

Omgevingswet: vooral geschreven voor de overheid

Met de Omgevingswet wil het kabinet het burgers en bedrijven makkelijker maken. Of die ambitie uit de verf komt is twijfelachtig. Het wetsvoorstel dat nu in behandeling is bij de Tweede Kamer, laat nog veel open.

RUIMTE, INFRA EN VERKEER

Begin 2013 wilde minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu haar ontwerp van één Omgevingswet naar de Tweede Kamer sturen. Het werd een jaar later. Ondanks de vertraging is nog steeds sprake van een haastklus van een politica die snel resultaat wil zien. Haar ambtenaren hebben het uiterste gegeven om deze *mission impossible* uit te voeren. Marleen van Rijswijk, hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht, kan zich voorstellen dat de wetgevingsjuristen er meer tijd voor hadden willen krijgen om zo een beter gefundeerd en uitgewerkt wetsvoorstel te maken. 'Het is een goed dat het kabinet wat aan de complexe omgevingswetgeving probeert te doen, maar dit wetsvoorstel gaat van de verkeerde aannames uit. We leven in een klein en dichtbevolkt land met een hoge milieudruk en tegengestelde belangen. Het is erg optimistisch om te beloven dat alles beter wordt. Er zullen altijd partijen zijn die hun zin niet krijgen.' Ook de Raad van State vroeg zich in zijn ruim honderd pagina's tellende advies af of het wetsvoorstel daadwerkelijk ertoe zal leiden dat in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgevoerd. Reden voor de Tweede Kamer om eind november een onafhankelijk onderzoeksbureau opdracht te geven in hoeverre de minister de aanbevelingen van 's lands hoogste rechtscollege heeft opgevolgd.

Rechtszekerheid

De Omgevingswet is vooral een wet voor de overheid, die de ruimte krijgt door haar gewenste economische ontwikkelingen te stimuleren. 'De wet biedt geen enkele garantie dat



Beeld: Shutterstock

dit niet ten koste zal gaan van de rechtszekerheid voor anderen,' beaamt Van Rijswijk. Grote vraag is bovendien of lokale bestuurders de verkregen bestuurlijke afwegingsruimte zullen nemen. 'Bestuurders willen toch heel graag dat besluiten Raad van State-proof zijn. Een besluit dat bij de rechter vernietigd wordt, zien ze als iets negatiefs. Lef bij bestuurders om te gaan experimenteren bewerkstellig je niet door wetgeving te gaan veranderen.' Het wetsvoorstel is nog maar een rompwet. In de maak is de uitvoeringsregelgeving in AMvB's en ministeriële regelingen, voordat de wet pas op zijn vroegst in 2018 van kracht kan worden. 'Ik beveel de Kamer aan de wet niet te behandelen, zolang de AMvB's er niet zijn,' zegt Van Rijswijk. 'Een wet die zoveel open laat en bevoegdheden delegeert, kun je niet

zonder de uitvoeringsregelgeving erbij behandelen. Wie koopt er nu een nieuw huis, als hij alleen maar de fundering te zien krijgt?'

Pieter van den Brand

Gemeenten: 'Bemoeizucht Kamer ongewenst'

'Gemeenten zullen beter in staat zijn de ruimtelijke ordening te sturen. Ze gaan een regierol vervullen in een wereld waar veel minder regels zijn. Voor burgers en bedrijven zal het makkelijker worden ontwikkelingen te realiseren.' Boudewijn Revis is blij met de Omgevingswet. Toch is de voorzitter van de commissie Ruimte en Wonen van de VNG en wethouder in Den Haag er niet gerust op. 'We weten nog niet hoe de AMvB's eruit zien. Het is niet denkbeeldig dat de Tweede Kamer er allerlei kerstballen in gaat hangen. De bemoeizucht van de Kamer is ongewenst. In de geest van dit wetsvoorstel past dat gemeenten zelf lokaal bepalen binnen een be-

OMGEVINGSWET

Waarom een Omgevingswet?

's Lands grootste wetgevingsoperatie sinds 1813 moet 4700 artikelen verspreid over 35 wetten, 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen gaan bundelen tot één geheel. Doel is de sterk versnipperde bouw-, milieu-, water en natuurregels tot een efficiënt geheel met snellere procedures aaneen te rijgen. Burgers en bedrijven weten dan sneller waar ze aan toe zijn. Snelheid die, stelt minister Schultz van Haegen, geen beletsel hoeft te zijn voor ruimtelijke kwaliteit, milieu of natuur. Gemeenten krijgen de bestuurlijke afwegingsruimte lokaal maatwerk te realiseren. Verder spiegelt Schultz van Haegen de gemeenten een besparing van 650 miljoen euro in het bouwproces voor.

Is er kritiek?

Door de nadruk op het versoepelen van procedures is de focus van de wet volgens critici erg eenzijdig. De betrokkenheid van burgers bij bouwprojecten is slecht geregeld. Gemeenten moeten de verplichting van een omgevingsvisie krijgen, om andere overheden, burgers en bedrijven inzicht te geven in de langetermijnstrategie van een gemeente. De roep komt van welstandscommissies, milieubeweging en wetenschap tot detailhandel en projectontwikkelaars.

Wordt er veel geschrapt?

Jawel, veel instrumenten worden geschrapt. Voorbeelden zijn het gemeentelijk rioleringsplan, dat burgers duidelijk maakt in hoeverre ze zelf maatregelen tegen wateroverlast moeten treffen, en de Watertoets. In een land dat 20 miljard euro aan hoogwaterbescherming uitgeeft, is een zo'n instrument onmisbaar, zei voorzitter Ed Nijpels van de adviescommissie Milieu en Duurzaamheid die adviseert bij de totstandkoming van de Omgevingswet. In het huidige wetsvoorstel is een monumentencommissie is het enige verplichte orgaan.

paalde boven- en ondergrens welke normen ze belangrijk vinden. Het moet niet zo zijn, dat de verkregen beleidsvrijheid straks weer wordt dichtgeregeld.'

