

# Themanummer

## De nieuwe Omgevingswet

### Stelling

Sneller én integraler met de Omgevingswet

### Inleiding

Naar een nieuw normaal

### Achtergrond

Een geografische blik op de gezonde stad

De Omgevingswet als groot ICT-project

Ruimtelijke ordening programmatisch aanpakken

### InBeeld

De inspraakavond

### Uit de praktijk

Vier prikkelende visies op de nieuwe omgevingswet

De Binckhorst: Transformatie door Omgevingsplan

Participatie: discrepantie tussen wet en praktijk?

Omgevingswet als transitieopgave

# Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening



# Colofon

## Uitgever

Rooilijn is een uitgave van de Faculteit der Maatschappij en Gedragwetenschappen, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

## Rooilijn

Jg. 51 / Nr. 5 / 2018

Oplage: 1.100

ISSN 13802860

## Bureauredactie en administratie

Rooilijn

Postbus 15690

1001 ND Amsterdam

Email: [info@rooilijn.nl](mailto:info@rooilijn.nl)

Internet: [www.rooilijn.nl](http://www.rooilijn.nl)

## Kopij

De redactie stelt spontane toezending van voorstellen voor artikelen op prijs. Auteursrichtlijnen treft u aan op [www.rooilijn.nl](http://www.rooilijn.nl) of kunnen worden opgevraagd bij de bureauredactie.

## Advertenties

Tarieven kunnen worden opgevraagd bij de bureauredactie.

## Prijzen jaarabonnement 2019

50,50 euro voor particulieren

80,00 euro voor instellingen

33,50 euro voor studenten

Voor abonnementen geldt een opzegtermijn van 3 maanden.

Abonnementen kunnen schriftelijk worden opgezegd.

## Prijs los nummer

9,00 euro inclusief verzendkosten

4,49 euro (digitaal) via [info@rooilijn.nl](mailto:info@rooilijn.nl)

## Redactie

Melika Levelt (hoofdredacteur), Carla Huisman (eindredacteur), Rosa Slagt (bureauredacteur), Arend Jonkman (penningmeester), Jelle Adamse, Jolein Bergers, Like Bijlsma, Eva Bosman, Martine Enthoven, Iris van Gent, Sigrid Heirman, Gerben Helleman, Edwin Hermans, Lianne Hulsebosch, Diederik de Koe, Marie Krop, Dolly Loomans, Maarten Markus, Stefan Metaal, Marie Morel, Koen Raats, Jasper Reijenga, Federico Savini, Jeroen Scholten, Kim Carlotta Von Schönfeld, Gideon Spanjar, Stefan Sweijen, Hilde van Wijk, Michelle de Wit, Alexander Woestenburg

## Nummerredactie

Kim Carlotta von Schönfeld (coördinator), Arend Jonkman, Dolly Loomans, Len de Klerk, Diederik de Koe, Gideon Spanjar, Andrew Switzer, Michelle de Wit

## Rechten

© Auteurs en Universiteit van Amsterdam, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies. Deze uitgave heeft geen commercieel oogmerk. Getracht is alle rechthebbenden te achterhalen. Diegenen die menen alsnog aanspraak te kunnen doen op gelden worden verzocht contact op te nemen met de redactie.

Artikelen uit Rooilijn mogen niet worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de redactie.

## Ontwerp en vormgeving

MARK IT ZERO

## Drukwerk

MarcelisDékavé, Alkmaar

## Hoofdsponsor

Rooilijn wordt mede mogelijk gemaakt door Balance.

## Themanummer

De nieuwe Omgevingswet

Dit themanummer is tot stand gekomen met financiële steun van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

Rooilijn steunen kan via rekeningnummer NL19DEUT0540408484, ten name van Universiteit van Amsterdam, onder vermelding van C.2580.0003 - gift Rooilijn.

## Erratum

In het vorige nummer van Rooilijn stond niet de juiste naam van de auteur van het interview vermeld. Het interview met Arun Jain is geschreven door Ingo Bousema.

# De geest van de Omgevingswet

Het zal twee, drie jaar geleden zijn geweest dat het me echt begon te dagen: er is iets groots op komst in Nederland en het heet Omgevingswet. Eerst leek het nog iets obscuurs voor mensen ‘in de ruimtelijke ordening’, nu kan niemand er nog omheen. Met deze wet moet de ruimtelijke ordening integraler, flexibeler, dichter bij de burger en eenvoudiger worden. Over deze geest van de wet lijkt niet zo veel discussie te zijn. Over hoe dat in de praktijk vorm te geven en hoe het zal uitpakken, des te meer. De behoefte aan duiding en kennis om een idee te krijgen van wat ons te wachten staat is groot, getuige de stroom aan seminars, workshops en websites over de wet. Overal in het land worden inmiddels in proeftuinen en living labs ervaringen opgedaan met de nieuwe werkwijze. Dit themanummer over de Omgevingswet – mede dankzij steun van het programma *Eenvoudig Beter* van het Ministerie van BZK tot stand gekomen – voorziet hopelijk ook in de behoefte aan meer inzicht in de wet.

Eenzijds toont het nummer een kritisch beeld. Bijvoorbeeld van de verschillen tussen de geest (ambities) en de letter van de wet op het gebied van participatie en de invloed van burgers, over de grote ict-opgave en over de transitieopgave die de wet behelst. Anderzijds laat deze Rooilijn zien hoe in de geest van de wet de ruimtelijke ordening daadwerkelijk anders aan te pakken is. Zo maken geografische analyses het mogelijk integraler en kleinschaliger inzicht te krijgen in de relatie tussen ruimte en welzijn. Dat kan de integrale en intersectorale ruimtelijke afwegingen faciliteren die de wet beoogt. Ook voorbeelden uit de praktijk van het betrekken van burgers, kavelruil en het vormen van een regionale visie komen aan bod. Twee Jonge Honden geven advies: omarm de onzekerheid en durf te vragen.

Of de voorbeelden en adviezen overtuigen dat de wet een succes zal worden? Laat ik hier geen standpunt innemen. Het oordeel is aan u. De artikelen in deze Rooilijn voegen voor mij in ieder geval weer enkele stukjes toe aan mijn beeld van de wet. Hopelijk geldt dat ook voor u en bieden alle bedenkingen, adviezen en voorbeelden u inspiratie om, als de wet er eenmaal is, in de geest ervan aan de slag te gaan.

Melika Levelt

Hoofdredacteur (m.levelt@hva.nl)

## Discussieavond

# Omgevingswet & de verhouding tussen ontwikkelaars, burgers en overheid

De Omgevingswet treedt in 2021 in werking. Bedrijven en burgers moeten er meer invloed door krijgen op hun omgeving. Maar in de Omgevingswet staat niet expliciet geformuleerd hoe precies. Tijdens deze avond verkennen we het effect van de Omgevingswet op de samenwerking tussen ontwikkelaars, burgers en overheid. Wie krijgt er meer of minder invloed? Is dat een herziening van het huis van Thorbecke? En hoe kan burgerparticipatie het beste plaatsvinden?

Met onder andere bijdragen van Prof. Dr. Tuna Tasan-Kok (Urban Planning, Universiteit van Amsterdam) en Dr. Danielle Chevalier (Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden).

Wanneer 28 Maart 2019

Locatie Pakhuis de Zwijger, Amsterdam

Houdt de website van Pakhuis de Zwijger in de gaten voor nadere informatie en aanmelding.

# Inhoud

## 334 Stelling

### Sneller én integraler met de Omgevingswet

Maarten Markus

Willem Salet reageert

## 338 Inleiding

### Naar een nieuw normaalw Arjan Nijenhuis

## 338 Achtergrond

### Een geografische blik op de gezonde stad

Inzicht in de wisselwerking tussen mens, gezondheid en omgeving is belangrijk voor effectieve maatregelen

Els Veldhuizen en Arnoud Verhoeff

## 347 Uit de praktijk

### De waarde van onzekerheid

Bram van den Groenendaal  
en Jasmijn Koelega

## 348 De Omgevingswet als groot ICT-project

Is de nieuwe wet vooral gewoon een groot project?

Willem Korthals Altes

## 355 Uit de praktijk

### Samen dromen, durven, denken en doen

Rick van den Berg

## 356 Ruimtelijke ordening programmatisch aanpakken

De Omgevingswet als versimpeling? Voor wie?

Tobias Arnoldussen

## 362 InBeeld

### De inspraakavond

Jan Dirk van der Burg

## 372 De Binckhorst: Transformatie door Omgevingsplan

Hoe pakt de Omgevingswet in de praktijk uit?

Eveline Kokx-van Aalsburg  
en Michiel Stam

## 380 Participatie: discrepantie tussen wet en praktijk?

Hoe pakt de Omgevingswet nou écht uit voor burgers?

Saskia Bisschops en Daniel Hollemans

## 387 Uit de praktijk

### Gebiedsontwikkeling zoals je het zelf bedacht hebt

Lara Brand

## 388 Omgevingswet als transitieopgave

Wat leert de nieuwe wet over integraal denken via experimenten?

Jan Rotmans

## 395 Uit de praktijk

### Van afstemming naar regionale visie?

Christiaan van Zanten

## 396 Recensies

→ Public norms and aspirations van Willem Salet

### Het belang van publieke normen in woelige tijden

Edwin Buitelaar

→ What is urban history? van Shane Ewen

### Een zeldzaam geëngageerd handboek

Tim Verlaan

## 399 Signalementen

→ De groene stad

→ De Ruimtemakers

→ Suburban remix

→ Civic city in a nomadic world

→ Transformatie Strijp-S

Gerben Helleman

## 402 Column Piepsysteem

O. Naphta

# Inleiding

## Naar een nieuw normaal

Er is een mooie wisselwerking tussen de Omgevingswet en maatschappelijke ontwikkelingen. Enerzijds sluit de wet aan op initiatieven en veranderingen die ook los van de wet zouden zijn opgetreden, zoals bij allerlei vormen van ontkokerd (integraal) werken en burgerparticipatie. Anderzijds vormt de wet een stimulans voor verbreding en verdieping. Verbreding, omdat nu niet alleen een paar vooruitstrevende wethouders nieuwe wegen inslaan, maar in feite iedereen op zoek is naar de wijze waarop integraal werken en burgerparticipatie het best vorm kunnen krijgen. Verdieping, omdat het werken in de geest van de Omgevingswet een gezamenlijke zoektocht is waar veel creativiteit bij vrij komt. Dan gaat het al snel over bestuurlijke vernieuwing, andere verhouding overheid-burger, co-creatie, loslaten, participatief ontwerpen en uitnodigingsplanologie, met ruimte voor maatschappelijke initiatieven. Het gaat ook over openstaan voor burgerinitiatieven, waarbij niet zozeer sprake is van burgerparticipatie, als wel van overheidsparticipatie. Een inspirerende vorm van omdenken.

Die verbreding en verdieping moeten plaatsvinden binnen de centrale doelstelling van de wet om een balans te zoeken tussen ecologie (veiligheid, gezondheid, goede leefomgevingskwaliteit) en economie (maatschappelijke behoeften). Dat is, zacht uitgedrukt, een uitdaging. De overheid is bij alle bestuurslagen veelal sectoraal georganiseerd, terwijl bij initiatieven en besluitvorming 'over de sectoren heen' moet worden samengewerkt om diverse belangen te kunnen meewegen. Als het politiek spannend wordt, willen oude reflexen nog wel eens opdoemen. Participatie is belangrijk, niet alleen voor draagvlak maar vooral om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. De vorm waarin de participatie plaatsvindt, wordt overgelaten aan het bevoegd gezag. Bij de eerste lichte pilots is gebleken dat daarbij representativiteit een knelpunt is en dat het lastig is de betrokkenheid gedurende langere tijd vast te houden. Participatiemoedigheid ligt op de loer. Zorgvuldig opgebouwd vertrouwen kan zomaar verdwijnen.

Het is belangrijk dat een gerenommeerd tijdschrift als *Rooilijn* een special uitbrengt over de Omgevingswet. Het biedt de mogelijkheid om aan te geven dat de Omgevingswet soms te veel een 'R.O.-feestje' is. Te vaak bestaan deelnemers aan bijeenkomsten voornamelijk uit ruimtelijke ordenaars. Nog te zeer vindt de zoektocht naar de mogelijkheden van het omgevingsplan plaats vanuit ruimtelijke ordeningskaders, waardoor uiteindelijk een bestemmingsplan-plus wordt uitgedacht. Op die manier missen we de werkelijke betekenis van de Omgevingswet en de kansen die het omgevingsplan biedt. Daar staat tegenover dat de Omgevingswet ook af en toe in verband wordt gebracht met het sociaal domein. Ook maatschappelijke opgaven zoals energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie zijn steeds vaker het startpunt voor implementatie van de Omgevingswet. De vraag is dan hoe beleidsdoelen gehaald kunnen worden met de instrumenten van de Omgevingswet. Op dat soort momenten voeren we in mijn ogen de juiste discussie: de Omgevingswet met haar instrumentarium is dan het middel om beleid te realiseren. Dat middel is echter niet vrijblijvend maar beoogt integraal werken en bewust diverse belangen van meet af aan te betrekken. Zorgvuldig en dus transparant moet participatie van burgers,

## Arjan Nijenhuis

bedrijven en maatschappelijke organisaties vormgegeven worden. Ook bij initiatieven vanuit burgerplatforms zal vanuit een welwillende houding – 'ja, mits' – moeten worden gereageerd.

Voor elke speler op het veld van de fysieke leefomgeving is kennis over de bedoelingen van de Omgevingswet van belang. Dat geldt voor bestuurders en ambtenaren, maar net zo goed voor maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers. De landelijke GGD werd positief over de Omgevingswet toen zij begreep dat gezondheid een pijler onder de wet is en dat de GGD langs de lijn van integraal werken en participatie, op de juiste momenten – lees: aan het begin van besluitvorming – invloed kan uitoefenen. Dat geldt mutatis mutandis voor iedereen: ook een burgerplatform zal, om het spel effectief te kunnen spelen, moeten weten hoe de wet kan worden benut. Dat betekent ook zich verplaatsen in de ambtelijke molens en tijdig afspraken maken over de samenwerking, teneinde frustraties te voorkomen.

Hierboven had ik het over werken in de geest van de Omgevingswet. Dat heeft niets te maken met het volgen van regeltjes en het tevreden afvinken van checklijstjes. Dat vergt houding en gedrag die gelukkig soms al wel aanwezig zijn bij de overheid, maar toch nog niet als gemeengoed kunnen worden beschouwd. Integraal werken en participatie vergen over en weer inleving in andermans belangen. Dat moet het nieuwe normaal worden.

Hoe bereiken we dat? Hoe zorgen we dat gestaalde ambtelijke kaders bewust over sectorale grenzen heen stappen en samen met anderen zoeken naar meerwaarde voor het desbetreffende gebied? Hoe bereiken we dat alle betrokkenen vanuit hun deskundigheid constructief meedenken om verschillende belangen te laten samengaan in een win-winsituatie? En hoe leiden we de komende generaties studenten op: naar de droge letter van de wet of naar de inspirerende geest van de wet? Het bestemmingsplan – icoon van de ruimtelijke ordening – verdwijnt en maakt plaats voor het omgevingsplan. Hoe zorgen we er voor dat de beoogde meerwaarde van het omgevingsplan bereikt gaat worden?

Overall in het land zijn velen gepassioneerd bezig met dergelijke vragen en ontstaan netwerken om elkaar snel te kunnen vinden. Vanuit het directoraat-generaal Omgevingswet van BZK willen we de banden aanhalen met onze relaties: bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstituten, decentrale overheden, burgerplatforms en dergelijke. Daar ga ik mij, met veel anderen, vanaf 1 januari 2019 voor inzetten. Vanaf dan ben ik directielid Relatiemanagement. In die rol zal ik u wellicht ook tegenkomen. We hebben elkaar hard nodig om de Omgevingswet tot een succes te maken. Ook de voorliggende special draagt daartoe bij.

# Sneller én integraler met de Omgevingswet

De doelstellingen van de nieuwe Omgevingswet zijn veelbelovend. De regeldruk wordt verminderd, besluitvorming wordt sneller en er komt meer integrale samenhang in het vormgeven van de leefomgeving. Een belangrijk onderdeel zijn de omgevingsvisies van gemeenten, provincies en de Rijksoverheid. Die moeten richting geven en een afwegingskader hoe met verschillende ruimtelijke opgaven om te gaan. De Nationale Omgevingsvisie zal bijvoorbeeld richting geven hoe we lokaal keuzes maken voor wel of geen windmolenpark. Emiel Reiding, Directeur Nationale Omgevingsvisie, noemt als prangend voorbeeld ook duurzame bereikbaarheid en stedelijke verdichting. Opgaven zoals de energietransitie, bereikbaarheid en woningbouw kunnen niet meer los van elkaar worden gezien.

Er zit echter een ogenschijnlijke tegenstrijdigheid in de doelstellingen van de Omgevingswet. Hoe kunnen ruimtelijke plannen integraler, met meer stakeholders en intersectoraal worden gemaakt én de besluitvorming worden versneld? Als die doelstelling praktijk wordt lijkt het ei van Columbus gevonden. De pilots van de omgevingsvisie, waar met de nieuwe werkwijze ervaring wordt opgedaan geven hier een eerste inzicht in. In het eindrapport pilots omgevingsvisie komen een aantal belangrijke kansen naar voren. De drie belangrijke kansen op een rij:

Ten eerste de kans om ruimtelijke professionals een spiegel voor te houden. Hoe werken we nu en leidt dat wel tot het beste resultaat? Nog altijd worden vanuit sectorale kokers beleid en plannen gemaakt omdat verantwoordelijkheden zo zijn georganiseerd. Met de omgevingswet ontstaat de wettelijke verplichting tot intersectorale samenwerking. Dat betekent een noodzakelijke cultuurverandering in de ruimtelijke sector waarbij de omgevingswet zomaar een belangrijke stok achter de deur kan zijn voor ontkokering.

