

De Omgevingswet is een Wet van Alles voor de ruimtelijke ordening – maar komt die er nog wel?

Van een schuurtje tot een bedrijventerrein of een bos: onder de Omgevingswet gaat alles via één loket. De nieuwe wet op de ruimtelijke ordening belooft minder regels en meer flexibiliteit. Maar waarom is de invoering ervan voor de vijfde keer uitgesteld?

[Mac van Dinther](#)

De Omgevingswet moet een Wet van Alles worden voor de ruimtelijke ordening: 26 wetten, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur en 75 ministeriële regelingen worden allemaal samengebond in deze ene wet.



Van het verbouwen van een schuurtje tot de aanleg van een bedrijventerrein, van de vergunning voor het kappen van één boom tot de aanplant van een bos, van een dakkapel tot een nieuw datacenter: alles loopt straks via het loket van de Omgevingswet, idealiter met één druk op de knop. Niet voor niets noemde premier Mark Rutte dit ‘de grootste wetgevingsoperatie sinds de vernieuwing van de Grondwet’. Dat was in 1848.

Dat er zo weinig over de Omgevingswet is geschreven, komt vast doordat wetgeving een saai en taai proces is; aan de wet is meer dan tien jaar gesleuteld. Minder sexy dan een Haagse rel, minder urgent dan het opengaan van de nachtclubs. Het heeft er ook mee te maken dat het

debat over de ruimtelijke ordening de afgelopen tien jaar goeddeels is verstomd, vanuit het idee dat het land wel zo'n beetje 'af' is. Niets blijkt minder waar.

Slimme combinaties

Nederland staat voor grote opgaven – 'uitdagingen' in ambtelijk jargon. Er moeten een miljoen huizen worden gebouwd, er is plek nodig voor en windmolen- en zonneparken. We moeten bossen planten tegen de klimaatopwarming, extra natuur aanleggen voor de biodiversiteit en de landbouw verduurzamen. In een klein en vol land leidt dat onherroepelijk tot conflicten. Ziedaar het gevecht om de schaarse grond dat nu volop gaande is.

De panacee die de Omgevingswet daarvoor heeft bedacht, is integraliteit. In plaats van één belang te laten prevaleren op een stukje grond, moet het mogelijk zijn om afwegingen te maken waarmee meerdere belangen tegelijk worden gediend; misschien niet helemaal, maar op zijn minst ten dele. En wie, zo is de gedachte, kan dat beter dan de partijen die met hun poten in de modder staan: gemeenten, burgers en bedrijven?

De Omgevingswet is een van de beste wetgevingsoperaties sinds de Tweede Wereldoorlog, zegt Geert Teisman, hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en gespecialiseerd in complexe vraagstukken. Zijn lijfspreuk: kom je er niet uit, maak het complexer.

De besluitvorming over de inrichting van Nederland is nu totaal verkokerd, zegt Teisman. Dat gaat van hoog tot laag: van ministeries tot bureaus van wethouders en afdelingen van provincies. De een wil bouwen, de ander bomen planten, de derde een zonnepark aanleggen. Ieder vecht voor zijn eigen hachje. En er kan er maar één zijn zin krijgen. 'Dan weet je: dat gaat hem niet worden', zegt Teisman. 'Als iedereen wil krijgen wat hij vraagt, komen we een hele provincie tekort.'

Het kan ook anders, betoogt Teisman. 'Waarom zoeken we niet naar oplossingen die aan meerdere belangen recht doen? Zijn er geen slimme combinaties mogelijk zodat we met minder ruimte meer doen? Kun je concepten bedenken waarbij wonen en natuur of energie worden gecombineerd? Kun je wonen in windmolens? Ik zeg maar wat. Het gekke is: niemand werkt daar nu aan. Omdat het niemand's verantwoordelijkheid is.'

De Omgevingswet schept die ruimte wel, aldus de Rotterdamse hoogleraar. Hiermee krijgen gemeenten de vrijheid om belangen tegen elkaar af te wegen en daarmee te spelen: wonen in de natuur, huizen dicht bij bedrijven: als regels dat in de weg staan, mogen ze een beetje worden gebogen. 'Er wordt werkelijk gestreefd naar integratie, dat spreekt mij enorm aan.'

Niet iedereen is enthousiast

Integraal werken, planologie van onderop: niet iedereen is daar even enthousiast over. Het is ronkend beleidsproza dat de werkelijke oorzaak van het probleem moet verhullen, zegt landschapsarchitect en planoloog Herman Weelink. 'Namelijk dat er op rijksniveau een totaal gebrek aan visie is op de inrichting van Nederland.'

