

De Minister van Infrastructuur en Milieu
mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

26 april 2013

Datum

Referentie

NEPROM-visie toetsversie omgevingswet

Betreft

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

In deze brief geeft de NEPROM haar reactie op de toetsversie van de Omgevingswet. Wij spreken onze waardering uit voor het gevolgde proces en het uiteindelijke resultaat. Diverse stakeholders zijn op verschillende momenten en op diverse wijzen betrokken bij de totstandkoming. De uitkomst getuigt van creativiteit en is modern. Vooral de wijze waarop het leerstuk 'organische groei', de gebiedsgerichte/integrale aanpak en het aspect van de 'flexibele bestemmingsplannen' meegenomen zijn c.q. worden, spreken ons aan.

Aangezien het wetgevingsproces (vanzelfsprekend) enige tijd in beslag neemt, zijn wij bovendien tevreden over het feit dat relevante aspecten in afwachting daarvan waar mogelijk ook nu al kunnen worden opgepikt, via het programma Nu al 'Eenvoudig Beter'. Omdat maatschappelijk relevante ontwikkelingen in de huidige (slechte) markt tot stilstand (dreigen te) komen, vinden wij dit uitermate belangrijk.

Vraagtekens zetten wij vooral bij de vraag hoe het nieuwe stelsel uitpakt in nog uit te werken Algemene Maatregelen van Bestuur en hoe het in de praktijk zal gaan met 'noviteiten' als 'omgevingswaarden', 'locatieontwikkelingsactiviteiten', 'locatieontwikkelingsregels' en de zogenoemde 'plannen en programma's'. Onze voorlopige en voorzichtige inschatting is, dat het stelsel op deze punten kwetsbaar zal blijken te zijn, omdat veel afhangt van de wijze waarop en de mate waarin het bevoegd gezag deze instrumenten inzet of daar invulling aan geeft. Het is voor ons nog de vraag in hoeverre deze instrumenten passen binnen uw streven naar minder regels en minder planfiguren. De instrumenten zijn namelijk zowel geschikt om ruimte te geven als om 'de boel helemaal dicht te regelen'. Veel hangt dus af van 'de bestuurscultuur'. De NEPROM is er daarom een voorstander van om art. 122 Woningwet breder te verankeren. Dit voorkomt 'lokale koppen op wetgeving' en zorgt er voor dat marktpartijen ook in contracten niet met hogere dan wettelijke eisen worden geconfronteerd.

De (concept) Verordening 'Wonen Zuid Limburg' van de provincie Zuid Limburg en de in concept circulerende uitwerking daarvan in de zogenoemde 'kwaliteitseisen' is volgens ons (helaas) een exemplarisch voorbeeld van laatstgenoemde (ongewenste) invulling. Nieuwe ont-

wikkelingen zijn op basis van deze regels (als ze doorgang vinden) per definitie niet meer mogelijk. Op het punt van duurzaamheid zijn de eisen nietig. Het is volgens ons zaak dat markt en overheid samen naar de juiste balans tussen flexibiliteit en zekerheid zoeken. Een door gemeenten verplicht op te stellen omgevingsvisie zou volgens ons bij die zoektocht helpen.

Voorts noemen wij dat de NEPROM zich in het verleden een voorstander van het zogenoemde beginsel van 'positieve evenredigheid' heeft getoond. Wij betreuren het dat dit beginsel slechts mondjesmaat in de memorie van toelichting en verder alleen met betrekking tot het projectbesluit echt goed is verankerd. Ons advies is bij de uitwerking in de diverse Algemene Maatregelen van Bestuur voldoende oog te houden voor het leerstuk 'afwegingsruimte'.

Voordat wij tot de conclusie komen dat relevante actoren in het proces juist in het huidige tijdsgewricht moeten streven naar mogelijkheden om sneller, goedkoper en flexibeler te acteren, besteden wij in hieronder aandacht aan het onderwerp 'innovatie', het wetsvoorstel Natuurbescherming, de aansluiting op Europese wetgeving en de financiële gevolgen van de wet. Leerstukken als onderzoekslasten, leges en de grondexploitatiewet komen daarbij ook aan bod.

