

De Omgevingswet: geen project maar een proces. Wen er maar alvast aan!

“Everything should be made as simple as possible, but not simpler”

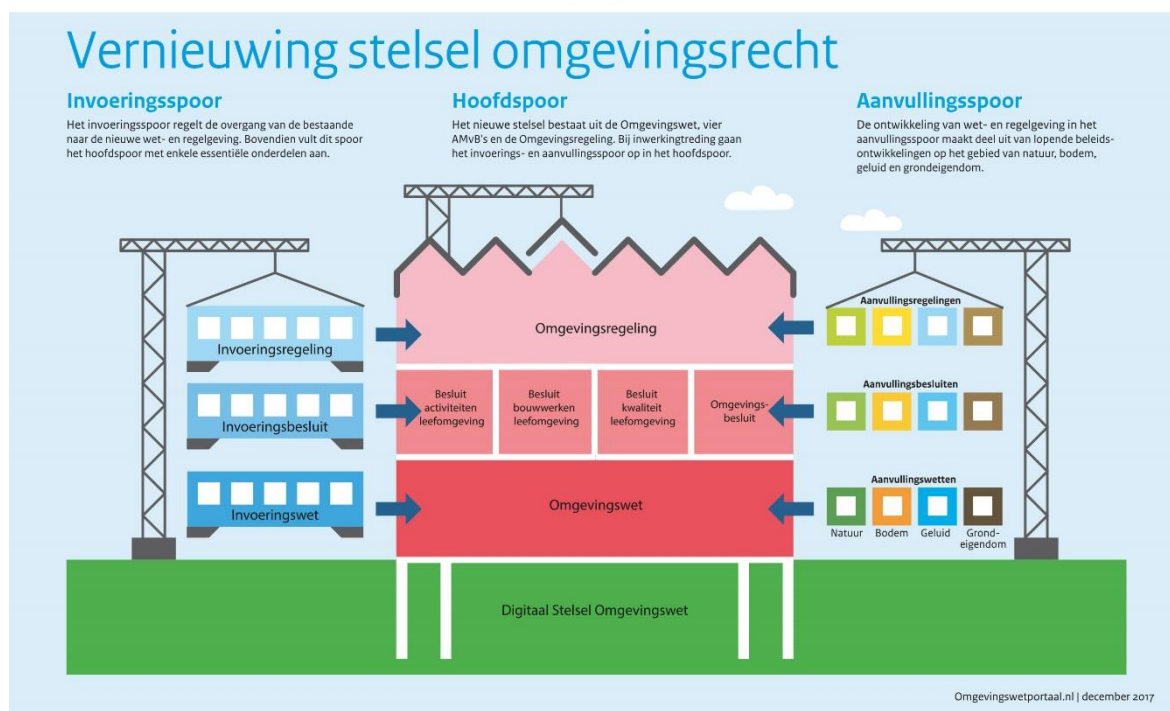
Albert Einstein

Door Frans Tonnaer¹

In het najaar van 2017 maakte oud-minister Melanie Schultz van Haegen van het voormalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (ja, dit wetgevingsproject is zwanger van veranderingen!) bekend dat de invoering van de Omgevingswet niet in 2019 zal plaatsvinden, waarnaar de datum al eerder was verschoven, maar per 1 januari 2021. Daarmee is voorlopig duidelijk geworden wanneer de uitvoeringspraktijk met de nieuwe wet aan de slag kan. Er moet echter op Rijksniveau nog heel wat werk worden verzet voordat het zover is. Zo is te verwachten dat de vier uitvoerings-amvb's rond de komende zomer definitief zullen worden. De Omgevingsregeling die deze amvb's uitwerkt is eind 2019 te verwachten. De Invoeringswet volgt daarna begin 2020 en het Invoeringsbesluit niet lang daarna, terwijl de publicatie van de Invoeringsregeling is gepland rond de zomer van 2020. Aan de vier aanvullingswetten wordt in de tussentijd gewerkt. De Aanvullingswetten bodem en geluid moeten in medio 2019 in het Staatsblad verschijnen, de Aanvullingswet natuur in het najaar van dat jaar en de Aanvullingswet grondeigendom najaar 2020. En dan volgen de bijbehorende aanvullingsbesluiten en aanvullingsregelingen dezelfde sporen, om telkenmale even later te worden gepubliceerd. Tegen deze achtergrond is goed te begrijpen dat de inwerkingtreding van het gehele stelsel niet vóór 1 januari 2021 is te verwachten. En dan zijn nog niet alle hoofdstukken van de Omgevingswet ingevuld en zal de wet verder evolueren. De in 2016 in het Staatsblad verschenen Omgevingswet is dus voorlopig nog geen rustig bezit. Zal ze dat na 1 januari 2021 wel zijn?



