

**Naar een vereenvoudigd en
gebundeld Omgevingsrecht**
Advies Adviesgroep Wonen & Cultuur

1 november 2011

Adviesgroep Wonen en Cultuur

P/a Lysias Advies B.V.
Snouckaertlaan 13
3811 MA Amersfoort

Tel. +31 33 464 70 70
Fax +31 33 464 70 99

Postbus 2037
3800 CA Amersfoort

**Naar een vereenvoudigd en
gebundeld Omgevingsrecht**
Advies Adviesgroep Wonen & Cultuur
Oktober 2011

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1.	Inleiding	1
2.	Uitgangspunten en toetspunten voor de Omgevingswet	2
2.1	Waarom wetten en regels voor het ordenen van de ruimte.....	2
2.2	Bestuurlijke uitgangspunten en bestuurskundige principes.....	2
2.3	Wetsystematische uitgangspunten en toetspunten.....	4
3.	Toekomstige ontwikkelingen.....	6
4.	Prioriteiten voor Omgevingswet	7
4.1	Inleiding	7
4.2	Het proces van opbouw	7
4.3	Actuele knelpunten.....	7
4.4	Intensiveren voorlichting huidige mogelijkheden	11

Bijlagen:

1. Betekenis adviezen Commissie-Dekker.
2. Samenstelling Adviesgroep Wonen en Cultuur.
3. Vragen van Eenvoudig Beter aan Adviesgroep Wonen en Cultuur.

1. Inleiding

Voor de transitie naar een vereenvoudigd en gebundeld Omgevingrecht zijn door de programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vijf adviesgroepen ingesteld. Deze adviesgroepen zijn gevraagd vanuit de praktijk aanbevelingen te doen en te reflecteren op voorstellen vanuit de programmadirectie Eenvoudig Beter in de aanloop naar een nieuwe Omgevingswet. Aan de vijf adviesgroepen zijn enkele algemene vragen voorgelegd. Daarnaast is voor elk van de adviesgroepen een set specifieke vragen geformuleerd (zie bijlage 3). De adviesgroepen zijn gevraagd voor eind oktober een eerste advies uit te brengen. De adviesgroep Wonen & Cultuur verwoordt in dit document haar eerste advies.

Zoals aangegeven in de brief van de voorzitters van de vijf adviesgroepen aan minister Schultz van Haegen (brief van 13 september 2011), is ons voorstel om te werken aan een Omgevingswet die in tranches kan worden opgebouwd. Een opbouw in tranches vraagt allereerst om een doordachte structuur, waarin alle te regelen onderwerpen geduid worden.

Op 5 september hebben wij een presentatie gekregen van het denkproces dat binnen Eenvoudig Beter gaande is. Daaraan hebben wij in dit stadium niets toe te voegen. Uit de documenten, die ons tot nu toe door Eenvoudig Beter zijn aangereikt, maken we op dat er niet voor is gekozen eerst een fundamenteel verhaal, een hoofdlijnenverhaal over de filosofie van de nieuwe Omgevingswet op te stellen. Onze adviesgroep had tijdens deze eerste fase graag een reflectie geboden op een dergelijk hoofdlijnenverhaal, waarin de te maken keuzes zijn verwoord. De documenten en presentaties die we ontvangen hebben, zijn nog enigszins abstract en in een embryonaal stadium. We zien dan ook uit naar een document over de filosofie en hoofdlijnen voor de nieuwe wet, om daar op te reflecteren. Met de projectdirectie is afgesproken dat wij uiterlijk 1 december 2011 een dergelijk document – zij het in voorlopige vorm – zullen ontvangen. Daarop zullen wij dan in ons tweede advies kunnen reflecteren.

In dit advies zullen wij ons daarom beperken tot het formuleren van de algemene principes, uitgangspunten en toetspunten die wij zullen hanteren bij het beoordelen van bedoeld document (hoofdstuk 2). Vervolgens zullen wij in hoofdstuk 3 de belangrijkste te verwachten ontwikkelingen beschrijven die op ons werkveld zijn te verwachten. In hoofdstuk 4 geven wij aan wat wij, mede in het licht van deze te verwachten ontwikkelingen, als de actuele knelpunten in de huidige regelgeving zien. Wij adviseren in de eerste tranche van de Wet zoveel mogelijk van die knelpunten op te lossen, voor zover dit niet al eerder alsnog via de Wet Permanent maken Crisis- en Herstelwet kan.

Onze reactie op de adviezen van de Commissie Dekker hebben wij opgenomen in bijlage 1. De aan ons gestelde vragen komen in de loop van het betoog aan de orde.

2. Uitgangspunten en toetspunten voor de Omgevingswet

2.1 Waarom wetten en regels voor het ordenen van de ruimte

Als Adviesgroep Wonen & Cultuur hebben we onszelf de principiële beginvraag gesteld waarom de overheid wetten en regels ontwikkelt voor het ordenen van de ruimte. In antwoord op deze vraag komen we tot het volgende. We hebben die wetten en regels:

- om evenwichtig belangen te kunnen afwegen ("hard" en "zacht"; objectief en subjectief; kwantitatief en kwalitatief);
- om functies te ordenen in de ruimte die schaars is;
- om verfraaiing van de stad en het ommeland te realiseren, ter bevordering van de kwaliteit van wonen, leven, werken en recreëren;
- om onze gezondheid en veiligheid te waarborgen en om te beschermen wat kwetsbaar is (in plaats van het recht van de sterkste te laten prevaleren).

