

De AMVB's Omgevingswet: Gevolgen voor gebiedsontwikkeling

Het kan niemand zijn ontgaan: naar verwachting zal in 2019 de Omgevingswet in werking treden. De wet is door Tweede en Eerste Kamer aanvaard. Daarna was het wachten op de algemene maatregelen van bestuur (amvb's). Immers, de wettekst verwijst voor de materiële invulling van vele onderwerpen naar nadere regelgeving in amvb's. Zo ook wat betreft het voor de gebiedsontwikkeling belangrijke onderwerp 'flexibiliteit en afwegingsruimte' voor gemeenten. Het verschijnen van de concept-amvb's was reden voor de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft en advocatenkantoor Stibbe om te bezien of de amvb's inderdaad meer flexibiliteit en afwegingsruimte bieden.

Belangrijkste punten:

- Vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten is een van de belangrijke verbeterdoelstellingen van de Omgevingswet. Nu het ontwerp van het Besluit kwaliteit leefomgeving bekend is, kan worden nagegaan in hoeverre gebiedsontwikkeling baat heeft bij de nieuwe regels.
- Het zogeheten mengpaneel geeft voor geluid, trilling, geur en bodem ruimte aan gemeenten om binnen bandbreedten met grenswaarden te variëren: strenger of minder streng.
- Niet alle aspecten van de fysieke leefomgeving zijn met het mengpaneel te bedienen. Van nogal was aspecten mag niet worden afgeweken.
- Flexibiliteit kan twee kanten opgaan. Het is afwachten waar gemeenten restrictief zullen optreden (extra duurzaam) of minder restrictief (soepelere grenswaarden vaststellen).

Het probleem

Meer dan 100 geïnteresseerden kwamen in het gloednieuwe kantoor van Stibbe bijeen om tijdens een symposium de nieuwe regels te horen en om na te gaan in hoeverre die een oplossing gaan bieden. Eerdere onderzoek heeft uitgewezen dat gebrek aan afwegingsruimte een van de belangrijkste knelpunten is voor gemeenten in het huidige omgevingsrecht. In veel gevallen van gebiedsontwikkeling voelen gemeenten een gebrek aan afwegingsruimte dat voorkomt uit restrictieve normstellingen. Probleem is dat er weliswaar een maatschappelijke wil is om een gebied te (her)ontwikkelen, maar dat de toepassing van het totaal van restrictieve normstellingen op het te ontwikkelen gebied veelal resulteert in dusdanige beperkingen dat een haalbare gebiedsontwikkeling niet mogelijk is in juridisch en/of financieel-economisch opzicht (Zie het rapport *Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2012). Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft) wees er in zijn introductie van het symposium op dat het vergroten van 'bestuurlijke afwegingsruimte' een van de belangrijkste verbeterdoelen van de wet is. Het zijn vooral gemeenten die nu het gebrek aan afwegingsruimte voelen. Het is dan ook goed verklaarbaar dat de grootste groep van deelnemers aan het symposium uit de gemeentelijke hoek afkomstig was.

Afwegingsruimte in de wet en amvb

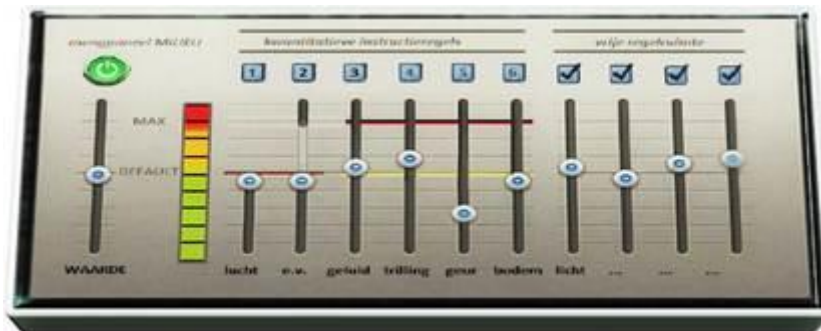
Dat de Omgevingswet en amvb's inderdaad als belangrijk doel hebben om meer afwegingsruimte te bieden alsmede mogelijkheden voor gebiedsgericht maatwerk, werd bevestigd door Heleen Groot

(Ministerie van Infrastructuur en Milieu). Standaarden en bandbreedten zijn daarbij nieuwe belangrijke instrumenten.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is de amvb waarin afwegingsruimte is geregeld. Noud Janssen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) is heel positief over de mogelijkheden van het Bkl om de geschetste problemen op te lossen. De afwegingsruimte voor gemeenten is opgenomen in zogeheten instructieregels (van het rijk naar de mede-overheden). Een instructieregel is een inhoudelijke eis of taak aan een besluit. In dit geval is het besluit: de vaststelling van een omgevingsplan (dit is in feite een gemeentelijke verordening voor de fysieke leefomgeving). Omdat is erkend dat er variëteit in maatschappelijke opgaven bestaat, kennen de instructieregels o.m. bandbreedten voor bepaalde milieunormen. Voor sommige aspecten van de fysieke leefomgeving wordt de afwegingsruimte voor gemeenten overigens niet vergroot: erfgoed, omgevingsveiligheid en waterkwaliteit. Voor andere aspecten ontstaat er wel ruimte.