De VNG is niet enthousiast over een verplichte omgevingsvisie. 'Ik krijg persoonlijk de kriebels van het woord "verplichting". Dat past niet bij de ambitie om lokaal maatwerk te stimuleren,' zegt Revis. 'Een omgevingsvisie kan een heel goed instrument zijn voor gemeenten, dus de meeste gemeenten zullen er zeker mee gaan werken. Hier in Den Haag is dat beslist het geval, want er speelt nogal wat in onze stad. Maar laten we eerlijk zijn: zo'n visie is duur en moet meerwaarde

hebben in een specifieke situatie. Daarom ben ik terughoudend.' Revis waarschuwt alvast dat de besparing van 650 miljoen euro, die het kabinet alvast heeft ingeboekt, niet als rekening bij de gemeenten mag neerdalen. 'Dan doen wij niet meer mee.' Ook is er nog de macht van de provincies. Als ze aan een onderwerp een provinciaal belang hechten, kunnen provincies volgens het wetsvoorstel onbegrensd ingrijpen in het gemeentelijk omgevingsplan. 'Dat zorgt voor een onvoorspelbare situatie. Op basis daarvan kunnen gemeenten geen goede plannen maken. Daarom willen we dat er een limitatieve lijst komt van categorieën waar een provinciaal belang voor geldt.'

STAAT EN RECHT

Alle goede voornemens ten spijt

Gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Participatiewet. Inmiddels zijn de bijbehorende budgetten vastgesteld. Dat het gaat om miljarden euro's kan niet verhullen dat het Rijk forse bezuinigingen heeft doorgevoerd. De aan gemeenten toegekende budgetten zijn aanzienlijk kleiner dan er voorheen werd uitgegeven aan deze drie beleidsterreinen. Geen wonder dus dat gemeenteambtenaren en masse bezien hoe er kan worden bezuinigd. Het gaat er soms stevig aan toe. Zo hebben verschillende gemeenten al aan hun inwoners laten weten dat huishoudelijke hulp niet meer of veel minder dan voorheen zal worden vergoed. Dat leidde onmiddellijk tot bezorgde reacties van maatschappelijke organisaties en tot Kamervragen aan staatssecretaris Van Rijn van VWS. De staatssecretaris liet weten dat hij voorlopig wil afwachten. De eerste discussie over de pre-

cieze wijze van cliëntondersteuning moet plaatsvinden in de gemeenteraad. Een voor de hand liggend standpunt nu er is gekozen voor decentralisatie. In een brief aan de vaste Kamercommissie voor VWS geeft de staatssecretaris verder aan dat 'de verantwoordelijkheid voor het regelen van overgangsrecht voor cliënten met een voorziening op grond van de huidige Wmo is neergelegd bij gemeenten. Indien gemeenten besluiten om de huishoudelijke hulp te versoberen of te beëindigen moeten zij zich houden aan de bepalingen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zo moet de gemeente een afweging maken en bepalen of en in hoeverre het overgangsrecht leidt tot een rechtvaardig en evenwichtig resultaat.' De wetgeving biedt dus waarborgen voor de burgers. Zijn zij het niet eens met besluiten over hun aanspraak op huishoudelijke hulp, dan staat er bezwaar en daarna beroep bij de bestuursrechter open, aldus Van Rijn. Ik verwacht dat er veel gebruik zal worden ge-

maakt van die mogelijkheden. Het toewerken naar een rechtvaardig eindresultaat is nu eenmaal een financiële luxe die veel gemeenten zich niet kunnen veroorloven. De media maken al gewag van proefprocessen die zijn opgestart. Verschillende websites geven voorbeelden van bezwaarschriften om het burgers die te maken krijgen met versobering van de huishoudelijke hulp, gemakkelijk te maken daartegen te procederen. Dan is het woord vervolgens aan de bestuursrechter. Het zal wel even duren voordat deze in uitspraken precies duidelijk heeft gemaakt wat de uiterste grenzen zijn waarbinnen de gemeenten zich hier moeten bewegen. Hoe groot mogen de verschillen per gemeente worden? In welke gevallen moeten burgers worden gehoord en welke eigen bijdragen zijn toegestaan? Totdat dit soort vragen zijn beantwoord zullen veel, doorgaans kwetsbare burgers in onzekerheid verkeren over hun aanspraken op hulp die noodzakelijk is om zelfstandig te kunnen leven. Veel

gemeenten zullen uit financiële noodzaak namelijk vasthouden aan hun versoberde beleid, in ieder geval tot de rechter heeft vastgesteld of en in hoeverre dat beleid niet is toegestaan. Dat is anders dan de bewindslieden zich hadden voorgesteld, zo blijkt op de website die VWS gebruikt ter voorlichting van het publiek. Daarop staat te lezen dat gemeenten zullen overleggen met burgers om vervolgens te komen tot passende ondersteuning. Die belofte past bij de beleidsvoornemens van het kabinet, dat door decentralisatie meer op maat gesneden zorg en ondersteuning wil bereiken. Maar goede beleidsvoornemens zijn helaas zelden toereikend wanneer de financiële middelen om deze voornemens daadwerkelijk te realiseren ontbreken.

Willemien den Ouden

Hoogleraar staats- en bestuursrecht
Universiteit Leiden