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



¹ Prof. dr. Frans Tonnaer is emeritus hoogleraar Omgevingsrecht en wetenschappelijk directeur van de Praktijkacademie Omgevingsrecht.

Van spoorweg naar bouwwerk

Ieder die enigszins bekend is met de invoering van het nieuwe stelsel weet dat de *Omgevingswet* in dit proces niet op zichzelf staat. In de eerste door het Ministerie gepubliceerde plaatjes hierover werd dit nog voorgesteld als een meersporenproces, gevisualiseerd door verschillende treinen die op een bepaald moment het eindstation zouden bereiken. Al wordt nog steeds gesproken over een hoofd-, invoerings- en aanvullingsspoor, later zijn het de verschillende compartimenten geworden van een wetsgebouw. Waaruit bestaan die onderdelen van dat gebouw? De wet is natuurlijk het centrale element – beter kan worden gesproken van het raamwerk – van dat bouwwerk. Zoals bekend heeft de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer in respectievelijk 2014/15 en 2015/16 voortvarend plaatsgevonden waarna de wet al op 23 maart 2016 het Staatsblad bereikte (Stb. 2017, 156).

Vervolgens zijn de concepten² van de vier *uitvoeringsbesluiten* na internetconsultatie en ‘voorhang’ bij de beide Kamers (afgerond in juli 2017) om advies voorgelegd aan de Raad van State. De Raad heeft inmiddels (op 22 december 2017) zijn advies daarover uitgebracht en verwacht wordt dat deze amvb’s rond de zomer van dit jaar gepubliceerd zullen worden, samen met het nader rapport van de regering. Dan zal de ‘definitieve’ inhoud van de amvb’s bekend zijn en weten we wat de Raad van State daarover heeft geadviseerd en wat de regering met die adviezen heeft gedaan. Al zal het nieuwe bouwwerk dan in grote trekken gereed zijn, er zullen vervolgens nog de nodige aanbouwen plaatsvinden en tevens zullen toch alweer de eerste aanpassingen van het nieuwe gebouw worden uitgevoerd...

Intussen wordt gewerkt aan de ministeriële regeling die ook weer enkele tientallen bestaande regelingen vervangt en uitvoeringsbepalingen van de vier amvb’s bevat (*Omgevingsregeling*). Ze betreft de verdere afwerking van het wetsgebouw en bevat onder meer indieningsvereisten voor aanvragen, modelformulieren, monitormaatregelen, voorschriften voor elektronische vaststelling van documenten etc.

En om dat beeld door te trekken: tegelijk wordt het oude terrein opgeschoond waarbij oude gebouwen worden gesloopt en de resterende gebouwen een opknappbeurt krijgen. Dat gebeurt via de invoeringswetgeving.

Invoeringswetgeving

Ook de *Invoeringswet* is na de consultatiefase intussen de Raad van State gepasseerd en wordt thans gereed gemaakt voor behandeling in de beide Kamers van het parlement. Het is de bedoeling dat deze wet medio 2020 het Staatsblad bereikt. Volgens planning zal ze samen met de *Omgevingswet* op 1 januari 2021 in werking treden. De *Invoeringswet* vult de *Omgevingswet* aan met regelingen over nadeelcompensatie, handhaving en toevoeging van een wettelijke grondslag voor het Digitaal Stelsel *Omgevingswet* (DSO). De regeling van nadeelcompensatie omvat vergoeding van planschade en schadevergoeding bij gedoogplichten. De schadevergoeding bij onteigening wordt bij de *Aanvullingswet* grondeigendom aan dit hoofdstuk van de wet (H15) toegevoegd. Het onderdeel handhaving betreft de invoering van de bestuurlijke boete en de integratie in de *Omgevingswet* van de *Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving* (*Wet VTH*). Tevens wordt met de *Invoeringswet* de *Omgevingswet* op andere onderdelen alweer aangepast, dus nog voordat die in werking is getreden! Het stelsel van binnen- en buitenplanse vergunningen dat we thans kennen onder de *Wabo* wordt in de wet heringevoerd en er wordt een regeling omtrent de

² Waar hierna over invoeringswetten, en -besluiten, aanvullingswetten en -besluiten etc. wordt gesproken betreft het steeds de ontwerpen van deze wetten en besluiten. Alleen de *Omgevingswet* heeft immers tot nu toe de eindstreep gehaald.

voorbereidingsbescherming opgenomen. Ook wordt een splitsing doorgevoerd van de vergunningsplicht in een 'technische' en een 'planologische' voor bouwactiviteiten. Deze laatste kan door de raad naar eigen keuze in het omgevingsplan worden opgenomen. Van belang voor de praktijk is dat in de Invoeringswet bovendien een uitgebreide regeling van het overgangsrecht is opgenomen.