De tweede, veelgenoemde kans, is maatschappelijk draagvlak door participatie met meer stakeholders. Het gebeurt nu nog vaak dat lokale kansen niet gesignaleerd worden of tegengestelde belangen zich pas laat manifesteren bij ruimtelijke plannen. De grootste doelstelling van een bredere maatschappelijke betrokkenheid bij ruimtelijke plannen is om de kwaliteit van de plannen te verhogen en draagvlak te vergroten. Juist bij de invulling van ruimtelijke opgaven kan input vanuit de samenleving tot nieuwe inzichten leiden.

De derde kans is integrale planvorming. Woningbouw niet meer los zien van de energietransitie. Bereikbaarheidsvraagstukken niet meer los zien van parkeernormen. Sociale opgaven zoals onderwijs, gezondheid en werkgelegenheid spiegelen aan de inhoud van nieuwe plannen. Hier komt ook de rol van de breed onderlegde ruimtelijke professional terug: de verbinder tussen sectoren en vertaler naar uitgangspunten voor ruimtelijke plannen. Met de nieuwe omgevingswet kan de integrale plankwaliteit alleen nog maar beter worden, de vraag is of we al geëquipeerd zijn integraal te werken. Dit betekent namelijk ook anders omgaan met financiering die nog altijd sectoraal georganiseerd zal zijn.

Het effect van de nieuwe Omgevingswet is nog niet uitgekristalliseerd. Wel biedt de omgevingswet een nieuw perspectief om intersectoraal werken, meer maatschappelijke betrokkenheid en een hogere integrale plankwaliteit met kortere besluitvormingstermijnen in praktijk te brengen.

Maarten Markus (maarten\_markus@hotmail.com) is redacteur van de Rooilijn Stellingredactie. De stelling snijdt elke uitgave een actueel ruimtelijk thema aan waarop een passende auteur reageert.

Het fundamentele probleem van de Omgevingswet is dat deze wet louter vanuit bestuurlijk management-perspectief is opgesteld. De kerntaak van regelgeving is om een normatief bestek te bieden, zo mogelijk met materiële normen en verder met verantwoordelijkheden en begrenzingen (spelregels) voor de beleidspraktijken. Maar dit normatieve fundament is volstrekt verwaarloosd. De wet legt zich voornamelijk toe op de coördinatie van het sturingsmotief. In het stapelen van sectorale regelingen is zeer veel ruimte voor het bestuur gecreëerd. In het regelen van afwijkingen van de gestapelde besluiten krijgt de administratie zelfs volledig de vrije hand. Zo'n vergaande delegatie van publieke macht aan het bestuur is ongekend in de bestuurlijke traditie van Nederland. De Raad van State heeft er terecht telkens zeer kritisch melding van gemaakt. Het betekent concreet dat de vertegenwoordigende organen, de rechter en de burger bij de aanpassing van de gestapelde besluiten niet echt meer aan bod komen: de verantwoordelijke bestuurder kan aanpassen wat zij of hij verkiest. De machtsverhoudingen binnen de staat worden op deze manier eenzijdig georganiseerd, evenals de verhouding tussen de bestuurlijke administratie en de burger.

Aanpassing van de gestapelde besluiten zal aan de orde van de dag zijn, zeker als men bedenkt dat honderden sectorale regelingen in mammoetbesluiten gebundeld moeten worden. Alle drie de bestuursniveaus kunnen zo'n gestapeld besluit vaststellen. Die stapelbesluiten moeten echter gaan functioneren in een zeer veranderlijke en dynamische omgeving waarin vanuit verschillende invalshoeken steeds nieuwe inzichten en behoeften aan verandering naar voren komen. Het zou mij niet verbazen dat de gebundelde besluiten al verouderd zijn op de dag dat ze worden vastgesteld. In elk geval zal het zeer druk worden door dagelijkse aanpassingen (het klassieke lot

van een simpel model in een complexe werkelijkheid), die het bestuur straks naar eigen inzichten mag aanbrengen. Als je stapeling van sectorbeleid op deze manier organiseert wordt de continue afwijking van de stapelbesluiten natuurlijk veel belangrijker dan het stapelbesluit zelf.

Betekent dit sneller, flexibeler en toch meer integreren? Het zou kunnen. De wetgever integreert vooralsnog geen normen maar hij schept de ruimte voor het bestuur om verschillende sectorale regelingen en beleidsvoornemens te stapelen. Ik hoef dat stapelen niet eens cynisch te duiden, de wetgever houdt zelf niet eens de schijn op en benoemt het simpelweg als 'een nietje er doorheen'. Dat is nog geen integratie. Het bestuur zou die ruimte kunnen benutten om echte integratie te zoeken, het kan die ruimte ook benutten om tientallen partijen in de besluitvorming te betrekken. Het kan echter ook alles zelf in eigen hand houden. Het bestuur kan er lang over doen, of zeer snel. Sneller, integraler, flexibeler, inclusiever, kan dat allemaal tegelijk? Het is mogelijk als kernverantwoordelijkheid bij één van de partijen komt te liggen. In China doen ze het nog sneller. Maar men moet niet uit het oog verliezen dat het wel steeds de vrijheid, de flexibiliteit en de coördinatie is van de administratie.

Thorbecke geloofde al niet in de benevolentie van het bestuur, die begreep de betekenis van wettelijke normen en vond dat je de organisatie van het publiek bestel via tegenmachten scherp moet houden. Thorbecke wordt nog wel eens aangeroepen als iemand die gedachten van een vervlogen tijd vertolkt maar wat kunnen we scherpzinnig tegenwicht tegenwoordig gebruiken!

# Een geografische blik op de gezonde stad

Els Veldhuizen en Arnoud Verhoeff



Amsterdam, Van de Pekbuurt met op de achtergrond bouwactiviteiten aan de Noordelijke IJ-oever en het Centraal station (foto: Thomas van Mens)

# Achtergrond

**De gemeente is verantwoordelijk voor de collectieve gezondheid van haar inwoners, dat is vastgelegd in de Wet Publieke gezondheid (WPG). Vooral voor steden brengt dat uitdagingen met zich mee. De aanwezigheid van veel verkeer, lawaai, criminaliteit, een groot aanbod ongezonde voeding en het wonen in hoge dichtheden kunnen negatieve effecten op de gezondheid hebben. Met het streven naar een gezondere stad is er werk aan de winkel. Geografische analyses kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het formuleren van effectieve maatregelen op het juiste ruimtelijke schaalniveau.**

Geografische verschillen in gezondheid binnen steden kunnen groot zijn. Afhankelijk van de plek waar je woont kan het verschil in levensverwachting oplopen tot wel zeven jaar (zie bijvoorbeeld de zorgatlas van het RIVM op <https://www.volksgezondheidenzorg.info>). Voor een gezonde levensverwachting is dat verschil nog veel groter. Zo kunnen Rotterdamse vrouwen die in Pernis wonen gemiddeld genomen 63 jaar een goede gezondheid verwachten, terwijl in Feijenoord de gezonde levensverwachting voor vrouwen maar 48 jaar is (Gemeente Rotterdam, 2016). De geografische verschillen in gezondheid hangen deels samen met de ruimtelijke uitsortering van mensen met specifieke individuele kenmerken, zoals leeftijd, sociaaleconomische status en levensstijl. Zo wonen mensen met een lage sociaaleconomische status vaak bij elkaar in de buurt omdat ze op dezelfde soort woningen zijn aangevoerd. Omdat ze over het algemeen over een slechtere gezondheid beschikken, zijn de gezondheidsscores in deze buurten vaak lager (Molarius et al., 2007). Soms hangen de verschillen samen met omgevingskenmerken van de buurt. Zo blijkt bijvoorbeeld dat in buurten met veel groen de ervaren gezondheid beter en de levensverwachting hoger is (Maas et al., 2006; Jonker et al., 2014). Inzicht in de wisselwerking tussen mens, gezondheid en omgeving is belangrijk om effectieve maatregelen te kunnen nemen om de stad gezonder en gezondheidsverschillen binnen steden kleiner te maken. In dit artikel zoomen we in op geografische analyses die deze wisselwerking in kaart kunnen

bringen. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan hoe snelle ontwikkelingen op het gebied van dataverzameling en analyse het mogelijk maken om traditionele geografische grenzen te overschrijden. Dit biedt kansen voor stedelijk gezondheidsbeleid op het juiste ruimtelijke schaalniveau.

## Integraal gezondheidsbeleid

Een succesvol gezondheidsbeleid vergt zowel op het individu gerichte interventies als interventies in de fysieke en sociale omgeving. Op het individu gerichte interventies zijn bijvoorbeeld armoedebestrijding en investeringen in onderwijs en werk. Bij interventies in de fysieke ruimte gaat het bijvoorbeeld om het aanbieden van goede woningen, gezondheidszorgvoorzieningen, het terugdringen van luchtverontreiniging en ruimtelijke ingrepen met als doel mensen hun gedrag positief te laten aanpassen. Zo kunnen een beweegvriendelijke omgeving in de vorm van parken, speelplekken en veilige verkeerssituaties en een gezond voedselaanbod uitnodigen tot gezonder gedrag en kan het terugdringen van bijvoorbeeld verkooppunten van alcohol en tabak en een rookverbod in publieke en openbare ruimtes ongezond gedrag ontmoedigen (Heinrich et al., 2007; Marashi-Pour et al., 2015). Bij interventies in de sociale omgeving gaat het om het tegengaan van stress en het bevorderen van steun in de directe woonomgeving (Kawachi, 2000). Voorbeelden zijn het terugdringen van criminaliteit en overlast door inzet van straatcoaches en het terugdringen van

eenzaamheid en stress door burenoverlast, door het financieel ondersteunen van lokale buurtinitiatieven, zoals buurttuinen, straatfeesten of stadsdorpen waar mensen elkaar kunnen ontmoeten.

Het is duidelijk dat het realiseren van een gezonde(re) stad vraagt om inzet vanuit verschillende beleidsterreinen zoals onderwijs, ruimtelijke ordening, sociale zaken en milieu. Tegenwoordig spreekt men dan ook van *integraal of intersectoraal* gezondheidsbeleid. Het is beleid waarbij de belangrijkste relevante beleidssectoren samenwerken aan het aspect gezondheid met als gemeenschappelijk doel het bevorderen of beschermen van gezondheid. De toegenomen aandacht voor een gezonde stad en de bredere visie op gezondheid komen onder meer tot uitdrukking in de komst van de nieuwe Omgevingswet. Deze wet, die naar verwachting in 2021 in werking zal treden, zet specifiek in op samenwerking tussen gezondheid en ruimtelijke ordening door gezondheid prominent op de ruimtelijke agenda te zetten. De wet zorgt ervoor dat bij elk nieuw ruimtelijk plan gestreefd moet worden naar een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving. De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) van een gemeente kan hierbij een belangrijke rol gaan spelen, bijvoorbeeld door bij nieuwe bouwplannen te adviseren over een gezonde leefomgeving. Vooruitlopend op de nieuwe wet gebeurt dat al steeds vaker (zie bijvoorbeeld VNG, 2018).

## Geografische dimensie

Om effectieve maatregelen te kunnen nemen is er zeker ook behoefte aan een geografische blik. Een klassiek voorbeeld dat aangeeft dat met een geografische blik grote gezondheidswinst behaald kan worden stamt al uit 1854. In die tijd werkte John Snow als arts in de wijk Soho in Londen ten tijde van een cholera-epidemie. Door de locatie van de slachtoffers en de waterpompen in kaart te brengen kwam Snow erachter welke pomp besmet was en daarmee mogelijk de oorzaak van de epidemie was. Hij adviseerde het gemeentebestuur om de pomp te sluiten en zo hielp hij, dankzij zijn geografische inzicht, de epidemie te stoppen. De aanpak was simpel maar heel doeltreffend.

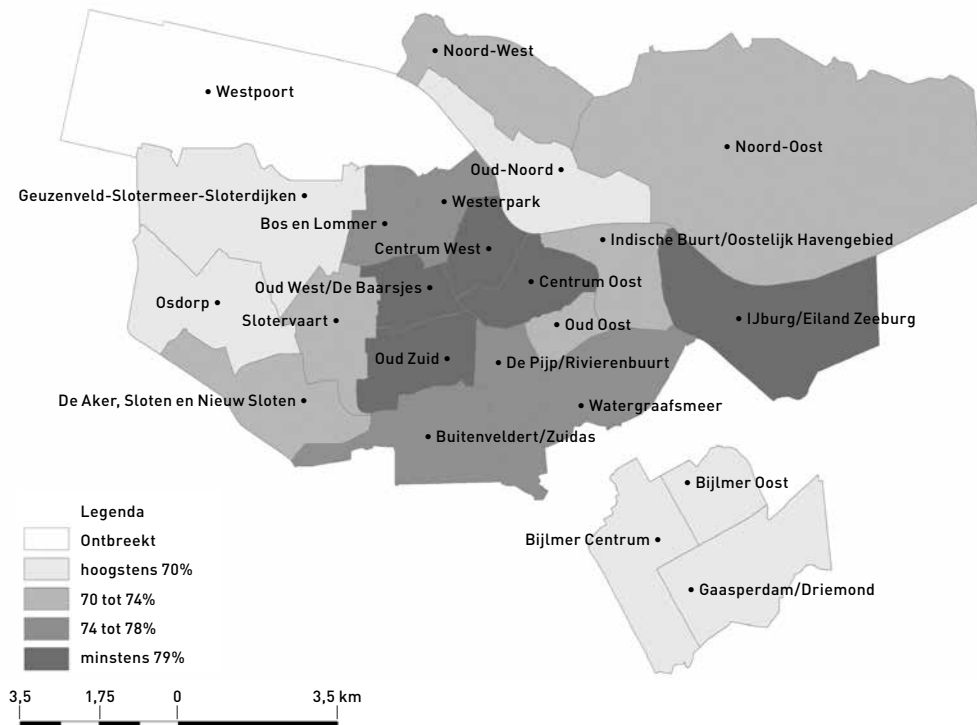
Tegenwoordig hebben we veel meer middelen tot onze beschikking die inzicht geven in de geografische dimensie van gezondheidsvraagstukken. Dat is hard nodig. Er is behoefte aan kennis over de geografische spreiding van gezondheidsdeterminanten en de

plekken waar gezondheidsproblemen zich voordoen. In hoeverre hebben omgevingskenmerken invloed op gezondheid en op welke ruimtelijke schaal zijn de effecten het sterkst? Is dat vooral de straat waar iemand woont of gaat het om de bredere omgeving, zoals de buurt of wijk? Welke mechanismen zitten achter de samenhang tussen omgevingskenmerken en gezondheid? Zijn er plekken in de stad die ongezonder zijn dan andere? Waar zijn die plekken en hoe komt dat? Waar wonen risicogroepen? Zijn zorgvraag en zorgaanbod ruimtelijk goed op elkaar afgestemd? Het antwoord op dergelijke vragen kan komen van geografische analyses.

## Data en technologie

De mogelijkheden voor geavanceerde geografische analyses zijn in de afgelopen jaren enorm toegenomen. Dit komt vooral door de toenemende hoeveelheden beschikbare data en de snelle ontwikkelingen op het gebied van geografische informatietechnologie, zoals Geografische Informatie Systemen (GIS). Sinds kort stellen veel gemeenten hun data beschikbaar via een open data portal (zie [https://maps.amsterdam.nl/open\\_geodata](https://maps.amsterdam.nl/open_geodata)). Daarnaast kunnen grote databestanden van verschillende thema's afkomstig van verschillende bronnen steeds beter aan elkaar worden gekoppeld. Zo kunnen individuele datasets afkomstig van surveys gekoppeld worden aan omgevingsinformatie met betrekking tot inwoners en woningen uit de gemeentelijke basisregistraties (Timmermans et al., 2018). Ook komen steeds meer longitudinale datasets beschikbaar waardoor relaties tussen gezondheid en omgeving preciezer kunnen worden vastgesteld.

Geografische informatietechnologie maakt het mogelijk om op allerlei manieren ruimtelijke data te verzamelen en te analyseren. Zo wordt bijvoorbeeld via sensoren op satellieten, vliegtuigen of drones, maar ook via apps op de mobiele telefoon of webapps data verzameld voorzien van een nauwkeurige geo-locatie (Armstrong, 2016). Ook kan men informatie over verplaatsingsgedrag met behulp van GPS of mobiele telefoons traceren en bijhouden. Verder helpt geografische informatietechnologie om enorme hoeveelheden data zodanig te verwerken en te analyseren dat het zinvolle informatie voor beleidsmakers genereert. Deze ontwikkelingen hebben mede bijgedragen aan de opkomst van een relatief nieuw wetenschappelijk vakgebied dat het grensgebied tussen GIS en gezond-



Figuur 1 Thematische kaart van het percentage inwoners dat een (zeer) goede gezondheid rapporteert (bron: AGM, 2010)

heidswetenschappen beslaat: *Geohealth*. Het vakgebied richt zich onder andere op de vraag hoe geografische informatietechnologie kan bijdragen aan een gezondere leefomgeving.