2.2 Bestuurlijke uitgangspunten en bestuurskundige principes

Vervolgens formuleren wij enkele bestuurlijke uitgangspunten waaraan de Omgevingswet vorm zou moeten geven en die wij bij het beoordelen van concepten voor die wet zullen hanteren:

- Een heldere ordening wie waarvoor verantwoordelijk is** (je gaat erover of niet)
Hierbij hoort een duidelijke hiërarchie voor afwegingen, zodat het hogere belang kan winnen van een lager belang:
 - Gemeente gaat over binnenstedelijk gebied;
 - Provincie is verantwoordelijk voor buitengebied en heeft verantwoordelijkheid voor sectorale belangen die de gemeentegrens overstijgen.
- Centraal wat moet, decentraal wat kan**
Er moet meer ruimte komen voor lokale afwegingen. Daardoor is er het risico van een lokale "kop" op landelijke regelgeving, dus goede balans vinden met rechtszekerheid voor landelijk werkende partijen.
Besluitvorming in het algemeen zo dicht mogelijk organiseren bij waar de uitvoering plaatsvindt. Regelgeving en normen eenduidig formuleren op landelijk niveau; toetsing en besluitvorming op lokaal niveau. Daarbij balans vinden in dilemma van rechtsgelijkheid en flexibiliteit.
- "Privaat wat kan, publiek wat moet"**
Dit uitgangspunt leidt tot het volgende voorstel voor de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden:
 - de initiatiefnemer of projectaanvrager heeft de verantwoordelijkheid voor het inwinnen van kwalitatief hoogwaardige adviezen (zowel vanuit publieke als vanuit private partijen);
 - de overheid verzorgt de vergunningverlening;
 - de initiatiefnemer of projectaanvrager is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project, met in achtname van de ingediende adviezen en op basis van de verleende vergunning;
 - bij de initiatiefnemer of projectaanvrager ligt ook de aansprakelijkheid voor als er iets misgaat ten gevolge van de bouwactiviteit.De essentie van dit voorstel betreft een concentratie van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij de uitvoerende partij. Volgens het principe van vertrouwen, in plaats van controle.

In de visie van onze adviesgroep zou hiernaast een aantal bestuurskundige principes leidend moeten zijn bij de inrichting van de Omgevingswet. Deze volgen uit veel (inter)nationaal onderzoek en geven een goede verklaring voor de problemen met de werking van het huidige stelsel. Omgekeerd zijn ze simpelweg onontkoombaar: wie deze principes negeert in een stelselontwerp zal ondanks goede bedoelingen op termijn tegen voorspelbare problemen op lopen.

d. Principe 1: Verantwoordelijkheid vergt bevoegdheid

Een taak vergt adequate bevoegdheden om die taak te kunnen uitoefenen. De afwezigheid van een rechtmatige bevoegdheid om een specifieke taak te kunnen uitvoeren betekent dat de verantwoordelijkheid voor taakuitoefening niet gedragen kan worden.

e. Principe 2: (Fysiek veiligheids)gezag volgt maatschappelijk belang

Besluitvorming over een aspect van de (fysieke) veiligheidszorg dient plaats te vinden door de overheidsinstantie die de meeste daarmee samenhangende maatschappelijke deelbelangen vertegenwoordigt.

Besturen is een evenwichtsoefening tussen verschillende belangen. Veiligheid zal bijvoorbeeld altijd moeten worden afgewogen tegen andere belangen, zoals economische groei, kosten of vrijheid. Uitgangspunt van dit advies is dat het overheidsniveau, dat de meest zwaarwegende belangen vertegenwoordigt, het gezag zou moeten hebben. Dit leidt namelijk tot de meest optimale legitimering van een besluit. Omgekeerd is het voorspelbaar dat bijvoorbeeld gemeentelijke besluitvorming over tunnels met (vooral) een nationaal belang tot een gecompliceerd vergunningverleningproces leidt: de gemeente dient de verantwoordelijkheid te dragen voor de veiligheid, terwijl het Rijk het meeste belang bij een dergelijke verbinding heeft. Volgens deze lijn redenerend is het behoud van het buitengemeentelijke landschap geen gemeentelijk, maar een provinciaal belang en daarmee zou ook de provincie de taak moeten krijgen om op dit belang toe te zien.

f. Principe 3: Financiering volgt gezag

Betekenisvolle aansturing betekent altijd besluitvorming over middelen omdat anders geen evenwichtige belangenafweging kan plaatsvinden en daarmee ineffectiviteit en inefficiëntie wordt veroorzaakt. Dit principe betekent in beginsel dat het gezag altijd ook de financiële consequenties van de beslissing moet dragen. Dit is immers een belangrijk deelbelang van vrijwel ieder besluit.

g. Principe 4: Advies dient gezag

Adviseurs moeten in dienst van het bevoegd bestuur zijn omdat zij anders altijd eenzijdig zullen adviseren ten behoeve van het deelbelang waarover zij adviseren. Eenzijdige advisering leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie omdat de integraliteit van advisering dan pas op het bestuurlijke niveau moet worden bereikt.

Voor een gewogen besluit heeft het gezag professionele all round-adviseurs nodig. Uitgangspunt van ons advies is dat deze professionals in dienst dienen te zijn van het desbetreffende gezag. De kern van een gewogen besluit is namelijk dat de deelbelangen, die op verschillende manieren zijn geborgd in de wet- en regelgeving, belangenorganisaties en professionele praktijken, in relatie tot elkaar worden gezien. Dit lukt alleen als de adviserende professionals integraal naar de kwestie kijken zoals die aan het gezag is voorgelegd. Adviseurs die niet in dienst van het gezag zijn, zullen compromisloos voor bijvoorbeeld ultieme veiligheid gaan. De veiligheidsregio is daarmee bijvoorbeeld een conservatieve adviseur op het gebied van ruimtelijke ordeningsvraagstukken.

2.3 Wetsystematische uitgangspunten en toetspunten

Gezamenlijke uitgangspunten van de vijf adviesgroepen

Naast de adviezen per adviesgroep hebben de voorzitters een gezamenlijk advies uitgebracht. In dit gezamenlijke advies formuleren de voorzitters de uitgangspunten voor de nieuwe Omgevingswet. Deze punten hebben betrekking op de wetsystematiek en hanteren we voor reflectie op voorstellen die de komende periode vanuit de programmadirectie Eenvoudig Beter aan de adviesgroepen worden voorgelegd.

Aanleiding transitie naar één Omgevingswet

Aanleiding voor de transitie naar één Omgevingswet ligt in de complexiteit van het huidige omgevingsrecht en in het gebrek aan inhoudelijke samenhang. De transitie naar één nieuwe wet is gericht op vereenvoudiging en meer transparantie voor burgers en bedrijven.

