

De nieuwe Omgevingswet en versnelling van woningbouw: over veranderingen, mogelijkheden en (onjuiste) verwachtingen

Hobma, Fred

DOI

[10.5553/Bk/092733872022031001004](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001004)

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Published in

Bestuurskunde

Citation (APA)

Hobma, F. (2022). De nieuwe Omgevingswet en versnelling van woningbouw: over veranderingen, mogelijkheden en (onjuiste) verwachtingen. *Bestuurskunde*, 31(1), 47-60.
<https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001004>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

De nieuwe Omgevingswet en versnelling van woningbouw: over veranderingen, mogelijkheden en (onjuiste) verwachtingen

*Fred Hobma**

Wetgeving wordt tegelijkertijd als probleem en als oplossing voor de lange duur van ruimtelijke besluitvorming gezien. De nieuwe Omgevingswet wil de besluitvorming over ruimtelijke projecten versnellen en verbeteren. Dat klinkt veelbelovend als antwoord op het woningtekort. Mogen we van de wet inderdaad een versnelling van woningbouwprojecten verwachten? Worden juridische problemen als de slepende stikstofcrisis en beroepszaken door opposanten van nieuwbouw voortaan voorkomen? Om deze vragen te beantwoorden gaat deze bijdrage eerst in op de (on)mogelijkheden om met het instrument van wetgeving (ruimtelijke) problemen aan te pakken. De daaropvolgende analyse van versnellende maatregelen in de Omgevingswet laat zien dat juist veel tijd gemoeid is met activiteiten die niet door wettelijke maatregelen worden beïnvloed. Hooggespannen verwachtingen over versnelling moeten daarom worden getemperd.

1. Inleiding: de verbeterdoelen van de Omgevingswet

Na vele jaren voorbereiding en herhaaldelijk uitstel treedt naar verwachting komend jaar de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet vervangt meer dan 20 wetten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet. Ook vervallen ongeveer 120 algemene maatregelen van bestuur. Daar komen slechts vier nieuwe voor in de plaats. De Omgevingswet is wel het grootste wetgevingsproject sinds 1848 (het jaar van de Grondwetsherziening) genoemd. De bundeling van zo veel regels in één, alle omgevingsaspecten omvattende, wet is een grote vernieuwing. Tegelijkertijd is er sprake van geleidelijke ontwikkeling, omdat de Omgevingswet voortbouwt op wetgeving van de afgelopen decennia en geen radicale breuk daarmee betekent. Wat de nieuwe instrumenten in de wet betreft, is in feite sinds 2010 al veel ervaring opgedaan met vergelijkbare instrumenten uit de Crisis- en herstelwet. Dat was het antwoord van de wetgever op de economische crisis van dat moment. Verschillende versnellingen zijn in die wet opgenomen. In die zin is de Crisis- en herstelwet het laboratorium geweest voor de Omgevingswet. De effecten van de Crisis- en herstelwet zijn nauwkeurig gemonitord via jaarlijkse voortgangsrapportages. De goed werkende instrumenten worden gecontinueerd in de Omgevingswet.

De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen, afgebeeld in figuur 1.

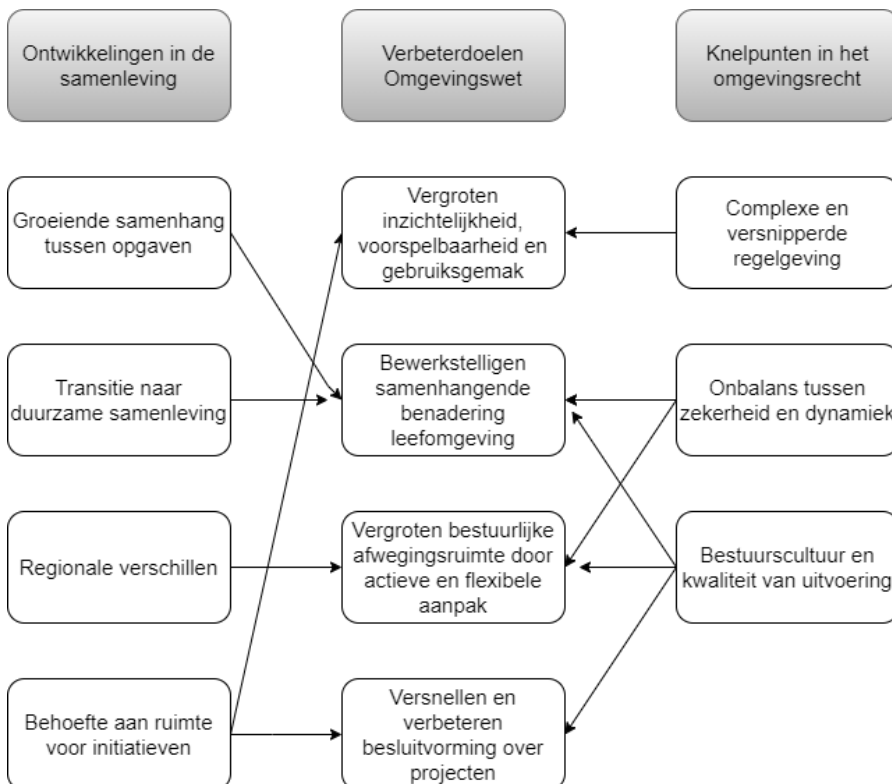
* Mr. dr. F.A.M. Hobma is universitair hoofddocent omgevingsrecht aan de TU Delft.

Figuur 1 *Verbeterdoelen van de Omgevingswet (Minister van Infrastructuur en Milieu et al., 2014, p. 7)*

- De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet:
1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
 2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
 3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
 4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De gekozen verbeterdoelen houden verband met knelpunten die in het omgevingsrecht zijn gesignaleerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011; De Zeeuw et al., 2012) en ontwikkelingen in de samenleving. Figuur 2 toont de relaties tussen verbeterpunten, knelpunten en ontwikkelingen in de samenleving.

