

Opnieuw uitstel: De paradox van de Omgevingswet

Verdaas, J.C.

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verdaas, J. C. (null). (2022). Opnieuw uitstel: De paradox van de Omgevingswet., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/opnieuw-uitstel-de-paradox-van-de-omgevingswet/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Opnieuw uitstel: De paradox van de Omgevingswet

[Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland

14 oktober 2022



[Analyse](#) De invoering van de Omgevingswet wordt opnieuw met een half jaar uitgesteld. Dat maakte minister Hugo de Jonge vandaag bekend. Hoogleraar gebiedsontwikkeling Co Verdaas pleit voor meer balans in het discours en het vizier ook weer te richten op de waarom-vraag. “Een transparante en onderbouwde weging van belangen met alle betrokkenen over projecten en plannen voor de leefomgeving.”

Of de Eerste Kamer met de wens van Hugo de Jonge meegaat moet nog blijken, maar het lijkt het meest voor de hand liggende scenario. De minister beoogt vroeg in 2023 een definitief en gepubliceerd Koninklijk Besluit (KB) te hebben om daarmee de invoering onomkeerbaar te maken. [Uit de brief](#) van de minister blijkt dat het Rijk, UvW en onverkort hadden willen vasthouden aan invoering op 1 januari 2023. Voor het IPO kwam die datum te vroeg; de

provincies willen meer tijd, mede omdat ze niet over een overgangstermijn beschikken en nog niet alle instrumenten zijn beproefd.

De afgelopen periode hebben vrijwel alle discussies rondom de Omgevingswet zich toegespitst op het digitale stelsel – ter ondersteuning – van de wet (DSO). Dat het DSO nog niet optimaal functioneert is zonneklaar, maar door de nadruk in de discussie op het DSO is ‘the big why’ van de Omgevingswet gaandeweg uit beeld geraakt. Reden om het geheugen op te frissen en balans in de discussie te brengen. De Omgevingswet gaat immers over heel veel meer dan het DSO.

Terug naar het waarom

De Omgevingswet kent een lange aanloop. Een beknopte geschiedenis in zevenmijlslarzen derhalve: sinds enkele decennia hebben we – met goede redenen – gaandeweg tal van sectorale belangen van een eigen wet en bijbehorende normstelling voorzien. Lucht, water, bodem, fijnstof, geluid, archeologie, water, erfgoed: elk belang heeft zijn eigen wet- en regelgeving, instrumentarium, subsidieregelingen en belangenbehartigers.



Alle sectorale belangen hebben in Nederland eigen normen en wetgeving. Geluid inclusief ‘Geluidsscherm’ door Alexa (bron: [Pixabay](#))

Dat heeft veel goeds gebracht, maar in de complexe praktijk botsen de belangen steeds vaker. De behoefte groeide aan meer ruimte om die belangen onderling te wegen. Voor mij persoonlijk (ik was toen lid van de Tweede Kamer) was de komst van de Tracé-wet destijds de spreekwoordelijke druppel die de met sectorwetgeving gevulde emmer deed overlopen. Hoezo zou ook onze infrastructuur over een eigen wet moeten beschikken? Ook met de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan je prima een weg, spoor of kanaal aanleggen.

In het debat over de Tracé-wet bracht ik destijds daarom naar voren dat er in het fysieke domein niet nog een wet bij moest komen. We zouden juist toe moeten naar een wettelijke basis om opgaven voor de fysieke leefomgeving in hun onderlinge samenhang te wegen als basis onder de politieke besluitvorming. Mijn statement werd weggelachen en natuurlijk kwam de Tracé-wet er. De politieke pap was al gestort: het ministerie van VenW kreeg een eigen wet voor de door henzelf gefinancierde projecten en was voor de realisatie niet langer afhankelijk van een ander ministerie.

Woud van eisen

Gaandeweg vond mijn betoog voor de Omgevingswet meer weerklank en verdween de aanvankelijke scepsis. Er was een zaadje geplant en steeds meer wethouders, gedeputeerden en andere professionals van alle politieke stromingen meldden zich bij de wetgever met voorbeelden die illustreerden dat men zich in de praktijk geen weg meer wist te banen door het woud van sectorale vereisten. De behoefte aan een samenhangend afwegingskader voor de fysieke leefomgeving groeide. Het leidde uiteindelijk tot de politieke ambitie de stapel aan sectorale kaders te integreren in de Omgevingswet.

