

**Inventarisatie actuele knelpunten in het huidige omgevingsrecht  
bezien vanuit de wenselijkheid van uitnodigingsplanologie (organische groei)**

**Adviescommissie Wonen en Cultuur van Eenvoudig Beter**

**3 oktober 2012**

De Adviescommissie Wonen en Cultuur van Eenvoudiger Beter (programmadirectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) heeft de afgelopen maanden knelpunten geïnventariseerd die in de praktijk worden ervaren bij het overschakelen naar uitnodigingsplanologie. Daaronder verstaan we hier: snel beslissen over initiatieven vanuit de markt – die meestal kleinschalig zullen zijn – en ruimte geven voor tijdelijke of permanente afwijkingen van een planologisch kader dat meestal in de pre-crisisperiode is bedacht.

De Adviescommissie heeft in deze notitie de geïnventariseerde knelpunten onderverdeeld in drie groepen:

- A. Knelpunten die op korte termijn zouden moeten worden opgelost
- B. Overige knelpunten
- C. Knelpunten die met de pChwet en de bijbehorende AMvB (waarvan een concept circuleert) zullen worden opgelost.

Een overzicht van de samenstelling van de Adviescommissie is als bijlage bijgevoegd.

**A. Knelpunten die op korte termijn zouden moeten worden opgelost**

Nr.	A1
Wet(ten)	Wgh
Knelpunt	Voor vrijwel ieder woningbouwproject buiten de 30 Km-gebieden in Bestaand Stedelijk Gebied (BSG) is een hogere waarden-procedure nodig.
Oplossingen	a. Geef de Gemeenteraad de bevoegdheid voor het gehele grondgebied of een deel daarvan éénmalig de voorkeursgrenswaarde langs het (hoofd)wegennet hoger vast te stellen. Het ligt voor de hand dit te koppelen aan een Structuurvisie. Het in te stellen onderzoek zou zich dan moeten beperken tot het in beeld brengen van de bestaande situatie. De Gemeente Amsterdam heeft dat blijkens de Atlas Amsterdam al gedaan. Die bestaande situatie zou vervolgens maatgevend moeten zijn. Hiervoor is wijziging van de Wgh nodig. Of: b. Stel de voorkeursgrenswaarde voor BSG generiek hoger vast. Dit vereist eveneens wetswijziging (art. 82 Wgh).
Toelichting	De Wgh schrijft voor dat indien de voorkeursgrenswaarde (48 dB voor weggekluid, art. 82 Wgh) wordt overschreden een hogere waarden-procedure nodig is. Er kunnen volgens art. 83 hogere waarden worden vastgesteld tot maximaal 53 dB in buitenstedelijk gebied, 58 of 63 dB in BSG en bij vervanging van woningen, onder voorwaarden, 68 dB. In BSG wordt buiten de 30 Km-gebieden bijna overal de voorkeursgrenswaarde overschreden, hetgeen betekent dat daar voor ieder bestemmingsplan, wijzigings- of uitwerkingsplan en iedere afwijking (projectbesluit) met daarin wonen (of andere geluidgevoelige bestemmingen) een hogere waarden-procedure moet worden gevolgd. Dit veroorzaakt een grote procedurele en onderzoekslast.  Ad a. Indien de voorkeursgrenswaarde wordt vastgesteld op de thans bestaande situatie (eventueel gecorrigeerd voor voorgenomen geluidreducerende maatregelen), hoeft niet telkens opnieuw diezelfde bestaande situatie te worden onderzocht.  Ad b. Indien gekozen wordt voor een generieke ophoging (bijv. naar 63 of 68 dB) ontstaat in de 30 Km-gebieden "ruimte". Voor misbruik daarvan hoeft niet te worden gevreesd, want het blijven 30 Km-gebieden en het verkeer neemt door een bouwplan niet toe.

