

Omgevingsrecht in de praktijk



De nieuwe Omgevingswet moet ervoor zorgen dat processen van gebiedsontwikkeling sneller kunnen verlopen. In de praktijk blijkt dat het omgevingsrecht zeker een belangrijke rol speelt bij de planvorming. Maar of de nieuwe wet daadwerkelijk tot substantiële snelheidswinst zal leiden, dat is nog maar de vraag. Niels Sorel en Edwin Buitelaar leggen uit waarom.

Er wordt vaak verzucht dat er zo veel regels en procedures zijn en dat een plan uitvoeren een kwestie van een zeer lange adem is. De voorbeelden zijn er ook. Neem de herontwikkeling van de Houthaven in Amsterdam. Dit voormalige industriegebied, gelegen tussen stad en Westelijk Havengebied, moet transformeren tot een gemengde woonwerklocatie. Voor het echter zover is, heeft TNO twee jaar gewerkt aan een geluidsmodel om aan te tonen dat het volgens de geluidregels ook mag. Verder speelden de regels rond luchtkwaliteit een belangrijke rol en dreigde het plan te stranden op 'lichthinder'.

Het stelsel van regels waarmee de plannenmaker te maken krijgt is te vatten onder het overkoepelende begrip 'omgevingsrecht'. Hieronder vallen de rechtsgebieden die zich bezighouden met het reguleren van het gebruik en

de inrichting van de fysieke leefomgeving: het milieurecht, het waterrecht, het natuurrecht en het recht van de ruimtelijke ordening.¹ Op het stelsel is veel kritiek. Niet alleen duren planprocessen lang, ook zijn de kosten door alle regels hoog, is er weinig flexibiliteit en is het stelsel complex en daardoor voor niemand meer te begrijpen. Het kabinet Rutte heeft zich voorgenomen dit rechtsgebied stevig te herzien. Het moet eenvoudiger en beter (kabinet-brief van 23 maart 2011). Het streven is om de zestig wetten, meer dan honderd Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en honderden ministeriele regelingen drastisch terug te brengen. Zo moet er één Omgevingswet komen. Dat het stelsel ingewikkeld is staat buiten kijf, maar in hoeverre beïnvloedt het omgevingsrecht de procesduur van gebiedsontwikkeling?

Er is de plannenmakers veel aan gelegen om een plan op te stellen dat de toets der kritiek van de bestuursrechter kan doorstaan

Van informeel naar formeel

Wie kijkt naar het planproces – van idee tot omgevingsvergunning – kan een drieling maken. In de eerste fase wordt een masterplan of ander visiedocument uitgewerkt tot een (voor)ontwerpbestemmingsplan. Deze fase is vormvrij en daarom als informeel te typeren. Met een ontwerpbestemmingsplan begint de formele fase. Het plan wordt ter inzage gelegd, reacties verzameld, het plan wordt eventueel aangepast en vervolgens door de gemeenteraad vastgesteld. In principe kan op dat moment een omgevingsvergunning worden verleend. De planfase is afgerond en gaat over in de bouwfase. Als er nog tegenstand is tegen het plan, dan staat de gang naar de bestuursrechter open. Bij ongeveer een kwart van alle bestemmingsplannen wordt beroep aangetekend bij de Raad van State.² Over de lengte van de formele procesduur valt kwantitatief iets te zeggen. Het duurt gemiddeld twintig weken van ontwerpbestemmingsplan tot en met vastgesteld bestemmingsplan en een uitspraak van de Raad van State volgt gemiddeld 48 weken na het instellen van het beroep.³ Van de eerste – informele – fase is echter niet kwantitatief aan te geven hoe lang deze gemiddeld duurt. Gelet op de lengte van vele planprocessen van al snel meer dan tien jaar is deze fase in vergelijking met de formele fase echter wel substantieel. In het geval van de Amsterdamse Houthaven gaf de gemeente in 1994 opdracht voor herontwikkeling, terwijl het bestemmingsplan dat dit mogelijk maakt uiteindelijk in september 2009 werd vastgesteld.

