

Omgevingswet: versterkte dijkbewaking geboden

HIGHLIGHT

11-09-2014



Is deze ambitieuze mega-operatie de moeite waard, vraagt praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw zich af over de Omgevingswet?

De Tweede Kamer stort zich momenteel vol overgave op de ontwerp-Omgevingswet die op 17 juni bij het parlement is ingediend. Daarmee is het spel dan echt op de wagen, na een uitgebreid voorprogramma. Het spel gaat zich in verschillende bedrijven voltrekken, want veel wetsbepalingen moeten uitgewerkt worden in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Uiteindelijk zal de wet op zijn vroegst in 2018 in werking treden.

Het wetgevingstraject behelst een ambitieuze mega-operatie die zijn weerga nauwelijks kent; heel het omgevingsrecht - vijftien wetten en meer dan honderd AMvB 's - gaat op de schop. Met de Omgevingswet wil het kabinet beter aansluiten op de samenhang tussen verschillende plannen en activiteiten voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Daarnaast wil het de verschillen tussen regio's tot uiting laten komen, de regeldruk verminderen, procedures versnellen, onderzoekslasten beperken, de afwegingsruimte voor gemeenten en provincies vergroten en meer ruimte bieden aan private initiatieven.

Uitgaande van deze lofwaardige doelstellingen, luidt een van de kernvragen of de direct betrokkenen bij gebiedsontwikkeling er zodanig op vooruit gaan dat het de moeite waard is om allerlei nieuwe rechtsfiguren, processen en werkwijzen in te voeren. Ik voeg er onmiddellijk aan toe dat die vraag niet eenduidig valt te beantwoorden; daarvoor is de referentiegroep te gedifferentieerd. Denk bij voorbeeld aan die twee ambtenaren op het stadhuis van een kleinere gemeente die 'ruimtelijke ordening' doen en straks met het 'omgevingsplan', 'omgevingswaarden' en de 'programmatische aanpak' aan de slag moeten. En denk aan het waterschap met een gecompliceerd dijkversterkingsplan en aan de ontwikkelende aannemer die een binnenstedelijk plannetje voor twintig woningen kansrijk wil indienen. Aan het slot van dit artikel geef ik antwoord op de kernvraag.

Een kritische blik vanuit gebiedsontwikkeling op de wet

Vanuit het perspectief van gebiedsontwikkeling plaats ik een aantal, deels kritische, kanttekeningen bij de wet.

Gemeenten en provincie krijgen de omgevingsvisie tot hun beschikking om hun visie op de (ruimtelijke) ontwikkeling van regio, stad en dorp weer te geven. Deze opvolger van de huidige structuurvisie heeft geen (directe) rechtsgevolgen. De pleidooien om de omgevingsvisie tot een verplicht nummer te maken lijken mij niet zwaarwegend; alle provincies en verreweg de meeste gemeenten zullen uit eigen beweging zo'n visie opstellen en anders zal de politieke en maatschappelijke druk daarop groot zijn. Het verdient aanbeveling om daar een globaal en flexibel uitvoeringsprogramma aan vast te koppelen. Dat geeft inzicht in de vraag waarop de gemeente zelf haar investerings- en beleidsinspanningen gaat concentreren. Dit hoeft niet in de wet geregeld te worden.

Afstemming met de provincie van de gemeentelijk omgevingsvisie kan het voordeel opleveren dat bij concrete plannen en projecten afzonderlijke toetsing aan provinciale belangen achterwege kan blijven.

Het omgevingsplan wordt het belangrijke document, dat burgers en bedrijven bindt. In afwijking tot de eerdere conceptversies, regelt de wet de overgang van bestemmingsplan naar omgevingsplan vrij soepel. Het is echter niet gelukt om het streven naar één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente uit het hoofd wettenmakers te praten. Het doet geen pijn want (grotere) gemeenten kunnen blijven werken met meerdere omgevingsplannen. Om ten behoeve van een project of gebiedsontwikkeling gemotiveerd af te wijken van het vastgestelde omgevingsplan, biedt de wet adequate mogelijkheden. Dat geeft ruimte voor flexibiliteit, initiatieven en creativiteit. Een positief punt, dat doorborduurt op de aloude en in de praktijk onuitroeibaar gebleken 'art. 19-procedure'.

