

Bron: Congres Omgevingswet 2013
Door: Kees Hagendijk
30 September 2013

Zin Omgevingswet hangt af van geboden afwegingsruimte

Verslag congres Omgevingswet 2013

Pas met de precieze uitwerking van de wet in Algemene Maatregelen van Bestuur zal blijken of het er echt 'Eenvoudig Beter' op wordt in het ruimtelijk domein. Dan is nog de vraag voor wie het eigenlijk eenvoudiger moet worden: vooral voor de gebruikers van de ruimte (burgers en bedrijven) of voor de makers (overheden en ontwikkelaars) of beiden? En slaat 'beter' op een gezondere leefomgeving of moeten we juist oppassen voor holistische ambities?

Lessen uit "Zin Omgevingswet hangt af van geboden afwegingsruimte"

- "Het programma als instrument kan beter worden geschrappt, want het heeft toch geen rechtsgevolgen."
- Het grondexploitatieplan moet facultatief worden, of naar een latere fase in de planvorming verschoven kunnen worden, naar de aanvraag omgevingsvergunning met name."
- "Het gaat erom dat het voor de burger eenvoudiger en beter wordt."
- De plattelandswoning, met door de bewoners geaccepteerde uitzondering op de milieunormen, is de richtinggevende manier van denken inzake basisnormen en bandbreedten.
- "Gezondheid als indicator is geen gek idee."
- Ook de Deltawet accepteert gewogen risico's op dijkdoorbraken (en dus doden). Op vergelijkbare manier kunnen ruimtelijke plannen beoordeeld worden op gewogen gezondheidsrisico's van fijnstof of geluidsbelasting.
- "In hoeverre moet de overheid mensen tegen wil en dank beschermen?"

Op het congres Omgevingswet 2013 op 25 september jongstleden in Utrecht gaven bestuurders, praktijkambtenaren, marktpartijen en de juridische vakwereld acte de présence. Delen van kennis, opinievorming en beïnvloeding, was volgens dagvoorzitter Karin Laglas de bedoeling van het congres. Eerste spreker **Friso de Zeeuw** koos de opiniërende lijn. "De kans die er ligt om de wetgeving te beïnvloeden moeten we grijpen", stelde de praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling. De begin dit jaar uitgebrachte toetsversie van de wet – die volop is becommentarieerd – is eigenlijk achterhaald nu er een aangepaste versie bij de Raad van State ligt.

"Die versie kennen we niet, maar laten we aannemen dat de hoofdlijnen uit de toetsversie nog overeind staan", zei De Zeeuw schertsend.

De Tweede Kamer buigt zich volgend jaar over de conceptwet. Er kan dus nog veel aan gesleuteld worden. Zelfs compleet afschieten behoort tot de mogelijkheden, maar dat is onwaarschijnlijk, aldus De Zeeuw. "Deze wet gaat door." Hij complimenteerde de wetgevingsploeg van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor de doortastende aanpak. "Qua wetgevingskwaliteit en tijdsplanning zit men op het goede spoor." Niettemin zijn er nog wel een aantal hete hangijzers die om aanpassingen vragen. Om te beginnen bepleitte De Zeeuw grotere **herkenbaarheid** van begrippen.

Bijvoorbeeld waar sprake is van het verplichte en het onverplichte plan, het programma en de programmatische aanpak. Voor de mensen in de praktijk wekken deze diverse benamingen verwarring. “Het programma als instrument kan beter worden geschrapt, want het heeft toch geen rechtsgevolgen.” De programmatische aanpak, zoals NSL en PAS, kan weliswaar soms duur en ingewikkeld zijn, maar voegt wel iets toe. Het maakt dynamiek mogelijk bij het halen van geprogrammeerde milieuverbeteringen. Een derde kanttekening plaatste de praktijkhoogleraar bij het geïntroduceerde begrip ‘omgevingswaarden’, waarin hij een “vage en holistische benadering” bespeurde. “Het begrip lijkt erg onbegrensd.”

Bestuurlijke **afwegingsruimte** op lokaal niveau is voor De Zeeuw het pièce de résistance. “Het lijkt alsof in de toelichting op de toetsversie een terugtrekkende beweging wordt gemaakt, waardoor de afwegingsruimte alleen voor geluid en bodem geldt.” Hier komt het aan op de precieze uitwerking van de wet via Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB’s). Het gaat om tientallen stringente (milieu-)normen, zoals geluid, veiligheid, stof, stank en bodem, die van toepassing zijn bij de beoordeling van omgevingsplannen en investeringen. “De AMvB’s moeten snel ter beschikking komen. Alleen dan valt te beoordelen wat er van de beloofde lokale bestuurlijke afwegingsruimte terecht komt. Die ruimte is essentieel om in de praktijk, bij concrete plannen, maatwerk te kunnen leveren.” De Zeeuw vreest dat sectorspecialisten op de ministeries deze regelingen zelf gaan schrijven en “alle vrije beslissingsruimte weer dicht schroeven.” **Edward Stigter**, programmadirecteur Eenvoudig Beter op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, herkende dit gevaar. Hij riep praktijkmensen en vakwereld op alert te blijven op dit punt.