Een dertiental wetten wordt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet volledig vervangen en voor nog eens zestien wetten zal dat later het geval zijn. Een elftal wetten gaan grotendeels of gedeeltelijk in de Omgevingswet op en nog eens 49 wetten worden aangepast zonder daarin geheel of gedeeltelijk op te gaan. Per saldo zal de Omgevingswet dus relevant zijn voor 89 wetten en er kan dus terecht van een mega-wetgevingsoperatie worden gesproken!

De drieslag bij de Omgevingswet (wet/amvb/ministeriële regeling) zien we ook hier terug. Via het *Invoeringsbesluit* zullen de vier centrale amvb's ingevolge de Omgevingswet worden gewijzigd in verband met recent gewijzigde of binnenkort te wijzigen wetgeving zoals de Wet VTH en de Waterwet (waterveiligheidsnormering) en ter verwerking van de resultaten van lopende wetsevaluaties. Tevens zullen de amvb's via het Invoeringsbesluit waar nodig worden gewijzigd in verband met 'beleidsrijke' wijzigingen die noodzakelijk zullen blijken bij de komende parlementaire behandeling van de Invoeringswet. Hier wordt dus vooruitgelopen op te verwachten wijzigingen van de vier amvb's die nog het daglicht moeten zien! Ook de *Invoeringsregeling* zal bepalingen bevatten van voornamelijk 'technisch' karakter en mogelijk zal bij deze regeling ook de Omgevingsregeling weer worden aangepast.

Aanvullingswetgeving

Ten slotte zal het stelsel worden gecompleteerd via een viertal aanvullingswetten, ook weer met bijbehorende aanvullingsbesluiten en aanvullingsregelingen. Het betreft de onderwerpen bodem en geluid, natuur en grondeigendom. In het kort: de *Aanvullingswet bodem Omgevingswet* berust op drie pijlers: het voorkomen van verontreiniging, het evenwichtig toedelen van functies en het doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen. Omdat de spoedlocaties al met de eerdere wetgeving zijn aangepakt, zijn we in een meer beheersmatige situatie terecht gekomen waarbij de nieuwe regeling betrekking heeft op het combineren van bestaande functies en bodemkwaliteit. Er komt geen nieuw hoofdstuk 'bodem' maar de bestaande instrumenten uit de Omgevingswet worden daartoe aangevuld.

Dat is ook het geval met de *Aanvullingswet geluid Omgevingswet*. Met deze Aanvullingswet wordt een regeling van de geluidsproductieplafonds als belangrijk instrument van het geluidsbeleid in de wet en het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen. Deze plafonds bevatten rijksnormen (geen omgevingswaarden!) die gelden als toetsingsmaatstaf voor toegestane maximale geluidsproductie bij (spoor)wegen, gezonde industrieterreinen of nieuwe ontwikkelingen zoals woonwijken of infrastructurele werken. Onderscheid wordt daarbij, evenals thans ook het geval is, gemaakt in voorkeurswaarden, maximale geluidswaarden voor nieuwe of bestaande objecten en standaard binnenwaarden. Gemeente- en provinciebesturen kunnen en moeten in sommige gevallen aanvullende geluidsproductieplafonds vaststellen en ze kunnen daarin binnen bepaalde marges van de voorkeurswaarden afwijken.

Met de *Aanvullingswet natuur Omgevingswet* wordt de Wet natuurbescherming geïntegreerd in de Omgevingswet. Deze per 1 januari 2017 in werking getreden wet heeft de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet vervangen. Het is de bedoeling dat de overgang naar de Omgevingswet 'beleidsneutraal' plaatsvindt. Ook hier wordt aangesloten bij de structuur van de Omgevingswet waardoor de eigen structuur van de Wet natuurbescherming verloren gaat. Dit leidt soms tot bijzondere constructies als 'toegangsbeperkingsregels' (voor na-

tuurgebieden) en begrippen als een ‘jachtgeweeractiviteit’. Dat betekent ook dat de inhoudelijke normen die nu in de wet zijn opgenomen, naar het lagere niveau van de uitvoeringsbesluiten verhuizen en daardoor minder samenhang vertonen dan nu het geval is.

