

Met de notitie 'Stelselwijziging Omgevingsrecht' d.d. 9 maart schetst het kabinet de toekomst van het omgevingsrecht in Nederland. Helaas geeft de notitie op enige cruciale punten, zoals de toekomst van het bestemmingsplan, geen duidelijkheid. Echter, de wel zichtbare contouren van het beleid bevatten forse missers, waarmee een krachtige reactie op zijn plaats is.

In de kabinetsnotitie zijn ontegenzeggelijk ook positieve tendensen te ontwaren, zoals bijvoorbeeld de harmonisering van begrippenkaders, de tendens naar integraler denken en werken. Mijn reactie is echter overwegend kritisch van aard, daarom zet ik mijn bezwaren onderstaand puntsgewijs uiteen.

Motivatie voor een fundamentele stelselwijziging ontbreekt

Het kabinet geeft niet de benodigde grondige analyse en onderbouwing, waaruit blijkt dat het van de grond af aan opnieuw opbouwen van stelsel van omgevingsrecht de aangewezen weg is. De minister volstaat met de vermelding van het volgende: *'Op basis hiervan (i.e. gesprekken met de VNG, IPO en diverse maatschappelijke organisaties en adviesraden) neem ik in het veld brede steun waar om te komen tot een integrale Omgevingswet'*. Tevens roepen enkele gezaghebbende mensen te pas en te onpas dat een geheel nieuw omgevingsrecht noodzakelijk is.

Indien het kabinet hierin aanleiding ziet voor nader onderzoek en discussie dan is dit zonder meer toe te juichen. Het gaat echter een paar reuzenstappen verder en beweert dat een rigoureuze vernieuwing van het omgevingsrecht geen nader betoog hoeft.

Het kabinet geeft hiermee geen juiste voorstelling van zaken en/of vergist ernstig. In het veld neem ik veel verdeeldheid waar. Zeer velen zijn van mening dat het veld na de vele wetwijzigingen van de laatste jaren dringend toe is aan rust. Eveneens een groot aantal vindt dat de nodige verbeteringen nog mogelijk zijn, maar dat dit het best kan plaatsvinden binnen de huidige hoofdlijnen van wetgeving. Weer anderen vinden dat fundamentele wijzigingen nodig zijn. Helaas zijn er ook velen die voornamelijk sectoraal werken en niet goed op de hoogte zijn van de voorgestelde wijzigingen.

Het was te verwachten dat het kabinet met duidelijke praktijkvoorbeelden zou komen ter ondersteuning van zijn voornemens. Op een informatieve bijeenkomst over de omgevingswet in Rotterdam werd zeer dringend om dergelijke voorbeelden gevraagd. En terecht, zo zou kunnen worden getoond hoe de huidige wetgeving leidt tot bijvoorbeeld onnodig tijdverlies of suboptimale keuzes. En ook hoe nieuwe wetgeving dit zou kunnen oplossen. Dergelijke voorbeelden zijn echter nog steeds niet of slechts mondjesmaat gegeven. Wellicht om de eenvoudige reden dat ze er niet zijn?

De toekomst van het bestemmingsplan is onduidelijk

In antwoord op de vraag van de Raad van State heeft de Minister aangegeven dat de nieuwe omgevingswet geen projectenwet wordt maar een fundamenteel nieuw wettelijk raamwerk voor alle activiteiten in de fysieke leefomgeving. Bij verdere bestudering van de kabinetsnotitie wordt dit echter niet zo duidelijk. De motivatie voor de stelselwijziging lijkt vooral te zijn ingegeven door procedurele problemen in grote projecten. In de nieuwe wet worden bestaande wetten samengevoegd, maar van materiële integratie van individuele toetsingskaders zal geen sprake zijn. De toekomst het bestemmingsplan -in de huidige wetgeving toch de meest essentiële planvorm- is gehuld in nevelen. Dit maakt het geven van een duidelijke reactie op de kabinetsplannen heel wat moeilijker.

