

bron: Gemeente.nu, 19 februari 2016

door: *Prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en aanvoerder van het Actieteam Ontslakken; Adri Dorrestein, expert van het Actieteam Ontslakken*

Gaat Omgevingswet knelpunten echt oplossen?

Wordt de nieuwe Omgevingswet echt die grote verandering? Onderschat de macht van de politieke tegenkrachten, van de departementen en de lobby's niet.

Sneller en flexibeler inspelen op initiatieven van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Reductie van de kosten die initiatiefnemers en de gemeente zelf moeten maken. Opschoning van het woud aan beleidsdocumenten. Een andere benadering in het gemeentehuis, met als leidraad: 'Heeft dit initiatief meerwaarde voor de gemeente en zijn er geen overwegende bezwaren? Dan gaan we dat mogelijk maken'.

Veel gemeentebesturen willen deze kant op. Deze bestuursmentaliteit wil ook de nieuwe Omgevingswet uitstralen. Maar de praktijk is weerbarstig. Het vergt een diepgaande en brede mentaliteitsverandering in alle geledingen van de gemeentelijke organisatie. Want anders geldt: 'tussen droom en daad staan gemeenteraad en ambtelijk apparaat'.

Ontslakken

Als Actieteam Ontslakken ondersteunen wij inmiddels zo'n 40 gemeenten bij deze aanpak, in concrete projecten. Bij dat werk kijken we dus naar de manier van besturen, werkprocessen en gemeentelijke regelgeving. Bij wijze van 'bijvangst' stuiten wij regelmatig op regelgeving van rijk, provincie en Europa die overdreven bureaucratie en hoge kosten (van bijvoorbeeld onderzoek) met zich meebrengt. Of onnodig rigide en star is. Wij laten een zestal voorbeelden uit onze praktijk de revue passeren.

In Amersfoort staat een kantoorpand al jaren leeg op een bedrijventerrein (categorie 4) met ook enkele woningen en woonwagens. Een ontwikkelaar heeft een plan ingediend voor transformatie van het kantoor naar 125 kort-verblijfs-eenheden (short-stay-units). De gemeente moet dit afwijzen omdat short-stay volgens de landelijke regelgeving moet worden gezien als wonen. Dat conflicteert met de bedrijfsbestemming.

In Velsen bevindt zich een gebied, ingeklemd door rijkswegen. Woningbouw is daar een prima bestemming. Maar dat gepaard gaat met kostbare geluidwerende maatregelen: geluidschermen met een lengte 2,5 km en 3 meter hoog. De woningen krijgen dove gevels. Om tot een financieel sluitend plan te komen is het aantal woningen tot een maximum opgevoerd. Dit alles resulteerde in een kwalitatief mager plan. De gemeente vond het eindresultaat niet aanvaardbaar. Zij ontbeert echter de mogelijkheid om anders met de milieuraandvoorwaarden om te gaan.

Het gebied Snellerpoort in Woerden ligt langs een spoorweg, bij het station. De bedoeling is dat op het 7 ha. grote terrein woningen komen.

Rijksregelgeving voor externe veiligheid (groepsrisico) en geluid leiden tot allerlei extra maatregelen die een sluitende grondexploitatie en een goede plankwaliteit haast onmogelijk maken. De gemeente speurt nu naarstig naar ruimte om er toch nog een mooie ontwikkeling van te maken.

Dit jaar start na ruim 7 jaar planvorming rond de Wagenwerkplaats in Amersfoort de realisatie van 500 woningen en 10.000 m² commerciële ruimten. De regelgeving rond externe veiligheid (groepsrisico) en geluidhinder hebben geleid tot een lang planproces, extra kosten en verminderde plankwaliteit. Zoals een lange rij met dove gevels, minder sociale veiligheid, meer plankosten etc.

Ruimte voor de gemeente om andere beslissingen te nemen zou tot meer woonkwaliteit en een beter plan hebben geleid.

Kostbaar onderzoek

Gemeenten willen (binnenstedelijke) bedrijventerreinen geleidelijk aan van kleur laten verschieten. En ruimte geven aan eigenaren, nieuwe investeerders en gebruikers voor nieuwe functies en gefaseerde realisering van transformaties. De gemeente Alphen aan den Rijn gaat verder en experimenteert met een 'omgevingsplan' voor het bedrijventerrein Rijnhaven-Oost, vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet. In de filosofie van 'uitnodigingsplanologie' passen globale, flexibele bestemmingen. Echter: voor elke mogelijke invulling moet op grond van de regeling 'Ladder van duurzame verstedelijking' eigenlijk de 'regionale behoefte' worden aangetoond. Dat leidt tot omvangrijk, kostbaar en vrij zinloos onderzoek, het maakt een bestemmingsplan juridisch kwetsbaar en levert vertraging op. Investeerders gaan dan wellicht een straatje verder.

Ook vleermuizen in een leegstaand, te slopen schoolgebouw kunnen commotie en vertraging veroorzaken. Het pand - gelegen in Amstelveen - leverde gevaar op voor de omgeving. Een ontheffingsaanvraag in het kader van de natuurwetgeving bij het ministerie EZ vergt uiterst gedetailleerde informatie en kostbaar onderzoek. De gemeente moet strakke termijnen in acht nemen, terwijl de rijksoverheid zelf alle tijd neemt.

Nog een keer Amstelveen. De geluidszonering van Schiphol belet de transformatie van Kronenburgkantoren naar (studenten)woningen. Niemand ziet de ratio van dit verbod in.

Harde grenzen

Dit soort - moeiteloos aan te vullen – voorbeelden illustreren dat gemeenten regelmatig tegen harde (juridische) grenzen oplopen die in de specifieke lokale situatie eigenlijk niet zijn uit te leggen. Soms maakt dit investeringen onmogelijk; in andere gevallen bieden alleen kostbare maatregelen uitkomst. De plankwaliteit gaat er doorgaans niet op vooruit, integendeel. Vertraging is altijd aan de orde, met het risico dat investeerders weglopen. Het 'drama van de goede bedoelingen' ten voeten uit.

Gaat de nieuwe Omgevingswet deze knelpunten oplossen? Wij hopen het, maar de macht van de politieke tegenkrachten (in het parlement), van de departementen en de lobby's valt nauwelijks te onderschatten.

Verskillende verbeteringen hoeven trouwens helemaal niet te wachten op die nieuwe Omgevingswet die waarschijnlijk pas 2019 in werking treedt. Een voorbeeld? Met vereenvoudiging van de 'Ladder van duurzame verstedelijking' kan de minister van I&M morgen een begin maken; een concreet voorstel ligt klaar.