## Soorten geografische analyses

Geografische analyses zijn er in veel soorten. De bekendste worden hier besproken. Allereerst zijn er analyses van ruimtelijke patronen in de vorm van thematische kaarten. Een thematische kaart geeft snel inzicht in het ruimtelijk patroon van een verschijnsel, bijvoorbeeld de ervaren gezondheid of overgewicht. Figuur 1 laat per Amsterdamse wijk het percentage mensen zien dat zegt over een (zeer) goede ervaren gezondheid te beschikken. De kaart toont een ruimtelijk gevarieerd patroon: Amsterdammers in Zuid, IJburg, Zeeburg en Centrum voelen zich gezonder dan de Amsterdammers in Zuidoost, Noord en Nieuw West.

Dergelijke kaarten zijn nuttig om bijvoorbeeld gezondheidsverschillen in de stad globaal in beeld te krijgen. Een aantal Gemeentelijke Gezondheidsdiensten

hebben online applicaties waarmee dit soort kaarten op te vragen is (zie bijvoorbeeld <http://www.ggd.amsterdam.nl/beleid-onderzoek/gezondheidsmonitors/gezondheid-beeld-0>). <http://www.ggd.amsterdam.nl/beleid-onderzoek/gezondheidsmonitors/gezondheid-beeld-0>

De tweede soort geografische analyses betreft analyses gericht op het vaststellen van effecten van blootstelling aan een specifiek omgevingskenmerk op individuele gezondheidsuitkomsten, zoals het effect van luchtvervuiling op luchtwegaandoeningen. Resultaten van dergelijke analyses zijn geen kaarten maar effectschattingen in de vorm van een getal dat de richting en de sterkte van het effect aangeeft. Dergelijke schattingen worden verkregen via regressie-analyses waarbij b-coëfficiënten van variabelen de bijdrage aangeven van de individuele variabelen op een bepaalde gezondheidsuitkomst. Zo ontstaat inzicht in de invloed van bijvoorbeeld leeftijd, opleidingsniveau, geslacht en sociaaleconomische status van de woonomgeving op ervaren gezondheid.

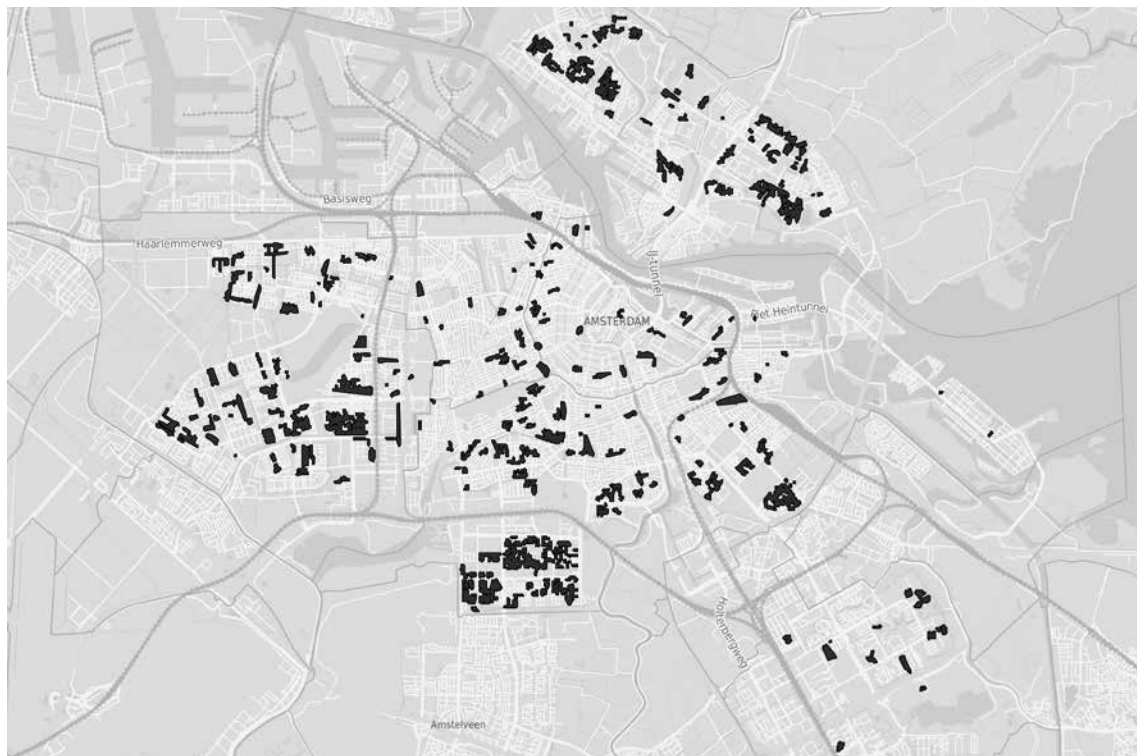
Een derde soort analyse betreft de ruimtelijke afstemming van zorgvraag en aanbod met als doel het optimaliseren van de toegang tot gezondheidszorg en een efficiënte inzet van middelen. Deze analyses kunnen zich bijvoorbeeld richten op het in kaart brengen van de verzorgingsgebieden van huisartsen gebaseerd op het criterium dat iedereen binnen een bepaalde tijd een huisarts zou moeten kunnen bereiken. Ook kan de analyse zich richten op het vinden van de beste locatie voor een bepaald type dienstverlening voor ouderen, bijvoorbeeld een verzorgingsflat. Een GIS vindt potentiële locaties die voldoen aan een aantal voorwaarden; bijvoorbeeld locaties waar een dergelijke voorziening nog niet beschikbaar is binnen een bepaalde afstand, waar de doelgroep in voldoende mate aanwezig is, en met een goede bereikbaarheid.

### Hotspots, bespoken environments

Geografische analyses worden al heel lang uitgevoerd, meestal op het schaalniveau van de administratieve eenheden (wijken of buurten). Een belangrijke reden hiervoor was dat data lange tijd uitsluitend beschikbaar

was op dat schaalniveau. Echter, onder meer door grootschalige herstructureringsprojecten, migratiestromen en een beleid gericht op menging, zijn de kleinste administratieve eenheden (de buurten) vaak zo heterogeen geworden dat aangrenzende straten sterk kunnen verschillen in sociaaleconomische status en andere kenmerken. Op het schaalniveau van de administratieve buurt gaan deze nuances echter verloren, wat dit schaalniveau minder geschikt maakt als eenheid om ruimtelijke patronen weer te geven (Flowerdew et al., 2008; Root, 2012; Siordia & Matthews, 2016; Owen et al., 2016). Er is dus steeds meer behoefte om in te kunnen zoomen op een lager schaalniveau. En dat kan. In de komende paragrafen worden twee manieren besproken waarop dat kan; met behulp van *hotspots* en zogenaamde *bespoke environments*.

De beschikbaarheid van micro-data en geografische informatietechnologie maakt het mogelijk om administratieve grenzen los te laten en nieuwe relevantere omgevingen te creëren. Een interessante nieuwe

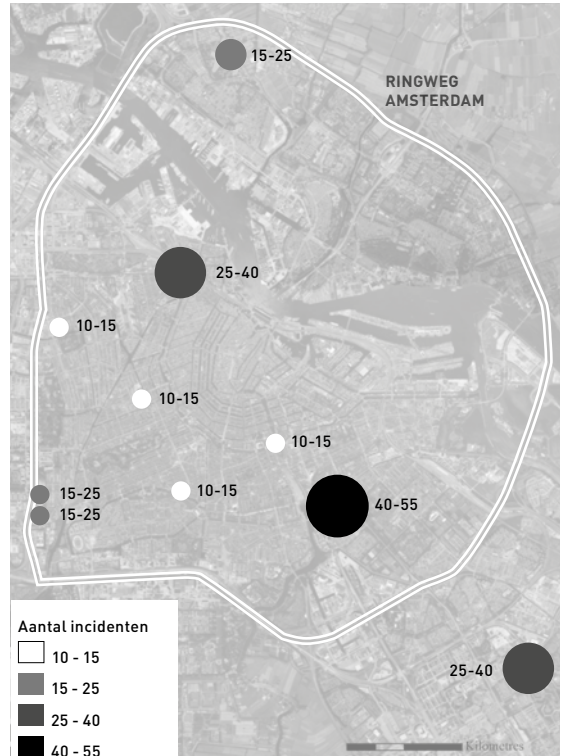


Figuur 2 Ruimtelijke concentraties van 75-plussers in Amsterdam

vorm van *mapping* wordt toegepast in de online GIS-applicatie Regiomonitor Amsterdam ([www.regiomonitor.nl](http://www.regiomonitor.nl)). De Regiomonitor Amsterdam is een samenwerkingsproject van de Universiteit van Amsterdam (discipline Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies) en de zeven grotere gemeenten in de Regio Amsterdam. De monitor is ontwikkeld voor gebruik door beleidsmedewerkers en voor wetenschappelijk onderzoek. De applicatie laat heel nauwkeurig zien hoe de ruimtelijke ontwikkeling in elk van de deelnemende gemeenten en in de regio Amsterdam verloopt op verschillende terreinen zoals werkloosheid, bevolking, huisvesting en uitkeringsafhankelijkheid.

De kaarten in deze applicatie maken geen gebruik van vooraf vastgestelde administratieve grenzen maar van zogenaamde *dynamic geographies*: voor elk thema dat in deze applicatie is opgenomen worden nieuwe ruimtelijke eenheden gemaakt. Dat zijn meer natuurlijke gebieden die uit de data zelf voortkomen. Die data zijn uiterst gedetailleerd, op het niveau van zespositiepostcodegebieden, dat zijn hele kleine micro gebiedjes waar Amsterdam er meer dan 18.000 van heeft, met een gemiddeld aantal inwoners van 42 en een gemiddelde oppervlakte van 50 bij 50 meter. De methode is geschikt om 'ongezonde plekken' in kaart te brengen waar bijvoorbeeld het aantal verkeersincidenten of de aanwezigheid van snackbars ver boven het stadsgemiddelde ligt. Ook kan de methode gebruikt worden om bepaalde risico- of kwetsbare groepen in kaart te brengen, bijvoorbeeld ouderen of mensen met een lage sociaaleconomische status. De eenheden van deze kaarten worden ruimtelijke concentratiegebieden genoemd, een soort *hotspots*. Dat zijn plekken waar een bepaald verschijnsel of een bepaalde groep veel meer voorkomt dan gemiddeld in de stad. Volgens deze methode is iets 'veel meer dan gemiddeld' als het betreffende verschijnsel of de betreffende groep in een postcode de grens haalt van het stadsgemiddelde plus tweemaal de standaardafwijking. Figuur 2 laat de ruimtelijke concentraties zien van ouderen (75+) in 2017.

Een dergelijke kaart kan helpen om middelen gericht in te zetten. De locatie van plekken waar relatief veel ouderen wonen, maakt duidelijk waar specifieke voorzieningen nodig zijn en waar eventuele ingrepen in de fysieke omgeving noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld een beweegvriendelijke buurt voor ouderen te realiseren. Zo kunnen bankjes en oversteekplaatsen op de



Figuur 3 Ruimtelijke concentraties van alcohol-gerelateerde ambulance ritten buiten de uitgaansgebieden van Amsterdam

juiste plekken en egale stoepen wandelen in de buurt aantrekkelijker maken.

Figuur 3 is volgens dezelfde methode gemaakt en laat voor Amsterdam de plekken zien waar het aantal alcohol-gerelateerde ambulance ritten buiten de bekende uitgaansgebieden veel hoger ligt dan gemiddeld in de stad. Zoals te zien is zijn deze plekken relatief klein, veel kleiner dan een administratieve buurt, en gaan ze soms over grenzen van administratieve buurten heen. De kaarten laten de werkelijke schaal en de werkelijke grens van het verschijnsel zien. Dergelijke analyses kunnen een probleemsigalerende functie hebben. Nader onderzoek op de aangegeven plekken kan de mogelijke oorzaken aan het licht brengen zodat gerichte interventies kunnen plaatsvinden. Doordat verschillende jaren geselecteerd kunnen worden, komt ook de ruimtelijke dynamiek in beeld en kan geëvalueerd worden of bepaalde interventies tot een verbetering van de situatie hebben geleid. Momenteel is er nog geen direct gezondheidsthema in de Regiomonitor opgeno-

men maar kunnen al wel risico- of kwetsbare groepen in kaart gebracht worden. Voor meer informatie over de constructie van de hotspots en het gebruik in de beleidspraktijk wordt verwezen naar Pfeffer et al., 2012.

Ook geografische analyses die de gezondheidseffecten van blootstelling aan specifieke omgevingskenmerken in de woonomgeving meten, zijn beter af zonder administratieve buurten. Hier spelen twee problemen. Ten eerste is het mogelijk dat een omgevingseffect zich voordoet in een veel kleiner gebied dan de administratieve buurt, waardoor deze te groot is om een effect te kunnen meten; er is dan sprake van een *schaalprobleem* (Reijneveld, 2000). Ten tweede kunnen mensen die aan de rand van een administratieve buurt wonen zowel te maken hebben met de eigen woonbuurt als aangrenzende buurt, en die kan wel heel andere kenmerken hebben. Dit wordt het *grensprobleem* genoemd (Flowerdew et al., 2008).

Over de vraag wat dan wél een juiste definitie is van de woonomgeving voor dergelijke analyses is veel discussie. Wetenschappers in dit onderzoeksveld zijn het erover eens dat het juiste schaalniveau voor de meting volgt uit het schaalniveau waarop de onderliggende factoren werken die verantwoordelijk zijn voor de omgevingseffecten op gezondheid (Kwan, 2012). Een voorbeeld van dergelijke factoren is bijvoorbeeld het ervaren van stress door burens. Probleem is echter dat we soms nog helemaal niet weten op welk schaalniveau dat mechanisme werkt.

GIS en micro-data bieden de mogelijkheid om flexibel met de ruimtelijke schaal om te gaan. Een veelgebruikte GIS-methode is het toepassen van zogenaamde *bespoke environments*, dat zijn buffers van een bepaalde grootte om het woonadres van een individu heen. Die buffers kun je zo groot of klein maken als je zelf wilt en plaatsen iemand altijd in het midden van zijn of haar woonomgeving. Op deze manier worden schaal- en grensproblemen vermeden (Veldhuizen, 2017). Op figuur 4 is deze aanpak te zien.

Voor de verschillende buffers kan het effect van bijvoorbeeld de sociaaleconomische status of de etnische compositie van de woonomgeving op ervaren gezondheid gemeten worden. Daartoe wordt micro-data op het schaalniveau van zespositie-postcodegebiedjes geaggregeerd naar het hogere schaalniveau van een buffer. Dit levert natuurlijk een nauwkeurigere meting



Figuur 4 Flexibele buffers die de woonomgeving definiëren

van de omgeving op vergeleken met data gemeten op het niveau van administratieve buurten. Door vervolgens de omgevingsmaat op het schaalniveau van verschillende buffergroottes in een regressiemodel op te nemen, kan men achterhalen op welk ruimtelijk schaalniveau de effecten het sterkst zijn. Dat levert belangrijke inzichten in de verantwoordelijke mechanismen en aanwijzingen voor zinvolle interventies. Uit Amsterdamse studies waarin deze methode werd toegepast, bleek dat de effecten van deze omgevingskenmerken in Amsterdam niet heel groot zijn, maar duidelijk het sterkst op het laagste schaalniveau, de 50 meter buffer (Veldhuizen, 2017). Dit suggereert dat de onmiddellijke woonomgeving belangrijk is en dat het ervaren van stress of steun van burens een belangrijke factor is. Deze uitkomst kan richting geven aan het woonbeleid omdat dit een instrument is waarmee een gemeente bevolkingssamenstellingen een beetje kan sturen. Dankzij de buffermethode komen kleine *pockets of poverty* in beeld en blijkt er een negatief effect te zijn op ervaren gezondheid. Dat effect zou over het hoofd worden gezien als op het niveau van de administratieve buurten was gemeten, want er zijn geen grote armoedeconcentraties in Amsterdam mede dankzij de relatief heterogene woningvoorraad op buurtniveau. Het andere omgevingskenmerk, etnische bevolkingssamenstelling, bleek minder eenduidige effecten te hebben. Een heterogene etnische bevolkingssamenstelling bleek geen effect te hebben op ervaren gezondheid maar specifieke combinaties van etnische groepen blijken zowel positieve als negatieve effecten te kunnen

hebben. Dit effect bleek ook vooral te werken op een laag schaalniveau en suggereert wederom het belang van het ervaren van stress of steun van burens. Deze uitkomst sluit aan bij ander onderzoek waaruit blijkt dat mensen naar homogeniteit streven op het allerlaagste schaalniveau: ze willen het liefst burens die op hen lijken. Dat is niet verwonderlijk omdat het de aansluiting vergemakkelijkt want gewoontes en gespreksonderwerpen liggen dicht bij elkaar; dit verkleint de kans op stress en vergroot de kans op steun (Neal & Neal, 2014). Vertalend naar beleid suggereert het dat bij herstructureringsprojecten naast een verbetering van de fysieke omgeving, de sociale omgeving, in de vorm van community building, aandacht verdient. Ook geeft het aan dat het zinvol is om financiële steun te verlenen aan initiatieven die gericht zijn op het stimuleren van sociale cohesie op het hele lokale niveau.

