

Grote schoonmaak of juridisch gekkenhuis

FRISO DE ZEEUW EN FRED HOBMA BELICHTEN DE CONTEXT EN DOELSTELLING VAN DE NIEUWE OMGEVINGSWET. DE INTENTIE VOOR DE WET IS GOED, MAAR ER ZIJN ZEKER OOK MINPUNTEN

DOOR **FRISO DE ZEEUW** EN **FRED HOBMA**

De afgelopen jaren heeft de wetgevingsmachine op volle kracht gedraaid. In 2008 trad een nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening in werking. Als onderdeel van die wet is sindsdien een nieuwe regeling voor de private grondexploitatie van kracht. In 2010 volgde de Wabo, die de vertrouwde bouwvergunning inruilde voor de integrale omgevingsvergunning. Naar aanleiding van de crisis maakte het kabinet-Balkenende de Crisis- en Herstelwet (ook 2010). Dat leverde onder meer verkorte termijnen op bij uitspraken van de Raad van State en nieuwe instrumenten als het 'gebiedsontwikkelingsplan'. Aanvankelijk bedoeld als tijdelijke wet, ligt nu bij de Eerste Kamer het wetsvoorstel om de Crisis- en Herstelwet permanent te maken. Althans totdat de nieuwe Omgevingswet alle juist genoemde wetten (en vele andere) integreert.

De analyse dat het omgevingsrecht te complex en versnipperd is voor burgers, ondernemers en overheden vormt de aanleiding voor het wetgevingsprogramma Omgevingswet. De complexiteit wordt vooral veroorzaakt door verschillende wetten met eigen invalshoeken (ruimte, natuur, veiligheid, milieu, monumenten), specifieke bevoegdheden, normen en procedures. Enkele wetten die geïntegreerd worden in de Omgevingswet zijn de Wetten Ruimtelijke Ordening, Milieubeheer, Bodembescherming en Geluidhinder en de Waterwet, Crisis- en Herstelwet, Interimwet Stad- en Milieubnadering, Spoedwet Wegverbreding, Tracéwet en de Wabo.

INZICHTELIJK EN SAMENHANGEND

Dit complexe samenstel van wetten veroorzaakt trage besluitvorming, onvoorspelbaarheid en hoge kosten. De operatie Omgevingswet moet inzichtelijke en samenhangende



FRISO DE ZEEUW

FRED HOBMA

wetgeving creëren. Dit moet leiden tot een snellere, goedkopere en betere besluitvorming, minder regeldruk en een betere aansluiting op de maatschappelijke opgaven. Hierdoor moet zo'n 10% (€ 650 mln per jaar) op de plankosten bespaard kunnen worden. Het is niet duidelijk waar deze besparing neerslaat: bij overheden, burgers of bedrijven.

Positief aan de Omgevingswet is dat er eindelijk een integratie- en harmonisatieslag wordt gemaakt

De wetgevingsoperatie is zo groot en ingrijpend dat de inwerkingtreding niet eerder dan omstreeks 2018 wordt voorzien. Naar verwachting wordt in de eerste helft van 2013 – mogelijk al in maart – het wetsvoorstel naar de Raad van State gestuurd voor advies. Tot die tijd is het complete wetsvoorstel niet openbaar. Wel zijn voorlopige versies van de wet met toelichting beschikbaar. 2018 lijkt ver weg, maar een vergelijkbare operatie als het nieuwe Burgerlijk Wetboek kostte ongeveer 4 decennia. Het wetgevingstraject van de Omgevingswet staat dus onder hoge druk. De besluitvorming over de Crisis- en Herstelwet politiseerde hevig, waardoor de wet slechts met grote moeite door de beide Kamers kon worden geloodst. Op het in september door de Praktijkleerstoel

Gebiedsontwikkeling in Utrecht georganiseerde congres over de Omgevingswet gaf minister Melanie Schultz daarom aan dat zij het bij de Omgevingswet anders wil doen. Ze wil het onderwerp depolitiseren. Tot op heden lukt haar dat redelijk. Tijdens een algemeen overleg in de Tweede Kamer stonden de meeste politieke partijen positief tegenover het streven tot vereenvoudiging van de ruimtelijke regelgeving. Deskundigen en praktijkmensen staan echter nog niet juichend langs de kant.

ZES RECHTSFIGUREN

Om de integratieslag van alle relevante regelgeving mogelijk te maken, stelt de wet zes rechtsfiguren centraal. Deels kennen we deze al uit bestaande wetten, deels zijn ze nieuw. Wij beschrijven deze instrumenten kort; het is saai, maar onvermijdelijk om een globaal beeld van het wetsvoorstel te krijgen.

– De omgevingsvisie: dit is een integratie van de bestaande structuurvisie voor ruimtelijke ordening, het waterplan, het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoerplan en de natuurvisie uit de komende Wet Natuurbescherming. Het is een samenhangende strategische visie voor de lange termijn. De bestuursorganen stellen slechts één visie voor hun grondgebied op.

– Het programma: programma's zijn nu ook al bekend, bijvoorbeeld die voor luchtkwaliteit en stikstof. Het idee van de nieuwe wet is dat ook gemeenten en provincies de mogelijkheid krijgen om programma's vast te stellen. Ze zijn zelfbindend voor het orgaan dat ze vaststelt.

– Algemene regels: ook nu kennen we algemene regels, bijvoorbeeld de algemene maatregelen van bestuur (amvb's) in het milieurecht die vergunningen vervangen. Doel van de Omgevingswet is een vergaande bundeling van meer dan honderd bestaande naar enkele tientallen nieuwe amvb's.