Naar mijn mening heeft het bestemmingsplan zijn waarde als instrument bewezen. Door tientallen jaren van jurisprudentie is veel duidelijk geworden over hetgeen wel en niet geregeld kan worden in bestemmingsplannen. De laatste tijd krijgt het feit dat zelfs voor kleine plannen vaak ruimtelijke procedures nodig zijn veel aandacht. De mogelijkheid dit deels te voorkomen door globalere bestemmingsplannen bestaat echter al. Dat gemeenten hier relatief weinig gebruik van maken is zonder reden. Gemeenten willen ongewenste verrommeling tegengaan en zijn bijvoorbeeld bereid mee te gaan in de wens van burgers bescherming te bieden tegen grootschalige activiteiten en bouwwerken in hun woonomgeving. Daarbij komt dat het bestemmingsplan in combinatie met het stelsel van de gebonden beschikking een helder kader biedt. Het lijkt nauwelijks mogelijk dat een geheel nieuw stelsel net zo veel duidelijkheid biedt aan burgers en ondernemers. Het gevaar van willekeur van het bestuur ligt op de loer.

Het kabinet kiest ten onrechte voor een ontwikkelingsgericht stelsel

De laatste tientallen jaren is er in het algemeen veel gebouwd in de vorm van uitleggebieden. Dit zal minder nodig en wenselijk worden. Grote delen van Nederland krijgen te maken met krimp. De nadruk komt meer te liggen om beheer en onderhoud van het bestaande, en waar nodig vernieuwing en of verdunning in combinatie met kwaliteitsverbeteringen.

In dit licht is het niet goed te begrijpen waarom het kabinet wil kiezen voor een ontwikkelingsgerichte omgevingswet. Het ligt meer voor de hand te bezien met welke regels we de opgaven die de komende decennia op ons afkomen het best aankunnen. Een modernisering van bestaande stelsel komt daarbij eerder in aanmerking dan een geheel nieuw gericht op ontwikkeling stelsel.

Een fundamenteel nieuw omgevingsrecht gooit meer overhoop dan nodig is

De analyse van het kabinet is dat huidige regelgeving ontwikkelingen te veel in de weg zit. Bestemmingsplannen zijn vaak gericht op bescherming van het bestaande en eenmaal afgegeven milieuvergunningen zijn zo goed als onaantastbaar. Verder geeft een woud aan sectorale regels veel beperkingen en soms zijn de eisen zelfs tegenstrijdig.

De analyse is ten dele juist, verbeteringen zijn zeker mogelijk. Om dit op te lossen is een geheel nieuw stelsel van omgevingsrecht niet nodig.

De ervaring leert dat knelpunten zich concentreren in 3 categorieën van projecten. Dit betreft gebieden in transformatie (bijv. havens of andere bedrijvigheid naar wonen of gemengd gebied), functiewijziging van bestaande gebouwen en de ontwikkeling van (centrum)stedelijke plannen op locaties met een hoge belasting van de leefomgeving.

Voor de 1^e van de genoemde categorieën van projecten zijn met de Crisis- en Herstelwet instrumenten geïntroduceerd. Met name de mogelijkheid om onder voorwaarden maximaal 10 jaar af te wijken van milieunormen geeft extra mogelijkheden. De effecten van deze nieuwe instrumenten zijn nog nauwelijks beproefd, al lijken de eerste ervaringen bemoedigend. Voor de 3^e categorie is Stad en Milieu een bruikbaar instrument. Alleen het doelmatig (her)gebruik van bestaande gebouwen en goedkoper binnenstedelijk bouwen behoeft nader onderzoek. Bij voorbaat moet er wel al rekening mee worden gehouden dat deze problematiek niet in hoofdzaak wordt veroorzaakt door belemmerende wetten en procedures. Het zal meer te maken hebben met de kenmerken van de locaties, beperkingen die bestaande gebouwen opleggen en financiële haalbaarheid van verbouwing en of

herontwikkeling. Soms zijn (te) hoge investeringen nodig. Daar waar dat onder de huidige economische omstandigheden niet haalbaar is, moeten we de realiteit accepteren dat de stad niet onder alle omstandigheden maakbaar is. Wachten tot zich nieuwe kansen aandienen dus.

Het kabinet lijkt de regels voor dergelijke projecten te willen versoepelen. Wellicht zijn hiertoe mogelijkheden, maar er is geen reden aan te nemen dat dit niet kan binnen het huidige wettelijk raamwerk.

Waardevolle planfiguren worden weggegooid

Het lijkt er sterk op dat het kabinet van zins is beproefde, waardevolle instrumenten -waaronder mogelijk het bestemmingsplan- bij het oud vuil te zetten. De meerwaarde van hetgeen ervoor in de plaats blijft vooralsnog ongewis. Hiermee dreigt het kind met het badwater te worden weggegooid. Veel know-how gaat verloren en er is bijzonder veel inspanning nodig om onze kennis en kunde opnieuw op te bouwen en om het (voor een fors deel bestaande) beleid van lagere overheden in een nieuw jasje te gieten. Zonder een overtuigende analyse van nut en noodzaak een zeer onverstandige zet van de kant van het kabinet.