Bij andere combinaties van omgevingskenmerken en gezondheidsuitkomsten dan hierboven beschreven kan een ander schaalniveau relevant zijn. Als het bijvoorbeeld gaat om de invloed van veiligheid op beweeggedrag is wellicht een hoger schaalniveau belangrijker. Elk ruimtelijk schaalniveau licht weer andere facetten van gezondheidsvraagstukken en andere interventiemogelijkheden uit.

## Nieuwe grenzen

Met microdata en geografische informatietechnologie zijn geografische analyses letterlijk en figuurlijk steeds minder aan grenzen gebonden, maar dat brengt juist andere grenzen naar voren. Er is steeds meer aandacht voor geo-ethiek (Gevaert et al., 2018). Geo-ethiek draait onder meer om privacy. Steeds meer aspecten van ons leven worden opgeslagen in databestanden en gekoppeld aan een locatie, variërend van woonlocatie, locaties die we bezoeken en ons verplaatsingsgedrag. Een belangrijke vraag is wie de eigenaar van deze data is, wie er toegang tot heeft, voor welke doeleinden deze gebruikt mag worden en welke gebruikersvoorwaarden van kracht zijn. Met betrekking tot gebruik van data in geografische analyses gaat het om de spanning tussen de bruikbare informatie die deze analyses kunnen genereren en de privacy van de mensen waarop de data is gebaseerd. Deze spanning speelt vooral als resultaten van analyses worden gepresenteerd in een kaart (Blatt, 2012). De vraag is hoe gedetailleerd de kaart mag zijn zonder de privacy te schenden. Uiteraard moet hier zorgvuldig mee worden omgegaan. In de regel mag

individuele data afkomstig van bijvoorbeeld gemeentelijke registraties niet op de kaart worden getoond; individuen mogen nooit traceerbaar zijn. De uitdaging wordt om manieren van presenteren te ontwikkelen die informatiewinst opleveren zonder de privacy te schenden. In de Regiomonitor bijvoorbeeld is de individuele data geaggregeerd naar het niveau van ruimtelijke concentraties en worden alleen ruimtelijke concentraties getoond met een minimaal aantal eenheden van 15.

Een andere grens aan mogelijkheden voor geografische analyses wordt gevormd door de kloof tussen GIS-experts, gezondheidsexperts en beleidsmakers. Het is belangrijk dat GIS-experts bruikbare informatie voor beleidsmakers genereren. Bruikbare informatie betekent enerzijds dat er relevante onderzoeksvragen worden gesteld en anderzijds dat er relevante resultaten worden geleverd. Relevante thema's moeten boven tafel komen en resultaten moeten in een bruikbare vorm worden aangeboden. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van online gis-applicaties die ook te gebruiken zijn door mensen zonder GIS-kennis. Ook hier lijken samenwerking en een interdisciplinaire blik de sleutelwoorden. Het nieuwe vakgebied Geohealth lijkt perspectief te bieden.

Tot slot aandacht voor de positieve aspecten van een stedelijke leefomgeving, want die zijn er zeker ook. Zo kunnen bijvoorbeeld een ruimer aanbod van (zorg)voorzieningen en een veelal tolerantere sfeer dan in niet stedelijke gebieden juist gezondheidsvoordelen opleveren, zeker ook voor minderheidsgroeperingen. Steden groeien en zullen voor velen een aantrekkelijke vestigingsplaats blijven ondanks de vele negatieve gezondheidsaspecten van een stedelijke leefomgeving. Brede aandacht voor het realiseren van de gezonde(re) stad in interdisciplinair onderzoek en integraal beleid is dan ook hard nodig om effectieve maatregelen te kunnen nemen. De geografische blik kan ervoor zorgen dat dit gebeurt op het juiste ruimtelijke schaalniveau.

---

Els Veldhuizen (e.m.veldhuizen@uva.nl) is docent en onderzoeker bij de afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam. Arnoud Verhoeff (avverhoeff@ggd.amsterdam.nl) is hoofd cluster Epidemiologie van de GGD Amsterdam en bijzonder hoogleraar Grote Stad en Gezondheidszorg bij de Universiteit van Amsterdam.

## Literatuur

- Armstrong, S. (2016) 'What happens to data gathered by health and wellness apps?', *The BMJ*; 353: i3406
- Blatt, A.J. (2012) 'Ethics and Privacy Issues in the Use of GIS', *Journal of Map & Geography Libraries*, jg. 8, nr. 1, p. 80-84
- Flowerdew, R., D.J. Manely & C.E. Sabel (2008) 'Neighbourhood effects on health: does it matter where you draw the boundaries?', *Social Science & Medicine*, jg. 66, nr. 6, p. 1241-1455
- Gemeente Rotterdam (2016) 'The 2016-2020 Public Health memorandum "Rotterdam: a healthy city"', cluster Social Development, Directorate of Public Health, Welfare & Healthcare
- Gevaert, C. M., R.V. Sliuzas, C. Persello & G. Vosselman (2018) 'Evaluating the Societal Impact of Using Drones to Support Urban Upgrading Projects', *ISPRS International Journal of Geo-information*, jg. 7, nr. 3, 91
- Heinrich K.M., R.E.Lee, R.R. Suminski, G.R. Regan, J.Y.Reese-Smith, et al. (2007) 'Associations between the built environment and physical activity in public housing residents', *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, jg. 4, nr. 1, p. 56
- Jonker, M.F., F.J.van Lenthe, B. Donkers et al (2014) 'The effect of urban green on small-area (healthy) life expectancy', *Journal of Epidemiology and Community Health*, jg. 68, nr. 10, p. 999-1002
- Kawachi I. & L. Berkman (2000) 'Social cohesion, social capital and health'. In: L.F. Berkman & I. Kawachi, editors. *Social Epidemiology*, Oxford University Press, New York
- Kwan, M-P. (2012) 'The uncertain geographic context problem', *Annals of the American Association of Geographers*, jg. 102, nr. 2. P. 958-968
- Maas, J., R.A.Verheij, P.P. Groenewegen, S. de Vries & P. Spreeuwenberg (2006) 'Green space, urbanity, and health: how strong is the relation?', *Journal of Epidemiology and Community Health*, jg. 60, nr. 7, p. 587-592
- Marashi-Pour, S., M. Cretikos, C. Lyons, N. Rose, B. Jalaludin & J. Smith (2015) 'The association between the density of retail tobacco outlets, individual smoking status, neighborhood socioeconomic status and school locations in New South Wales, Australia', *Spatial and Spatio-temporal Epidemiology*, jg. 12, nr. 1, p. 1-7
- Kirby, R.S., E. Delmelle, & J.M. Eberth (2017) 'Advances in spatial epidemiology and geographic information systems', *Annals of Epidemiology*, jg. 27, nr. 1, p. 1-9
- Molarius, A., K. Berglund, C. Eriksson, M. Lambe, E. Nordström, H.G. Eriksson & I. Feldman (2007) 'Socioeconomic conditions, lifestyle factors, and self-rated health among men and women in Sweden', *European Journal of Public Health*, jg. 17, nr. 2, p. 125-133
- Neal, Z.P. & J.W. Neal (2014) 'The (in)compatibility of diversity and sense of community', *American Journal of Community Psychology*, jg. 53, nr. 1, p. 1-12
- Pfeffer K., M.C. Deurloo & E.M. Veldhuizen (2012) 'Visualising postcode data for urban analysis and planning: the Amsterdam city Monitor', *Area*, jg. 44, nr. 3, p. 326-335
- Reijneveld, S.A., R.A. Verheij & D.H. de Bakker (2000) 'The impact of area deprivation on differences in health: does the choice of the geographical classification matter?', *Journal of Epidemiology and Community Health*, jg. 54, nr. 4, p. 306-313
- Root E.D. (2012) 'Moving Neighborhoods and Health Research Forward: Using Geographic Methods to Examine the Role of Spatial Scale in Neighborhood Effects on Health', *Annals of the Association of American Geographers*, jg. 102, nr. 5, p.986-995
- Timmermans, E.J., J. Lakerveld, J.W.J. Beulens et al. (2018) 'Cohort profile: the Geoscience and Health Cohort Consortium (GECCO) in the Netherlands', *BMJ Open*, jg. 8, nr. 6, p. e021597
- Veldhuizen, E.M. (2017) *Beyond Boundaries: Geographical Aspects of Urban Health*, Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
- VNG (2018) GGD Amsterdam zit vooraan bij invoering Omgevingswet

# Uit de praktijk

Bram van den Groenendaal  
en Jasmijn Koelega

# De waarde van onzekerheid



Zaterdag 13 oktober 2018. Vandaag is het 27 graden en ik vraag naar het bier op de wisseltap. “Herfstbok. Het is immers herfst, toch?” “Julie bewegen nog niet mee met het klimaat?” Tot zover klimaatadaptatie. Misschien moet die brouwer eens met het KNMI om tafel.

De overeenkomsten tussen de brouwer en ons, ruimtelijk professionals, zijn groot. De vraagstukken over de toekomst van onze leefomgeving zijn complexer geworden en hebben vergaande invloed op elkaar. Een gemeente, GGD, waterschap, ontwikkelaar en belangenorganisatie hebben elkaar steeds meer nodig om stappen te zetten. Het traditionele, sectorale werken en organiseren lijkt dit niet te kunnen bijbenen. De omgevingswet die in 2021 in werking treedt heeft onder andere ‘integraal samenwerken’ en ‘versnellen van processen’ als doelen en biedt ons handvatten bij het oplossen van complexe opgaven. Duurzame energie, verstedelijking, landbouw en mobiliteit: allemaal vragen ze

om totaal nieuwe oplossingen. En dus zijn we naarstig op zoek naar zekerheid in een tijd waarin alles lijkt te veranderen.

Ook de Omgevingswet schrijft het voor. We moeten integraal, opgavegericht, flexibel en adaptief werken. We moeten ‘muurtjes doorbreken’, buiten de organisatie kijken en vooral ‘uit onze koker komen’. Anders werken begint schijnbaar met een stortvloed aan jargon om elkaar te overtuigen dat het écht anders moet. Ergens wel begrijpelijk. Via containerbegrippen maken we van iets ingewikkelds een wereld waarin we denken te weten wat morgen moet gebeuren. Maar ‘vandaag heb ik het te druk met andere dingen’.

Uit gesprekken met ruimtelijke professionals merken we dat je niet met begrippen, maar met begrip verder komt met het implementeren van de Omgevingswet en hiermee het oplossen van complexe vraagstukken van dit moment. Begrip door vragen te stellen en daarna iets te begrijpen.

Wat is hiervoor nodig? Het antwoord lijkt in ieder geval te zijn: onzekerheid. Onzekerheid leidt tot innovatie, verwondering en beweging. Onzekerheid toont de moed om van je voetstuk af stappen en op zoek te gaan naar hoe het samen beter kan.

Dit begint wat ons betreft bij de erkenning van de waarde van onzekerheid. Dit is een oproep aan de lezer. Wees onzeker over je werk, de organisatie en het systeem. Heb lef, stel het ter discussie en durf te vragen. Je bent niet de enige die het niet weet, maar wel weet dat het anders moet. Vraag tot je het écht begrijpt. Want niemand weet wanneer de herfst begint, maar dat het warm wordt op het terras, dat voelen we allemaal.

---

Bram van den Groenendaal

(bram@jongehonden.com) en Jasmijn Koelega (jasmijn@jongehonden.com) zijn respectievelijk planoloog en stadsgeograaf. Beiden zijn als junior adviseur werkzaam bij Jonge Honden.

# De Omgevingswet als

Binnen de planologie is veel onderzoek gedaan naar grote stedelijke projecten.

De bij besluitvorming voorgestelde kosten en baten van zulke grote projecten zijn notoir onbetrouwbaar gebleken. Grote projecten kosten meestal meer dan geraamd, de realisatie duurt langer en de maatschappelijke baten vallen vaak tegen.

Ook de Omgevingswet en het bijbehorende digitale stelsel kan worden beschouwd als een groot ICT-project. Niets wijst erop dat de Omgevingswet een van de schaarse positieve uitzonderingen zal vormen op de gangbare praktijk van grote projecten.

Willem Korthals Altes

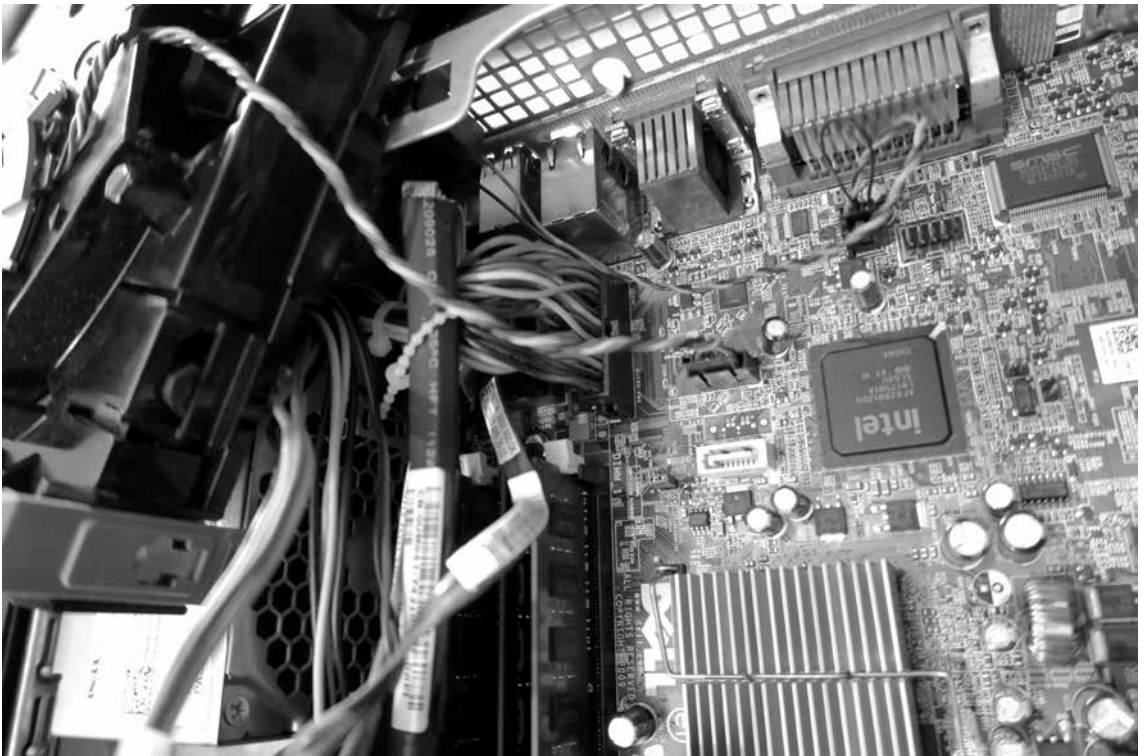


Foto: Marcel Heemskerk

# groot ICT-project

In een nieuwsbericht karakteriseerde de verantwoordelijke minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu de Omgevingswet als “de grootste wetgevingsoperatie sinds de vernieuwing van de Grondwet in 1848” (Ministerie van I&M, 2014). Hiermee wordt de Omgevingswet gekarakteriseerd als een groot project dat zich onttrekt aan de gebruikelijke ambtelijke processen en procedures. Onderzoek naar grote projecten, zoals dat van Flyvbjerg (2007), laat zien dat planning en besluitvorming over grote projecten vaak gebreken vertonen (tabel 1). Dit blijkt ook voor ICT-projecten te gelden. De ontwikkeling van een Basisregistratie Personen werd na een investering van € 100 miljoen beëindigd zonder dat er ooit een werkend systeem kwam. De baten van dergelijke projecten worden te rooskleurig voorgesteld en de doorlooptijd en het budget worden juist te krap geschat. Volgens Flyvbjerg is er geen sprake van onwetendheid of gebrek aan inzicht in de consequenties van deze projecten, maar van bewust liegen over kosten, baten en doorlooptijden. De uitvoering van een project wordt volgens Flyvbjerg een autonome doelstelling waar goede besluitvorming voor moet wijken. Weliswaar bestaat er

ook een minderheid van grote projecten die wel volgens schema wordt uitgevoerd (tabel 1), maar de werkelijke kosten en baten van grote projecten worden vaak dusdanig goed verhuuld dat het ten tijde van de besluitvorming onmogelijk is om te zien of kosten en baten van een project goed zijn gepresenteerd.

