

De invoering van de Omgevingswet dreigt uit te draaien op een fiasco, betoogt de Wageningse associate professor Fred Kistenkas. Zachte milieuwaarden sneeuwen bij integrale afweging onder en de beleidsdoorwerking hapert. De tijd dat gemeenten het voor het zeggen hebben is voorbij.

WAGENINGSE WETENSCHAPPER FRED KISTENKAS OVER OMGEVINGSWET:

‘WE KRIJGEN NIKS MEER VAN DE GROND’



BINNENLANDSBESTUUR - WEEK 8 | 2021

Liefst één op de negen wethouders wil de Omgevingswet afblazen, zo bleek begin deze maand uit onderzoek van *Binnenlands Bestuur* en de Wethoudersvereniging. Niet uitstellen, nee, ermee kappen. Een opzienbarend percentage, gezien het feit dat gemeenten al jaren naar de invoering toewerken en een groot aantal er onder de Crisis- en Herstelwet al mee experimenteert. In hun motivering wees een aantal wethouders naar een opiniestuk in *de Volkskrant* waar ene Fred Kistenkas op 3 december tegen de nieuwe wet van leer trok. Nieuw-Zeeland was ons als enige eerder voorgegaan met die Omgevingswet, wist de Wageningse professor omgevingsrecht. Deze zomer maakte een Nieuw-Zeelandse staatscommissie in een evaluatie behoorlijk gehakt van het drie decennia durende experiment.

Tijd voor een nadere kennismaking. Kwam Kistenkas niet een beetje laat met zijn alarmsignaal op de proppen, nu de ruimtelijke mammoetwet immers al door de Eerste en Tweede Kamer werd aanvaard en alleen de invoerdatum nog bron van discussie is? ‘Dat interesseert me niks’, zegt hij vanachter het computerscherm in zijn werkkamer. ‘Ik ben wetenschapper, geen politicus.’ Maar we moeten niet denken

dat zijn interesse voor de Omgevingswet pas van recente datum is. ‘Ik ben bezig met wat aanpassingen in de vierde druk van het studieboek *Recht voor de groene ruimte*’, grinnikt Kistenkas. ‘Kwam ik stukjes van mezelf in het *Nederlands Juristenblad* tegen uit, schrik niet, 2004. De titel: “Het gezeur over een integrale milieuwet.” Toen was ik nog maar net een jaar benoemd in Wageningen.’

Zijn verzet, wil hij maar zeggen, is allesbehalve nieuw. ‘Ik heb in 2004 al de vergelijking getrokken met de Duitsers en Zweden, die ook even een soort Omgevingswet hebben geprobeerd. In beide gevallen mislukt. De Duitsers hebben ervan afgezien. De Zweden hebben door alle bestaande milieuregels een nietje geslagen. Dat noem ik geen inhoudelijke integratie. Ik heb die hele Omgevingswet toen een prestigieuze Icarus-vlucht genoemd.’

FRAMEN

Hij barst bijna twintig jaar later weer in lachen uit om die boude vergelijking, want we weten hoe het met Icarus afliep: die vloog steeds hoger en stortte uiteindelijk neer. Dan, ernstig: ‘En toch klopt die typering van toen nog steeds. Je gaat als overheid een heleboel zaken rond die Omgevingswet *framen*. Dat het allemaal eenvoudiger en beter wordt. De zogenaamde zegeningen van het integraal werken. Maar in het juridische spoor lukt het niet

en daar gaat het bij de toepassing van de Omgevingswet vervolgens mis.’

Kistenkas had het al jaren aangevoeld en geregeld opgeschreven, maar toch spitste hij zijn oren toen hij op een wetenschappelijk congres in Oslo een paar jaar geleden een collega uit Nieuw-Zeeland tegen het lijf liep. Wat bleek: onze Omgevingswet, die hadden ze daar al dertig jaar. ‘We zijn er bepaald niet tevreden over, Fred’, kreeg hij in Noorwegen te horen. ‘Binnenkort komt een staatscommissie met een oordeel en daarna verdwijnt die wet vermoedelijk in de vuilnisbak.’

Vorige zomer was het zover. De Nieuw-Zeelandse commissie publiceerde haar 530 pagina’s tellende eindrapport. Het bleef in Nederland onopgemerkt, maar Kistenkas besloot het document na die ontmoeting in Oslo toch maar eens te downloaden. Het rapport bevestigde zijn jarenlange vermoedens. Ja, een integrale beleidsaanpak in het ruimtelijk domein kan wel degelijk werken. Zeker als al dat overheidsbeleid zoals in Nieuw-Zeeland ten dienste staat van een overkoepelend doel: *sustainability* (duurzaamheid). Maar daarnaast blijven sectoraal ingestoken normen en regels gewoon keihard nodig. Zo hard, dat ze inmiddels in Nieuw-Zeeland weer opnieuw worden ingevoerd.