De doelstellingen van meer afwegingsruimte, flexibiliteit, goedkoper, sneller, eenvoudiger aan de ene kant en een hogere kwaliteit van de leefomgeving zijn onverenigbaar.

Een nieuwe wet is geen tovermiddel. Her creëren van meer afwegingsruimte, goedkoper en sneller bouwen heeft onvermijdelijk nadelen op andere vlakken tot gevolg. Te denken valt aan verlies aan bouw- en leefomgevingskwaliteit of privacy van bewoners.

Programmatische aanpak van leefomgevingskwaliteit is een wassen neus

Met de invoering van de nieuwe wet valt name een verhoging van belasting van milieu en leefomgeving te vrezen. Op pagina 5 van de kabinetsnotitie staat de volgende passage te lezen: *“Bovendien moeten in meer gevallen normen of doelstellingen gekoppeld kunnen worden aan de ontwikkeling van gebieden in plaats van aan individuele projecten”*

Wat heeft dit idee voor gevolg? Als een burger klaagt over zijn onleefbare situatie wil het kabinet het bestuur dan de mogelijkheid geven aan hem het volgende antwoord te geven: ‘Natuurlijk heeft u volkomen gelijk, maar u heeft pech, want ons beleid is gericht op gebiedsniveau en gemiddeld genomen voldoen we wel aan de normen.’?

Het kabinet lijkt het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) als lichtend voorbeeld te beschouwen. Binnen een geslaagde programmatische aanpak wordt de luchtkwaliteit verbeterd zodat er aan de normen wordt voldaan. Hiermee worden tevens projecten uitvoerbaar die een (beperkt) ongunstig effect hebben op de luchtkwaliteit. Binnen het NSL zijn best nuttige maatregelen zijn genomen.

De grootste ‘vooruitgang’ is echter geboekt door reken- en meetkundige trucs: wijzigingen in meetmethoden, het vergroten van de toetsingsafstand tot wegen, het van toetsing vrijstellen van bepaalde locaties, het invoeren van een zeezoutaftrek. Bij de wetgeving luchtkwaliteit telde het belang van grote projecten uiteindelijk zwaarder dan dat van de volksgezondheid.

Het NSL dient daarom niet als lichtend voorbeeld, maar eerder als een noodgreep te

worden beschouwd, die we liever niet moeten willen herhalen. Desondanks wil het kabinet afwijking van ook andere normen mogelijk maken, mits de milieukwaliteit door een programmatische aanpak op orde wordt gebracht.

In mijn ogen is dit een gevaarlijke ontwikkeling. Het moment van ingrijpen in de fysieke leefomgeving is het juiste moment en de uitgelezen kans om de milieukwaliteit te toetsen en op orde te krijgen. Door deze toets minder streng te maken en de problemen uit te stellen naar een later uit te voeren programma worden meteen de beste kansen op een goede leefomgevingskwaliteit weggegooid. Het programma dat dan volgt zal heel vaak een wassen neus blijken te zijn. Garanties op resultaat zijn er niet en de mogelijkheden om alsnog in te grijpen zijn veelal beperkt of zelfs in het geheel niet aanwezig.

Ik roep het kabinet daarom op om af te zien van het idee afwijken van milieunormen op basis van een programma. Enige redelijke uitzondering hierop kan zijn gebieden in transitie; het programma zou dan betrekking hebben op uitvoering van maatregelen bij milieubelastende bedrijven (of beëindiging van de activiteiten), een en ander binnen een handhaafbare termijn.

Het belang van de burger wordt ondermijnd

Het beleid van het kabinet is vooral gericht op het mogelijk maken van meer initiatieven in het ruimtelijk domein. Dit is een eenzijdige benadering. Regels in de ruimtelijke ordening zijn er zowel voor ondernemers als voor burgers. Burgers moeten goed worden beschermd tegen activiteiten die hun woon- en leefklimaat minder aangenaam maken.

Onder de huidige wetgeving is voor initiatiefnemers en bestuur al bijzonder veel mogelijk. Indien het bestuur de feiten goed in beeld heeft en een belangenafweging maakt die niet onredelijk is, heeft een project een grote kans van slagen. Burgers hebben kortom soms al heel wat te slikken als het gaat om activiteiten in hun woonomgeving.