Het mengpaneel

De metafoor van het 'mengpaneel' geeft mooi aan op welke aspecten gemeenten kunnen schuiven, wat standaardwaarden zijn en wat de grenzen zijn.



In het kort: er is een standaardwaarde voor geluid, trilling, geur en bodem. Deze waarden zijn aanvaardbaar voor het gehele land. Maar gemeenten kunnen variëren – dat wil zeggen strenger zijn, of minder streng zijn dan de standaard. Voor lucht en externe veiligheid geldt daarentegen dat gemeenten niet minder streng mogen zijn dan de standaardwaarde. Strenger mag wel. Naast deze aspecten van de fysieke leefomgeving die in (kwantitatieve) instructieregels zijn geregeld, bestaat er 'vrije regelruimte' voor gemeenten. Zo zouden gemeenten bijvoorbeeld een lichtnorm kunnen introduceren. In de vrije regelruimte is de gemeente helemaal vrij om regels te stellen.

Advocaat Jan Reinier van Angeren (Stibbe) nuanceert de positieve geluiden over het mengpaneel uit het Bkl. Hij wijst er allereerst op dat het het Rijk is dat de flexibiliteit in het mengpaneel bepaalt. In zijn woorden: 'Het Rijk zet het mengpaneel aan of uit'. Verder ontbreekt een aantal knoppen. Dit geldt bijvoorbeeld voor knoppen over de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Het gaat hier over Europese richtlijnen. Daarnaast wijst hij er op dat van veel aspecten van de fysieke leefomgeving niet kan worden afgeweken: waterveiligheid, kust, cultureel erfgoed, behoud van ruimte, landverdediging, elektriciteitsvoorziening, rijksvaarwegen,-wegen en –spoorwegen en bevordering van toegankelijkheid. Het mengpaneel is daarom als het ware relatief klein.

Wat geluid betreft plaatst Van Angeren de kanttekening dat gemeenten weliswaar in het omgevingsplan een eigen grenswaarde kunnen bepalen (gezien de aard van het gebied of gezien geluidscumulatie), maar de binnenwaarde (dus het geluidsniveau in het gebouw) wel is bepaald in een andere amvb, het Besluit bouwwerken leefomgeving.

De nuance die Van Angeren aanbrengt is dat de lokale overheid niet over de volle breedte de mogelijkheid heeft gekregen om flexibel te zijn. Maar vergeleken met het pré-Omgevingswettijdperk is er veel gewonnen.

Gezondheid in de Omgevingswet

Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer is veel gesproken over het onderwerp 'gezondheid'. Het heeft dan ook in de wet een plaats gekregen. Hugo Backx (GGD GHOR) legt aan de hand van de casus Q-koorts het verband uit tussen gezondheid en ruimte. Zo kon een bedrijf dat een haard van de Q-koorts was gewoon een vergunning verkrijgen voor uitbreiding met meer geiten. Daar was juridisch niet goed tegen op te treden. De Omgevingswet biedt hier een verbetering. Op grond van 'gezondheid' kan een vergunningaanvraag worden geweigerd of een verleende vergunning worden ingetrokken.

Discussie

In de discussie wordt de vraag gesteld hoe breed 'gezondheid' eigenlijk is in relatie tot de omgeving. Backx blijkt een ruime betekenis aan gezondheid te hechten. Ook bijvoorbeeld het belang van bewegingscentra, waar ouderen kunnen bewegen, valt onder gezondheid. Hij meent dat de gezondheidsdiensten in algemene zin de risico's en bedreigingen in kaart moeten brengen in het overleg met gemeenten over het omgevingsplan. De verschillende partijen, inclusief de GGD, moeten vroeg met elkaar om tafel bij de planvorming. Friso de Zeeuw vraagt zich af of het ruimtelijk domein nu niet te zeer wordt verbreed. Backx meent daarentegen dat het geen kwaad kan om zaken met elkaar te verbinden die normaliter niet met elkaar worden verbonden.

Een volgend discussiepunt is hoe een rechter zal oordelen als een gemeente voor een bepaald gebied kiest voor een relatief hoge geluidsbelasting. Zal de rechter de keuze van de gemeente respecteren, of zal de rechter zelf een belangenafweging maken als een burger klaagt over de hoge geluidbelasting? Noud Janssen denkt het eerste. Van Angeren meent dat de gemeente dan wel heel goed inzichtelijk moet maken hoe en waarom de afweging is gemaakt voor een hogere belasting. De motivering van het besluit zal erg belangrijk worden, waarbij het bijvoorbeeld van belang kan zijn dat er compensatie wordt geboden aan degenen die schade lijden als gevolg van de hogere norm.

Een algemene vraag die de bezoekers van het symposium bezig hield is de volgende. Gaan gemeenten nu het mengpaneel streng toepassen in de zin dat ze de duurzaamste gemeente willen worden? Of gaan ze juist heel soepel worden en lage beschermingsniveaus vaststellen in het omgevingsplan, om initiatieven gemakkelijk doorgang te laten vinden? Hierover valt in algemene zin slechts te speculeren. De praktijk met de Omgevingswet zal moeten worden afgewacht. Flexibiliteit kan dus twee kanten opgaan!

Door Fred Hobma, Afdeling Management in the Built Environment, TU Delft