

## **Bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet**

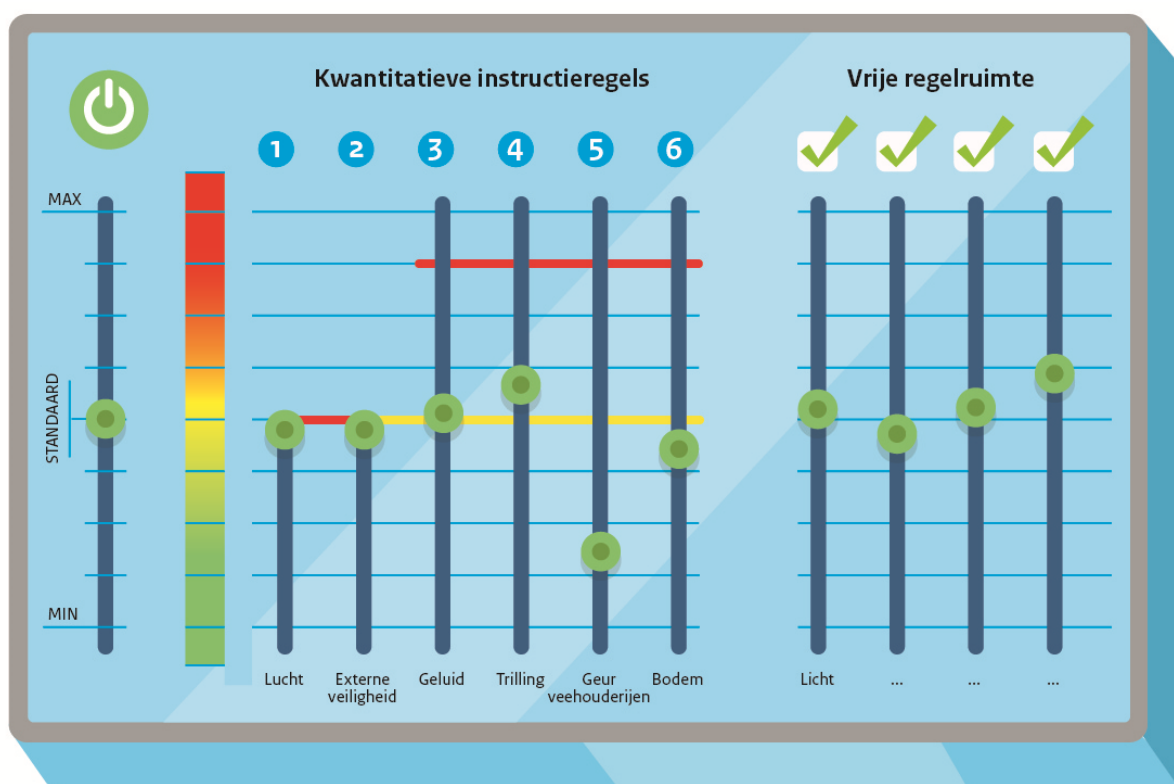
**Het bieden van bestuurlijke afwegingsruimte is één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Elke plek in Nederland heeft zijn unieke plek, met verschillende sets van belangen die om afweging vragen. Vanuit dat oogpunt is het logisch dat er meer mogelijkheden zijn om lokaal bestuurlijk af te wegen. In de wetgeving is hiervoor het 'mengpaneel' geïntroduceerd. Breda experimenteert bij bedrijventerrein De Krogten met dit mengpaneel. Dit mengpaneel blijkt heel goed te werken als praatplaat om alle verschillende belangen in kaart te brengen. Maar bestuurlijke afwegingsruimte is veel meer dan het besluit. Juist het proces voorafgaand hieraan is belangrijk. En daarbij zijn met strategisch omgevingsmanagement veel winstpunten te behalen, door meer vanuit belangen dan vanuit standpunten te redeneren.**

## **Bestuurlijke afwegingsruimte in de wet**

Paul Pestman is de projectleider van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en vertelt over de manier waarop de bestuurlijke afwegingsruimte in het nieuwe Omgevingsbestel is opgenomen. Het Bkl is hier belangrijk voor, maar is niet de enige plek waarop bestuurlijke afwegingsruimte wordt geregeld. Ook in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is een aantal zaken opgenomen.

Voor de ruimte die wordt gegeven rondom het regelen van activiteiten is het Bal van belang. Een deel van de regels die in het huidige recht in Rijksregels vallen, zijn in het Bal niet opgenomen en worden aan decentrale regels overgelaten. Denk hierbij aan regels voor activiteiten die alleen een lokaal effect hebben, zoals voor horeca, supermarkten en kantoren. In de Memorie van Toelichting op het Bal is een overzicht opgenomen van de regels die in de toekomst niet meer centraal worden geregeld.

In het Bkl zijn instructieregels opgenomen rondom geluid, trilling, geur. Hier zijn ruimere mogelijkheden voor maatwerk. Het is mogelijk om op bepaalde aspecten (denk aan geluid) soepeler of strenger te worden dan het huidige recht. Hiervoor is het mengpaneel (zie onder) van belang. Voor externe veiligheid en lucht, zijn maxima opgenomen, waardoor het niet mogelijk is om soepeler te worden. In dit mengpaneel zijn overigens geen getallen opgenomen, omdat de aspecten in veel verschillende indicatoren zijn op te delen. Denk aan lucht: fijnstof is hierin voor Nederland weliswaar vaak de meest zorgwekkende indicator, maar ook benzeen of andere onderdelen in de lucht.