De vraag die in dit artikel wordt gesteld is of de Omgevingswet, en in het bijzonder het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) dat samen met de Omgevingswet wordt ontwikkeld, aan de kenmerken van een groot project voldoet (figuur 1). Vaststaat in ieder geval dat de oorspronkelijke doorlooptijd van de Omgevingswet – invoering per 1 januari 2018, later uitgesteld tot 2018 (lees 1 januari 2019) en 1 januari 2021 – niet wordt gehaald. Hierdoor wordt er ook langer aan de wet gewerkt en gaan daarmee de kosten omhoog. Vastgesteld kan ook worden, zoals de Raad van State in 2012 al opmerkte, dat niet alle beoogde doelen van de Omgevingswet zullen worden behaald. In presentaties van de Omgevingswet wordt veelal aangegeven dat het huidige Nederlandse omgevingsrecht “innovatieve en duurzame initiatieven in de weg staat” (Ministerie van I&M, 2014). Ook met de

Tabel 1 Voorbeelden van grote infrastructurele projecten

SELECTIE TE POSITIEF INGESCHATTE PROJECTEN	PROJECTEN DIE VOLGENS INSCHATTING BETER FUNCTIONEREN
Gardermø luchthaven in Noorwegen, vernieuwing San Francisco - Oakland Bay Bridge, metro's in Calcutta, Kopenhagen, Los Angeles, Miami, Mexico-City en Tyne-regio, Kanaaltunnel, vernieuwing UK West Coast spoor en militaire projecten als Eurofighter, de Astute aanvalsonderzeeboot, British Library, Millennium Dome, het gebouw van het Schotse parlement, Hannover Expo 2000, Olympische spelen in Athene 2004 en Sidney 2000	TGV-lijnen: Parijs-Zuidoost en Atlantisch, Brooklyn Battery tunnel, de Third Dartford Crossing, Pont de Normandie, Grote Belt wegbrug, Bilbao Guggenheim Museum

# Vernieuwing stelsel omgevingsrecht

## Invoeringsspoor

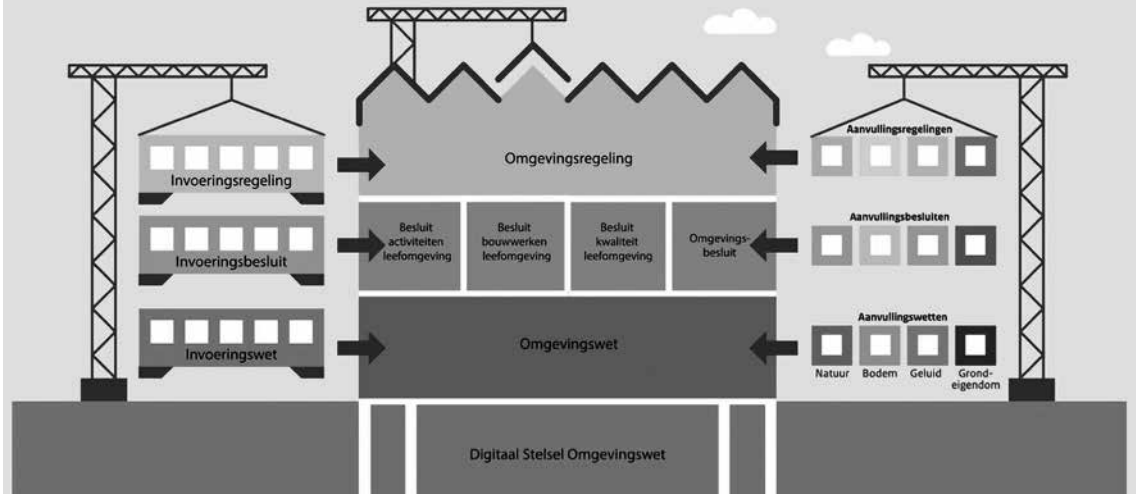
Het invoeringsspoor regelt de overgang van de bestaande naar de nieuwe wet- en regelgeving. Bovendien vult dit spoor het hoofdspoor met enkele essentiële onderdelen aan.

## Hoofdspoor

Het nieuwe stelsel bestaat uit de Omgevingswet, vier AMvB's en de Omgevingsregeling. Bij inwerkingtreding gaan het invoerings- en aanvullingspoor op in het hoofdspoor.

## Aanvullingspoor

De ontwikkeling van wet- en regelgeving in het aanvullingspoor maakt deel uit van lopende beleidsontwikkelingen op het gebied van natuur, bodem, geluid en grondeigendom.



Figuur 1 (bron: Ministerie van BZK, 2018)

invoering van de Omgevingswet zal dit zo blijven. De hoge dichtheid en veelheid van uiteenlopende en soms ook concurrerende belangen in Nederland, zorgt ervoor dat niet elke innovatie overal kan plaatsvinden. De Raad van State (2012, p. 13) besprak dit dan ook kritisch: “Ook een nieuwe Omgevingswet zal daarom niet voorzien in een eenvoudige en transparante wettelijke regeling waarmee elke gewenste ruimtelijke ontwikkeling kan worden gerealiseerd.”

In de communicatie rond de Omgevingswet gepresenteerd met de slogan ‘eenvoudig beter’ wordt bovendien aangekondigd dat het ‘nu al eenvoudig beter’ kan. De wet is daarmee niet nodig om bepaalde doelen te bereiken. De belangrijkste beginselen van een meer participatieve aanpak staan niet in deze wet. Er kan zelfs worden betoogd dat de nadruk op snelle besluitvorming juist zorgt voor een doorkruising van participatieve werkwijzen, omdat de Omgevingswet het makkelijker maakt om via een achterdeur afwijkingen toe te staan.

In dit artikel zal stil worden gestaan bij een onderdeel van het wetgevingstraject: het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit kan worden gezien als een groot ICT-project dat deel uitmaakt van het wetgevingstraject en waarvan het welslagen als noodzakelijke voorwaarde wordt beschouwd om van de Omgevingswet een succes te maken.

## Het Digitaal Stelsel Omgevingswet

In de basis dient het DSO drie huidige platformen te integreren: ruimtelijkeplannen.nl, omgevingsloket.nl en aimonline.nl (Activiteitenbesluit Internet Module voor milieuregelgeving). De ambities van het DSO gaan echter veel verder dan het bieden van informatie over welke regelingen en visies van kracht zijn, het digitaal melden van meldingsplichtige activiteiten of het aanvragen van een vergunning. De minister heeft de lat veel hoger gelegd. Er moet namelijk een Laan voor de Leefomgeving worden ingericht met informatiehuizen. Deze informatie moet zeer gemakkelijk

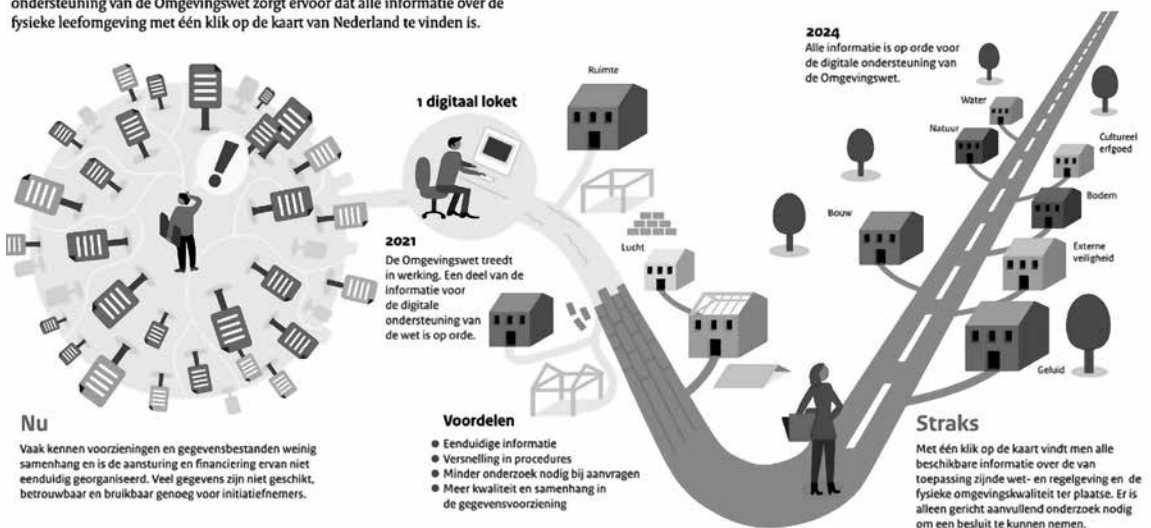
worden ontsloten. De minister heeft in 2016 (Ministerie van I&M, 2016, p. 2) deze doelstelling wat betreft ontsluiting kortweg als volgt omschreven: “Met één klik op de kaart: inzicht, duidelijkheid en samenwerking!” Dit is een opmerkelijke doelstelling, omdat inzicht en samenwerking geen kenmerken zijn van het beschikbaar stellen van gegevens, maar gekoppeld zijn aan personen. Inzicht is sterk afhankelijk van persoonlijke kenmerken en cognitieve processen die plaatsvinden bij degene die de gegevens tot zich neemt. Wat betreft samenwerking, is het de vraag of meer kennis leidt tot meer samenwerking. Voor samenwerking is het nodig dat er gedeelde belangen zijn en het is daarvoor van belang om te weten hoe anderen hun positie waarderen. Veel van deze informatie, maar ook andere ruimtelijke informatie is herleidbaar tot personen en vormen derhalve persoonsgegevens. Persoonsgegevens mogen alleen volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming, worden verwerkt met een bepaald doel. Een klik op de kaart

is onvoldoende om te bepalen of er een bepaald doel is.

In een *infographic* (figuur 2) staat de doelstelling als volgt: “De digitale ondersteuning van de Omgevingswet zorgt ervoor dat alle informatie over de fysieke leefomgeving met één klik op de kaart van Nederland te vinden is.” (Ministerie van BZK, 2018). Het is niet te hopen dat alle informatie over de fysieke leefomgeving daadwerkelijk met een simpele handeling beschikbaar komt. Als dat zo zou zijn, is het vooral zaak niet op de kaart te klikken, omdat dan computers vastlopen onder een stortvloed van gegevens. Als dan de tegenwerping is dat de klik op de kaart niet leidt tot toegang tot alle gegevens, maar tot informatie, dat wil zeggen gegevens met betekenis, dan is de vraag hoe het DSO weet vanuit een klik op de kaart welke gegevens voor de gebruiker betekenis hebben. Aangezien de Omgevingswet heel breed is en er veel verschillende mogelijke toepassingen zijn van kennis, zal het

## De digitale ondersteuning van de Omgevingswet

Om integrale besluitvorming in de Omgevingswet mogelijk te maken, moeten goede en samenhangende gegevens beschikbaar zijn. De digitale ondersteuning van de Omgevingswet zorgt ervoor dat alle informatie over de fysieke leefomgeving met één klik op de kaart van Nederland te vinden is.



Figuur 2 (bron: Omgevingsportaal, 2017)

systeem de betekenis van gegevens voor de gebruiker niet door een simpele klik kunnen vaststellen. Vermoedelijk zal dan ook niet alle informatie over de fysieke leefomgeving, maar een selectie hiervan worden ontsloten, waarbij het de vraag is of dit de relevante selectie is voor de gebruiker. Bovendien gebeurt planning in een context van onzekerheid. Er zijn grenzen aan de informatie waarover de overheid beschikt. De overheid weet als het goed is, niet waar de gebruikers van het DSO aan denken terwijl ze klikken; ook heeft de overheid geen toegang tot overwegingen van andere rechthebbenden, belanghebbenden en gebruikers van de locatie. Wel kan worden gezegd dat het type informatie dat beschikbaar wordt gesteld invloed kan hebben op gedrag. Dit geldt bijvoorbeeld voor systemen die worden ingesteld om prestaties van smart cities te meten: “Any technological system monitoring and measuring a city’s performance and indicators is not merely translating that city’s characteristics into information, but is actively contributing to its framing and future development.” (Dalla Corte ea, 017, p. 82).

Het gegeven dat je prestaties van een stad meet met bepaalde indicatoren, zorgt ervoor dat gedrag hier meer op gericht kan zijn dan voor andere indicatoren. Het is echter de vraag of dit voor alle gebruikers van het DSO leidend zal zijn. Kortom de ambitie van het DSO wordt te hoog gesteld. Een klik op de kaart geeft op zijn hoogst toegang tot een beperkt aantal gegevens, een beetje zoals [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl) dat doet, maar dan op het bredere terrein van de Omgevingswet.

Naast het klik-op-de-kaart-doel heeft het DSO ook een vergaande integratie van ruimtelijke informatievoorziening in een Laan voor de Leefomgeving ten doel. Daarvoor moeten diverse ‘informatiehuisen’ worden ontwikkeld. Berekend is dat daarmee eenmalige kosten waren gemoeid

van € 167 miljoen en jaarlijkse exploitatiekosten van € 36 miljoen. Daartegenover zouden baten vanwege lagere ambtelijke werklasten en kosten van inhuur staan van 341 euro miljoen *per jaar* (Jansen ea 2014). In een second opinie over deze businesscase wees het Ministerie van I&M weliswaar op discutabele referenties en grote overschrijdingsmarges bij de baten, maar concludeerde toch dat de positieve uitkomst aanleiding is om door te gaan.

## Toets en voortgang

Het Bureau ICT-toetsing (BIT) is ingesteld, omdat er vaak zaken misgaan bij ICT-projecten en heeft een toets op het DSO uitgevoerd. Alvorens met een ICT-project te starten, zijn ministers volgens het *Instellingsbesluit tijdelijk bureau ICT-toetsing* verplicht om over het project een advies te vragen over de risico’s en slaagkans. Dit advies dient aan de Tweede Kamer te worden aangeboden en de minister moet als deze afwijkt van het advies dit met redenen omkleed mededelen. Op deze wijze probeert het Rijk te leren van allerlei ICT-debacles uit het verleden.

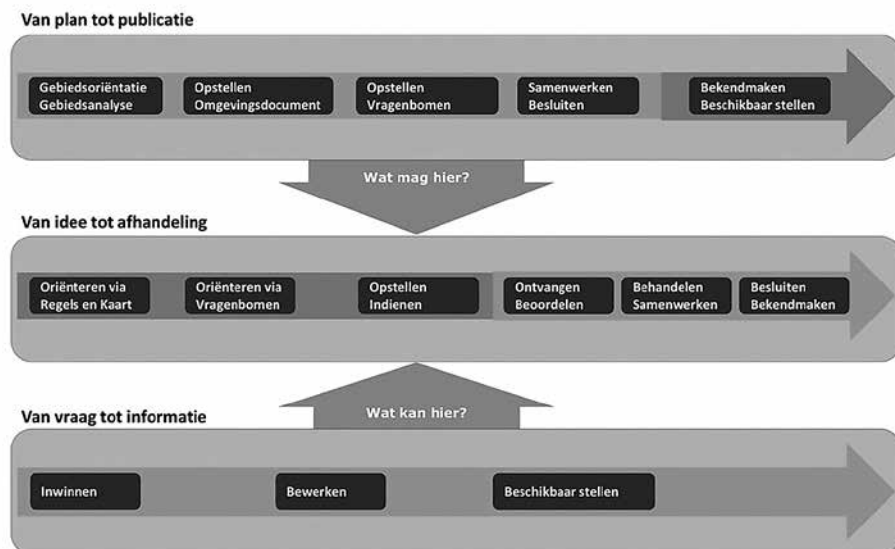
De belangrijkste kritiek van het BIT (2017) is dat de ambities van het DSO veel te hoog gegrepen zijn. De ambities gaan veel verder dan behoud van het huidige niveau van dienstverlening en de daarvoor benodigde inspanning voor het uitwisselen van gegevens tussen systemen. De extra ambities vormen daarmee een bedreiging voor het project als geheel (BIT, 2017, p. 7): “Schrap of minimaliseer voor het DSO zaken zoals ‘één klik op de kaart’, open stelsel, het reconstrueren van gegevens en berekeningen uit het verleden (tijdreizen), het ontsluiten van driedimensionale gegevens, de stelselcatalogus en de samenwerkingsruimten.”

Ook in de technische uitvoering moet het stelsel praktisch en realistisch blijven, bijvoorbeeld door regels van verschillende bestuursorganen niet door elkaar te halen en bij de standaarden voor aanlevering van

gegevens dicht bij de huidige standaarden te blijven. Het BIT ziet ook geen noodzaak om informatiehuizen in te richten en stelt voor om het DSO in kleine stapjes te ontwikkelen en eventueel later extra functionaliteiten aan te brengen. Kortom, het BIT vindt het verstandig om het grote project op te splitsen in een aantal kleine, overzichtelijke deelprojecten. Ook wordt geadviseerd om de gebruikers van het systeem beter te betrekken bij de ontwikkeling ervan.

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft in oktober 2017 toegezegd dit advies op te zullen volgen. Echter, in latere informatie over het DSO wordt nog steeds het-klik-op-de-kaart-doel verwoord (Ministerie BZK, 2018). Dit gebeurt zelfs in het *Besluit bouwwerken leefomgeving* (Staatsblad 2018-291, p. 223) van 3 juli 2018. Met een klik op de kaart moet de gebruiker zien ‘wat mag en kan’ (p.223) in het aangeklikte plangebied (figuur 3). Met het doel om aan te geven wat er mag is op zichzelf niets mis. Het is de kern van het DSO om de van toepassing zijnde regels te publiceren. De lange termijn doelstel-

ling waarin de overheid aangeeft wat kan, ook als het niet mag (!), zoals potentiële bouwcapaciteit, lijkt mij echter uiterst problematisch. De overheid stelt realistische normen. Uitvoerbaarheid is een belangrijk criterium in de huidige bestemmingsplannen dus alles wat mag, kan ook. Het lijkt mij dubieus om als overheid activiteiten formeel te publiceren die weliswaar niet mogen, maar wel kunnen. Volgens een impactanalyse van gemeentelijke informatie- en automatiseringsprofessionals bestaat hier het risico van een wildgroei aan extra gegevens (VIAG, 2018). De vraag is of de doelstellingen alleen voor de Bühne zijn vereenvoudigd. Bij de kabinetsformatie van 2017 is de Omgevingswet en daarmee het DSO overgegaan van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu naar dat van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij die overgang en in het coalitieakkoord zijn de kosten van het DSO niet gedekt. In mei 2018 is daarvoor € 90 miljoen beschikbaar gesteld in plaats van de in het verleden al te krap begrote € 150 miljoen, die de rijksoverheid met de gemeenten en de provincies was overeengekomen (VNG,



Figuur 3 DSO als centrale informatiemotor in de keten (bron: Omgevingsweb.nl, Meijer, 2018)

2018). De literatuur leert over deze wijze van bezuinigen van grote projecten dat deze niet zijn gefundeerd en niet kunnen worden waargemaakt. De werkelijke kosten dalen namelijk niet in gelijke mate met die van een lager beschikbaar budget. Gegeven het financiële verleden, is er geen reden om aan te nemen dat de kosten binnen het nieuwe budget van € 90 miljoen zullen blijven. De Rijksbegroting voor 2019 geeft aan dat het budget voor het programma: ‘Aan de slag met de Omgevingswet’ (waar het DSO deel vanuit maakt), in 2021 nog maar 17% van het budget beschikbaar is ten opzichte van 2018, en nog verder daalt naar 7% in 2023. Voor de deelnemende partijen is dit geen probleem. Het bedrag stelt ze in staat om door te gaan met het project en dat het hoogstwaarschijnlijk onvoldoende is, is een zorg voor het volgende kabinet.

