

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
De heer drs. C.B.F. Kuijpers
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum 24 november 2014
Referentie
Betreft NEPROM-standpunt Omgevingswet: lokale kop en betaalplanologie

Geachte heer Kuijpers,

Op uw verzoek lichten wij in deze brief het NEPROM-standpunt ten aanzien van een tweetal aspecten van de Omgevingswet nader toe, zonder daarmee te pretenderen compleet te zijn. Zoals bekend staat de NEPROM positief tegenover het bruikbare en overzichtelijke raamwerk van de nieuwe Omgevingswet, zoals ingediend bij de Tweede Kamer. Het is een leesbaar wetsvoorstel geworden, maar veel zal pas duidelijk worden bij publicatie van de AMvB's. Onze zorgen liggen met name bij de zogenoemde 'lokale kop' en het onderwerp 'betaalplanologie'.

Stop de lokale kop!

Wij delen de uitkomst van het Actal-onderzoek dat de Omgevingswet er (mogelijk) toe leidt dat burgers en bedrijven op lokaal niveau eerder met meer dan met minder regels geconfronteerd gaan worden. Gemeenten (en provincies) krijgen namelijk alle ruimte om bijvoorbeeld omgevingswaarden, maatwerkregels en voorschriften in afwijking van nationale bepalingen vast te stellen. De bedoeling van de wetgever is dat daardoor lokaal meer vrijheden ontstaan, maar die ruimte kan ook benut worden om ontwikkelingen af te remmen. Reden waarom wij voor een verbreding hebben gepleit van art. 122 Woningwet, op grond waarvan een "lokale kop" op regels van een hogere overheid onmogelijk wordt gemaakt. Die verbreding van art. 122 Woningwet is nog onvoldoende in de Omgevingswet verwerkt. Ons bezwaar geldt voor alle compartimenten en segmenten waarvoor landelijke omgevingswaarden etc. gelden.

Een belangrijke doelstelling van de nieuwe Omgevingswet is het creëren van (afwegings)ruimte op lokaal en provinciaal niveau, waardoor gemeentelijke ambities beter worden gefaciliteerd en maatschappelijk gewenste ontwikkelingen voortvarender ter hand kunnen worden genomen. De huidige ruimtelijke en sectorale wet- en regelgeving leidt er nu vaak toe dat op decentraal niveau de ruimte om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken soms uiterst beperkt is. Dat leidt tot veel vertraging en stropigheid en voor de burgers en bedrijven tot onbevredigende uitkomsten van het lokale ruimtelijke beleid.

Overigens tekenen wij daarbij meteen aan dat veel knellende regelgeving op lokaal niveau geproduceerd is en vaak op de automatische piloot wordt toegepast. Het project “Ontslakken” heeft laten zien dat er voor gemeenten nog veel valt te snoeien in eigen beleidsregels.

Wij vinden het belangrijk dat de nieuwe Omgevingswet straks ook daadwerkelijk tot meer lokale afwegingsruimte leidt en dan vooral met als doel om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Geheel in lijn met de ontwerpprincipes en de kern van de Omgevingswet, zoals die in de brief d.d. 9 maart 2012 door de Minister zijn weergegeven. Het gaat om afwegingsruimte op aspecten die primair op lokaal niveau van belang zijn en waarbij het soepeler omgaan met nationale omgevingswaarden en dergelijke niet tot onoverkomelijke nadelige situaties of risico's voor bijvoorbeeld de gezondheid of veiligheid leidt.

Door sommigen wordt de ruimte, die de Omgevingswet gaat bieden om lokaal af te wijken van hogere regelgeving, benut om te bepleiten dat lokaal ook strengere eisen mogen worden gesteld. Wij vinden dat dit pleidooi op gespannen voet staat met de doelstellingen van het wetgevingstraject, namelijk het mogelijk maken van lokaal gewenste ontwikkelingen. Niet het afremmen of onmogelijk maken! Aan de hand van enkele voorbeelden willen we ons pleidooi illustreren.

