

Bron: Gebiedsontwikkeling.nu, 1 maart 2018
Auteur: Simon Kooistra

Anticiperen op de Omgevingswet

Verslag jaarcongres Stedelijke Transformatie op 22 februari – deelsessie H

In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Hoe kun je daarop anticiperen bij lopende gebiedstransformaties? Emeritus-hoogleraar Friso de Zeeuw (TU Delft) en Sarah Ros (Ros Bestuursadvies) schetsen de gevolgen van de nieuwe wetgeving voor de praktijk en bieden een handreiking.

‘De Omgevingswet is voor tachtig procent mentaliteit en voor twintig procent regelgeving’, zegt Friso de Zeeuw, tot afgelopen december praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. ‘Wie wil bouwen, krijgt meer ruimte. Wie niets wil veranderen, krijgt het lastiger. Maar bezwaar maken tegen plannen blijft mogelijk. Bovendien komen er nieuwe verplichtingen bij, zoals de watertoets en het meewegen van gezondheidsaspecten in elk omgevingsplan.’

Gemeenten krijgen in het fysieke domein meer beleidsvrijheid, net als afgelopen jaren in het sociale domein is gebeurd. Dit betekent dat ze meer ruimte en maatwerk bieden aan initiatiefnemers en flexibeler planwijzigingen goedkeuren. ‘Dit past in de filosofie van de nieuwe wet’, zegt De Zeeuw. ‘Maar niet elke gemeente zit daarop te wachten. Sommige gemeenten houden liever vast aan bepaalde normen en willen hun inwoners zekerheid bieden. Of de raad wil grip houden op wat er gebeurt in een bepaald gebied. Dat kan ook met de nieuwe wet in de hand.’

Adviseur Sarah Ros: ‘Ze hebben de keuze tussen het bieden van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen of het dichtregelen op een beschermende manier. Als het goed is, hebben gemeenten de kernkwaliteiten en maatschappelijke opgaven van een bepaald gebied benoemd en anders moet het collegeakkoord daarop een antwoord geven. Daarbij moet duidelijk zijn wat de rol is van de overheid. Dat zijn belangrijke uitgangspunten bij de implementatie van elke gebiedsontwikkeling.’

Participatie

Integraal werken en dereguleren zijn kernbegrippen in de filosofie van de nieuwe Omgevingswet. De Zeeuw en Ros spreken van ‘oude hits’ die weer actueel worden. Bij binnenstedelijke transformatie heb je te maken met milieu, economie, bouwen, mobiliteit en groen. Al die aspecten moeten worden afgewogen in een omgevingsplan of -programma. Daarbij is participatie de rode draad: initiatiefnemers krijgen meer dan voorheen de taak om draagvlak voor hun plannen te verwerven. Dit betekent dat ze bereid moeten zijn hun plannen aan te passen. Dat kan leiden tot een stijging van de kosten en de aantasting van de winstmarges. De vraag is of ze daarvoor openstaan. Misschien leidt meer participatie tot minder bezwaarprocedures, maar De Zeeuw betwijfelt dat: ‘In de praktijk houd je altijd fundamentele belangentegenstellingen en sommige bezwaarmakers gaan tot het gaatje.’

Participatie is geen vrijblijvende zaak. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning is het straks verplicht aan te tonen wat ermee is gedaan. De Zeeuw verwacht dat grote marktpartijen dit wel goed zullen doen, maar hij maakt zich zorgen over kleinere bedrijven. ‘Als ze het participatieproces verknallen, leidt dat tot een verharding in de relaties en liggen ze er misschien voor jaren uit.’

Ros: 'De rechter zal in een eventuele procedure toetsen hoe je de participatie hebt georganiseerd en wat je ermee hebt gedaan.'

Omgevingsvisie

Kern van de nieuwe wet is dat de overheid samenwerkt met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de inrichting van een gebied en niet kan volstaan met het handhaven van regeltjes. Het begint met het opstellen van een omgevingsvisie, die een bredere reikwijdte heeft dan de traditionele structuurvisie. Veel overheden experimenteren daar al mee. De kunst is daarin globale keuzes te maken die nog niet concreet zijn ingevuld. 'Je moet ook niet te algemeen zijn en te ver vooruitkijken, want dan schets je een paradijs waarmee niemand het oneens kan zijn', zegt De Zeeuw. 'Als je dan een participatiebijeenkomst belegt, komt daar hooguit een elitair gezelschap op af. Als je daarentegen tot de pijngrens durft te gaan en bijvoorbeeld keuzes maakt op het gebied van mobiliteit, komen de mensen wel. Hoe concreter de plannen, hoe meer mensen willen meepraten.'

Een omgevingsvisie en -programma kunnen de wildgroei aan ruimtelijke plannen en regels terugdringen. Met instemming noemen De Zeeuw en Ros het voorbeeld van de gemeente Ede, die het aantal ruimtelijke nota's heeft teruggebracht van 71 tot vier, het aantal structuurvisies van negen tot één en het aantal bestemmingsplannen van dertig tot vijftien. Deze vereenvoudigingsoperatie maakt het mogelijk plannen en beleid voortdurend te actualiseren.

Zo'n tachtig gemeenten hebben verder ervaring opgedaan met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte, waarmee ze sneller kunnen inspelen op veranderingen. Deze mogelijkheid is gecreëerd in de Crisis- en herstelwet en wordt in verbrede vorm opgenomen in de Omgevingswet. In feite kun je de ervaringen hiermee beschouwen als pilots van de toekomstige wet.

De gemeente Leiden heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt bij experimenten met stedelijke kavelruil in het Lammenschansgebied. De gemeenteraad heeft een globaal kader vastgesteld en de verdere invulling in overleg met de initiatiefnemers gedelegeerd aan het college van B&W, iets wat onder de oude wet niet kan. Deze casus toont volgens Ros en De Zeeuw aan dat flexibiliseren en loslaten werkt. B&W denkt mee in oplossingsrichtingen en stelt zich flexibel op. De Zeeuw: 'Dat gaat goed zo lang je als ontwikkelaar de wethouder aan je zijde hebt. Daarvoor is over en weer vertrouwen nodig. Heb je de wethouder tegen je, dan kun je je nergens op beroepen en kun je dat als willekeur ervaren.'

Detaillering

'Verkijk je overigens niet op een grotere afwegingsruimte voor het gemeentebestuur', zegt Ros. 'Je hebt te maken met inspectieregels van het Rijk, bijvoorbeeld voor het behoud van erfgoed en de zorgplicht. Bovendien moeten gemeenten kiezen welke geschrapte rijksregels ze overnemen, aanpassen of schrappen. Deze zogeheten bruidsschat komt bovenop bestaande lokale regels voor bijvoorbeeld parkeren en reclame-uitingen. Gemeenten zijn straks verplicht al die regels op te nemen in elke omgevingsvergunning. Dat leidt weer tot detaillering.'

De Zeeuw: 'Daarmee bijt het omgevingsplan zich in de staart. Je hoeft niet meer een aparte ligplaatsvergunning of kapvergunning aan te vragen, maar kunt volstaan met één omgevingsvergunning. Dat klinkt mooi, maar tegenover deze globaliteit staat de noodzaak voor de vergunningverlener om opnieuw gedetailleerd te zijn.'