



AUTEUR PAUL PESTMAN

Bestuurlijke afwegingsruimte onder de Omgevingswet

De beperkingen van het mengpaneel

De Omgevingswet biedt decentrale overheden de ruimte om binnen kaders eigen afwegingen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te maken: bestuurlijke afwegingsruimte. De centrale metafoor hiervoor is het mengpaneel dat de variabele normhoogte van een aantal milieuaspecten voor het omgevingsplan verbeeldt. Paul Pestman doet uit de doeken hoe het mengpaneel is ontstaan en wat de beperkingen zijn van deze metafoor.

Ingegeven door een aantal adviezen werd de discussie rondom de ontwikkeling van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) keer op keer teruggebracht tot een gesprek over bandbreedtes. Dat was de kern van de bestuurlijke discussie. Dat bestuurlijke afwegingsruimte veel meer omvat, bleek een lastige boodschap. Binnen Eenvoudig Beter werd op een moment daarom de conclusie getrokken: als men graag een mengpaneel wil, dan maken we een mengpaneel. Een van mijn teamleden ging een avond thuis achter zijn pc zitten, en voilà, er was een mengpaneel. Het bleek een enorm krachtig beeld, dat honderden keren is hergebruikt. Maar een plaatje reduceert altijd de werkelijkheid en kan daarmee ook het denken over bestuurlijke afwegingsruimte reduceren. Professionals die met de wet aan de slag gaan, hebben het bredere verhaal nodig.

Vrijheid

In het mengpaneel staat de vraag centraal in welke mate gemeenten de hoogte kunnen aanpassen van de milieunormen die voor hun omgevingsplan gelden. Daarmee kan de indruk worden gewekt dat variatie van normhoogte de enige vorm van bestuurlijke afwegingsruimte is. Dat klopt niet. Zo hebben we op veel plaatsen in het Bkl wel vastgelegd, dat iets kan of juist niet kan, maar hebben de gemeenten de vrijheid in de manier waarop ze daar invulling aan geven. Gemeenten moeten bijvoorbeeld zorgen voor een aanvaardbaar geluidniveau. In de meeste gevallen zal de gemeente ervoor kiezen om een geluidnorm te verleggen naar een bedrijf. Een gemeente kan ook aan de instructieregel voldoen door afstand tussen functies aan te houden, bijvoorbeeld in het landelijk gebied, of door gebruiksregels te stellen, zoals laad-en lostijden. Dat kan bijvoorbeeld in een woonwijk een heel effectieve manier zijn om tot een acceptabel niveau van geluidbelasting te komen.

Er zijn bovendien tal van onderwerpen in het domein van de fysieke leefomgeving waarvoor het Rijk helemaal geen instructieregels heeft gesteld, zoals parkeren, groen in de wijk, lichthinder, windhinder en schaduwwerking. Voor deze onderwerpen is de afwegingsruimte bij gemeenten vrijwel volledig. Daar komen nog de activiteiten bij die niet onder het toepassingsbereik van de rijksinstructieregels vallen. Het Bkl regelt bijvoorbeeld niet het geluidniveau van de stereo van uw buurjongen met een voorliefde voor death metal; helaas misschien, maar een gemeente kan er, indien nodig, wel regels over stellen. Uiteraard is de gemeente daarbij wel gehouden aan de algemene opdracht in de wet: zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Volle breedte

De politieke en maatschappelijke focus rond het Bkl is begrijpelijkerwijs voor een belangrijk deel gericht op de milieuregels. Maar het Bkl bevat meer. De be-

scherming van het milieu is een van de acht onderdelen van de leefomgeving waarvoor aan het omgevingsplan instructieregels worden gesteld. Neem bijvoorbeeld erfgoed, de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte of de weging van het waterbelang. Of denk aan de regels voor bouwen langs de kust, de ladder voor duurzame verstedelijking; allemaal belangwekkende zaken die niet te regelen zijn met dat mengpaneel. Dat komt omdat ze geen getalsmatige normen bevatten.