De invloed van de omgevingsrechtelijke bepalingen in de informele fase is groot; het bestemmingsplan is immers het instrument waarmee de gemeente een integrale afweging tussen de indeling en het gebruik van de ruimte maakt. Tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan moet worden uitgezocht of de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen passen binnen de wet- en regelgeving. Wordt er geen geluidsnorm overschreden, wat is de kwaliteit van de bodem? Zijn er archeologische bodemvondsten te verwachten? Welke invloed heeft het plan op de luchtkwaliteit? Beantwoording van deze vragen vergt onderzoek. De regels kunnen immers in de beroepsfase worden gebruikt om het plan tegen te houden. Er is de plannenmakers veel aan gelegen om een plan op te stellen dat de toets der kritiek van de bestuursrechter kan doorstaan. Liever vooraf wat meer tijd besteden, dan achteraf opnieuw moeten beginnen.

Puzzelen

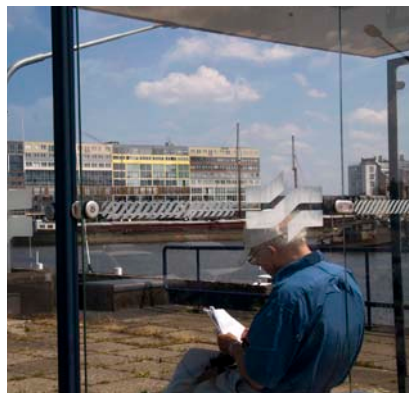
Voldoen aan het omgevingsrecht is echter niet het enige wat er moet gebeuren. In de voorbereidingsfase moet ook een besluit worden genomen over het programma. Welke functies moeten een plek krijgen binnen het plangebied en hoeveel? In de loop van de tijd is het aantal woningen in de Houthaven bijgesteld van 1800 naar 900, naar 2000 in het uiteindelijke plan. Het programma is nauw verbonden met het rekenen aan het plan. Levert de verkoop van het vastgoed voldoende op om de kosten van grondverwerving te kunnen dekken? De grondexploitatie moet sluitend zijn.

Het ruimtelijk ontwerp moet plaats bieden aan het programma en bovendien het plan in de omgeving inpassen en voldoende ruimtelijke kwaliteit bieden. Tot slot moet er draagvlak zijn voor het plan. Omwonenden en bedrijven in en rond het plangebied moeten worden betrokken bij het planproces, maar ook intern zal er draagvlak gezocht moeten worden bij andere gemeentelijke afdelingen, de gemeenteraad, het bestuur en private ontwikkelaars. De weerstand van ondernemers tegen woningbouw dicht bij het Westelijk Havengebied, was bijvoorbeeld één van de belangrijkste vertragende factoren in de Houthaven.

De puzzel moet kloppend worden gemaakt, binnen de omgevingsrechtelijke bepalingen. Alle bovenbeschreven activiteiten zijn met elkaar verbonden. De uitkomst van een geluidsonderzoek kan aanleiding zijn het ontwerp te veranderen, maar dat heeft weer invloed op de grondexploitatie, die vervolgens weer aanleiding kan geven tot het aanpassen van het programma. En als die aanpassing meer hoogbouw betekent dan kan dat het draagvlak onder omwonenden aantasten. In een iteratief proces wordt geprobeerd alle onderdelen te optimaliseren. Belangrijk is daarbij de optimalisatie van het saldo van de grondexploitatie; dat moet ten minste nul zijn maar liever (maximaal) positief. Zeker binnenstedelijk betekent dit puzzelen met programma en ontwerp.⁴

Beperkt effect

In de loop der jaren is het omgevingsrecht al verder uitgegroeid. Het aantal wettelijke eisen waarmee rekening moet worden gehouden, aangevuld >>



met de jurisprudentie, is de afgelopen decennia toegenomen. Denk aan geluidhinder, luchtkwaliteit, lichthinder, geurhinder, archeologie, cultuurhistorie, (bodem)trillingen, flora en fauna, externe veiligheid en water(kwaliteit). De sectorale insteek van de wetten voor al deze onderwerpen, te verklaren vanuit de urgentie om problemen snel aan te pakken, heeft geleid tot een sterk verkokerd systeem. Een harmonisatie en vereenvoudiging van het stelsel is welkom en helpt het systeem inzichtelijker te maken. Vanuit het oogpunt van snelheidswinst past bescheidenheid bij de herziening van het omgevingsrecht.