Adviescommissie Wonen en Cultuur

P/a Snouckaertlaan 13  
3811 MA Amersfoort

Tel. +31 33 464 70 70  
Mob +31 6 15 07 29 29

Postbus 2037  
3800 CA Amersfoort

Nr.	A2
Wet(ten)	Wro (Grexwet); Bro
Knelpunt	Het oorspronkelijke doel (aanpak free riders) werkt nu averechts. Grexwet werkt binnenstedelijk verstikkend.
Oplossing	Drie varianten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grexwet facultatief maken (kan via Bro);</li> <li>• Fasering Grexwet laten aansluiten op fasering ruimtelijke besluitvorming (voorwaardelijke bouwtitel)</li> <li>• Grexwet aanpassen aan uitvoeringsstrategie (berekeningssystematiek aanpassen; kan via Bro).</li> </ul>
Toelichting	Varianten worden onderzocht door Nijmeijer. Zie ook eerder advies Adviescommissie W&C van 1 november 2011.

Nr.	A3
Wet(ten)	Wet Stedelijke Herverkaveling (nieuw)
Knelpunt	Onvrijwillige herverkaveling à la de ruilverkaveling op het platteland is in stedelijk gebied niet mogelijk. Omdat gemeenten bijna niet meer aan actieve grondpolitiek doen (onteigenen), zijn patstellingen in de vastgoedsfeer niet meer oplosbaar. Dergelijke patstellingen komen voort uit onvindbare eigenaren, onverdeelde boedels, faillissementen, koppigheid enz. enz.
Oplossing	Onvrijwillige herverkaveling in stedelijk gebied mogelijk maken. Net als op het platteland dient een door gemeente of provincie vastgesteld plan daarvoor de basis te zijn.
Toelichting	Er lopen thans pilots. Die betreffen echter <i>vrijwillige</i> herverkaveling. Die is altijd mogelijk, maar daar zit niet het probleem.

Nr.	A4
Wet(ten)	Wm, art. 5.16
Knelpunt	Bij veel planologische besluiten dient aan de normen voor luchtkwaliteit te worden getoetst. Dat veroorzaakt een aanzienlijke procedurele en onderzoekslast. Deze zogenaamde koppeling is door Europa niet voorgeschreven en is een Nederlandse kop op Europese wetgeving. De overige lidstaten kennen deze koppeling niet.
Oplossing	De koppeling schrappen. Luchtkwaliteit regelen via een nationaal programma (NSL).

Nr.	A5
Wet(ten)	Diverse
Knelpunt	Voor veiligheid wordt op verschillende domeinen een individueel of plaatsgebonden risico van 1 op een miljoen jaar (10 <sup>-6</sup> ) als grens gehanteerd. Voor de sterkte van dijken (en daarmee voor het risico van verdrinken achter die dijken) wordt gerekend met faalkansen van 1 op de paar honderd tot op de paar duizend jaar (afhankelijk van het type dijk). Het verschil kan vooral worden verklaard omdat dezelfde overheid zowel de norm stelt als moet betalen voor de gevolgen van de norm. Dit heeft geleid tot besluitvorming op basis van kosten-batenanalyses. Elders stelt een overheid vaak de norm, maar moeten andere partijen betalen voor de resulterende preventieve maatregelen. Het gevolg is dat strikte en dure veiligheidseisen bouw(ontwikkelingen) beperken, hoewel de kans erop veel kleiner is dan die van een watersnoodramp op dezelfde plaats: bij tunnels wordt zowel voor de veiligheid als voor de constructie uitgegaan van 1 op een miljoen jaar, terwijl zo'n tunnel in het Westen van het land in die tijd al tenminste een paar honderd keer overstroomd zal zijn. Overigens zijn "vrijwillige" risico's als autorijden (10 <sup>-4</sup> ) en roken (10 <sup>-3</sup> ) veel groter.

Oplossing	Mensen toestaan om geïnformeerd bewust een hoger risico te nemen (tot zeg 10-4) en vastleggen dat in plangebieden geen veiligheidsmaatregelen hoeven te worden genomen met een ongunstiger kosten-batenanalyse dan die voor beheersing van overstromingen in dat gebied.
Toelichting	Rampen zijn niet te voorkomen en zullen zich altijd voordoen. Verstandige preventie is redelijk, maar moet in verhouding staan tot de inspanningen elders.