Betekent dit, dat er voor deze regels geen afwegingsruimte is? Zeker wel. Om te beginnen is hier het onderscheid tussen 'betrekken bij', 'rekening houden met' en 'in acht nemen' relevant. Regels met een in acht nemen-formulering werken dwingend door ("Niet bouwen in de bocht van een rivier"), bij 'rekening houden met' ("houdt rekening met het waterbelang") is er afwegingsruimte: het bestuursorgaan kan gemotiveerd afwijken. Bij 'betrekken bij' is de afwegingsruimte het grootst.

Ook deze regels kennen uitzonderingen die het te bereiken doel borgen, en waarbij tegelijkertijd afwegingsruimte wordt geboden. Het Bkl bevat bijvoorbeeld strenge regels voor het bouwen in de uiterwaarden van grote rivieren. Tegelijkertijd staat het Bkl wel activiteiten in die gebieden toe als afname van het bergend vermogen van de rivier als gevolg van de activiteit wordt gecompenseerd.

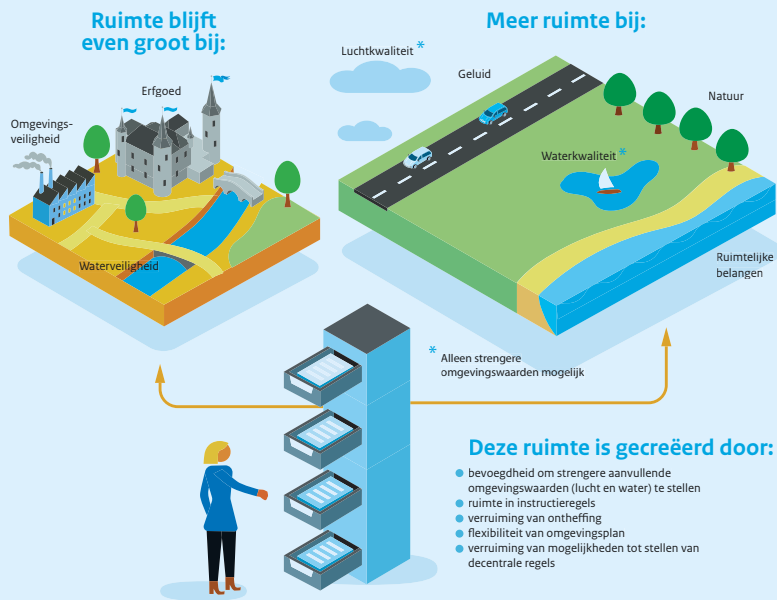
Een derde belangrijke bron van afwegingsruimte voor veel van dit soort regels is de ontheffing. Wanneer een instructieregel onredelijk uitpakt in een concreet geval, kan de gemeente de minister vragen een ontheffing te verlenen. En waar onder de Wet ruimtelijke ordening deze ontheffing alleen was bedoeld voor bijzondere, onvoorziene gevallen, is deze beperking onder de Omgevingswet versoepeld.

MEER DAN INSTRUCTIEREGELS: OMGEVINGSWAARDEN

Ontkoppeling

Bij de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit kiest de rijkswetgever voor een rechtstreekse doorwerking naar omgevingsvergunningen en (binnen de aandachtsgebieden luchtkwaliteit) omgevingsplannen. Dat is uitzonderlijk en vloeit voort uit de situatie dat er op dit moment op sommige plekken nog sprake is van een (dreigende) overschrijding. Het stelsel van omgevingswaarden is echter eigenlijk bedoeld om deze waarden zoveel mogelijk los te koppelen van besluiten. Dat zie je goed terug bij waterkwaliteit. Tussen de omgevingswaarden en de besluiten zit een stelsel van programma's, die maatregelen bevatten om aan de omgevingswaarden te voldoen. Bij »

Station Sloterdijk
Straks het hart van een
stadswijk waar wordt
gewoond en gewerkt. De
haalbaarheid van deze
transformatie naar
gemengd stedelijk gebied
hangt voor een groot deel
af van de in de omgeving
aanwezige bedrijvigheid.
Dit vraagt extra aandacht
om een aanvaardbaar en
duurzaam woon- en
leefklimaat te realiseren.
Door milieugebruiksruimte
in te perken ontstaan
er mogelijkheden om de
vrijgekomen ruimte
duurzaam in te vullen. De
aanwijzing als ontwikkelingsgebied kan hierbij
helpen.
Beeld Gemeente
Amsterdam



de beoordeling van een aanvraag voor een wateractiviteit wordt niet rechtstreeks getoetst aan de omgevingswaarden voor waterkwaliteit. Wel wordt gekeken of de activiteit verenigbaar is met onder meer het belang van het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische waterkwaliteit. Zo heeft bevoegd gezag een grote mate van vrijheid in wel of niet toestaan van activiteiten, zonder dat de omgevingswaarden in het gedrang komen. Die worden immers op een andere manier gehaald.