Kistenkas: ‘Beleidsmatig is de Omgevingswet absoluut lovenswaardig. Het is goed dat we nu één omgevingsvisie hebben waar



‘De Omgevingswet is een prestigieuze Icarus-vlucht’

alle sectoren in zijn samengebracht: bodem, water, lucht enzovoort. Maar die omgevingsvisies moeten vervolgens in de beleidscyclus ook doorwerken in concrete regelgeving. Gaat dat gebeuren? En: mag dat ook? Op beide vragen moet je volgens mij met ‘nee’ antwoorden. Vanuit het Europese recht worden strikt sectorale toetsen op ons omgevingsbeleid losgelaten. Het zijn milieuriichtlijnen voor één sector: natuur, water, lucht. Ik denk dat ze daar in Brussel gelijk in hebben. Het is de enige manier om zwakkere waarden in het besluitvormingsproces goed te toetsen. Wat moet je anders met zoiets als de EU-Habitatrichtlijn?’

Hij las in het rapport hoe het op dat punt misging in Nieuw-Zeeland. ‘Aanvankelijk dachten niet alleen de *councils*, de gemeenten, maar ook de *courts*: we hoeven onder de Omgevingswet alleen nog maar belan-

gen af te wegen. Vooral de councils hebben dat proces uit de klauwen laten lopen. De grote verliezers in Nieuw-Zeeland zijn waarden als biodiversiteit en waterkwaliteit. Die zijn na dertig jaar Omgevingswet sterk onder druk komen te staan. De slot-som is: er moeten weer keiharde *bottom lines* komen voor dergelijke milieuwwaarden. En dat kan alleen via ouderwets sectoraal toetsen. Deze maand heeft de regering van Nieuw-Zeeland bekendgemaakt dat ze de aanbevelingen volledig overneemt.’

MYTHE

Terug naar Nederland. De gemeenten dreigen hier volgens Kistenkas straks iets te moeten gaan doen wat gewoon niet kan. ‘Er bestaat niet zoiets als integraal toetsen, alleen maar integraal wegen. En wegen mag niet van Brussel; je moet toetsen. Het is een mythe dat er ooit een

integraal milieurecht zal komen.’

Er was nog iets wat volgens Kistenkas klip en klaar sprak uit de ervaringen op Kiwiland: ‘Er is meer rijksregie nodig op het gebied van ruimtelijke ordening. Het gaat om de grote lijn. Anders krijg je omgevingsplannetjes voor bijna vierhonderd kleine gebiedjes.’ Hij ziet dat als gevolg van de Omgevingswet de beleidscyclus van overheden begint te haperen. Waar de wet was bedoeld om besluitvorming in het ruimtelijk domein te versnellen en af te rekenen met de juridische versplintering en bureaucratie, dreigt nu het tegendeel: gemeenten blijken nationale belangen vooralsnog makkelijk te kunnen traineren. Kistenkas noemt als recent voorbeeld een zandwinningseiland in het IJsselmeer. ‘Iedereen, van rijk tot provincie, wilde het vanuit nationale belangen als bouwzand en delfstoffenwinning voor onze landelij- ▶

'TIJD EN RUIMTE OM TE ONTDEKKEN WAT ECHT BIJ JE PAST'

Ton Verweij kwam bij zijn voormalige werkgever in een situatie terecht 'waarin het niet meer liep zoals het moest'. Op aanraden van zijn werkgever ging hij in gesprek met Het Publieke Domein. 'Bij Het Publieke Domein krijg je tijd en ruimte om te groeien.'



'Ik kende Het Publieke Domein al via iemand in mijn omgeving, die al voor ze werkte. Tijdens het prettige gesprek dat ik met ze had, gaven ze mij het gevoel dat ik welkom was. Alles bijzonder laagdrempelig en vanuit een positieve houding. Bij Het Publieke Domein ben en blijf je zelf in de lead, maar ze ondersteunen je zodat je een volgende stap in je carrière kunt zetten. Ook nadat ik in dienst kwam, maakten ze dat helemaal waar.'