Figuur 2 *Samenhang tussen verbeterpunten, knelpunten en ontwikkelingen (Minister van Infrastructuur en Milieu et al., p. 26)*



De verbeteringen, met name de beoogde versnelling, klinken aantrekkelijk voor de aanpak van het huidige woningtekort. Uit de praktijk komen immers signalen over problemen met de huidige wetgeving. Zo zegt een grote ontwikkelaar: 'De langere procedures ten aanzien van ruimtelijke ordening en het voortdurend bezwaar maken op vergunningen zetten druk op de woningproductie.' Verder bestaat onder de huidige wetgeving een 'festival van onderzoeksrapporten' (Van Velzen, 2016, p. 419). Geluid, luchtkwaliteit, archeologie, bodem, natuur en nog veel meer moeten uitputtend zijn onderzocht voordat een bestemmingsplan kan worden vastgesteld.

De verwachtingen over de Omgevingswet zijn dan ook hoog gespannen. Zo verklaarde de minister van BZK dat gemeenten, provincies en waterschappen 'de Omgevingswet (...) als een noodzakelijke voorwaarde zien om de grote opgaven van dit moment zoals de woningbouwopgave en de energietransitie integraal aan te kunnen pakken' (Minister van BZK, 2021, p. 2). Een gedeputeerde sprak uit dat de kortere termijnen voor vergunningverlening en de participatieverplichtingen 'goede winst voor versnelling van de woningbouw' zijn. Tegen deze achtergrond beantwoordt dit artikel de vraag: wat betekent het ambitieuze project van de Omgevingswet voor de versnelling van de woningbouwopgave? De focus ligt op 'versnelling'. Dat is niet alleen om de maatschappelijke roep om versnelling, maar ook omdat 'snelheid' een belangrijke kwaliteit van (ruimtelijke) besluitvorming is. De focus op versnelling betekent dat in dit artikel de instrumentele functie van de Omgevingswet vooropstaat. Dat gebeurt in het besef dat wetgeving ook andere doelen dient dan het realiseren van beleidsambities – zoals de bescherming van burgers tegen machtige publieke of private partijen. Aan deze waarborgfunctie van de wet wordt aandacht besteed voor zover die verband houdt met versnelling.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Het start met een korte analyse van de mogelijkheden en betekenis van wetgeving voor de aanpak van ruimtelijke problemen, zoals het woningtekort. Daarop volgt een observatie over de beoogde reductie van de complexiteit van omgevingsrechtelijke regels. Daarna wordt besproken hoe de Omgevingswet zich verhoudt tot de afhankelijkheid van overheden van initiatieven door ontwikkelende partijen. In hoeverre de Omgevingswet bijdraagt aan het versnellen van de woningbouwopgave, komt daarna aan de orde. Het artikel sluit af met een aantal conclusies en mogelijke acties.

2. Wetgeving als instrument voor aanpak van het woningtekort

Er valt veel te zeggen voor wetgeving – en daarmee ook de Omgevingswet – als middel om problemen, zoals het woningtekort, aan te pakken. Wetgeving (bevoegdhedenverdeling, procedures) kunnen we vergelijken met politieke middelen (strategieën van actoren, wil om tot samenwerking te komen) en organisatorische middelen (toerusting van de organisatie, kwaliteit van personen) om ruimtelijke problemen te benaderen. Wetgeving scoort dan het hoogste qua algemeenheid, permanentie en beïnvloedbaarheid vanuit een centraal punt (Oosting, 1985, p. 57). Daarbij moet het misverstand worden weggenomen dat regels alleen belemmerend zouden zijn, in casu voor de woningproductie. Integendeel, regels kunnen ook veel

ruimte geven. Ze creëren voorspelbaarheid en vergroten daarmee de handelingsvrijheid van actoren (Van Rijswick, 2012, p. 19).

Wel moet worden bedacht dat een perfecte wet, in de zin van een rationeel en logisch sluitend geheel van regels, niet haalbaar is. De werkelijkheid van ruimtelijke besluitvorming is zo complex en gevarieerd, dat een wet die alle mogelijke situaties wil ondervangen, te gedetailleerd wordt en in zichzelf verstrikt raakt (De Koningh et al., 1985, pp. 236-237). Ook een geheel nieuwe wet als de Omgevingswet zal door 'de wet van beleidsaccumulatie' uiteindelijk weer overmatig complex worden (Van Twist et al., 2011, p. 194). Arthur (1993, p. 144) beschreef het mechanisme waarmee ieder systeem, dus ook de wet, de neiging heeft om zich te verbinden met de omgeving. Nieuwe functies worden toegevoegd en wijzigingen worden in het systeem aangebracht. Daarmee worden hiaten gevuld en kan weer worden aangehaakt bij veranderde omstandigheden. Dit resulteert in uitbreiding en verdere verfijning van het juridisch systeem. Op een gegeven moment compliceren toevoegingen alleen nog maar en kan het systeem vastlopen. Erkend is dat het systeem van vóór de Omgevingswet door alle wijzigingen in de loop der jaren zo ingewikkeld is geworden, dat in de praktijk onduidelijk is geworden welke wet- en regelgeving geldend is (Spijker, 2011, p. 137). De regering ziet mede daarin de noodzaak tot de nieuwe wet, met een nieuw systeem. In dit opzicht kunnen we de komst van de Omgevingswet zien als gevolg van wat Arthur (1993, p. 144) de 'algemene wet van complexiteitsgroei' noemde.

