

Te veel optimisme over tijdwinst Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet zal minder tijdwinst opleveren dan algemeen wordt aangenomen. Uit vandaag gepubliceerd onderzoek blijkt dat bij gebiedsontwikkeling verreweg de meeste tijd gaat zitten in de voorbereiding.

Minister Schultz (Infrastructuur en Milieu, VVD) komt in het voorjaar van 2012 met een nieuwe Omgevingswet. Bestaande regelgeving op het gebied van onder meer milieu, water, natuur en ruimtelijke ordening wordt in deze wet gebundeld, vereenvoudigd en deels geschrapt. Dit moet leiden tot snellere besluitvorming en minder onderzoeksverplichtingen.

In een vrijdag gepubliceerd onderzoeksrapport probeert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) al te optimistische verwachtingen op voorhand te temperen. Het planbureau heeft gekeken naar de effecten van het bestaande omgevingsrecht op de gebiedsontwikkelingspraktijk. Een van de conclusies is dat betrokken partijen met rekenen, tekenen en het creëren van draagvlak over het algemeen veel meer tijd kwijt zijn dan met het laten onderzoeken van milieugevolgen.

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de voorbereiding van een gebiedsontwikkeling vaak tijdrovend is, om-



RIES VAN WENDEL DE JOODE H.H.

Onderling regelen levert tijdwinst op. Zo sloot Amsterdam met bedrijven een convenant dat de weg vrij maakt voor woningbouw bij de Houthavens.

dat om financiële redenen doorgevoerd wordt gezocht naar het maximaal haalbare binnen de grenzen van het omgevingsrecht. De onderzoekers noemen dit 'normopvulling', oftewel 'het maximaal gebruiken van de beschikbare milieugebruiksruimte'. Het zoeken naar 'een optimum' is volgens de PBL-onderzoekers 'meer bepalend voor de totale procesduur dan de onderzoekstijd die voortvloeit uit de wettelijke kaders'. Hierbij komt dat het, in het geval van gebiedsontwikkeling, gaat om grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen die vaak alleen al om die reden ingewikkeld zijn.

Daarnaast wijzen de onderzoekers er op dat ook zonder wettelijke kaders plannenmakers rekening moeten houden met de omgeving. Mensen willen niet in de herrie of de stank wonen, of op vervuilde grond; huizen die daar wel mee te maken hebben, zijn onverkoopt. Verder nemen bestuursrechters bij de Raad van State in hun overwegingen mee of sprake is van een 'goede ruimtelijke ordening'.

Hierbij wordt ook gekeken naar zaken die niet wettelijk zijn geregeld, zoals lichthinder, mogelijke geuroverlast in stedelijk gebied, of verkeerseffecten.

NET ZO INGEWIKKELD Volgens Niels Sorel, een van de betrokken PBL-onderzoekers, kan de wetgever eigenlijk maar één ding doen als zij normen wil schrappen en tegelijkertijd wil voorkomen dat de rechter normen stelt via het begrip 'goede ruimtelijke ordening'. Sorel: 'Dan moet je het begrip 'goede ruimtelijke ordening' explicieter maken, door bijvoorbeeld te zeggen: lichthinder valt er niet onder. Dan

REGEL HET ONDERLING

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft voor zijn onderzoek gekeken naar bestaande literatuur en kwantitatieve data, maar ook naar vijf binenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten. Het gaat om Hart van Zuid in Hengelo, Houthaven in Amsterdam, de eerste fase van plan-Spoorhaven in Roosendaal, Centrum Lage Zijde in Alphen aan den Rijn en Oosterpoort in Nijkerk. In twee gevallen kwamen de onderzoekers voorbeelden tegen van privaatrechtelijke overeenkomsten, waarmee is geprobeerd mogelijke conflicten over milieuhinder te voorkomen.

