



NOTITIE

Onderwerp : Schriftelijke bijdrage VNG ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst over de uitvoeringspraktijk Invoeringswet Omgevingswet op 23 april
Van : Kristel Lammers
Aan : Commissie Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO) van de Eerste Kamer
Datum : 18 april 2019

U heeft de VNG gevraagd een bijdrage te leveren aan de deskundigenbijeenkomst die wordt gehouden in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (34986). De VNG gaat graag op deze uitnodiging in.

U heeft aangegeven nieuwsgierig te zijn naar onze visie ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Invoeringswet Omgevingswet. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn ook voor ons belangrijke aspecten om elke wet en dus ook de Invoeringswet op te beoordelen.

Het gaat ons naast de technisch inhoudelijke deugdelijkheid, de 'letter van de wet', ook om de werking ervan in de praktijk. En hoe de Invoeringswet, als puzzelstuk, past in de stelselherziening Omgevingswet. Ons oordeel is dat, met de kennis en inzichten van nu, de Invoeringswet goed in elkaar zit als het gaat om uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

We hebben bij de verdere uitwerking van de stelselherziening nog punten van aandacht, maar zijn hierover goed in gesprek met het ministerie. We beschouwen dit inherent aan een stelselherziening als deze. Naast inhoudelijke deugdelijke wetgeving is ook de wendbaarheid van wet- en regelgeving, gevoed vanuit de uitvoering, van belang om de doelen van het stelsel Omgevingswet te realiseren. En dat vraagt om meer dan inhoudelijk deugdelijke wetgeving, maar ook om proceszorgvuldigheid en samenspel.

De invoeringswet Omgevingswet is een belangrijke stap in de stelselherziening omgevingsrecht. Het regelt het overgangsrecht, wijzigt wetten, trekt wetten in en regelt bepaalde onderwerpen zoals het digitaal stelsel, een nieuwe opzet voor de vergunningplicht voor bouwactiviteiten (de knip) en nadeelcompensatie.

Wij vinden dat de Invoeringswet, naast het overgangsrecht, over het algemeen goede aanpassingen aanbrengt in de Omgevingswet. De flexibiliteit en afwegingsruimte in de Omgevingswet is goed geborgd. Bovendien biedt het overgangsrecht gemeenten de tijd voor een zorgvuldige overgang naar het nieuwe stelsel. De transitiefase moet voor gemeenten zo uitvoerbaar mogelijk zijn. Met de Tweede Kamerbehandeling van de Invoeringswet zijn voor de VNG belangrijke amendementen aangenomen op het gebied van participatie, de positie van de gemeenteraad en de toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

We zien in algemene zin dat er in deze fase van de stelselherziening een toenemende neiging is om sectorale regels te stellen, landelijk, provinciaal en lokaal. En dat het in de praktijk zoeken is om

de gewenste samenhangende benadering en samenwerking vorm te geven. Ook vraagt de stelselherziening om forse investeringen (zowel tijd als geld) van gemeenten.

Transitie

Zoals u weet is deze stelselherziening in 2012 gestart vanuit de idee om de fysieke leefomgeving nog beter te kunnen beschermen en benutten. Van 'nee tenzij', naar 'ja mits' is het motto. De beoogde doelen van de stelselherziening - het verhogen van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid, het versterken van een samenhangende aanpak, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en een sneller en beter verloop van aanvragen - moeten daar een bijdrage aan leveren.

Deze stelselherziening Omgevingswet vormt door haar flexibiliteit en werkwijze juist een stabiele en robuuste basis voor maatschappelijke opgave zoals energie, wonen en klimaatadaptatie. Daarnaast speelt ze in op de veranderende relatie tussen overheden onderling en tussen overheid en burgers en bedrijven. Gemeenten zijn volop bezig met het aanpassen van de werkprocessen en systemen en de samenwerking in de regio te intensiveren. De Invoeringswet is in dit kader belangrijk. En daarmee helderheid en zekerheid verschaft.

