

Omgevingswet & Cultuuromslag

Afgelopen maart gaf de Eerste Kamer groen licht voor de Omgevingswet. In AMvB's moeten nog veel belangrijke en heikle onderdelen invulling krijgen, naast milieunormen bijvoorbeeld het voor gemeenten onmisbare toetsingskader voor de omgevingsvergunning. Maar de kop is eraf en het land kan zich definitief opmaken voor de frisse wind in het omgevingsrecht. De lokale neerslag van de nieuwe wet bleek echter een zorgpunt in de senaat. Een aantal Eerste Kamerfracties betwijfelt of het zogeheten Implementatieprogramma van minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu) afdoende zal zijn om de beoogde omslag in het denken van lokale bestuurders en ambtenaren te bewerkstelligen.

Tijdens de wetsbehandeling kwam een eerder rapport over de proefprojecten met het voor alle overheden nieuwe verplichte instrument van de omgevingsvisie ter sprake. De Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) concludeert hierin dat het vaak voorkomt dat de interne betrokkenheid bij de omgevingsvisie matig is. In de bijbehorende Kamerbrief stelt minister Schultz niet optimistisch te zijn, dat de noodzakelijke cultuurverandering binnen enkele jaren zal slagen. Senator Annemarie Jorritsma, partijgenoot van Schultz, wees nog even fijntjes op het debacle met de invoering van de Wabo, die volgens haar traumatisch heeft uitgepakt. De gecombineerde aanvraag voor de bouw- en milieuvergunning bleek niet in te passen in provinciale en gemeentelijke werkprocessen. In de Omgevingswet is deze eis van onlosmakelijkheid daarom losgelaten en kunnen vergunningen weer op deelaspecten worden verleend. 'Het succes van een wet wordt bepaald, doordat ambtenaren in het land het lokaal ook gaan doen. In dat opzicht heeft de minister nog veel werk te doen', stelde de oud-burgemeester van Almere. Toch blijft minister Schultz er volop vertrouwen in hebben. Volgens haar zal kennisdeling het implementatieproces een slinger geven. Reden voor Schultz om haar ambtenaren de komende maanden helemaal los te laten gaan met roadshows, praktijkdagen, 'living labs' en nog meer proefprojecten in het land.

Veranderen

Het traject om de cultuur bij bestuurders en ambtenaren te veranderen zal veel tijd vergen. "Daar moeten we realistisch in zijn", zegt Co Verdaas. Het voormalig Tweede-Kamerlid, gedeputeerde en –heel even– staatssecretaris is op dit moment actief als consultant in de ruimtelijke ordening. Zo is hij ateliermeester voor de omgevingsvisie van de provincie Flevoland. Eind 2014 werd Verdaas door minister Schultz aangesteld als bestuurlijk verkenner voor de implementatie van de Omgevingswet, om rijk en decentrale overheden op één lijn te brengen. "Het systeem van regelen, rekenen en inbouwen van zekerheden is leidend geworden en niet langer de vraag waarvoor we het eigenlijk doen. We steggelen vooral over contouren en decibellen en schrijven dikke rapporten waarvan iedereen weet dat hij daar de wereld niet mee gaat veranderen, tot frustratie van jonge mensen die net in het vak komen kijken. Met al die wetten, regels, procedures, labels en onderzoeksvereisten hebben we een mooi landje opgebouwd. Maar het is groter geworden dan onszelf en keert zich nu tegen ons. Planvorming is zo complex geworden, dat nog maar weinigen het snappen. Natuurlijk is het zinvol alles met goed gefundeerde informatie op een rij te zetten, maar hoeveel procedures en onderzoeken heb je nodig om tot een goed besluit te komen? Al dat juridisch bekvechten maakt een eerlijk en goed debat onmogelijk en hindert de common-ground om tot een oplossing te komen. De Omgevingswet schept daar juist weer mogelijkheden voor en dat is het goede en inspirerende aan deze wet. Gelukkig is de grondhouding die ik proef in het land, overwegend positief. Een enkeling is negatief, maar dat komt ook voort uit onzekerheid. Dat is een zorg die je zeker serieus moet nemen. Deze wet biedt ons de kans het anders te doen. Laten we dat stoeiproces aangaan, is mijn boodschap, ook al weten we niet hoe het afloopt."

Afwegingsruimte

Grote vraag volgens praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw van de TU Delft is of bestuurders de ruimte durven nemen die de Omgevingswet gaat bieden. "De wet biedt lokale bestuurders de mogelijkheid uiteenlopende belangen met elkaar te confronteren. In die zin wordt het politieker. Er is meer noodzaak om –na die confrontatie– tot keuzes en een gezamenlijk gedragen oplossing te komen." De Omgevingswet biedt kansen voor gemeenten met grote duurzaamheidsambities om sneller en efficiënter windparken en zonnecentrales te realiseren en zwaardere energie-eisen aan gebouwen te stellen. "Ook kun je vanwege de grotere souplesse in de milieunormen gemakkelijker complexe stedelijke transformaties laten realiseren. Met deze wet kun je alle

kanten op, maar de basisgedachte is dat als een initiatief van een particulier of een bedrijf meerwaarde heeft voor de gemeente en er geen overwegende bezwaren zijn, je zoiets mogelijk moet maken. Ook al strookt het niet met het omgevingsplan. De bestuurder zal hiervoor zoveel mogelijk steun moeten zien te vergaren, bij omwonenden, bij de gemeenteraad en ook bij zijn eigen ambtenaren. Daar is lef voor nodig en dat vereist een nieuwe bestuursmentaliteit. Ik zie dat veel gemeentebestuurders die kant op willen. De praktijk is echter weerbarstig. Onderschat de politieke tegenkrachten en de lobby's niet. In de Tweede Kamer zien we weer de neiging veel dicht te willen regelen. Men vertrouwt de gemeenten niet erg. Ook is nog veel ongewis. In de AMvB's wordt pas duidelijk hoe de materiële milieunormen uit gaan pakken en wat de echte beslissruimte wordt."

Toch hoopt De Zeeuw dat de nieuwe wet zal helpen complexe stedelijke transformaties vlot te trekken. "Er zullen ook bestuurders zijn die de afwegingsruimte nauwelijks zullen benutten, omdat ze het milieubelang prioriteit geven of omdat ze geen juridisch risico willen lopen en liever zien dat hun besluiten honderd procent Raad van State-proof zijn. De bestuursrechter zal moeten erkennen dat deze wet de lokale afwegingsruimte vergroot. De rechter zal toetsen of iedereen voldoende is gehoord, maar dan moet het klaar zijn. Gaat hij inhoudelijk toetsen, dan krijgen de aarzelende gemeenten gelijk en is de Omgevingswet op dit punt slechts een wassen neus."