De *Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet* betreft de meest omvangrijkende en ook meest ingrijpende aanvulling van de komende wet. Met deze allesbehalve ‘beleidsneutrale’ Aanvullingswet wil de regering het grondbeleid geschikter maken voor de diverse opgaven in de fysieke leefomgeving zoals bijvoorbeeld sloopopgaven in krimpggebieden, binnenstedelijke transformaties en herstructurering van bedrijventerreinen. Daartoe worden in de wet diverse instrumenten uit de bestaande wetgeving samengebracht, vereenvoudigd, toegankelijk gemaakt en geharmoniseerd. Het betreft onteigening (Onteigeningswet), het voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten) en herverkaveling en kavelruil in het landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied). Er wordt een nieuwe regeling geïntroduceerd betreffende vrijwillige herverkaveling in het stedelijke gebied. Bij de onteigening wordt een scherper onderscheid gemaakt tussen het publiekrechtelijke en het privaatrechtelijke spoor, waarbij een onteigeningsbesluit ook door een lager bestuur dan de Kroon en ook door de minister kan worden genomen (met beroep op de bestuursrechter), terwijl de schadeloosstelling door de civiele rechter bepaald blijft. De instrumenten van het voorkeursrecht en de landinrichting worden vereenvoudigd en verbeterd en ingepast in het stelsel van de Omgevingswet. De regeling van het kostenverhaal zal worden gewijzigd waarbij de mogelijkheid van baatafoming voor gemeenten worden beperkt. Het is hier niet de plaats om op deze zeker belangrijke Aanvullingswet in te gaan. De verwachting is dat deze wet de meeste politieke discussie zal opleveren en mogelijk de eindstreep voor 1 januari 2021 niet zal halen. De keuze voor aparte aanvullingswetten is tegen die achtergrond verstandig te noemen en voorkomt dat daarmee de stelselherziening als geheel vertraging oploopt.

Één kader is beter. Ook eenvoudiger?

Deze Aanvullingswetten en hun uitvoeringsbesluiten en –regelingen zullen het sluitstuk vormen van de stelselherziening in het Omgevingsrecht. Zal daarmee de rust aan het wetgevingsfront waar velen – vooral in de ambtelijke uitvoeringspraktijk – heftig naar verlangen terugkeren? De vraag is al vaak gesteld: wordt het wel eenvoudiger en beter? Zojuist heb ik erop gewezen dat de nieuwe wet gevolgen heeft voor maar liefst een kleine negentig wetten waarbij bijna dertig wetten verdwijnen of in de Omgevingswet opgaan. Dat maakt het omgevingsrecht hoe dan ook een stuk overzichtelijker. Het wordt ook toegankelijker als we bedenken dat de huidige regeling in tientallen uitvoeringsbesluiten in vier amvb’s zal worden opgenomen en dat de in evenzovele ministeriële uitvoeringsregelingen opgenomen materie in één Omgevingsregeling wordt ondergebracht. In plaats van de talloze bestaande kaders die, afhankelijk van de aan de orde zijnde problematiek relevant zijn en als geheel een diffuus systeem vormen, komt er nadat de invoerings-, uitvoerings- en aanvullingsregelingen operationeel zijn, één centraal en overzichtelijk nieuw kader voor in de plaats:

- de Omgevingswet
- de vier uitvoerings-amvb’s
- de Omgevingsregeling.

En dat mag ontegenzeggelijk als winst worden beschouwd, hoe zeer het ook wennen zal zijn bij het toepassen van dat kader in de praktijk. Dat wennen zal ook moeilijk worden als we bedenken dat in het nieuwe stelsel het traditionele onderscheid tussen het milieu-, natuur-, water-, bouw- en ruimtelijke beleid met elk hun eigen specifieke instrumenten zal komen te vervallen. Ten minste als we deze sectoren van het omgevingsrecht vanuit hun thematisch-instrumentele kant bekijken. Uit oogpunt van een bestendige beleidspraktijk is er overigens niets op tegen om (voorlopig?)

deze traditioneel thematische benadering te blijven hanteren. Meerwaarde ontstaat als de thema's naar hun werking in de praktijk met elkaar worden verbonden, toegespitst op een gebieds- of projectgerichte en dus meer praktijkgerichte aanpak. Juist dan kan van de integratie van het wettelijke instrumentarium in één kader in de uitvoeringspraktijk worden geprofiteerd. Juist het gegeven dat de relevante regelingen voor de fysieke leefomgeving in één kader zijn opgenomen en te vinden zijn, zal het naar verwachting mogelijk maken dat ook andere dan de specialisten op dit terrein hun weg in het nieuwe stelsel kunnen vinden.

