioneel omgaan met verschillende belangen. Toch klinkt ook soms een zorg in hoeverre met name gemeentelijke bestuursorganen toegerust zijn voor hun taak. Die zorg wordt gevoeld bij initiatiefnemers, maar ook bij andere overheden en bij de Eerste en Tweede Kamer.

De commissie is van mening dat de vraag niet moet zijn, of men toegerust is voor zijn taak, maar wat er gedaan moet worden om te zorgen dat men toegerust is. Hierover is al meer gezegd bij het thema invoeringsbegeleiding. Ook heeft de commissie bij dat thema al aangegeven dat zij verwacht dat de lokale regelgeving zich in de toekomst niet overal op dezelfde manier zal ontwikkelen. Beleidskaders in de ene gemeente zullen er anders uit zien, en onderwerpen zullen bij de ene gemeente gedetailleerder geregeld worden dan bij de andere gemeente. De commissie hoopt op een open houding en het niet bij de eerste de beste individuele casus in de regelreflex schieten. De nieuwe situatie kan ertoe leiden dat er al snel een nieuw regelkader ontstaat in de vorm van beleidsregels. De commissie adviseert hier terughoudend in te zijn, en mensen de tijd en ruimte te geven met de nieuwe systematiek te leren werken. De commissie beveelt aan vooral met open vizier te monitoren wat er in de komende periode gaat gebeuren. Gun het systeem de kans. Het maken én leren van fouten hoort daarbij.

De commissie heeft zich daarbij de vraag gesteld of het acceptabel is dat in de beginfase sommige omgevingsplannen het niet redden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De commissie realiseert zich dat vrees voor de bestuursrechter verlammend kan werken op initiatieven. De commissie verwacht echter, dat nu de wetgever flexibiliteit heeft ingebouwd (waar deze momenteel niet bestaat) de bestuursrechter deze afwegingsruimte zal respecteren om te voorkomen dat hij op de stoel van de wetgever gaat zitten. Het zou goed zijn, dat de bestuursrechter op dit punt transparant is.

Dit vraagt van bestuurders dat zij niet bang zijn de ruimte die hen gegeven is, op een goede manier te benutten. In het begeleidingstraject bij de invoering is het van belang dat dat zelfvertrouwen er bij bestuurders komt. Goede monitoring, ondersteuning, uitwisseling en gezamenlijk leren tijdens de komende periode is niet hetzelfde als naïef zijn, maar een actieve en open houding van veel partijen wordt hier verlangd.

Kijkend naar vertrouwen in “decentraal, tenzij” beziet de commissie de gemeentelijke bestuursorganen wanneer zij aan zet zijn voor de inrichting van de fysieke leefomgeving (toedeling functies) en het opstellen van (algemene) regels voor die inrichting. Er hebben in het nieuwe stelsel geen grote verschuivingen plaatsgevonden in de verdeling van het bevoegd gezag. Bestuursorganen maken ook in de huidige praktijk al integrale afwegingen binnen de fysieke leefomgeving. Daarmee is er geen reden om geen vertrouwen te hebben in “decentraal tenzij”, of de mate waarin decentrale overheden voldoende middelen en kunde heeft om een evenwichtige afweging op lokaal niveau te maken.

Participatie

In het stelsel van de Omgevingswet heeft participatie een stevige rol gekregen. Zoals door de wetgever aangegeven is, is participatie geen vervanging van rechtsbescherming, maar een onderdeel van de belangenafweging. De wetgever spreekt de verwachting uit dat het vroegtijdig betrekken van burgers en bedrijven bij besluitvorming leidt tot het besparen van geld en tijd. De wetgever heeft bewust zo min mogelijk regels opgenomen hoe participatie moet worden ingevuld, vanuit de gedacht dat het bevoegd gezag zelf serieus werk wil maken van participatie. Als er niet de intentie bestaat om serieus naar de inbreng te kijken, hebben regels en procedures overigens ook geen zin.

