

Aanleiding

Gemeenten lopen in het omgevingsrecht tegen grote problemen aan. Het kabinet erkent dat er diverse problemen zijn met de verschillende wetten en AMvB's die gaan over de fysieke leefomgeving en werkt daarom aan een omvangrijke stelselherziening. Dit project, dat gestart werd onder het vorige kabinet, wordt ook onder dit kabinet voortgezet. De VNG vindt het van groot belang dat deze problemen worden opgelost en spreekt derhalve ten tweede male zijn steun uit voor dit project. Niettemin kan worden opgemerkt dat een volledige analyse van de problemen in het omgevingsrecht, of zelfs een analyse van problemen op gemeentelijk niveau, niet ten grondslag is gelegd bij het nadenken over de contouren van de stelselherziening. Dit was voor de VNG de directe aanleiding de TU Delft te vragen om, op basis van gemeentelijke praktijksituaties, onderzoek te doen naar knelpunten die zich voordoen bij de toepassing van het omgevingsrecht. In het rapport van de TU Delft 'Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten' van 29 oktober 2012 worden negen belangrijke gemeentelijke knelpunten in het huidige omgevingsrecht gesignaleerd. Deze knelpunten zouden met voorrang door de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de minister) moeten worden opgepakt om de steun van gemeenten voor de herziening van het omgevingsrecht te verkrijgen.

Het onderzoek is uitgevoerd door prof. mr. Friso de Zeeuw en mr. dr. Fred Hobma, ikzelf heb op verzoek van de VNG de rol van bestuurlijk begeleider bij het onderzoek vervuld. Het doel van het onderzoek was om aan de hand van cases te inventariseren met welke problemen in het omgevingsrecht gemeenten in de dagelijkse praktijk worden geconfronteerd. Hierbij zijn ook conclusies uit eerdere bestuurlijke visiediners die de VNG in het land heeft gehouden in het oog gehouden. Deze notitie geeft een toelichting op deze knelpunten en mijn aanbevelingen aan de VNG en de minister hierover. Maar allereerst wordt ingegaan op een zestal hoofdconclusies uit het onderzoek.

Conclusie

- 1) Bij het oplossen van de knelpunten moet zorgvuldig worden gezocht naar een samenhang tussen snelheid, kwaliteit en kostenefficiëntie. De minister schrijft nu aan een geheel nieuwe Omgevingswet als ware er een schone lei. Een groot deel van de problemen in het omgevingsrecht kan echter naar mijn mening ook op een minder ingrijpende wijze worden opgelost, zonder aan de doelstelling van een Omgevingswet in 2013 te tornen. Het verdient sterk de voorkeur de negen knelpunten prioritair op te lossen zonder daarmee de samenhang van de wetgevingsoperatie in gevaar te brengen. Een goed gefaseerd wetgevingsprogramma zou hiervoor een uitkomst bieden. Dit betekent dat in de eerste plaats direct gestart moet worden met het oplossen van de huidige majeure knelpunten die in het onderzoek worden gesignaleerd. Bijzondere aandacht vraag ik in dat verband voor het oplossen van het eerste knelpunt van het onderzoek van de TU Delft waarin de behoefte aan een grotere bestuurlijke afwegingsruimte tussen de sectorale normen op lokaal niveau wordt gesignaleerd;
- 2) ook zijn er ernstige zorgen over de gebrekkige driehoeksverhouding ruimtelijke ordening, milieu en natuur die gemeenten in de uitvoeringspraktijk voor grote puzzels plaatst. Er zijn goede afspraken nodig voor een vervolgoperatie van de fundamentele herziening waarin deze knelpunten goed worden aangepakt;
- 3) grote zorgen zijn er over de introductie van de omgevingsverordening als eenduidig instrument ter vervanging van het bestemmingsplan. De omgevingsverordening is een veelomvattend instrument, waarbij de focus ligt op het instrument als zodanig en niet op het oplossen van knelpunten. Het nieuwe instrument zal door zijn integrale karakter leiden tot gedetailleerde plannen, waarmee de huidige knel-

