

Een werkbaar juridisch bouwwerk

De Integrale onafhankelijke adviescommissie Omgevingswet (hierna 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.

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 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).

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 hoe te werken met het nieuwe stelsel 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.

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.