## Loslaten van vergezichten

De Omgevingswet vertoont de kenmerken van een groot project. Een prestigeproject van de Rijksoverheid waaraan doorlooptijd, daadwerkelijk behaalde resultaten en kosten ondergeschikt zijn. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) sluit hierbij aan. Hier is een ideaal, het mooiste denkbare ICT-systeem, in plaats van een pragmatisch systeem dat op korte termijn al kan functioneren bedacht. Koerten (2011) heeft aangetoond dat een narratief gericht op een “drang tot vernieuwing” (2011, p. 241) leidt tot mislukking. Hoge verwachtingen van technische vernieuwingen op het gebied van geo-informatie “leiden slechts tot ongebreidelde en onverankerde technologische vernieuwing die niet is ingebed in de praktijk.” (Koerten, 2011, p. 242). Ideeën voor nieuwe technologie moeten worden uitgewerkt. Wanneer dit is gebeurd, zijn er weer nieuwere, nog mooiere perspectieven tot vernieuwing, waardoor concrete toepassing achterwege blijft. In het DSO zit deze drang er zeer sterk. Vergezichten van het mooiste stelsel blijven de opzet beheersen en betrokkenen kunnen ze niet loslaten. De consequenties van deze vergezichten worden

ook niet doorgedacht, het blijven daarom utopieën. In het geval van het DSO is dan wel afgesproken om pragmatisch te werk te gaan, maar de-klik-op-de-kaart blijft uitgangspunt. Hiermee blijft het risico levensgroot, dat de beoogde pragmatische integratie van bestaande systemen uitblijft.

---

Willem Korthals Altes (w.k.korthalsaltes@tudelft.nl) is hoogleraar Grondbeleid bij de TU Delft, Afdeling OTB–Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Faculteit Bouwkunde.

## Literatuur

- BIT (2017) *Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet*, Den Haag, Bijlage bij Kamerstuk 33118 nr. 98
- Dalla Corte, L., van Loenen, B., & Cuijpers, C. (2017) Personal Data Protection as a Nonfunctional Requirement in the Smart City's Development. In B. Anglès Juanpere, & J. Balcells Padullés (Eds.), *Proceedings of the 13th International Conference on Internet, Law & Politics: Managing Risk in the Digital Society* (pp. 76-92). Barcelona: Huygens Editorial
- Flyvbjerg, B. (2007) Policy and planning for large-infrastructure projects: Problems, causes, cures, *Environment and Planning B, Planning and Design* nr. 34(4), p. 578-97
- Koerten, H. (2011) *Taming Technology: The narrative anchor reconciling time, territory and technology in geo information infrastructures*, proefschrift TU Delft, IOS Press, Amsterdam
- Ministerie van BZK (2018) *De digitale ondersteuning van de Omgevingswet*, <https://www.omgevingswetportaal.nl>
- Ministerie van I&M (2014) *Wetsvoorstel Omgevingswet naar de Tweede Kamer*, Persbericht 17 juni 2014, <https://www.omgevingswetportaal.nl>
- Ministerie van I&M (2016) *Omgevingsrecht, Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu*, Kamerstuk 33118 nr. 35, [www.zoek.officielebekendmakingen.nl](http://www.zoek.officielebekendmakingen.nl)
- Raad van State (2012) *Voorlichting met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht*, bijlage bij kst 33 118, nr. 3m <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>
- VIAG (2018) *Impactanalyse Digitaal Stelsel Omgevingswet*, Vereniging van Informatie- en Automatiseringsprofessionals in Nederlandse Gemeenten, Schiedam, <https://www.viag.nl> [geraadpleegd, 01/10/2018]
- VNG (2018) *VNG blij met financiële zekerheid Omgevingswet*, [www.vng.nl](http://www.vng.nl) [geraadpleegd 20/09/2018]

# Samen dromen, durven, denken en doen

Vroeger deed de overheid in het ruimtelijke domein het 'goede' als volgens de door hen opgestelde regels gehandeld was. Als het volgens die regels ingepast werd. 'We' waren bezig met het ordenen van ruimte. Dat werkt niet langer: de ruimtelijke impact van de grote maatschappelijke opgaven is fors. Het vinden van een beter evenwicht tussen en het combineren van activiteiten en waarden is cruciaal. Denk aan wonen, economie, natuur en energie, en waarden als veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit. Onze opgave: hoe omschrijf je die nieuwe werkelijkheid in een Omgevingsvisie, die inspirerend is én richting geeft?

Onze conclusie: dat lukt alleen samen. Daarom hebben we de afge-

lopen drie jaar interactief gewerkt aan een nieuwe Omgevingsvisie. Aan de hand van een vierslag: 'Dromen, durven, denken, doen.' Daarbij is samen met iedereen die daar langer of korter over wilde meedenken nagedacht hoe de provinciale overheid optimaal in dat ruimtelijke domein zou moeten willen handelen. Zo gingen we met het *Rad van Participatie* het gesprek aan met Brabanders. We spraken bestuurders in Omgevingscafés. Professionals deelden op verschillende momenten hun visie, zoals op de *Dag van de Brabantse Omgevingsvisie*. Pas in de durffase zijn we daadwerkelijk gaan schrijven aan de Omgevingsvisie. Met input van twintig pioniers, inwoners die gesolliciteerd hebben op de rol om mee én kritisch tegen te denken. Met

de ontwerp-Omgevingsvisie zijn we door Brabant getoerd om de ideeën uit de Omgevingsvisie aan de hand van praktijken te testen.

De afgelopen jaren leerden we dat die nieuwe manieren van kijken en werken in de praktijk al aan het ontstaan zijn. Deze manieren van kijken hebben we in de Brabantse Omgevingsvisie diep, rond en kijken genoemd. In deze benadering zit een combinatie waarbij zowel naar de kenmerken van het gebied gekeken wordt als naar de belangen en betrokkenen. Op die manier nemen we in complexe casussen op lokaal niveau niet langer 'dat wat kan' als uitgangspunt, maar zoeken we naar 'dat wat past' en meerwaarde heeft. Deze manier van casuïstisch handelen is alleen mogelijk als we goed naar elkaar luisteren en elkaar uitdagen tot een brede blik om zo een initiatief kwalitatief beter te maken. Dat gaat niet vanzelf: al doende leren wij op een nieuwe manier te werken. Maar het levert op de langere termijn wel een mooier, beter, fraaier en evenwichtiger Brabant op.



Bestuurders in gesprek over de leefomgeving tijdens Brabant Ontmoet 2017 (foto: Rijk in beeld)

---

Rick van den Berg (HvdBerg@brabant.nl) is als programmamanager Omgevingswet werkzaam bij de Provincie Noord-Brabant.



# Ruimtelijke ordening

# programmatisch aanpakken

Tobias Arnoldussen



Auto- en luchtverkeer zijn grote bronnen van luchtvervuiling [foto's: Marcel Heemskerck]

De nieuwe Omgevingswet heeft als doel om bureaucratische en juridische procedures te versimpelen. Toch kan in de nieuwe wet de zogenaamde programmatische aanpak – een bepaald complexe benadering – worden ingezet. Dit betekent grote kansen voor overheid en grote ontwikkelaars om bijvoorbeeld duurzaamheidsnormen te omzeilen. Burgers zullen hiermee juist minder kansen hebben om invloed uit te oefenen. Hoe werkt dat en wat zijn de kansen en gevaren die zo'n aanpak met zich meebrengt?

In 2021 zal de nieuwe Omgevingswet in werking treden. Volgens sommigen betreft het de grootste wetgevingsoperatie sinds de Tweede Wereldoorlog. Het is bijna onvermijdelijk dat binnen een dergelijk omvangrijke codificatie spanningen bestaan tussen de verschillende doelen die de wet probeert te verwezenlijken. Zo stelt artikel 1.3 van de Omgevingswet dat de wet tot doel heeft om een veilige, gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te garanderen. In lid 2 echter wordt gesproken van het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. In de memorie van toelichting bij de wet wordt uitgelegd dat de wet ook bedoeld is om besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen te versnellen en de flexibiliteit te vergroten. Veiligheid, gezondheid, flexibiliteit en doelmatigheid liggen echter niet zonder meer in elkaars verlengde.

De spanning tussen de doelstellingen van de Omgevingswet is deels terug te voeren op een spanning die men in huidige politieke discussies terugziet. De nadruk op duurzaamheid komt overeen met de grote maatschappelijke aandacht voor milieuvraagstukken vanaf begin jaren negentig. Tegelijkertijd beklagt men zich over de stroperigheid bij de realisering van

infrastructuurprojecten. De nadruk op doelmatigheid komt terug in afwijkings- en experimenteerbepalingen die het makkelijker moeten maken nieuwe projecten van de grond te krijgen. De Omgevingswet bevindt zich dus in een precair speelveld van belangen. Aan de ene kant verlangt men een transitie naar duurzame ontwikkeling en oog voor welzijn, maar aan de andere kant dienen deze zaken geen nadelige gevolgen voor de economische ontwikkeling te hebben.

Rond 2005 kwam Nederland op slot te zitten voor ruimtelijke ontwikkelingen vanwege overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit (Arnoldussen, 2016). Daarnaast zorgden de vaststelling van Natura2000-gebieden voor ruimtelijke problemen. Werken met programma's bleek een oplossing te bieden. In deze programma's bepaalt het betreffende bestuursorgaan, oorspronkelijk de regering, van tevoren de uitwerking van het beleid en neemt het maatregelen om te voldoen aan de verschillende standaarden voor milieukwaliteit, zogenoemde omgevingswaarden. Via het programma zou gewaarborgd moeten worden dat maatschappelijke ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden zonder de milieukwaliteit te zwaar te belasten. Een bijzonder programma is het *Programma met programmatische*

*aanpak*, kortweg programmatische aanpak genoemd. De programmatische aanpak is eerder ingezet, maar heeft nu een vaste plaats in de omgevingswet veroverd. Het verschijnt hoogstwaarschijnlijk vooral op plekken waar de milieukwaliteit onder druk staat, maar waar men toch nieuwe ontwikkelingen wil kunnen realiseren (Oldenziel & Vos, 2018). Voorbeelden zijn voormalige havens of industrieterreinen die op slot zitten voor nieuwe ontwikkelingen, omdat de milieukwaliteit daar om verschillende redenen is slecht is. Een programmatische aanpak zou kunnen zorgen dat ontwikkelingen voortgezet kunnen worden door flexibel om te gaan met de randvoorwaarden die worden gesteld door de omgevingswaarden. Niels Koeman noemt de programmatische aanpak daarom de “noodzakelijke smeerolie” van het omgevingsrecht (Koeman, 2012). Daar zit echter ook een keerzijde aan. De programmatische aanpak kan leiden tot minder rechtsbescherming voor de burger en een grote mate van depolitiserings waardoor de uitvoerende organen, colleges van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten en de minister, veel meer invloed over gebiedsontwikkeling kunnen uitoefenen dan voorheen gebruikelijk was.

## De programmatische aanpak

De programmatische aanpak is een manier om van tevoren in te plannen welke projecten in een bepaald gebied doorgang kunnen vinden, ook al dreigt daarbij de overschrijding van een omgevingswaarde. Dat kan een bepaalde mate van geluidshinder zijn, gemeten in maximaal aantal decibellen, een mate van boden- of luchtverontreiniging, enzovoort. Normaliter zou het bij dreigende overschrijding heel moeilijk worden om bepaalde infrastruc-

tuurprojecten te realiseren of activiteiten te vergunnen, omdat die omgevingswaarden door het bestuur gehaald moeten worden. Echter, als de programmatische aanpak wordt gehanteerd zou hier wellicht meer ruimte voor zijn.

Het werkt als volgt: het bestuursorgaan belast met de uitvoering stelt een plan op van het gebied, van alle schadelijke activiteiten of vervuiling die ter plaatste aanwezig zijn en van wat nog gepland staat. Daartegenover stelt het een pakket aan van genomen en te nemen maatregelen om de situatie te verbeteren. De uitkomst van deze grote rekensom moet zijn dat de omgevingswaarde, na de termijn genoemd in het programma, gerealiseerd is. Goed beschouwd verandert dus niets aan de omgevingswaarde zelf. Het programma is alleen gericht op het aannemelijk maken dat die omgevingswaarde wordt gehaald. Dit is nuttig omdat anders de rechter een bepaald project af kan keuren of een vergunning alsnog kan vernietigen, omdat het bestuur niet aannemelijk heeft kunnen maken dat het omstreden project of de verleende vergunning niet zal zorgen voor normoverschrijding. De programmatische aanpak ondervangt dat gevaar proactief en zorgt dat het bestuur kan aantonen dat de nadelige gevolgen van een project of vergunning in het kader van het gehele pakket aan maatregelen is verdisconteerd.

Daarbij zitten echter addertjes onder het gras. Onder de noemer ‘flexibiliteit’ bevat de Omgevingswet veel afwijkingsmogelijkheden. Dat wil zeggen, via uitzonderingsbepalingen geeft de wet ruimte om gemotiveerd van bepaalde regels af te wijken. Het ligt voor de hand dat de programmatische aanpak in tandem met die

mogelijkheden zal worden ingezet (Boeve & Groothuijse, 2014). De programmatische aanpak wordt gebruikt als onderbouwing van de afwijkingen door erop te wijzen dat die gedekt zijn door het programma. De programmatische aanpak zal het makkelijker maken voor het bestuur om afwijkingmogelijkheden in te zetten en daarmee het gevaar van 'afwijkplanologie' vergroten (Korthals Altes, 2015).

De geschiedenis van de programmatische aanpak wijst uit dat hier ook andere nadelen aan zitten. Ten eerste kan het de rechtsbescherming van de burger uithollen, omdat de rechter terughoudend zal zijn met toetsen als een project inderdaad in een programmatische aanpak is opgenomen. Daarnaast kan het een manier zijn om politieke discussie te omzeilen en belangrijke besluitvorming aan experts en rekenmeesters over te laten. Ervaringen met de programmatische aanpak voor de totstandkoming van de Omgevingswet laten zien dat deze zorgen niet denkbeeldig zijn. De programmatische aanpak is al eens ingezet om het luchtkwaliteitsdossier op orde te krijgen, maar ook op basis van de Crisis- en Herstelwet om problemen met de vogel- en habitatrictlijn te voorkomen. Een blik op de inzet van de programmatische aanpak in het luchtkwaliteitsdossier laat zien welke effecten dit heeft.

## Oorsprongen

De programmatische aanpak is een instrument dat een grote vlucht heeft genomen in het omgevingsrecht. Zoals gezegd, stamt het uit de tijd dat luchtkwaliteit voor grote bestuurlijke problemen zorgde (Arnoldussen, 2016). Van 2005 tot 2010 lagen talrijke projecten stil vanwege overschrijding van de normen

voor luchtkwaliteit. De rechter keurde verschillende projecten en vergunningen af vanwege deze overschrijdingen. Het bleek dat het Nederlandse recht nauwelijks oplossingen bood. De regering probeerde de standaarden bij te stellen zodat de overschrijdingen geen juridisch probleem meer vormden, maar dat ging niet omdat het Europeesrechtelijke verplichtingen betrof. Daar kan men met regels vanuit Den Haag niet van afwijken.

Na veel juridisch en parlementair getouwtrek kwamen juridische experts en ambtenaren van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) met een oplossing: projecten en activiteiten zouden opgenomen worden in een omvangrijk landelijk plan en daartegenover zouden maatregelen komen te staan om de luchtkwaliteit te verbeteren. Na al het optellen en aftrekken zouden in het gehele land in 2015 de normen gehaald moeten worden. Daarmee wilde de regering de rechter overtuigen om projecten zoals wegverbredingen maar ook de aanleg van woonwijken doorgang te verlenen, want blijkbaar werden dreigende overschrijdingen ingecalculereerd en konden zij verdisconteerd worden met voorspelde verbeteringen. Zo zou de wegverbreding tussen Utrecht en Amersfoort in het programma opgenomen worden, maar ook bijvoorbeeld de ontwikkeling van de flanken van de Amsterdamse Zuidas.

Dit omvangrijke programma is in 2010 inderdaad ingevoerd, jaren nadat het voor het eerst was voorgesteld, onder de naam *Nationaal Samenwerkingsplan Luchtkwaliteit* (NSL). In eerste instantie was niemand enthousiast over deze nieuwe juridische oplossing. In verschillende

parlementaire debatten werd de vloer aan-geveegd met het voorstel. Parlementariërs noemden het dirigistisch en bepaald geen voorbeeld van deregulering. Anderen beschuldigden de regering ervan dat zij zich hiermee onder de normen voor schone lucht uit probeerde te “foezelen.” Het hoogste adviesorgaan inzake wetgeving, de Raad van State, was eveneens niet enthousiast over deze “wirwar” van regelgeving, maar accepteerde het uiteindelijk wel. Dat laatste is belangrijk want de regering vreesde dat als de afdeling wetgeving van de Raad van State het niet zou accepteren, het waarschijnlijk ook weinig kans zou maken bij de bestuursrechter, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het was dan misschien een lelijk eindje, zo hield de minister de parlementariërs voor, maar het kon nog best eens een mooie zwaan blijken te zijn, als het maar zorgde dat de ontwikkeling van infrastructuur weer van de grond kwam.