Doel Omgevingswet

Het doel van de Omgevingswet is een duurzame bescherming van de fysieke leefomgeving en van de mensen die in deze omgeving leven.

Uitgangspunten voor de Omgevingswet

Vanuit deze aanleiding en doelstelling, formuleren de voorzitters de volgende wetsystematische uitgangspunten:

- a. De wet moet, conform de doelstelling van het omgevingsrecht, zijn gestoeld op een algemene zorgplicht voor de bescherming van de leefomgeving. De Omgevingswet moet in principe bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en moet leiden tot grotere transparantie en tot grotere betrokkenheid van burgers en bedrijven.
- b. In de Omgevingswet moet alle (inhoudelijke) regelgeving, die te maken heeft met de fysieke leefomgeving, worden ondergebracht.
- c. Het Europees recht is uitgangspunt voor de Omgevingswet. Waar mogelijk worden de richtlijnen overgenomen zonder verdere vertaling of uitwerking. Er dient aangesloten te worden bij de terminologie van het Europese recht.
- d. Waar mogelijk wordt een programmatische aanpak gehanteerd.
- e. Integratie van toetsingskaders (zoals gezondheid, veiligheid, ecosysteem, leefbaarheid, natuur en culturele waarden) naar één afwegingskader: bij een beslissing over een project of gebied alle aspecten van de leefomgeving in samenhang afwegen.
- f. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij sprake is van een hiërarchie van bestuursorganen en waarbij per initiatief één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor afwegingen en voor samenhangende besluitvorming (conform systematiek Wro).
- g. Regels over voorbereiding van besluiten, bezwaar, (hoger) beroep, toezicht en handhaving moeten op één plek (in één wet) worden vastgelegd.
- h. Verminderen van de onderzoekslast, gegeven de enorme onzekerheidsmarges, en een regeling voor de houdbaarheid van onderzoeksuitkomsten. Alle bestaande onderzoeksverplichtingen zouden geharmoniseerd en geabstraheerd op één plek (in één wet) moeten worden opgenomen.
- i. Voorkeur voor algemene regels boven individuele toestemming volgens de ladder (voorkeursvolgorde): zorgplicht, algemene regels en vergunningplicht.
- j. Ruimte bieden voor verbetering om een duurzame leefomgeving te bereiken, onder meer door experimenteerruimte en flexibele toetsingskaders (bijvoorbeeld stand still, step forward).

Aanvullende uitgangspunten adviesgroep Wonen en Cultuur

In aanvulling op de gezamenlijke wetsystematische uitgangspunten formuleert onze adviesgroep de volgende uitgangspunten en toetspunten die wij bij het beoordelen van concepten van de Omgevingswet zullen hanteren.

- k. Eerst vereenvoudigen en ruimte laten voor het ontstaan van een goede praktijk, dan die goede praktijk codificeren.
- l. Flexibeler toetsingskaders die ruimte geven aan een proces van continue stedelijke transformatie, herbestemming en herontwikkeling.
- m. Nadruk op verantwoordelijkheid en op vertrouwen vooraf (i.p.v. op controle). In plaats van vergunningen, meer de nadruk leggen op algemene regels en accepteren dat er dan wel eens iets mis gaat. Overigens moeten sancties op overtreding van de regels de bereidheid van naleven wel op peil houden. (Vergelijk verkeersregels: niet bij ieder stoplicht staat een agent, maar toch rijden de meeste mensen niet door rood licht, uit verantwoordelijkheidsgevoel, maar ook omdat men vanwege de sanctie liever niet betrapt wordt.)
- n. Afwegingsruimte vergroten, gericht op het verbeteren van de dienstverlening en op het oplossen van inconsistenties in de wet- en regelgeving. Compensatie en gelijkwaardige oplossingen mogelijk maken, afwegingsruimte geven **binnen** en **tussen** de compartimenten, op basis van evenredigheidstoets. (Conform Awb: motivatie voor afwijking van bepaalde normen.) Hierbij is het volgende van belang:
 - Veel normen zijn gebaseerd op longitudinaal epidemiologisch of biologisch onderzoek. De hiervan afgeleide normen zijn arbitrair gekozen punten in een continuüm. Ze worden echter ten onrechte als binair criterium gehanteerd (iets is goed of het is niet goed).
 - Ten behoeve van de besluitvorming wordt onderzoek verricht teneinde na te gaan of normen zullen worden overschreden. Dit ligt in de toekomst, dus het gaat hierbij om waarschijnlijkheden en niet om waargenomen feiten.
 - Het hele proces van vaststelling van normen en het vervolgens toetsen daaraan leidt tot onnauwkeurigheidsmarges van 50% en meer.Er is dus alle aanleiding om het gezond verstand van de bestuurder ruimte te geven voor een afweging.
- o. Een mogelijkheid is om functiewijzigingen via een beheersverordening te regelen. Dat geeft mogelijkheden voor flexibiliteit.
- p. Verschillen tussen beheer en ontwikkeling onderkennen. Doelgericht toetsingskader zowel voor beheer als voor ontwikkeling. Voorstel voor doelgerichte toetsing: Als de activiteit niet de volgende belangen dient - weigeren:
 - 1. bescherming en verbetering van de fysieke leefomgeving
 - 2. bescherming en verbetering van een goed woon- en leefklimaat
 - 3. gericht op een duurzame toekomst (is ook financieel haalbaar): voorkoming en waar nodig beperking van de negatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving en het woon- en leefklimaat.Afwijken mag in geval van grote maatschappelijke belangen in AmvB en gemeentelijke structuurvisie benoemd.
- q. In het verlengde van punt g: Eén procedure voor publicatie, participatie en rechtsbescherming, onder te brengen in de Awb of de Omgevingswet. Daarbij een onderscheid maken tussen een lichte en een zware procedure (cf. 3.4 Awb). Voorstel van onze Adviesgroep is om voor wat betreft participatie en procesarchitectuur niet alles in de wet te willen regelen, maar bij de wet een (memorie van) toelichting aan te bieden. Daarin bijvoorbeeld beschrijven dat afstemming met belanghebbenden van belang is om plannen haalbaar te maken. Vanuit belang van transparantie en het bieden van ruimte voor beïnvloeding aan de voorkant. Waarbij het goed is er expliciete termijnen aan te verbinden.
- r. Archeologie, welstand en monumentenzorg zijn sectorale verbijzonderingen die op een goede manier verankerd moeten worden als het huidige stelsel wordt aangepast.

