

Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland

Aan: Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu. Programma 'Eenvoudig Beter'
t.a.v. de heer Edward Stigter, programmadirecteur

Datum: 10 april 2012
Betreft: **Reactie Vereniging BWT Nederland op "Omgevingswet in ontwikkeling": Internetconsultatie**

Geachte heer Stigter,

Via deze reactie wil de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland in een aantal punten reageren op het tot nu toe bekende voorontwerp van de nieuwe Omgevingswet, één en ander op basis van de brief "stelselwijziging Omgevingsrecht" gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 9 maart 2012.

De rol van het BWT binnen de Omgevingswet

Het Bouw- en Woningtoezicht is veelal het aanspreekpunt tussen overheid en initiatiefnemer als het gaat om wijzigingen in de fysieke leefomgeving. Onduidelijk is nog op welke wijze deze rol zal veranderen. Wel zal er veel worden gevraagd van deze medewerkers in de frontlinie. De reactie zoals in deze brief is weergegeven kan dan ook worden gelezen vanuit die specifieke rol van het BWT.

Algemeen

Het is een zeer hoge ambitie om deze zeer complexe, door de jaren heen, ontstane wet- en regelgeving voor inrichting en gebruik van de fysieke leefomgeving binnen een paar jaar geheel te revitaliseren. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening heeft ruim 7 jaar gekost, voor de Wabo geldt hetzelfde en deze Omgevingswet is nog veel meer omvattend. Het advies is dan ook om het goed en doordacht te doen. Dit levert voor de toekomst meer op dan een snelle en incomplete wet die de komende jaren nog vele malen moet worden aangepast en gecompleteerd. Daarnaast heerst het gevoel dat het opnamevermogen van degenen die aan private en publieke zijde in hun dagelijks werk met deze wetgeving te maken krijgen langzamerhand z'n kritieke grens raakt.

Veranderingen worden nog wel gevoeld, maar het doel wordt niet meer opgenomen. Hierdoor kan een wet wel worden aangepast, maar zullen de mensen die er mee moeten werken nog niet direct veranderen. Dit is ook een les die kan worden getrokken uit de ervaringen met de Wabo. Het advies is dan ook om de komende jaren rust te bieden, en om nu al een meer realistische inwerkingtredingsdatum te communiceren. Daarnaast is in diverse stukken wel aangegeven wat het doel is van deze nieuwe Wet, maar onduidelijk is wat nu echt de winst is die het oplevert voor zowel de initiatiefnemer als ook de lokale overheid die er mee dient te werken.

Dit wringt temeer nu door uitstroom van ervaren personeel als gevolg van pensionering en bezuinigingen en gebrek aan instroom vanuit opleidingen voorspelbaar is, dat zowel marktpartijen als overheid grote moeite zullen krijgen om hun formatie kwalitatief en kwantitatief op peil te houden. Dit knelt te meer zodra economisch herstel intreedt. Het tekort aan adequaat personeel in een scenario van veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat ('Dekker') en tussen gemeente en regio ('Mans') en tegelijkertijd langdurige verandering van instrumentele regelgeving is zonder meer maatschappelijk riskant. Als steeds schaarser wordend deskundig personeel door deze veranderingen noodgedwongen maar beperkt effectief kan worden ingezet levert dat extra risico's op voor veiligheid, gezondheid en milieu.

Eerlijk verwachtingenmanagement:

Belangrijk is om binnen het gehele implementatietraject van de deze nieuwe grote wetswijzigingsoperatie een eerlijk verwachtingenmanagement te voeren. Dit begint al met een wat ons betreft verkeerde keuze van de slogan. "Eenvoudig beter". Duidelijk is dat het complexe speelveld van het omgevingsrecht ook met de nieuwe Omgevingswet alles behalve eenvoudig gaat worden. De procedures om te komen tot het kunnen realiseren van een project kunnen worden samengebracht en wellicht worden vereenvoudigd, maar de onderliggende wetgeving met als doel het behoud van kwaliteit van de leefomgeving zal zeer complex blijven, zeker als het gaat om 'groei dankzij duurzame ontwikkeling'. Leer hierbij van het wellicht verkeerde verwachtingenmanagement rond de implementatie van de Wabo. Het proces is hierdoor gewijzigd maar het aantal Algemene Maatregelen van Bestuur, uitvoeringsregels, voorschriften en onderliggende normen is niet minder geworden. Hierdoor is met name rond de Wabo de teleurstelling aanwezig doordat de initiatiefnemer de verwachting was gewekt dat alles "eenvoudig" zou worden. Aanvragers maken slechts mondjesmaat gebruik van de 'integrale' mogelijkheden die de Wabo biedt. Met andere woorden: voor wie doet u het nu eigenlijk?

