

Omgevingswet: vat vol dilemma's

De Omgevingswet lijkt op een grabbelton waarin iedereen wel iets van zijn gading vindt: de wet bevordert duurzame ontwikkeling, brengt de participatie op hoger peil, versnelt de besluitvorming, geeft investeerders ruim baan, handhaaft beschermingsniveaus, stimuleert integrale belangenafweging...

Dit alles tegelijk creëert een harmonisch ideaalbeeld dat te mooi is om waar te zijn omdat het tegenstellingen toedekt. In plaats van het koesteren van dit ideaal met algemene toverformules, zoals 'cultuurverandering' en 'met alle stakeholders een gezamenlijke omgevingsvisie maken', pleit ik voor meer scherpte in de discussies. Dat kan dilemma's en tegenstellingen in visie en belangen blootleggen.

De toelichting op de wet propageert meer ruimte voor (investerings) initiatieven, kleine en grote. 'Uitnodigingsplanologie' is in de toelichting bij de wet een kernbegrip. Het betekent dat de positie van burgers en bedrijven die iets nieuws willen erop vooruitgaat. Dat uit zich met name in verkorte vergunningsprocedures, globale plannen en afwegings- en afwijkingsruimte voor het lokale bestuur. 'Vroegtijdig betrekken' en 'participatie' van omwonenden moeten voor draagvlak zorgen bij belanghebbenden in de omgeving. Toch zal dat de zorgen en weerstand nooit volledig wegnemen. Ik kom regelmatig bij gemeenteraden over de vloer. Na uitleg van de hoofdlijnen van de wet vragen nogal wat raadsleden mij of ons geen 'Belgische toestanden' te wachten staan. Gaat ons internationaal vermaarde planningssysteem niet teloor, nu individuele, private projecten vlotter gefaciliteerd worden? En gaat de ad hoc-besluitvorming het overheidsplan marginaliseren? Wat betekent dat voor de ruimtelijke kwaliteit?

Politieke keuze

Mijn eerste reactie is dan dat gedetailleerde plannen en lange procedures niet automatisch tot hoge kwaliteit leiden. Vervolgens leg ik uit dat er verschil zit tussen de sturingsfilosofie van de wet en de wettelijke voorschriften. De filosofie – waarin dus bijvoorbeeld die 'uitnodigingsplanologie' zit – krijg je er als het ware gratis bij meegeleverd. Maar het blijft een aanbeveling. Je kunt als gemeentebestuur ook een andere keuze maken. Daarin blijft de planmatige aanpak voorop staan. Het omgevingsplan krijgt een gedetailleerde invulling met dito beeldkwaliteitsplan; afwijkingen worden slechts bij hoge uitzondering toegestaan. Restrictief ruimtelijk en milieubeleid blijft wel degelijk een optie.

Proeftuinen Omgevingswet

Een goede voorbereiding op de nieuwe wet is geboden om te leren werken met de nieuwe instrumenten, in te spelen op de veranderingen die dit vraagt in de bestuursmentaliteit en de ambtelijke werkwijze, om de integratie van beleidsvelden voor elkaar te krijgen, en betrokkenheid van stakeholders te kunnen garanderen. Bovendien kunnen bij het vooruitlopen op en oefenen met de wet tekortkomingen aan het licht komen die dan nog voor de inwerkingtreding van de wet en de uitvoeringsregels te repareren zijn.

Heel wat overheden oefenen al met de wet, gemeenten met name met de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Dat kan en moet nog beter. Veel meer gemeenten, provincies, waterschappen, omgevings- en gezondheidsdiensten zouden in concrete praktijksituaties ervaring moeten opdoen met de wet. Beleidsintegratie is een hoofddoelstelling van de

Omgevingswet, een volstrekt andere werkwijze – en dat moeten we leren. Lang niet alle relevante beleidsvelden zijn voldoende aangesloten op het traject van de Omgevingswet.

Sinds vorige maand is het expertteam 'Proeftuinen Omgevingswet' beschikbaar om daarbij te ondersteunen. Het gemeentebestuur, of het bestuur van een andere overheidsinstantie, geeft primair aan met welke casus hij aan de gang wil gaan. De experts van het team nemen het werk niet over, maar brengen het project verder met hun kennis van zaken en inbreng van ervaringen van andere gemeenten. Zij stellen kritische vragen en dragen mogelijke oplossingsrichtingen aan.

Voor de proeftuinen geldt een aantal randvoorwaarden en aandachtspunten:

- De proeftuinen moeten een breder bereik hebben dan louter ruimtelijke ordening; bij voorkeur komen ook milieu- en veiligheidskwesties in beeld.
- De betrokkenheid van stakeholders en 'ketenpartners' bij de voorbereiding van de besluitvorming speelt bij de proeftuinen een uitdrukkelijke rol.
- De proeftuinen kunnen zich op verschillende abstractie-, schaal- en faseniveaus afspelen.
- Bij een proeftuin zijn meerdere dagelijkse bestuurders (portefeuillehouders) betrokken.

Methode en werkwijze van het expertteam 'Proeftuinen Omgevingswet' zijn gebaseerd op de aanpak van het expertteam Ontslakken, dat ondersteuning geniet van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarmee behalen we sinds een viertal jaren bij inmiddels zo'n veertig gemeenten goede resultaten. Na een eerste bespreking en de intake komen twee experts gedurende de loop van de proeftuin een keer of zes op locatie. Zij ondersteunen, 'sparren' over aanpak, proces, inhoudelijke dilemma's en implementatie. Zij begeleiden actief het bestuurlijk en ambtelijk team dat aan de casus werkt. De looptijd is niet vast, maar bestrijkt doorgaans een periode van circa negen maanden. Doel is vooral dat de ambtenaren en bestuurders 'mee-laboreren' om ervaring op te doen met de nieuwe methodiek. Ook het algemeen bestuur, de gemeenteraad en andere vertegenwoordigende lichamen praten we voortdurend bij.

