

Reactie van vakgroep ro-juristen gemeente Oss.

Deze notitie bevat de reacties van de vakgroep juristen ruimtelijke ordening van de gemeente Oss op de informatie over de stelselwijziging omgevingsrecht van maart 2012.

De tijd om te reageren is zo kort, dat overleg binnen de gemeente met de vakgroep bouwen, wonen en milieu niet of nauwelijks mogelijk is. Het is daarom geen integrale reactie en geen reactie namens het gemeentebestuur van Oss.

We hebben ons als ro-juristen gericht op de invalshoek ruimtelijke ordening. De tijd van voorbereiding is ook voor ons behoorlijk kort geweest, dus de opmerkingen en vragen kunnen soms wat kort door de bocht zijn. De reactie is niettemin volledig ingegeven door betrokkenheid en constructief bedoeld als input voor het vervolg, we denken graag mee over het vervolg en over de oplossing van kwesties die daarbij zeker gaan rijzen. Dat geldt ook voor onze vakbroeders op het gebied van bouwen, wonen en milieu in onze gemeente.

We onderschrijven de noodzaak van vernieuwing van het omgevingsrecht, maar de beschreven ambitie is zo groot, dat die ook vragen oproept. We zullen zoveel mogelijk aangeven waar de stelselwijziging van het omgevingsrecht wel en niet gesteund wordt en waar we vragen hebben. Het kabinetsstandpunt waarop gereageerd kan worden is nog behoorlijk globaal en roept daarom ook vragen op. We zullen die vragen vooral vanuit onze praktijk proberen te stellen. Waar het ons om gaat is, dat we tenminste even goede plannen en regels kunnen maken, maar dan sneller en met minder kosten. De afgelopen decennia is de tendens juist andersom geweest: ruimtelijke plannen zijn duurder geworden en hebben meer tijd gekost.

Een te hoge ambitie?

Het omgevingsrecht is inderdaad dringend aan vernieuwing toe. Het is te ingewikkeld geworden en te versnipperd geraakt. Het leek even op orde met een recent nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Wabo, maar dat is schijn. Er zijn buiten de Wro en de Wabo massa's regels die over specifieke omgevingsbelangen gaan en die ieder een ander soort invloed uitoefenen op het bestemmingsplan, het plan waar het het meest om gaat in de ruimtelijke ordening. Dat maakt het speelveld onoverzichtelijk, het proces veel te lang en de uitkomst te onzeker. Maar ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zelf bevat doorgesloten regelingen, zoals planschade en kostenverhaal. We maken er steeds regels bij en het is eigenlijk nog nooit gelukt om echt regels te schrappen. We hebben het wel over deregulering, maar voelen ons steeds weer gedwongen om nieuwe regels te maken. De Crisis- en herstelwet brengt vooral (procedurele) versnelling voor een aantal ruimtelijke projecten en zorgt voor redelijke termijnen de Raad van State als het om projecten gaat bij, maar is zeker nog niet dé oplossing.

De keuze is om of op deze complexe weg door te gaan of om de knop om te zetten en te gaan voor een vereenvoudigd omgevingsrecht: inhoudelijk en procedureel. Het kabinetsstandpunt houdt de keuze in voor een nieuw, geïntegreerd en vereenvoudigd omgevingsrecht en houdt de keuze in om dat in één giga-operatie te doen.

De recente ervaringen met het schoeien van bestaande wetgeving op een nieuwe leest (Wabo en Wro), maken echter sceptisch. Het zijn wetgevingstrajecten van bijna een decennium geweest. De Wet geluidhinder wordt nu in een meerjarentraject gefaseerd herzien en de natuurwetgeving is nu onderwerp van discussie, die nog wel even zal duren. Deze ambitie is veel en veel groter, de Wro en de Wabo, waar we nog voor een deel aan moeten wennen, lijken in één klap bijna gedateerd. Vijftien wetten worden volledig geïntegreerd, vijftientig worden omgevingsrechtelijk geïntegreerd en twee worden er ingetrokken. Honderden amvb's worden teruggebracht tot een stuk of twintig. De ambitie is bewonderenswaardig, maar we hebben twijfel of dat gaat lukken en zeker of dat in één keer gaat lukken. Afgezien van de inhoudelijke vragen is zo'n operatie nog nooit vertoond, welke voorwaarden zijn geschapen, dat dit anders dan anders gaat lukken? Het opstellen van een nieuwe omgevingswet is misschien 10% van het werk. Blijven we daar niet in steken als nieuwe symbolische wetgeving maar zonder werking, omdat we vastlopen in de grote berg van de familiewetgeving van de omgevingswet (90 % van het werk?). Ons voorstel is om geen risico te nemen met een te grote ambitie en vooral te letten op haalbaarheid. Liever een geleidelijke en haalbare vernieuwing dan blijven steken in de complexiteit van een te grote ambitie.