Het zal een hele uitdaging zijn om dit ene kader in stand te houden en niet alsnog daarnaast weer nieuwe afzonderlijke wetten te ontwikkelen die in belangrijke mate de zorg voor de fysieke leefomgeving betreffen. Daarbij zal een beroep moeten worden gedaan op de zelfbeheersing van de wetgever en dat wordt er niet eenvoudiger op nu de materie vanaf de recente kabinetswisseling over verschillende Ministeries is verdeeld. Denk daarbij aan de Klimaatwet, de (wijziging van) de Warmtewet en de Gaswet en de nog meer te verwachten regelingen betreffende het nieuwe klimaat- en (circulaire) energiebeleid die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Doorlopend onderhoudsproces

Het zal duidelijk zijn dat een adequate behartiging van de zorg voor de fysieke leefomgeving in de actuele complexe maatschappelijke werkelijkheid niet kan zonder een stelsel dat bij die complexe werkelijkheid aansluiting vindt. Aanpassing van het stelsel is niet ingegeven door de overweging die werkelijkheid te vereenvoudigen. Doel was het overcomplexe regelsysteem, ontstaan door de gestapelde sectoraal, of beter: thematisch ingerichte wetgeving zodanig her in te richten dat dit beter zou aansluiten bij de maatschappelijke praktijk die naar zijn aard een integraal maar ook complex karakter heeft. Daarbij kan niet worden voorkomen dat voor de huidige inter-wettelijke complexiteit een zekere mate van intra-wettelijke complexiteit in de plaats komt en in die zin zal alles niet zonder meer eenvoudiger worden. Bedenk bijvoorbeeld dat de vier amvb's, ondanks de goede bedoelingen om er een overzichtelijk geheel van te maken, monumenten zijn van administratieve complexiteit. Deze amvb's bevatten samen ruim 2.600 artikelen die uit ca. 6.600 artikelen bestaan en zij beslaan ca. 2.330 pagina's tekst (incl. toelichting). Uitschieter vormt het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) dat uit ca. 1.700 artikelen bestaat en een omvang heeft (incl. nota van toelichting) van een kleine duizend pagina's!

Er is bewust voor gekozen om de regelingen die ontwikkelingsgevoelig zijn in de uitvoeringsbesluiten en de meer 'duurzame' bepalingen in de wet zelf op te nemen. Hiervoren zagen we echter dat de Omgevingswet zal worden gewijzigd nog voordat die in werking zal treden. Er is ook gewezen op nog komende wetgevingsprojecten die deze wet niet onaangeroerd zullen laten. En dan is bovendien te verwachten dat de uitvoeringsregelingen nog gevoeliger zullen zijn voor het verwerken van maatschappelijke veranderingen. Is dat erg?

Het is erg als de uitvoeringspraktijk niet de kans krijgt om in alle rust het nieuwe systeem 'onder de knie' te krijgen omdat het voortdurend wijzigt, zoals nu al het geval is bij de totstandkoming. Het zou goed zijn als de aanpassingen na de inwerkingtreding vooralsnog beperkt blijven tot het meest noodzakelijke. De decentrale overheden hebben immers nu al de handen vol bij de voorbereiding van het gebruik van de nieuwe instrumenten zoals de omgevingsvisies, omgevingsverordening en vooral de omgevingsplannen. Het is niet erg als de aanpassingen in de rijksregelingen vooralsnog tot doel hebben om problemen in de decentrale praktijk tot een oplossing te brengen. Evenals gemeenten, provincies en waterschappen zal ook de Rijksoverheid moeten 'oefenen' met het nieuwe stelsel. Al is het de bedoeling dat het stelsel toekomstbestendig zal zijn, het zal zich moeten aanpassen aan de voortdurende maatschappelijke ontwikkelingen die om onderhoud vragen. Een rustig bezit zal de nieuwe wet niet worden. Wen daar maar alvast aan!