Herhaaldelijk hebben voor- en tegenstanders hun zorgen geuit over het onderwerp participatie. Wordt de inbreng uit een participatietraject wel serieus genomen door bestuurders en niet te makkelijk terzijde geschoven onder druk van – andere - belanghebbenden? Afhankelijk van de invulling van participatie kan het juist ook tot frustratie leiden en een averechts effect hebben en tot meer in plaats van minder juridische procedures leiden. Worden wel de juiste belangen erin vertegenwoordigd en moeten er niet toch allerlei regels aan het ‘hoe’ gesteld worden om deze punten te borgen? De commissie gaat ervan uit dat bestuurders zullen streven naar een goede inbedding voor hun besluiten, zodat onnodige juridische procedures worden voorkomen. Dat geldt ook voor de aanvrager van een vergunning die baat heeft bij voortgang, zodat spoedig gestart kan met de aangevraagde activiteit.

De commissie ziet de spanning tussen een overheid die door onduidelijke verwachtingen aan de voorkant over wat vast staat en wat niet, later het verwijt van vooringenomenheid krijgt, en anderzijds die partijen die participatie zien als een recht op gelijk krijgen op een deelbelang dat anders gewogen is in de grotere (integrale) opgave. De commissie gaat voor alle partijen uit van de beste bedoelingen, maar sluit daarmee niet uit dat het ook af en toe mis zal gaan. Het oefenen en uitwisselen van zowel goede als slechte ervaringen, juist met participatie, beveelt de commissie iedereen van harte aan.

De commissie herhaalt het standpunt dat ze bij eerdere adviezen heeft ingenomen ten aanzien van participatie: ga geen regels opnemen hoe de participatie eruit moet zien. Tegen onwil en slechte uitvoering is geen kruid gewassen, en daar helpt het verder dichtregelen of voorschrijven van regels voor participatie ook niet bij. Maar houd wel vinger aan de pols hoe dit zich ontwikkelt. Aangezien de wetgever zelf groot belang hecht aan participatie en de Omgevingswet voorziet in een evaluatie van de werking van het wettelijke stelsel binnen een aantal jaar na inwerkingtreding beveelt de commissie aan de ervaringen met participatie daarin expliciet aandacht te schenken, en daarna opnieuw te beoordelen of regels nuttig en nodig zijn.

Thema 4: Houd het stelsel op orde

Met het afronden of verder verbeteren van het juridisch bouwwerk, is de verwachting dat de projectdirectie Eenvoudig Beter bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ophouden te bestaan. Daarmee zullen veel mensen die aan de totstandkoming van het stelsel gewerkt hebben hun weg binnen en buiten het departement vervolgen. Het risico bestaat dat het eigenaarschap niet belegd is en niemand zich hoeder van het systeem voelt. Zeker voor de komende jaren van implementatie en de overgangstermijn voor omgevingsplannen is een vraagbaak en hoeder van belang om de potentie van het stelsel optimaal tot bloei te laten komen. Ook is het Digitaal Stelsel Omgevingswet nog niet volledig ontwikkeld en liggen er opgaven voor de verdere uitbouw. Gegeven het bovenstaande is de vraag waar deze rol van hoeder van het stelsel belegd moet worden.

De commissie adviseert het volgende voor het op orde houden van het systeem:

1) *Benoem een externe commissie of commissaris met een onafhankelijke positie en gezag op het terrein van de fysieke leefomgeving en met afstand tot de regering, die adviseert over het bewaken van de kaders*
2) *Blijf de doelen en uitgangspunten van de stelselherziening trouw bij het inbouwen van onderwerpen die eerder zijn aangekondigd of bij beleidswijzigingen die zich zullen gaan voordoen.*
3) *Wanneer onderwerpen worden toegevoegd aan of beleid wordt aangepast binnen het stelsel dient gebruik gemaakt te worden van de kerninstrumenten tenzij deze aantoonbaar niet voldoen.*