De Wabo in de Omgevingswet.

In de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 9 maart 2012 is niet duidelijk te lezen hoe de Wabo in de Omgevingswet zal worden opgenomen. Dit is echter al wel te zien in de conceptwet die is behandeld in de vergadering van het JTC en het OPB. Deze stukken zijn niet openbaar, maar gelet op de deelname van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht binnen het JTC en het OPB is hiervan wel kennis genomen. De lezers van deze conceptwet zijn wel geschrokken van de wijze waarop de Wabo bijna onherkenbaar is opgenomen in de conceptwet. Doordat veel artikelen weer net anders zijn opgeschreven, een andere volgorde kennen, en de opbouw van de hoofdstukken over de Omgevingsvergunning anders zijn opgebouwd ten opzichte van de huidige Wabo, zal dit ook voor degenen die dagelijks met de Wabo werken weer een zeer intensieve implementatie vragen. Zo kort na de zeer intensieve Wabo implementatie die de gemeenten maar ook het bedrijfsleven vele miljoenen euro's heeft gekost is het onverkooptbaar weer een zo intensieve implementatie-inspanning van de gemeenten en het bedrijfsleven te vragen. Het advies is dan ook om de Wabo zo veel mogelijk ongeschonden over te nemen in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet.

De instrumenten

In de nieuwe Omgevingswet worden een zestal instrumenten genoemd die vele tientallen instrumenten moeten gaan vervangen. Onduidelijk is echter nog in hoeverre dit in de uiteindelijke versie van de Omgevingswet uitpakt. Een voorbeeld: er wordt uitgegaan van één facultatieve integrale gemeentelijke omgevingsvisie. Deze moet echter wel aansluiten en passen binnen de landelijke door het Rijk op te stellen visie, en daaronder binnen de door Gedeputeerde

Staten op te stellen Provinciale visie. Deze visies zijn veelomvattend doordat water, natuur, milieu, infrastructuur en planologische ontwikkelingen alle moeten worden opgenomen in deze visies. Voor de verschillende 'vormvrije' programma's waarin moet worden geregeld dat er ontwikkelingen kunnen plaatsvinden en dat deze mogelijke ontwikkelingen passen binnen de gestelde normen geldt het zelfde.

De omgevingsverordening wordt het instrument dat de vele verschillende bestemmingsplannen moet vervangen binnen een gemeente. Daarnaast zullen (zo is het plan) in de omgevingsverordening de overige binnen de fysieke leefomgeving aanwezige beleidsinstrumenten zoals het welstandsbeleid, bouwbeleidsplannen, energiebeleidsplannen e.d. moeten worden opgenomen binnen deze ene gemeentelijke omgevingsverordening. Gelet op de complexiteit zal dit in de praktijk kunnen resulteren in dikke en voor zowel leek als specialist lastig te doorgronden documenten. Voorkomen moet worden dat in plaats van 50 x 50 pagina's bestemmingsplannen er een zeer dikke ondoorgrondelijke beheersverordening ontstaat.

Positief is echter wel dat de vele diverse bestemmingen kunnen worden gecombineerd al zullen er gebiedsafankelijk altijd nog verschillende subbestemmingen blijven voor bijvoorbeeld 'wonen'. Ook hier is verwachtingenmanagement van belang: veel gemeenten zijn nog niet eens klaar met het actualiseren van hun bestemmingsplannen en zullen zeker nu er ingrijpend moet worden bezuinigd het resultaat van die actualisering niet snel vervangen door weer een heel nieuw instrument. Dat zou ook pure kapitaalvernietiging zijn. Denkbaar en wenselijk is wellicht een consoliderende omgevingsverordening met een overgangstermijn van één jaar, maar dat kan pas een effectieve oplossing zijn als het totale instrumentarium (Omgevingswet inclusief AMvB's) is ingevoerd of tenminste bekend is, zodat hierop kan worden geanticipeerd.

