

bron: www.gebiedsontwikkeling.nu, 19 april 2016

door: Kees Hagendijk (sessie Dag van de Projectontwikkeling)

Omgevingswet: naar meer flexibiliteit en dynamiek?

Hoe komt de Omgevingswet er in de – duivelse – details uit te zien en reikt ze de juiste handvatten aan voor de opgaven van vandaag en morgen? Dit uitvinden is belangrijk omdat er via AMvB's en de aanvullings- en de invoeringswet nog reparatie mogelijk is. Dan nog zal, zoals bij elke wet, de jurisprudentie een flinke vinger in de pap hebben. Maar is de geest van de nieuwe wet juist niet om boven het juridisch-bestuurlijke uit te gaan? En gaan de overheden dat ook echt in praktijk brengen?

Bart Krol, gedeputeerde Provincie Utrecht, zette een stevige opvatting neer: de Omgevingswet is eigenlijk “niet meer dan de opgeleukte Tracéwet en Crisis- en herstelwet”. Het adagium van procedures versnellen en ruimtelijke initiatieven snel realiseren, ademt duidelijk de geest van crisismaatregelen om stagnatie te doorbreken. Maar deze fase is al weer voorbij. Dé opgave van de komende jaren is transformatie waarbij korte metten wordt gemaakt met ‘veel te veel van teveel’: kantoren, bedrijvenpanden, winkels. Aan kantoren heeft de provincie Utrecht 1,2 miljoen vierkante meter leeg staan. Maar dat lost zich nog wel op.

Verontrustend is de 4,2 miljoen vierkante meter harde plancapaciteit die in gemeentelijke bestemmingsplannen zit. Om die plancapaciteit de nek om te draaien maakt Krol gebruik van het provinciaal inpassingsplan uit de huidige Wro, maar dit instrument overleeft de Omgevingswet niet. Een groot gemis. Met de overcapaciteit aan winkelruimte die zich begint af te tekenen, zal een andere weg bewandeld moeten worden. De 1 miljoen vierkante meter overbodige plancapaciteit moet door betrokken wethouders in collegiaal overleg opgeruimd worden. Dus snijden in eigen vlees.

Omgevingsverordening als interventie-instrument?

De Omgevingswet reikt de provincies nog wel een alternatief interventie-instrument aan: de instructie. Hierover is met de gemeenten echter een bestuursafpraak gemaakt tot buitengewoon terughoudend gebruik, aldus Krol. De hele procedure van het interbestuurlijk toezicht, waar de instructie het slotstuk van is, is in de woorden van gespreksleider Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, een “moerasachtig traject” waar je liever niet intreedt.

Een jurist vanonder de toehoorders stelde overigens dat de omgevingsverordening straks een prima vervangend interventie-instrument kan zijn. Via de omgevingsverordening kunnen functies aan locaties worden toegekend. Krol was verrast door deze nieuwe invalshoek, maar nog niet overtuigd. Als dat zo is, zou het nieuws zijn, stelde ook De Zeeuw. Een punt om verder uit te pluizen.

Aan de voorkant

Tweede inleider Jop Fackeldey, voorzitter Fysieke Pijler G32, wethouder gemeente Lelystad, bepleitte een interbestuurlijke benadering boven de juridische kaders uit. De kern van de Omgevingswet is volgens hem zaken aan de voorkant te regelen. Een prachtig voorbeeld is de samenwerking Plabeka (Platform Bedrijven en Kantoren) binnen de Metropoolregio Amsterdam om te snoeien in bedrijven- en kantorenlocaties. Juist dankzij de niet-verplicht structuur is het gelukt dat gemeenten en provincies onderling stevige afspraken maken en die individueel door de gemeenteraad en de Staten weten te loodsen. Een ‘Plabeka’ voor woningbouw zou wenselijk zijn. Afgewacht moet nog worden hoe de Omgevingswet voorziet in het omgaan met bestaande privaatrechtelijke contracten. Maar het ziet ernaar uit dat de AMvB's een traject zonder financiële schade gaan aanreiken.

Borging informele structuur

Het overlegmodel is duidelijk te prefereren boven verplichte structuren en interventies, erkende Krol. Als een Plabeka in de provincie Utrecht mogelijk is, kan de noodklep van het provinciale inpassingsplan achterwege blijven. Vanuit de zaal kwam de vraag of een gemeente nog onder de Plabeka-afspraken uit kan komen. Een ander gemeentebestuur en –raad of een gewijzigd economisch tijt kan wel eens tot heroverweging leiden. Is borging niet het zwakke punt van de niet-verplichtende structuur?

Een reële vraag, aldus moderator De Zeeuw, die het vuurtje opstookte met de opmerking: “Politiek is dynamisch, sommigen noemen het onbetrouwbaar.”

Fackeldey stelde ‘afpraak is afspraak’ en zei vertrouwen te hebben in de consistentie van gemeenteraden. Het alternatief is trouwens onderwerp te worden van provinciale interventie op grond van ‘taakverwaarlozing’ en dergelijke. Bovendien blijft de gemeentelijke samenwerking bestaan en kunnen gewijzigde situaties tot gewijzigde afspraken leiden. Krol wees erop hoe Limburg een Plakeba-achtig akkoord tussen gemeenten in het provinciale bestemmingsplan heeft opgenomen. Als sleuteltje op het slot.

Wat voegt Omgevingswet echt toe?

De Omgevingswet maakt komaf met de weinig dynamische bestuurlijke stelregel ‘Je gaat erover of je gaat er niet over’, maar volgens De Zeeuw schuilt daarin ook een risico: overheden krijgen meer met elkaar te maken. Volgens Fackeldey gaat het instrument van de provinciale omgevingsvisie hier soelaas bieden. Ook al stelt de provincie die op gemeenten worden erin geraadpleegd op basis van hun eigen omgevingsvisies. Krol beaamde: als gemeenten het onderling eens worden, moet de provincie heel goede redenen hebben om daar nog doorheen te fietsen. Niettemin: een rol als onpartijdige scheidsrechter is soms nodig.

De Zeeuw wees erop dat dit toch allemaal – niet-verplichte samenwerking, soft power – ook al kan onder de huidige wetgeving. Wat voegt de Omgevingswet daar dan echt aan toe? Wordt het straks praktijk om ruimtelijke initiatieven sneller bestuurlijk te omarmen vanuit een ‘ja, tenzij’-houding waarbij de ambtelijke uitwerking geen hindermacht vormt? Het zogenoemde ontslakken? Die mentaliteit ontmoette Fackeldey al wel bij gemeenteambtenaren: “Ze zeggen mij: Ons werk wordt leuker: minder juridisch, meer stedenbouwkundig.”

En welke rol resteert de gemeenteraad, vroeg een toehoorder. Mag die, zoals De Zeeuw formuleerde, alleen nog aan procesbewaking doen? “Geen lol meer aan.” Fackeldey antwoordde dat de raad zeggenschap houdt over het omgevingsplan. “Maar ook gemeenteraden moeten meer de samenleving in en bij visievorming betrokken raken.” Het wordt druk ‘aan de voorkant’.