Bewaker van het stelsel

De commissie vraagt zich af, of na de inwerkingtreding van het stelsel er voldoende eigenaarschap blijft voor het stelsel en het gedachtengoed van de Omgevingswet. De commissie verstaat onder het bewaken van het stelsel dat iemand erop toeziet dat alle bestaande en toekomstige regels en activiteiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving binnen het stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen, op een manier die geen afbreuk doet aan de verbeterdoelen.
De commissie denkt met name aan de tijd direct na inwerkingtreding van de wet wanneer velen nog zoekend zijn naar hun rol en de uitwerking in de praktijk. Op langere termijn is het niet ondenkbaar dat opnieuw wetten ontstaan die onderwerpen regelen over de fysieke leefomgeving náást het stelsel van de Omgevingswet. Dat is reeds het geval met de Klimaatwet. Hiermee zouden de nu gecreëerde voordelen weer teloorgaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties[3] zal stelselverantwoordelijk blijven voor de wet. De commissie denkt dat zij baat kan hebben bij ondersteuning in de vorm van een externe onafhankelijke kleine commissie[4] of commissaris die ook aan de voorkant kan adviseren. Ontwikkelingen vereisen een visie op langere termijn die de politieke waan van de dag overstijgt. Hierbij valt te denken aan een commissie à la de recent opgeheven Commissie Scheltema[5] met gezaghebbende externe personen uit wetenschap en praktijk. Een dergelijke commissie zou deze rol van hoeder op afstand van de politiek wel goed kunnen vervullen. De opdracht zou zijn het bewaken van de eenheid van het stelsel (vóór de Raad van State) en met de focus op de langere termijn en de doelen en uitgangspunten van de wet, het voorkomen van verrommeling van het systeem, de kwaliteit van de toevoeging zowel op doelen als onderwerpen die worden ingebracht en het niet zonder meer toevoegen van nieuwe instrumenten. Deze hoeder zou ook een rapportageverplichting naar de Eerste en Tweede Kamer moeten hebben.

[3] Tijdelijk de Minister voor Milieu en Wonen.
[4] De commissie heeft nadrukkelijk niet zichzelf voor ogen bij deze commissie.
[5] https://wetten.overheid.nl/BWBR0003615/2002-07-10

Blijf de doelen en uitgangspunten hanteren bij uitbreiding en aanpassing

Het begrip fysieke leefomgeving geeft een afbakening van onderwerpen die wel of juist niet thuishoren in het stelsel. Het komt ook terug in tal van grondslagen in de Omgevingswet. Het geeft richting aan wat wel en niet moet worden opgenomen in de wetgeving. De commissie adviseert dat onderwerpen die er wel binnen vallen niet buiten het stelsel in andere wetgeving worden opgenomen.

Met de onderwerpen die in de toekomst in het stelsel nog zullen worden opgenomen pleit de commissie ervoor de maatschappelijke doelen en verbeterdoelen te blijven hanteren en de wetgevingssystematiek te handhaven. De verdere uitbouw van het stelsel dient doorgezet te worden zoals voorzien. Daarbij moeten de doelen van de wet leidend zijn. De prioriteit zou volgens de commissie moeten worden bepaald op basis van waar de meeste integratiewinst te bereiken is. De datum van inwerkingtreding van de wet moet niet een eindpunt zijn van het integreren van wetgeving die binnen het stelsel past. Daarnaast zullen er ook op andere terreinen van de fysieke leefomgeving beleidsvernieuwingen plaats vinden die ingebouwd moeten worden in het stelsel.

Uitgangspunt zou moeten zijn, dat bij nieuwe wetgeving eerst wordt bezien of doelstellingen met de instrumenten uit de Omgevingswet gerealiseerd kunnen worden, en pas daarna of het nodig is het stelsel uit te bouwen. Dit voorkomt verrommeling van het systeem. Ter vergelijking: Niemand zal op het idee komen om voor vreemdelingen een tweede wet te maken naast de Vreemdelingenwet. Waarom ontstaat er dan wel een Klimaatwet naast de Omgevingswet? Overigens is de commissie niet van mening dat alle wetgeving met ook maar enig raakvlak met de fysieke leefomgeving hoe dan ook in het stelsel moet worden opgenomen. Het opnemen van regels binnen het stelsel van de Omgevingswet moet geen doel op zich worden; er moet toegevoegde waarde zijn.

