

27-07-2020

Omgevingswet is machteloos bij ondermijning woningbouw door geluidregels

Friso de Zeeuw is adviseur gebiedsontwikkeling en emeritus hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft

De nieuwe geluidregeling zet elk bouwplan op 3-0 achterstand, schrijft Friso de Zeeuw. Volgens hem doorkruist de nieuwe geluid-regelgeving de beginselen van de Omgevingswet. Het Omgevingsrecht wordt niet 'eenvoudig beter' maar 'complex slechter'.

De nieuwe geluidsregels voor het gebied rondom Schiphol zorgen voor grote opwinding. Deze regels - verankerd in de onschuldige klinkende Aanvullingsregeling geluid - gaan het einde inluiden voor de woningbouwambities voor een groot deel van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en zelfs daarbuiten.

Bij lezing van de perspublicaties denk je aanvankelijk: 'Er zal wel een ambtelijke concepttekst zijn uitgelekt; foutje'. Maar dat blijkt niet het geval. De [brandbrief](#) die Noord-Hollands gedeputeerde Jeroen Olthof begin juli namens vier provincies en 56 gemeenten schreef, slaat de spijker op de kop. Maar niet alleen de inhoud van deze regeling wekt ongeloof en onrust. Graag ook aandacht voor de context van het totale omgevingsrecht. Dan neemt de verontrusting nog verder toe.

De Omgevingswet (beoogde datum van inwerkingtreding: 1 januari 2022) kent een sterk gelede opbouw. Met verschillende stukken wetgeving - die niet op tijd voor invlechting klaar waren - is deze megawet in de afgelopen jaren aangevuld. Vandaar de term Aanvullingssporen, waaronder het Aanvullingsspoor geluid. De Aanvullingswet geluid is verder uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur: het Aanvullingsbesluit geluid. Verdere precisering vindt men in de ministeriële regeling: de Aanvullingsregeling geluid. Het ontwerp daarvan was tot 20 juli in openbare 'consultatie'.

'Met steeds minder remming gaan sectorspecialisten voorbij aan het gedachtengoed van de Omgevingswet'

Bij elke volgende uitwerkingsfase van de regelgeving bestaat de neiging dat sectorspecialisten voorbijgaan aan het mooie, integrale gedachtengoed van 'eenvoudig beter', het motto van de Omgevingswet. Met steeds minder remming volgen zij de sectorale rationaliteit en prioriteiten van hun eigen beleidsveld. In dat stadium komen de verbindende voorschriften tot stand. In het bestuursrecht zit het venijn vaak in de staart, zo ook hier.

Sectorspecialisten grijpen dus hun kans, in dit geval ambtenaren die de mensheid tegen geluidsoverlast willen beschermen. Dat is hun legitieme opdracht en drijfveer. Maar hun sectorale regels passen niet in de balans die het politiek bestuur - Rijk, provincies en

gemeenten - moet zien te vinden tussen het bevorderen van de gezondheid, voldoen aan de woningvraag én het faciliteren annex beheersen van de vliegverkeer.

Wat houdt de nieuwe regeling in? Het gebied waar vliegtuiggeluid bij ander lawaai (verkeer, spoor en industrie) wordt opgeteld, krijgt een aanzienlijke uitbreiding. Het resulteert in zones met een bepaalde berekende geluidbelasting. De zones krijgen een kwalificatie - puur vanuit de waardering van het 'akoestisch leefklimaat' - variërend van 'zeer goed' tot 'zeer slecht'. Tegelijkertijd voert de minister een regeling in met een verzwarende 'correctie' voor luchtvaartlawaai, waarmee de kwalificaties per zone nog een graad negatiever worden.

Grote delen van de Metropoolregio Amsterdam en delen van Zuid-Holland en Utrecht krijgen de officiële stempels 'tamelijk slecht', 'slecht' en 'zeer slecht'. Provincie- en gemeentebestuurders voeren aan dat daarmee deze gebieden planologisch op slot gaan. In hun stellingname, dat geluid eenzijdig de ruimtelijke ordening gaat sturen, zit een kern van waarheid.

Kennelijk hebben de ambtelijke directies die wonen, de Omgevingswet en ruimtelijke ordening in hun portefeuille hebben de aanzienlijke verzwarening van het geluidhinderregime laten passeren. Maar centraal staat niet de ambtelijke voorbereiding, maar de eigen politiek-bestuurlijke keuzes van dit kabinet.

'Strengere geluidregels gooien de woningbouw in de verre omtrek van Schiphol in het slot'

In een '(zeer) slecht' gebied - bijvoorbeeld 75 procent van de gemeente Haarlemmermeer - zouden gedeputeerden en wethouders theoretisch ten gunste woningbouw kunnen beslissen, voorzien van een loodzware argumentatie en uitgebreid onderzoek. Het is twijfelachtig of die argumentatie-ruimte er juridisch wel is. In de realiteit maakt het niet veel uit. Het is sowieso onbegonnen werk; de geluidregeling zet elk bouwplan op 3-0 achterstand. En ook met al die karrevracht aan argumentatie blijft het risico van een negatief oordeel van de bestuursrechter (Raad van State).

