

Bron: Vastgoedmarkt, maart 2015

Algemene maatregelen van bestuur geven wet pas inhoud

Nieuwe Omgevingswet is er (niet) voor investeerders

Prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten BPD Ontwikkeling

De doelstellingen van de nieuwe Omgevingswet zijn goed, want die beoogt de complexe, sectoraal opgebouwde wetgeving te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Maar hoewel er nu een volwaardig wetsontwerp ligt, is het toch te vroeg om op dit moment al een afgerond positief oordeel te geven.

In de steigers: nieuwe Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet komt langzaam maar zeker dichterbij. Op zijn vroegst treedt deze wet - die 26 wetten en 120 algemene maatregelen van bestuur vervangt - in 2018 in werking. Het kan met gemak langer gaan duren. Het gaat over onderwerpen als: ruimtelijke ordening, bouwen, grondbeleid, milieu, waterbeheer, monumentenzorg en natuur.

De huidige wetgeving is in de loop van decennia veelal sectoraal opgebouwd. In samenhang gezien en toegepast, sluiten deze wetten niet meer aan bij de behoefte van deze tijd. Het is een enorme, volgehangen kerstboom geworden die bijna op omvallen staat. Met de Omgevingswet wil dit kabinet het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken. En dat moet leiden tot een meer integrale, betere, snelle en goedkopere besluitvorming door de overheid (gemeente, provincie, waterschap en rijk).

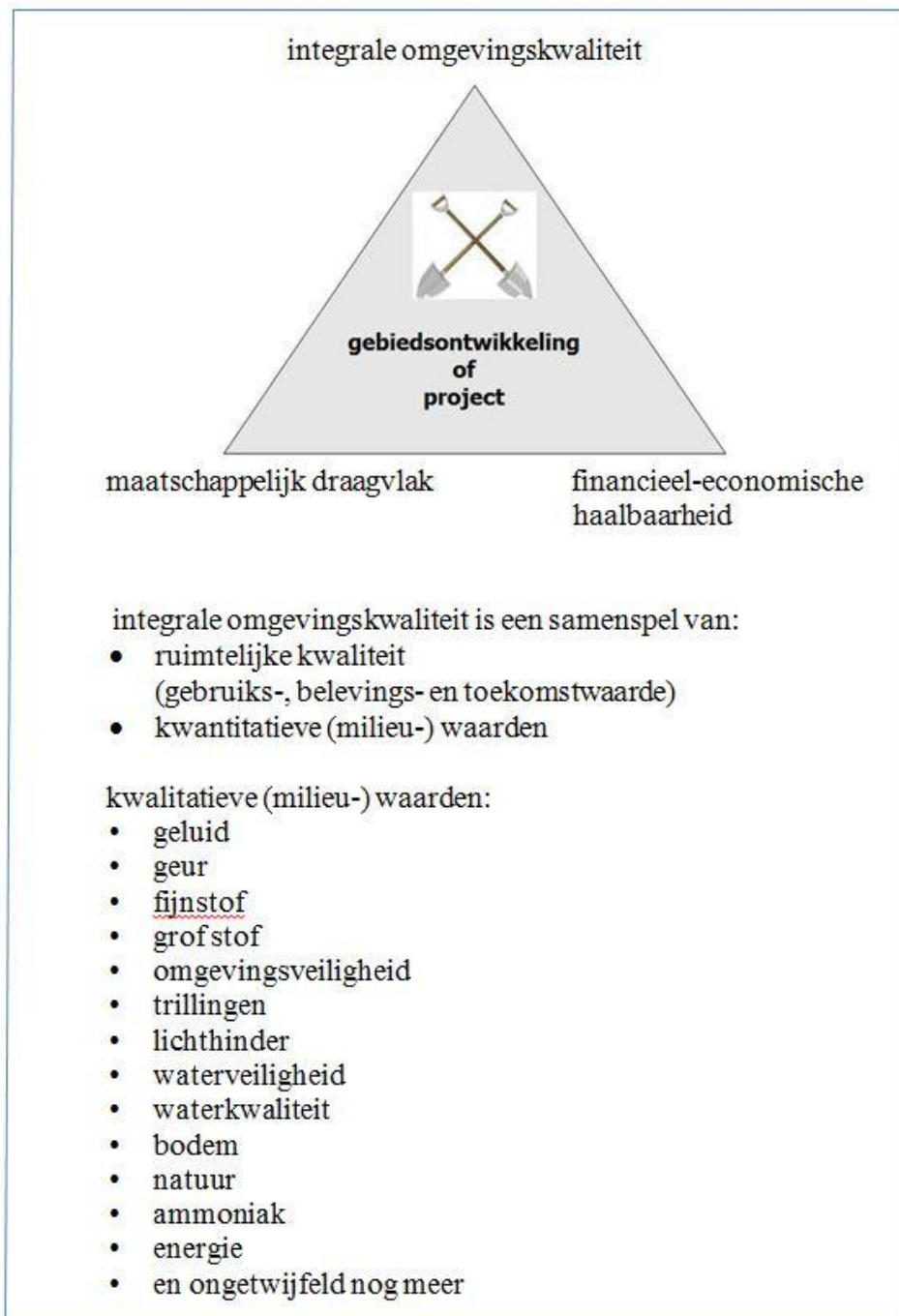
De Tweede Kamer heeft het wetsontwerp in behandeling genomen. In het eerste stadium van die behandeling hebben de parlementariërs 900 vragen aan de minister gesteld. De antwoorden landden vorige week op mijn bureau, een pak van vijf centimeter dik. Het tekent de omvang van deze mega-wetgevingsoperatie.

