

Verslag visiediner Omgevingswet en stedelijk gebied van 9 mei 2012

Aanwezig: De heren Noordanus (Tilburg, voorzitter), Wilbert Willems (Breda), Willem van der Made (Den Bosch), Jaap Modder (stadsregio Arnhem-Nijmegen), Jan Fraanje (Boxtel), Gilbert Isabella (Utrecht), Peter Drenth (Doetinchem) en Ben Schueler (Universiteit Utrecht).

VNG bureau: de heren Harrie Bosch (VNG adviseur), Kees Jan de Vet, Rob de Boer, Gerard Koster en mw Kitty de Bruin.

Opening

De voorzitter heet allen welkom en geeft aan wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de discussie en op welke wijze de uitkomsten door de VNG zullen worden meegenomen in de eventuele aanpassingen van het Omgevingsrecht. Hij roept de aanwezigen op 'vrij te denken', los van de eerste contouren van de nieuwe Omgevingswet. Eerst volgen een drietal inleidingen.

Ervaringen Bossche paleiskwartier

Willem van der Made begint met de verzuchting dat hij "uit de eenvoudige tijd" komt. In zijn optiek hebben de snel opeenvolgende wijzigingen in de RO het voor de burger en de bestuurder er niet makkelijker op gemaakt. Hij erkent dat het ondanks het tegenovergestelde doel inmiddels heel ingewikkeld is geworden.

Het Bossche Paleiskwartier was een noodzakelijke "sprong over het spoor" in de vorm van nieuwe stadontwikkeling op een oud industriegebied om de druk op de historische binnenstad te verlichten. In 1990 werd gestart met een PPS constructie waarbinnen gemeente en marktpartij uitgingen van een sterk integraal resultaat in een winstgevend project. Daadkracht was mogelijk door in een "leeg" gebied te richten op een "punt op de horizon" en achtereenvolgens planontwikkeling, sloop, bouw en verkoop snel op elkaar te laten volgen. Het college van b&w stelde een masterplan op basis waarvan de Raad telkens groen licht gaf voor een deel van het plan.

Er was wel een bestemmingsplan, maar dat was bewust niet vastgesteld door de Raad; alles werd uitgevoerd op grond van artikel 19, lid 2 besluiten. Dat ging goed tot 2009. Vanaf dat moment beginnen er bezwaren te komen tegen deze besluiten omdat de nieuwe bewoners willen weten waar ze in de toekomst aan toe zijn. De groep early adapters bewoners wonen er na 10 jaar deels nog wel, maar er wonen ook nieuwe bewoners. Voor hen is het al een beheersgebied. Er ontstaat dan een nieuwe categorie belanghebbenden, die een ruimtelijk kader eisen en zich begint te roeren. Het voordeel van de flexibiliteit van artikel 19, lid 2 wordt een manco.

Van der Made is zeker voor rechtsbescherming daar waar om beheersgebieden gaat, maar houdt een pleidooi voor snelheid bij mogelijke ontwikkelingsgebieden met hoogdynamiek hetgeen voor hem een inperking van rechtsbescherming rechtvaardigt.

Mobiliteit en verstedelijking stadregio Arnhem - Nijmegen

Jaap Modder ziet twee richtingen in de perceptie over de crisis. Enerzijds de 'old school' benadering waarin men er van uit gaat dat de oude tijd van centraal gestuurde stadsontwikkeling ooit weer terugkeert en anderzijds de 'new school' aanhangers die uitgaan van een voortdurende verandering waarin informele stedenbouw en (collectief) particulier opdrachtgeverschap de toon gaan zetten. Zelf plaatst hij zich er tussenin, omdat hij de oude tijd wel weer deels terug ziet komen vanwege de blijvende opdracht voor het stadsbestuur tot grootschalig vernieuwing en nieuwbouw.

Zijn vraag is of de nieuwe Omgevingswet het goede instrument is voor die hoogdynamiek die zich vooral in de steden concentreert en tegelijkertijd ook voor kleinere ontwikkelingen geschikt is. Immers naast hoogdynamiek van de stad moet ook rekening worden gehouden met kleinere ingrepen in de beschermde stadsgezichten en met de geleidelijke transitie als gevolg van krimp of herbesteding door functieveranderingen.