Geluidwetgeving

Nationaal is bepaald dat bij de bouw van nieuwe woningen onder bepaalde omstandigheden en binnen bepaalde kaders bepaalde grenswaarden gelden voor de geluidbelasting van gevels. Die regels gelden voor geheel Nederland en zijn gebaseerd op wat als algemeen aanvaardbaar wordt geacht. Het is goed als gemeenten de ruimte krijgen om daarvan af te wijken om op sommige locaties voor een bepaalde tijd minder stringente regels te hanteren. Die afwijkingsmogelijkheid is natuurlijk niet ongeclausuleerd. Een voorwaarde kan zijn dat burgers vooraf daarover duidelijkheid krijgen en er daadwerkelijk voor hen een keuzemogelijkheid bestaat om zich al dan niet te vestigen op locaties en in woningen die niet aan de nationale vastgelegde omgevingswaarden m.b.t. geluid voldoen. Een andere randvoorwaarde zou kunnen zijn dat de gemeente tijdelijk de afwijking toestaat, omdat in de toekomst de situatie zal worden verbeterd. Zo zijn er meer situaties denkbaar waarin de afwijking naar beneden zeer goed verdedigbaar is en er geen beletsel bestaat om gemeenten die afwegingsruimte te geven.

Als gemeenten door de nieuwe Omgevingswet ook de mogelijkheid krijgen om lokaal strengere eisen ten aanzien van geluidsbelasting te stellen, dan zal dit juist leiden tot het tegengaan van nieuwe ontwikkelingen. Dat is dus in strijd met de doelstellingen van de wetswijziging. Niet doen dus!

Andere aspecten in het fysieke domein

Naast geluid zijn er (veel) meer aspecten in het fysieke domein denkbaar waar afwijkingen naar beneden, onder voorwaarden en binnen kaders, denkbaar en gewenst zijn. Denk aan de energieprestatie van gebouwen, geur- en stankcirkels, het hanteren van de Ladder voor duurzame verstedelijking, etc.

Maar ook bij die aspecten zullen afwijkingen naar boven, dus lokaal strengere regels, leiden tot het tegengaan van nieuwe ontwikkelingen. Dus ook daar, niet doen!

Er zijn ook aspecten waar beleidsvrijheid voor gemeenten om minder strenge eisen te hanteren, niet wenselijk is. Denk aan constructieve veiligheid. Het valt niet in te zien waarom personen op basis van lokale afwegingen blootgesteld zouden moeten worden aan veiligheidsrisico's die groter zijn dan met nationaal beleid beoogd zijn. Maar ook strengere lokale eisen aan constructieve veiligheid zijn niet logisch. Voor de bouwindustrie zouden die bovendien tot zeer veel onduidelijkheid en extra kosten leiden.

In dit verband lijkt de discussie zich recentelijk toe te spitsen op duurzaamheid. Sommigen pleiten er voor om gemeenten juist hier de mogelijkheid te bieden om ook strengere eisen te stellen. Dus bijvoorbeeld waar het gaat om de milieubelasting van materiaalgebruik bij de bouw van woningen. Of eisen ten aanzien van de energieprestatie. Wij vinden dat hier de introductie van de Omgevingswet misbruikt wordt om "lokale hobby's" te faciliteren. Duurzaamheid is in de meeste gevallen bij uitstek een aspect van nationaal of internationaal belang. Dat geldt voor duurzaam materiaalgebruik, maar ook voor energiegebruik. Inhoudelijk zijn er vanuit nationaal beleid geen argumenten te bedenken waarom gemeenten daar strengere eisen zouden moeten stellen.

Duurzaam materiaalgebruik

We willen in dit verband iets dieper ingaan op duurzaam materiaalgebruik. In de afgelopen jaren is een instrumentarium ontwikkeld om de milieuprestatie van het materiaalgebruik in gebouwen te kunnen bepalen. Dat heeft er toe geleid dat met ingang van 1 januari 2013 indieners van een bouwaanvraag, voor nieuwe woningen of voor kantoren groter dan 100 m², conform het Bouwbesluit verplicht zijn om een Milieuprestatieberekening Gebouwen (MPG) te overleggen. Bij opname van het artikel in het Bouwbesluit is bewust het opnemen van een minimaal te behalen grenswaarde achterwege gebleven omdat de betrouwbaarheid en het effect van de MPG nog onvoldoende duidelijk waren. Dat komt in de eerste plaats doordat de milieudata die ten grondslag liggen aan de berekening van de MPG, nog niet voldoende stabiel en betrouwbaar zijn. In de tweede plaats zijn er ernstige twijfels ten aanzien van de vraag of de MPG van een gebouw als som van de milieubelasting van alle bouw delen daadwerkelijk iets zegt over de duurzaamheid c.q. de milieubelasting van het totale gebouw. Zeer waarschijnlijk niet. Daar komt bij dat gebruikers over het algemeen geen enkele waarde hechten aan de milieubelasting van bouwmaterialen, of hier slechts zeer beperkt waarde aan hechten. En tenslotte is dit een onderwerp waarop Europees beleid ontwikkeld wordt. Kortom, er zijn geen valide redenen te bedenken waarom gemeenten op dit terrein lokale eisen zouden moeten gaan stellen.