Een nieuwe wet garandeert niet dat er geen juridische problemen bij ruimtelijke projecten meer voorkomen. Bijvoorbeeld: een te strenge implementatie van een Europese richtlijn kan ook met een nieuwe Omgevingswet voor grote juridische problemen bij projecten zorgen (Fleurke & Michiels, 2011, p. 117). Een berucht voorbeeld uit de praktijk is de implementatie van de EU-richtlijnen voor luchtkwaliteit. Deze was strenger dan die in de meeste andere landen en zorgde vijftien jaar geleden voor grote problemen in de uitvoering van ruimtelijke projecten inclusief woningbouw (Backes, 2006). Behalve te strenge implementatie kan ook onvolledige en onjuiste implementatie van een richtlijn verstrekkende juridische problemen opleveren voor ruimtelijke projecten. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van de Habitatrictlijn voor wat betreft de stikstofdepositie (Visser, 2019). De nieuwe Omgevingswet voorkomt dergelijke implementatiegebreken niet.

Elke wet, en dus ook de Omgevingswet, blijft in zekere zin een sprong in het diepe. De Ridder (1999, p. 8) gaf aan dat 'de wetgever speculeert over de effecten van institutionele voorzieningen op het gedrag van bestuurders zonder daarvoor een stevige empirische fundering te hebben'. Voorbeelden van niet uitgekomen verwachtingen van de wetgever zijn er genoeg. De Crisis- en herstelwet introduceerde een 'één besluit-regeling' voor grote woningbouwprojecten: het projectuitvoeringsbesluit (Hoofdstuk 2, Afdeling 6 Crisis- en herstelwet). Met een projectuitvoeringsbesluit kan de gemeente in één integraal besluit alle toestemmingen, vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen combineren. Het besluit vervangt daarmee alle 'losse' procedures die anders afzonderlijk doorlopen moeten worden. Het is daarmee het ultieme versnellende instrument. Toch is het, tegen de verwachting in, geen succes. Het projectuitvoeringsbesluit wordt nauwelijks toegepast. De voornaamste belemmering is dat het woningbouwproject in één keer volledig uitgewerkt moet

zijn. Dat staat op gespannen voet met de gebruikelijke fasering. Maar zelfs na recente aanpassing van de wettelijke regeling – in lijn met het hierboven beschreven algemene wet van complexiteitsgroei – is het verre van populair (Ministerie van BZK, 2021, p. 20).

Kortom: wetgeving – waaronder de Omgevingswet – heeft belangrijke structurende effecten. Procedures, normstelling en bevoegdheidsverdelingen vergroten de voorspelbaarheid voor de actoren (ontwikkelaars) die de (woningbouw)productie voor hun rekening moeten nemen. Tegelijkertijd kent wetgeving inherente beperkingen, waarvan enkele belangrijke zijn benoemd.

3. Complexiteit van de regels

De memorie van toelichting van de Omgevingswet besteedt veel aandacht aan de complexiteit van het systeem van regels voor de omgeving (Minister van Infrastructuur en Milieu et al., 2014, p. 15-19). Duidelijk is dat met de Omgevingswet het aantal wetten en algemene maatregelen van bestuur enorm afneemt. Dat wil echter niet per se zeggen dat de *regeldichtheid* is verminderd (Struiksma, 2021, p. 820). De amvb's zullen grosso modo dezelfde hoeveelheid regels bevatten. Struiksma spreekt dan ook van een 'herordening' van regels. Van Zundert (2020) heeft berekend dat het totale pakket aan omgevingsrecht met de Omgevingswet bestaat uit 5500 artikelen (wet, de vier amvb's en de Omgevingsregeling) en dat het, zelfs voor specialisten, lastig is om daarin overzicht te hebben. Hij spreekt dan ook van een caleidoscoop van omgevingsrechtelijke onderwerpen en merkt op dat de overzichtelijkheid en toegankelijkheid tegenvallen.

Daar komt bij dat betwijfeld kan worden of het (voor burgers en ontwikkelaars) belangrijkste planinstrument uit de Omgevingswet, het omgevingsplan, wel zo inzichtelijk en gebruiksvriendelijk is. Het omgevingsplan integreert vele verschillende regelcomplexen uit de oude wetgeving: bestemmingsplan, beheersverordening en andere ruimtelijke verordeningen zoals de monumentenverordening en kapverordening. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte uit de Crisis- en herstelwet kunnen we zien als voorloper van de komende omgevingsplannen. Als we een voorbeeld nemen van zo'n bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, dat voor de Binckhorst in Den Haag, dan moeten we hoge verwachtingen van inzichtelijkheid en gebruiksgemak temperen. De Binckhorst is een bedrijventerrein dat een gemengd gebied met woon- en werkfuncties moet worden. In zekere zin staat het model voor veel van de binnenstedelijke transformatieopgaven van de komende jaren. Het omgevingsplan voor dit gebied is niet gemakkelijk te doorgronden en – als alles geprint zou worden – met 5000 pagina's bepaald omvangrijk. Is een plan van dergelijke omvang nog wel te begrijpen door burgers en initiatiefnemers?

4. Beïnvloeding van marktgedrag door de Omgevingswet

De Omgevingswet kent het omgevingsplan (art. 4.2 Ow) als belangrijk instrument op gemeentelijk bestuursniveau. Dit is in zekere zin de opvolger van het bestemmingsplan. Met het omgevingsplan kent de gemeenteraad functies toe aan loca-

