

Stop de Omgevingswet

Jan van der Grinten & Tijn Kortmann¹

Onder het motto ‘Beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald’ een krachtig pleidooi om te stoppen met de invoering van de Omgevingswet. Niemand wordt er beter van, behalve de advocatuur.

De Omgevingswet dreigt te stranden in de Eerste Kamer, zo kopte de *NRC* van 28 november 2019. De Omgevingswet is de grootste wetgevingsoperatie in de geschiedenis van het omgevingsrecht. De Omgevingswet zelf is in 2016 aangenomen en sindsdien zijn regering en Kamers druk met vier aanvullingswetten en een invoeringswet, die van de oorspronkelijke wet weinig heel laten. De invoeringswet is op 7 maart van dit jaar door de Tweede Kamer aangenomen en nu aanhangig bij de Eerste Kamer. Daar blijken verschillende fracties ernstige twijfels te hebben over de Omgevingswet, en dan vooral over de uitvoerbaarheid daarvan met het oog op de vergaande ambities op digitaal gebied. Deskundigen waarschuwen dat de complexiteit van deze ambities ons leidt in een omgevingsrechtelijke jungle. Het is verheugend dat, na de – eveneens voorspelde – problemen met de grootscheepse decentralisaties in de zorg, politici bij zinnen komen voordat de Nederlandse gemeenten worden opgezadeld met weer een nieuw project dat hen onder het mom van ‘eenvoudig beter’ voor majeure kosten en problemen zal stellen.

Onzes inziens zijn niet alleen de thans voorziene problemen in de uitvoering van de wet een reden om het wetgevingsproces te staken, maar is ook de wet als zodanig dat, onder het motto ‘beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald’. De Omgevingswet is namelijk geen verbetering ten opzichte van het huidige omgevingsrechtelijke landschap, laat staan een verbetering die niet ‘eenvoudig

Het is verheugend dat politici bij zinnen komen voordat de Nederlandse gemeenten worden opgezadeld met weer een nieuw project dat hen voor majeure kosten en problemen zal stellen

beter’ door kleine ingrepen in het bestaande stelsel kan worden bereikt. Terecht wees Barkhuysen er negen jaar geleden in dit blad op dat alleen in ‘uiterste noodzaak’ en ‘op basis van deugdelijk onderzoek’ nieuwe fundamentele wetgevingsoperaties dienden te worden ontplooid.² Daarvan zou volgens hem alleen sprake kunnen zijn als die operatie zou leiden tot het ‘daadwerkelijk aanpakken van de oorzaken van vertraging en een forse vereenvoudiging van het systeem’. Het hele wetgevingsproces van de Omgevingswet is echter van meet af aan omgeven geweest door tal van holle frasen waarmee de Rijksoverheid dit megaproject aan de man probeert te brengen. En wie zit er eigenlijk te wachten op de Omgevingswet? Wij nemen de lezer graag even mee in vooronderstelde meerwaarde van de wet ten opzichte van de werkelijke betekenis daarvan.

Omgevingsrecht te ingewikkeld?

Misschien wel de meest fundamentele denkfout die aan de wet ten grondslag ligt, en waaraan zij haar bestaansrecht ontleent, is de vermeende noodzaak tot vereenvoudiging van het omgevingsrecht. De website van de Rijksoverheid verwoordt dit als volgt:³

‘Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Zij hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, werkwijzen en eisen. De wetgeving is daardoor te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee werken. Daardoor duurt het bijvoorbeeld langer voordat een project kan starten. Het kabinet maakt het omgevingsrecht makkelijker en voegt alle regelingen samen in 1 Omgevingswet.’

Wat hier staat klopt gewoon niet. Als gespecialiseerde juristen omgevingsrecht zijn wij beiden vertrouwd met de

Auteurs

1. Mr. drs. J.H.A. van der Grinten is advocaat bij Kennedy Van der Laan, Amsterdam, mr. dr. C.N.J. Kortmann is advocaat bij Stibbe, Amsterdam. Zij schrijven deze opinie op persoonlijke titel.