Alleen door uiteenlopende belangen op elkaar te betrekken en onderling te wegen kan aan maatschappelijke ambities richting worden gegeven

De discussie over de Omgevingswet is sindsdien uitbundig gevoerd, vele onderwerpen passeerden de revue. De laatste tijd spitst de discussie over de Omgevingswet zich vooral toe op het digitaal stelsel van de Omgevingswet. Ik wil de problemen op dat vlak geenszins bagatelliseren. En indachtig eerdere ervaringen met grote digitalisering-projecten is het logisch dat hier veel aandacht naar uitgaat. Ook bij een perfect ingeregeld DSO zullen er de nodige haperingen zijn bij het werken met het nieuwe stelsel. Mankementen en kinderziektes komen nu eenmaal vaak pas aan het licht door in de praktijk aan de slag te gaan.

Eenzijdige focus

Natuurlijk moet de vraag ‘of we er klaar voor zijn’ indringend worden besproken. Echter, wie daarbij 100 procent zekerheid zoekt hoeft nooit meer aan een wetswijziging of stelselherziening te beginnen. Door deze eenzijdige focus is er nauwelijks nog aandacht voor het waarom van de Omgevingswet en de keerzijde van uitstel of mogelijk zelfs afstel. Keuzes rondom stikstof,

wonen, bereikbaarheid, klimaat, economie, energie, geluid, veiligheid, et cetera hangen – steeds meer – samen. De duurzame toekomst van Nederland kan niet zonder een samenhangende weging van de uiteenlopende belangen die raken aan onze fysieke leefomgeving.



Hoe komen we tot duurzaam ingerichte gebieden met een lange houdbaarheid? Dat vraagt om een goede ruimtelijke ordening

‘Architecture’ door Michael Gaida (bron: [Pixabay](#))

Het huidige palet van 26 sectorale wetten en honderden regelingen maakt het nagenoeg onmogelijk om nog aan ruimtelijke ordening te doen: het transparant, onderbouwd en in dialoog met alle belanghebbenden komen tot besluiten over de duurzame inrichting van Nederland. Daarnaast nemen door de optelsom van sectorale vereisten de proces- en onderzoekskosten hand over hand toe. Steeds meer tijd, energie en geld gaat zitten in het zogeheten Raad van State-*proof* maken van plannen en projecten. In plaats van inzet te plegen op waar ons vak eigenlijk over gaat: het voorbereiden en uitvoeren van mooie urgente en duurzame ruimtelijke projecten.

Meer uitvoeringskracht

Lost de Omgevingswet dan alle problemen van het huidige stelsel op? Natuurlijk niet. De Omgevingswet kan het werk van politiek en samenleving niet overnemen. Wel nodigt de Omgevingswet veel meer dan het huidige stelsel uit om de uiteenlopende en soms botsende belangen en ambities in een planningsproces tijdig te inventariseren en ze op elkaar te betrekken. Dat is nodig om de uitvoeringskracht te vergroten. Alleen door uiteenlopende belangen op elkaar te betrekken en onderling te wegen kan aan maatschappelijke ambities richting worden gegeven. En zonder richting geen resultaat.

De kritiek en vrees dat de Chw zou leiden tot het verkwanselen van zogeheten zachte waarden is inmiddels compleet verstomd

Tot op zekere hoogte dwingen de instrumenten van de Omgevingswet zo'n samenhangende aanpak af. Denk aan de eis te werken met één omgevingsplan per gemeente. Natuurlijk zal het 'zich eigen maken' van de Omgevingswet tijd kosten en met vallen en opstaan gaan. Kan het mislukken? Zeker. Maar het alternatief is doormodderen op de huidige weg en dat is eveneens een weinig wenkend perspectief.

Experimenteren

Dat in de discussie over het – wederom – uitstellen of zelfs afblazen van de Omgevingswet de nadruk vooral wordt gelegd op wat er allemaal mis kan (en ook zal) gaan past in een tijdsbeeld waarbij we alle risico's liever op voorhand willen uitsluiten. Daarnaast is het in een politieke cultuur van 'afrekenen' verleidelijk op voorhand om geen verantwoordelijkheid te hoeven dragen voor kinderziektes die geheid nog aan het licht gaan komen.

Kijken we naar de Omgevingswet als een vernieuwingsoperatie en een oprechte poging om in de politieke arena weer belangen in samenhang te wegen, belanghebbenden in positie te brengen en tot uitvoering te komen, dan is weerstand te verwachten. Het citaat van Machiavelli (zie kader) is illustratief en nog immer actueel.