Bij deze gelegenheid wil ik gemeenten, provincies, waterschappen, omgevings- en gezondheidsdiensten de gelegenheid bieden om zich aan te melden voor een proeftuin. Deelname is financieel aantrekkelijk omdat de eigen financiële bijdrage in de kosten van de expert-hulp beperkt blijft tot maximaal 6.000 euro (exclusief btw).

Daar staat tegenover dat van de deelnemers verwacht wordt:

- Bereidheid om de opgedane ervaringen met anderen actief te delen (uitwisseling). Het expertteam organiseert daarom uitwisselingsbijeenkomsten.
- Bereidheid om de 'in huis' opgedane ervaringen breed te delen met collega's. Het expertteam entameert daarom een of meer 'verbredingsbijeenkomsten'.
- Bereidheid om mee te werken aan publicaties die de geleerde lessen en evaluaties naar een hoger (wetenschappelijk) niveau trekken.

De kosten per proeftuin ramen wij op 12.000 euro (exclusief btw). Daarbij is inbegrepen een rapportage over de lessen die uit de betreffende proeftuin kunnen worden getrokken. De eigen bijdrage van de deelnemende gemeenten wordt gesteld op 6000 euro (exclusief btw) per gemeente. Als stevige ambitie gaan wij uit van twaalf proeftuinen die zo mogelijk dit jaar nog starten. Neem voor meer info contact op met Jos Feijtel: joz.feijtel@gmail.com of 06-533 757 33.

De wet biedt de mogelijkheid voor deze politieke keuze. Bovendien bestaat de mogelijkheid om per deelgebied binnen de gemeente het beleid voor de fysieke omgeving te differentiëren; een bedrijventerrein in transitie vraagt een andere benadering dan een gave woonbuurt met unieke historische architectuur. Positie gemeenteraad Een ander dilemma gaat om de zeggenschap van de gemeenteraad zelf. Via drie invalshoeken staat die onder druk. De Omgevingswet nodigt de gemeenteraad uit om de invulling van het globale omgevingsplan en het overleg met initiatiefnemers aan B en W over te laten. Die kunnen dan slagvaardig maatwerk leveren. In de tweede plaats komt de raad op afstand te staan als zij de uitnodigingsplanologie in combinatie met de participatiedemocratie serieus neemt. Indien alle betrokkenen overeenstemming weten te bereiken over een project, werkt het frustrerend als de raad die overeenstemming doorbreekt met een eigen opvatting. En in de derde plaats rukken de regionale diensten op: omgevingsdienst, gezondheidsdienst en veiligheidsregio. Formeel adviseren zij slechts, maar wij weten: 'kennis is macht'. Kortom, de raad moet zich stevig op zijn positie bezinnen.

In het kader van de cultuurverandering rond de Omgevingswet is het mode om louter de vaardigheden en niet de kennis van ambtenaren te benadrukken. De 'universele ambtenaar' wordt gepropageerd, bij wie 'met korte trainingen inhoudelijke kennis kan worden aangeleerd'. Het lijkt mij een levensgroot en gevaarlijk misverstand. In ieder geval hebben we hier opnieuw een ernstig dilemma te pakken.

Afwegingsruimte

Met het verschijnen van de ontwerp-Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) is het discours rond de Omgevingswet in een nieuw stadium terechtgekomen. We kunnen toetsen wat de beloofde 'maatwerkvoorschriften' en 'afwegingsruimte' echt voorstellen. Als we bijvoorbeeld kijken naar het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), valt op dat voor geluid, trillingen, geur, en lichthinder inderdaad afwegingsruimte komt. Voor externe veiligheid (groepsrisico) en waterkwaliteit komt dat er een klein beetje, zo lijkt het. Voor luchtkwaliteit, waterveiligheid en erfgoed komt geen verruiming. Voor bodembescherming moet de aanvullingswet nog verschijnen; naar verluidt gaat die afwegingsruimte geven.

Gezondheid is een verhaal apart. Het gezondheidsbelang heeft – dankzij een ingreep van de Tweede Kamer – als enig sectorbelang een verankering in de wet gekregen. We vinden het als zodanig nauwelijks terug in de AMvB's. Cruciaal is hier veeleer hoe de gezondheidsdiensten hun adviestaak gaan invullen. Als deze sector het eigen belang rigide, met eigen normen, gaat doorzetten, raken we mijns inziens van de regen in de drup. Als voorbeeld neem ik een woningbouwplannetje in een havengebied met iets hogere geluidsbelasting (binnen de toegestane bandbreedte). Als de GGD dan in haar advies stelt dat dit gezondheid van de toekomstige bewoners schaadt, is het besluit kwetsbaar voor een beroep bij de bestuursrechter. Gelukkig draagt Hugo Backx, voorman van de Vereniging voor Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (de landelijke club van GGD's), een boodschap uit die de integrale (en niet de sectorale) benadering ondersteunt. Hij keert zich bijvoorbeeld tegen de ontwikkeling van nieuwe 'gezondheidsnormen' voor omgevingsplannen. Het is te hopen dat zijn geluid bij de GGD's te velde gehoor vindt.