Het is een prima gedacht om overal in het omgevingsrecht gebruik te maken van dezelfde planfiguren. Dat maakt ook een geleidelijke invoering makkelijker en een geleidelijke en gefaseerde invoering zou wel een meer haalbaar kunnen zijn dan een invoering in één keer.

Vooraf een logistieke operatie?

Als de grote opruiming van het bestaande omgevingsrecht vooral een logistieke operatie wordt, dan is het nut beperkt. De grote massa en wirwar van regels, planvormen en onderzoeksverplichtingen roepen om een grote opruiming. Maar als dat louter leidt tot een betere logistieke en juridische ordening van regels, dan is het nut daarvan beperkt. Alles staat weer netjes bij elkaar en het aantal planvormen en instrumenten is overzichtelijk geworden. Dat is winst, want wat overal door elkaar lag, ligt nu weer soort bij soort. Maar de inhoud van het omgevingsrecht blijft in wezen hetzelfde: een overzichtelijk aantal nieuwe, centrale planfiguren en instrumenten maar daarnaast een onveranderde geweldige hoeveelheid onderzoeks- en verantwoordingsaspecten. Een soort Wabo-operatie dus voor het omgevingsrecht. Wat bij elkaar hoort, zetten we bij elkaar en we gaan in procedurele zin integraler werken, maar de inhoud blijft eigenlijk hetzelfde.

Onze vraag is of de vernieuwing van het omgevingsrecht niet dicht bij een logistieke operatie blijft vanwege de uitgangspunten van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het behoud van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling. Leggen die twee uitgangspunten niet een geweldige beperking op aan het eindresultaat?

Sectorale regels en normen versus eenvoudige omgevingsplannen: een spagaat.

Er is nu nog geen zicht op hoe wetgeving in elkaar geschoven gaat worden. Er zijn ontwerpprincipes en er is zicht op zestal centrale rechtsfiguren. Maar er is geen zicht op hoe de specifieke belangen hun invloed hard of zacht gaan uitoefenen. Wat wel in maatschappelijke zin vaststaat, is dat water, flora en fauna, veiligheid, cultuurhistorie, bodem, geluid, geur, trilling, straling, gezondheid, planschade en kostenverhaal blijven vragen om onderzoek en verantwoording. De groeiende kennis over deze

materie zal blijven leiden tot meer regels en tot meer beperkingen. Als het al geen nationale regels zijn dan wel internationale.

Van de overheid worden zorgvuldigheid en bescherming verwacht. Vermindering van bescherming of zelfs het terugtreden van de overheid als beschermer ligt heel gevoelig en toch ligt hier een uitdaging. Het lijkt soms wel te lukken als bijv. om kwesties als welstand en vergunningvrij bouwen gaat. We blijven daarmee nog veilig in de marge. Maar op andere gebieden zoals archeologie en cultuurhistorie komen en de laatste jaren alleen maar regels bij. Natuurlijk vragen overlast, gezondheid en veiligheid om een waakzame en actieve overheid. Maar het is de moeite waard om waar mogelijk te dereguleren. Er zijn de nodige voorbeelden van doorgesloten regels op het gebied van flora en fauna te noemen. Er zullen weinig bouwers en gemeenten zijn, die de Flora&Faunawet tot in alle details en tot in alle omgevingsvergunningen naleven.

Als er een nieuw ruimtelijk beheers- of ontwikkelingsplan gemaakt moet worden, dan komen de onderzoeks- en verantwoordingsaspecten steeds aan de orde voorzover ze relevant zijn. Dat zal in het nieuwe omgevingsrecht niet anders zijn.