Voor gebiedsontwikkeling is vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte - met name in de driehoek ruimtelijke ordening, milieu en natuur - essentieel. Het gaat om een bandbreedtebandering die basis-beschermingsniveaus respecteert en - aan andere kant - voorkomt dat gemeenten ongelimiteerd 'koppen' op Europese nationale normen zetten. Daartoe biedt het wetsvoorstel een bemoedigende aanzet. De uitwerking vindt evenwel plaats in AMvB 's. In deze arena zullen sectorale belangenbehartigers en de aanhangers van de doelstellingen van de wet de strijd echt gaan uitvechten. Dit is een van de aspecten van de wet die nopen tot 'versterkte dijkbewaking' door de aanhangers van grotere afwegingsruimte. Het bedrijfsleven staat sceptisch tegenover meer afwegingsruimte, omdat zij bij voorbeeld verwachten dat nieuwe bewoners in de buurt van bedrijfsvestigingen zich als 'klagers van morgen' manifesteren en de bedrijfs-milieuruimte inperken. De Omgevingswet moet op deze gerechtvaardigde vrees een toereikend antwoord formuleren.

Vermindering van de onderzoekslasten behoort, net zoals vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte, tot het vaste repertoire in de discussies rond het omgevingsrecht. En ook hier geldt: het kabinet moet zijn voornemen in AMvB 's zien waar te maken.

De introductie van het begrip omgevingswaarde verdient een kritischer bejegening. Omgevingswaarde, een nieuwe juridisch fenomeen in de wet, krijgt verankering in het omgevingsplan. Wat houdt dat in? Er zijn bekende verplichte figuren zoals waterveiligheid en bepaalde milieuwaarden (deels door Europa opgelegd). Daarnaast introduceert de wet onverplichte (door de gemeente of provincie te bedenken) omgevingswaarden. Zie ik het juist, dan moet de omgevingswaarde uitgedrukt worden in meetbare termen, met een plan om die waarde te halen en verplichte monitoring. Het doet nogal bureaucratisch aan, met een hoog gehalte aan 'maakbare samenleving'.

De invulling van de nieuwe term omgevingskwaliteit is in beginsel ongelimiteerd en kent geen wettelijke beperkingen. 'Goede omgevingskwaliteit' vervangt het vertrouwde begrip 'goede ruimtelijke ordening'. Dat toetsingskader biedt nu gelegenheid voor afweging en lokale inkleuring, terwijl de jurisprudentie er een (werkbare) begrenzing aan heeft gegeven. De consequenties voor de toetsing van vergunningaanvragen van burgers en bedrijven aan 'goede omgevingskwaliteit' zijn niet te overzien. Mij dunkt dat de wet hier meer houvast moet bieden.

Ook bij het programma en de programmatische aanpak plaats ik - afgezien van de verwarrende terminologie - kritische kanttekeningen. Uitgaande van zuinigheid met het introduceren van juridische instrumenten, is het mij niet duidelijk waarom het programma - dat alleen de vaststellende overheden zelf bindt - een juridische status in de wet krijgt.

Met de programmatische aanpak doet zich een groter probleem voor. Wij kennen deze aanpak al van het Nationaal Programma Luchtkwaliteit en de Programmatisch Aanpak Stikstof (PAS). Met name het PAS creëert met onwerkbare modellen, ingewikkelde bewerkingsmethoden en monitoring een dure en tijdrovende schijnwerkelijkheid, met grote consequenties voor plannen van burgers, bedrijven en gemeenten. De ontwerp-Natuurbeschermingswet heeft dit super-bureaucratische instrument al geadopteerd. Kennelijk met de op zich lofwaardige bedoeling om ontwikkelruimte te creëren in de buurt van natuurgebieden. We noemen dit het drama van goede bedoelingen; de remedie is desastreus en werkt vervreemding van het omgevingsrecht in hand. Dat Europa voor bepaalde milieucomponenten tot een soort programmatische aanpak verplicht, is geen reden om het instrument dan ook maar nationaal te omarmen. Voor het salderen van milieunormen op een hoger schaalniveau moet minder Kafkaeske methode zijn te bedenken.