Ruimtelijke ordening als samenhangend model voor de inrichting van het land is met de Omgevingswet in feite afgeschaft, zegt Weelink. 'Het wordt opgelost door het te delegeren aan lagere overheden. Ruimtelijke ordening wordt vervangen door wethoudersplanologie.'

Dat terwijl Nederland zo'n rijke en internationaal geroemde traditie heeft in de planologie. In de vorige eeuw zagen vier nota's ruimtelijke ordening het licht, die dienden als richtsnoer voor beleid. Vinexwijken, de ontwikkeling van mainports als de Rotterdamse haven en Schiphol, de instandhouding van het Groene Hart: het zijn allemaal uitvloeisels van centraal gecoördineerd beleid.

De Omgevingswet pleegt 'verraad' aan haar oude vakgebied, foetert Weelink. Tien jaar geleden, toen aan het schrijven van de wet werd begonnen, was decentralisatie nog in zwang. Alles moest worden gedelegeerd: de bijstand, de jeugdzorg. Inmiddels is men daarvan teruggekomen: op tal van terreinen trekt het Rijk de teugels weer strakker aan.

Ook in de planologie klonk de afgelopen tijd steeds vaker en luider de roep om centrale regie. Nederland heeft er in het nieuwe kabinet zelfs weer een minister voor: Hugo de Jonge. 'En dan wordt bij uitstek op zo'n onderwerp van nationaal belang gezegd: laat gemeenten het maar doen', zegt Weelink. 'Maar visie is meer dan een optelsom van 350 gemeenten.'

Een voorproefje van waartoe dat kan leiden, hebben we volgens hem onlangs gezien met de vestiging van een datacenter van Meta, het moederbedrijf van Facebook, in Zeewolde. 'Daar nam de gemeenteraad een besluit dat eigenlijk thuishoort bij de rijksoverheid. Maar je ziet het overal in het land gebeuren: wildgroei van windmolens en zonneparken, de ruimte langs snelwegen wordt dichtgebouwd met dozen.'

Niet dat er helemaal geen visie is. Ook achter de Omgevingswet zit er een: de Nationale omgevingsvisie, afgekort Novi. Die staat vol fraaie volzinnen en vergezichten. Maar anders dan haar voorgangers is de Novi niet democratisch vastgesteld door het parlement en wettelijk verankerd, zegt Weelink. 'Het is een vrijblijvend stuk.'

Voor de rechter kom je daar niet ver mee, beaamt Fred Kistenkas, universitair hoofddocent omgevingsrecht in Wageningen en een andere criticus van de Omgevingswet. De integrale afweging die deze stelselwijziging suggereert kán volgens hem juridisch ook helemaal niet.

Nederland is gebonden aan Europese regels op het gebied van natuur, water- en luchtkwaliteit. 'Die zijn sectoraal vastgesteld, met harde wettelijke normen. Maar nu wordt in beleidsdocumenten de indruk gewekt dat je daar wel van kunt afwijken als gemeente.'

Het oude omgevingsrecht, legt Kistenkas uit, ging uit van het principe 'nee, tenzij': waar natuur was mocht je in beginsel niet bouwen en in een bos mag je geen bedrijf beginnen. 'De beleidsvoornemens rond de Omgevingswet suggereren nu een 'ja, mits': in principe mag alles, onder voorwaarden.'

Dat maakt een groot verschil, zegt de Wageningse jurist. 'Als gemeenten nu gaan denken dat ze integrale afwegingen mogen maken, weet je van tevoren welke belangen worden 'weggewogen'. Dat zijn zachte waarden zoals natuur en biodiversiteit.'

Kistenkas stuitte onlangs op een opmerkelijke parallel: Nieuw-Zeeland had jarenlang als enig ander land in de westerse wereld een Wet van Alles zoals de Omgevingswet. 'Daar willen ze er weer vanaf, omdat het niet werkt. Nieuw-Zeeland wil weer terug naar aparte milieuwetten en sectorale toetsen.'

Het is kritiek die in planologenland breed wordt gedeeld. ‘De Omgevingswet stamt uit een heel ander tijdsgewricht’, reageert Wouter Veldhuis, rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving. ‘Je kunt je afvragen of deze wet het passende instrument is om adequaat antwoord te kunnen geven op de opgaven waar we nu voor staan.’