ties. Aanvragen voor omgevingsvergunningen worden getoetst aan het omgevingsplan. Met het omgevingsplan heeft de gemeente een instrument waarmee ze de lokale woningbouwopgave tot op zekere hoogte kan regelen. De functie 'woningen' kan worden toegekend aan locaties, ook als de grond niet in eigendom is van de overheid. Maar de Omgevingswet blijft, net als voorgaande wetgeving, uitgaan van het principe van toelatingsplanologie. Dat betekent dat een omgevingsplan wel functies toelaat die ermee in overeenstemming zijn en kan tegenhouden die ermee in strijd zijn, maar niet grondeigenaren kan verplichten tot realisatie van functies. De gemeente stelt het omgevingsplan vast en zal overgaan tot realisatie van de publieke gemeentelijke functies in het plan, zoals infrastructuur. Maar gemeenten bouwen geen woningen, winkelcentra en kantoren. Dat zijn private functies die door private partijen (projectontwikkelaars, corporaties, beleggers en particulieren) geïnitieerd moeten worden. Op die manier bestaat er een onderlinge afhankelijkheid tussen de gemeente en private partijen. De gemeente beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden die private partijen nodig hebben. Dat is in het bijzonder de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen (art. 5.1 Ow). Wat de planologische aspecten van het bouwproject betreft, wordt de omgevingsvergunning verleend als het bouwproject in overeenstemming is met het omgevingsplan, of als de gemeente een omgevingsvergunning wil verlenen in afwijking van het omgevingsplan (de zogeheten omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Anderzijds beschikken private partijen over investeringskracht die de gemeente nodig heeft voor de realisatie van de private functies, zoals woningbouw, die ter vervulling van maatschappelijke behoeften deel uitmaken van het omgevingsplan.

Gegeven de onderlinge afhankelijkheid bestaat een belangrijke taak voor de gemeente uit het beïnvloeden van het handelen van private partijen (investeringsbeslissingen), zodat dat bijdraagt aan de realisatie van de publieke doelen. Volgens de 'tools approach' kan het beïnvloeden van het marktgedrag van private actoren plaatsvinden via vier typen publieke instrumenten: richtinggevende, regulerende, stimulerende en verbindende instrumenten (Tiesdell & Allmendinger, 2005; Adams & Tiesdell, 2013; Adams & Watkins, 2014; Heurkens et al., 2015).

De Omgevingswet bevat zowel richtinggevende, regulerende als stimulerende instrumenten. De omgevingsvisie (art. 3.2 Ow) is bij uitstek een *richtinggevend* instrument. Het schetst de voorgenomen ontwikkeling van het grondgebied van de gemeente. Het is in hoge mate bedoeld om – zoals de naam al aangeeft – een visie te geven op de gewenste toekomst van de gemeente. Het is tevens een uitnodiging aan private partijen om bij te dragen aan de realisatie van de visie, in de zin dat de omgevingsvisie potentie voor ontwikkelingen door hen schetst.

Het omgevingsplan (art. 4.2 Ow) en de omgevingsvergunning (art. 5.1 Ow) zijn al genoemd als *regulerende* instrumenten. Het omgevingsplan bevat ook de regels over het uiterlijk van bouwwerken, bouwhoogtes, volumes, de bescherming van gemeentelijke monumenten en regels over de betalingen van projectontwikkelaars voor de kosten van gemeentelijke infrastructurele voorzieningen.

Wat *stimulerende* instrumenten betreft, bevat de wet de mogelijkheid om het voorkeursrecht (art. 9.1 Ow) te vestigen. Op basis daarvan moet een eigenaar die onroerend goed wil verkopen, dat exclusief aanbieden aan de gemeente. Ook kan on-

roerend goed worden onteigend (art. 11.1 Ow). Beide instrumenten bestonden al, maar zijn aangepast. Via het voorkeursrecht en onteigening wordt de gemeente eigenaar van grond. Het is echter niet de bedoeling dat ze dat blijft (uitgezonderd voor publieke functies zoals infrastructuur). Integendeel, na de verwerving verkoopt de gemeente de grond aan private partijen, die vervolgens de private functies, zoals woningen, realiseren. Dit verklaart waarom het voorkeursrecht en onteigening gekarakteriseerd zijn als stimulerende instrumenten. Het beschikbaar stellen van grond door de overheid bevordert de ontwikkeling door private partijen, die anders zou zijn gedwarsboomd door eigenaren van gronden die de toegekende functies niet willen realiseren.

De bevinding is dat de Omgevingswet zich niet beperkt tot regulerende instrumenten die het handelen van private actoren conditioneren. Dit is een belangrijke vaststelling, omdat de inzet van slechts één type instrument (a) doorgaans onvoldoende aanleiding is voor privaat handelen en (b) kans heeft om te leiden tot 'default urbanism' (Adams & Tiesdell, 2013, p. 202). Het eerste kan met een voorbeeld worden geïllustreerd. Een aantrekkelijke visie (richtinggevend instrument) is veelal onvoldoende om projectontwikkelaars initiatief te laten nemen tot, bijvoorbeeld, grondaankopen voor woningbouw. Zij verlangen meer (zekerheden) van de overheid dan een visie op de toekomst van een gebied vooraleer kapitaalsintensieve investeringen te doen. Wat het tweede betreft: met 'default urbanism' wordt bedoeld op een lage kwaliteit van gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld is de schijnbaar nauwelijks gestuurde lokalisering van distributiecentra. Hier vindt weinig sociale interactie plaats, overheerst een lage visuele kwaliteit en bestaat monofunctionaliteit. De kans op default urbanism is groter naarmate de set van gebruikte instrumenten tekortschiet, incompleet is, of niet effectief wordt gebruikt. Een combinatie van de vier typen van instrumenten die het gedrag van ontwikkelende actoren beïnvloedt, is daarom nodig voor hoogwaardige gebiedstransformatie. In de praktijk geeft een pakket, met een combinatie van specifieke middelen uit de vier sets, de hoogste kans op kwalitatief hoogwaardige gebiedstransformatie. Gestund en gevoed door de verbindende instrumenten bestaat de combinatie dan uit verleidende instrumenten (die voor ontwikkelende actoren een wervend beeld schetsen), dwingende instrumenten (die de handelingsvrijheid van ontwikkelende actoren beperken) en stimulerende instrumenten (die handelingen van ontwikkelende actoren bevorderen). De Omgevingswet bevat de instrumenten om deze combinatie te maken en daarmee marktgedrag te beïnvloeden, zodat het bijdraagt aan de verwezenlijking van publieke doelen.