Innovatie

Op grond van art. 4.7 en 4.25 van de Omgevingswet kan het zogenoemde gelijkwaardigheidsbeginsel worden uitgesloten. Dit sluit niet aan bij uw voornemen om innovatie te bevorderen en niet bij de toezegging die door Minister Blok namens de Ministerraad is gedaan in zijn brief d.d. 12 april 2013 (rol gemeente in toetsing energienorm) dat het gelijkwaardigheidsbeginsel niet wordt uitgesloten. Op basis van die premisse is het Bouwbesluit recent gewijzigd. De inkt van de staatsdrukkerij is amper droog. Het zou vreemd zijn als de Omgevingswet hierin verandering zou brengen. Het is bovendien niet nodig het beginsel facultatief te maken. Het blijft tenslotte de aanvrager die de bedoelde gelijkwaardigheid aan dient te tonen en het is aan het bevoegd gezag hierop te beslissen.

Wet(svoorstel) Natuurbescherming

De NEPROM is er een voorstander van om de wet Natuurbescherming te zijner tijd volledig te integreren in de Omgevingswet, mits dit voldoet aan uw uitgangspunten als a) aansluiting op Europese eisen; b) niet meer planfiguren en c) gelijkwaardige bescherming.

De NEPROM heeft zich achter het wetsvoorstel Natuurbescherming (van destijds staatssecretaris Bleker) geschaard, ondanks dat dit ten opzichte van het oorspronkelijke concept op sommige punten aangepast is (in de zin van afgezwakt).

Wij kunnen ons (op basis van de brief d.d. 8 maart jl. van staatssecretaris Dijksma, 'Vooruit met Natuur'), echter niet onttrekken aan de indruk dat er bij de ministeries van ElenI en IenM verschillende verwachtingen leven ten aanzien van de Omgevingswet en de Wet Natuurbescherming. Kennelijk in een poging aansluiting te zoeken bij de Initiatiefnotitie 'Mooi Nederland' wordt bij ElenI serieus gesproken over beantwoording van vragen als 'welke gebieden nog meer kunnen worden aangewezen' en 'welke mogelijke aanvullingen op Europese/Internationale verplichtingen/lijsten mogelijk/bespreekbaar zijn'. Vragen die volgens ons bij uitstek niet passen binnen uw (bovengenoemde) uitgangspunten van een nieuwe Omgevingswet. Wij verzoeken u hiervoor in het vervolg van het totstandkomingstraject voldoende oog te houden.

Een aantal van de in voornoemde nota genoemde aspecten (als cultuurhistorie) zijn volgens ons bovendien al goed belegd in de toetsversie van de nieuwe Omgevingswet en hoeven wat ons betreft dan ook niet 'nog eens dunnetjes overgedaan' te worden.

Actieve opstelling richting Brussel

Uitgangspunt van de nieuwe Omgevingswet is 'Europa als basis'. Op het gebied van de plannen & programma's en het aspect van de monitoring vinden wij dat de nieuwe Omgevingswet zijn doel voorbij schiet. Er is geen Europese wetgeving die u hiertoe verplicht (hooguit als het gaat om specifieke en sectorale belangen). Juist omdat de projectontwikkelingspraktijk telkens weer aanloopt tegen de vaak geestdriftig en gedetailleerd te noemen regelgeving vanuit Europa en vervolgens de beperkende interpretatie daarvan door de Nederlandse wetgever en rechter. Wij zouden graag zien dat u de positieve geest van de nieuwe Omgevingswet uitstraalt in Europa, ook als het gaat om de Milieueffectrapportage, Staatssteun, Natuurwetgeving, etc. Dit vraagt om een zichtbare, actieve en assertieve opstelling richting Brussel van u en uw collega's.

Onderzoekslasten

Wij waarderen het dat u aan de voorkant onderzoekslasten probeert te beperken. Wij hopen dat het tot de oprichting van de door u genoemde Gegevensautoriteit komt en dat digitalisering aan beperking van de onderzoekslasten bij zal dragen.