Onduidelijk is op basis waarvan de minister de balans nu wil verschuiven in de richting van het meer mogelijk maken. Uit de kabinetsnotitie blijkt niet duidelijk of de rechtsbescherming op hetzelfde niveau blijft. Waarschijnlijk blijft een gang naar de rechter of Raad van State in de meeste gevallen mogelijk. Maar indien de kaders vervagen kan het er in de praktijk toch op neerkomen dat de rechtszekerheid minder groot is. Een andere mogelijkheid is dat niet bestuur en politiek maar vooral de rechtspraak de grenzen gaat aangeven.

Transitie naar duurzame samenleving

Het kabinet beweert dat de nieuwe wetgeving nodig is om een transitie naar een duurzame samenleving te bevorderen. Ik ondersteun het kabinet van harte in dit beleid. Ik ben echter benieuwd op welke wijze dit is terug te vinden in de nieuwe omgevingswet. In de kabinetsnotitie vind ik verder geen concrete aanwijzingen.

Omgevingswet en de omgevingsverordening dreigt door logheid onwerkbaar te worden

In de omgevingswet worden vele wetten samengevoegd. Dit gaat betekenen dat er jaarlijks vele wijzigingen op deze wet zullen worden doorgevoerd. Ook zal de samenvoeging nauwelijks helpen bij het verkrijgen van meer overzicht. De operatie levert per saldo niet veel op.

Per gemeente moet een gebiedsdekkende omgevingsverordening worden vastgesteld (pagina 13 kabinetsnotitie). Voor deze wijziging bestaat geen enkele noodzaak. Dat gemeenten in de huidige praktijk vele tientallen bestemmingsplannen kennen is geen sterk argument. Dit is namelijk in het geheel geen probleem. Sterker nog, zo lang de bestemmingsplannen goed zijn terug te vinden levert het voor burgers en bedrijven juist helderheid op.

Voor de meeste gemeenten zal het ondoenlijk zijn om een integrale, gebiedsdekkende wijziging van de omgevingsverordening voor te bereiden. Het gevolg zal zijn dat er steeds diverse partiële herzieningen van de omgevingsverordening tegelijkertijd in voorbereiding en of in procedure zijn. Omdat hier verschillende collega's aan werken gaat dit coördinatieproblemen en onduidelijkheden opleveren. Ook voor de burger wordt het eerder moeilijker, wat is geldend beleid, wat ontwerpbeleid waarop mag worden geanticipeerd en welk beleid heeft nog geen status?

Het zou daarom beter zijn het bestemmingsplan onverkort te handhaven in zijn huidige vorm. De overige delen van de omgevingsverordening kunnen wel in hogere mate worden geïntegreerd, al zijn ook hierin beperkingen te verwachten.

Overhaaste invoering

Tenslotte blijkt uit de notitie dat het kabinet aanstuurt op een overhaaste invoering van een nieuwe omgevingswet, die een groot aantal wetten moet vervangen. Dit staat niet slechts op gespannen voet met de zo nodige zorgvuldigheid. Het is welhaast een garantie voor een veelheid aan (onbedoelde) ongewenste neveneffecten. Te vrezen valt voor chaos.

Samenvatting en conclusie

Het kabinet zou de vernieuwing van het omgevingsrecht veel rustiger ter hand moeten nemen. De meesten in werkveld zijn er wel van overtuigd dat nog zekere verbeteringen mogelijk zijn. Verdeeldheid heerst er over de gewenste reikwijdte van hervorming van het omgevingsrecht.

Daarom moet eerst goed worden afgewogen of een fundamentele vernieuwing wel de juiste weg is. Op dit moment ben ik daar geen voorstander van. Er zijn veel vraagtekens te plaatsen bij die en andere keuzen die het kabinet nu lijkt te willen maken. Binnen een rustiger tijdspad kunnen de lessen van de Wro (2008), Wabo, Crisis en Herstelwet (beiden 2010) worden omgezet in wetgeving van hoge kwaliteit. Tussentijds kan nog de tijd worden genomen voor experimenten met meer flexibiliteit in bijvoorbeeld transformatiegebieden, bij herontwikkelingen en hoogstedelijke locaties. Mogelijk wordt in de komende jaren ook duidelijk of de aankomende krimp in Nederland nog specifieke eisen stelt aan het omgevingsrecht.