“Men dient namelijk voor ogen te houden dat niets qua voorbereiding moeilijker, qua succes twijfelachtiger en qua uitwerking gevaarlijker is dan zich opwerpen als iemand die vernieuwingen wil doorvoeren. Want hij die dat doet, heeft hen die van de oude toestand profiteren tot vijanden, terwijl hij slechts lauwe verdedigers vindt die van de nieuwe toestand kunnen profiteren: een lauwheid die gedeeltelijk voortkomt uit vrees voor de tegenstanders, die immers de wet aan hun kant hebben, en gedeeltelijk uit het wantrouwen van de mensen, die in feite pas geloven in vernieuwing als zij deze in werkelijkheid ervaren hebben.”

De heerser, Niccolò Machiavelli, hoofdstuk VI.

Een vergelijkbare reflex zagen we voorafgaand aan de invoering van de Crisis- en Herstelwet (Chw). Deze wet is onder Balkenende in recordtempo tot stand gebracht met als doel snelheid te maken bij het uitvoeren van projecten en op deze wijze ook een economische impuls te geven in tijden van recessie. Later is daar de aanwijzingsbevoegdheid voor innovatieve experimenten aan toegevoegd waardoor meer ruimte voor duurzame initiatieven ontstond. De kritiek en vrees dat de Chw zou leiden tot het verkwanselen van zogeheten zachte waarden is inmiddels compleet

verstomd. De wet werkt, heeft menig duurzaam project een zetje de goede kant op gegeven en gaat op in de Omgevingswet. Daarnaast maakt de Chw het nu al mogelijk te experimenteren met de mogelijkheden van de Omgevingswet. Daar wordt in de praktijk volop gebruik van gemaakt!

Inflatie van een bestuursakkoord

Wat niet ongenoemd mag blijven: in 2015 sloten Rijk, VNG, IPO en UvW een bestuursakkoord (ik mocht namens alle koepels leiding geven aan dat proces). Natuurlijk kan er sprake zijn van voortschrijdend inzicht waarbij wordt teruggekomen op eerder gemaakte afspraken. Dat heeft echter een bijwerking: sinds 2015 (en ook in de aanloop naar het bestuursakkoord) is door mede-overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partners en duizenden professionals met grote inzet gewerkt aan de implementatie van de Omgevingswet. Tal van wethouders, gedeputeerden en heemraden hebben zich – soms tegen de stroom in – hard gemaakt om hun raden, staten en besturen mee te nemen in de komst van de Omgevingswet en de noodzaak daar inzet op te plegen.

De weerstand is begrijpelijk, maar wie kent er één voorbeeld van een ingrijpende verandering die zonder weerstand is volbracht?

Door de Omgevingswet wederom uit te stellen (en daarmee de kans op afstel te vergroten) dringt de vraag zich op wat de waarde van een bestuursakkoord nog is. Er wordt als het ware een hypotheek gelegd op alle toekomstige wetwijzigingen en stelselherzieningen waarbij forse inzet van vele partners noodzakelijk is. De motivatie om in de toekomst forse inzet te blijven leveren op de omgevingswet of andere ingrijpende wetwijzigingen zal onvermijdelijk slinken.

De weerstand is begrijpelijk, de stelselherziening vergt het nodige van met name gemeenten die doorgaans al krap bij kas zitten. En op een krappe arbeidsmarkt is het voor alle partners lastig de juiste mensen aan zich te binden. Maar wie kent er één voorbeeld van een ingrijpende verandering die zonder weerstand is volbracht? En ja, er zullen ongeacht wanneer de Omgevingswet wordt ingevoerd zaken fout gaan en gebreken aan het licht komen. En het leren werken in de geest van de Omgevingswet zal nog jaren vergen.



De inzet van de Omgevingswet is en blijft gericht op een zorgvuldige ruimtelijke inrichting van Nederland

‘Sporen met geluidscherm’ door Wälz (bron: [Pixabay](#))

Maar de wereld zal niet stilvallen: gemeenten hebben een overgangstermijn en er zijn zogeheten TAM's in voorbereiding (tijdelijke alternatieve maatregelen) waarop kan worden teruggevallen. Gelijktijdig met het werken onder de Omgevingswet kunnen verbeteringen doorgevoerd worden

en kan de aandacht gaandeweg meer en meer uitgaan naar waar het ook alweer om begonnen was: een transparante en onderbouwde weging van belangen met alle betrokkenen over projecten en plannen voor de leefomgeving. Met weer enige afwegingsruimte voor de politiek. Alleen zo bereiken we het ultieme doel: het vergroten van de uitvoeringskracht met als doel ons land verder te verduurzamen. Hopelijk komt van het hernieuwde uitstel geen afstel en betreft de Eerste Kamer – geheel in de geest van de Omgevingswet – in haar beraadslagingen alle belangen en niet alleen het DSO.

Cover: ‘Eerste Kamer der Staten Generaal in Binnenhof’ door Sirozy (bron: [Shutterstock](#))



Door [Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland
