

Algemeen:

Doelstelling vereenvoudiging Omgevingsrecht is lovenswaardig. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat de onderbouwing van het besluit om tot een integrale herziening van het omgevingsrecht over te gaan flinterdun is en dat een brede en grondige analyse de aan de stelselherziening ten grondslag liggende problemen en knelpunten ontbreekt. Ten aanzien van deze doelstelling wordt opgemerkt dat een belangrijk deel van het omgevingsrecht de laatste jaren al is vernieuwd en dat andere wetgevingstrajecten (Natuurwet) nog lopen. Verder is het maar de vraag wat er van de doelstelling terecht komt, als –hoe terecht overigens ook- wordt vastgehouden aan een minimaal gelijk beschermingsniveau van de leefomgeving en integratie van materiële normstelsels uit sectorale wetgeving uitblijft. Gevreesd wordt dat de wet veel verandert, maar zaken niet of nauwelijks verbetert en versimpelt, maar deze omvangrijke exercitie wel opnieuw grote inspanningen van gemeenten vergt.

Het kabinet stelt zich ten doel om de Omgevingswet in de loop van 2014 in werking te laten treden. Deze doelstelling kan ambitieus genoemd worden, maar is gelet op ervaringen met bijvoorbeeld Wabo en Wro niet realistisch. Invoering in de periode 2018 -2020 ligt meer voor de hand, ook omdat er volstrekt nog geen inzicht is geboden in de met invoering van de Omgevingswet samenhangende overgangsrechtelijke vraagstukken. Juist dit is voor de beleidspraktijk in gemeenten van eminent belang. Onzekerheid leidt er toe dat partijen gedurende de periode die gemoeid is met de voorbereiding van de invoering van de wet, geen goed afgewogen beslissingen kunnen nemen, bijvoorbeeld ten aanzien van personeel, apparatuur en programmatuur..

Een breed maatschappelijk debat over nut en noodzaak en beoogde inhoud van de Omgevingswet wordt gemist. Een consultatietermijn van 1 maand staat in geen verhouding tot de omvang van dit wetgevingstraject.

## II Rol gemeenten

Met de VNG zijn wij van mening dat er snel duidelijkheid moet komen over de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van de verschillende bestuurslagen. Het ligt daarbij voor de hand om het primaat voor de zorg van de leefomgeving bij gemeenten te leggen. Sectorale of grensoverstijgende belangen of specifieke expertise kunnen echter aanleiding geven taken in de leefomgeving bij andere bestuursorganen onder te brengen.

## III Vereenvoudiging van planvormen en instrumenten

### Omgevingsvisie

Wij stellen vast dat voor de meeste gemeenten inmiddels geldt dat zij beschikken over een ruimtelijke structuurvisie. De meerwaarde daarvan wordt onderkend. Anders dan de VNG zijn wij van oordeel dat ook de omgevingsvisie onder de Omgevingswet verplicht moet worden gesteld. Voorwaarde is dan wel dat er vrijheid bestaat ten aanzien van de inhoud ervan, dat er geen maximale geldingsduur aan het instrument wordt verbonden en dat gemeenten voor de daarmee verbonden bestuurslasten worden gecompenseerd..

### Programma's en programmatische aanpak

Voorstellen op dit punt zullen meer helderheid moeten verschaffen over dit instrument. De vraag is of en in hoeverre gemeenten in de breedte met dit instrument uit de voeten kunnen. Situatie rondom bijvoorbeeld stikstofproblematiek maakt

duidelijk dat de toepassing ervan in sommige situaties voorbehouden lijkt aan hogere overheden.

#### Algemene regels

Tegen uniformering en integratie van algemene regels bestaat geen bezwaar. Met het wettelijk verankeren van algemene zorgplichten moet uiterste terughoudendheid worden betracht. Deze leiden tot moeilijk handhaafbare normen, die bovendien weer voer zijn voor juridische procedures bij de handhaving.

#### Omgevingsverordening

Uit de kabinetsnotitie blijkt dat het kabinet definitief afscheid wil nemen van het bestemmingsplan als centraal instrument in de ruimtelijke ordening; daarvoor in de plaats zou de Omgevingsverordening moeten komen. Wat de omgevingsverordening moet gaan bevatten is nu nog een kwestie van gissen en evenmin is duidelijk welke eisen eraan gesteld worden. Vooralsnog gaan wij er maar van uit dat de omgevingsverordening gekenschetst kan worden als een beheersverordening-plus. De plus slaat dan op andere locale regelgeving die daarmee geïntegreerd wordt. Ons inziens is dit niet de juiste weg. De bezwaren tegen dit nieuwe instrument laten zich als volgt samenvatten:

- Steden en dorpen hebben ieder hun eigen karakteristiek en dynamiek. Door middel van de huidige instrumenten worden gemeenten in de gelegenheid gesteld om de ruimtelijke (beeld-)kwaliteit van hun buurten en wijken, maar ook die van het landelijk gebied naar eigen behoefte bij te sturen. De verplichting om te werken met een omgevingsverordening zal gemeenten een maatwerkinstrument bij uitstek uit handen nemen, namelijk het bestemmingsplan. In het stelsel van de Wro is het bestemmingsplan juist het ruimtelijke instrument, waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd en is deze kaderstellend voor verdere ruimtelijke besluitvorming.
- Sinds 1 juli 2008 is het voor gemeenten mogelijk om gebruik te maken van de beheersverordening. Dit instrument heeft, al voor de inwerkingtreding, veel kritiek ontmoet in de literatuur. De praktijk lijkt de critici in het gelijk te stellen: er zijn slechts een handje vol gemeenten die hiervan gebruik maken, nu ze de mogelijkheid hebben om op een relatief eenvoudige wijze aan de verplichting tot het opstellen van bestemmingsplannen te ontkomen.
- De VNG pleit voor de doorontwikkeling van het bestemmingsplan tot een instrument dat borg staat voor een goede leefomgevingskwaliteit; voegt aan het bestaande instrument dus elementen toe.
- Het pleidooi van de VNG voor behoud van het bestemmingsplan als centraal sturingsinstrument binnen de leefomgeving kunnen wij van harte ondersteunen, met dien verstande dat wij niet willen pleiten voor een "bestemmingsplan-plus" (zoals de VNG), maar voor een "bestemmingsplan-light". Wat we in de afgelopen decennia hebben gezien is dat sectoraal beleid steeds vaker een plek binnen het bestemmingsplan opeist en ook krijgt. Doordat bestemmingsplannen open staan voor beroep heeft dat tot een toenemende mate van juridisering van het instrument gezorgd. Hieruit kan worden verklaard dat bestemmingsplannen uit de jaren zestig, ook al voorzagen ze in de realisatie van hele woonwijken, nog konden bestaan uit enkele A4-tjes, terwijl de ontwikkeling van een postzegelplan voor de realisatie van relatief bescheiden project vaak al uitmondte in een heel scala aan onderzoeken en dito verslagleggingen. Vanuit de uitvoeringspraktijk met bestemmingsplannen ten behoeve van grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten ervaren wij, met name vanwege de stringente kwalitatieve milieunormen, dat er grenzen zijn aan het maken van globale, flexibele bestemmingsplannen.

- De vraag die zich dan overblijft is hoe te komen tot een bestemmingsplan-light. Een oplossing zou kunnen bestaan uit een verdere stroomlijning of zelfs inperking van de mogelijkheden tot beroep. Het is ook denkbaar dat de Omgevingswet het mogelijk gaat maken dat bestemmingsplan en omgevingsverordening naast elkaar bestaan, waarbij de mogelijkheid wordt geschapen om eisen die voortvloeien uit sectoraal beleid (denk aan thema's als archeologie, bodem, geluid, flora en fauna etc.) in aanvulling op het bestemmingsplan in één integrale verordening vast te leggen.

#### Projectbesluit

Voorop staat dat de nieuwe Omgevingswet moet gaan voorzien in projectbesluitvorming. Ervaringen met de Wet ruimtelijke ordening laten zien dat een dergelijk instrument niet gemist kan worden. De driedeling zoals die door het kabinet wordt voorzien spreekt daarbij tot de verbeelding. Het is daarbij wel de vraag in hoeverre het projectbesluit nieuwe stijl kan fungeren als vervanger van de omgevingsvergunning en aansluit bij de uitvoeringspraktijk. Het projectbesluit komt in de plaats van diverse sectorale besluiten, zoals het inpassingsplan en het tracébesluit. De verwachting is dat dit instrument uitsluitend geschikt is voor de realisering van majeure stedelijke ontwikkelingsprojecten. De indruk bestaat dat van een instrument als het projectuitvoeringsbesluit (Crisis- en herstelwet) vandaag de dag weinig gebruik wordt gemaakt, juist omdat de toepassing ervan vereist dat het ruimtelijke project zich al in een vergevorderd stadium van uitwerking bevindt (waardoor toetsing aan regelgeving als het Bouwbesluit mogelijk is). Projectbesluitvorming vergt een uitvoerige ruimtelijke onderbouwing met een verantwoording van alle mogelijke effecten van het project op de fysieke leefomgeving. De vraag is of dit tot een reductie van de onderzoekslasten zal leiden.

#### IV Onderzoeksverplichtingen

De voornemens ten aanzien van het verminderen van de onderzoeksverplichtingen worden van harte ondersteund. Het stapelen van onderzoeksverplichtingen heeft geleid tot een vrijwel onwerkbaar situatie in het ruimtelijke planproces. Daar komt bij dat het enerzijds nauwelijks nog mogelijk is om het geheel te overzien en het anderzijds een schijnzekerheid creëert vooral als het gaat om onderzoek gebaseerd op kwalitatieve normen.

#### V Flexibiliteit

De kabinetsnotitie maakt melding van verschillende mogelijkheden om flexibiliteit in het omgevingsrecht te brengen. Voor generieke regeling van de programmatische aanpak zien wij vooral ruimte voor kwesties die op regionaal of landelijk niveau spelen. Flexibiliteit op projectniveau kan wel op lokaal niveau aan de orde zijn. Een tijdelijke afwijking van normen zou, voortbouwend op het gebiedontwikkelingsplan uit de Chw) wat ons betreft in ieder geval door de Omgevingswet mogelijk moeten worden gemaakt. Die afwijking van milieunormen kan, zo valt in de kabinetsnotitie te lezen, ook tot permanente afwijkingen leiden, onder de noemer “stand still – step forward”. De daarbij van toepassing zijnde voorwaarde: het informeren van (toekomstige) bewoners, overtuigt niet.

Door het creëren van een juridische grondslag voor het toestaan van blijvende afwijkingen van milieunormen, ontstaat een diversiteit aan wettelijke beschermingsniveaus binnen een gemeente of zelfs binnen een wijk. Aan de bewoners die op dat moment bij het besluit zijn betrokken, kan dit misschien nog worden uitgelegd. Toekomstige bewoners moeten het zonder die uitleg doen en zullen zich dan met klachten tot de gemeenten wenden.

#### IV Financieel instrumentarium

De opmerkingen van de VNG ten aanzien van de bundeling en inrichting van het financieel instrumentarium in de ruimtelijke ordening worden onverkort onderschreven.