Nr.	A6
Wet(ten)	Wro, Wabo
Knelpunt	Mogelijkheden van de coördinatie-regeling ex art. 3.33 Wro worden onvoldoende benut.
Oplossing	Aanvrager laten bepalen of en in hoeverre coördinatie-regeling van toepassing is.
Toelichting	Gemeenten maken in de praktijk te weinig gebruik van de coördinatie-regeling ex art. 3.33 Wro. Dat komt omdat het instrument relatief onbekend is. Het is echter een uitstekend middel om de proceduretermijn aanzienlijk te verkorten. Bovendien kan het bestemmingsplan mee gecoördineerd worden. Dat betekent dat tegen alle besluiten direct beroep open staat bij de Raad van State (als een bestemmingplan meeloopt). In art. 2.21 van de Crisis- en Herstelwet wordt (voor bepaalde en niet voor alle projecten) de toepassing van de coördinatie-regeling verplicht gesteld. Voorstel is om een aanvullende bepaling aan de Wabo toe te voegen op grond waarvan de aanvrager (in plaats van de gemeenteraad) bepaalt of en hoeverre de coördinatie-regeling van toepassing is op zijn aanvraag (voor zover de aanvraag strekt). Overigens dient de aanvrager dan goed na te gaan of coördinatie inderdaad tijdswinst oplevert. Er zijn situaties waarin dat juist niet zo is.

Nr.	A7
Wet(ten)	Bor
Knelpunt	Voor planologische kruimels is door de pChwet toetsing aan de Wgh nodig, dat was niet zo.
Oplossing	Proberen via Eerste Kamer gewijzigd te krijgen.
Toelichting	Bijlage II bij het Bor bevat in artikel 4 de gevallen waarin een omgevingsvergunning voor gebruik afwijkend van het bestemmingsplan kan worden verleend. Het gaat om dakkapellen, antennes, transformatorhuisjes etc. Interessanter is de mogelijkheid om voor een gebouw van max. 1500 m2 binnen de bebouwde kom afwijkend gebruik te vergunnen in combinatie met in pandige bouwactiviteiten. In de AMvB - pChwet komt dit maximum te vervallen. Artikel 5. stelt dat het aantal woningen dan niet mag toenemen, maar die beperking komt met bij de transformatie van kantoren eveneens te vervallen. Dit maakt het verbouwen van schoolgebouwen en kleine kantoren naar wonen en andere functies op eenvoudige wijze mogelijk, zeker nu ook het Bouwbesluit is gewijzigd. Tot op heden vallen deze omgevingsvergunningen buiten de toetsing aan de Wgh, door de pChwet vallen ze er binnen, zij het met een 8 weken-procedure. Men kan zich ernstig afvragen wat de zin van dit perfectionisme is. Het werkt de verkeerde kant op. De formulering van de pChwet lijkt er overigens toe te leiden dat die Wgh-toetsing ook voor geluidgevoelige functies als dakkapellen en recreatiewoningen gaat gelden.