De voorspelling van de minister is uitgekomen en het lelijke eindje is een zwaan geworden die zijn vleugels heeft uitgeslagen. Op basis van de Omgevingswet kunnen straks zelfs lagere bestuursorganen zoals provincie en gemeente een programmatische aanpak inzetten, nu is dat alleen nog aan het Rijk. Het succes van deze aanpak is te verklaren doordat hij inderdaad heeft gedaan wat hij moest doen: de ruimtelijke ontwikkeling vlot trekken. Nadat het NSL was afgekondigd heeft de rechter het NSL als onderbouwing geaccepteerd in een aantal rechtszaken (Sluis, 2011). Opmerkelijk is dat gaandeweg steeds meer maatregelen die wel aangekondigd waren ter verbetering van de luchtkwaliteit toch niet zijn uitgevoerd. Zo stond in het originele plan nog een

kilometerheffing verdisconteerd. Die is nooit ingevoerd. Desondanks accepteert de rechter het NSL als onderbouwing. Alleen als zou blijken dat het programma totaal niet meer gericht is op het bereiken van de vereiste milieukwaliteit zal de rechter het terzijde schuiven, maar dat zal niet snel worden aangenomen (Poel, 2015).

Het knelpunt van de luchtkwaliteit is alleen in bestuurlijke zin opgelost. De luchtkwaliteit zelf gaat ondanks het NSL nauwelijks vooruit of achteruit. Tegenstanders protesteren dan ook hevig. Volgens hen wordt de lucht “schoon gerekend” (Oosten, 2012). Of dat daadwerkelijk zo is kan een jurist niet beoordelen, tenzij goed onderlegd in natuurwetenschappelijk onderzoek en berekening. De rechter is al snel van oordeel dat aan de verplichting tot motivatie is voldaan, omdat het voorgestelde project of activiteit in het NSL staat, ook al wordt niet op de details ingegaan.

## Deregulering of depolitisering?

Goed beschouwd is de programmatische aanpak geen instrument in de geest van de nieuwe Omgevingswet. De Omgevingswet zou juist moeten zorgen voor minder regeltjes en de overheid zou de regiefunctie juist minder vergaand moeten invullen. De programmatische aanpak geeft de overheid de regie juist extra stevig in handen. Deze manier van werken lijkt meer op de gedetailleerde overheidsplanologie van het verleden. Er is echter een groot verschil. Die planologie leverde rechtszekerheid op voor de burger en zorgde dat het overheidshandelen genormeerd kon worden. De programmatische aanpak bewerkstelligt het omgekeerde. Door een project of activiteit op te nemen in een groter plan, immuniseert het dit project tegen strenge toetsing door de rechter. De

rechter zal marginaal gaan toetsen of het inderdaad in het programma is opgenomen en of het programma inderdaad tot doel heeft de omgevingswaarde te halen, maar zal niet alle berekeningen die aan het gehele programma ten grondslag liggen bekijken. Zo kunnen bestuursorganen controversiële projecten als het ware verpakken in een woud van berekeningen. De monitoring daarvan zal uit handen worden gegeven aan consultancybureaus en net als de rechter zullen zowel burgers als politici moeite hebben de dikwijls op modellen gebaseerde berekeningen te doorgronden. Substantiële beleidskeuzes kunnen zo worden gemaskeerd door ze te vangen in getallen waarvan de herkomst alleen voor experts duidelijk is. Zo zullen experts en consultants de controletaak gaan overnemen van het parlement of van de gemeenteraad. Als de politieke strijd rond ruimtelijke ordening zich verlegt naar de mobilisatie van deskundigheid zijn grote spelers in het voordeel ten opzichte van kleinere. De overheid beschikt over expertise, maar grote projectontwikkelaars ook, en de laatstgenoemden hebben de financiële armslag om met tegenonderzoek te komen. Belangengroepen zullen dat ook kunnen, maar ongeorganiseerde burgers niet meer. In tegenstelling tot wat wordt beoogd, zal de invloed van de burger op de ruimtelijke ordening eerder af dan toenemen. Hiermee lijkt de doelstelling van burgerparticipatie niet te worden gediend. De Omgevingswet zet in op burgerinitiatief, maar via de programmatische aanpak zullen juist grote spelers de Nederlandse ruimtelijke ordening sterk gaan bepalen.

Al dan niet in combinatie met andere afwijkingsmogelijkheden kan de programmatische aanpak worden ingezet om beleid aan de controle van de rechter en de burger

te onttrekken. Of dat ook daadwerkelijk zal gebeuren moet worden nagegaan als de Omgevingswet in werking treedt. Uiteindelijk is empirisch rechtssociologisch onderzoek nodig om na te gaan hoe de programmatische aanpak in de praktijk wordt gehanteerd. Duidelijk is dat het makkelijker wordt om gebieden te ontwikkelen die nu te kampen hebben met grote milieudruk, maar onduidelijk is wat dit zal betekenen voor de rechtsbescherming van burgers en politieke besluitvorming.

---

Tobias Arnoldussen (n.t.arnoldussen@uva.nl) is rechtssocioloog en verbonden aan de rechtenfaculteit, afdeling PPLE, van de Universiteit van Amsterdam.

## Literatuur

- Arnoldussen, N. T. (2016) *The Social Construction of the Dutch Air Quality Clash*, Boom Juridisch, Den Haag
- Boeve, M. & F.A.G. Groothuise (2014) 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, jg. 2014, nr. 03/04, p. 71-80
- Koeman N. S. J. (2012) 'Stelling van Niels Koeman', VMR Jubileumcongres, 4 oktober
- Korthals Altes, W. (2017) 'Afwijkplanologie', *Rooilijn*, jg. 50, nr. 1, p. 18-25
- Oldenziel, H.A. & H.W. de Vos (2018) *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet*, Wolters Kluwer, Deventer
- Oosten, K. van (2012) *Gebakken Lucht: 10 jaar luchtkwaliteitsbeleid in Nederland. Over de Versoepeling van de regelgeving en het schoonrekenen van de lucht*, Utrecht, Eigen beheer
- Poel, J. van der (2015) 'De programmatische aanpak in de PAS en het NSL en de controle op de uitvoering', *STAB Jurisprudentiestijdschrift voor omgevingsrecht*, jg. 2015, nr. 3
- Sluis, C. N. van der (2011) *Programmasystematiek blijft haar waarde bewijzen*, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, jg. 2011, nr. 4, p. 109-115

# De inspraakavond

In 2005 trok fotograaf Jan Dirk van der Burg langs een aantal gemeentes om daar De inspraakavond-subcultuur vast te leggen. Hij ziet zijn foto's als een lofzang op de mensen die saai bezig lijken te zijn, terwijl ze de fundamenteën van de democratie naleven. In zijn beelden zit ook kritiek. De tendens bij De inspraakavonden is vooral: we zitten er toch voor niets, er wordt toch niet naar ons geluisterd, we kunnen beter voetbal kijken. Van der Burg wil die kloof tussen mensen en hun omgeving in beeld brengen. Hij wil daarom niet dat zijn foto's als Jiskefet worden gezien. Het gaat hem om de schoonheid van het achterafgebeuren.

## Inspraaktaal:

Opschalen. Win-winsituatie. Meenemen. Klankbordgroep. Pilotproject.

Structuurplan. Verticale doorwerking. Startnotitie. Inkaderen. Zienswijze.

Probleemverkenning. Haalbaarheidsstudie. Vigerende bestemmingsplan.

Extensief ruimtegebruik. Masterplanfilosofie. Programma van eisen.

Opwaardering. Entreegebied. Transparantie. Kwalitatieve oplossing van de kwantitatieve opgave. Oplossingsrichting. Masterplan. Randvoorwaarden.

Nadruppeldagen. Terinzagelegging. Belevingswaardenonderzoek. Kwaliteitsslag.

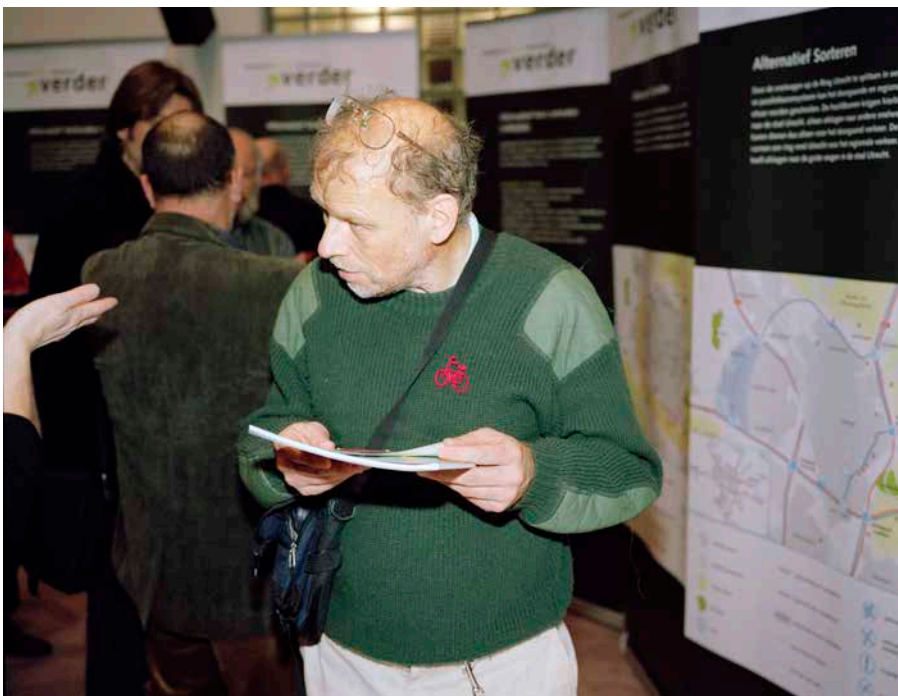
Maatschappelijk rendement. Terugkoppeling.

















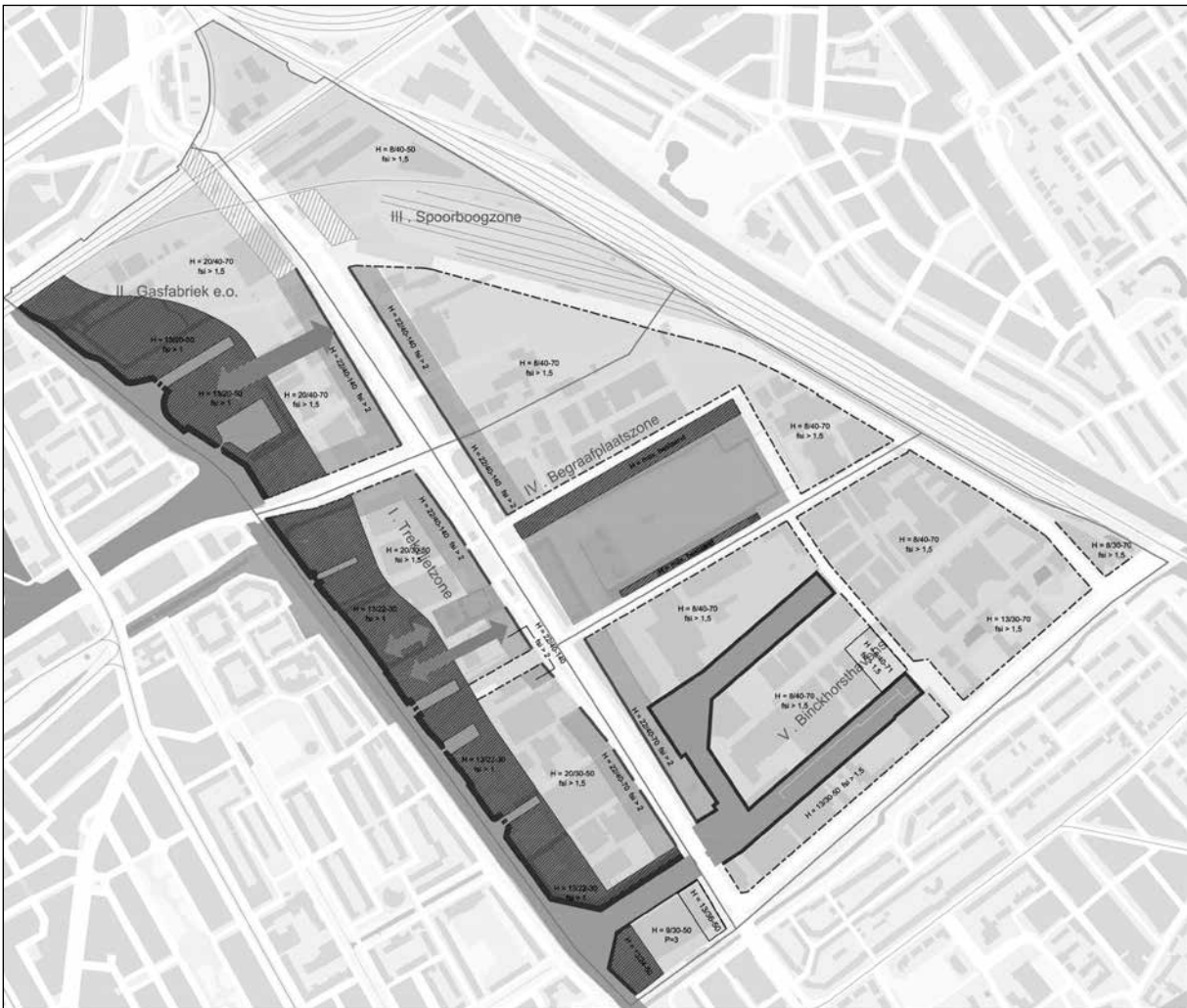
De afbeeldingen zijn gemaakt tijdens verschillende inspraakavonden in 2005 die plaatsvonden in: Maarn, Rotterdam, Amsterdam, Odijk, Berken en Rodenrijs, Amstelveen, Leiden, Castricum, Haarlem, Andijk, Zundert en Purmerend.

Jan Dirk van der Burg ([info@jandirk.com](mailto:info@jandirk.com)) fotografeert en filmt. Ook maakt hij boeken en is naast twitterbiograaf ook de landelijke autoriteit op het gebied van olifantenpaadjes. In 2018 is hij fotograaf des Vaderlands. Hij woont en werkt in Amsterdam.

[www.jandirk.com](http://www.jandirk.com).

# De Binckhorst: transformatie door omgevingsplan

Eveline Kokx-van Aalsburg en Michiel Stam



Kaart bij de beleidsregel Ruimtelijke kwaliteit (bron: Afdeling Stedenbouw en planologie, Gemeente Den Haag)

Den Haag groeit jaarlijks met 5000 inwoners en heeft te maken met grote druk op de woningmarkt. Waar eerst grote kantoren het stempel op de arbeidsmarkt drukten, bestaat de laatste jaren een stijgend aantal start-ups in de creatieve industrie en ICT. Ook door de vestiging van dependances van de universiteiten van Leiden en Delft verandert het karakter van de stad. Bedrijventerrein De Binckhorst leent zich vanwege de centrale ligging vlakbij het centrum en de grote NS-stations bij uitstek voor een transformatie naar een hoogwaardige gemengde stadswijk. Kan een omgevingsplan bijdragen aan deze transformatie?



De gemeente Den Haag ontwikkelt bedrijventerrein De Binckhorst tot een hoogwaardige gemengde stadswijk. Het omgevingsplan Binckhorst dat ter vaststelling aan de raad is aangeboden, beoogt het juridisch-planologisch kader te zijn voor de transformatie van De Binckhorst. Dit plan wil initiatiefnemers uitdagen plannen te ontwikkelen die bijdragen aan de visie op de transformatie van De Binckhorst tot een unieke stadswijk, waar het goed wonen, werken en verblijven is. De visie die ten grondslag ligt aan het omgevingsplan is gebaseerd op vier inhoudelijke pijlers: De Binckhorst als regionale stadsentree, een karakteristieke woonwijk, ruimte voor economie en bedrijvigheid en een proeftuin voor duurzaamheid en vergroening. Kan een omgevingsplan voor De Binckhorst de beoogde organische ontwikkeling en transformatie van bedrijventerrein naar hoogwaardige gemengde stadswijk goed faciliteren? Hoewel het plan op het moment van schrijven van dit artikel nog niet in werking is getreden, is het de moeite waard te onderzoeken wat de verwachtingen zijn van dit nieuwe instrument.

## Naar organische ontwikkeling

De transformatie van De Binckhorst kent een lange geschiedenis. Al in de Structuurvisie Den Haag 2020, door de gemeenteraad vastgesteld in 2005, wordt De Binckhorst benoemd als “een aantrekkelijk gemengd woon-, voorzieningen- en werkgebied met intensief en meervoudig grondgebruik” (Gemeente Den Haag, 2005). Deze algemene beleidsdoelstelling is in 2008 uitgewerkt in een masterplan. Als ontwikkelmodel werd gekozen voor een nauwe samenwerking met risicodragende partijen. Vervolgens zijn in 2009 een bestemmingsplan en exploitatieplan Binckhorst (Nieuw Binckhorst Zuid) vastgesteld. Op het moment dat de transformatie kon starten brak de economische crisis los. De transformatie van De Binckhorst werd hard geraakt. Overeenkomsten werden ontbonden, het bestemmingsplan en exploitatieplan werden (grotendeels) door de Raad van State vernietigd en de transformatie kwam tot stilstand.