3. Toekomstige ontwikkelingen

“Wat zijn belangrijke kenmerken en wat zijn de belangrijkste toekomstige ontwikkelingen (op het terrein van deze adviesgroep), waarmee bij het ontwikkelen van de Omgevingswet rekening gehouden moet worden?” Dit is als algemene vraag voorgelegd aan de vijf adviesgroepen.

In dit hoofdstuk signaleren we als antwoord enkele structurele ontwikkelingen en de invloed daarvan op het soort regelgeving waaraan vanuit de praktijk behoefte is.

Van groei naar verzadiging en overaanbod

Het huidige wettelijk kader is samengesteld in een tijd van grote schaarste op het vlak van de bouwproductie. Het aanzien van Nederland is in de afgelopen decennia dan ook ingrijpend gewijzigd. Op dit moment is deze situatie echter niet meer actueel. De omvang van de bevolking groeit nog in zeer bescheiden mate, de vraag naar woningen, kantoren en winkels kent kenmerken van verzadiging en in bepaalde gebieden is er al sprake van structureel overaanbod.

In een dergelijke situatie zijn vooral tijdelijke functies, herbestemming, transformatie en sloop aan de orde. Dat vraagt om een regelgeving die deze activiteiten maximaal faciliteert en waar nodig reguleert. Die regelgeving zal tegelijk lokaal sterk verschillend moeten kunnen worden toegepast. Zo veel mogelijk flexibiliteit dus en zo veel mogelijk decentralisatie naar het lokale niveau.

Fragmentatie van het opdrachtgeverschap

Ontwikkelaars zijn door de huidige economische situatie steeds minder in staat grootschalige ontwikkelingen te entameren en gemeenten zijn financieel niet meer in staat om dergelijke grootschalige ontwikkelingen te sturen. De nadruk zal daarom komen te liggen op een veelheid van kleine initiatieven, van de kant van particulieren die grotendeels zelf hun financiering verzorgen (kleinere beleggers, individueel en collectief opdrachtgeverschap, kleinschalige bouw van koopwoningen).

Dit vraagt om een overheid en om een regelgeving die deze opdrachtgevers faciliteert en verleidt. Dat wil zeggen zo veel mogelijk duidelijkheid vooraf biedt en korte procedures. Plannen jarenlang ophouden om de rechtszekerheid van burgers te waarborgen, zal vaak betekenen dat initiatiefnemers moeten afhaken, waarna er niets meer gebeurt.

Daarnaast is er behoefte aan regelgeving die ruiltransacties tussen particulieren faciliteert en die in voorkomend geval free riders de pas afsnijdt. De gemeenten zijn immers nauwelijks meer in staat dit langs de route van onteigening te organiseren.

Van uitbreidingslocaties naar ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied

Daarnaast zal het accent van de ruimtelijke ordening zich verplaatsen van uitbreidingslocaties naar (organische groei binnen) bestaand stedelijk gebied op het vlak van woningbouw, kantoren en winkels. Herbestemming, renovatie, transformatie en tijdelijke functies zullen daar een groot deel van de bouwproductie gaan uitmaken. Tegelijk zal de ruimtelijke ordening in het niet-stedelijk weefsel aandacht blijven vragen van de overheid op het vlak van natuur, agrarische bestemming en recreatie.

Dit vraagt om een regelgeving die recht doet aan dit onderscheid in typen gebieden. De afweging binnen de rode contour zal naar de mening van onze adviesgroep een ander beleid en andere regelgeving vergen dan die daarbuiten.

4. Prioriteiten voor Omgevingswet

4.1 Inleiding

Aan de vijf adviesgroepen is de volgende vraag voorgelegd: *“Uitgangspunt is vereenvoudiging van het omgevingsrecht voor de uitvoeringspraktijk. Welke wetgeving (op het terrein van deze adviesgroep) moet in ieder geval bij de Omgevingswet worden betrokken om dit te bereiken en wat heeft de hoogste prioriteit?”*

Ter beantwoording van deze vraag maken wij eerst enkele opmerkingen over het proces van opbouw van de Omgevingswet. Daarna benoemen wij enkele actuele knelpunten die gezien de huidige praktijk en/of de in het vorige hoofdstuk geschetste te verwachten ontwikkelingen met voorrang zouden moeten worden geregeld.

4.2 Het proces van opbouw

Het verdient aanbeveling de Omgevingswet op te bouwen als “aanbouwwet”, evenals dat met de Wet milieubeheer en de Awb is gebeurd. Dat wil zeggen dat het wetgevingsproces in tranches verloopt, waarbij successievelijk delen van de bestaande regelgeving naar de Omgevingswet worden overgebracht dan wel komen te vervallen.

Wij adviseren de eerste tranche te laten bestaan uit een wet die een aantal actuele knelpunten regelt (zie daarvoor de volgende paragraaf). Dit zou kunnen door in de Wet een Afdeling Wijziging Overige Wetten op te nemen en tenminste met die afdeling te starten. Naarmate de Wet meer gevuld raakt, loopt deze afdeling daarna leeg.

Voor de tranches daarna adviseren wij te beginnen met de Wro, in combinatie met alle wetgeving die betrekking heeft op bouwen of die normstellingen bevat die bij planologische maatregelen of bij bouwaanvragen moeten worden getoetst. Het gaat dan, naast de Wro, om de Wabo en de Wgh en om relevante delen van de Wet milieubeheer, de Monumentenwet, de Crisis- en Herstelwet, de Woningwet, de natuurregelgeving en de Waterwet.