Moeiteloos aangenomen

Achteraf bezien is het opmerkelijk dat de Omgevingswet zonder veel ophef door het parlement is gerold. Daar is wel wat politieke acrobatiek aan te pas gekomen, vertelt Friso de Zeeuw, voormalig hoogleraar gebiedsontwikkeling, wethouder, gedeputeerde en tegenwoordig als zelfstandig adviseur nog altijd een invloedrijke stem in de planologie.

De eerste ideeën voor de Omgevingswet kwamen uit de koker van VVD-minister Melanie Schultz en werden geboren tijdens de naweeën van de financiële crisis, toen de economie weer op de rit moest worden gezet. Minder regels was het devies, meer flexibiliteit, ‘bouwen met één papiertje’: ‘Echte VVD-wensen’, aldus De Zeeuw.

Dat was ook de tekst waarmee premier Rutte in maart 2012 de wet aanpreef nadat die was goedgekeurd door de ministerraad van zijn eerste kabinet. ‘We hebben met zijn allen te veel regels gecreëerd’, schreef de premier op zijn Facebookpagina. ‘De Omgevingswet zet daar een dikke streep door. Meer ruimte voor eigen initiatief, ondernemerschap en innovatie door minder regels. Dat is goed nieuws voor Nederland.’

Sindsdien is de wet door de handen van een hele trits bewindslieden gegaan, waarbij gaandeweg steeds meer eisen en verlangens werden toegevoegd, onder meer op het gebied van duurzaamheid om de oppositie te paaien. Daardoor kwam iedereen een beetje aan zijn trekken, aldus De Zeeuw. ‘Zo ontstond een wonderlijke coalitie die ervoor zorgde dat de wet breed gesteund werd.’

In debatten over de wet in de Tweede Kamer klonk alleen wat gesputter. GroenLinks maakte zich zorgen over de natuur, de PVV was bang dat het Rijk via een achterdeurtje toch de bouw van moskeeën, azc’s en windmolenparken zou kunnen doordrukken, de SP vreesde willekeur als gemeenten eigen normen gingen hanteren.

Het waren rimpelingen op een gladde vijver: de wet werd met een overweldigende meerderheid aangenomen. Een beschamende vertoning voor zo’n belangrijk onderwerp, vindt planoloog Weelink. ‘Er is nauwelijks een goed debat over gevoerd. Dat komt omdat niemand in de Tweede Kamer nog verstand heeft van ruimtelijke ordening.’

In 2015 ging de Tweede Kamer akkoord, een jaar later gaf ook de Eerste Kamer haar fiat. Het wachten is nu alleen nog op een beslissing over de invoeringsdatum.

Vooruitlopend daarop wordt op allerlei plekken in het land met de wet geëxperimenteerd. Het schip is al van wal losgemaakt, zegt bestuurskundige Teisman. ‘Dit proces is al tien jaar in gang. De inwerkingtreding van de wet is niet het beginpunt, maar het sluitstuk.’

Hij is niet onder de indruk van de kritiek. De roep om centrale regie vindt hij wonderlijk: alsof het recente verleden heeft bewezen dat alles beter gaat als het Rijk de touwtjes in handen neemt. ‘Je hoeft maar naar de toeslagenaffaire te kijken om te weten dat dat niet zo is.’

‘Als mensen vragen om regie, dan bedoelen ze vaak het Clint Eastwood-model’, zegt Teisman. ‘Waarbij de regisseur ook hoofdrolspeler is. Ik ben zelf meer van het Tarantino-model: de regisseur die ervoor zorgt dat anderen beter gaan spelen.’

Adder onder het gras

Brede parlementaire steun, enthousiaste projecten: wat houdt de nieuwe Omgevingswet nog tegen? Er zit een dikke adder onder het gras, met gemene giftanden.

Om de wet te laten werken, is een omvangrijk ict-systeem nodig: het Digitaal Stelsel Omgevingswet, kortweg DSO. De kosten van de invoering van dit systeem, inclusief alle software die gemeenten ervoor moeten aanschaffen, worden geschat op 1,5- tot 1,8 miljard euro.

In het DSO moeten de kaartlagen van alle instanties die betrokken zijn bij planologie over elkaar worden gelegd: gemeenten en Rijk, maar ook provincies, waterschappen, het kadaster en Rijkswaterstaat. Op die manier moet de indiener van een project straks met één druk op de knop kunnen zien wat er speelt in een gebied.