punten van het bestemmingsplan niet worden opgelost, maar juist worden verergerd. Het bestemmingsplan dient in het nieuwe omgevingsrecht behouden te blijven. Waar nodig dient de gebiedsontwikkelingsfunctie van het bestemmingsplan te worden versterkt, waardoor dit plan in de nieuwe Omgevingswet een volwaardige plaats kan krijgen. Het zou tot aanbeveling strekken om op korte termijn een gezamenlijk verdiepingsstudie tussen VNG en het ministerie van IenM te starten waarbij het bestemmingsplan het uitgangspunt blijft. Veel waarde hechten gemeenten in dit verband aan de gepleegde investeringen ten behoeve van het actualiseren van de huidige bestemmingsplannen uiterlijk 1 juli 2013.

- 4) Naast het centraal stellen van het bestemmingsplan wordt veel waarde gehecht aan projectmatige besluitvorming op gemeentelijk niveau. Juist in het tijdsbestek van een ernstige economische crisis is het van belang dat gemeenten de beschikking krijgen over een instrument dat lokaal maatwerk mogelijk maakt. Het is noodzakelijk dat gemeenten op basis van concrete initiatieven kunnen afwijken van het bestemmingsplan. Het projectafwijkingbesluit van de Wabo en het projectuitvoeringsbesluit van de Crisis- en herstelwet dienen te worden gebundeld tot één instrument. Het is noodzakelijk dat de gemeenten de beschikking krijgen over een eenduidig en krachtig instrument ten behoeve van projectbesluitvorming.
- 5) Voor de bovenlokale besluitvorming is het niet wenselijk dat het Rijk en de provincie (of het waterschap) de mogelijkheid krijgen via nationale of provinciale projectbesluiten af te wijken van het bestemmingsplan. Dit instrument draagt het risico in zich dat de gemaakte integrale belangenafweging in het bestemmingsplan via sectorale bovengemeentelijke projectbesluitvorming makkelijk wordt doorkruist. Het Rijks- en provinciaal inpassingsplan zijn het aangewezen instrumenten over de besluitvorming voor bovengemeentelijke projecten. Met dit instrument wordt de op lokaal niveau gemaakte belangenafweging in het bestemmingsplan voldoende gewaarborgd.
- 6) ten slotte kan via een doordacht wetgevingsprogramma worden gestreefd naar een volledige procedurele integratie van de overige wetten in het omgevingsrecht. Door deze gefaseerde aanpak worden de voornaamste problemen in het omgevingsrecht het eerst aangepakt, wordt de spankracht van gemeenten niet overschat en zal de nieuwe wetgeving de besluitvorming in de uitvoeringspraktijk eerder ondersteunen dan voorschrijven. Het is wenselijk om na te gaan of deze aanpak eenvoudiger en goedkoper is dan de aanpak die de minister nu voorstaat. Met huidige aanpak van de minister, waarbij in één keer alle wetten in een geheel nieuwe wet worden geïntegreerd, dreigen gemeenten overstelpt te worden met een grote hoeveelheid veranderingen in een korte tijd en met hoge implementatiekosten door de vele aanpassingen in de organisatie, werkprocessen en ICT. Dit komt bovenop de gevolgen voor gemeenten van eerdere ingrijpende wetswijzigingen, zoals de introductie van de Wabo, de Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet en de Waterwet. Ik realiseer me dat dit een andere richting is dan de richting waarin het kabinet de afgelopen tijd heeft gewerkt. Het is echter mijn volste overtuiging dat het opzetten van een geheel nieuw stelsel met de introductie van geheel nieuwe instrumenten alleen gerechtvaardigd is als het voor alle betrokken partijen duidelijk is dat daarmee de huidige problemen in het omgevingsrecht worden opgelost.