Hij ziet een verandering in de positie van ontwikkelaars en overheid als gevolg van de crisis. Voor de crisis was er sprake van een spanningsveld tussen overheid en ontwikkelaars gezamenlijk tegenover burgers; na de crisis lijkt het veeleer dat overheid en burgers tegenover de ontwikkelaars staan omdat ontwikkelaars onzeker zijn en zich terugtrekken. Het zijn nu de overheden die het initiatief van burgers beoordelen en uitvoeren. Hij verwijst daarbij naar de praktijk in de VS waar onder de noemer 'Community-based' de overheid maatschappelijk initiatieven beoordeeld. Noordanus wijst daarbij op ervaringen in New York waarin het stadsbestuur bijna automatisch plannen van ontwikkelaars goedkeurt wanneer ze door de burger (initiatief) worden gedragen.

Tot slot breekt Modder een lans voor de instandhouding van de WGR + gebieden en dan met name de overgang van financiële middelen voor lokaal beleid naar de Brede Doeluitkering. In de 7 regio's woont een derde van de inwoner van Nederland en wordt voor 60% van ons nationaal inkomen verdiend. De Omgevingswet maakt een einde aan het Planwet verkeer en vervoer. Vervoer en verstedelijking is niet los van elkaar te zien.

Iseldoks Doetinchem

Peter Drenth van Doetinchem laat met behulp van twee plaatjes (voor en -via een artist impression) zien hoe met inzet van de Crisis en herstelwet (Chw) Doetinchem is geholpen om met beter wegen van vereiste normen en mogelijke milieubezwaren toch een woonwijk te gaan realiseren.

Voor hem is er al gewonnen wanneer de Chw permanent wordt gemaakt. De Chw en de Interimwet stad- en milieubenadering geeft het lucht. Het frappante is dat men in Doetinchem niet te hoop loopt tegen de plannen, integendeel, men vraagt om eindelijk te beginnen. De burgerij ligt niet dwars en heeft juist alle begrip voor enige hinder van industriële bedrijvigheid. Voor Drenth zijn het juist niet de burgers die conflicteren maar de regels. Hij noemt daarbij archeologie (Malta) en milieu en geluid. Normen gebaseerd op sectorale belangen.

Hij beschouwt de intentie van de Omgevingswet als goed, maar is wel bang dat in de uitwerking de verschillende ministeries hun sectorale belangen zullen vasthouden. Regel hoe we met elkaar willen wonen, maar regel het niet kapot! Hij heeft nog een hartekreet. De Chw gebiedt de Raad van State binnen 6 maanden een uitspraak te doen. Dat leidt ertoe dat de uitspraken op reguliere zaken veel te lang blijven liggen. Bindt dus ook de Raad van State in de nieuwe wet aan termijnen.

Discussie herziening omgevingsrecht

Na deze drie inleidingen vraagt voorzitter Noordanus expliciet of er nu door de nieuwe Omgevingswet meer ruimte ontstaat; hoe om te gaan met het sectorale belang en de planprocedures. Hij geeft daartoe ook Ben Schueler het woord om vanuit de bestuursrechtelijke discipline een reactie op de drie inleiders te geven.

Instrumenten

Schueler schetst daartoe in het kort het veranderend instrumentarium van de wet; visie, plan en programma, algemene voorschriften, omgevingsverordening en vergunning. Daarbij nog eens aangevend het belang van beheersverordening voor het louter te beheren gebied (weinig verandering op til), tegenover het projectmatige of te wel een gewenste afwijking op het beheer op basis van een omgevingsvergunning. Vergelijkbaar met het projectbesluit op terrein van Verkeer en Waterstaat.

Reagerend op de door Drenth genoemde conflicterende regels stelt hij dat in de Ow de verschillende kaders blijven bestaan.. Immers wat is de winst wanneer je alle beperkingen in één wet opneemt? Het ministerie stelt dat flexibiliteit wordt bereikt door eigen afweging tussen bijvoorbeeld geluid en bereikbaarheid. Dat roept bij Schueler zelf de vraag op of je zelf de 'omgevingswaarde' kunt afwegen? Kun je geluid tegenover stank afwegen? Het voordeel van afdwingbare normen is dat je weet waar je aan toe bent. Flexibiliteit is in het begin zeker goed, maar wat doet de rechter daarmee?

Dat leidt bij Noordanus tot een uitstapje naar de "nationale koppen" op Europese richtlijnen. Daarbij noemt hij archeologie en richtlijn luchtkwaliteit. Hij verwijt de wetgever veel verder te zijn gegaan dat elders in Europa.