Een aantal keer heeft de commissie zich gebogen over het begrip beleidsneutraliteit. De term beleidsneutraliteit lijkt te impliceren dat er helemaal niets verandert, maar dat er slechts een wetgevingstechnische herordening zou hebben plaats gevonden. De omzetting van afzonderlijke wetten naar een integraal stelsel met haar doelen en uitgangspunten heeft naar het oordeel van de commissie echter wel degelijk tot veranderingen geleid.

De commissie heeft er steeds voor gepleit de harmonisering van het omgevingsrecht niet te vermengen met trajecten van beleidsontwikkeling voor nieuwe opgaven, maar deze parallel te laten verlopen. De commissie is van mening dat onderwerpen als klimaat, duurzaamheid, energietransitie en circulaire economie alsook voor aanscherpingen van bestaand beleid zoals bescherming energie-infrastructuur of drinkwater bij uitstek een samenhangende benadering vergen, en dus in het stelsel en met de instrumenten uit het omgevingsrecht aangepakt moeten worden.

De commissie heeft eerder – bij de advisering over de AMvB's - aanbevolen onderwerpen zoals klimaat, energietransitie et cetera niet al *tijdens* en binnen de herziening van het stelsel te ontwikkelen. De inschatting van de commissie is dat de instrumenten zoals de visie, het omgevingsplan maar ook vergunningverlening of projectbesluiten die binnen het stelsel van de Omgevingswet-instrumenten beschikbaar om invulling te geven aan de ambities die op deze vlakken gesteld worden. Het verdient dan ook aanbeveling de Omgevingswet hiervoor te gebruiken en niet omwille van bijvoorbeeld politieke zichtbaarheid of een snel wetgevingstraject deze onderwerpen in nieuwe wetten op te nemen. De Omgevingswet biedt alle departementen de mogelijkheid en de instrumenten om doelstellingen in de fysieke leefomgeving te realiseren, ook departementen die bij het initiële proces wellicht minder intensief betrokken zijn geweest. Ook de Eerste en Tweede Kamer hebben hierin in de ogen van de commissie mede een verantwoordelijkheid om de regering daarop te wijzen.

Reactie Advies Integrale Adviescommissie

Concept
Op 18 november 2019 heeft de Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet het advies Recht doen aan de Omgeving(swet) uitgebracht. Het is een samenhangend advies over het samenstel van de wetgevingsproducten. Ik ben blij met het advies waarin de commissie het juridische systeem positief beoordeelt en terecht aandacht vraagt voor de potentie van het stelsel. Ook is het goed dat de commissie nu al aandacht vraagt voor de fase na inwerkingtreding.

Anders dan voorgaande adviezen van de commissie is dit advies niet alleen aan de regering gericht, maar ook aan het parlement en de uitvoeringspraktijk. Ik zal het advies daarom ook met mijn bestuurlijke partners bespreken. Zoals eerder toegezegd stuur ik u advies hierbij toe.

De commissie heeft haar adviezen ingedeeld in vier thema's. Hieronder geef ik aan hoe ik tegen de adviezen aankijk.

Thema 1: een werkbaar juridisch bouwwerk
Ik ben blij met het compliment van de commissie dat het juridische bouwwerk systematisch en stevig in elkaar zit, dat het stelsel inzichtelijker en gebruiksvriendelijker is dan de huidige regelgeving en dat het proces van de besluitvorming is verbeterd. Zoals de commissie voorstelt, wil ik de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen in het achterhoofd houden bij het opnemen van nieuw beleid in het stelsel. Ik bezie momenteel met de andere departementen hoe ik de organisatie zo kan inrichten dat daar optimaal aan wordt bijgedragen.