Nr.	A8
Wet(ten)	Wgh
Knelpunt	De Wgh kent slechts één instrument, nl. de ontheffing hogere grenswaarde. Daarvoor is, voorafgaande en deels parallel aan de ro-procedure, een procedure ex 3.4 Awb (26 weken) nodig. Dit sluit niet aan op de Wro, die meerdere instrumenten en doorlooptijden kent en ook niet op de praktijk (onnodig veel onderzoek).
Oplossing	Bij schaal en opgave passend vooronderzoek i.p.v. alle mogelijke scenario's onderzoeken bij globaal plan. Instrument Wgh koppelen aan omgevingsvergunning (uitvoering), ook procedureel. Dit wordt mogelijk geregeld met de pChwet en de bijbehorende AMvB. De inhoud van die laatste staat echter nog niet vast.
Toelichting	Omvangrijke onderzoekslasten vloeien voort uit de gebrekkige afstemming tussen de Wet ruimtelijke ordening en de Wet geluidhinder. De Wet ruimtelijke ordening kent een heel scala aan planfiguren (van gedetailleerd tot globaal, van een rechtstreekse bouwtitel tot wijzigingsbevoegdheden tot uitwerkingsplichten etc.). De Wet geluidhinder kent maar één instrument, de ontheffing hogere grenswaarde. Deze komt op basis van een gedetailleerd akoestisch onderzoek (met bijbehorend 3d rekenmodel) tot stand. Je moet namelijk weten voor welke geluidswaarde in dB de ontheffing wordt verleend. In de meeste gevallen is de ontheffing hogere grenswaarde als gevolg van wegverkeer relevant (maar er zijn ook regelingen voor bijvoorbeeld railverkeer). Dan zit de grondslag in artikel 76 eerste lid van de Wet geluidhinder. De hogere waarde kan gekoppeld worden aan het bestemmingsplan en sinds de CHW ook aan een wijzigings- of uitwerkingsplan. Een procedurele oplossing zou zijn: de mogelijkheid om een ontheffing hogere grenswaarde te koppelen aan de omgevingsvergunning. De voorgeschreven procedure voor het hogere waarde besluit, zoals nu vastgelegd in artikel 110c Wet geluidhinder, zal vervolgens ook moeten worden aangepast. Nu is daar vastgelegd dat altijd eerst zes weken een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd etc. (afd. 3.4 Awb, procedure ca 26 weken). Bij koppeling aan de omgevingsvergunning moet het ook mogelijk worden de ontheffing te koppelen aan de reguliere Wabo-procedure (8 weken). Door een en ander zullen de onderzoekslasten aanzienlijk afnemen en de doorlooptijden aanzienlijk worden bekort.

## B. Overige knelpunten

Nr.	B1
Wet(ten)	Wro
Knelpunt	De Wro schrijft soms een "goede ruimtelijke ordening" als inhoudelijke norm voor, en soms een "goede ruimtelijke onderbouwing" als procedurele norm. Dit zijn chaotische-normen die door de rechter (m.n. de RvS) in de afgelopen jaren steeds ruimer zijn uitgelegd. Het bevoegd gezag moet steeds meer onderzoeken en overwegen, anders is het niet goed. Deze normen dateren uit het tijdperk van de maakbare samenleving, toen geld en (procedure)tijd geen rol speelden. In de nieuwe werkelijkheid leiden ze tot een overheid die nodeloos moeilijk doet in plaats van dat ze initiatieven aanmoedigt.
Oplossing	Een publieke discussie entameren en praten met de RvS. Uitleggen dat de werkelijkheid altijd verandert, dat de toekomst onzeker is en de voorspelbaarheid van die toekomst - en daar gaat het bij deze normen om - kleiner dan ooit sinds WO II.

Nr.	B2
Wet(ten)	Flora en faunawet
Knelpunt	<p>Zware onderzoekslast vleermuizenprotocol: t.b.v. het kappen van bomen of het slopen van opstallen moet verkend worden of er vleermuizen (kunnen) zijn. Als dat zo is, moet dit nader onderzocht worden. Als ze ooit zijn gesignaleerd moet het in ieder geval. Aanbevolen wordt dan het vleermuizenprotocol te hanteren (niet verplicht, maar als je het niet doet..). Voor alle 16 verschillende in Nederland voorkomende soorten vleermuizen is een aparte werkwijze beschreven in het protocol, met onderzoek naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• winterverblijfplaats</li> <li>• kraamverblijfplaats</li> <li>• zomerverblijfplaats</li> <li>• paarverblijf en zwermplaats</li> <li>• vliegroue</li> <li>• fourageergebied</li> </ul> <p>Als je op het juiste moment in het jaar begint met onderzoeken, dan is het onderzoek in goed een half jaar af te ronden, mis je dat moment dan ben je een jaar rond aan het onderzoeken. Het onderzoek kan alleen door gespecialiseerde bedrijven met speciale apparatuur en bij beperkte weersomstandigheden (wind, regen, temperatuur) worden uitgevoerd.</p>
Oplossing	Vereenvoudigen.....