Wel vrezen wij, dat de door u genoemde monitoring aan de achterkant juist weer wel voor extra onderzoekslasten zal zorgen. Als voorbeeld noemen wij hier de brief d.d. 28 maart 2013 van staatssecretaris Mansveld (beleidskeuzes Swung-2). Als het om het onderwerp cumulatie (van geluid) gaat, heeft de Omgevingswet kennelijk nog heel wat in petto op dit vlak. Meer in het algemeen stellen wij ons de vraag of Swung-2 wel aansluit op de geest van de Omgevingswet en op de manier van denken die er bij past.

Programma's

Wij wijzen het instrument 'programma' als afzonderlijk juridisch standaard instrument af. Europese wetgeving vereist niet dat programma's als algemeen instrument worden ingevoerd. Bovendien passen zij niet binnen uw streven naar minder planfiguren.

Een overheid kan altijd een programma maken. Bovendien lopen in de wet de termen programma, programmatische aanpak, plan en beheerplan door elkaar heen en dat is verwarrend.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van de wet zijn met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijk groot te noemen. Wij doelen niet alleen op de kosten die overheden moeten of mogen maken om invulling te geven aan de (nieuwe) planfiguren, maar ook op de volgende aspecten:

leges, financiële voorwaarden aan vergunningen, voorwaardelijke bestemmingen, planschade en art. 12.3 lid 3 (bovenplanse vereveningen) i.v.m. de grondexploitatiewet. De verwachting op deze manier kostenposten (toe te schrijven aan het algemeen belang) door te kunnen schuiven naar marktpartijen is nauwelijks reëel te noemen. Via anterieure overeenkomsten en zogenoemde planbegeleidingskosten worden (op een oneigenlijke wijze) vaak al kosten ten onrechte en dubbel in rekening gebracht. Wij verzoeken u daarom met klem:

- 1) art. 12.3 lid 3 te schrappen (ook omdat breed draagvlak bij deskundigen voor het loslaten van de drie beginselen en het opstellen van een bijbehorend forfaitair kostenlijstje ontbreekt);
- 2) art. 2.9 lid 2 Wabo niet te schrappen. Dit artikel is destijds op verzoek van de kamer toegevoegd en geeft de Minister de mogelijkheid bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels te stellen aan 'de legesheffing'. Deze grondslag bewijst zijn nut en noodzaak in een periode waarin het gebrek aan transparantie en de disproportionele wijze waarop de toegestane kruissubsidiëring uitpakt volop onderwerp van gesprek zijn (tussen o.a. brancheorganisaties en gemeenten). Partijen zijn het (inmiddels zo ongeveer wel) eens met elkaar op het punt dat kruissubsidiëring de duurzaam- en houdbaarheid van het huidige stelsel sterk ondergraaft.

En dan

Tot slot doen wij u bijgaand toekomen de publicatie 'Ontslakken van Gebiedsontwikkeling, wenken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren'. Het is opgesteld door het Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling in het kader van de ActieAgenda Bouw.

De vraag aan het actieteam was: kan gebiedsontwikkeling sneller, goedkoper en flexibeler? Veralgemeneerde ervaringen van (praktijk)deskundigen zijn vertaald in 40 wenken (voor het werken in gebiedsontwikkeling). Wenken, waarvan de meeste ook gelden voor meer bescheiden, kleinere projectontwikkeling en kavelontwikkeling, inclusief transformatie.

Door het toesturen van de publicatie willen we u bekend maken met het fenomeen 'ontslakken'. Het document tast volgens ons op evenwichtige wijze af waar de belangen van markt & overheid te integreren zijn. De insteek van de agenda stemt deels overeen met uw ambities. Wij spreken de wens uit dat de sfeer en uitgangspunten van de rapportage meegenomen zullen worden in het vervolg op en de uitwerking van de Omgevingswet.

Wij vertrouwen er op u hiermee van dienst te zijn geweest. Tot een nadere gedachtewisseling met u over deze brief en de bijlage zijn wij gaarne bereid.

Met vriendelijke groet,

Jan Fokkema
directeur NEPROM

Bijlage: het Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, Ontslakken van Gebiedsontwikkeling, Wenken voor sneller, goedkoper en flexibel acteren