De verplichte toepassing van de sectorale regelingen zal altijd aan de rechter voorgelegd kunnen worden (en terecht). Winst kan zijn, dat beroep altijd maar in één instantie mogelijk is. Voor kleinere zaken bij de rechtbank en bij grotere zaken bij de Raad van State. Ons voorstel is om dat principe zo veel mogelijk overal toe te passen. We hebben recent een planschadeprocedure afgesloten van 8 jaar vele externe adviezen, bezwaarcommissie, 2x rechtbank inclusief deskundigenadvies en eenmaal Raad van State. De omvang van de planschade was € 2800,--. De bestuurslasten daarvan zijn niet in verhouding tot het belang in kwestie. In dit geval ging het om planschade, maar het had ook om de hoogte een erfafscheiding kunnen gaan.

Er wordt gedacht aan de mogelijkheid van ontheffing van nationale normen in gevallen waarin onverkorte toepassing onevenredig zou zijn met het lokale belang. Er wordt ook gedacht aan positieve evenredigheid: de mogelijkheid om van individuele normen af te wijken. Maar dat moet dan weer geregeld worden: waar mag je van afwijken en waar niet van.

Die twee nieuwe mogelijkheden betekenen wat meer flexibiliteit, maar de doorwerking van al die sectorale omgevingsnormen zal in het nieuwe omgevingsrecht niet veel anders zijn dan in het geldende.

Illustratief is de huidige discussie over de nieuwe Natuurwet. Pogingen tot versoepeling roepen heftige reacties op. De nieuwe wetgeving over geluidhinder poogt de doorwerking van geluidsnormen met het instrument van de geluidsproductieplafonds en gegevensbank juist effectiever te maken. Externe veiligheid is de laatste jaren steeds verder uitgebreid met nieuwe rekenmethoden en deelregelingen. Ook als er geen sectorale regeling geldt of als de sectorale regeling iets niet gevoelig vindt, dan vraagt de Raad van State vanuit een goede ruimtelijke ordening niet zelden toch onderzoek en verantwoording. Hoe zal het dan mogelijk zijn om naast deze uitdijende hoeveelheid sectorale regels en normen en vanuit een uitdijend begrip van een goede ruimtelijke ordening sneller eenvoudige ruimtelijke plannen te maken? Is enige kritiek op de rechterlijke macht terecht, waar het gaat om de vergaande toetsing van een goede ruimtelijke ordening?

De Crisis- en herstelwet stelt beperkingen aan wie belanghebbende is, is het een gedachte om dat wat breder te trekken en aan te geven wat wel of niet een goede ruimtelijke ordening is. Of is het mogelijk om het nieuwe omgevingsrecht explicieter te maken voor wat betreft doorwerking van sectorale normen?

Komen we met het nieuwe omgevingsrecht niet in een nieuwe spagaat terecht: een ogenschijnlijk vereenvoudigd omgevingsrecht, maar tegelijkertijd een geweldige hoeveelheid sectorale regels, waar we nog weinig grip op krijgen? Moeten we daar niet eerst op focussen?

Één omgevingsverordening voor de gemeente is niet mogelijk.

Er komt één gebiedsdekkende omgevingsverordening die de grote hoeveelheid bestemmingsplannen gaat vervangen. Daarnaast komt het instrument van het projectbesluit voor grote projecten en het instrument van de omgevingsvergunning voor kleine projecten.

Het is voor ons onvoorstelbaar om één omgevingsverordening te maken voor het grondgebied van Oss. Of het wordt iets rudimentairs in de zin van de oude stedenbouwkundige regels in de bouwverordening. Maar als dat een plan moet zijn, dat inzicht geeft in wat kan en mag en dat voldoet aan alle sectorale normen dan is het een onmogelijke opgave. Het wordt een nog grotere opgave als alle omgevingsrechtelijke regels van de gemeente in de omgevingsverordening moeten worden opgenomen. Het is niet onlogisch om het omgevingsrechtelijk deel van de APV en andere verordeningen naar de omgevingsverordening te verhuizen. Bestemmingsplannen bevatten voor een deel gemeenschappelijke regels (begrippen, wijzen van meten, mantelzorg, parkeren, binnenplanse afwijkingen), die goed in een gemeentebrede regeling opgenomen kunnen worden. In Wabo-termen kan een aantal regels inderdaad naar een omgevingsverordening. Maar moeten daarin ook alle coffeeshops, terrassen, verkoopstandplaatsen, kermessen en vrachtwagenstallingsplaatsen geregeld gaan worden? Waar houdt het nieuwe omgevingsrecht op en begint de zorg voor de openbare orde, het voorkomen van overlast en hinder? Sommige onderwerpen laten zich makkelijk en sneller en beter regelen in een APV of een eigen verordening dan in de nieuwe integrale omgevingsverordening. Ons voorstel is om in ieder geval deel-omgevingsverordeningen mogelijk te maken. Schaalvergroting van regelgeving hoeft voor een aantal onderwerpen zeker geen verbetering te zijn.

We hebben een vertegenwoordiger van het ministerie de nieuwe omgevingsverordening "bestemmingsplan-plus" horen noemen. De laatste jaren hebben we ervaring opgedaan met het zo groot mogelijk maken van plangebieden. Het is gelukt om het Osse buitengebied in twee aparte bestemmingsplannen te regelen. Dat is een gigantische opgave geweest. Daar spelen zoveel aspecten en zoveel kwesties, inclusief een planmer. Het bepalen van de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven vraagt om een verfijnd onderscheid in agrarische bedrijven, om bouwblokken op maat en een landschappelijke inpassing. De functie wonen vraagt om generieke regeling, maar er zijn talloze afwijkingen, die ook geregeld moeten worden. Bedrijfsfuncties horen niet echt thuis in het buitengebied, maar zijn er veel in soort en aantal, die naar de heersende doctrine gedetailleerd bestemd moeten worden en zeker niet ongebreideld mogen omschakelen of uitbreiden. Recreatie en horeca moeten worden gestimuleerd, maar zeker niet overal, dus ook hier weer maatwerk met talloze

onderscheiden en met groei- en ontwikkelingsmogelijkheden per locatie. Hoe moet een regionaal crossterrein met alle aspecten van recreatie, maar van ook overlast goed geregeld worden?

Een bestemmingsplanplan buitengebied maakt ongetwijfeld enige "bouwplannen" mogelijk in de zin van grondexploitatie. Dus de noodzaak van het opstellen van een exploitatieplan. Alle nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied moeten leiden tot kwaliteitswinst, maar kostenverhaal daarvan in de vorm compensatie elders of bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen elders is nog steeds een flinke puzzel.

De provincie regelt het nodige in de provinciale verordening en zorgt met de rechtstreekse werking daarvan voor de nodige juridische puzzels in de driehoek tussen provinciale verordening, reconstructieplan en bestemmingsplan buitengebied. Het laatste jaar is het aspect volksgezondheid in de omgeving van agrarische bedrijven er bij gekomen, dat veel vragen oproept, maar nog weinig antwoorden kent. Grootschaliger agrarische ontwikkelingen noodzaken tot een planmer, maar leidt die planmer echt tot meer inzicht?

De opsomming van kwesties hierboven is zeker niet bedoeld als jammerklacht. Maar langzamerhand is het detailniveau en het verantwoordingsniveau zo groot geworden, dat bestemmingsplannen buitengebied bijna niet meer te maken zijn. Onze vraag is hoe dan de stap naar één omgevingsverordening te maken is. Als daar ook nog alle stedelijke situaties van centrumgebieden, woonwijken en industrieterreinen bij komen, dan is het echt onmogelijk om voor een grote gemeente één omgevingsverordening te maken, die vergelijkbare omgevingskwaliteit biedt als het bestemmingsplan.

We hebben recent de bestemmingsplannen herzien voor bestaande bedrijfsterreinen. Milieuzonering, veiligheidszonering, geluidszonering en geluidsboekhouding, geurzoning, regeling van perifere en bedrijfsgebonden detailhandel, bedrijfswoningen, kantoorachtige bedrijven, leisure-functies: allemaal specifieke aspecten voor bedrijventerreinen. Hoe kan dat in één omgevingsverordening geregeld worden?

Nog enige praktijkervaringen rond geluidhinder. Er is een tendens, dat de regeling van industrielawaai steeds complexer wordt. Zonebeheerplannen blijken geen juridische status te hebben, dus ontstaat de noodzaak om de geluidsverdeling en geluidsboekhouding in het bestemmingsplan te verankeren. Ook bij niet geluidsgezoneerde industrieterreinen blijkt de noodzaak te bestaan om de geluidsbelasting en de cumulatie voor de omgeving te bewaken en te regelen. Dus een geluidsbewaking voor de omgeving in het bestemmingsplan, maar dan voor een formeel niet-gezoneerd industrieterrein. Wie krijgt dit begrijpelijk en inzichtelijk geregeld? De bestaande en de nieuwe geluidwetgeving laat het spoorweglawaai van zgn. raccordementen (de goederenspoorlijn tussen hoofdspoor en industrieterreinen) volledig ongeregeld. Het raccordement Oss-Elzenburg levert veel geluidsoverlast op. Versobering en vereenvoudiging van omgevingsrecht prima, maar zorg dan wel gelijktijdig voor een solide basis om dit probleem te regelen. Deze vorm van geluidhinder valt tussen de wal en schip

van elke landelijke regeling op dit moment. We trekken nu de APV uit de kast om dit aspect te regelen en op basis daarvan te handhaven en kosten te verhalen. Maar het voelt gek nu de landelijke regeling van geluidhinder effectiever gemaakt wordt. We zien het al gebeuren dat ProRail ons verwijt, dat we iets regelen wat we niet mogen regelen omdat de landelijke wetgever alles rond spoorweglawaaai opnieuw geregeld heeft.

Dit zijn drie voorbeelden van geluidhinder, die nu tussen wal en schip vallen. Hoe wordt er voor gezorgd dat dit in het nieuwe omgevingsrecht beter geregeld wordt, dat deze praktijkproblemen worden opgelost? Als deze praktijkproblemen in de omgevingsverordening moeten worden geregeld, dan wordt het er niet eenvoudiger op. Worden alle geluidszones, zonebeheerplannen en geluidsboekhoudingen in de omgevingsverordening aangewezen en geregeld? Net als alle andere zonerings van veiligheid, bodem, water, archeologie, geur? Wat moet er nog meer geregeld gaan worden in de omgevingsverordening als er meer inzicht bestaat in gezondheidseffecten van straling en veehouderij?

We willen de nieuwe omgevingsverordening natuurlijk digitaal. Dat betekent: klikken op de locatie waar je de informatie van wilt hebben. Daar hoort dus onvermijdelijk iets van een digitaal kaartbeeld bij met bestemmingen, bouwvlakken en bouw- en functieaanduidingen met daaraan gekoppeld de regels voor het betreffende perceel of gebied. Dan kom je al snel uit bij iets als een bestemmingsplan: een kaart met gebieds- en perceelgerichte bestemmingen en met regels wat in die bestemmingen wel en niet mag. We hebben ervaring opgedaan met een zgn. globaal eindplan. Dat zou je kunnen vergelijken met zo'n nieuwe omgevingsverordening. Zo'n globaal eindplan kan nuttig zijn voor een nieuwe grootschalige ontwikkeling, maar is een crime voor een beheersituatie. We hebben voor dat gebied dus na de fase van realisering een gedetailleerd beheerbestemmingsplan gemaakt.

We zien niet de mogelijkheid om één omgevingsverordening op te stellen voor de hele gemeente. Of die wordt heel globaal of heel sterk conserverend. Het wordt dan geen bestemmingsplan-plus, maar een bestemmingsplan-min. Dat heeft tot gevolg dat veel afweging verschoven wordt naar het projectbesluit en de omgevingsvergunning. Nu kun je uit een bestemmingsplan aflezen wat kan en mag, moet je straks veel meer vragen en afwachten of het wel mag?

Het is goed mogelijk om de omgevingsonderwerpen, die gemeentebreed gelden, in één omgevingsverordening te regelen. Dat kan voor een deel gebiedsgerichte bestemmingsplannen ontlasten. Maar de schaalvergroting gaat te ver als alle gemeentelijke regels over gebruik en inrichting van de omgeving in de gemeente in één omgevingsverordening moeten worden opgenomen. Wij twijfelen sterk of ons dat wel gaat lukken. Opvallend is dat op het gebied van programma's alle vrijheid lijkt te bestaan. Daar zijn sectorale of gebiedsgerichte programma's wel mogelijk.

Verhouding omgevingsverordening - projectbesluit - omgevingsvergunning.

Het is nog niet duidelijk hoe deze instrumenten zich tot elkaar gaan verhouden. De omgevingsverordening bevat alle ruimtelijke regels en gaat alle bestemmingsplannen in een gemeente vervangen. In de verordening moet je dus kunnen lezen wat kan, wat mag en wat niet mag.