Knelpunten voor gemeenten en oplossingen

Nu kan worden overgegaan tot het rapport dat de VNG heeft uitgezet. Het rapport geeft een helder overzicht van concrete, juridische knelpunten die volgens gemeenten ècht en met voorrang moeten worden opgelost om het omgevingsrecht. De belangrijkste gemeentelijke knelpunten uit het onderzoek worden hieronder genoemd, samen met de aanbevelingen voor verbeteringen van het omgevingsrecht:

Knelpunt 1: Gebrek aan afwegingsruimte

Gemeenten moeten verschillende harde wettelijke sectorale normen toepassen in complexe situaties met

uiteenlopende belangen. Deze harde normen voor bijvoorbeeld geluid, natuurwaarden of bodemkwaliteit botsen regelmatig bij de concrete toepassing op lokaal niveau. Daardoor is deze puzzel vaak niet te maken. Op lokaal niveau is vaak wel draagvlak voor het afwijken van normen, maar dit is onder de huidige wetgeving erg omslachtig en kostbaar. Ook de nieuwe (concept) Omgevingswet biedt geen antwoord op dit probleem. De oplossing bestaat mijn inziens uit twee delen. Zorg ten eerste voor een basisbeschermingsniveau voor de fysieke leefomgeving dat gelijk is aan de Europese normen. Ten tweede moet de bevoegdheid om van alle andere normen af te kunnen wijken op gemeentelijk niveau worden gelegd. De gemeenteraad en het college zullen daarover verantwoording afleggen aan de inwoners.

Knelpunt 2: Gebrek aan flexibiliteit in plannen

Gemeenten ervaren bij het opstellen van plannen een gebrek aan procedurele en inhoudelijke flexibiliteit. Zo vragen projecten in sommige gevallen om meer flexibiliteit van het bestemmingsplan dan nu op grond van onderzoekverplichtingen en jurisprudentie mogelijk is. Gemeenten hebben behoefte aan die flexibiliteit en willen niet voor elke kleinschalige wijziging een uitgebreide, en voor burgers dure, wijzigingsprocedure doorlopen. Dit probleem wordt mijn inziens opgelost door het behouden en versterken van de voordelen van het huidige bestemmingsplan, zoals de mogelijkheid van globaal bestemmen. Daarnaast zijn er in het huidige omgevingsrecht al instrumenten die nu al flexibiliteit mogelijk maken en daarom behouden moeten worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitwerkingsplicht, de nadere eisenregeling, de wijzigingsbevoegdheid, het gebiedsontwikkelingsplan, en de voorwaardelijke verplichting. Echter, in de nieuwe concept Omgevingswet dreigt een aantal van deze instrumenten te verdwijnen.

Knelpunt 3: Onderzoeksverplichtingen

De huidige wetgeving dwingt gemeenten vaak tot het verkrijgen van gedetailleerde onderzoeksgegevens. Het onderzoek signaleert de volgende problemen die daar het gevolg van zijn:

- onduidelijkheid welk onderzoek in een bepaalde situatie nodig is;
- onduidelijkheid over de vereiste mate van detail van onderzoeken;
- niet-logische momenten waarop de onderzoeken moeten plaatsvinden (bijvoorbeeld doordat voor een globaal bestemmingsplan kenmerken op bouwplanniveau worden gevraagd);
- te korte houdbaarheidstermijn van onderzoeken;
- het ontbreken van gevalideerde onderzoeksmethoden;
- het ontbreken van volledige en actuele data;
- hoge kosten van de onderzoeken.

Een deel van deze problemen kan ten eerste worden opgelost door aan gemeenten (wettelijke) zekerheid te bieden over wanneer voldoende onderzoeken zijn gedaan. Deze aanpak voorkomt dat gemeenten te gedetailleerd onderzoek (moeten) doen om maar 'Raad van State-proof' te zijn.

Ten tweede wordt een deel van de problemen aangepakt door te regelen dat het detailniveau van onderzoeken afhankelijk kan worden gemaakt van het gewenste detailniveau van de fase van planvorming. Deze fasering voorkomt dat onderzoeksverplichtingen gemeenten dwingen tot gedetailleerde planvorming terwijl dat nog niet zinvol is. Tot slot moet(en) conform het regeerakkoord (een) nationale databank(en) worden ingesteld of opgericht om gegevens te kunnen hergebruiken.