Een ander hangijzer betrof het totnogtoe onderbelicht gebleven **grondossier**. “De grondexploitatiewet is toe aan modernisering. Het grondexploitatieplan moet facultatief worden, of naar een latere fase in de planvorming verschoven kunnen worden, naar de aanvraag omgevingsvergunning met name.” Een vroegtijdige grondexploitatie vormt een ernstige belemmering voor gebiedsontwikkeling zonder blauwdruk.

“Versterkte dijkbewaking!”, vroeg De Zeeuw voor het gevaar van “**sectorale aanvallen uit de flank gericht op de vrije bestuurlijke beslissingsruimte**”. Het RIVM werkt momenteel aan een instrument om integrale gezondheidsrisico’s in kaart te brengen. Daaraan zouden ook ruimtelijke plannen getoetst kunnen worden. De hoogleraar vreesde voor een stapeling van eisen die hieruit voort kan vloeien. “Gezondheid lijkt nu een absolute waarde.

Als bewoners een theoretisch risico lopen om een paar dagen korter te leven omdat de lucht licht verontreinigd is of omdat zij in een veiligheidscontour komen te wonen, dan wordt een plan al snel geschrapt.”

Paneldiscussie

Het congres ging verder met een paneldiscussie tussen de spreekbuizen van vier belangrijke spelers in het ruimtelijk domein. Aan schoof ook genoemde Edward Stigter, die als chef van de wetgevingsploeg moest oppassen niet uit de school te klappen. Dat lukte hem vrij goed. **Yves de Boer**, portefeuillehouder Ruimte van het **IPO** en gedeputeerde van Noord-Brabant, zag de Omgevingswet in het licht van een razendsnel veranderende samenleving van mondige burgers die zich gemakkelijk organiseren om voor iets te ijveren of zich tegen te keren, ondersteund door de toenemende mogelijkheden van de nieuwe media. Hij sprak nog wel van een aantal hiaten aan de juridische kant. Hij pleitte met name voor behoud in de wet van het begrip “complexe inrichting” voor industriële locaties. De benadering van de toetsversie om alles te definiëren in termen van (individuele) “activiteiten” biedt onvoldoende waarborgen voor goed toezicht en handhaving.

Namens de **Unie van Waterschappen** gaf bestuurslid **Hennie Roorda**, tevens heemraad Waterschap Rivierenland, te kennen dat haar voornaamste bezwaren weggenomen worden. De toetsversie liet wat onduidelijkheid over de primaire verantwoordelijkheid van de waterschappen voor droge voeten van de burgers. Dat wordt glad gestreken, aldus Roorda. Meer samenwerken met de gemeenten en de provincie om alle belangen die bij het water spelen zoveel mogelijk te dienen, daar was ze helemaal voor. Dat in de horizontale kolom tussen waterschap, gemeenten en provincie ingewikkelde overleggen en procedures spelen, vond ze niet zo’n punt. “Alleen moet de burger daar niets van merken.

Het gaat erom dat het voor de burger eenvoudiger en beter wordt.” **Andries Heidema**, van de **VNG**-commissie Ruimte en burgemeester van Deventer, onderschreef deze opvatting met de opmerking: “Cruciaal is waar aan het eind van het proces het loket is waar burgers en bedrijven terecht kunnen.”

Aan **Tjerk Wagenaar**, directeur van **Natuur & Milieu**, vroeg gespreksleider Karin Laglas of het er ook voor natuur en milieu beter op wordt? Wagenaar stelde dat de omgevingskwaliteit in Nederland zonder meer omhoog moet. Dat het bestuurlijke en procedureel eenvoudiger zal worden, verwachtte hij zeker. “In dat opzicht verdient de Omgevingswet als raamwerk een zeven. Of het kwalitatief beter wordt, hangt af van de AMvB’s.” Wagenaar zei voorstander te zijn van bestuurlijke afwegingsruimte. Het plan voor 6000 Mw windenergie op land is in participatieve vorm en democratisch tot stand gekomen. Om het uit te kunnen voeren is enige bestuurlijke afwegingsruimte noodzakelijk. “Wel oppassen niet door de ondergrens te zakken.” Gevraagd wat die ondergrens is, antwoordde Wagenaar: “De norm is de ondergrens.” Of dan wel afwegingsruimte overblijft als in de milieu- en veiligheidsnormen geen rek zit, werd later in de discussie geadresseerd met de figuur van de **basisnorm met bandbreedte**.

