

# Artikelen

TBR 2010/57

## Gastcolumn

### Nieuwe omgevingswet voor gebiedsontwikkeling

Dr. C. Verdaas en prof. mr. F. de Zeeuw<sup>1</sup>

De minister-president heeft op 19 januari een complete herziening van het omgevingsrecht aangekondigd. De kwestie is inmiddels urgent en het draagvlak voor een fundamentele herziening neemt toe. Ook vakjuristen die weinig op hebben met de Crisis- en Herstelwet, gaan mee in de opvatting dat vooral het sinds de jaren zeventig onstuimig gegroeide sectorale milieurecht uit zijn voegen barst. De complexiteit staat de werkbaarheid in de weg, vooral bij complexe gebiedsontwikkelingen waar al die regels samenkomen. De kosten nemen toe, politiek-bestuurlijke beslissingen zijn steeds minder herkenbaar en investeringen lopen forse vertraging op. De belanghebbenden en de belangen waar men voor staat zijn evenmin gebaat bij de gegroeide complexiteit: er gaat onevenredig veel energie, kosten en tijd in de procedures en achterliggende onderzoeken zitten.

Het ontwerpen van een nieuwe Omgevingswet is geen sinecure. Allereerst is het intellectueel een forse uitdaging, maar het vergt ook dat alle belanghebbenden en sectorspecialisten bereid moeten zijn hun belang aan de voorkant 'op tafel' te leggen. Eerder hebben wij dit de *tabula rasa exercitie* genoemd. Drijvende gedachte achter deze aanpak is dat elke sectorale regel of richtlijn, of die nu uit Brussel, Den Haag of gemeente en provincie zelf komt, op zichzelf met de beste intenties gemaakt is en in het verleden ook heeft gewerkt. Er is - onbedoeld - een institutioneel monster gebaard. Het ministerie van VROM heeft inmiddels een tiental deskundigen gevraagd om over deze materie een essay te produceren. Wij wagen bij wijze van opening van discussie over zo'n nieuw ontwerp alvast een eerste voorzet.

Dit zijn de kernpunten van ons ontwerp:

- in het voortraject: brede maatschappelijke dialoog (Elverding-aanpak);
- onderscheid tussen *richtinggevend gebiedsbesluit* en project;

- *omgevingseffectrapportage* (o.e.r.), een 'opgepluste mer', neemt alle sectorale milieubelangen en -onderzoeken mee;
- het gebiedsbesluit kent één eindverantwoordelijke overheidsinstantie, één - zo nodig faseerbaar - besluit en één beroepsgang;
- mede op basis van o.e.r. staat de kwaliteit gebiedsontwikkeling centraal; beargumenteerde afwijking van sectorale regels is dan mogelijk, na advies van commissie o.e.r.;
- in de beroepsgang tegen het project kunnen geen elementen meer aan de orde komen die bij het gebiedsbesluit aan de orde zijn geweest.

In ontwikkelingssituaties is in het in onze ogen de eerstverantwoordelijke overheid die zijn doelstellingen voor het gebied formuleert en eisen, wensen en zorgen van de belanghebbenden inventariseert. Welke overheidsinstantie dat is, hangt zoals aangegeven af van de schaal en aard van de opgave. In een intensieve dialoog weegt het politiek bestuur belangen en incorporeert zo veel mogelijk voorstellen die in de dialoog naar voren zijn gebracht. In het kader van de omgevingseffectrapportage worden alle omgevingsbelangen in beeld gebracht. De rapportage mondt uit een aantal varianten. Indien nodig en gewenst wordt een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (m.k.b.a.) opgesteld. Op basis van de rapportages formuleert het politiek bestuur een integraal *richtinggevend gebiedsbesluit*. Dit is te vergelijken met het Duitse *Planfeststellungsverfahren*. Dit besluit kan op inhoud en procesgang bij de rechter worden aangevochten. De omvang van het gebied, de scope, en de mate van detaillering kunnen uiteenlopen. Als (milieu)normen (tijdelijk of definitief) niet in alle opzichten haalbaar blijken te zijn, motiveert het bestuur dat in het kader van de integrale kwaliteit van gebiedsbesluit. De Commissie o.e.r. brengt hierover advies uit, alvorens een definitief politiek besluit wordt genomen. Projectbesluiten worden binnen de kaders van het

<sup>1</sup> Co Verdaas is gedeputeerde bij de provincie Gelderland en Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling.

gebiedsbesluit genomen. Deze besluiten kunnen alleen bij de rechter worden aangevochten voor zover het aspecten betreft die nog niet bij gebiedsbesluit aan de orde zijn geweest. In de project-o.e.r. worden alleen aspecten meegenomen die in het kader van de plan-o.e.r. nog niet aan bod zijn geweest.

Natuurlijk zijn bij dit idee talrijke vragen te stellen. Bij voorbeeld hoe deze regeling zich verhoudt tot de pas herziene Wet op de ruimtelijke ordening die wij natuurlijk respecteren. Het gaat ons hier nu echter even over de hoofdlijn van denken.