We lezen uit de stukken weinig over de concrete inhoud van een omgevingsverordening. Hierboven zijn we op een aantal items van beheerbestemmingsplannen ingegaan en hebben we betoogd, dat één omgevingsverordening een onmogelijke opgave lijkt.

Nu gelden er voor beheerbestemmingsplannen ook de nodige onderzoeks- en verantwoordings- en saneringsverplichtingen (geluid, veiligheid, geur, cultuurhistorie, mobiliteit, parkeren etc.). Welk onderzoek en welke verantwoording worden gekoppeld aan de omgevingsverordening? Als dat in één keer voor de hele gemeente onderzocht en verantwoord moet worden dan lijkt ons dat niet uitvoerbaar. Het is ondoenlijk om alle bestaande situaties in een gemeente op externe veiligheid, geluid, geur, parkeren, straling, archeologie, gezondheid e.d. te onderzoeken en te verantwoorden. Het is vaak effectiever om sectoraal beleid op te stellen en om gebiedsgewijs ruimtelijke plannen te maken.

Er is in het kabinetsstandpunt veel aandacht voor het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen en voor het projectbesluit. Daar schuilen inderdaad de juridische en de projectmatige uitdaging (met de aanbeveling voor de methode Elverding) om projecten sneller van de grond te krijgen. Maar er is te weinig aandacht voor de inhoud van de omgevingsverordening. Ons voorstel is om daar eerst een proeve van op te stellen, die te evalueren en conclusies te trekken en dan gerichte voorstellen te doen.

Voor het uitvoeren van activiteiten is een omgevingsvergunning nodig. Wat zijn de toetsingsgronden: alleen de omgevingsverordening of de hele familie omgevingsrecht? Waarschijnlijk de laatste, want alle omgevingsaspecten moeten wabo-indachtig getoetst worden.

Het projectbesluit wordt de basis voor grote publieke projecten. Geeft zo'n projectbesluit een eenmalige uitvoeringstoestemming of is het ook een basis voor regels over beheer- en verandering gedurende de levensduur van het project?

Wat wordt nu precies de verhouding tussen die drie? Mag je net zoals nu geldt voor het bestemmingsplan een project mogelijk maken via een omgevingsverordening? Of is de omgevingsverordening alleen maar beheerplanologie? Mag je daarin bij wijze van spreken alleen aan- en uitbouwen en bijgebouwen regelen en geen nieuwe hoofdgebouwen mogelijk maken? Wat is een nieuwe ontwikkeling en wat niet?

Als een nieuwe ontwikkeling mogelijk is gemaakt met een omgevingsvergunning of een projectbesluit, moet die dan in de omgevingsverordening ingepast worden? Of zetten we alle ruimtelijke besluiten op internet en moet de burger daarin zijn weg zoeken? Als alle nieuwe ruimtelijke besluiten in ontwerp en in definitieve vorm digitaal kenbaar en raadpleegbaar worden, dan is dat een behoorlijke opgave. Er is bijna geen technische grens meer aan de omvang van digitale informatie, maar wie snapt nog wat er allemaal op internet staat. Het mooiste zou zijn als alle informatie perceel- en adresgewijs geordend en beschikbaar is. Maar zo ver is het nog lang niet.

Als er nu een nieuw bestemmingsplan van kracht wordt, dan vervallen veel oude ruimtelijke besluiten. Gaat dat principe ook gelden voor het nieuwe omgevingsrecht? Veegt een nieuwe omgevingsverordening alle oude omgevingsvergunningen en projectbesluiten op een hoop en kunnen

die in het archief, of blijven die naast elkaar gelden met elk hun eigen regelbereik en levensduur. Ons voorstel is om dat uit te denken en uit te werken.

Een van de nieuwe aspecten van de Wro is het kostenverhaal: de regeling van de grondexploitatie. Voor een deel een effectieve regeling om kosten te verhalen, maar voor een deel ook een doorgesloten regeling als het om geringe kosten gaat en om de periodieke herziening van bestemmingsplannen. Voor een deel ook een grote puzzel als het om kostenverhaal van kwaliteitsbijdragen elders en bijdragen aan andere plannen gaat. Het zou goed zijn als de principes van kostenverhaal voor de drie instrumenten worden uitgetekend en als de bestaande puzzels worden opgelost.