4.3 Actuele knelpunten

Vanuit de huidige en de te verwachten toekomstige praktijk gezien, is het vooral van belang dat de Omgevingswet concrete knelpunten oplost. Daarom zijn wij nagegaan waar dergelijke knelpunten zitten. In deze paragraaf geven wij een opsomming van de grootste daarvan. In hoofdstuk 2 hebben wij bij het formuleren van onze uitgangspunten overigens impliciet ook al enkele knelpunten genoemd.

a Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan heeft in de loop van de tijd teveel functies gekregen; er moet te veel worden onderzocht en afgewogen. Recentelijk kwam daar nog het gekoppelde grondexploitatieplan bij, per 1 januari a.s. het onderzoek naar en het meewegen van culturele waarden en straks ook nog het doorlopen van de ladder van duurzame verstedelijking uit hoofde van SVIR/Barro. De vele onderzoeken en afwegingen kosten steeds meer tijd. De veronderstelling daarbij is vaak dat de werkelijkheid na vaststelling van het bestemmingsplan ongewijzigd blijft. Niets is echter minder waar, zodat afwijkingsprocedures (projectbesluiten) aan de orde van de dag zijn. In dat licht bezien is het beter naar aanleiding van concrete initiatieven te onderzoeken of die passen binnen de (toekomst van die) omgeving of niet.

Nu de bouwopgave in de toekomst voornamelijk zal bestaan uit transformeren, herbestemmen en herontwikkelen in bestaand stedelijk gebied, is vooral daar een veel grotere mate van flexibiliteit nodig. Denkbaar is dat bestemmingsplannen voor het binnenstedelijk gebied geheel komen te vervallen en dat daar slechts wordt gewerkt met een structuurvisie en projectbesluiten.

Tijdens de startbijeenkomst van onze adviesgroep op 1 september jl. is de stand van denken van Eenvoudig Beter van dat moment aan ons gepresenteerd. Uit deze presentatie kwam naar voren dat het instrumentarium mogelijk zal gaan bestaan uit een omgevingsvisie, een projectbesluit en een vergunning.

Onze adviesgroep beschouwt de omgevingsvisie als een goed instrument en acht het van belang een dergelijk visiedocument te handhaven. Dit visiedocument laat zich typeren als een beleidsdocument dat niet juridisch bindend is en waarin beleidsdoelen worden geformuleerd.

Vervolgens is onze adviesgroep van mening dat voor het reguleren van een concrete activiteit inderdaad een vergunning nodig is. Daar waar die activiteit leidt tot veranderingen in de bestaande situatie (bouwwolume, bestemming) is in onze ogen een instrument nodig om te kunnen overgaan tot actie. Het projectbesluit kan daar uitstekend toe dienen. Onze adviesgroep stelt derhalve voor een instrumentarium te ontwikkelen dat bestaat uit drie lagen:

- Omgevingsvisie of structuurvisie: Een bestuursorgaan moet omgevingsbeleid hebben. Dit is een visiedocument, niet juridisch bindend.
- Projectbesluit: Er kan een verandering worden beoogd (overheid of markt wil iets veranderen, bijvoorbeeld transformatie). Dat vereist een projectbesluit.
- Beheersverordening: Bestaand gebied moet hetzelfde blijven (behoudens kleine wijzigingen): dat vereist een beheersverordening.

Bij dit voorstel merken we op dat de Monumentenwet recent gemoderniseerd is. In deze moderniseringsslag (MoMo) is vanuit de monumentenwetgeving een koppeling gemaakt met het bestemmingsplan. Als in het nieuwe instrumentarium het bestemmingsplan komt te verdwijnen, dan vereist de monumentenwetgeving een nieuwe verankering binnen bovenstaande drieslag. We adviseren om in de (memorie van toelichting bij de) nieuwe wet nader te beschrijven op welke wijze cultuurhistorische componenten dienen te worden onderzocht (onderzoeksplicht zoals nu gekoppeld aan bestemmingsplan).

b. De veelheid van normen

Ruimtelijke initiatieven moeten aan een veelheid van normen worden getoetst, en wel onafhankelijk van elkaar. Een prioritaire operatie zou daarom moeten zijn het overbrengen van al die normstelsels naar (bijlagen bij) de Omgevingswet, waarbij de wet zelve zou moeten voorzien in:

- de mogelijkheid tot afwegen, al dan niet met compensatie, **binnen** de compartimenten Gezondheid (bijvoorbeeld Daly's), Veiligheid, Ecosysteem, Leefbaarheid, Natuur en Culturele Waarden;
- de mogelijkheid om ook **tussen** die compartimenten af te wegen/te compenseren.

In feite betreft dit allemaal kwaliteitsaspecten van de gebouwde omgeving – hoe ongelijksoortig ook. Dan wordt er achter het Wabo-loket inhoudelijk opruiming gehouden.

c. Stedelijke herverkaveling

In het vorige hoofdstuk hebben wij al aangegeven dat bij gebiedsontwikkeling veel minder dan voorheen sprake zal zijn van een actieve gemeentelijke grondpolitiek en onteigening. Dat betekent dat de nadruk komt te liggen op initiatieven van de kant van particulieren en op de coördinatie en samenwerking tussen hen. Soms zal dat vanzelf goed gaan, soms zal het gebrek aan medewerking van enkele eigenaren ertoe leiden dat de ontwikkeling in een gebied als geheel stagneert. Denk aan stedelijke vernieuwing in een gebied met veel kleine particuliere eigenaren of aan een groot kantorengedrag met veel leegstand waar een deel van de bebouwing zou moeten worden gesloopt of getransformeerd om de rest te “redden”. Er is dan een herverdeling van baten en lasten nodig die als regel niet vanzelf tot stand komt. In het buitengebied is voor dergelijke situaties het instrument van de ruilverkaveling ontwikkeld. Naar analogie daarvan bepleiten wij het instrument van stedelijke herverkaveling. Daarover is inmiddels de nodige literatuur voorhanden. De Umlegging van onze Oosterburen kan als succesvol voorbeeld dienen.

d. De Rode Contour

Als specifieke vraag is aan onze adviesgroep voorgelegd: *“Welke besluitvorming past het beste in het binnenstedelijk gebied en in het buitengebied?”*

De vraag suggereert een onderscheid tussen binnenstedelijk gebied en het buitengebied, en dat lijkt de Adviesgroep een zeer goed idee. Wij stellen voor, als grens tussen beide uit te gaan van de rode contouren die voor zover wij weten in het verleden door alle provincies zijn getrokken. Aan dit onderscheid zou vervolgens een verschillend regime kunnen worden verbonden, bijvoorbeeld:

- Binnen de rode contour is de gemeente bevoegd gezag, erbuiten de provincie (wat niet betekent dat de contouren met gemeentegrenzen samenvallen).
- We veronderstellen dat de EHS overal buiten de rode contour ligt. Waar dat niet zo is, zou een van beide moeten worden aangepast. Vervolgens kan binnen de rode contour plantoetsing op het punt van Natuur buiten beschouwing blijven. Het stedelijke gebied wordt dan als een bijzondere biotoop beschouwd, met een eigen soortenrijkdom en met vooral esthetische kwaliteiten. Gemeenten hebben voldoende laten zien dat ze oog hebben voor de natuur in de stad. Het is ook bij uitstek een onderwerp waarin hun burgers zijn geïnteresseerd.
- Binnen de rode contour gelden hogere geluidnormen dan daarbuiten.
- Omdat binnenstedelijk bouwen duur en ingewikkeld is én omdat wonen en werken in de stad op zichzelf al een groot energetisch voordeel heeft, worden de energieprestatienormen binnen de rode contour wat lager gesteld.
- Planologische besluiten zijn binnen de rode contour zo veel mogelijk flexibel, om een natuurlijk transformatieproces te bevorderen.
- Binnen de rode contour let de gemeentelijke Welstand op de harmonische ontwikkeling van het stedelijk weefsel, erbuiten houdt de provinciale welstand vooral de inpassing in de landschappelijke kwaliteiten in het oog. (De gemeenten schakelen dus bij de vergunningverlening buiten de rode contour de provinciale Welstand in.) Mogelijk kan voor monumenten en archeologie een vergelijkbaar onderscheid worden gemaakt.

e. Grondexploitatiewet

De grondexploitatiewet geeft in de praktijk in enkele opzichten grote problemen:

- bij een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht moet het grexplan te vroeg (namelijk tegelijk met dat bestemmingsplan) worden vastgesteld;
- gemeenten zijn verplicht grexplannen te maken in situaties waarin dat geen enkel nut heeft maar wel veel tijd en geld kost;
- het verplichte grexplan bemoeilijkt in hoge mate het flexibiliseren van bestaande bestemmingsplannen.

Het oplossen van deze knelpunten heeft in onze ogen hoge prioriteit.

Verschuiving koppeling grondexploitatieplan en bestemmingsplan naar uitwerkingsplan

Wij stellen voor om de koppeling van het exploitatieplan aan het globale bestemmingsplan met uitwerkingsplicht te verleggen naar het uitwerkingsplan. Dit kan door afdeling 6.4. Wro en/of afdeling 6.2. Bro aan te vullen c.q. aan te passen.

Facultatief maken van het grondexploitatieplan

Onze volgende suggestie heeft betrekking op het alsnog flexibel maken van bestaande bestemmingsplannen. Onze adviesgroep heeft voor dit voorstel enkele principiële argumenten. Zo is de uitvoering van het omgevingsrecht op grond van de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte primair een zaak van lagere overheden. Bovendien betreft het hier een instrument dat betrekking heeft op het geld van gemeenten. In de derde plaats zijn het ook de gemeenten die de consequenties dragen van de knelpunten bij de toepassing van de regeling inzake grondexploitatie in de Wro.

Het handhaven van een generieke wettelijke verplichting om exploitatieplannen vast te stellen, ook in situaties waarin naar de mening van gemeenten de nadelen groter zijn dan de voordelen, verdraagt zich naar de mening van onze adviesgroep niet met deze feiten.

De aanbeveling van onze adviesgroep is daarom om het facultatief maken van het exploitatieplan de facto te koppelen aan de verplichting voor de gemeenteraad om expliciet te besluiten in welke categorieën van gevallen van het vaststellen van een exploitatieplan wordt afgezien. De wettelijke regeling wordt dan: De vaststelling van een exploitatieplan is verplicht, tenzij voldaan is aan de nu al bestaande voorwaarden van anderszins verzekerd, voldaan is aan de landelijke "kruimellijst" van art. 6.2.1. Bro of sprake is van een situatie binnen een door de gemeenteraad aangewezen categorie.

Het verdient aanbeveling dat gemeenten (in hun nota grondbeleid) op dit punt keuzes maken in samenhang met de toepassing van andere grondbeleidsinstrumenten. Dit kan in de toelichting bij een aanpassing van de wettelijke regeling worden aangegeven.

Dit voorstel voldoet naar de mening van onze adviesgroep aan het beginsel van rechtsgelijkheid: gelijke gevallen worden immers gelijk behandeld. Ook aan het beginsel van rechtszekerheid komt dit voorstel tegemoet, omdat het raadsbesluit waarin categorieën worden aangewezen voor een ieder kenbaar is.

f. Schaf artikel 1.3.1 Bro af en schrap publicatieverplichting anterieure overeenkomsten

Artikel 1.3.1 van het Besluit ruimtelijke ordening heeft betrekking op kennisgeving van besluiten, door bestuursorganen over ruimtelijke ontwikkelingen. Dit artikel brengt naar het oordeel van onze adviesgroep onnodig veel kosten met zich mee, terwijl deze kennisgeving nergens toe dient. We adviseren daarom dit artikel te schrappen.

Wat betreft de publicatieverplichting van het tot stand gekomen zijn van een anterieure overeenkomst is door onze adviesgroep overwogen dat deze verplichting in de praktijk nauwelijks informatieve waarde heeft (de inhoud van de anterieure overeenkomst wordt immers niet mede bekend gemaakt), onnodige rompslomp oplevert en de vraag actueel maakt welke overeenkomsten al dan niet als overeenkomsten in de zin van artikel 6.24 Wro zijn te beschouwen.