Er is bij deze stelselherziening bewust gekozen voor een organische aanpak; de ontwikkeling van de wetgeving vindt stapsgewijs plaats (2012-2021) net als de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (2015-2024) en het leren werken met het nieuwe kerninstrumenten (2015-2029). Deze aanpak geeft houvast, comfort en zekerheid doordat niet alles op een datum gereed hoeft te zijn. Het stapsgewijs beginnen, kleinschalig oefenen en experimenteren en van daaruit door ontwikkelen en verder bouwen, is in een onzekere omgeving de meest passende aanpak. Keerzijde is dat het lastiger is om het overzicht te houden en het geheel te overzien en sturen. Deze stelselherziening gaat traag en snel tegelijkertijd. De gehele herziening duurt tenminste 15 jaar. En tegelijkertijd hebben de genomen besluiten in de praktijk al effect gehad. Dit vraagt om wendbaar wetgeven, wendbaar bouwen van een Digitaal Stelsel Omgevingswet én wendbaar organiseren en uitvoeren door gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk. Waarbij vooral Omgevingsdiensten, maar ook de veiligheidsregio's en GGD-GHOR een belangrijke rol spelen.

Stelselherzieningen spelen in op maatschappelijke ontwikkelingen, opgaven en behoeften en zijn tegelijkertijd ook een reactie op een onhoudbare situatie. Zo ook de Omgevingswet. De 26 wetten, 120 ministeriële regelingen en 120 algemene regelingen hebben er voor gezorgd dat een onoverzichtelijk stelsel is gegroeid, wat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid niet ten goede kwam. Maar die 26 wetten zijn niet zo maar naast elkaar ontstaan. En zijn niet voor niks gedetailleerd opgesteld. Het wegen van verschillende belangen en het met elkaar verbinden was moeilijk én blijft moeilijk. De afweging tussen ruimte én regels blijft ook bij de Omgevingswet van kracht, maar nu meer lokaal. Dichtbij, samen met en vaker geïnitieerd door burgers en bedrijven.

Zekerheid

Stelselherzieningen gaan in de praktijk niet zonder slag of stoot. Het zoeken naar een nieuwe manier van werken gaat gepaard met onzekerheid en ontdekken, waarbij niet meteen alles 'goed' zal gaan. Ook is er een natuurlijke neiging om te redeneren vanuit wat er is, gericht op het behoud hiervan: 'je weet wat je hebt, niet wat je krijgt'. Dit zien we ook terug in de stelselherziening Omgevingsrecht. Er is een tendens bij belangengroeperingen en specialisten om nadere sectorale

regels of instructies te willen vastleggen. Zowel in de aanvullingssporen, in verordeningen en in omgevingsplannen. En dat staat op gespannen voet met de ambities van de wet.

De ruimte die er is wordt dan alsnog 'dichtgeregeld'. Vanuit zorgen over rechtsgelijkheid, of rechtszekerheid, vanuit gebrek aan vertrouwen in andere bestuurslagen of gebrek aan kennis. We moeten deze reflex doorbreken en erop vertrouwen dat gemeenten zorgvuldig met de ruimte omgaan. En dat ons democratisch systeem, met gemeenteraad en college B&W, voldoende waarborgen biedt om eventueel bij te sturen.

Verkramping

Naast de behoefte aan nadere regels zien we ook een verkramping als het gaat om het nemen van besluiten. Er is een behoefte om het geheel te kunnen overzien. En die is heel begrijpelijk en tegelijkertijd onmogelijk vanwege de ingewikkeldheid, veelheid en complexiteit. Deze stelselherziening is in 2012 gestart en loopt door tot tenminste 2029. Tientallen grote en kleine besluiten zijn in de afgelopen jaren en maanden genomen: de Omgevingswet, de AMvB's, de Crisis en herstelwet (Chw), de bouw van het stelsel DSO. Ook in uw kamer. Deze besluiten hebben nu al effect in de praktijk van gemeenten en hebben geleid tot handelen bij gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van bestemmingsplannen verbrede reikwijdte, het opschonen van de huidige verordeningen, het opstellen van een omgevingsvisie samen met burgers en bedrijven, het aanpassen van werkprocessen voor bijvoorbeeld simpele en complexe initiatieven, het opstellen van vragenbomen, inspelen op de bruidsschat, het maken van afspraken over samenwerking in de regio, het inkopen van nieuwe software. In de praktijk betekent dit dat 130 gemeenten al een bestemmingsplan verbrede reikwijdte op grond van de Chw hebben. Veel gemeenten zijn bezig met het opstellen van een omgevingsvisie. Er zijn zelfs al gemeenten die een omgevingsvisie bestuurlijk hebben vastgesteld zoals Hellendoorn, Uden, Tilburg, Opsterland, Deventer en Utrecht.