– De omgevingsverordening: dit rechtsfiguur is geheel nieuw en zal het einde betekenen

van het bestemmingsplan. Op dit moment hebben we in ons land ongeveer 50.000 bestemmingsplannen; dat moet straks één verordening per gemeente zijn. De verordening zal niet alleen gaan over de bestemming en het gebruik van de grond. Ook bestaande verordeningen als de monumentenverordening en Algemene Plaatselijke Verordening zullen erin opgaan. Natuurlijk kent zo'n verordening deelgebieden met verschillende gradaties van regulering. Aanvragen om vergunningen worden getoetst aan de verordening.

– De omgevingsvergunning: deze rechtsfiguur kennen we al uit de Wabo, maar er zullen meer bestaande vergunningen en procedures worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Er komt niet één integraal toetsingskader. Net als bij de Wabo blijven er dus 'achter het loket' afzonderlijke toetsingskader bestaan voor specifieke activiteiten.

– Het projectbesluit: dit is een hiërarchisch instrument waarmee hogere overheden bepaalde sectorale projecten (bijvoorbeeld de aanleg van een provinciale weg) kunnen afdwingen bij gemeenten. Het projectbesluit – in wezen een opgepimpte versie van het Tracébesluit – doorkruist de gemeentelijke omgevingsverordening.

KNELPUNTEN

Positief aan de nieuwe Omgevingswet is dat er eindelijk een integratie- en harmonisatieslag wordt gemaakt en de grote hoeveelheid regelgeving wordt gesaneerd. Zitten we echter wel te wachten op weer een nieuwe en zeer ingrijpende wet, terwijl het absorptievermogen van het 'veld' al aan (of over) zijn grens zit? En minstens zo belangrijk: worden met deze wet echt de knelpunten uit de praktijk opgelost? De Raad van State uitte daarom kritiek op het ontbreken van een knelpuntanalyse voorafgaand aan het opstellen van de wet. De minister zegt wel dat ze met alle partijen in het veld heeft gesproken over knelpunten, maar dat is iets anders dan een gedegen knelpuntinventarisatie. Zijn de knelpunten die in de dagelijkse praktijk worden ervaren wel een van de uitgangspunten en kan worden aangetoond dat deze door de wet worden opgelost? De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft deze vraag serieus genomen en ons, van de praktijkleerstoel



DE 17 OUDE WETBOEKEN FOTO: JEAN VAN LINCEN

Gebiedsontwikkeling, gevraagd om op basis van concrete gebiedsontwikkelingsplannen een overzicht van de knelpunten te maken die gemeenten ervaren.

'Met de Omgevingswet wil het kabinet de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigen en bundelen. Hierdoor moet het makkelijker worden om projecten op te starten, zoals woningbouw op voormalige bedrijventerreinen of de aanleg van windmolenparken' staat er letterlijk op de website van het ministerie. Dat moet ook private vastgoedinvesteerdere als muziek in de oren klinken. Hun belang is immers dat ingediende plannen en projecten – snel en eenduidig worden afgehandeld; – tegen redelijke kosten en zonder overtrokken nadere eisen en onderzoeken; – met een toetsingskader dat voldoende ruimte en flexibiliteit om plannen aan de wensen van eindgebruikers aan te passen.

KRITISCHE VRAGEN

De intentie mag goed zijn, toch stellen wij een aantal kritische vragen. Maakt de nieuwe wet het mogelijk om gebiedsgericht maatwerk te leveren bij de toepassing van sectorale milieunormen (geluid, stank stof, risico, bodem, natuur)? Denk bij voorbeeld aan de realisering van een woonbuurt in een havengebied. Dat blijkt helemaal niet uit het wetsvoorstel. Een andere kwestie: dringt de wet de overdosis

terug aan dure onderzoekverplichtingen die vaak niet meer dan schijnzekerheid opleveren? De wet komt niet verder dan het uitspreken van de intentie. En deze: wordt de door geen normale sterveling meer te begrijpen natuurwetgeving ingepast het redelijk overzichtelijk ruimtelijke ordeningsstramien? De concept-Omgevingswet laat dit punt liggen.

Een tweede majeure vraag luidt of de nieuwe wet niet te veel nieuwe instrumenten, procedures en ict introduceert die de gemeenteambtenaren in de praktijk niet aankunnen. Voorbeeld: omgevingsverordeningen (één per gemeente) gaan de 50.000 bestemmingsplannen vervangen. Als die verordening geen substantiële verbetering met zich meebrengt – en dat doet die volgens ons niet – dan hebben we bezwaar tegen wéér nieuwe wetgeving. Investeerdere krijgen er last van, want het duurt jaren voordat ambtenaren zich de nieuwe kennis, werk- en ict-routines hebben eigenge maakt.

We plaatsen ten slotte een kritische kanttekening bij de uitvoeringregelingen van de wet; de algemene maatregelen van bestuur (amvb's). Deze worden gemaakt door sectorale departementsambtenaren. Hun oriëntatie ligt begrijpelijkerwijs bij hun specifieke vakgebied. Met andere woorden: wat we winnen aan harmonisering, vereenvoudiging en ruimte voor maatwerk in de wet zelf, dreigt in uitvoeringsregels weer vakkundig te worden dichtgeschroefd.

KRITISCH, NIET AFWIJZEND

Resumerend zijn we wel kritisch over de Omgevingswet, maar wijzen die niet af. Het komt aan op de juiste aanpak en prioriteitsstelling. Laten we beginnen met het oplossen van de knelpunten die gemeenten ervaren en die voor een groot deel overeenkomen met die van private investeerdere en schrap vernieuwingen die 'het veld' helemaal niet als verbetering ziet. Zo zou een mooie eerste tranche van de Omgevingswet tot stand kunnen komen. ■

Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling

Fred Hobma is universitair hoofddocent Bouwrecht aan de TU Delft