Op basis van deze argumenten is daarom ons voorstel deze publicatieverplichting te schrappen.

g. Afzonderlijke omgevingsvergunning voor planologische afwijkingen

De voormalige artikel 19 WRO vrijstelling (onder de nieuwe Wro: projectbesluit en ontheffing) is met de Wabo vervangen door een omgevingsvergunning voor planologisch strijdige activiteiten. Hierbij is het volgende van belang. De Wabo bevat in artikel 2.7 de plicht om onlosmakelijk samenhangende activiteiten tegelijk in één keer aan te vragen. Dat betekent bijvoorbeeld dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een planologisch strijdig bouwplan, naast de planologisch strijdige activiteit, ook direct betrekking moet hebben op het bouwen. De vergunning kan weliswaar in twee fasen worden verleend (in fase 1 de planologische toestemming en in fase 2 de bouwtoestemming), maar dat leidt toch tot belemmeringen.

In de Wabo is onvoldoende duidelijk of een vergunning voor een planologisch strijdig bouwproject bestaande uit meerdere bouwwerken (bijvoorbeeld 100 woningen), in de tweede fase kan worden opgesplitst in meerdere tweede-fase-vergunningen voor de afzonderlijke bouwwerken (woningen) uit het project.

Dit zou expliciet mogelijk gemaakt moeten worden door een regeling waarbij een afzonderlijke omgevingsvergunning kan worden gegeven voor een planologische afwijking. Naast de mogelijkheid van één integrale vergunning voor alle activiteiten, zou het dan ook mogelijk zijn dat een afzonderlijke planologische omgevingsvergunning wordt verleend, die pas later wordt 'ingevuld' met de vergunningen voor afzonderlijke bouwwerken uit het project.

Zo kan vast worden aangevangen met een deel van de activiteiten waarvoor geen verdere (bouw)vergunningen meer zijn vereist (bijvoorbeeld aanleg wegen, bouwrijpmaken etc.) en kan de vergunningverlening voor afzonderlijke bouwwerken desgewenst gespreid in de tijd plaatsvinden.

Verder zou het mogelijk moeten zijn dat een planologische omgevingsvergunning niet slechts eenmalig als grondslag kan dienen voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk op een bepaalde plaats. Thans is dit wel de vaste rechtspraak van de ABRvS. Indien een planologische omgevingsvergunning blijvend als (herhaald) toetsingskader kan dienen voor omgevingsvergunningen voor bouwwerken, vervalt de belemmering voor een gefaseerde totstandkoming van bouwwerken. Te denken valt aan een woning, die naderhand met een nieuwe omgevingsvergunning voor het bouwen wordt voorzien van dakkapellen of aanbouwen. Indien de eerder verleende planologische vergunning voor de woning ook de ruimte laat voor de aanbouw en de dakkapel, is het zinloos indien hiervoor weer opnieuw een planologische vergunning verleend zou moeten worden. Hierin is immers reeds voorzien.

Aan een dergelijke organische wijze van bouw aanvragen is in toenemende mate behoefte (zie ook hoofdstuk 3).

h. Schrappen bezwaarschriftprocedure in omgevingsrechtelijke besluiten

Ons volgende voorstel heeft betrekking op het laten vervallen van de bezwaarschriftprocedure in omgevingsrechtelijke besluiten. De ervaring in de praktijk leert dat het oordeel van de rechtbank veelal luidt dat een beroep op deze procedure doorgaans als niet aanvaardbaar wordt beschouwd. Daarmee heeft deze bezwaarschriftprocedure in de praktijk nauwelijks betekenis. Bovendien is met de bestuurlijke lus voorzien in een oplossing om fouten te repareren.

i. Aanvulling Wabo: aanvrager bepaalt of en in hoeverre coördinatieregeling van toepassing is

Gemeenten maken in de praktijk te weinig gebruik van de coördinatieregeling ex art. 3.33 Wro. Dat komt omdat het instrument relatief onbekend is. Het is echter een uitstekend middel om de proceduretermijn aanzienlijk te verkorten. Bovendien kan het bestemmingsplan mee gecoördineerd worden. Dat betekent dat tegen alle besluiten direct beroep open staat bij de Raad van State (als een bestemmingplan meeloopt).

In art. 2.21 van de Crisis- en Herstelwet wordt (voor bepaalde en niet voor alle projecten) de toepassing van de coördinatieregeling verplicht gesteld. Wij adviseren om een aanvullende bepaling aan de Wabo toe te voegen op grond waarvan de aanvrager (in plaats van de gemeenteraad) bepaalt of en hoeverre de coördinatieregeling van toepassing is op zijn aanvraag (voor zover de aanvraag strekt).

4.4 Intensiveren voorlichting huidige mogelijkheden

Behalve voorgaande voorstellen voor het oplossen van actuele knelpunten, doen we in meer algemene zin de suggestie om de voorlichting over huidige mogelijkheden binnen het bestaande instrumentarium te intensiveren. Daarbij kunnen met behulp van voorlichting, bijvoorbeeld in samenwerking met partijen als de VNG en de NEPROM, huidige mogelijkheden beter bekend worden gemaakt (waaronder de bij punt h genoemde coördinatieregeling) en kan nader toegelicht worden wanneer van deze mogelijkheden wel en niet, op maat, gebruik gemaakt kan worden. Waarbij het gebruik van deze mogelijkheden gericht is op het versnellen van procedures.

Betekenis adviezen Commissie-Dekker

Eén van de specifieke vragen, zoals voorgelegd aan de Adviesgroep Wonen en Cultuur, luidt als volgt: *“Wat is de betekenis van de adviezen van de Commissie Dekker voor de Omgevingswet?”* Onze adviesgroep formuleert de volgende antwoorden op deze vraag en concentreert zich daarbij op de belangrijkste adviezen.

De Adviesgroep Wonen en Cultuur onderschrijft in algemene zin de sturingsfilosofie die de Commissie-Dekker voorstelt: *“Privaat wat kan, publiek wat moet”*. Wij adviseren dan ook deze filosofie als uitgangspunt op te nemen bij het ontwerpen van de nieuwe Omgevingswet.

Als tweede aanbeveling formuleert de Commissie-Dekker dat overheden niet langer zouden moeten toetsen aan technische voorschriften. Er moet worden uitgegaan van vertrouwen in de betrokken actoren.

Wij constateren een spanning tussen enerzijds de sturingsfilosofie en deze aanbeveling en anderzijds de huidige praktijk. We sluiten ons daarom graag aan bij de aanbeveling van de Commissie-Dekker om een uitgebreide praktijkproef te organiseren om de randvoorwaarden en mogelijkheden te ontdekken.