Schueler legt nog een uit dat het succes van de Beheersverordening (sinds 2008) ertoe leidt dat de wetgever nu in de Ow voorstelt de bestemmingsplannen op te laten gaan in één verordening. En dat

afwijkingen daarop, zijnde meer dan een detail, dan gaan met een omgevingsvergunning dan wel projectbesluit. Essentieel wordt het verschil tussen beheer en dynamiek. Hij ziet het opnemen van alle bestemmingsplannen in één verordening niet als voordeel in geval van hoog dynamiek. Immers in dat geval is het het hoppen van het een naar het volgende projectbesluit zonder een kader dat in een bestemmingsplan is vastgelegd. Hij verwijst daarbij ook naar de rechtsbescherming: stel dat de burger verandering wil?

Harrie Bosch wijst echter ook op de kosten die gepaard gaan met de actualisering van bestemmingsplannen, hetgeen door Drenth wordt aangevuld met de kosten van digitalisering bij het integraal wijzigen van bestemmingsplannen.

Voor Noordanus is dan de vraag of je ontwikkelingen en veranderingen wel in algemeen verbindende regels kunt vangen. Volgens hem heb je niets aan de beheersverordeningen en moet je het hebben van beleids- en projectbesluiten. Had de Ow het Bossche Paleiskwartier kunnen versnellen? Dat zou lood om oud ijzer zijn geweest; immers NIMBY-klienten houd je toch!

Schueler: rechtsbescherming kun je niet beperken, maar wel het moment waarop. Noordanus geeft daarop een voorbeeld uit Tilburg waar in een vroeg stadium met de community in overleg is getreden.

Rechtsbescherming

Daarmee wordt de rechtsbescherming aangesneden. Enerzijds het pleidooi de rechtsbescherming niet aan te tasten anderzijds de roep de rechtsbescherming in tijd en frequentie in te perken.

Versnellen van procedures is goed, maar niet ten koste van rechtsbescherming. Voor Schueler betekent versnellen hogere kosten. Harrie Bosch wijst op de 4200 vergunningen die noodzakelijk zijn om het Utrechtse stationgebied tot ontwikkeling te brengen. Haal de herhaling uit het systeem. Met CHW, WaBo zijn daartoe eerste stappen gezet, maar je stapelt bezwaar op bezwaar. Zorg ervoor dat alles in één keer voorkomt. Voor Noordanus de reden om te wijzen op het adagium uit het strafrecht: "Ne bis in idem".

Schueler nuanceert deze emotie enigszins door te wijzen op de reeds genomen maatregelen door de omschrijving en de mogelijkheden van 'belanghebbenden' in het proces te stroomlijnen.

Normen

Kees Jan de Vet geeft aan te streven naar eigentijdse aanpassingen in de vorm van een integrale afweging van normen. Daar ziet hij het belang van de Ow. Drenth vult dat aan met een opmerking over de snelheid tussen zowel gemeente en burger als tussen gemeente en Rijk. Willems verwijst naar de opmerking van Drenth over de vertraging bij Raad van State als gevolg van de Chw en wijst op het gegeven dat in de Chw de rechtsbescherming van de gemeente wordt beperkt door slecht eenmaal beroepsmogelijkheid te hebben. Voor Van der Made is één keer goed, goed genoeg. Dat geldt voor de burger en voor de gemeenten.

Noordanus zet nog eens in op de snelheid waarmee Raad van State opereert. Zijn "bindende" termijnen mogelijk? Schueler wijst op de mogelijkheid dat de Raad wel degelijk open staat in bijzondere gevallen voor kortere termijnen. Met argumenten is dat mogelijk, maar je kunt niet in alle zaken korte termijnen stellen.

Noordanus wil inhoudelijk terug naar de blokkade van sectorale kaders in de integrale gebiedsontwikkeling. Daar heeft volgens hem de Chw geen antwoord op.

Schueler: Rijk kan veel eisen zelf aanpassen, tenzij het om harde eisen gaat. Bestuurders hebben discretionaire bevoegdheden. De rechter oordeelt dan later. Je moet het dus goed uitleggen bij de rechter.

Drenth wijst nog op het misbruik dat gemaakt wordt van de Flora en faunawet bij NIMBY zaken.