In het belang van marktpartijen?

Hebben marktpartijen, in het bijzonder private gebiedsontwikkelaars en investeerders, belang bij deze wet? Hun belang komt er op neer dat ingediende plannen en projecten:

- met gevoel voor urgentie en eenduidig worden behandeld door aanspreekbare ambtenaren en bestuurders;
- met redelijke, niet-overtrokken kosten, onderzoeksverplichtingen en publieke eisen;
- met een toetsingskader dat voldoende ruimte en flexibiliteit biedt om de plannen aan te passen aan de wensen van eindgebruikers, de financieel economische haalbaarheid en het draagvlak in de omgeving.

Als we naar de doelstellingen van de wet kijken en naar de verantwoordelijke minister, Melanie Schultz, luisteren, geeft dat 'een goed gevoel'. Maar hoewel er nu een volwaardig wetsontwerp ligt, is het toch te vroeg om op dit moment al een afgerond positief oordeel te geven.



Flexibiliteit en Afwegingsruimte

Veel hangt af van een hele batterij uitvoeringsregels die in een viertal 'algemene maatregelen van bestuur' (amvb's) vorm krijgen. Die zijn nog niet beschikbaar. Pas dan weten we of de nieuwe wetgeving 'gebiedsgericht maatwerk' mogelijk maakt. Zoals het realiseren van een woonbuurt in een havengebied, een nieuwe functiemix op een bedrijventerrein in transitie of de uitbreiding van een recreatiebedrijf in de buurt van een natuurgebied.

Een van de kernpunten is de afwegings- en onderhandelingsruimte die het gemeentebestuur krijgt om de dialoog te voeren met - onder meer - private gebiedsontwikkelaars en belanghebbenden in de omgeving.

Hier ligt een gedeeld belang met de inzet van de gemeenten.

Op verzoek van de middelgrote gemeenten, verenigd in de G32 heb ik een soort 'mengpaneel' ontworpen, waarin binnen bandbreedten de verschillende (milieu-)aspecten kunnen worden afgewogen. Soms is meer belasting (bij voorbeeld in het havengebied) aanvaardbaar. De grens komt te liggen waar hinder overgaat in echte gezondheidsschade. Elders kan de gemeente een extra impuls geven aan duurzaamheid. Hier ligt nu de grens waar landelijke afspraken gelden tussen de rijksoverheid en bedrijfsleven (bij voorbeeld bij meerjarige programma voor de epc-norm). Het kabinet wil teugels laten vieren en het groene licht aan gemeenten die nòg duurzamer willen zijn. Dat lijkt mij een discussiepunt.

Vanuit marktvrage of de maatschappelijke behoefte, gaat het bij gebiedsontwikkeling altijd om de integrale omgevingskwaliteit, financieel-economische haalbaarheid en draagvlak in de omgeving. In het schema maak ik duidelijk wat het begrip 'integrale omgevingskwaliteit' eigenlijk inhoudt.

Mijn indruk is, dat de wetgevingsploeg van de Omgevingswet deze visie op gebiedsontwikkeling deelt en serieus werk wil maken van flexibiliteit, afwegings- en onderhandelingsruimte. Maar 'eerst zien en dan geloven', want ook binnen de ministeries liggen de sectorale belangen op de loer om hun slag te slaan. En niet alleen daar.

Wordt de wet 'dichtgeregeld'?