Alleen wereldvreemde juristen kunnen [beweren](#) dat 'met een goede en gemotiveerde uitleg' bouwplannen 'gewoon' kunnen doorgaan.

Het doet mij denken aan de onmogelijke situatie toen ik als gedeputeerde in de jaren negentig in zaaltjes aan bewoners moest uitleggen dat de ondergrond van hun huizen weliswaar de kadastrale kwalificatie 'ernstig verontreinigd' had, maar dat pas echt gevaar dreigde als je elke dag een kilo van die grond zou eten. Die boodschap kwam uiteraard niet over.

Vier zaken maken de gang van zaken extra schrijnend. In de eerste plaats wijzen de provinciale en lokale bestuurders er op dat beheersing respectievelijk terugdringing van het luchtvaartlawaai buiten schot blijft. De ontwerp-Luchtvaarnota uit zich in heel algemene termen en geeft geen uitsluitel. Op bronbestrijding, zoals het verder reduceren van nachtluchten, ontbreekt het perspectief. Hier wreekt zich dat de grondgebonden luchtvaartwetgeving nog steeds een status aparte heeft.

'Kabinet en minister van BZK doen contrasterende beloften'

In de tweede plaats heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vorig jaar pontificaal een 'woondeal' met de regiobestuurders van de MRA afgesloten, waarin men

elkaar belooft zich te gaan inzetten voor de bouw van 230.000 woningen tot 2040. Daarvan ligt een aanzienlijk deel in 'slechte' zones.

Het is dezelfde minister die de Aanvullingsregeling geluid als eerste ondertekent. Het kabinet zegt dus eerst tegen de regio: 'Jullie moeten meer woningen bouwen en wij gaan jullie helpen'. Even later zegt datzelfde kabinet: 'Wij vinden dat de locaties waar die plannen moeten komen een slecht leefmilieu hebben, dus bouw daar toch maar liever niet'.

Ten derde. Anders dan in het stikstof-dossier noopt geen Europese regelgeving of jurisprudentie tot deze nieuwe regeling. Weliswaar ligt aan de vermelde correctieregel een advies van de WHO ten grondslag, maar elk land heeft de vrijheid om dat advies op te volgen en zo ja, in welke vorm.

In de vierde plaats het volgende. Marktpartijen en corporaties - op wier investeringsbereidheid de overheid dagelijks een beroep doet - stellen na stikstof en Pfas opnieuw vast dat consistentie en continuïteit in het overheidsbeleid ver te zoeken is. Dat ontmoedigt lange termijn-investeringen.

'Opnieuw is de consistentie en continuïteit in het overheidsbeleid ver te zoeken'

De oplossing voor de impasse is regeltechnisch eenvoudig en een kwestie van politieke wil: de nu geldende cumulatierregels voor luchtvaartgeluid (opgenomen in de Wet geluidhinder) 'beleidsneutraal' in de Omgevingswet overnemen. Dat voorstel doen ook de zestig bestuurders onder leiding van gedeputeerde Olthof.

Het alternatief luidt: de nieuwe regeling toch invoeren, Woondeal openbreken, de helft van de 230.000 geplande woningen schrappen, het woningtekort verder laten oplopen, investeringen en andere kosten van gemeenten, marktpartijen en corporaties afschrijven. De keuze tussen de twee opties lijkt mij niet echt moeilijk.

Tot zover het luchtvaartgeluid. Ook op andere onderdelen doorkruist de nieuwe geluid-regelgeving de beginselen van de Omgevingswet. Enkele voorbeelden. Er komt niet meer maar minder lokale afwegingsruimte voor gemeenten: bouwen in spoorzones (beleidsmatig juist aangemoedigd) wordt moeilijker. Niet minder maar meer onderzoek: gemeenten moeten de geluidbelasting bij wegen continue gaan monitoren. Ingewikkelder in plaats van eenvoudiger: invoering van de onduidelijke juridische figuren 'geluidaanachtsgebieden' en 'geluidproductieplafonds'. De VNG heeft het monster een kopje kleiner weten te maken, maar nog steeds waan je je in een bestuursrechtelijk spookhuis.

De gang van zaken rond de geluidregels laat zien dat van de beginselen van de Omgevingswet geen disciplinerende (door)werking uitgaat naar sectorale wetgeving. Van een 'cultuuromslag' is geen sprake. Omdat sectorale wetgeving zich steeds vernieuwt, belooft dit niet veel goeds voor de toekomst. Zo wordt het omgevingsrecht niet 'eenvoudig beter' maar 'complex slechter'.