Nr.	B3
Wet(ten)	Flora en faunawet
Knelpunt	<p>Tussenuitspraak Raad van State over jaarronde bescherming van nesten: De Ffw kent een aantal soorten vogels die vaste rust- en verblijfplaatsen heeft: de huismus, sperwer, buizerd, steenuil. Daarnaast hebben ook vleermuizen, de rugstreepad en de Noordse woelmuis vaste verblijfplaatsen. De nesten/verblijfplaatsen van deze soorten zijn het jaar rond beschermd, ontheffing voor de vogels is alleen mogelijk op grond van:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) de bescherming van flora en fauna</li> <li>b) de veiligheid van het luchtverkeer</li> <li>c) de volksgezondheid en de openbare veiligheid en</li> <li>d) het voorkomen van ernstige schade aan vormen van eigendom, anders dan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren.</li> </ol> <p>Voor vleermuizen, rugstreepadden en noordse woelmuis is alleen ontheffing op grond van 'groot maatschappelijk belang (...)' mogelijk. Een RO-belang wordt niet als zodanig gezien.</p> <p>Tot voor kort werd dit opgelost door het verlenen van een 'positieve afwijzing' door het ministerie van EL&amp;I. In een tussenuitspraak van de Raad van State is dat onmogelijk geworden, het wachten is op een definitieve uitspraak.</p>
Oplossing	Nederlandse kop op Europese richtlijn afhalen. Die betreft overigens alleen de huismus.....

Nr.	B4
Wet(ten)	Wm (?)
Knelpunt	Regelgeving m.b.t. MER werkt belemmerend bij uitnodigingsplanologie. Het 'eerste ruimtelijk besluit' (eerste initiatief) is verantwoordelijk voor een totale MER als het Masterplan een grotere visie bevat.
Oplossing	Bezien welke mogelijkheden de Europese richtlijn biedt om uitnodigingsplanologie te introduceren. Rol van het eerste ruimtelijk besluit bij faciliterende rol van de gemeente niet groter maken dan noodzakelijk. Mogelijkheden tot flexibiliseren van het MER-instrumentarium in relatie tot de Europese richtlijn

Nr.	B5
Wet(ten)	Geen; betreft ambtelijke en bestuurlijke organisatie en cultuur
Knelpunt	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Het komt regelmatig voor dat ambtenaren de wet niet blijken te kennen. Alerte opdrachtgevers kunnen hen daar soms van overtuigen.</li> <li>b. Ambtenaren, in het bijzonder juristen, durven geen procedurele risico's te nemen - hetgeen tot nodeloos lange en ingewikkelde procedures leidt.</li> <li>c. Bestuurders denken dat ze altijd precies de wet moeten uitvoeren - met hetzelfde gevolg.</li> </ul>
Oplossing	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Minder vaak de wet veranderen ....</li> <li>b. Voorlichting geven over de mogelijkheden die de bestuurlijke lus thans biedt. Het nemen van een procedureel risico is later repareerbaar.</li> <li>c. Bestuurders ervan overtuigen dat de werkelijkheid altijd ingewikkelder en vreemder is dan de wet kan voorzien. Het is juist de taak van een goede bestuurder om in dat spanningsveld verstandig te opereren. Gedogen is dan geen vies woord, maar een verstandig toe te passen instrument.</li> </ul>

### C. Knelpunten die met de pChwet en de bijbehorende AMvB zullen worden opgelost

De pChwet is door de Tweede Kamer aanvaard. Daarmee staat de tekst van die wet in beginsel vast. Er wordt nu een bijbehorende AMvB voorbereid waarin enkele punten nader worden uitgewerkt en geregeld. De tekst van die AMvB is nog in bewerking, daarom staat nog niet vast dat alle hierna genoemde punten zullen worden geregeld zoals aangegeven.