Het parlement kan namelijk nog tal van wijzigingen in de wet aanbrengen, waarmee de Omgevingswet weer wordt dichtgemetseld. Zo valt niet uit te sluiten dat de Tweede Kamer gaat amenderen dat de gemeente straks verplicht advies moet vragen aan de Veiligheidsregio (over (brand-)veiligheid), de GGD (over gezondheidsaspecten) en de regionale Milieudienst. Dat zou heel raar zijn, te meer omdat dit eigenlijk diensten van de gemeenten zelf zijn. Maar het vertrouwen in de competentie van gemeentebesturen en de werking van de lokale democratie houdt in de Tweede Kamer niet over. Verder nog gaat het idee van een verplichte 'gezondheids-effectrapportage' bij elk plan van enige omvang. Om van te rillen; als het die kant op gaat kan het wetgevingstraject beter stoppen.

De vraag naar de meerwaarde van de wet is niet vrijblijvend. Als de voordelen ontbreken of in het verdere wetgevingsproces verschrompelen, dan krijgen de nadelen van een totaal nieuwe wetgeving de overhand. Wij krijgen nl. te maken met tal van nieuwe juridische instrumenten, nieuwe werkprocessen, ict (bij uitstek kwetsbaar, zoals wij weten) en jurisprudentie.

Ambtenaren moeten zich inwerken en hebben intussen geen tijd om plannen te behandelen. Twee jaar geleden schreef ik met mijn TU-Delft-collega mr. Fred Hobma een artikel met de titel 'Omgevingswet: grote schoonmaak of juridisch gekkenhuis'. Er is wat meer reden voor optimisme maar 'versterkte dijkbewaking' blijft zeker nodig om de beoogde voordelen van de wet ook werkelijk te realiseren.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Private investeerders en lokale bestuurders ervaren dagelijks de complexiteit van de huidige wetgeving. Ik geeft twee actuele voorbeelden die de relevantie van dit thema onderstrepen. Het eerste heeft betrekking op de zogenaamde 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Dat is een in 2012 ingevoerd instrument om duurzaam ruimtegebruik te bevorderen. Bedoeld om bebouwing in het buitengebied te voorkomen als in de bestaande stad nog voldoende ruimte beschikbaar is. Indien een gebiedsontwikkeling of investeringsproject niet past in het geldende bestemmingsplan, moet de gemeente in de besluitvorming een stappenplan doorlopen. In de eerste trede moet de gemeente bepalen wat de 'actuele regionale behoefte' is, voor een periode van de komende tien jaar.

Vervolgens moet de gemeente - in de tweede trede - nagaan in hoeverre in bestaand stedelijk gebied in de behoefte voorzien kan worden (door herstructurering of transformatie). Zo niet, dan moet in de derde stap de goede ontsluiting van de nieuwe, buitenstedelijke locatie met openbaar vervoer en per auto worden aangetoond. De ladder van de duurzame verstedelijking is een prachtig voorbeeld van wat wij 'het drama van de goede bedoelingen' en 'juridisering' noemen. Het oogmerk van de regeling verdient steun. Maar de juridische uitwerking en toepassing leiden ertoe dat zelfs binnenstedelijk projecten in vertraging komen, omdat discussie ontstaat over de 'regionale behoefte'. De vraag rijst ook hoe je nu de behoefte wilt 'aantonen' voor de komende tien jaar, terwijl aan de andere kant de rijksoverheid 'organische ontwikkeling' propageert? Meer in het algemeen zijn de onderzoeksverplichtingen en de juridische procedures omvangrijk, duur en vertragend. Advocatenkantoren en adviesbureaus storten zich met verve op deze nieuwe markt; zij kapen dit item. En geef ze eens ongelijk! Intussen ziet men bij de ministeries nu ook wel de noodzaak van vereenvoudiging van regeling in.

Maar dat moet niet wachten op de invoering van de Omgevingswet! Actie is nu geboden. Meer in het algemeen: opruimen van evidente knelpunten in de wet- en regelgeving niet parkeren totdat de Omgevingswet in werking treedt (op zijn vroegst in 2018).