TRAINING EN OPLEIDING

'Het Publieke Domein bood onder meer mogelijkheden om trainingen en opleidingen te volgen. In de tijd dat ik in dienst was, heb ik ook verschillende trainingen gevolgd. Zo deed ik onder andere een Prince 2- en een managementtraining. Door die trainingen neem je afstand en kijk je opnieuw. Je bent je meer bewust van wat je doet en staat stil bij mogelijkheden om het anders te doen. Als je lang ergens werkt, doe je sommige dingen op de automatische piloot, bij Het Publieke Domein heb ik opnieuw leren kijken. Daarnaast kreeg ik de mogelijkheid om lezingen en workshops te volgen over presenteren en pitchen en tips over solliciteren.'

PASSENDE ORGANISATIE

'Ik vond eerst een tijdelijke baan, bij een gemeente in het sociaal domein. Daar deed ik een opdracht om de samenwerking binnen het sociaal domein te verbeteren.'

Daarna kwam de vacature bij de gemeente Scherpenzeel voorbij, daar ben ik nu nog steeds in dienst. Inhoudelijk doe ik vrijwel hetzelfde werk als ik deed voor mijn tijd bij Het Publieke Domein, ik was en ben manager bedrijfsvoering. Maar ik zit nu bij een organisatie die beter bij me past. Ik word in april 60, een grote carrièrejager ben ik niet meer. Ik wil op een prettige manier werken en iets betekenen voor de organisatie. Voor mij is werkplezier het belangrijkste en op dit moment heb ik het erg naar mijn zin.'

KANSEN

'Ik geef mensen graag mee dat Het Publieke Domein een mooie stap is op weg naar

een baan die beter bij je past. Ze bieden mogelijkheden om je verder te ontwikkelen en ze geven tijd en ruimte om te ontdekken wat echt bij je past. Die ruimte vond ik ook erg prettig. Als je te lang in een niet passende baan blijft hangen, dan loop je soms ook persoonlijk averij op. Bij Het Publieke Domein krijg je tijd en ruimte om te groeien en te bloeien, zodat je een positieve stap maakt naar een nieuwe toekomst. Ze hebben mij daarmee echt geholpen.'

HET PUBLIEKE DOMEIN

Het Publieke Domein bemiddelt medewerkers naar een nieuwe baan bij een andere organisatie binnen de publieke sector. We begeleiden ze naar een volgende stap in hun loopbaan vanuit een dienstverband bij Het Publieke Domein met gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden en inclusief pensioenopbouw. Iedereen vanuit de publieke sector die intrinsiek gemotiveerd is en regie over zijn of haar loopbaan wil nemen, is welkom!

www.hetpubliekedomein.nl | info@hetpubliekedomein.nl
030 – 208 11 53 | Utrechtseweg 75, 3702 AA Zeist



Het Publieke Domein
VAN EN VOOR DE PUBLIEKE SECTOR



ke woningbouwopgave. De locatie werd zelfs al genoemd in wetgeving, de provincie had geen bedenkingen want geen significant negatieve effecten op het Natura 2000-gebied en het eiland wordt na tijdelijke, milieuvriendelijke zandwinning volledig teruggegeven aan de natuur. Maar de gemeente Fryske Marren ging ervoor liggen met niet veel meer dan een *nimby*-argument: doe het maar ergens anders.' Of neem de afgeblazen woningbouw in de Rijnenburgpolder bij Utrecht. 'Je ziet een contrapunt: het beleidsspoor en het juridische spoor lopen steeds verder uiteen. Een nationaal belang als woningbouw werkt daardoor onvoldoende door in de beleids-cyclus naar gemeenten.'

NOVI

Kistenkas gelooft niet dat de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) dat probleem oplost. Nee, ook niet met alle agenda's en programma's die inmiddels rond die NOVI zijn of worden opgetuigd. 'Dat zijn allemaal beleidsinstrumenten om het beleidsinstrument NOVI nog meer beleid mee te geven. Wat we nodig hebben, zijn rechtsinstrumenten. Ja, roepen dan de Friso de Zeeuwen en Co Verdazen op deze wereld: je hebt al een heleboel instrumenten om als rijk of provincie druk te zetten. Alleen: die worden niet gebruikt. Want dat eiland in het IJsselmeer ligt er nog steeds niet. De provincie Fryslân doet in die zaak niks met haar rechtsinstrumentarium. De minister laat het gebeuren en doet ook niks. Dan heb ik liever weer een planologische kernbeslissing en streng provinciaal toezicht. Dan kom je wel meteen op het juridische spoor. Anders krijg je een soort *window dressing* van prachtig beleidsproza, maar krijgen we in de praktijk op gemeentenniveau niks van de grond. Dan wordt het overal nimby in plaats van NOVI.' Er zijn dus veel meer problemen met de

