

Bestuurlijke afwegingen in Omgevingswet



Eén van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is het bereiken van meer integraliteit in het huidige versnipperde omgevingsrecht. Deels wordt dit bereikt door het nieuwe wettelijke stelsel, waarbij veel regels worden gebundeld, afgestemd en meer afwegingsruimte wordt geboden. Kernbegrippen hierbij zijn 'loslaten', 'vertrouwen' en 'decentraal tenzij'. De wetgever beoogt echter ook en vooral een reset van huidige cultuur en werkwijze te bereiken. De overheid verwacht zelfs dat het bereiken van de verbeterdoelen voor 80% afhankelijk is van cultuur en manier van werken en maar 20% direct door de beter geïntegreerde regels.

Tekst Mr. drs. J.L. (Hans) Damen en mr K.L. (Karin) Markerink

Verbeterdoelen van de Omgevingswet



Voor een algemeen overzicht van de Omgevingswet, verbeterdoelen en stand van zaken: zie het themanummer van dit vakblad in november 2015.

Het afvinklijstje. Daar krijgen vrijwel alle initiatieven mee te maken op het moment dat het initiatief niet in het bestemmingsplan past. Omdat veel bestemmingsplannen door 'de jurisprudentie', 'uitvoerbaarheid', 'planschade' en door de sinds 1965 ontwikkelde praktijk behoorlijk dichtgeregeld zijn, betekent dit dat voor veel ontwikkelingen het afvinklijstje wordt doorlopen. Zonder te overdrijven gaat het in sommige gevallen om zo'n 50 beleidsthema's en onderzoeksaspecten: per aspect wordt een 'nee, tenzij'-afweging gemaakt en alles bij elkaar is dan 'een goede ruimtelijke ordening'. Deze exercitie is vaak een moeizaam proces (een 'moetje') en leidt niet altijd tot het beste resultaat, omdat de werkelijkheid steeds vanuit één aspect wordt beoordeeld en er geen prikkel is om meer te doen dan strikt noodzakelijk. Om in schoolrapporttermen te denken: het is goed genoeg om voor alles een zesje te halen.

Geen willekeur of black box

Een valkuil bij een ruimere en integrale bestuurlijke afweging is het ontstaan van willekeur en onvoorspelbaarheid: de black box in het hoofd van de wethouder. De uitdaging is om transparantie en voorspelbaarheid te organiseren, zonder dat dit de ruimte om te besluiten vooraf onnodig beperkt. Dit zal een plek moeten krijgen in de nieuwe instrumenten en dan met name in de omgevingsvisie en het omgevingsplan, die beide voor gemeenten verplichte instrumenten zullen zijn. Overigens blinkt de huidige praktijk niet bepaald uit in transparantie en voorspelbaarheid. Bestemmingsplannen zijn wel heel

concreet in wat er kan, maar deze rechtszekerheid is inhoudelijk zeer beperkt. Ontwikkelingen worden nu buiten het bestemmingsplan om geregeld via omgevingsvergunningen om af te wijken van het plan. De in het bestemmingsplan concreet vastgelegde functie van een gebouw is daarbij in slechts acht weken (kruimelgeval) te wijzigen in bijna elke andere functie.

Praktische voorbeelden

Het leuke van de implementatie van de Omgevingswet is dat de eerder genoemde verbeteringen al in de praktijk kunnen en worden gebracht, nog voordat de wet in is werking getreden. De regering maakt hiervoor gebruik van een innovatiebepaling in de Crisis- en herstelwet. Op basis van deze bepaling werken al ruim 40 gemeenten aan een pilot-omgevingsplan, de opvolger van onder meer het bestemmingsplan in de Omgevingswet. In deze experimenten wordt op dit moment al invulling gegeven aan de ruimere afwegingsruimte.