Tegelijkertijd merken we op dat dit onderwerp qua abstractieniveau van de tweede of derde orde is. Het Bouwbesluit zal op een nader te bepalen wijze aan de nieuwe Omgevingswet worden gehangen. De vraag wie er wat toetst is pas daarna aan de orde. In onze ogen kan het lopende traject bij het Ministerie van I&M dan ook gewoon worden doorgezet. Waarbij de resultaten t.z.t. meegenomen kunnen worden in de uitwerkingsfase.

In lijn met de sturingsfilosofie en passend bij de subtitel van de rapportage van de Commissie-Dekker (*“Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces”*), komt onze adviesgroep tot het volgende voorstel als het gaat om de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden:

- de initiatiefnemer of projectaanvrager heeft de verantwoordelijkheid voor het inwinnen van kwalitatief hoogwaardige adviezen (zowel vanuit publieke als vanuit private partijen);
- de overheid verzorgt de vergunningverlening;
- de initiatiefnemer of projectaanvrager is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project, met in achtneming van de ingewonnen adviezen en op basis van de verleende vergunning;
- bij de initiatiefnemer of projectaanvrager ligt ook de aansprakelijkheid voor als er iets misgaat ten gevolge van de bouwactiviteit.

De essentie van dit voorstel betreft een concentratie van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij de uitvoerende partij. Volgens het principe van *“vertrouwen vooraf”*, in plaats van *“controle achteraf”*.

De adviesgroep is op de hoogte van lopend onderzoek naar de mogelijkheid om *“een goede regeling van aansprakelijkheid”* tot leidend controlemechanisme bij de bouwregelgeving te maken en beveelt aan om dit onderzoek breder in te steken voor het omgevingsrecht in algemene zin.

De Commissie-Dekker bepleit voorts dat de Wabo verder wordt ontwikkeld door integratie van de verschillende achterliggende toetsingskaders, gericht op het verbeteren van de dienstverlening en op het oplossen van inconsistenties in de wet- en regelgeving. Integratie van toetsingskaders is in de huidige operatie voluit aan de orde. Dit onderwerp vormt daarmee één van de uitgangspunten voor de nieuwe Omgevingswet.

De Commissie-Dekker doet voorts enkele adviezen ter bestrijding van slepende procedures. Wij komen tot de volgende reactie hierop:

- De Raad van State is druk bezig met het enger definiëren van de term “belanghebbend”. We achten het van belang dat proces nu niet te verstoren.
- Bezwaar- en beroepprocedures zien te voorkomen door in de verkenning- en planfase zorgvuldiger te werk te gaan, onderschrijven we als een goed idee. Dit onderwerp is echter geen kwestie van regelgeving.
- Correcte toepassing van het zogenoemde relativiteitsvereiste, waardoor belanghebbenden alleen bezwaar kunnen maken tegen die onderdelen waar zij daadwerkelijk in hun belang worden geschaad, wordt geregeld in de Crisis- en Herstelwet.
- Het punt van inperking van het aantal momenten waarop belanghebbenden bezwaar kunnen maken wordt in principe met de coördinatieregeling en de Wabo opgelost. Die coördinatieregeling zal door de Omgevingswet worden ingehaald.
- Het wetsontwerp voor het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet regelt het toepassen van de zogenoemde “bestuurlijke lus”. In zo’n geval kan de rechter een tussenuitspraak doen. Het bestuursorgaan kan het besluit dan nader motiveren of aanpassen, voordat de rechter tot zijn einduitspraak komt.

De zesde aanbeveling van de Commissie-Dekker “*Creëer experimenteerruimte voor gebiedsconcessies*” heeft in onze ogen aan actualiteit ingeboet. Gebleken is dat concessieachtige werkvormen vooral voor eenvoudige opgaven toepasbaar zijn. Een speciale wettelijke voorziening is niet urgent.

Samenstelling Adviesgroep Wonen en Cultuur

De Adviesgroep Wonen en Cultuur kent de volgende samenstelling:

Duco Stadig (voorzitter)	Colliers International
Arjan Bregman	Instituut voor Bouwrecht
Flip ten Cate	Federatie Welstand
Ira Helsloot	Crisislab
Paul van Joolingen	Akro Consult
Anne-Marie Klijn	Boekel de Nerée
Thieu Knibbeler	Gemeente Rotterdam, bureau Monumenten & Cultuurhistorie
Jim Schuyt	De Alliantie
Nicolette Zandvliet	NEPROM
Carla de Rie (secretaris)	Lysias Advies B.V.
Bert Rademaker (linking pin)	Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Vragen van Eenvoudig Beter aan Adviesgroep Wonen en Cultuur

Vanuit de programmadirectie Eenvoudig Beter zijn de volgende vragen voorgelegd aan de Adviesgroep Wonen en Cultuur.

Algemene vragen

1. Reikwijdte
Uitgangspunt is vereenvoudiging van het omgevingsrecht voor de uitvoeringspraktijk. Welke wetgeving (op het terrein van deze adviesgroep) moet in ieder geval bij de Omgevingswet worden betrokken om dit te bereiken en wat heeft de hoogste prioriteit?
2. Tabula Rasa
Als de Omgevingswet 'from scratch' zou worden opgebouwd door de commissie, hoe zou deze er dan uitzien?
3. Kenmerken van het terrein
Wat zijn belangrijke kenmerken en wat zijn de (drie) belangrijkste toekomstige ontwikkelingen (op het terrein van deze adviesgroep), waarmee bij het ontwikkelen van de Omgevingswet rekening gehouden moet worden?

Specifieke vragen aan Wonen en Cultuur

- a. Wat is de betekenis van de adviezen van de Commissie Dekker voor de Omgevingswet?
- b. Welke besluitvorming past het beste in het binnenstedelijk gebied en in het buitengebied?
- c. Wat is de betekenis van andere wetgeving dan de Wet ruimtelijke ordening en de Woningwet, die een impact heeft op mogelijkheden tot stedelijke ontwikkeling (bijv. regelgeving voor monumenten, milieu, infrastructuur, water, natuur enz.)?