Verder hebben gemeenten meer mogelijkheden voor bestuurlijke afwegingsruimte. De instructieregels worden aangepast, waardoor gemeenten meer speelruimte krijgen bij regels. Gemeenten kunnen ook zelf omgevingswaarden vaststellen. Deze omgevingswaarden zijn overigens zelfbindend. Ze moeten vertaald worden naar concrete regels in het omgevingsplan, voordat ze ook bindend zijn voor anderen. En ten opzichte van de Wro

Dat betekent niet dat de bestuurlijke afwegingsruimte oneindig is. Dat is vaak een angst die er vanuit bedrijven of andere initiatiefnemers is. Allereerst is er de bandbreedte die er is binnen een aantal normen. Interbestuurlijk is er de grens aan de regels die je kunt stellen rondom de interbestuurlijke afspraken die in de Omgevingswet zijn gemaakt: elke overheid houdt zich aan zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast bestaat altijd het algemene beginsel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) rondom evenredigheid en proportionaliteit. Een overheid moet altijd betrouwbaar zijn.

### Proces van bestuurlijke afwegingsruimte

Om bestuurlijke afwegingsruimte goed vorm te geven, is het proces voorafgaand aan het besluit van belang. Hier zijn diverse werkwijzen en trajecten waaruit lering kan worden getrokken. In de jaren '90 ontstond een padstelling tussen het ruimtelijke en het milieupoor. De Stad en Milieu-benadering is toen geïntroduceerd, waarmee het mogelijk was om af te wijken van de milieunormen. Wim Tijssen van de gemeente Tilburg licht toe dat een gemeente die hiervan gebruik wilde maken, wel eerst twee andere stappen moesten doorlopen: het zo veel mogelijk integreren van ruimtelijke en milieu-belangen en vervolgens het verkennen van de maximale mogelijkheden van de wet. Van de 25 projecten die aanvankelijk waren aangemeld, hoefden maar drie projecten van de derde stap (afwijken

milieunormen) gebruik te maken. Hieruit blijkt dat het hebben van de mogelijkheid voor afwijking, werkt als 'geestverruimend middel'. Investering in het proces en verdieping in de belangen, draagt zo bij aan een oplossing.

Het inzetten van strategisch omgevingsmanagement is daarom van belang. Kijk niet naar de standpunten van de verschillende partijen, maar juist naar de belangen en vervolgens de waarden en normen. Dan blijkt heel vaak dat er oplossingen te bedenken zijn die in het belang van alle partijen zijn en oplossing geven aan het probleem. Wim noemt ook het voorbeeld van de aanleg van de N69. Dat werd eerst puur als 'lijnopgave' gezien, waardoor belangen met bijvoorbeeld natuur onverenigbaar leken. Door er een gebiedsopgave van te maken, bleek juist dat de natuur ook versterkt kon worden door de aanleg van de N69.

### **De Krogten als voorbeeld**

De gemeente Breda experimenteert bij verschillende bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte onder de crisis- en herstelwet met diverse elementen. Bij het bedrijventerrein De Krogten kijkt de gemeente naar de mogelijkheden van bestuurlijke afwegingsruimte. Daarnaast grijpt de gemeente dit gebied ook aan om te experimenteren met de mogelijkheden van toepassing van big data.

Stef van Elburg studeert af op het onderwerp van bestuurlijke afwegingsruimte. Zijn opdracht is om te onderzoeken hoe groot de bestuurlijke afwegingsruimte is. Om hieraan vorm te geven, heeft de gemeente haar eigen mengpaneel gemaakt. Hierop zijn alle verschillende thema's benoemd waarop kan worden afgewogen. Op basis van deze thema's kan de gemeente in gesprek met de stakeholders. Het grote voordeel van het mengpaneel is dat alle verschillende belangen in beeld zijn.

Het doel van de gemeente is om te komen tot een overzicht van belangen, waarbij iedereen tevreden is. Het uitgangspunt is dus niet dat een bepaald thema een 10 scoort. De kans is namelijk groot dat een ander thema dan een zware onvoldoende scoort. De bedoeling is dat het gemiddelde in elk geval een voldoende is. Het liefste een ruim voldoende.

### **Discussie**

Het blijkt dat het inzetten van een mengpaneel goed is om de verschillende belangen inzichtelijk te maken. Je kunt dit per gebied anders maken, omdat daar andere belangen kunnen spelen. Vervolgens is het goed om het gesprek te voeren over de verschillende belangen en waar je in een bepaald gebied prioriteit wilt leggen. Het kan ook gebruikt worden om de afhankelijkheid van bepaalde belangen aan elkaar te koppelen. Als je iets wilt doen met bijvoorbeeld klimaat, betekent dit automatisch dat je iets doet met groen of waterberging.

Het blijkt goed te zijn om in een omgevingsvisie al een richting aan te geven waar je met het gebied naartoe wilt, zodat duidelijk is waar accenten op gericht worden. Vervolgens is de rol van de gemeenteraad wel een belangrijke: wat als er een uitkomst is, maar de raad is het hier niet mee eens? Een mogelijkheid om hiermee om te gaan is om de raad een informele rol te geven in het proces (door middel van bijvoorbeeld een commissie), zodat de raad meegenomen wordt en mee kan praten.

De vraag blijft hoe ver je moet gaan in het omgevingsplan met het regelen van de bestuurlijke afwegingsruimte. Het impliceert dat iets meer geluid gecompenseerd kan worden door bijvoorbeeld

meer groen in een wijk. Maar hoe kun je die verbanden leggen? Het lijkt daarom logisch om voor een aantal aspecten voorkeurswaarden op te nemen. Op het moment dat je hiervan afwijkt, moet je het gesprek aangaan om te kijken hoe het toch in de gebiedsvisie past. De praktijk is te weerbarstig om alles van te voren dicht te kunnen regelen en de samenhang tussen de schuifjes helemaal weer te kunnen geven. Het gesprek hierover is echter uitermate belangrijk om te komen tot een goede fysieke leefomgeving.