

Aan Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken
Datum 9 december 2019
Van Marc van den Tweel
Telefoonnummer n.v.t.
Ons Kenmerk n.v.t.
Onderwerp Position Paper RTG Omgevingswet

Geachte leden van de commissie Binnenlandse Zaken

De Omgevingswet staat sinds 2016 in het Staatsblad. De hele 'stelselherziening' startte ambitieus: integrale aanpak, versnelling van besluitvorming zonder aantasting van rechtsbescherming, goede en tijdige participatie, met als resultaat een goede balans tussen bescherming en verbetering van onze leefomgeving en het benutten daarvan, 'met het oog op duurzame ontwikkeling', aldus art. 1.3 Ow. Dat alles ondersteund door een digitaal systeem waardoor iedereen op eenvoudige wijze toegang zou hebben tot alle beschikbare informatie met betrekking tot plannen, besluiten, de actuele kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijke effecten van (voorgenomen) activiteiten.

Inmiddels heeft het stelsel steeds meer vorm gekregen. De Invoeringswet is in behandeling bij de Eerste Kamer evenals het Invoeringsbesluit, dat ook bij uw Kamer aan de orde is. Het beeld van het totale stelsel is echter niet duidelijk, omdat er naast dit invoeringsspoor ook nog aanvullingstrajecten lopen. Deze verschillende wetten en besluiten, die soms ook elkaar nog wijzigen, vormen een onoverzichtelijke brij. Het verbaast ons dan ook dat de minister u heeft verzocht om de voorhang van het Invoeringsbesluit nog in december af te ronden, maar pas in januari in de volle breedte te spreken over de voortgang van de Omgevingswet (brief d.d. 3/12). Dit is de verkeerde volgorde. De naderende geplande inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2021 zorgt natuurlijk voor deze haast, maar zorgvuldigheid is geboden. Bovendien blijkt de praktijk nog onvoldoende voorbereid en er zijn grote vraagtekens bij het tijdig gereed komen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), dat overigens maar een zeer basaal niveau aan digitale ontsluiting zal inhouden.

Wij maken ons in toenemende mate zorgen of met dit stelsel een goede balans tussen 'beschermen' en 'benutten' zal worden bereikt. De Raad van State merkte hierover al eerder op, dat het stelsel hiervoor nu veel te weinig waarborgen bevat. Het is straks aan lagere overheden om burgers en initiatiefnemers voldoende houvast en een gelijkwaardige bescherming te bieden. Van Rijkssturing op landelijk belangrijke thema's is te weinig te merken. Hieronder noemen we een aantal belangrijke zorgen:

'Integrale benadering' met huidige Omgevingswet virtueel onmogelijk

Met deze wet staat een goede, gelijkwaardige bescherming van de leefomgeving op het spel. De vergrote bestuurlijke afwegings- en beoordelingsruimte maakt het te makkelijk om te 'benutten' in plaats van te 'beschermen'.

De 'integrale benadering' (alle aspecten van een besluit tegelijkertijd meenemen in het ontwerp en in de afweging), één van de uitgangspunten van de Omgevingswet, is onmogelijk.

Dit is het gevolg van het loslaten van onlosmakelijke samenhang (het verplicht tegelijk aanvragen van samenhangende vergunningen), het vervallen van vergunningplichten, het introduceren van uitnodigingsplanologie (globalere bestemmingsplannen) en de verschuiving van het toetsingsmoment (uitvoeren van MER en noodzakelijke onderzoeken pas op het moment dat er een concreet initiatief ligt).

In de Invoeringswet is er vervolgens ook nog voor gekozen om de bouwvergunning op te knippen en gemeenten de vrijheid te geven om al dan niet een vergunningsplicht voor het ruimtelijke deel in te voeren. M.a.w. de bouwvergunningaanvraag hoeft dan niet meer tegelijk getoetst te worden aan het toegelaten gebruik volgens het omgevingsplan. Hiermee wordt integrale besluitvorming nog moeilijker en is alleen nog handhaving achteraf mogelijk. Maar hierdoor kunnen (landelijke) belangen wel degelijk geschaad worden. De vraag is of dat dan op tijd wordt gezien en onherstelbare schade voorkomen kan worden.

Milieueffectrapportage onder druk

Het is ook maar zeer de vraag of instrument van de milieueffectrapportage straks nog wel op de juiste momenten kan en zal worden toegepast. Immers, met globalere omgevingsplannen is het de vraag of de plan-mer beoordelingsplicht wel adequaat kan worden uitgevoerd. En bij wijzigingen van het omgevingsplan is het nog maar de vraag of overheden zich aan deze beoordelingsplicht zullen houden, aangezien dit niet duidelijk aangegeven staat in de regelgeving.