Complexe flora-en fauna wetgeving

Dat we onze natuur beschermen lijkt mij vanzelfsprekend. Natura-2000 gebieden kennen een Europees beschermingsregime en dat is wel erg streng. Dezer dagen struikelde mooie, integrale en goed voorbereide gebiedsontwikkeling, de bypass voor de IJssel bij Kampen, over een paar beschermde rietkragen. Het voorbeeld waar ik echter op in wil zoomen, beschrijf ik aan de hand van een concrete casus die de directeur van Blauwhoed, Philip Smits, onlangs beschreef. In een project van 200 woningen heeft deze projectontwikkelaar een flora en fauna-onderzoek gedaan. Op basis van dit onderzoek beslist het ministerie van Economische Zaken dat geen ontheffingsverzoek op basis van de flora-en faunawetgeving nodig is. Een actiegroep van twee omwonenden ziet dit anders en stelt dat in het gebied rugstreeppadden en heikikkers verblijven. Daarmee begint een juridische en onderzoekstechnische touwtrekkerij die langer dan een jaar duurt. Zit er misschien toch wel een kikker? Ligt die ergens te winterslapen? Alles ligt daardoor stil, terwijl ontwikkelaar al geïnvesteerd heeft in bouw- en woonrijp maken en de woningen in het project al verkocht zijn. De natuurwetgeving is complex en zal dat - mede door het Europese wettelijke kader - ook wel blijven. Maar wat in deze casus ook opvalt is de vrij slome en ongeïnteresseerde manier waarop het toetsende ministerie kennelijk reageert; een gevoel van urgentie ontbreekt.

Mentaliteit bij wetstoepassing

Dit brengt ons op het belang van de mentaliteit die de toepassers van de wet - lokaal, provinciaal en landelijk - aan de dag leggen. Is dat lijdzaam, bureaucratisch of meedenkend en met gevoel van urgentie? Waarbij men na vijven nog even doorwerkt om in ieder geval een besluit te nemen waarmee de belanghebbende verder kan (ook al is dat besluit negatief). Van professionele marktpartijen vergt dit overigens een werkwijze en communicatie die het ook mogelijk maakt dat overheden zich zo op stellen. In dit voorbeeld: zelf tijdig initiatief nemen om deugdelijk onderzoek te doen en bereidheid om naar creatieve oplossingen te zoeken om aan bezwaren tegenmoet te komen (in de casus: investeren in een 'paddenscherm' van een km).

Sinds twee jaar ben ik met het 'Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling' nu inmiddels in 25 gemeenten bezig met het 'ontslakken' van gemeentelijke besluitvorming over ruimtelijke investeringen en dat gaat precies hierover. Mijn handen jeuken om ook bij het ministerie van Economische Zaken, directie Natuur, hierover in discussie te gaan.

We kunnen deze lijn direct doortrekken naar de Omgevingswet: zonder een bijpassende bestuurlijke en ambtelijke werkwijze, houding en communicatie komt van de bedoelingen van de nieuwe wet geen donder terecht. Wetgeving (de regels) en de toepassingswijze horen onlosmakelijk bij elkaar.

Conclusies

Ik sluit af met een paar samenvattende conclusies.

De doelstellingen van de nieuwe Omgevingswet zijn goed, want die beoogt de complexe, sectoraal opgebouwde wetgeving te stroomlijnen en vereenvoudigen. Ook (private) gebiedsontwikkelaars en investeerders hebben daar in beginsel baat bij.

De wet is nog globaal en krijgt met een viertal algemene maatregelen van bestuur pas echt inhoud. Daarnaast moet het parlement zich nog over de wet uitspreken. Pas dan kunnen we zeggen of de voordelen van de nieuwe mega-wet de overhand hebben.

Een van de belangrijke vragen luidt of en hoe gemeentebesturen voldoende ruimte krijgen om gebiedsgericht maatwerk te leveren. Flexibiliteit, afweging- en onderhandelingsruimte is nodig en dat kan met de mengpaneel-benadering .

Naast de wetgeving zelf blijkt de manier van werken - de mentaliteit - van de wetstoepassers van cruciaal belang: lijdzaam bureaucratisch of actief meedenkend. Op hun beurt, moeten professionele marktpartijen zich ook een volwaardige gesprekspartners tonen, met oog voor reële publieke belangen.

Gemeenten en provincies kunnen nu al zelf aan de gang om hun besluitvorming te versnellen, te flexibiliseren en goedkoper te maken (het zgn. ontslakken).

Ook knelpunten in de huidige rijksregelgeving, zoals bij de 'ladder voor duurzame verstedelijking', moeten gelijk worden aangepakt worden en niet wachten tot de invoering van de Omgevingswet.

Het grote voordeel van deze acties is dat het werken bij zowel de overheid en als bij marktpartijen - weer - leuker wordt: minder bureaucratisch corvee ('is dit beluit wel Raad-van-State-proof?') en meer creatieve energie in het maken en realiseren van plannen.