Heidema zei dat hij vorig jaar nog uitgesproken kritisch was over de wet, dat heeft zich ontwikkeld naar “positief kritisch”. Het omgevingsplan kan een fantastisch instrument zijn, stelde hij. Deventer gaat er al mee aan de slag. Als de raamwet er ligt is het de vraag: gaan we het waarmaken? Komt er voldoende afwegingsruimte als het gaat over lucht, geluid en ruimte? “Het moet mogelijk worden om lokaal een integrale afweging te maken.” Het lokale maatwerk. De plattelandswoning, met de door de bewoners geaccepteerde uitzondering op de milieunormen, is de richtinggevende manier van denken inzake basisnormen en bandbreedten. De AMvB’s worden bepalend, nam Heidema zijn plaats in het koor in. De ambitie is de huidige 117 AMvB’s terug te brengen tot 3. “Een gruwelijk complexe operatie!”

Edward Stigter stelde dat de conceptwet, mede via zogenaamde botsproeven, uiteraard naast de praktijk is gelegd. “Dan blijkt bijvoorbeeld dat het bestemmingsplan echt voordelen heeft.” In de Omgevingswet is met de introductie van het omgevingsplan (in plaats van de verordening) nu veel meer continuïteit met het huidige bestemmingsplan gerealiseerd.

Gemeenten (VNG) en provincies (IPO) leken het wel eens te zullen worden over een aanwijzingsbevoegdheid voor laatste. Het huidige instrument daarvoor heet “reactieve aanwijzing”. Stigter wilde niet bevestigen of ontkennen dat die term blijft. Het compromis kwam al uit de verf door een gedachtewisseling tussen provincieman De Boer en gemeenteman Heidema. De Boer zei: “Het laatst wat wij willen is ons bemoeien met de vlaggenmasten in een gemeente.” Maar wanneer een provinciaal belang aan de orde is, wil de provincie advies- en instemmingsrecht in de omgevingsvergunning. Heidema vond een interventie-instrument voor de provincie nodig, maar daarnaast moet een glasheldere formulering van de provinciale belangen liggen. “Wij hebben natuurlijk wel onze zorg over te gemakkelijke interventie.” Niet ongelimiteerd dus, zoals De Zeeuw al bepleitte.

In de verhoudingen tussen de overheden past de waterschappen bescheidenheid, zei Roorda. “De waterschappen zijn de functionele democratie, wij houden ons bezig met hoe de dingen moeten. Rijk, provincies en gemeenten vormen de algemene democratie, zij zijn kaderstellend.” De waterschapsbestuurder was ook weer niet te bescheiden: “We moeten plandrukke vermijden, we zien geen voordelen in een provinciaal waterplan.”

Stigter zei dat de aanpassingen die op de toetsversie gemaakt zijn wel meevallen, maar noemde uiteraard geen man en paard. “Toch is het zeker geen makkie, we zijn echt met een megaoperatie bezig.” Is the devil in the detail, vroeg Karin Laglas. Stigter legde uit dat de huidige 150 normen op een slimme manier gebundeld moeten worden tot zo’n 40. De topambtenaar van I en M zag hierbij niet het gevaar van holisme, waarover De Zeeuw sprak. “De vraag is: waarom hebben we normen opgesteld? Het lijkt alsof we vergeten zijn wat erachter zit. Het gaat over gezondheid en veiligheid. Vanuit die invalshoek kun je normen gaan samenvoegen. **Gezondheid als indicator**, is geen gek idee.”

Laglas vroeg of er dan afwegingen ontstaan als “een paar dagen langer leven” versus “een grote, economisch belangrijke ontwikkeling”. Volgens Stigter zit in alle normen afwegingsruimte, een bandbreedte zagezegd. Wagenaar merkte op dat afwegingen tussen risico en kosten (van het wegnemen) ook door het bedrijfsleven – zij het in de beslotenheid van de bestuurskamer - worden gemaakt. “Hoeveel miljoenen moet ProRail investeren in maatregelen om het aantal zelfdodingen op het spoor terug te dringen? Dat soort afwegingen moeten worden gemaakt.” Heidema bracht naar voren dat ook de Deltawet gewogen risico’s op dijkdoorbraken (en dus doden) accepteert.

Op vergelijkbare manier kunnen ruimtelijke plannen beoordeeld worden op gewogen gezondheidsrisico’s van fijnstof of geluidsbelasting. Zo kreeg het pleidooi van De Zeeuw voor meer afwegingsruimte bij het maken van ruimtelijke plannen een bijzondere lading.