Het wetsontwerp wijdt een hoofdstuk aan de voor gebiedsontwikkeling wezenlijke grondexploitatie. Dat borduurt voort op de huidige regeling en bevat enkele verbeteringen. Het kostenverhaal bij private exploitatie wordt iets aangescherpt: de mogelijkheden voor 'bovenplanse bijdragen' en bijdragen 'aan ruimtelijke ontwikkelingen' verdwijnen. Daarnaast kan het kostenverhaal worden doorgeschoven naar een latere fase in het planproces. Daarmee beoogt men kleinschalige 'organische ontwikkelingen' te faciliteren. Het is allemaal wat ingewikkeld in het wetsontwerp opgeschreven, maar de hoofdlijnen van het hoofdstuk grondexploitatie lijken werkbaar. Het wetsontwerp reserveert ruimte voor een regeling voor stedelijke herverkaveling, de enige zinvolle aanvulling op het Nederlandse instrumentarium voor grondbeleid.

Een lange weg te gaan

De politieke trekker van het project, minister Melanie Schultz, zit degelijk en gedreven in de materie. Zij staat bij voorbeeld voor meer afwegingsruimte voor gemeenten en provincies en beperking van onderzoekslasten. De pleidooien van bijvoorbeeld de waterbeheerders, de brandweer en de gezondheidsdiensten om hun sectorale - en op zich natuurlijk legitieme belangen - in de wet te verankeren, heeft zij tot nu toe consequent weerstaan. De zittingsduur van dit kabinet houdt echter (uiterlijk) op in 2017. Zit een nieuwe de minister er dan net zo stevig in?

Nu komt eerst de Tweede Kamer aan het woord. Daarna de Eerste kamer. Het concipiëren, bediscussiëren en afzeggen van talrijke uitvoering- en invoeringsregelen staat eveneens op de agenda. Zoals gezegd: op zijn vroegst treedt de wet in 2018 in werking, maar dat kan ook 2020 of nog later worden. Daarom vraagt het lange traject naar die inwerkingtreding aparte aandacht. Het programma 'Nu al eenvoudig beter' bevordert dat gemeenten en provincies nu al aan de slag gaan in de geest van de Omgevingswet. Bij voorbeeld met het omgevingsplan (het experimenteer-artikel in de Crisis- en Herstelwet maakt dat juridisch mogelijk). Een nuttige operatie, want zo komt bruikbare praktijkervaring beschikbaar.

De implementatie van de wet blijft een nauwelijks te onderschatten operatie die forse inspanningen vergt, met een bijpassend budget. Bij die implementatie hoort ook een mentaliteit en houding van wetstoepassers die spoort met doelstellingen van de wet. In het programma 'Ontslakken van gebiedsontwikkeling' proberen wij daarop te anticiperen.

Ik kom terug op de kernvraag: of het de moeite waard is om 'voor de Omgevingswet te gaan'. Omdat het wetsontwerp invulling geeft aan een aantal nastrevenswaardige doestellingen, luidt mijn voorlopige antwoord: ja.

Voorlopig, omdat het wetsontwerp enkele zwakke elementen kent en talrijke, nu nog onbekende uitvoeringsregelingen uiteindelijk bepalen of de wet voldoet aan de oorspronkelijke doestellingen. Een tweede onzekere factor vormt de reactie van de Tweede Kamer als mede-wetgever. Hoe gaat die met de wet om? Gaat die mee met de inzet op vereenvoudiging en afwegingsruimte geven? Het vertrouwen in het parlement in de andere overheden houdt niet over en de reflex om, bij voorbeeld, milieunormen in centrale regelgeving te beschermen sluimert immer. We zullen zien.

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Ofwel: de Omgevingswet. Het wetsvoorstel is onlangs bij de Tweede Kamer ingediend. Welke kansen en bedreigingen voor gebiedsontwikkeling zien vakwereld, wetenschap en bestuur?

De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft organiseert op woensdag 29 oktober aanstaande de derde editie van het Congres Omgevingswet. Informeren en opinievorming ten aanzien van de consequenties van de wet voor gebiedsontwikkeling staan centraal. Welke mogelijkheden biedt de wet de praktijk? Waar zit de ruimte?