Knelpunt 4: Te strenge (financiële) uitvoerbaarheidsverplichtingen

Bij de start van een plan moet duidelijk zijn welke kosten er op de gemeente af komen. De eisen voor de exploitatie-opzet zijn nu zo strikt dat sommige, maatschappelijk zeer wenselijke ontwikkelingen, niet mogelijk zijn. Dit betekent mijns inziens dat de eisen die aan de exploitatie-opzet en de onderzoeksverplichtingen zijn gesteld, flexibeler moeten worden ingevuld zodat de regeling geschikt is voor organische groei. Die

flexibilisering betekent niet dat het kostenverhaal moet worden afgeschaft, maar dat de bepaling van de hoogte van de kosten van het plan op een later moment moet kunnen dan bij de vaststelling van het plan. Dit zorgt voor vereenvoudiging van gebiedsontwikkeling, terwijl de rechtsbescherming van burgers en bedrijven niet in het geding komt.

Knelpunt 5: Keurslijf van tienjarentermijn voor herziening bestemmingsplan

De huidige Wro stelt dat bestemmingsplannen elke 10 jaar moeten worden herzien om deze plannen actueel te houden. Uiteraard kost dit geld. Daarnaast houdt deze verplichting in dat gemeenten moeten aantonen dat nieuwe bestemmingen binnen tien jaar moeten worden verwezenlijkt. Ontwikkelingen worden nu, in de huidige economische situatie, vaak niet meer binnen die 10 jaar gerealiseerd. Dit betekent dat ontwikkelingen die iets meer dan tien jaar duren vaak niet kunnen worden gerealiseerd zonder zeer omslachtige kunstgrepen. In de nieuwe Omgevingswet wordt de actualiseringsplicht geheel geschrapt. Het is echter voor gemeenten, burgers en bedrijven belangrijk om een actueel ruimtelijk beeld te hebben. Dit voorkomt dat er een papieren (of tegenwoordig: digitale) werkelijkheid ontstaat die heel erg afwijkt van de feitelijke situatie. Dit kwam voor de invoering van de Wro in 2008 heel vaak voor.

Het knelpunt wordt opgelost door de actualiseringstermijn flexibeler te maken. Dit kan door aan gemeenten over te laten om daar zelf een beslissing over te nemen. De gemeenteraad legt hierover verantwoording af aan haar burgers. Dit sluit beter aan bij de dynamiek van een gebied en is bovendien goedkoper dan de huidige tienjarentermijn.

Knelpunt 6: Regeling voor stedelijk beheer: onbekendheid met het instrument beheersverordening

Voor het vastleggen van beheerssituaties, oftewel gebieden waar weinig verandert, is een eenvoudige procedure nodig met weinig onderzoekslasten en overige plankosten, maar die wel voldoende rechtsbescherming voor burgers en bedrijven biedt. Dit instrument bestaat sinds kort in de vorm van een beheersverordening. Het wordt nu nog weinig gebruikt doordat gemeenten nog niet goed bekend zijn met het instrument. Bij herziening van de wetgeving dienen de verworvenheden van het instrument beheersverordening naast een conserverend en ontwikkelingsgericht bestemmingsplan behouden te blijven.

Knelpunt 7: Aantal en doorlooptijd procedures

De procedure voor een ruimtelijke project duurt vaak lang. Daar komt bij dat voor de realisatie van een ruimtelijk project vaak meerdere procedures na of naast elkaar nodig zijn. Dit alles leidt tot hoge kosten en belemmert bovendien innovatie, aangezien bij tussentijdse aanpassing van een initiatief de procedure (deels) opnieuw moet worden doorlopen. Dit kan sneller en eenvoudiger, bijvoorbeeld door instrumenten die een integrale oplossing bevorderen en door bundeling van rechtsbeschermingsmomenten. Een goed voorbeeld van een instrument om procedures te versnellen is de coördinatieregeling uit de Wro. Dit instrument moet dan ook behouden blijven in de nieuwe Omgevingswet.

Knelpunt 8: Buitenproportionele Rijks- en provinciale ruimtelijke bemoeienis met gemeentelijk beleid.

Provincies en Rijk kunnen door algemene regels en (reactieve) aanwijzingen interveniëren in gemeentelijke ruimtelijk beleid. Zo kunnen provincies ingrijpen in gemeentelijke aangelegenheden door zaken die bij gemeenten thuishoren als provinciaal belang te benoemen. Soms zijn deze ingrepen buitenproportioneel, bijvoorbeeld het provinciale belang van de hoogte van vlaggenmasten in stedelijk gebied. Dit leidt tot veel discussie tussen overheidslagen en is niet uit te leggen aan burgers.