Volgens Scheuler is dat in de Chw goed geregeld door gebruikmaking van het relativiteitsvereiste

Noordanus: Ow moet problemen oplossen en de normen discussie wordt zo niet opgelost.

De Vet ziet drie uitgangspunten; gefocust zijn op ontwikkelingsgericht, kwaliteit rechtsbescherming en motiveringsplicht ten aanzien van normen vanuit een integrale visie.

Willems wil echter geen één op één doorwerking van sectorale wetgeving in Ow en Noordanus waarschuwt voor een louter cosmetische operatie door normen in elkaar te schuiven.

Beheers-Bestemmingsplan

Schueler vindt de meerwaarde van Ow met daarin onderdelen van de APV enz. ten opzichte van de beheersverordening niet groot. Ook Van der Made stelt dat nu al zaken rond vergunning tussen burger en ambtenaar eenvoudig worden opgelost in vooroverleg. Wat al eenvoudig is geregeld, laat dat buiten Ow. Ook voor Isabella is de vraag of bundeling voordeel oplevert zeer de vraag. Noordanus wijst op het risico dat een beheersverordening ook eigendomsbescherming moet bieden en dus plankaart nodig heeft. Het verschil met een beheersbestemmingsplan is dan nihil.

Mobiliteit

Willems wil verkeer en vervoer wel in Ow. Niet alleen in de 7 WGR+gebieden. Als het maar voor iedereen geldt. Mobiliteit en verstedelijking moet je met het geld bij elkaar brengen. Desnoods niet in Ow. Bosch: VNG zou dat moeten uitdragen. Drenth; bezie dit niet vanuit een bestuursdiscussie maar vanuit een efficiënte invulling.

Punten voor VNG

Noordanus: welke tips en tricks hebben we voor de VNG?

Willems:boodschap aan kabinet moet zijn: doorgaan met Ow als verbetering van onze knelpunten. Knelpunten zijn de vastgelopen planontwikkeling (vastgoed) en de sociaal economische ontwikkeling. Gemeenten willen langjarig project.

Fraanje: complexiteit moet sneuvelen; wijziging alleen intelligent; vraag je af of na nieuwe Wro nu in grijpende wijziging nog nodig is; zet het mes in sectorale wetgeving en analyseer waarop plannen bij Raad van State sneuvelen.

Schueler:Neem voor de Ow voldoende tijd; zorg voor een flexibele en integrale werkwijze (let wel: rechter heeft laatste woord)

Kies strategisch de beroepsmomenten! Laat bestuur daar zelf keuzes in maken.

Modder: VNG moet scherp varen. Een zo ingrijpende wijziging moet gebaseerd zijn op evaluatie; I&M wil ondanks demissionaire status door en is daarbij afhankelijk van medewerking VNG. Buit die positie uit en leg de minister je wenspakket voor.

Overigens: Verdubbelen van de capaciteit van de Raad van State is een goedkoper antwoord op Ow.

Isabella: De meerwaarde zit in lokaal maatwerk

Van der Made: Het bestemmingplan voorkomt burenruzie. Ow is alleen interessant bij vermindering en bij integrale wetgeving. Neem de tijd. Maak door maatwerk meer gebruik van de bestaande mogelijkheden. Verandering is voor burger en gemeenten verwarrend. Hartenkreet over rechtsbescherming: er is belang voor wat er is maar ook belang voor wat ontstaat. Het algemeen belang van 16 miljoen mensen kan het individueel belang te boven gaan.

Drenth: 15 kilometer verder in Duitsland wordt alles anders gewogen. Het sectoraal belang wordt in Nederland veel zwaarder uitgelegd. (Noordanus: Europese kop!)

Noordanus: ga uit van de trits: ontwikkeling; beheer; geleidelijke transformatie. Laat Minister de Chw stapsgewijs doen en laaghangend fruit omarmen. Voor de VNG is versnelling en beleidsruimte van belang. Voorkom een 5 jarig giga wetgevingsproject!

De Vet: Nu de sectorale conflicten aanpakken. Tegenstrijdige sectorale normen harmoniseren.

Wethouders zuchten over de alweer derde grote wijziging in korte tijd.

De voorzitter dank alle aanwezigen voor hun inzet en sluit het visiediner af. De VNG zal de komende maanden alle genoemde inzet verwerken.

VNG, juni 2012