De Omgevingswet leeft, wist Stigter. “Gemeenten melden zich spontaan aan met de vraag of ze al volgens de wet mogen gaan werken.” Heidema merkte op dat Deventer al aan een omgevingsplan werkt, met organische gebiedsontwikkeling als uitgangspunt. Wagenaar stelde dat 95% van alle plannen en projecten standaard zijn, geen grote strubbelingen kennen. “De 5% moeilijke gevallen vragen om een aanpak in de geest van de Omgevingswet. Dat wil zeggen: start niet om vijf voor twaalf een MER, maar betrek stakeholders er vroegtijdig bij. Dat werkt uiteindelijk sneller en goedkoper.” De Boer bracht daar tegenin: “De stakeholders erbij betrekken doen we in Nederland al lang. Wie dat niet doet, zit achter een hek. Alleen wie zijn zin niet krijgt, stapt eruit en gaat procederen. En vrij naar Elsschot zeg ik vaak: Tussen droom en daad, zit de gemeenteraad. Daar worden nog wel eens wensen gehonoreerd.” Wagenaar zag dit toch anders. “De stakeholders standaard aan tafel, ik wou dat het waar was! Zoals we als Natuur & Milieu in de Eemshaven een deal hebben kunnen sluiten met Nuon is echt bijzonder.”

De waterschappen hebben minder moeite hun plannen en projecten er doorheen te krijgen, maakte Roorda duidelijk. “Wij krijgen nauwelijks nog procedures. En met dichttimmeren valt het in de waterkolom ook wel mee. Met de waterwet en de watervergunning is het goed werken.”

Goed en beter zijn subjectief

Het laatste half uur van de plenaire bijeenkomst was aan **Arjan Bregman**, hoogleraar Gebiedsontwikkeling UvA en verbonden aan het Instituut voor Bouwrecht. Hij zei dat de Omgevingswet – mede door een mate van vrije afwegingsruimte – handvaten moeten bieden aan “de omslag van grootschalige ontwikkelingen met blauwdrukarakter naar organische gebiedsontwikkeling met de overheid in een faciliterende rol. De wet zal keuzemogelijkheden moeten bieden.”

Over de ‘goede leefomgeving’ stelde hij: “Als je ingaat op wat goed is, wordt het spannend. Is goed een gezonde omgeving, is het vooral prettig wonen, is het een aspect van een goed vestigingsklimaat voor bedrijven? Daarover kunnen verschillende opvattingen bestaan. Het lijkt mij dat we geen universele invulling moeten nastreven. Het kan erg subjectief zijn. Ik heb begrepen dat bij de woningniewbouw op voormalig vliegveld Valkenburg ook windmolens komen. De bewoners worden daar mede-eigenaren van. De hele marketing daaromheen heeft de strekking: Windmolens zijn niet lelijk en lawaaiig, ze zijn jouw winst!”

Burgers mogen zelf ook wat te kiezen hebben. Daarin zit een stuk van de afwegingsruimte. “Bij de plattelandswoning begint de victorie”, memoreerde Bregman een uitspraak van hem op het congres van vorig jaar. “Bewoners kiezen er welbewust voor, ze nemen een beetje stank voor lief. Het is mogelijk de categorie uitzonderingen uit te breiden met de havenwoning. De vraag is tenslotte: in hoeverre moet de overheid mensen tegen wil en dank beschermen?”

Hoe de Omgevingswet omgaat met het **grondbeleid** wordt ook heel spannend, vond Bregman. De trend naar organische ontwikkeling heeft de huidige combinatie van bestemmingsplan en grondexploitatieplan met een geldigheid van 10 jaar erg lastig gemaakt. “Nu is het vaak heel onduidelijk wat er in 10 jaar tijd zal gebeuren in een gebied. Dan is niet goed mogelijk kosten toe te rekenen.” Ten slotte, wat het grondbeleid in de toekomstige Omgevingswet betreft, brak Bregman een lans voor stedelijke herverkaveling.

“Dat betekent private gebiedsontwikkeling zonder onteigeningen of bouwclaimmodel. De gemeente treedt op als regisseur en is daarnaast eventueel een van deelnemende partijen. Dat past perfect bij de huidige trend naar organische ontwikkeling waarvan het eind nog niet in zicht is.”

Organisatie: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft i.s.m. Rostra Congrescommunicatie *Datum:* 25 september 2013 *Locatie:* Stadion Galgenwaard, Utrecht

Friso de Zeeuw, Praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur nieuwe markten Bouwfonds Ontwikkeling