Nr.	C1
Wet(ten)	Wabo
Knelpunt	Tijdelijke afwijking moet thans met de 26 wekenprocedure
Oplossing	Wabo wijzigen
Toelichting	Zit in pChw

Nr.	C2
Wet(ten)	Bor
Knelpunt	Tijdelijke afwijkingen zijn maximaal voor 5 jaar mogelijk
Oplossing	10 jaar van maken door Bor te wijzigen
Toelichting	Zit in pChw + AMvB Langer dan 10 jaar kan dan ook, maar met de 26-weeken procedure

Nr.	C3
Wet(ten)	Bro
Knelpunt	Artikel 1.3.1 van het Besluit ruimtelijke ordening brengt onnodig veel kosten met zich mee, terwijl deze kennisgeving nergens toe dient
Oplossing	Schaf dit artikel af en schrap de publicatieverplichting anterieure overeenkomsten Wordt mogelijk geregeld in de AMvB van de pChwet
Toelichting	De publicatieverplichting van een anterieure overeenkomst heeft in de praktijk nauwelijks informatieve waarde (de inhoud van de anterieure overeenkomst wordt immers niet mede bekend gemaakt), het levert onnodige rompslomp op en het roept de vraag op welke overeenkomsten al dan niet als overeenkomsten in de zin van artikel 6.24 Wro zijn te beschouwen. Bovendien wordt de inhoud al bekend gemaakt in de toelichting van het ruimtelijk besluit (onder economische uitvoerbaarheid).

Nr.	C4
Wet(ten)	Wabo
Knelpunt	In de Wabo is onvoldoende duidelijk of een vergunning voor een planologisch strijdig bouwproject bestaande uit meerdere bouwwerken (bijvoorbeeld 100 woningen), in de tweede fase kan worden opgesplitst in meerdere tweede-fase-vergunningen voor de afzonderlijke bouwwerken (woningen) uit het project
Oplossing	Afzonderlijke omgevingsvergunning voor planologische afwijkingen Wordt mogelijk met de pChwet
Toelichting	De Wabo bevat in artikel 2.7 de plicht om onlosmakelijk samenhangende activiteiten tegelijk in één keer aan te vragen. Dat betekent dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een planologisch strijdig bouwplan, naast de planologisch strijdige activiteit, ook direct betrekking moet hebben op het bouwen. Het opsplitsen in meerdere tweede-fase-vergunningen voor de afzonderlijke bouwwerken zou expliciet mogelijk gemaakt moeten worden door een regeling waarbij een afzonderlijke omgevingsvergunning kan worden gegeven voor een planologische afwijking. Naast de mogelijkheid van één integrale vergunning voor alle activiteiten, zou het dan ook mogelijk zijn dat een afzonderlijke planologische omgevingsvergunning wordt verleend, die pas later wordt 'ingevuld' met de vergunningen voor afzonderlijke bouwwerken uit het project. Verder zou het mogelijk moeten zijn dat een planologische omgevingsvergunning niet slechts eenmalig als grondslag kan dienen voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk op een bepaalde plaats.

Nr.	C5
Wet(ten)	BOR, hst.4 art.4
Knelpunt	Kruimelonthefingen Functiewijziging (tot 1.500 m <sup>2</sup> ) van leegstaand kantoor in een kinderdagverblijf is een kruimelgeval. Inpandige verbouwing is dat ook. Echter: een kinderdagverblijf vereist toegang tot een buitenruimte, dus een deur in de gevel waardoor deze aanvraag alleen met een uitgebreide afwijkingsprocedure kan worden vergund.
Oplossing	Mogelijk maken dat functiewijziging kan worden losgekoppeld van bouwkundige ingreep. Dit wordt mogelijk met de pChwet + AMvB.

**Samenstelling Adviescommissie Wonen en Cultuur – Omgevingswet**

---

De Adviescommissie Wonen en Cultuur kent de volgende samenstelling:

Duco Stadig (voorzitter)	Colliers International
Arjan Bregman	Instituut voor Bouwrecht
Flip ten Cate	Federatie Welstand
Ira Helsloot	Crisislab
Paul van Joolingen	Akro Consult
Anne-Marie Klijn	Boekel de Nerée
Thieu Knibbeler	Gemeente Rotterdam, bureau Monumenten & Cultuurhistorie
Nicolette Zandvliet	NEPROM
Carla de Rie (secretaris)	Lysias Advies B.V.
Bert Rademaker (linking pin)	Ministerie van Infrastructuur en Milieu