Hierop blijft de Omgevingswet al jaren steken. De invoering werd al vier keer uitgesteld. Op 1 juli dit jaar zou het eindelijk zover zijn. Daar kwam vorige week een vijfde keer uitstel bij: minister De Jonge, die de Omgevingswet in de Tweede Kamer een ‘zegen voor de mensheid’ noemde, heeft besloten de invoeringsdatum op te schuiven naar 1 oktober 2022 of 1 januari 2023. De reden daarvoor zijn grote problemen met de techniek achter het DSO: die hapert nog op cruciale onderdelen.

Vanuit het nieuwe ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening klinken daarover geruststellende woorden. 90 procent van de gemeenten is al aangesloten op het nieuwe systeem, zegt Arco Groothedde, projectleider DSO. Wat overigens niet betekent dat ze ermee werken. ‘Op het handjevol achterblijvers ondernemen we actie.’

Veel gemeenten staan volgens Groothedde in de wachtstand. ‘Die willen beginnen.’ Wat het ministerie betreft is het systeem er klaar voor, benadrukt Groothedde. ‘Zal het geruisloos gaan? Nee. Zullen we nog dingen tegenkomen? Zeker, maar dat is normaal bij zo’n groot project. Dat gaan we fiksen.’

Maar uit het werkveld komen heel andere geluiden. Het DSO was tot twee keer toe, in 2017 en 2020, mikpunt van een kritisch rapport van het Bureau ICT-toetsing (BIT), dat toeziet op ict-projecten bij de overheid. De functionaliteiten van het DSO zijn ingewikkelder geworden dan de opzet was, schreef het BIT in 2017. Dat zal leiden tot problemen ‘en het is maar de vraag is of ze ooit allemaal gaan werken als bedacht’.

Drie jaar later was er wel wat verbeterd, maar niet genoeg. Cruciale onderdelen van het DSO zijn nog niet af, schreef het BIT eind 2020. Het systeem is ‘nog niet voldoende beproefd om erop te kunnen vertrouwen dat het DSO als geheel werkbaar en beheersbaar is’. Volgens het BIT zal het, ook na inwerkingtreding, ‘nog zeker een paar jaar’ kosten om het stelsel in stapjes door te ontwikkelen.

Kritiek was ook niet van de lucht op twee deskundigenbijeenkomsten van gebruikers, ontwerpbureaus en softwareleveranciers die de Eerste Kamer eind vorig jaar belegde. Een van

de sprekers was Koos Seerden, directeur van Rho Adviseurs, dat gemeenten helpt bij het maken van plannen. 'Wij zijn de grootste bestemmingsplannenboer van Nederland.'

Het DSO is nog lang niet gebruiksklaar, aldus Seerden. 'De software is kakelvers. We hebben er nog nauwelijks mee kunnen oefenen, de bugs zijn er nog niet uit.' Seerden schat dat er op dit moment dertig mensen in Nederland rondlopen die met het systeem uit de voeten kunnen. 'Maar als de wet in werking treedt, moeten duizenden ambtenaren ermee kunnen werken. Die moeten allemaal nog worden opgeleid.'

En dat terwijl het bureaus als dat van hem nu al over de schoenen loopt. 'Wij komen om in het werk met plannen voor windmolens, stikstof en bouwprojecten. Er is een schreeuwend tekort aan mensen.' Dat de invoering van een nieuw systeem lopende woningbouwprojecten dreigt te vertragen, is evident, aldus Seerden. 'Daarvoor hoef je geen hogere wiskunde te hebben gestudeerd.'

Lieuwe Koopmans van Tercera, grootleverancier van plansoftware aan gemeenten en provincies, is nog negatiever. 'Dit systeem gaat nooit werken. Het is veel te complex.' Daar wordt al jaren voor gewaarschuwd, benadrukt Koopmans. 'Maar het ministerie heeft met die kritiek nooit echt iets gedaan.' Zo langzamerhand maakt hij zich daar behoorlijk boos over. 'Op het ministerie voeren ze een goednieuwsshow op. Maar ze snappen er niks van.'

Een van de problemen is volgens Koopmans dat de standaarden binnen het DSO te ruim zijn geformuleerd. Daardoor hebben softwarebureaus die voor gemeenten, provincies en waterschappen werken eigen 'dialecten' ontwikkeld. Als die samenkomen in één systeem verstaan ze elkaar niet, waardoor ze geen gegevens kunnen uitwisselen.