In Hengelo werd een overeenkomst gesloten met het bedrijf Siemens, dat productieactiviteiten verplaatste naar een andere hal. Hierdoor bleef het geluidsniveau voor een te ontwikkelen woningbouwproject binnen de wettelijke norm. In Amsterdam sloten gemeente en bedrijven een convenant dat de weg vrijmaakte voor woningbouw rond de Houthaven. De gemeente beloofde dat er de komende jaren niet nog meer woningbouw in de nabijheid komt, en stelde onder meer subsidies voor milieumaatregelen in het vooruitzicht. Daarop staakten de ondernemers hun juridisch verzet.

HOE HET BETER KAN

De onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving zien diverse mogelijkheden om het omgevingsrecht te vereenvoudigen en de procesduur bij gebiedsontwikkeling te bekorten:

- Kies voor kleinschalige en geleidelijke stedelijke ontwikkeling.
- Houd tijdig rekening met bestaande omgevingsrechtelijke bepalingen.
- Gebruik privaatrechtelijke overeenkomsten om de milieugebruiksruimte te vergroten
- Houd bestaande normen tegen het licht, en bekijk of voor plannenmakers op lokaal en regionaal niveau eigen 'afwegingsruimte' kan worden gecreëerd.
- Onderzoek of uitruil mogelijk is tussen 'vervuilingsveroorzakende' plannen en generieke verbeteringen, zoals bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

leg je de verantwoording op lokaal niveau neer.'

Al zal dit laatste in de praktijk uiteindelijk niet minder ingewikkeld zijn, verwacht Sorel: 'Een wet geeft ook duidelijkheid en zekerheid. Als er een duidelijke norm is, dan toets je die norm. Als je normen loslaat, moet je deskundigen niet alleen de norm laten toetsen, maar ook een waardeoordeel laten geven. Je kan van een college van B en W immers niet verwachten dat het volledig op eigen gezag kiest tussen een geluidsbelasting van 53, 54 of 55 decibel voor een woningbouwproject.'

Toch zien de PBL-onderzoekers wel mogelijkheden voor verbeteringen in het omgevingsrecht, en het bekorten van de procesduur (zie de kaders 'Regel het onderling' en 'Hoe het beter kan'). Sinds de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in juli 2008, is de procedure voor een bestemmingsplan bekort van 46 naar gemiddeld 19 weken. Het tijdsbeslag voor een procedure bij de Raad van State is ongeveer een jaar, en voor projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen een halfjaar. 'In het formele deel zitten al met al niet veel mogelijkheden meer voor tijdsbesparing. Als het puur gaat om tijdwinst, zullen we daarom vooral moeten kijken naar de voorbereidingsfase', zegt Sorel.

OMSLAG En als de veelbeschreven complexiteit van het omgevingsrecht 'fundamenteel' moet worden aangepakt, is volgens het PBL een rigoureuze omslag in het denken nodig. De samenleving en de overheid moeten dan bereid zijn om meer risico's te aanvaarden. 'Oftewel, we moeten dan minder

toegeven aan de risico-regel-reflex, staat in het onderzoeksrapport.

Edwin Buitelaar, collega-onderzoeker van Sorel bij het PBL, licht toe: 'We zijn er de afgelopen decennia met zijn allen bij geweest, en we hebben de huidige wetgeving zelf gecreëerd. En dat was niet voor niets. Telkens als we op zaken stuiten waarvan we dachten "Dit kan toch niet?", bedachten we een centraal normenkader, inclusief uitzonderingsclausules, omdat we vonden dat het goed moest worden geregeld. Daar was iedereen het op dat moment mee eens. Pas later ontstaat er een andere werkelijkheid, bijvoorbeeld omdat vergunningaanvragers te lang moeten wachten. Als je daar van af wilt, heeft dat dus wel consequenties.'