Noten

2. T. Barkhuysen, ‘Omgevingsrecht in crisistijd’, *NJB* 2010/852, afl. 17, p. 1101.
3. www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht.



bestaande sectorale opdeling van de wetgeving in het omgevingsrecht. Als 'mensen die ermee werken' is dat voor ons een overzichtelijk landschap waarin wij onze weg weten te vinden. Dat geldt uiteraard niet alleen voor ons, maar voor alle mensen die ermee werken. Dat het omgevingsrecht ingewikkeld is, moge zo zijn, maar met de veelheid aan wettelijke regelingen heeft dat niets te maken. Integendeel, velen in de omgevingsrechtelijke praktijk (architecten, advocaten, ambtenaren, bedrijfsjuristen) hebben ieder op hun eigen gebied te maken met een beperkt onderdeel van het omgevingsrecht en komen slechts sporadisch met aanpalende onderdelen daarvan in aanraking. De sectorale opdeling maakt de zaak voor hen alleen maar overzichtelijk. De wetgeving is dus in ieder geval niet 'te ingewikkeld' geworden (wat is daarvoor eigenlijk de maatstaf?) door de verscheidenheid aan bestaande regelingen. Dat het door die verscheidenheid langer duurt voordat een project kan starten, is bovendien niet waar. De huidige wetgeving voorziet in relatief snelle coördinatieprocedures voor projecten waarvoor meerdere overheidstoestemmingen nodig zijn en de Omgevingswet biedt geen enkele garantie voor een snellere totstandkoming van een project. De reden daarvoor is simpel: ook onder de Omgevingswet zal een project moeten voldoen aan de wettelijke eisen. Daarin brengt de Omgevingswet nauwelijks verandering.

Als die eisen worden verzameld in één grote wet met vier, tezamen duizenden pagina's beslaande AMvB's, heeft dat geen invloed op de aan te leggen toetsing en de zorgvuldigheid die daarbij moet worden betracht. En aan het Europese recht, dat diep ingrijpt in ons omgevingsrecht (denk aan stikstofproblematiek, luchtkwaliteit, milieueffectrapportages), verandert de Omgevingswet helemaal niets. Het omgevingsrecht is voor de gebruikers niet te ingewikkeld en wordt ook niet 'makkelijker' door de Omgevingswet, zoals de geciteerde passage stelt.

Wat levert de Omgevingswet ons op?

De website van de Rijksoverheid gaat als volgt verder:

'Wat levert de Omgevingswet de Nederlander op?

Een aantal feiten op een rij:

- Van 26 wetten naar 1.
- Van 5000 wetsartikelen naar 350.
- Van 120 ministeriële regelingen naar 10.
- Van 120 algemene maatregelen van bestuur naar 4.
- 1 wet voor de hele leefomgeving.
- De wet maakt het mogelijk om lokale problemen ook lokaal op te lossen.
- Van meerdere bestemmingsplannen naar 1 omgevingsplan.'

De inspanningen die nodig zijn om de thans aanwezige kennis van het omgevingsrecht opnieuw op te bouwen, kunnen moeilijk worden overschat

De suggestie dat de burger gemakkelijker zelf zijn weg door het omgevingsrecht zal weten te vinden door de invoering van de Omgevingswet, is wel een heel gemakkelijk te ontcrachten illusie

Bundeling van wetgeving dus. Maar daarmee is de wetgeving nog niet vereenvoudigd en zullen projecten niet sneller kunnen starten. Bundeling maakt het ook niet mogelijk om lokale problemen lokaal op te lossen. Dat hoeft overigens ook niet, want dat kan nu ook al. Voor zover gemeenten meer ruimte zouden moeten krijgen voor maatwerk, kan dat eenvoudig binnen het bestaande stelsel worden geregeld. Aan al dat maatwerk kleven trouwens ook veel nadelen.