5. Versnelling door de Omgevingswet?

Berekend is dat de totale procesduur (van tot het principebesluit om tot woningbouw over te gaan tot start van de bouw) is opgelopen van 33 maanden in 1970 tot 90 maanden (7,5 jaar) in 2010 (Van Harsel, 2008, p. 16). Dat wordt door velen, gegeven de woningnood, als te lang gezien. De vraag is in hoeverre de Omgevingswet deze tijdsduur kan terugdringen.

Het idee dat wetgeving zowel de oorzaak als de oplossing is voor de lange duur van besluitvorming, is niet nieuw. Oude Veldhuis (2018) maakte een longitudinaal

overzicht van de kenmerken van de ontwikkeling van de ruimtelijke-ordeningswetgeving van de afgelopen decennia. De majeure wetgevingsoperaties betroffen de Wet op de Ruimtelijke Ordening 1985, de Nimby-wet 1993, de zelfstandige projectprocedure op gemeentelijk niveau, de rijksprojectenprocedure, de Wet ruimtelijke ordening 2008, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 2009, de Crisis- en herstelwet 2010 en 2014, en tot slot de Omgevingswet. Telkens weer bleken, althans vanuit het perspectief van de wetgever, wetswijzigingen nodig ten behoeve van betere (lees: snellere) besluitvorming. Er is dus sprake van voortdurende legislatieve inspanningen ter beheersing van de projectduur. Zozeer zelfs, dat er vanuit de wetenschap een oproep verscheen tot een moratorium op omgevingswetgeving (Struiksma, 2010, p. 88).

Buitenwettelijke planvorming

Ondanks de verwachting dat wetgeving kan bijdragen aan de versnelling van de besluitvorming over ruimtelijke projecten, moeten we daarvan geen overtrokken verwachtingen hebben. De Commissie Elverding wees er al eerder op dat het gebrek aan snelheid bij (grote) ruimtelijke projecten niet zozeer de wet aan te rekenen is, maar de overheid. De commissie wees op het gebrek aan bestuurlijke consistentie en gebrekkige ambtelijke voorbereiding van besluiten (Commissie Elverding, 2008, p. 8). In het verlengde daarvan wees Bregman (2011, p. 50) op de noodzaak om een scherp onderscheid te maken tussen de fase waarin de toetsing aan de wettelijke normen plaatsvindt en de daaraan voorafgaande fase, waarin vertragingen in beginsel niet aan de regels kunnen worden toegeschreven. In dat laatste deel zit een aanzienlijk deel van het tijdsverloop. Ter illustratie kan worden gewezen op de tijdsduur die gemeoid is met de (buitenwettelijke) stedenbouwkundige planvorming die voorafgaat aan de (wettelijke) bestemmingsplanprocedure. In een recent handboek voor stedenbouwkundigen (Meyer et al., 2020, p. 387 e.v.) worden de stedenbouwkundige plannen genoemd die gemaakt zijn voor de stadswijken Leidsche Rijn (Utrecht) en Spoorzone (Delft). Dat zijn: masterplan, regiekaart, ontwikkelingsvisie, stedenbouwkundig(e) plan(nen), ontwikkelingsplan en kavelpaspoorten. Elk van deze stedenbouwkundige producten wordt door of in opdracht van de gemeente (eenzijdig) of samen met ontwikkelaars gemaakt, waarna ze gewoonlijk ook door de gemeenteraad worden vastgesteld. Tot dat laatste noopt de wet overigens niet. De tijdsduur die met de buitenwettelijke planvorming is gemeoid, is veel groter dan die van de daarop volgende wettelijke omgevingsplanprocedure. De inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert niets aan de praktijk van stedenbouwkundige planvorming.

Beroepszaken

Met regelmaat wordt gewezen op beroepszaken van omwonenden van een woningbouwproject als grote vertragende factor (Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties, 2021, p. 10). Hiermee worden beroepen bij de rechtbank en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bedoeld tegen besluiten tot verlening van omgevingsvergunningen en vaststelling van bestemmingsplannen. De Omgevingswet verandert echter niets aan de beroepsmogelijkheden van omwonenden. De Omgevingswet heeft als vertrekpunt gekozen dat het beschermingsniveau niet la-

ger mag zijn dan voorheen (Minister van Infrastructuur en Milieu et al., 2014, p. 295). We kunnen zelfs stellen dat omwonenden méér invloed krijgen. Anders dan de oude wetgeving kent de Omgevingswet namelijk regels voor verplichte privaat georganiseerde participatie (Verheul et al., 2021, p. 48). Een harde verplichting geldt voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een project in strijd met het omgevingsplan. Voor in door de gemeenteraad aangewezen gevallen (bijvoorbeeld meer dan één woning) moet de private initiatiefnemer de omgevingsparticipatie organiseren en daarvan verslag doen (art. 16.55 lid 7 Ow). We kunnen zeggen dat hier de positie van de burger is versterkt ten opzichte van de huidige wetgeving. De participatie is vormvrij, dat wil zeggen dat de Omgevingswet geen voorschriften geeft over de inrichting ervan. Het is de vraag hoe private partijen er invulling aan gaan geven. Gemeenten zullen wel handreikingen aanbieden, maar de ervaring zal leren of er strategisch privaat gedrag met de participatieverplichting plaatsvindt. Deze nieuwe participatieverplichting kost uiteraard tijd. Maar goede participatie kan er ook toe leiden dat er geen beroep tegen de omgevingsvergunning wordt ingesteld. Dat leidt juist tot tijdwinst. De andere kant is dat er ook beroepszaken kunnen ontstaan over de vraag of wel het juiste participatieproces is gevolgd (Haverkamp & Hinskens-van Neck, 2021, p. 25). Niettegenstaande de genoemde relativerende opmerkingen over wat de Omgevingswet vermag voor de snelheid van het besluitvormingsproces over ruimtelijke projecten, bevat ze beoogde versnellingen ten opzichte van de voorgaande wetgeving. De belangrijkste op gemeentelijk niveau worden hieronder genoemd.

Geen vergunningplicht

Onder de Omgevingswet moeten te bouwen woningen altijd voldoen aan de *technische* minimumvoorschriften, zoals voor brandveiligheid. Maar de gemeente mag – anders dan onder de oude wetgeving – zelf bepalen of er een *planologische* vergunningplicht geldt (art. 4.4 lid 2 Ow). Het omgevingsplan bepaalt dus niet alleen wat waar gebouwd mag worden, maar ook of daar een vergunning voor nodig is. Het kan dus goed zijn dat het omgevingsplan bepaalt dat bij het bouwen wel aan de voorschriften van het omgevingsplan moet worden voldaan (hoogte, bouwvlak enzovoort), maar dat daarvoor geen vergunning nodig is. Is geen vergunning vereist, dan scheelt dat de private initiatiefnemer tijd voor de voorbereiding van de vergunningaanvraag en de gemeente tijd voor de behandeling van de aanvraag. De vergunningplicht geldt dan alleen als de gemeente het nodig vindt dat ontwerpen preventief worden getoetst aan de regels van het omgevingsplan. De ene gemeente zal daar anders over denken dan de andere, dus hier zullen verschillen ontstaan. Dat kan positief worden gewaardeerd, in de zin dat de lokale vrijheid om al dan niet te reguleren wordt vergroot. Maar het kan ook negatiever worden gewaardeerd, in de zin dat het van ontwikkelende partij initiatief vereist om zich te verdiepen in de omvang van de vergunningplicht van een specifieke gemeente. Maar op zichzelf liggen in de beschreven vrijheid voor gemeenten kansen voor versnelling van de woningbouwopgave. Het is alleen de vraag of gemeenten voor (grootschalige) woningbouw wel durven volstaan met te bepalen dat de ontwikkelaar zich moet houden aan de regels van het omgevingsplan, zonder voorafgaande toetsing van de bouwplannen.

Verkorting procedure vergunning

Een andere potentiële versnelling kan worden bereikt door termijnverkorting. Het betreft de proceduretijd voor de behandeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwproject dat afwijkt van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit). De proceduretijd hiervan gaat in beginsel van 26 weken (oud) naar acht weken (art. 16.62 Ow). Het valt evenwel te betwijfelen of hiermee de totale doorlooptijd van woningbouwplannen substantieel wordt verkort. De behandeltime van aangevraagde vergunningen valt immers in het niet bij de tijd die zit in het tijdvak vóór de formele vergunningaanvraag. Dit is de periode van overleg en onderhandeling tussen private ontwikkelaars en de gemeente. Het overleg en het onderhandelen gaan over zaken met belangrijke financiële consequenties: het programma (inclusief de hoeveelheid sociale woningbouw – die financieel onaantrekkelijk is voor ontwikkelaars), de stedenbouwkundige opzet, de kosten die de gemeente in rekening gaat brengen voor infrastructurele voorzieningen en andere financiële bijdragen van de ontwikkelaars aan de gebiedsontwikkeling. Voor dit buitenwettelijke (onderhandelings)traject bestaan geen termijnen. Maar er is veel meer tijd mee gemoeid dan met de kortere behandeltermijn van de vergunningaanvraag.

Beperking onderzoekslasten

De Omgevingswet draagt verder bij aan versnelling door het beperken van de onderzoekslasten. Het gaat hier om onderzoek dat nodig is ten behoeve van de toelaatbaarheid van het project. Bij diverse besluiten is onderzoek nodig naar onder meer geluidsbelasting, emissies, trillingen, aantasting van planten en diersoorten, bodemkwaliteit, aantasting van archeologisch erfgoed, veiligheidsrisico's en luchtkwaliteit. Zulk onderzoek moet plaatsvinden voordat een besluit wordt genomen. De Algemene wet bestuursrecht (art. 3:2 Awb) bepaalt immers dat het bestuursorgaan 'de nodige kennis omtrent de relevante feiten' vergaart bij de voorbereiding van een besluit. Dat leidde in de praktijk vaak tot het voor de zekerheid onderzoeken van 'alles', zodat het project Raad van State-proof wordt (Bro, 2014, p. 5). Hiermee is veel tijd (en geld) gemoeid. De Omgevingswet draagt op drie manieren bij aan de vermindering van de onderzoekslasten. Ten eerste via fasering: niet al het onderzoek hoeft voorafgaand aan het te nemen besluit afgerond te zijn. Onderzoek hoeft pas te worden gedaan op het moment dat het nodig is en in de mate die dan nodig is. Ten tweede via versoering: onderzoek mag worden toegespitst op de relevante zaken met significante effecten. En tenslotte ten derde via hergebruik: onderzoek hoeft niet telkens te worden geactualiseerd, maar mag meermaals worden gebruikt voor besluitvorming. Dit zijn alle nuttige bijdragen aan versnelling van de besluitvorming.

Maatwerk

In vergelijking met de huidige regelgeving kent de Omgevingswet veel meer mogelijkheden voor maatwerk. Daarmee wordt bedoeld dat de lokale overheid, binnen een bepaalde bandbreedte, vrijheidsgraden heeft om af te wijken van nationaal bepaalde regels. Met name op het gebied van milieuregels krijgt de gemeente meer vrijheid. Zo kan de gemeente bepalen dat in bepaalde gebieden de te bouwen wo-

ningen aan strengere energetische eisen en materiaaleisen moeten voldoen dan standaard. De andere kant is dat gemeenten bijvoorbeeld kunnen bepalen dat in een bepaalde wijk de woningen aan meer geluid blootgesteld mogen worden dan standaard. Dit voorbeeld geeft aan dat burgers en belangenorganisaties alert moeten zijn op de door de gemeente gekozen niveaus van eisen. Waar een wethouder nu nog kan zeggen dat het om een rijksnorm gaat, is dat straks vaak een gemeentelijke norm. Is de burger of belangenvereniging het niet eens met de norm, dan moeten ze politieke invloed uitoefenen op de gemeenteraad (die immers het omgevingsplan vaststelt) en eventueel beroep instellen tegen het vastgestelde omgevingsplan.