Afrondend proberen de PBL-onderzoekers al te hooggespannen verwachtingen rondom de nieuwe raamwet in perspectief te plaatsen. Edwin Buitelaar: 'De huidige wet- en regelgeving is misschien complex, maar de alternatieven zijn op voorhand niet minder complex en in elk geval niet zonder haken en ogen. Het harmoniseren van procedures en wettelijke kaders kan zeker geen kwaad, want het is nu erg sectoraal geregeld. Daarom is het absoluut zinvol om het stelsel eens tegen het licht te houden. Maar wat wij wel op voorhand willen zeggen: verwacht er niet al te veel van, zeker niet als het gaat om tijdwinst. Dat voorkomt teleurstellingen.'

Boudewijn Warbroek

Het rapport 'Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling' is te downloaden via de site van het Planbureau voor de Leefomgeving: www.pbl.nl

BESTUURSRECHT STACHALETS

Een gemeente die de permanente bewoners van recreatieve chalets een persoonsgebonden vrijstelling weigert, moet hun persoonlijke belangen meewegen. Om vast te stellen of het chalet permanent wordt bewoond, mag je niet puur afgaan op de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie.

Iets ten westen van Purmerend ligt een kampeerterrein van ongeveer 150 bij 100 meter. In 2000 wordt het terrein gerenoveerd tot 'chaletpark Wijdewormer'. Of de 39 chalets op het park bouwvergunningsplichtig zijn, leidt al snel tot discussie. Volgens de gemeente Wormerland is van meet af aan wel duidelijk dat de chalets niet permanent bewoond mogen worden.

In 2004 koopt L. Dol de voormalige beheerdersboerderij op de hoek van het terrein. De gemeente maakt het mogelijk dat zij de boerderij permanent bewoont. Dat begint de bewoners van de chalets te steken wanneer de vrouw de gemeente vraagt handhavend op te treden tegen permanente chaletbewoning en overlast.

Tot 2009 richt de gemeente haar handhavingsinspanningen echter op de bouwvergunningen. Aanvankelijk spreekt de gemeente met de Vereniging van Eigenaren af dat bewoners een persoonsgebonden vrijstelling kunnen krijgen als zij de chalets sinds 31 oktober 2003 permanent hebben bewoond. En als zij de permanente bewoning binnen een jaar na het verlenen van de vrijstelling zullen staken. Later weigert het college van B en W de bewoners een persoonsgebonden vrijstelling te verlenen. Onder meer omdat daardoor in feite voor een zeer lange periode een woonwijk zal ontstaan in een landelijk gebied.

Twintig bewoners vechten de weigering aan bij de Rechtbank Haarlem. Die vindt dat het college bij de weigering ten onrechte de persoonlijke belangen van de bewoners buiten beschouwing heeft gelaten. Verder had het college volgens de rechtbank de weigering beter moeten motiveren omdat zij lange tijd niet heeft opgetreden tegen de permanente bewoning van de chalets en elders wel vrijstellingen voor permanente bewoning heeft verleend. Ook hebben B en W niet duidelijk genoeg aangegeven wat er feitelijk verandert als de bewoners een tijdelijke vrijstelling zouden krijgen. Dat mevrouw Dol haar boerderij wel permanent mag bewonen, doet volgens de rechtbank niet ter zake, omdat dat langs andere weg mogelijk is gemaakt.

B en W weten nog niet wat zij nu gaan doen. De bewoners vestigen hun hoop op de Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen, die bij de Eerste Kamer ligt. Volgens Ronald Lagerweij, adviseur van enkele bewoners, biedt die wet de gemeente meer ruimte om vrijstellingen te verlenen.

B en W hebben twee andere bewoners van het park om een andere reden een persoonsgebonden vrijstelling geweigerd. Zij stonden namelijk enige tijd niet ingeschreven in de gemeentelijke bevolkingsadministratie van Wormerland. Volgens de rechtbank is de GBA-inschrijving niet maatgevend. Dat zij korte tijd elders stonden ingeschreven, is niet voldoende om de vrijstelling te weigeren.

Vindplaatsen: L/JN BS8683, BS8690 en BS8706

ADVERTENTIE

75% van de lezers is langer dan 5 jaar abonnee

BB lezersonderzoek april 2011

BB BINNENLANDS BESTUUR