Onder het thema van een werkbaar juridisch bouwwerk, ziet de commissie ook een belangrijke rol voor de evaluatie. In de Omgevingswet is vastgelegd dat elke vijf jaar geëvalueerd wordt op de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet[1] is aangegeven welke aspecten daarin in ieder geval aan de orde komen. Twee punten daarvan sluiten in het bijzonder goed aan op het advies van de commissie om niet alleen te kijken naar de feiten, maar ook naar hoe partijen ervaren dat het stelsel werkt en faciliterend is in het realiseren van opgaven:

- de wijze waarop verschillende overheidslagen hun taken uitvoeren en de onderlinge samenwerking;
- de vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, met inbegrip van de rol die de Omgevingsdiensten spelen.

De commissie adviseert ook te evalueren hoe het stelsel verder ontwikkeld kan worden en om nu al criteria te formuleren waarop bij latere evaluaties wordt getoetst. Uiteraard staat de wereld niet stil nadat de Omgevingswet in werking is getreden. Nieuwe opgaven hebben zich op dit moment al aangediend; het stelsel zal zich verder ontwikkelen. Ik kan mij daarom goed voorstellen dat ook de wijze waarop het stelsel in staat is tegemoet te komen aan dergelijke opgaven, in de evaluatie betrokken wordt. De aanbevelingen van de commissie over de evaluatie zal ik betrekken bij het uitwerken van het plan van aanpak daarvoor.

Thema 2: een goede invoering van het stelsel
Terecht constateert de commissie het belang van een goede invoering om het volle potentieel van het nieuwe stelsel te ontsluiten. Naast het overgangsrecht – dat is gericht op een soepele overgang – is de invoeringsondersteuning van cruciaal belang voor een goede invoering. Nu de

[1] Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, blz. 126-127.

inwerkingtreding dichterbij komt, zullen de koepels en het programma Aan de slag de invoeringsondersteuning intensiveren. Kennis en expertise moeten in deze fase maximaal bereikbaar zijn voor bevoegde gezagen. Samen met de koepels heb ik een team van zgn. regionale implementatieondersteuners ingesteld. Zij zullen het contact met de interbestuurlijke regio's onderhouden, kennis aandragen en meedenken bij knelpunten. Ik ben het eens met de commissie dat er ook na de inwerkingtreding behoefte blijft bestaan aan voldoende invoeringsondersteuning. De invoeringsondersteuning loopt daarom door na de inwerkingtreding, waarbij steeds samen met de bestuurlijke koepels bekeken wordt wat er precies nodig is.

De commissie adviseert dat partijen elkaar aanspreken om te gaan oefenen vanaf nu. Ik ben blij met de vele pilots en experimenten van de Crisis- en herstelwet die de afgelopen jaren al zijn gestart. Zo zijn er bijna 200 gebieden waar geëxperimenteerd wordt met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Hiermee wordt via de Crisis- en herstelwet vooruit gelopen op het omgevingsplan. Ook zijn veel provincies en gemeenten al geruime tijd bezig met hun omgevingsvisie. Het zoeken naar de juiste vorm van burgerparticipatie speelt daarbij een belangrijke rol. In interbestuurlijke tryouts ten slotte staan andere manieren van samenwerking tussen de vier bestuurslagen centraal.

Komend jaar wordt dat oefenen nog meer van belang. Met de oplevering van het DSO kan er komend jaar nog 'levensechter' worden geoefend en dat maakt een meer vloeiende overgang naar de daadwerkelijke inwerkingtreding mogelijk. Ik zal daarbij wel nauwlettend vinger aan de pols houden, zodat als er iets onverhoopt misgaat, er snel gehandeld kan worden.

De commissie stelt terecht dat de Omgevingswet ook van groot belang is voor bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Ook zij moeten worden meegenomen in de voorbereiding op de wet, ook omdat anders in een latere fase de uitleg op de gemeenten terecht zou komen.
Wat het bedrijfsleven betreft heb ik met VNO/NCW/MKB afgesproken dat we gezamenlijk de voorlichting voor de ondernemers oppakken. Omdat die voorlichting niet te vroeg moet plaatsvinden, zijn er afspraken gemaakt voor het eerste kwartaal van het komend jaar.
Met organisaties uit de natuur- en milieuhoek zijn vergelijkbare afspraken gemaakt.
Tot slot kan ik melden dat met het landelijke samenwerkingsverband actieve bewoners (LSA) goede contacten zijn opgebouwd, hetgeen onder meer geleid heeft tot een gezamenlijke pilot.