Meer algemeen.

Wij hebben een aantal zeer zwaarwegende bezwaren tegen het creëren van de mogelijkheid voor gemeenten om op grond van de Omgevingswet lokaal strengere eisen te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid, energie, geluid, maar ook zaken als stank, etc. De aanpassing van de Omgevingswet is bedoeld om ontwikkelingen gemakkelijker te maken.

Strengere eisen zijn contraproductief en maken het voor ondernemingen moeilijker om nieuwe producten te ontwikkelen die breed kunnen worden afgezet. Strengere eisen leiden tot meerkosten, minder efficiëntie, onduidelijkheid, onzekerheid, etc.

Nationale beleidsdoelen zijn hiermee niet of niet in betekenende mate gediend. De mogelijkheid om strengere eisen te stellen zal er toe leiden dat gemeenten daar ook daadwerkelijk gebruik van zullen maken. Het “ontslakkingsproject” heeft al laten zien dat gemeenten daar vaak toe geneigd zijn. Sluipenderwijs wordt zo vertraging en inefficiëntie in het ruimtelijke ontwikkelingsproces ingebouwd. Voor de burger is dit traject vaak nauwelijks inzichtelijk, maar hij wordt wel geconfronteerd met de consequenties.

Concluderend

Wij zijn van mening dat in de Omgevingswet de algemene regel moet worden opgenomen dat op lokaal niveau geen strengere eisen mogen worden gesteld, uitgezonderd die onderwerpen waarvoor expliciet in de Omgevingswet zelf is opgenomen dat dat wel is toegestaan. Die vrijheid dient met uiterste terughoudendheid te worden verleend en pas nadat op rijksniveau daar expliciet toe is besloten. Kortom, een pleidooi voor opname van een verbreed artikel 122 Woningwet in de nieuwe Omgevingswet.

Van kostenverhaal naar betaalplanologie

Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de ruimtelijke ordening bevat de Nederlandse wetgeving duidelijkere bepalingen over het kostenverhaal van gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Uitgangspunt van de wet is dat het zogenoemde ‘exploitatieplan’ slechts als stok achter de deur functioneert en partijen bij voorkeur een ‘anterieure overeenkomst’ sluiten. Primair gaat het om verhaal van kosten die gemaakt worden voor zaken die direct samenhangen met de nieuwe ontwikkeling die door de bestemmingsverandering mogelijk wordt. Bijvoorbeeld het bouw- en woonrijp maken, de aanleg van infrastructuur, etc. De wettelijke mogelijkheid bestaat ook om de kosten te verhalen van voorzieningen die direct met de nieuwe ontwikkeling samenhangen, maar die buiten het plangebied gelegen zijn. Dit stukje wetgeving functioneert in de praktijk redelijk goed, hoewel wel een aantal verbeteringen mogelijk zijn die in de Omgevingswet deels ook voorzien zijn.

Het instrument van kostenverhaal wordt in sommige gemeenten echter misbruikt. Er worden in de praktijk afdrachten bedongen waarvan niet zo eenvoudig te bepalen is of ze legitiem kostenverhaal betreffen of niet-toegestane betaalplanologie vormen. De wetgeving geeft gemeenten met het anterieure contract een (onevenredig) zwaar middel in handen ‘om eruit te komen’. Er gaat veel druk vanuit. De koppeling tussen de ruimtelijke maatregel en de exploitatiebijdrage vervaagt in dat soort gevallen.

Ook op provinciaal niveau zien wij dat terug. Zo wordt in Limburg op grond van het concept-POL 2014 aan initiatiefnemers een storting van € 10.000 (en in een enkel geval zelfs € 40.000) in een sloopfonds gevraagd, als voorwaarde om een nieuw huis te mogen bouwen. Het behoeft geen betoog dat deze heffing nieuwbouw onhaalbaar maakt en innovatie belemmert. Naar onze mening vindt een dergelijke sloopregeling geen grond in de Wro.

