

Een mand vol verbeteringen van de Omgevingswet

prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling.

Bron: Tijdschrift voor Bouwrecht, februari 2014

De praktijk laat zich horen

De nieuwe Omgevingswet staat volop ter discussie. Eind 2013 heeft de Raad van State advies uitgebracht. Rond juni 2014 verwacht ik de indiening van het wetsontwerp bij de Tweede Kamer. Op de tweede conferentie over deze wet van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, op 30 september 2013, passeerden vele aspecten van de wet de revue. Het accent viel uiteraard op de wet in relatie tot gebiedsontwikkeling.

Zowel uit het plenaire deel van de conferentie als uit de acht deelsessies kwam een rijke oogst aan voorstellen tot verbetering van de wet voort. Ze zijn afkomstig van praktijkmensen uit de wereld van overheid, markt, kennisinstituten en advocatuur. De suggesties zijn vaak eerder geopperd, maar nu voor het eerst kort en krachtig en in samenhang op een rij gezet.

Ik heb de verzamelde punten ingedeeld in drie rubrieken:

- eenvoud, hanteerbaarheid en herkenbaarheid
- flexibiliteit en afwegingsruimte
- omgevingsplan en omgevingsvergunning

In de eerste twee rubrieken strijden soms flexibiliteit, afwegingsruimte, onzekerheid en nemen van (enig) risico om de voorrang met het bieden van zekerheid en 'vroegtijdig weten waar men (de initiatiefnemer) aan toe is'. Toch lijken deze twee invalshoeken meestal met elkaar te verzoenen. Bij 'omgevingsplan en omgevingsvergunning' voeren de wensen voor meer helderheid de boventoon, met name over het begrip 'fysieke leefomgeving', het toetsingskader en de locatieontwikkelingsregels.

Hieronder geef ik de voorstellen weer, echter zonder te streven naar volledigheid en zonder te pretenderen dat over alle suggesties volledige consensus bestaat onder de congresdeelnemers.

Eenvoud, hanteerbaarheid en herkenbaarheid

1) Omschrijf *kernbegrippen* in de wet duidelijk en hou ze voor de gebruiker herkenbaar. Bij voorbeeld: de begrippen plan (verplicht en onverplicht), programma en programmatische aanpak lijken erg op elkaar en hebben toch een andere betekenis.

2) Het begrip *omgevingswaarde* is vaag en kennelijk onbegrensd. Dat creëert onnodige (rechts) onzekerheid.

3) Uitdrukkelijker moet het aanvaarden van behoorlijke mate van onzekerheid (en dus risico) in de uitkomsten van *onderzoekingen* in de wet worden verankerd.

Toelichting: de onzekerheid weegt niet op tegen de schijnzekerheden, hoge kosten en vertraging die gedetailleerde (nadere) onderzoeken met zich meebrengt.

4) Stel de gemeentelijke *omgevingsvisie* verplicht. Koppel aan de omgevingsvisie een *uitvoeringsparagraaf* (zoals bij de huidige structuurvisie). Beide geven inzicht aan burgers en marktpartijen en verhogen de voorspelbaarheid van het gemeentelijk handelen.

Toelichting: het wordt dan logisch dat een initiatiefnemer die een plan indient dat past in de omgevingsvisie recht heeft op een gemotiveerd (positief of negatief) besluit.

Een uitvoeringsparagraaf maakt het programma, zo daar al enige behoefte aan bestaat, helemaal overbodig.

5) Het *programma* heeft als juridisch instrument geen meerwaarde en staat daarom haaks op de uitgangspunten van de Omgevingswet. Schrap het uit de wet.

6) Geef helderheid omtrent de reikwijdte en proces van *provinciale interventies* jegens lokale besluiten.

Toelichting: het gaat met name om de provinciale verordening en om – wat nu nog heet – de reactieve aanwijzing.

Flexibiliteit en afwegingsruimte

1) De beloofde afwegingsruimte voor het lokaal en provinciaal bestuur komt (nog) niet uit de verf. Laat snel zien hoe de *bandbreedte-benadering* en afwegingsruimte m.b.t. (milieu-)normen in de amvb's invulling krijgen.

Toelichting: de memorie van toelichting bij de Toetsversie lijkt terugtrekkende bewegingen te maken; dat is zorgwekkend. Als de milieuruimte volledig vol zit en er geen ruimte is voor compensatie tussen milieuwaarden en/of uitzicht op verbetering op afzienbare termijn ontbreekt, dan is de bandbreedte en de afwegingsruimte hard nodig om toch enige dynamiek te kunnen faciliteren.