Digitalisering van het omgevingsrecht op perceelsniveau

Uitgangspunt voor de nieuwe Omgevingswet met de daaronder vallende instrumenten is dat deze geheel digitaal moeten kunnen worden ontsloten op perceelsniveau. Alleen dan is het mogelijk op een eenvoudigere wijze alle onderliggende complexe regelgeving te doorgronden, waarbij de initiatiefnemer ook uitsluitend gefilterd op perceelsniveau de informatie krijgt over de regelgeving die voor hem in dat betreffende gebied relevant is. Hierbij wel aandacht dat dit beter en sneller gaat werken dan het huidige "ruimtelijkeplannen.nl". Hoewel meerdere gemeenten op dit punt al grote stappen voorwaarts hebben gezet zal het door de bezuinigingen nog heel lang gaan duren voor de vele achterblijvers ook zover zijn.

Bij wet geregelde burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een mooi middel om de omgeving te betrekken bij een ontwikkeling. Door dit wettelijk te borgen is onze verwachting echter niet dat dit zal leiden tot minder procedures. In een NIMBY tijdperk scheidt het meedenken, ook bij een deel van de binnen het traject participerende partijen, een verwachting dat hun advies dan ook wordt opgevolgd. Een deel van deze partijen zal door betrokken te worden bij het proces inzien dat bepaalde 'keuzes' noodzakelijk zijn, maar anderen zullen, vanuit de frustratie die ontstaat als tijdens de participatie hun inbreng niet worden gehonoreerd, nog strijdvaardiger procederen tegen het project. Het aantal bezwaarmakers zal wellicht afnemen, maar er is er maar één nodig om het proces langdurig te vertragen. Wellicht kan deze procedureruis worden beperkt door in geval van ruimtelijke afwijkingen te voorzien in rechtstreeks beroep en alleen voor de activiteit bouwen bezwaar als voorafgaande stap te voorzien.

Overgangsrecht/Overgangperiode

Deze complexe nieuwe wetgeving zal resulteren in een zeer langdurige overgangperiode. Genoemd wordt al een termijn van 10 jaar. Dit betekent dat zowel de overheid als ook de initiatiefnemer de komende 10 jaar te maken zal krijgen met deels nieuwe onder de Omgevingswet vallende regelgeving, als ook nog vele oude onder het huidige regime vallende regelgeving zoals bestemmingsplannen, beheersverordeningen etc. Het advies is dan ook om hier zorgvuldig aandacht aan te besteden. Hoe langer een overgangperiode duurt hoe minder de wet zal worden ervaren als een verbetering. Zie ook de slotopmerking in de passage over 'De instrumenten'.

De wens om de veelheid aan wetgeving te stroomlijnen door samenvoeging en 'vereenvoudiging' is begrijpelijk, maar het op verantwoorde wijze reguleren van de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving is hoe dan ook een complexe opgave. Tussen wens en realisatie moet veel werk worden verzet, maar zijn ook veel tegenvallers en teleurstellingen voorspelbaar. Als we ons als samenleving niet de tijd en de rust gunnen om grote veranderingen zoals de Wabo inclusief nazorg en evaluatie tot een goed einde te brengen, maar meteen al weer een volgende nog veel ingrijpender verandering er overheen leggen, dan bereiken we het tegendeel van wat we gezamenlijk zeggen te willen.

"Eenvoudig beter" is een pakkende slogan en wellicht nog bereikbaar ook, maar daarvoor zijn meer verwachtingenmanagement, een veel realistischer planning en grondige evaluatie van met name de Wabo dringend noodzakelijk. Als we daar omwille van (per definitie) korte termijn ambities van politici van afzien, draaien we degenen dol, die in bedrijfsleven en overheid die politieke ambities moeten waarmaken. Dat is een risico dat we ons als samenleving in een tijd van steeds schaarser wordende deskundigheid op de betreffende vakgebieden niet kunnen permitteren.

Wij hopen dat deze reactie u helpt bij de verdere ontwikkeling van deze nieuwe wetgeving. Als voorbehoud zullen wij als Vereniging BWT Nederland verder in het proces, als meer duidelijk is hoe e.e.a in de wet en de vele onder deze wet vallende AmvB's uitpakt voor het Bouw- en Woningtoezicht nog op details schriftelijk reageren.

Met vriendelijke groet,

Namens de Vereniging BWT Nederland



Wico Ankersmit
Directeur