Denken in doelen

In verschillende pilot-omgevingsplannen

wordt gewerkt met globale gebiedsdoelen als opvolger voor de meer specifieke functietoedeling in huidige plannen. Alles is dan toegeestaan, als het maar bijdraagt aan de doelen die voor dat gebied zijn geformuleerd ('jamits'). In het pilot-omgevingsplan voor CHV Noordkade in Veghel (www.chvnoordkade.nl) is bijvoorbeeld het doel het ontwikkelen van een multifunctioneel terrein, gebruikmakend van bestaand industrieel erfgoed. Om dit te bereiken is gekozen voor drie thema's: food, cultuur en leisure.

In beginsel zijn alle functies in het gebied denkbaar, mits zij passen in deze concepten en aantoonbare samenhang, aanvulling of ondersteuning zijn voor andere functies op het terrein. Dit zullen allerlei winkels, culturele en dienstverlenende voorzieningen zijn. Maar ook bedrijven als een palingrokerij is (hoewel vooraf niet voorzien) niet bij voorbaat uitgesloten. Als het maar past in het concept en daarmee dus aansluiting heeft op andere activiteiten binnen het concept. Uiteraard dienen in een dergelijke aanpak ook de belangen van de omgeving geborgd te worden. Onder de huidige wetgeving doe je dit door de effecten op de omgeving op basis van

Uitvoeringsregelingen

De nieuwe regels moeten onder andere de ruimte bieden om integraal te werken. In de vier AMvB's (ter vervanging van 117 AMvB's) die onlangs in de vorm van preconsultatie in een nog beperkt circuit zijn besproken, lijkt deze ruimte er ook te komen. Zo wordt bijvoorbeeld geschrapt in specifieke motiveringsvereisten, omdat op grond van het algemeen bestuursrecht al

geldt dat elk besluit een goede motivering en belangenafweging moet hebben. Hierdoor wordt het standaard afvinklijstje in ieder geval niet meer op wetsniveau voorgeschreven. Ook is het voornemen om voor veel economische sectoren (bijvoorbeeld horeca, detailhandel) geen algemene Rijksregels meer te maken. Het nieuwe Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wordt

daardoor een stuk dunner. Als gemeenten regels willen voor deze activiteiten, dan zullen deze een plek krijgen in het omgevingsplan. Dit biedt ook weer kansen om integraler te werken. De huidige teksten van de AMvB zijn overigens nog volop in ontwikkeling. De echte consultatie door het ministerie vindt in april 2016 plaats, waarbij een ieder kan reageren.

Nu al eenvoudig beter pilots Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet bevat een innovatiebepaling, die het mogelijk maakt om voor in Besluit uitvoering Chw vastgelegde projecten af te wijken van diverse bestaande wetten in het omgevingsrecht. Voor

deze projecten kunnen bestemmingsplannen met verruimde reikwijdte worden gemaakt, waarbij voor een periode van 20 jaar kan worden gewerkt met diverse mogelijkheden die straks met de Omge-

vingswet gemeengoed worden. De twaalfde tranche van het Besluit uitvoering Chw is inmiddels in procedure. De deadline voor aanvragen van de volgende (dertien-de) tranche is 1 maart 2016.

worst-case (maximale invulling) te onderzoeken en de benodigde maatregelen te borgen. Hierbij onderzoek je vooraf veel scenario's die in principe mogelijk (niet zijn uitgesloten) maar naar alle waarschijnlijkheid niet gaan gebeuren. In pilot-omgevingsplannen kan, door dit onderzoek pas later uit te voeren op basis en vooraf de bandbreedte vast te leggen, de onderzoekslast behoorlijk worden teruggebracht. Het omgevingsplan legt dan bijvoorbeeld vast dat het gebied niet meer dan zoveel verkeer op aanvoerende wegen mag veroorzaken, een bepaalde hoeveelheid herrie mag veroorzaken of moet voorzien in zijn eigen parkeerbehoefte. Hoe de initiatiefnemers dit bereiken, wordt niet aan de voorkant van het proces vastgelegd. Door bijvoorbeeld over het nakomen van deze eisen ook periodiek verantwoording te laten afleggen is er sprake van meer monitoring dan bij de huidige gang van zaken omtrent toezicht en handhaving.