Het is een onzinnig idee dat de burger deze bundeling als een vereenvoudiging of verbetering zal zien of ervaren. Integendeel, de gemiddelde burger leest de wet überhaupt niet en de jurist die nu zijn weg weet te vinden in voor hem van belang zijnde sectorale wetten (bijvoorbeeld de jurist van een projectontwikkelaar die zich de Wabo en de Wro eigen heeft gemaakt, de milieujurist van een productiebedrijf die thuis is in Wabo en Wm), zal volledig gedesoriënteerd raken door de Omgevingswet, waarin de vertrouwde vereisten waaraan hij moet voldoen opeens zijn opgegaan in een gigantische brij van nieuwe regels. Een goed voorbeeld is de Tracéwet. Op grond van deze wet worden alle grote infraprojecten in Nederland met één integraal besluit gerealiseerd. De Tracéwet bevat zo'n 30 artikelen, ruim tien kantjes A4. In plaats daarvan mogen de (spoor)wegenbouwers straks gaan zoeken in de Omgevingswet, 350 artikelen en meer dan 100 kantjes A4. Zij komen er dan bovendien achter dat dat niet genoeg is, omdat de regering er 'voor de overzichtelijkheid' voor heeft gekozen om de inhoudelijke regels zoveel mogelijk in de onderliggende vier AMvB's onder te brengen.

Deze desoriëntatie geldt voor alle 'mensen die ermee werken'. De inspanningen die nodig zijn om de thans aanwezige kennis van het omgevingsrecht opnieuw op te bouwen, kunnen moeilijk worden overschat. Uit de vele cursussen over de Omgevingswet die wij inmiddels hebben gegeven, hebben wij kunnen opmaken dat er op dit moment bij de verantwoordelijke ambtenaren en bedrijfsjuristen op zijn best een rudimentaire notie bestaat over de inhoud van de nieuwe wet. Hoogleraren omgevingsrecht excuseren zich op congressen 'dat zij nog niet alles hebben kunnen lezen' (en dat begrijpen wij). Dit alleen al belooft niet veel goeds voor de toekomst. En dan hebben wij het nog niet over de gotspe dat gemeenten voor de uitvoering van de Omgevingswet geen budget krijgen maar, integendeel, gekort worden onder het motto dat de gemeentefinancien er ook 'eenvoudig beter' van worden.

Eenvoudig beter leesbaar?

Een zekere mate van rust in het omgevingsrecht is de beste manier om de complexiteit ervan beheersbaar te

maken. Het is ons een raadsel hoe de wetgever op het idee komt dat hij daaraan bijdraagt door alles eens flink op zijn kop te zetten. Temeer nu de Omgevingswet geen mooie of eenvoudig geformuleerde wet is. Hoe gemakkelijk zou bijvoorbeeld de burger aan de hand van de wet kunnen bepalen wie het bevoegd gezag is om op zijn aanvraag te beslissen? Artikel 5.12 Omgevingswet bepaalt daarover:

Artikel 5.12 (bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten)

1. Op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer dan een activiteit wordt beslist door een bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.9a, 5.10 of 5.11 voor ten minste een van die activiteiten bevoegd zou zijn op een aanvraag te beslissen. Hierbij worden de volgende leden in acht genomen.
2. Als het college van burgemeester en wethouders een bestuursorgaan is als bedoeld in het eerste lid, beslist het college op de aanvraag, tenzij bij algemene maatregel van bestuur een ander van de betrokken bestuursorganen wordt aangewezen. Bij die aanwijzing worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.
3. In andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid, wordt op de aanvraag beslist door het betrokken bestuursorgaan dat bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen. Bij die maatregel kan, in afwijking van het eerste lid en met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, een ander bestuursorgaan dan een van de betrokken bestuursorganen worden aangewezen.
4. In afwijking van het eerste tot en met derde lid kan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat op de aanvraag beslissen als dat nodig is voor nationale veiligheidsbelangen of andere vitale nationale belangen.

Wetgevingstechnisch is deze bepaling al geen schoonheid, maar de suggestie dat de burger gemakkelijker zelf zijn weg door het omgevingsrecht zal weten te vinden door de invoering van de Omgevingswet, is zo wel een heel gemakkelijk te ontcrachten illusie. Voor wie twijfelt: het is niet moeilijk tientallen andere voorbeelden te vinden.

Op weg naar een lawyers' paradise?

Eén beroepsgroep zal van de Omgevingswet wel de vruchten gaan plukken, en dat is de advocatuur. Wij merken dat nu al, bij onze advisering in de aanloop naar 2021, en de commerciële vooruitzichten zijn rooskleurig. Wellicht komt onze kritiek voor sommigen daarom uit onverwachte hoek. Dat zou heel goed kunnen, maar in de overtuiging dat het algemeen belang hier het zwaarst moet wegen, leek het ons goed om het nog één keer krachtig te zeggen: Stop de Omgevingswet. •