'Als wetenschapper moet je de waarheid zeggen'

Omgevingswet dan het digitaal stelsel en de financiën, vat Kistenkas de situatie samen. 'Trouwens, staatsrechtelijk klopt het ook niet. Daar is een artikel in het *Nederlands Juristenblad* over verschenen dat je wetgevende macht en uitvoerende macht door elkaar husselt; bijvoorbeeld wetgevende functies met betrekking tot planvorming aan de uitvoerende macht toedelen. Dan komt de trias politica in gevaar. En dan ben ik nu zo'n beetje de vierde nagel aan de doods-kist.'

Bij één op de negen wethouders lijkt zijn boodschap te landen, blijktens het onderzoek van *Binnenlands Bestuur*. Wat kreeg Kistenkas verder voor reacties op zijn betoog? 'Mijn collega's hier in Wageningen zijn veelal biologen. Die zijn het allemaal met me eens, natuurlijk. Zo van: als het niet goed is voor het milieu, dan moeten we er maar niet aan beginnen, Fred. De consultancy-branch zit duidelijk niet op een dergelijke opinie te wachten. Voor hen is zo'n nieuwe wet hun *raison d'être*, hun broodwinning. In die bubbel zit ik niet: als wetenschapper kun en moet je gewoon de waarheid zeggen. Landelijke politici komen wel allemaal langs, van links tot rechts. De SP ging zelfs Kamervragen stellen, nu ook in de tweede tranche. Dus het is wel opgepikt.'

HARD NODIG

En het is hard nodig, volgens hem. Kistenkas tovert onder het interview geregeld de kaart tevoorschijn van Nederland over honderd jaar, gemaakt met collega's van de Wageningse universiteit. De

rivieren en duinen zijn daarop verbreed om het stijgende water te temmen. Er is meer bos. De steden in het oosten en zuiden zijn sterk gegroeid. En ja: onder Lemmer ligt, het protest van de Friezen ten spijt, zowaar een kunstmatige eilandengroep in het IJsselmeer.

Wat zou hij aan de minister van Binnenlandse Zaken adviseren om die noodzakelijke nieuwe werkelijkheid met enige vaart dichterbij te brengen? 'Ollongren sprak zichzelf bij de beantwoording van de Kamervragen over mijn onderzoek tegen: eerst worden we qua milieu, natuur, gezondheid en waterkwaliteit gerustgesteld dat sectorale toetsingskaders zouden blijven en bij de volgende vraag wordt weer vrolijk ingezet op integrale afweging. Dat kan juridisch natuurlijk niet: het is of het een of het ander.'

Suggerer daarom niet dat alles onder de Omgevingswet eenvoudig beter en integraal wordt, houdt Kistenkas de minister voor. 'Dan wek je valse verwachtingen. Je moet eerlijk zijn. Op het beleidsspoor kun je in de omgevingsvisies misschien integreren, maar op het juridisch spoor moet je Brusselse sectorale wetgeving volgen. Ja, dan zal de integraliteit daar wegvallen, maar milieurecht is nu eenmaal niet integraal. En in de ruimtelijke ordening is de tijd dat vooral gemeenten het voor het zeggen hebben echt voorbij. We moeten transities in gang zetten, het tempo van woningbouw opvoeren. Dan kan alleen als we denken op een grotere schaal, met meer rijksregie en rechtsinstrumenten. Anders krijgen we straks overal Fryske Marrens.' ●

ADVERTENTIE

BINNENLANDS BESTUUR



Special OPLEIDINGEN

26 MAART 2021

OPLEIDEN IN CORONATIJDEN

In deze special o.a. aandacht voor:

- Worden er door ambtenaren nog wel opleidingen gevolgd in tijden van corona?
- Het individueel keuzebudget (IKB) wordt door ambtenaren maar zelden ingezet voor het volgen van opleidingen. Hoe bijzonder is dat?
- Welke omscholing richting vitale beroepen bieden gemeente werkloos geraakte coronaslachtoffers aan?
- Tips: Leidinggeven op afstand

WILT U ADVERTEREN IN DEZE SPECIAL?

U kunt t/m
22 maart
(11.00 uur)
uw advertentie
reserveren

Kijk snel op
binnenlandsbestuur.nl/
adverteren voor de
mogelijkheden