Maatwerk kunnen we verschillend waarderen. Enerzijds positief, waar het de (regel)ruimte voor gemeenten vergroot, waardoor bijvoorbeeld een woningbouwproject mogelijk wordt gemaakt dat anders niet had gekund. Anderzijds kunnen we het negatiever waarderen, als dat ten koste gaat van milieubescherming. Ook staan tegenover de gemeentelijke vrijheid toegenomen private transactiekosten. De ontwikkelende initiatiefnemer kan niet langer uitgaan van een nationale standaard, maar moet uitzoeken wat het lokaal bepaalde niveau van eisen is.

Stedelijke kavelruil

Om het buitengebied te beschermen wordt vaak de voorkeur gegeven aan binnenstedelijke transformatie van verouderde bedrijfsterreinen en dergelijke. Anders dan bij projecten buiten de bebouwde kom, waar vaak grote agrarische percelen worden verworven voor woningbouw, is binnenstedelijk grondeigendom vaak sterk versnipperd. Het kan veel tijd kosten om op vrijwillige wijze de grondeigendomsverhoudingen zo te veranderen dat een transformatieproject doorgang kan vinden. Gemeenten zullen vaak terughoudend zijn in binnenstedelijk gebied om gronden en gebouwen te verwerven gezien de hoge verwervingskosten (Hobma et al., 2019, p. 7). De procedure voor onteigening is in de Omgevingswet weliswaar veranderd, maar kost naar verwachting niet minder tijd dan voorheen. Als nieuw instrument om grondeigendomsverhoudingen te veranderen introduceert de Omgevingswet de stedelijke kavelruil (art. 12.44 Ow). Daarbij worden in één overeenkomst bestaande eigendomsgrenzen aangepast en gronden geruild zodat een transformatieplan kan worden gerealiseerd. Er zijn dan niet meer vele afzonderlijke overeenkomsten nodig. Stedelijke kavelruil vereist evenwel vrijwillige medewerking van de eigenaren. Als die ontbreekt, dan blijft het probleem van niet-medewerkende eigenaren bestaan, tenzij de gemeente alsnog onteigent. Maar zoals gezegd is daarmee veel tijd (en geld) gemoeid. De Omgevingswet biedt voor dit probleem geen echte oplossing. Er is niet iets als een regeling die een kleine minderheid van eigenaren dwingt om mee te werken.

6. Afsluiting

De slotsom van dit artikel is dat de betekenis van de Omgevingswet voor versnelling van de besluitvorming over woningbouwprojecten moet worden gerelativeerd. De grootschalige vernieuwing van het stelsel voor omgevingsrechtelijke besluiten heeft maar beperkte invloed op de duur van woningbouwprojecten. Dat komt door

gemaakte keuzes, zoals de instandhouding van het rechtsbeschermingsniveau en doordat veel van de tijd kostende activiteiten niet door wetgeving worden beïnvloed. Wat dat laatste betreft wees dit artikel vooral op het tijdsbeslag van publieke buitenwettelijke planvorming en publiek-private onderhandeling over planologische toestemming. Wat de publieke buitenwettelijke planvorming betreft, is tijd-winst te halen zonder kwaliteitsverlies. Sommige gemeenten zijn in de jaren van de financiële en economische crisis – om toch maar woningbouwontwikkelingen van de grond te krijgen – gaan experimenteren met versnelling. De (buitenwettelijke) ‘spelregelkaart’ is hier een voorbeeld van. Hierin worden de gemeentelijke stedenbouwkundige eisen aan een gebiedsontwikkeling teruggebracht naar hun essentie in de vorm van een kaart. Als een ontwikkelingsinitiatief past binnen de regels van de kaart, zal de gemeente in beginsel planologisch-juridische medewerking verlenen. Ook al is de gemeentelijke kaderstelling (veel) minder uitgebreid dan anders, de publieke en private ervaringen zijn toch overwegend positief. Onder de Omgevingswet kan de ervaring met spelregelkaarten worden uitgebouwd.

Dit artikel wees ook op het soms grote tijdsbeslag van publiek-private onderhandelingen. Die betreffen de voorwaarden (aan ontwikkelaars) waaronder de gemeente juridisch wil meewerken aan een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan (of straks omgevingsplan). Dit is het intensieve proces van ‘tekenen en rekenen’ door publieke en private partijen. Naar de mate waarin tekorten in de grondexploitatie worden verwacht, zal dit overleg moeizamer en langduriger zijn. Als partijen van mening blijven verschillen over de haalbaarheid van een ontwikkeling, kan een vorm van *dispute resolution* uitkomst bieden. De businesscase wordt dan voorgelegd aan een onafhankelijke partij. De gemeente en ontwikkelaar kunnen zich van tevoren binden aan de uitspraak van de onafhankelijke partij. Hiermee kan voortdurend vruchteloos overleg worden voorkomen.