Wisselwerking beleid en uitvoering

Inzichten uit de gemeentelijke praktijk maken het stelsel Omgevingswet elke dag nog beter. We hebben de mogelijkheid om 'weeffouten' te repareren voordat de Omgevingswet officieel in werking treedt. Deze wendbare manier van wetgeving leidt ons inziens tot betere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Maar vraagt om heldere procesafspraken over hoe om te gaan met voortschrijdend inzicht en gewijzigde behoeften. Daar ligt voor ons allen, de lokale politiek en het ambtelijk apparaat, nog best een uitdaging.

Gemeenten zoeken elke dag naar manieren om de complexiteit van de Omgevingswet hanteerbaar te maken. We zien daarin grote verschillen bij individuen en ook bij organisaties.

Gemeenten hebben een aantal wettelijke verplichtingen waaraan ze moeten voldoen. De VNG adviseert gemeenten om meer te doen dan het minimum, omdat met het minimum de doelen van de wet niet te realiseren zijn. Denk hierbij aan bestemmingsplannen digitaliseren en vragenbomen opstellen.

We ondersteunen gemeenten daarbij vanuit de VNG met collectieve producten en diensten. Voorbeelden hiervan zijn het casco omgevingsplan en het ontwikkelen van voorbeeldregels voor onderdelen omgevingsplan. Deze worden, gecombineerd met bijbehorende toepasbare regels (vragenbomen), beschikbaar via een 'bibliotheek met regels'. De toepassing hiervan beproeven we in een voorbeeldomgeving. Daarnaast voeren we praktijkproeven uit en geven we tientallen

presentaties voor gemeenteraden, managers en ambtenaren, ontwikkelen we opleidingen voor bijvoorbeeld het omgevingsplan en regionale samenwerking. Door kennis en leerbijeenkomsten te organiseren, gericht op verbeteren van inzicht en vaardigheden, dragen we bij aan uitvoerbaarheid door gemeenten. Maar vooral stimuleren we het nadenken en doen.

Anders dan de drie decentralisaties sociaal domein

Vaak wordt er een parallel getrokken naar de drie decentralisaties in het sociale domein. Deze gaat maar in beperkte mate op wat ons betreft. De overeenkomst is het uitgangspunt 'decentraal tenzij'. De Omgevingswet is in haar context met uitgangspunten, randvoorwaarden, opzet, aanpak en aard echt anders. Er vindt geen financiële korting, er worden geen nieuwe taken overgeheveld. Er is een stevige basis waarop wordt doorgebouwd. De stapsgewijze aanpak maakt dat er meer tijd is om het kerninstrumentarium, digitaal stelsel en anders werken eigen te maken. Al in 2015 zijn Aan de Slag (ADS) en VNG gestart met het ondersteunen van gemeenten en haar uitvoeringsorganisaties. En dit blijven we doen. Tenminste tot 2021 en indien nodig wellicht zelfs langer. Gemeenten werken actief samen met betrekking tot het Digitaal Stelsel Omgevingswet en investeren hier ook zelf fors in via het Fonds GGU wat jaarlijks middelen voor Omgevingswet beschikbaar stelt. Daar waar gemeenten niet uniek zijn slaan ze de handen in één.

Tot slot

De huidige Invoeringswet en de nog te behandelen aanvullingswetten in uw kamer geven steeds verder richting en inkleuring aan deze transitie. De stelselherziening gaat voort tot ten minste 1 januari 2029; de datum waarop alle gemeenten een omgevingsplan bestuurlijk moeten hebben vastgesteld. Gemeenten zijn al jaren bezig met de Omgevingswet. De Chw geeft gemeenten de mogelijkheid om vooruitlopend op de Omgevingswet aan de slag te gaan. Het is daarom ook van belang dat de wijziging van de Chw in verband met versnelling woningbouw en faciliteren van duurzame ontwikkeling (35.013) uw Kamer spoedig passeert.

Kristel Lammers
Programmamanager Invoering Omgevingswet
Vereniging van Nederlandse Gemeenten