Rechtsbescherming slecht geregeld

Procedurele regels veranderen zodanig dat in onze ogen afbreuk wordt gedaan aan een gelijkwaardige rechtsbescherming. Zo hebben overheden straks de instemming van de initiatiefnemer nodig om een uitgebreide voorbereidingsprocedure te volgen, zijn er geen richtlijnen voor het bestuursorgaan om de kwaliteit van de participatie te toetsen, moeten gemeenteraden op voorhand aangeven bij welke afwijkingen van het omgevingsplan zij een beslissende stem willen hebben – wat in de praktijk moeilijk is – en treedt bij onomkeerbare activiteiten de vergunning al na vier weken in werking terwijl de bezwaartermijn nog twee weken langer voortduurt. Het omgevingsplan kan bovendien zo ruim en vaag worden geformuleerd dat burgers en initiatiefnemers maar beperkt op bescherming kunnen rekenen.

Klimaatambities matig verankerd

De Omgevingswet beoogt 'duurzame ontwikkeling te stimuleren'. Maar bijvoorbeeld op het gebied van de klimaatambities die voortvloeien uit het recent gesloten Klimaatakkoord laat de Omgevingswet nog veel kansen liggen. Zaken als circulaire economie, de energietransitie, natuurbescherming, duurzaam grondstofgebruik en duurzame mobiliteit behoeven meer invulling en meer sturing. De kansen om deze thema's beter te verankeren in de besluiten moeten worden benut om de Omgevingswet en de besluiten meer van deze tijd te maken. Zo missen wij in dit Invoeringsbesluit een wijziging van het Bbl om gemeenten de mogelijkheid te bieden een strengere EPC norm bij bestaande bouw te stellen.

Noodzakelijke regie vanuit het Rijk ontbreekt

Daarbij hebben wij ons als Nederland gecommiteerd aan internationale afspraken onder meer op het gebied van klimaat, natuur, landschap en biodiversiteit. Om die doelen te halen zijn duidelijke regels en richtlijnen onontbeerlijk. Die moeten lagere overheden immers houvast bieden en duidelijkheid geven over wat er van hen verwacht wordt. Nu worden verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van landschap en natuurbescherming, naar lagere overheden doorgeschoven die dit naar eigen willekeur zullen moeten oppakken. Dit vinden wij – zeker in het licht van de recente stikstofcrisis – onbegrijpelijk. Het Rijk heeft hier als systeemverantwoordelijke wel degelijk een rol in te vervullen. Keer op keer wijzen

diverse instanties, zoals de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, de Commissie m.e.r. en het Planbureau voor de Leefomgeving, op de kwetsbare positie van natuur en landschap en het gebrek aan borging in het nieuwe stelsel.

Duidelijke wettelijke waarborgen maken helder wat er wordt verwacht van overheden, bieden rechtszekerheid aan initiatiefnemers, geven het vertrouwen dat het Rijk de verschillende landsbelangen uiterst serieus neemt, en zorgen voor een voorspelbare overheid voor burgers. Op dit vlak zijn er in onze ogen verbeteringen noodzakelijk.

DSO

Naast de stelselherziening wordt er gewerkt aan een nieuw digitaal stelsel, het DSO. Op 1 januari a.s. moet het DSO ver genoeg zijn, zodat decentrale overheden hun eigen ICT systemen erop kunnen aansluiten en een oefenjaar hebben voordat het stelsel in werking treedt. Met de realiteit van de decentralisaties van het sociale domein en de enorme financiële lasten voor gemeenten, vraagt een nieuwe decentralisatie met bijbehorend nieuw ICT systeem veel van gemeenten. De vraag is of een jaar om te oefenen, aan te sluiten, medewerkers op te leiden en werkprocessen te veranderen niet veel te kort is. Daarbij is het DSO op 1 januari 2020 niet af en wordt er komend jaar nog aan doorgebouwd. Ook is het nog maar zeer de vraag in hoeverre overheden (in staat zijn om) hun regels (te) 'bewerken' zodat ze toegankelijk zijn voor burgers. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van vragenbomen of het annoteren van regels waardoor ze op een locatie te vinden zijn. Dit is immers niet verplicht en de vraag is wat burgers met het stelsel kunnen als dit niet gebeurt.

Wij willen graag koste wat kost voorkomen dat we straks moeten concluderen dat het ministerie de decentralisatie op het vlak van onze omgevingskwaliteit er te snel door heen heeft gejaagd. Zorgvuldigheid gaat in onze ogen boven snelheid, zeker nu, in het licht van de stikstofcrisis, de biodiversiteitscrisis en last but not least de klimaatcrisis. Laten we ervoor zorgen dat de randvoorwaarden eerst op orde zijn:

- Zorg voor aanvullende waarborgen in de regelgeving zodat het stelsel uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar is;
- Zorg ervoor dat gelijkwaardige bescherming van de leefomgeving (uitgangspunt van de stelselherziening) daadwerkelijk is geborgd;
- Zorg ervoor dat er zekerheid is dat het DSO werkt, ook en vooral, voor de burger als initiatiefnemer en als derde belanghebbende.

Wij zijn altijd bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,
Mede namens Natuur & Milieu, de Natuur en Milieufederaties, Milieudefensie,
LandschappenNL, Vogelbescherming Nederland,



Marc van den Tweel
Directeur Natuurmonumenten