Dit knelpunt wordt grotendeels opgelost door complementaire bevoegdheden van de overheidslagen als uitgangspunt te nemen. Dit voorkomt discussies over bevoegdheidsverdeling en belangenverstremgeling. In het omgevingsrecht moet daarom het subsidiariteitsbeginsel worden geborgd. Dit kan door een goede on-

derbouwing van nationaal- en provinciaal belang, zodat Rijk en provincie geen taken verrichten die adequaat door gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen worden uitgevoerd. Deze benadering biedt meer duidelijkheid voor gemeente, burger, bedrijf en rechter.

Het uitgangspunt van complementaire bevoegdheden komt onvoldoende tot uitdrukking in de nieuwe Omgevingswet. Zo is het projectbesluit in de nieuwe Omgevingswet een duidelijk hiërarchisch instrument waarmee de andere overheidslagen een sectorale, eenzijdige oplossing kunnen forceren die integraal afgewogen besluiten van gemeenten doorkruist. Dit instrument voor provincies, Rijk en waterschappen ondergraaft daarmee een integrale oplossing en grijpt in op de primaire bevoegdheid van gemeenten. Bij een instrument met vrijwel ongelimiteerde bevoegdheden voor de andere overheden is meer zekerheid nodig zodat gemeentelijke, integraal afgewogen besluiten niet nodeloos worden doorkruist door de andere overheden. Het instrument projectbesluit is immers een grote inbreuk op het uitgangspunt dat besluitvorming in de fysieke leefomgeving zo dicht mogelijk bij de burger en het bedrijfsleven plaatsvindt en past bovendien niet bij de integrale uitgangspunten van de Omgevingswet.

Knelpunt 9: Natura 2000-problematiek in relatie tot ruimtelijke plannen

Veel ontwikkelingen in het landelijk gebied zitten op slot door de enorme complexiteit rond Natura 2000-gebieden. Er zijn vaak (te) veel tegengestelde wensen en belangen rond Natura 2000-gebieden. Voor deze problematiek zijn diverse oplossingsrichtingen. Zo kunnen provincies veel eerder en in structuurvisies duidelijkheid geven over hun natuurplannen, moeten de provinciale beheersplannen eerder worden vastgesteld en zou het ruimtelijke ordeningsrecht (of straks de Omgevingswet) echt beter aangesloten moeten zijn op de natuurwetgeving. Tot slot moeten bestuurders meer afwegingsruimte krijgen om bij *verbetering* en *ontwikkeling* van natuur de starre instandhoudingsdoelstellingen van soorten en habitats flexibel toe te passen.

Tot slot

Gemeenten zijn hét eerste aanspreekpunt voor burgers en bedrijven voor maatschappelijke opgaven in het fysieke domein. Gemeenten, burgers en bedrijven ervaren de huidige wetgeving als complex, verkokerd, niet uit leggen, ondoorzichtig, onvoorspelbaar, duur en traag. Dat de wetgeving verbeterd moet worden is voor alle betrokken partijen evident. De resultaten van dit onderzoek kunnen hieraan een waardevolle bijdrage leveren.

Het bij voorrang oplossen van de knelpunten betekent nadrukkelijk niet dat de VNG wat betreft de Omgevingswet het daarbij zou moeten laten. Nadrukkelijk moet de vereniging zich blijven verbinden aan een meer omvattend wetgevingstraject. Alleen al het gesignaleerde knelpunt van een te beperkte afwegingsruimte leidt daartoe. Het zou in dit verband aanbeveling verdienen het met de minister eens te worden over een stapsgewijs tot stand te brengen programma van wetgeving. Dit biedt ook ruimte om over de vraag van de vervanging van het bestemmingsplan door een omgevingsverordening - naar mijn opvatting een onnodige dure en gecompliceerde operatie met weinig meerwaarde - een gezamenlijke verdiepingsstudie uit te voeren rond het thema bestemmingsplan. Wij zullen daar graag een voorzet voor doen.

Mr. P.G.A. Noordanus