'Dan gaat alles op slot. En dat is nog maar één voorbeeld. Het hele systeem deugt gewoon niet.' Dat het DSO werkende weg kan worden aangepast, zoals het ministerie suggereert, noemt hij onzin. 'Je gaat toch niet in een auto rijden die nog niet af is?'

Gemeenten worstelen ermee. De software geeft nu aan de lopende band foutmeldingen, zegt André Putker, programmamanager fysieke leefomgeving in Oude IJsselstreek. 'De afspraak was dat wij een jaar de tijd zouden krijgen om te oefenen met het DSO. Maar dat ligt er negen op de tien keer uit.' Putker heeft rondgevraagd bij collega's in andere gemeenten. 'Die delen mijn zorgen.' Intussen worden ze overstelpt door aanvragen van mensen die hun plannen nog snel onder de oude wet willen indienen.

Ook in de Eerste Kamer zijn de twijfels enorm, blijkt uit een waslijst van 33 pagina's met vragen die de senatoren eind januari aan de minister hebben gestuurd. Op verzoek van de senaat wordt opnieuw onderzoek gedaan naar het functioneren van het DSO door de Adviescommissie ICT, de opvolger van het BIT. Dat wordt half februari verwacht.

Draagvlak brokkelt af

Vorige week koos De Jonge alvast eieren voor zijn geld, door invoering van de wet opnieuw uit te stellen. Dat besluit viel na een inderhaast belegde videoconferentie met betrokken softwareleveranciers. Daarin werd harde kritiek geleverd op de techniek achter het DSO, die volgens de softwaremakers niet stabiel, niet goed gestandaardiseerd en veel te complex is. Een van de betrokkenen liet zich ontvallen dat hij 'nog nooit zo'n slecht gemanaged project had meegemaakt'.

Je zou zeggen dat een wet die al tien jaar onderweg is nog wel een halfjaartje uitstel kan verdragen. Maar dat is toch niet zonder gevaar, waarschuwt voormalig hoogleraar De Zeeuw, die zichzelf een gematigd voorstander van de Omgevingswet noemt. ‘Ik sta niet op de bank te springen, maar ik denk wel dat de wet bruikbaar is.’

De kritiek op de wet klinkt steeds luider, signaleert hij. ‘Nog een keer uitstel zal het draagvlak verminderen. Dan kom je misschien toch op het punt dat je zegt dat we tot een herbezinning moeten komen. Wat mij betreft had dat al veel eerder moeten gebeuren.’

Opmerkelijk is dat in het nieuwe regeerakkoord de Omgevingswet slechts één keer wordt genoemd: in een bijzin over de transitie van de landbouw. Dat hóéft niets te betekenen, benadrukt De Zeeuw. ‘Maar het kan ook zijn dat men een slag om de arm houdt.’

‘Als het een puinhoop wordt, zal Hugo de Jonge daarop worden afgerekend. Dus hij zal goed kijken naar de risico’s die met invoering verbonden zijn.’ De Jonge weet ook dat hij als minister vooral zal worden afgerekend op hoeveel huizen hij uit de grond stamp, niet op of hij een wet van zijn voorgangers door de Eerste Kamer weet te loodsen.

Als de minister verstandig is, blaast hij het hele project af, zegt Jan Struiksma, emeritus hoogleraar bestuursrecht, gespecialiseerd in omgevingsrecht. Kritiek had Struiksma, ook een van de deskundigen die door de Eerste Kamer is bevestigd, al langer. Inmiddels pleit hij onomwonden voor afstel.

Struiksma voorspelt een ‘drama’ als de wet, inclusief het DSO, wordt ingevoerd. De techniek is volgens hem nog mijlenver verwijderd van een werkend systeem. De technische complicaties van het systeem zijn inmiddels zo groot geworden dat het enorme inspanningen vereist om die te verhelpen, waarschuwt hij.

Wat bestuurskundige Teisman betreft zou afstel ‘de blamage van de eeuw’ zijn. Er zullen dingen misgaan, erkent hij. ‘Maar nietsdoen is geen optie. Bij een grote overgang horen ook fouten. Ik kan me niet voorstellen dat het hele proces wordt afgeblazen. Maar er gebeuren voortdurend dingen die ik mij niet kan voorstellen.’

Gemeenteambtenaar Putker weet wel waar zijn prioriteit ligt: ‘Ik steek mijn tijd liever in het oplossen van de woningnood dan in een niet werkend systeem.’