2) Vergroot de mogelijkheid van mensen om het woonmilieu van hun eigen voorkeur te kiezen. Voer daarom een *acceptatieverklaring* in die later juridisch klagen vruchteloos maakt (methode Hamburg).

Toelichting: een dergelijke benadering is inpasbaar in het generiek maken van systematiek van de 'plattelandswoning', zodat bij voorbeeld ook de 'havenwoning' tot de mogelijkheden gaat behoren. Men moet overigens erkennen dat ageren in de richting van het politiek bestuur over hinder en overlast uiteraard nooit belet kan worden.

3) Boven de te geven bandbreedte is het onwenselijk dat overheden publiekrechtelijk en privaatrechtelijk verdergaande wensen jegens marktpartijen formuleren. Een duidelijk verbod zoals nu in *art. 122 Woningwet* is verankerd, moet met een ruimere reikwijdte weer in de Omgevingswet terugkomen.

4) Het *gelijkwaardigheidsbeginsel* moet niet uitgesloten of beperkt worden. Van gemeenten mogen initiatiefnemers verwachten dat zij innovatieve oplossingen kunnen beoordelen.

5) *Monitoringssystemen* lopen nu zeer uiteen en er bestaat onduidelijkheid over aan welke eisen ze moeten voldoen. Kom met een eenduidig eenvoudig hanteerbaar betaalbaar systeem.

6) Het *grondexploitatieplan is vaak te gedetailleerd* in relatie tot (oprukkende) globale bestemmingsplannen (straks: omgevingsplannen). Maak het daarom mogelijk dat het in een later stadium wordt vastgesteld.

Toelichting: in dat geval moet het gemeentebestuur bij het globale plan een soort voorbereidingsbesluit nemen waarin het aankondigt dat het in een later stadium een grondexploitatieplan kan vaststellen.

Omgevingsplan en omgevingsvergunning

1) Indien de wetgever '*fysieke leefomgeving*' echt iets anders bedoelt dan 'een goede ruimtelijke ordening' en dus een duidelijke breuk met het verleden beoogt, zal dat zeer duidelijk in de memorie van toelichtingen moeten worden gemaakt. Dat is nu niet het geval.

2) Regel in de wet zelf wat het *toetsingskader* is. Het is nu onduidelijk of uit de wet volgt wanneer een vergunning moet worden verleend of geweigerd.

Toelichting: hebben we nog steeds toelatingsplanologie of kan ook worden gedwongen een bestemming te realiseren? Hebben we nog steeds het limitatief-imperatief stelsel in de Omgevingswet, of niet? Die keuzes zijn essentieel en moeten in de wet staan.

3) Wat het omgevingsplan al dan niet inhoudt, is onduidelijk. Zo schrijft de wet niet voor dat het omgevingsplan een *verbeelding (kaart)* moet bevatten, terwijl dat voor het grondexploitatieplan wel duidelijk is.

4) Het is onduidelijk wat men onder *locatieontwikkelingsregels* moet verstaan. Bovendien is de term zelf onduidelijk. Het suggereert ontwikkeling, maar ook conserverende bestemmingsplannen kunnen locatieontwikkelingsregels bevatten.

Toelichting: indien de locatieontwikkelingsregels veel vaagheden bevatten, zal de toetsing door de bestuursrechter van die regels ook niet veel kunnen inhouden. Het inhoudelijke debat wordt dan verplaatst naar de omgevingsvergunning. Dat is niet in alle gevallen wenselijk.

5) Ga in de toelichting op de wet expliciet in op de *koepelvergunning* en de *variantenvergunning*. Nu bestaat er in de praktijk (koudwater-)vrees voor toepassing van dit type vergunningen.

6) Breng *doorlooptijden* van vergunningaanvragen verder terug. Dat kan door sanctionering van termijnoverschrijdingen en een verbod op ongelimiteerde en ongemotiveerde verlengingen.

Tot Slot

Deze 18 voorstellen zullen worden aangeboden aan de minister die de Omgevingswet onder haar politieke hoede heeft, Melanie Schultz van het Ministerie van I&M. In de hoop en verwachting dat de voorstellen in het verdere verloop van het wetgevingsproces een rol van betekenis zullen spelen.