Maatwerk

Het mengpaneel verbeeldt een deel van de afwegingsruimte in het Bkl. Er is ook afwegingsruimte bij toepassing van de algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Ten opzichte van het Activiteitenbesluit milieubeheer worden er in het Bal

MILIEUREGELS GEREDUCEERD TOT EEN ENKELE NORM MET SCHUIFRUIMTE

voor een aantal activiteiten geen regels meer gesteld. Decentrale bestuursorganen bepalen of en zo ja, welke regels er voor deze activiteiten nodig zijn. De algemene rijksmilieuregels zijn vooral beperkt tot technische locatieafhankelijke eisen die landelijk aan

bedrijven kunnen worden gesteld. Wanneer dan in concreet geval een regel niet voldoet, is er generiek de mogelijkheid van maatwerk opengesteld. Maatwerk voorziet er dan in dat er een concretere, aanvullende of afwijkende regel gesteld kan worden, zolang de strekking van de regel maar gerespecteerd blijft. Ook bij het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn de mogelijkheden voor maatwerk verruimd.

Decentraal, tenzij

In de Omgevingswet is bewust niet gekozen voor een uitputtende verdeling van onderwerpen tussen bestuurslagen. Het algemene uitgangspunt is 'decentraal, tenzij'. Dat betekent dat een onderwerp bij de gemeenten ligt, tenzij de provincie of het Rijk het onderwerp naar zich toetrekt. Moeten we dan bang zijn dat de afwegingsruimte die het Rijk heeft gecreëerd door provincies wordt ingepikt?

Ik denk van niet. In de nieuwe wet is namelijk vastgelegd dat het primaat voor de regulering van de fysieke leefomgeving bij de gemeente ligt, tenzij er sprake is van een provinciaal belang. Dat belang moet bovendien niet 'op doelmatige en doeltreffende wijze' door gemeenten behartigd kunnen worden. Pas dan is de provincie aan zet. Dat is een scherper criterium dan nu geldt onder de Wet ruimtelijke ordening. Overigens hebben ook provincies meer afwegingsruimte gekregen rond onderwerpen waarvoor zij expliciet aan de lat staan, zoals bij natuur en zwembadwater.

Echte winst

Veel wat er straks met het mengpaneel kan, is – met het nodige kunst- en vliegwerk – nu al mogelijk op grond van de huidige regelgeving. Het kabinet heeft namelijk gekozen voor een gelijkwaardig beschermingsniveau en niet de normen verruimd. Daar zit dus niet de meeste winst. Die winst zit wel in de betere ontsluiting van de afwegingsruimte, door het bij elkaar brengen van alle regels, schuifruimte en uitzonderingen in een geheel. En het zit in de mogelijkheid voor gemeenten om hier, zo nodig gebiedsgericht, keuzes in te maken. Bij het maken van deze keuzes gelden bovendien niet langer de beperkingen van het bestemmingsplan, maar kunnen gemeenten ten volle gebruikmaken van de nieuwe mogelijkheden die het omgevingsplan biedt. Op die manier kunnen milieu en ruimte bij elkaar worden gebracht. Zo kan de beschikbare gebruikruimte in een gebied optimaal worden beheerd en benut.

Betekent dit alles dat we afscheid moeten nemen van het mengpaneel? Geenszins! Als je bij het opstellen van een omgevingsplan voor communicatieve doeleinden behoefte hebt aan een mengpaneel, dan maak je dat natuurlijk op maat. Het is een mooie manier om de belangen te visualiseren die op die locatie meegewogen moeten worden. Die metafoer spreekt wethouders, burgers en initiatiefnemers aan. Vooral doen dus! Zolang je als professional maar weet wat er onder de motorkap zit.