Integratie mer in de procedure van het projectbesluit.

Het is een goede gedachte om een mer te integreren in de procedure van het ruimtelijk plan. De toelichting op het ruimtelijk plan moet de kwaliteit van een mer hebben als het om een mer-plichtige ontwikkeling gaat. Waarom apart een mer maken los van het ruimtelijk plan?

Het kabinetsstandpunt rept alleen van integratie in de procedure van het projectbesluit. Betekent dat er geen mer-plichtige ontwikkelingen kunnen zijn, die hun grondslag vinden in een omgevingsverordening (bestemmingsplan-plus?).

Versobering planschaderecht.

Het is nodig om iets aan de regeling van planschade te doen. Het bereik daarvan en de kosten van behandeling zijn uit de hand gelopen. De kleinste veranderingen kunnen het risico op planschade inhouden en over de kleinste bedragen kan jarenlang door deskundigen, ambtenaren en rechters gedebatteerd en geprocedeerd worden. Die regeling kan ingeperkt en versoberd worden. Verhoging van griffierecht verlost de rechterlijke macht misschien van te veel werk, maar niet de gemeentelijke overheid. In de aanpassing van het omgevingsrecht zou dit voor ons prioriteit hebben. Voorzover planschade moet blijven bestaan: waarom niet één instantie, die in één keer een bindende uitspraak doet binnen een half jaar. En waarom geen fikse drempel?

Waar gaat planschade in het nieuwe omgevingsrecht aan gekoppeld worden? Wordt de omgevingsverordening gevrijwaard van planschade en zijn alleen de omgevingsvergunning en het projectbesluit planschadeplichtig? Behoort een planschadescan tot de verplichte onderzoeken of indieningsvereisten? Of wordt dit onderwerp aan de gemeente overgelaten? Als er niets vooraf geregeld en onderzocht is, is dan het risico op planschade volledig voor rekening van de gemeente? Waarom geen regeling overwegen, dat planschade als onderdeel van de omgevingsvergunning en projectbesluit direct geregeld en afgerekend wordt. Dan kan dit element ook direct als onderdeel van rechtsbescherming tegen het ruimtelijk besluit getoetst worden.

Reactie

We ondersteunen de ambitie om het omgevingsrecht eenvoudiger maken. Dat vraagt om een stelselwijziging en om deregulering. Deregulering lijkt bijna onmogelijk geworden, maar toch: waar

doen zich mogelijkheden voor? Maak van de gelegenheid gebruik om overbodige regels niet mee te laten verhuizen.

Onze algemene reactie is, dat de lat erg hoog wordt gelegd. Een nieuw integraal omgevingsrecht zal niet in één keer mogelijk blijken; maximaal is mogelijk om geleidelijk bestaande wetgeving te schoeien op eenzelfde arsenaal van begrippen en instrumenten en aan te bouwen aan een nieuwe Omgevingswet.

Maar vooral: denk eerst goed na hoe alle sectorale normen en regelingen daarin zullen doorwerken. Het is goed om de kwaliteit van het topje van de ijsberg te bedenken, maar die 90% onder water is zeker zo belangrijk en voor het slagen van het project een groter risico. Dus begin ook daar en maak dan pas het sluitstuk af.

Één omgevingsverordening voor een gemeente is niet mogelijk. Maak in ieder geval onderscheid tussen stedelijk gebied, buitengebied en bedrijfsterreinen en maak zo drie typen en aparte omgevingsverordening mogelijk. Laat ook de mogelijkheid open van een sectorale deel-omgevingsverordening. Maak voorbeelden van de nieuwe omgevingsverordening, de omgevingsvergunning en het projectbesluit en laat zien wat regelbereik, verantwoording en inhoud ervan is.

Schaalvergroting van regelgeving moet niet doorschieten. Integratie van wat verwant is: prima, maar gooi niet alles op een hoop een raakvlak met de omgeving heeft. Het moet duidelijk voordelen hebben om regelgeving te integreren en anders is het onnodig werk.

Alle aandacht voor het nieuwe omgevingsrecht mag qua capaciteit niet ten koste gaan van de oplossing van praktijkproblemen van nu.

Oss, 10 april 2012