De slotsom is dat de Omgevingswet weliswaar een aantal versnellingen ten opzichte van de eerdere wetgeving bevat, maar dat de tijdswinst relatief klein is in relatie tot het tijdsbeslag van het totale traject (van het principebesluit om tot woningbouw over te gaan tot aan de start van de bouw). Zo bezien moet van de Omgevingswet niet een substantiële bijdrage aan versnelling van de woningbouw worden verwacht. Niettemin wordt, zoals hiervoor is beschreven, van wetgeving vaak de oplossing van problemen verwacht. Ook in het ruimtelijk domein, in casu de woningbouw. Om die reden zal naar verwachting ook de aanstaande Omgevingswet een tussenstation zijn in de voortdurende legislatieve inspanningen voor de fysieke leefomgeving.

Literatuur

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2013). *Shaping places: Urban design, planning and development*. London/New York: Routledge.
- Adams, D., & Watkins, G. (2014). *The value of planning*. RTPi Research Report no. 5.
- Arthur, W. B. (1993). Why do things become more complex? *Scientific American Magazine*, 268(5).
- Backes, Ch. W. (2006). *Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit*. Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NiLOS, Universiteit Utrecht.

- Bregman, A. (2011). Naar een gebruikersvriendelijke omgevingsrecht. In Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Bezinning op het omgevingsrecht: Essays over de toekomst van het omgevingsrecht* (pp. 46-62). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Bro. (2014). *Structurele vermindering van de onderzoekslasten in het omgevingsrecht*. Boxtel: Bro.
- Commissie Elverding. (2008). *Sneller en beter: Rapport van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Fleurke, F., & Michiels, L. (2011). Een digitale structuur voor het omgevingsrecht. In Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Bezinning op het omgevingsrecht: Essays over de toekomst van het omgevingsrecht* (pp. 104-120). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Harsel, H. van. (2008). Tijdenpad van de onderdelen van het ontwikkelingsproces. *Opinar*, mei, nr. 1.
- Haverkamp, E., & Hinskens-van Neck, M. E. (2021). Rechtsbescherming versus tijdige realisatie en de (on)mogelijkheden om bij bouwprojecten tot versnelling en slagkracht te komen. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 14(1), 17-32.
- Heurkens, E., Adams, D., & Hobma, F. (2015). Planners as market actors: The role of local planning authorities in UK's urban regeneration practice. *Town Planning Review*, 86(6), 625-650. Doi:10.3828/tpr.2015.37.
- Hobma, F., Heurkens, E., & Wal, H. van der. (2019). *Versnipperd grondeigendom: Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie?* Den Haag: Programma Stedelijke Transformatie/Platform 31.
- Koningh, Tj. de, Knaap, J. W. M. van der, & Leemeijer, B. W. (1985). *Ordering van besluitvorming over de ruimte*. Deventer: Kluwer.
- Meyer, H., Hoekstra, M.J., & Westrik, J. (2020). *Stedenbouw: Kern en perspectieven*. Amsterdam: Boom.
- Minister van BZK. (2021). *Beantwoording vragen inzake voortgang van de implementatie van de Omgevingswet*. Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 14 juni 2021.
- Minister van Infrastructuur en Milieu et al. (2014). *Memorie van Toelichting Omgevingswet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3.
- Ministerie van BZK. (2021). *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet: Voortgangsrapportage 2018-2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011). *Waarom een nieuwe Omgevingswet? Schets omgevingsrechtelijke problemen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Oosting, M. (1985). Presentatie van het onderzoek 'Ordering van besluitvorming over de ruimte'. In A. Peters et al. (red.), *Coördinatie en ruimtelijke ordening*, Studierapport 31. 's-Gravenhage: Rijksplanologische Dienst.
- Oude Veldhuis, M.C. (2018). *Nationale planologische beleidsvoering en het functioneren van vastgoedmarkten*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Ridder, J. de. (1999). De WRO in de wolken. In J. de Ridder & N. S. J. Koeman, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* Publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 27. Deventer: Kluwer.
- Rijswick, H. F. M. W. van. (2012). Een normatief kader voor het omgevingsrecht. In Ch.W. Backes et al., *Naar een nieuw omgevingsrecht*. Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 40. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Spijker, F. (2011). Het projectuitvoeringsbesluit – van 'quick' naar 'wins'. In M.C. Brans, F. Spijker, M. Lurks, & A.G. Bregman, *Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?* Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 39. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Struiksmā, J. (2010). Moratorium op omgevingswetgeving dringend gewenst. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 88-91.

- Struiksmā, J. (2021). The devil is in the detail; waarom de eenheidsambitie van het DSO faalt. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 14(9), 820-834.
- Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties. (2021). *Najaarsrapportage 2021*. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Tiesdell, S., & Allmendinger, P. (2005). Planning tools and markets: Towards an extended conceptualisation. In D. Adams, C. Watkins, & M. White (Eds.), *Planning, public policy & property markets*. Oxford/Malden/Carlton: Blackwell Publishing.
- Twist, M. van, Kort, M., & Onderlinden, M. (2011). Bezinning op het stelsel van omgevingsrecht: Van berusting of benutting naar bestrijding van zelfgeconstrueerde complexiteit. In Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Bezinning op het omgevingsrecht: Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Velzen, S. van. (2016). Het bestemmingsplan onderzocht: Festival van onderzoeksrapporten ter voorbereiding van het bestemmingsplan en wat de Omgevingswet hieraan doet. *Milieu en Recht*.
- Verheul, W. J., Heurkens, E., & Hobma, F. (2021). *Participatie georganiseerd door private partijen: Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie*. Den Haag: Programma Stedelijke Transformatie/Platform 31.
- Visser, C. J. (2019). De PAS-uitspraak zet geen streep door de ADC-toets: Kunnen maatregelen die volgens de PAS-uitspraak niet in een passende beoordeling mogen worden betrokken wel een rol spelen in de ADC-toets? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 13-122. doi:10.5553/TO/156850122019019004003
- Zeeuw, F. de, Hobma, F., & Boer, R. de. (2012). *Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten: Case-onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft.
- Zundert, C. van. (2020). Saluut! doen te weten... *Gemeentestem*, 2020/34, 163-164.