Scoremeter integrale afweging

De huidige pilots bieden dus een mooie omgeving om op kleine schaal nieuwe methodes en regelingen in de praktijk te testen om de integrale afweging door het bestuur 'nieuw elan' te geven. Een voorbeeld is de 'scoreme-

ter integrale afweging' geïntroduceerd door Rho adviseurs. Hoe werkt deze scoremeter? Voor bijvoorbeeld een bestaand historisch stadscentrum wil de gemeente meewerken aan ontwikkelingen die zorgen voor een versterking van de toeristische en commerciële doelstelling voor het gebied. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het aanwezige erfgoed en het woonklimaat. Deze doelen worden uitgewerkt in relevante aspecten (met bijbehorende kwalitatieve omschrijvingen) en bandbreedtes waarbinnen het project op de aangewezen aspecten moet scoren. Je kunt daarbij afspreken dat een minnetje bij bijvoorbeeld geluidsoverlast kan worden gecompenseerd door een extra plus op cultuurhistorie. Een herontwikkeling van een monument voor een nieuwe economische functie die voor behoud van het pand kan zorgen en die een bijdrage levert aan de toeristische doelstelling van het gebied kan daarmee het minnetje op geluid (terras) compenseren.

De initiatiefnemer heeft daarbij een extra prikkel om op cultuurhistorie meer te doen dan het wettelijk minimum, omdat hij met dat plusje een ander aspect kan compenseren.

Ook biedt deze methodiek de optie om een betere score te bereiken door bijvoorbeeld op een andere plek in het gebied te investeren in het terugplaatsen van ooit verdwenen bomen langs de historische gracht. Het omgevingsplan wordt daarmee een meer dynamisch afwegingskader dan het huidige systeem. Het is ook een uitnodiging aan initiatiefnemers om hun investering zoveel mogelijk te laten aansluiten op de voor het gebied vastgelegde beleidsdoelen. De particuliere projecten kunnen daarmee doorgaan, terwijl ook de maatschappelijke doelen worden gerealiseerd. Uiteraard is een dergelijk afwegingskader verder te finetunen, door op onderdelen de afwegingsmethodiek inhoudelijk uit te werken in beleidsregels, door voor sommige onderdelen een minimum score verplicht te stellen en voor andere onderdelen vast te leggen dat deze zwaarder meetellen in de totaalscore. Een dergelijke systematiek kan in principe voor elk gebied worden uitgewerkt. Een voorbeeld van een behoorlijk gedetailleerd uitgewerkte afwegingsmethodiek voor het buitengebied, die lijkt op een dergelijke scoremeter, is de Brabantse zorgvuldigheidsscore Veehouderij van de Provincie Noord-Brabant. De scoremeter en denken in doelen zijn voorbeelden van regelingen die meer uitgaan van een 'ja, mits'-attitude dan van het huidige 'nee, tenzij'. De lakmoesproef of botsproef van een dergelijke regeling is dat wenselijke ontwikkelingen inderdaad makkelijker door de besluitvorming komen en zo mogelijk ook meer bijdragen aan maatschappelijke doelen omdat initiatiefnemers daartoe meer worden geprikkeld. Uiteraard moet de regeling ook voldoende handvatten bieden om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden. Wij dagen gemeenten graag uit om voor hun eigen situatie een dergelijke innovatieve regeling te maken die zowel ontwikkeling mogelijk maakt en de kwaliteit van de leefomgeving borgt en zo mogelijk verbetert.



Scoremeter ruimtelijke ontwikkeling



Scoremeter integrale afweging.

Informatie over de auteurs

Hans Damen (hans.damen@rho.nl) en Karin Markerink (karin.markerink@rho.nl) werken beiden als adviseur omgevingsrecht bij Rho adviseurs voor leefruimte, www.rho.nl, tel. 010-2018555.