De belangrijkste reden hiervoor is dat de puzzel bij gebiedsontwikkeling complexer wordt door de beperkingen die de inhoudelijke (milieu)normen opleggen. Het is niet zozeer de complexiteit van de regelgeving, maar de restrictiviteit die van invloed is op de procesduur. Voor geluid gelden bijvoorbeeld regels ten aanzien van het maximaal aantal decibellen voor woningen. Als die norm op de planlocatie wordt overschreden en men wil er toch woningen bouwen, dan zullen er andere maatregelen genomen moeten worden. Dergelijke normen zijn in beginsel niet complex. Hun restrictiviteit zorgt evenwel voor complexe gebiedsontwikkelingsprocessen. In het plan voor de Houthaven in Amsterdam is tussen het industriegebied en de nieuwe woningen een afschermend gebouw



gepland waarin kantoren moeten komen. Voor die functie gelden namelijk andere – hogere – normen wat betreft geluid. Er moet dan wel genoeg vraag naar kantoorruimte zijn en de vestiging van kantoren moet passen binnen het gemeentelijke kantorenbeleid.

Ook is de onderzoekstijd die voortvloeit uit het omgevingsrecht beperkt.

Veel onderzoeken vinden parallel in de tijd plaats en het is juist de hierboven beschreven iteratieve puzzel die bij gebiedsontwikkeling het meeste tijd kost. Versnelling zit hier vooral in goede projectvoering, onderzoeksmanagement en politiek-bestuurlijke wil.



Goede ruimtelijke ordening

Een planproces zonder restrictieve milieuregels vindt ook binnen bepaalde randvoorwaarden plaats. Dat komt door de eis van een 'goede ruimtelijke ordening' (artikel 3.1 Wro). De rechter neemt hierdoor ook zaken mee waarvoor geen wettelijk kader bestaat, zoals nu bij verkeerseffecten, geurhinder en lichthinder het geval is. 'Lichthinder' was bijvoorbeeld één van de gronden waarop het bedrijfsleven het plan voor de Houthaven probeerde tegen te houden. Maar ook als het wettelijk criterium 'goede ruimtelijke ordening' zou komen te vervallen zijn nog steeds veel van die belangen relevant voor de besluitvorming. Mensen willen niet wonen in de herrie of op vervuilde bodems. Vaste regels bieden misschien zelfs wel meer duidelijkheid en structuur, zodat ze leiden tot een verlaging van de (proces)kosten, dan wanneer iedereen specifiek voor elke situatie het wiel opnieuw moet uitvinden.

Een wettelijke norm geeft ook inhoudelijke duidelijkheid. In de brief aan de Kamer over het programma Eenvoudig Beter geeft de minister aan de lokale

afwegingsruimte te willen vergroten. Dit kan de uiteindelijke gebiedskwaliteit ten goede komen, maar het vraagt wel een extra (bestuurlijk) afwegingsproces over welke milieu- en gebiedskwaliteit acceptabel is.

Institutionele rust

Tot slot is er nog een praktisch punt waardoor de snelheidswinst beperkt zal zijn. Nieuwe wetten, met nieuwe regels en instrumenten geven veel onzekerheid in de uitvoeringspraktijk. Jurisprudentie moet uitkristalliseren, er is scholing nodig en werkprocessen moeten worden aangepast. De laatste tijd zijn er al vele wetswijzigingen geweest: de Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en Herstelwet, de Wabo en de wijzigingen in alle sectorale wetten. Voordat het werken met die wetten routine is geworden staat er al weer een nieuwe wet voor de deur. Vanuit de vraag naar institutionele rust is het van belang om bij de herziening van het omgevingsrecht de uitvoeringspraktijk heel scherp in het oog te houden en deze niet te laten overschaduwen door wetstechnische esthetiek ■

Noten

- 1 Broek, J. van den, 'Omgevingswet doet recht aan integrale omgevingsbescherming', in: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (red.), *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag, 2010.
- 2 Door de combinatie van twee verschillende bronnen betreft dit getal een schatting over de periode 2003-2010. We weten hoeveel uitspraken de Raad van State per jaar doet (bron: Raad van State) en hoeveel bestemmingsplannen er zijn goedgekeurd onder de WRO en vastgesteld onder de Wro (bron: provincies en Staatscourant, verzameld door PBL).
- 3 Sorel, N.; Buitelaar, E.; Van den Broek, L.; Galle, M. en Verwest, F., *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2011.
- 4 Buitelaar, E.; Segeren, A. en Kronberger, P., *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2008.