In Zuid-Holland kunnen gemeenten een beroep doen op de ruimte-voor-ruimte regeling. Die regeling is bedoeld om verspreid liggende glastuinbouwbedrijven te saneren of te verplaatsen van concentratiegebieden. Sloop- of verplaatsingskosten worden dan gecompenseerd uit de opbrengsten van woningbouw.

De regeling oogt wellicht sympathiek, maar ook hier vindt betaalplanologie plaats zonder wettelijke basis. Ongewenst dus!

In veel provincies en gemeenten wordt beleid ontwikkeld dat gericht is op het tegengaan van leegstand in de kantoren- en winkelsector. Op zich vanuit ruimtelijk en economisch ontwikkelingsbeleid een logische keuze, maar ook dat beleid kan gemakkelijk ontaarden in vormen van betaalplanologie.

Wij denken dat deze kwestie onder de nieuwe Omgevingswet meer gaat klemmen. Dat komt omdat de nieuwe Omgevingswet niet alleen nieuwe instrumenten maar vooral ook een nieuwe faciliterende manier van werken biedt, die de discussie over de vraag wie recht heeft op de (veronderstelde) meerwaarde (van de ontwikkeling van een project dat mogelijk wordt door een Omgevingsvergunning) onvermijdelijk aan gaan zwengelen.

Heel concreet verwachten wij dat bij het nieuwe instrument van het programma en bij de programmatische aanpak, er maatregelen worden getroffen die feitelijk tot betaalplanologie gaan leiden. Ook kunnen de instructieregels, de instructies, maatwerkregels en de maatwerkvoorschriften tot dergelijk gedrag uitnodigen. En tenslotte kunnen ook de financiële bepalingen verbonden aan omgevingsvergunningen (zekerheidsstellingen bijvoorbeeld) in de uitwerking eenzelfde effect hebben.

Meer in algemene zin is van belang dat de Omgevingswet vooralsnog ook geen oplossing lijkt te bieden voor het huidige legesstelsel en het aspect kruissubsidiering dat daar prominent onderdeel van uit maakt. Ook de hoge leges trekken een zware wissel op de financiële haalbaarheid van projecten.

Afsluitend

Maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen komen niet tot stand als er te veel kosten op projecten worden afgewenteld, veronderstelde baten worden afgeroomd of als er te strenge lokale regels aan worden gesteld. Dat is geen kwestie van onwil, maar van kosten en baten. Men zou kunnen redeneren dat de wal het schip wel zal keren, maar daarmee wordt over het hoofd gezien dat de verschillende vormen van betaalplanologie en de lokale koppen er toe leiden dat het bestaande wordt beschermd en dat de rekening eenzijdig bij de (ver)nieuwbouw wordt gelegd. Dat is niet alleen problematisch voor de nieuwbouwsector, het remt ook maatschappelijke en economische vernieuwingen en innovaties. Daarmee is het ook een maatschappelijk probleem. Naast het niet onbelangrijke feit dat de wettelijke basis ervoor ontbreekt. Wij zijn daarom van mening dat tegen deze achtergrond er een zorgvuldig debat moet worden gevoerd over betaalplanologie en de lokale kop in relatie met de nieuwe Omgevingswet.

Wij hopen in dit uitvoerig schrijven onze inhoudelijke bezwaren tegen de lokale kop en tegen betaalplanologie duidelijk te hebben verwoord en dat onze inhoudelijke argumenten betrokken worden bij het verdere wetgevingsproces m.b.t. de Omgevingswet.

Graag blijven wij nauw betrokken bij het traject richting de nieuwe Omgevingswet en de uitwerking in bijvoorbeeld Algemene Maatregelen van Bestuur. Ongetwijfeld komen er gedurende de parlementaire behandeling en implementatie nog andere punten naar voren. Wij spreken de wens en hoop uit dat daarbij zo veel mogelijk wordt vastgehouden aan de ontwerpprincipes en de kern zoals die in de brief d.d. 9 maart 2012 door de Minister zijn weergegeven.

Uiteraard zijn wij graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,
NEPROM

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Jan Fokkema', written over a horizontal line.

Jan Fokkema
directeur