Ik omarm het advies om te stimuleren dat niet alleen het minimum gedaan wordt. Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar brief van juni 2019 stelt[2], hoeft het niet allemaal af te zijn om er klaar voor te zijn. De focus voor de inwerkingtreding ligt op de minimale criteria die bij deze brief zijn uitgewerkt. Tegelijkertijd is er voor de langere termijn een hogere ambitie nodig om echt in de geest van de wet te kunnen werken en het beoogde dienstverleningsniveau te bereiken. Daarbij zijn uiteraard verschillen in tempo en ambitie tussen overheden te verwachten.

Thema 3: werken in het nieuwe stelsel
Ik deel het beeld van de commissie dat voor het behalen van de doelen van de wet en voor het bereiken van daadwerkelijke waardecreatie, de uitvoeringspartijen echt op een andere manier moeten werken. De stelselherziening is indertijd niet alleen gestart om de regels eenvoudiger op te schrijven, maar juist ook omdat het voldoen aan de regels te vaak voorop staat in plaats van het bereiken van de maatschappelijke doelen.[3] De Omgevingswet biedt de mogelijkheden en de

[2] Kamerstukken I/II 2018/19, 3118, nr. 119
[3] Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 14-18.

tools om de langtermijnvisie weer centraal te stellen. De omgevingsvisies, waaronder de NOVI, geven hier de richting aan. Uiteindelijk gaat er om dat in concrete projecten, dus gebiedsgericht, door bestuursorganen en initiatiefnemers in overleg met andere belanghebbenden een goede kwaliteit van de leefomgeving wordt gerealiseerd. Door in een vroeg stadium alle belangen op tafel te leggen en keuzes te maken over de gewenste kwaliteit kan tot een betere afweging worden gekomen.

Ik verwacht geen omslag van de één op de andere dag. De transitieperiode na de inwerkingtreding is ervoor bedoeld om het werken met het nieuwe instrumentarium en de bestuurlijke afwegingsruimte verder te ontplooien. Daarbij zal, zoals de commissie ook aangeeft, differentiatie tussen overheden en binnen overheden ontstaan. Ik zie de aanbeveling om niet in de regelreflex te schieten en ook geen regels op te nemen over participatie, als steun in de rug. Een van de uitgangspunten van de wet is vertrouwen. Dat uitgangspunt geldt ook voor de komende periode. Tegelijkertijd zal ik elke twee jaar de voortgang van de uitvoering monitoren en u daarover informeren.

Ook binnen het Rijk is het nodig dat er op een andere manier gewerkt wordt om de potentie van de wet optimaal te bereiken. Ik bekijk met mijn collega's hoe we ons daarvoor het beste kunnen organiseren.

Thema 4: houdt het stelsel op orde

Ik voel me gesteund door de aanbevelingen van de commissie om het stelsel op orde te houden. Wanneer onderwerpen worden toegevoegd aan of beleid wordt aangepast binnen het stelsel, dient gebruik gemaakt te worden van de kerninstrumenten tenzij deze aantoonbaar niet voldoen. Bij het inbouwen van onderwerpen die eerder zijn aangekondigd, of bij beleidswijzigingen die zich zullen gaan voordoen, blijft het kabinet de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening hanteren.

Het op orde houden van het stelsel zie ik deels als een rijksintern organisatievraagstuk, waar ik me met mijn collega's over buig. De aanbeveling om een externe commissie of commissaris aan te stellen met een onafhankelijke positie en met gezag op het terrein van het omgevingsrecht zal ik de komende periode nader bespreken met mijn collega's en de bestuurlijke partners.