De crisis vormde de aanleiding en noodzaak om een nieuwe transformatie-



Bedrijventerrein De Binckhorst, ooit aan de buitenrand van Den Haag, ligt inmiddels ingeklemd tussen de woonwijken van Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk (foto: Aerophoto Schiphol/Gemeente Den Haag)

strategie te ontwikkelen. De traditionele ontwikkelmodellen waren niet meer geschikt om bedrijventerreinen als De Binckhorst te kunnen transformeren naar een gemengd woon-werkgebied. Deze nieuwe koers laat zich samenvatten als: van actief naar faciliterend grondbeleid. Deze strategie is vastgelegd in de Gebiedsaanpak Binckhorst die door de gemeenteraad in 2011 is vastgesteld.

De keuze voor organische ontwikkeling betekent niet dat de gemeente spreekwoordelijk achteroverleunt en de transformatie volledig aan de markt overlaat. Integendeel: met de aanleg van de Rotterdamsebaan als nieuwe stadsentree

van Den Haag, nieuwe stadswegen als de Supernovaweg en Melkwegstraat en opwaardering van de openbare ruimte investeert Den Haag fors in het gebied. Organische ontwikkeling is daarmee niet alleen faciliteren, maar ook het actief uitlokken van private initiatieven.

## Omgevingsplan voor De Binckhorst

De keuze voor organische ontwikkeling vraagt om een ander juridisch plan. Met een regulier bestemming- en exploitatieplan is organische ontwikkeling niet mogelijk, omdat initiatiefnemers en concrete plannen (vaak) nog niet in beeld zijn. Het aantonen van de uitvoerbaarheid

is daardoor niet mogelijk. De kosten en opbrengsten zijn evenmin in beeld, waardoor ook het opstellen van een exploitatieplan in deze fase niet mogelijk is. Gekozen zou kunnen worden voor de uitgebreide omgevingsvergunningsprocedure voor individuele ontwikkelingen. Dit kost echter meer tijd dan een reguliere procedure, terwijl de samenhang tussen verschillende procedures dan moeilijker is te borgen en initiatiefnemers niet worden gefaciliteerd.

Oplossing is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (hierna: omgevingsplan). De Binckhorst is in artikel 7c en 7v van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aangewezen als gebied waarvoor een omgevingsplan mag worden opgesteld en geëxperimenteerd mag worden met kostenverhaal. Op basis van dit artikel heeft de gemeente de vrijheid om aan de slag te gaan met het gedachtegoed van de omgevingswet. Zo hoeft niet meer de uitvoerbaarheid, maar moet de niet-evidente onuitvoerbaarheid van het plan worden aangetoond. Onderzoekskosten kunnen gefaseerd worden en er kan een regeling voor kostenverhaal worden opgenomen die is toegesneden op een omgevingsplan dat uitgaat van organische ontwikkeling. Met het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet kan dit juridisch-planologisch gefaciliteerd worden.

## Activiteiten en randvoorwaarden

Wat maakt het omgevingsplan Binckhorst nu anders dan reguliere bestemmingsplannen? In het omgevingsplan is een groot deel van De Binckhorst aangewezen als 'Transformatiegebied'. Hierbinnen is een veelheid van activiteiten mogelijk: van wonen of het exploiteren van een bedrijf of horeca-inrichting, tot het houden van evenementen. Vervolgens bepalen randvoorwaarden of een activiteit op een concrete locatie en een concreet moment ook daadwerkelijk mogelijk is. Deze randvoorwaarden zijn deels als open

normen geformuleerd, die vervolgens worden uitgewerkt in beleidsregels. Ze borgen enerzijds een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat en anderzijds de gemeentelijke ambities. Te denken valt aan een maximale bouwhoogte op gebiedsniveau, maximale geluidsbelasting en de voorwaarde dat rekening gehouden moet worden met de bedrijfsvoering van bestaande bedrijven. Het is vervolgens aan initiatiefnemers om bij de aanvraag van een omgevingsvergunning aan te tonen dat het betreffende initiatief voldoet aan de opgenomen randvoorwaarden.

Een voorbeeld: op een kavel is een bedrijf gevestigd waarvoor een richtafstand van 30 meter voor geluid geldt. Deze geluidscontour zorgt er voor dat woningbouw op de naastgelegen kavel op dit moment beperkt of niet mogelijk is. Op het moment dat het bedrijf verhuist kan met een reguliere omgevingsvergunning direct een woningbouwplan ontwikkeld en vergund worden. Daarvoor is geen bestemmingsplanwijziging noodzakelijk. Daarmee biedt het plan een grote mate van flexibiliteit en faciliteert het de organische transformatie van De Binckhorst.

Extra flexibiliteit wordt toegevoegd door het salderingssysteem. Niet elk gewenst initiatief zal altijd aan alle randvoorwaarden voldoen. In dat geval is het mogelijk om af te wijken van een aantal gemeentelijke normen in het omgevingsplan. De voorwaarde is wel dat een compensatie wordt geleverd, waardoor de gebiedskwaliteit verbetert. De invulling van deze salderingsmaatregelen is maatwerk en wordt samen met de initiatiefnemer vormgegeven. Een organisch omgevingsplan dat veel ruimte geeft en waarbij onderzoekslasten worden gefaseerd, vraagt om een vinger aan de pols. Voorkomen moet worden dat na twintig jaar, de looptijd van het omgevingsplan, blijkt dat de ambities voor De Binckhorst niet worden gehaald. Daarom is een uitgebreid monitorings-



De Fokkerhaven is aangelegd als watercompensatie. Met de horeca aan de haven is een levendige plek ontstaan in het hart van de Trekvlizzone  
(foto: Jurriaan Brobbel/Gemeente Den Haag)

systeem ontwikkeld dat in de regels van het omgevingsplan is verankerd. Voor een groot aantal thema's wordt continu of jaarlijks bijgehouden hoe De Binckhorst zich ontwikkelt. Hoeveel woningen zijn er gebouwd en hoeveel gebruiksruimte is er dus nog over voor nieuwe ontwikkelingen, werken de regels zoals verwacht wordt dat ze gaan werken, werkt de salderings-systematiek en komt de stip op de horizon inderdaad steeds dichterbij? Bovendien zijn er maatregelen geformuleerd waarmee het college adequaat kan ingrijpen, mocht de monitoring daartoe aanleiding geven.

### **Niet minder rechtszekerheid**

Een flexibel plan als De Binckhorst hoeft niet tot minder rechtszekerheid te leiden dan bij traditionele bestemmingsplannen het geval is. Vaak is er namelijk sprake

van schijnzekerheid: een conserverend bestemmingsplan wekt de indruk dat er de komende tien jaar nauwelijks ontwikkelingen zullen plaatsvinden. In de praktijk wordt al snel afgeweken van het bestemmingsplan via een postzegelherziening of uitgebreide omgevingsvergunningsprocedure. De ruime en open normen in het omgevingsplan Binckhorst geven enerzijds mogelijkheden voor een flexibele invulling, maar ook zekerheid over wat omwonenden kunnen verwachten. Zo geeft het opnemen van een maximale geluidsbelasting zowel ruimte aan een initiatiefnemer om zelf met een geschikte oplossing te komen, als zekerheid voor de omwonenden over de te verwachten maximale geluidsbelasting. Daarmee staat de impact van activiteiten op de omgeving centraal. De praktijk moet uitwijzen of deze regels ook daadwerkelijk

tot minder afwijkingen van het omgevingsplan leiden.

## Leefkwaliteit

De Wet ruimtelijke ordening stelt het begrip “goede ruimtelijke ordening” centraal. Generaties planologen en bestemmingsplanjuristen zijn met dit begrip opgegroeid. De keuze van de wetgever voor nieuwe termen, zoals “omgevingskwaliteit”, “fysieke leefomgeving” en “leefkwaliteit” heeft ertoe geleid dat de gemeente Den Haag heeft gezocht naar de invulling van deze begrippen. Van begin af aan heeft de kwaliteit van de leefomgeving vanuit de invalshoek van de milieubelasting een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van het omgevingsplan Binckhorst. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat De Binckhorst een bedrijventerrein is met bedrijven in verschillende milieucategorieën. Een deel van het gebied is gezoneerd industrieterrein en het gebied wordt doorsneden en begrensd door belangrijke infrastructuur.

In 2014 is besloten de milieu-effectrapportage (m.e.r.) integraal op te nemen in het planproces. Hiervoor is in een vroegtijdig stadium samenwerking gezocht met deskundigen op onder andere het gebied van geluid, externe veiligheid, bodem, luchtkwaliteit en bedrijven, zowel intern als extern. Onder andere de Omgevingsdienst Haaglanden, de Veiligheidsregio en de provincie zijn nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het plan. Gezamenlijk is de notitie Reikwijdte en detailniveau opgesteld, die het uitgangspunt vormde voor de omgevingseffectrapportage. Dat wijst erop dat bij de totstandkoming van het plan meer belangen zijn betrokken dan bij de traditionele milieu-effectrapportage. Daarmee werd ruimte gecreëerd om op een andere manier met de milieuonderzoeken om te gaan om keuzes te onderbouwen. De commissie voor de m.e.r. is van begin af aan betrokken in de opstelling van de omgevingseffectrapportage, waardoor keuzes voor het transformatieproces

beter onderbouwd konden worden. In een grote gemeente werken veel specialisten, waardoor er veel belanghebbenden zijn bij een analyse van alle bij de fysieke leefomgeving betrokken belangen. Naast traditioneel in het planproces opgenomen partijen zoals het waterschap, komen ook andere externe partijen in beeld, zoals de GGD. Naar schatting zullen zo'n 140 experts een inhoudelijke bijdrage geleverd hebben aan het uiteindelijke plan.

## Werking van het omgevingsplan

Wie nu een bezoek brengt aan de Binckhorst ziet dat er de afgelopen jaren veel veranderd is. De eerder geschetste visie uit de gebiedsaanpak van 2011 wordt door publieke en private partijen daadwerkelijk tot uitvoering gebracht. Voor het op gang komen van de transformatie van De Binckhorst in de afgelopen jaren zijn verschillende factoren aan te wijzen. Allereerst speelt de conjunctuur een grote rol. De vraag naar woningen is de afgelopen drie jaar aanzienlijk gestegen. De kantoren in het oostelijk deel van de Binckhorst leenden zich na jaren leegstand goed voor transformatie naar woningen. In de tweede plaats is de komst van de Rotterdamsebaan steeds zichtbaarder. Bebouwing is gesloopt, het bouwterrein waar de boortunnel bovengronds komt is ingericht en de benodigde aanpassingen in de infrastructuur binnen het gebied zijn gereed. Een derde factor van betekenis is het besluit geweest van het college 2014-2018 om extra te investeren in de openbare ruimte. Hierdoor konden enkele bijzondere plekken in het gebied al worden heringericht aansluitend aan de vestiging van nieuwe bedrijvigheid en horeca. De gemeente neemt een actieve houding aan, wat bijvoorbeeld blijkt uit het ondersteunen van particuliere initiatieven met een subsidieregeling. Daarnaast stimuleert de gemeente bedrijvigheid in de nieuwe economie door een start-up festival en het creëren van nieuwe bedrijfsruimten voor dit type bedrijven.



De aanleg van de Rotterdamsebaan, met een boortunnel onder Voorburg-West door, vordert gestaag (foto: Frank Jansen/Gemeente Den Haag)

Gerichte inzet vanuit de gemeente in het gebied maakt aan de buitenwereld duidelijk dat initiatieven serieus genomen worden. Dit geeft vertrouwen, waardoor ook externe partijen bereid blijken te investeren in grondaankopen, onderzoeken en planontwikkeling. Zo komt Den Haag tot samenwerking in het gebied. In oktober 2017 heeft de gemeente een werkconferentie gehouden met alle betrokken belanghebbenden, publieke en private partijen, vertegenwoordigers van bedrijven, bewoners en collega's van nauw betrokken vakafdelingen. Dit is bewust gedaan na de terinzagelegging van het omgevingsplan en de informatieavond over het omgevingsplan. De werkconferentie was bedoeld om een scherper beeld te krijgen waar naast het omgevingsplan verder nog behoefte aan was. Het bleek dat regie vanuit de gemeente op een aantal thema's gewaardeerd zou worden. Thema's

zoals energie, beeldkwaliteit en identiteit, voorzieningen, ruimte voor bedrijven, inrichting van de openbare ruimte en mobiliteit spelen voor alle partijen en in het hele gebied. Met de uitkomsten van deze werkconferentie is de Gebiedsaanpak uit 2011 geactualiseerd. Hiermee is voor de komende jaren, aansluitend op het omgevingsplan, in beeld gebracht wat van de gemeente verwacht mag worden vanuit de diverse rollen die de gemeente speelt in een gebiedsontwikkeling.

Planinitiatieven gebaseerd op het omgevingsplan zijn welkom aan de omgevings tafel. In dit overlegplatform beoordelen alle betrokken disciplines binnen de gemeente en adviseurs als de GGD, Veiligheidsregio en het waterschap gezamenlijk initiatieven en omgevingsvergunningsaanvragen. Daarmee is dit een belangrijk orgaan om de

kaders van het omgevingsplan te bewaken. Hier wordt ook bekeken of een plan meer of minder inzet van de gemeente vraagt om te slagen. Meer inzet kan nodig zijn als er bijvoorbeeld nadere afspraken over de openbare ruimte gemaakt moeten worden, of wanneer privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten moeten worden over levering van grond over en weer. Minder inzet is nodig als een ontwikkelaar volledig op eigen terrein een plan kan realiseren dat voldoet aan de randvoorwaarden van het omgevingsplan.

Sommige deelgebieden lenen zich voor een intensievere samenwerking tussen partijen om de ambities van het omgevingsplan te behalen. Schaalvoordelen kunnen helpen bij het vinden van goede en betaalbare oplossingen voor het parkeren en voor het realiseren van sociale woningbouw. Het inpassen van publieke voorzieningen in private initiatieven vraagt ook om een intensievere samenwerking. Hiervoor is in de gebiedsaanpak voorgesteld dat voor een deelgebied een gebiedspaspoort kan worden opgesteld. Uitgaande van de kaders van het omgevingsplan werken eigenaren van een deelgebied op basis van gelijkwaardigheid gezamenlijk aan stedenbouwkundige en financiële arrangementen om tot een haalbare planontwikkeling te komen, die meerwaarde biedt aan alle partijen. De gemeente kan zo zijn rol als eigenaar ook invullen. Een onafhankelijke procesbegeleider ondersteunt de totstandkoming van een gebiedspaspoort. Voor twee deelgebieden is een dergelijk proces nu opgestart.

## Is een omgevingsplan voldoende?

Het omgevingsplan en de geactualiseerde gebiedsaanpak zijn op het moment van

schrijven van dit artikel nog niet vastgesteld. Duidelijk is echter wel dat het omgevingsplan een essentieel instrument is om de organische transformatie van De Binckhorst te faciliteren, maar niet voldoende is. Het plan biedt veel ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, maar samenwerking tussen partijen en gerichte inzet van de gemeente Den Haag is essentieel om van De Binckhorst een succesvol woonwerkgebied te maken. De gemeente kan niet volstaan met alleen maar het toetsen van initiatieven die zich aandienen, maar moet ook zelf aan de slag, bijvoorbeeld door nieuwe investeringen in de openbare ruimte. Deze werkwijze vraagt van alle betrokkenen om van buiten naar binnen te kijken en actief mee te denken met initiatiefnemers. De combinatie van het omgevingsplan en de geactualiseerde gebiedsaanpak gaat richting geven aan de ontwikkeling van de beoogde hoogwaardige gemengde wijk die de gemeente voor ogen staat. Alle signalen staan op groen om De Binckhorst met alle betrokkenen te transformeren tot een aantrekkelijke wijk, waar het goed wonen, werken en recreëren is.

---

Eveline Kokx-van Aalsburg (eveline.kokx@denhaag.nl) is senior projectleider Projectmanagement van de gemeente Den Haag en programmamanager aan de Binckhorst. Michiel Stam (mstam@eiffel.nl) is consultant bij EIFFEL en ondersteunt de gemeente als planjurist bij het opstellen van het omgevingsplan.

### Literatuur

Gemeente Den Haag (2005) *Structuurvisie Den Haag 2020*, Den Haag  
Gemeente Den Haag (2011) *Gebiedsaanpak Binckhorst 2011*, Den Haag

# Participatie: discrepantie tussen wet en praktijk?

Saskia Bisschops en Daniel Hollemans



GOUDasfalt project op Open Dag (foto: GOUDasfalt)

Met de nieuwe Omgevingswet wordt burgerparticipatie aan de voorkant voor het eerst een wettelijke verplichting in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Burgers krijgen een prominentere rol in de (duurzame) ontwikkeling van hun fysieke leefomgeving. Dat lijkt goed nieuws, maar een kritische blik laat zien dat participatie in de wet slechts beperkt wordt geborgd. Ook het 'hoe' van participatie wordt volgens sommigen onvoldoende voorgeschreven. Krijgt de burger straks meer te vertellen? De casestudie van het burgerinitiatief GOUDasfalt illustreert hoe belangrijk de rol van de lokale politiek blijft bij de invulling van participatie in de ruimtelijke praktijk.

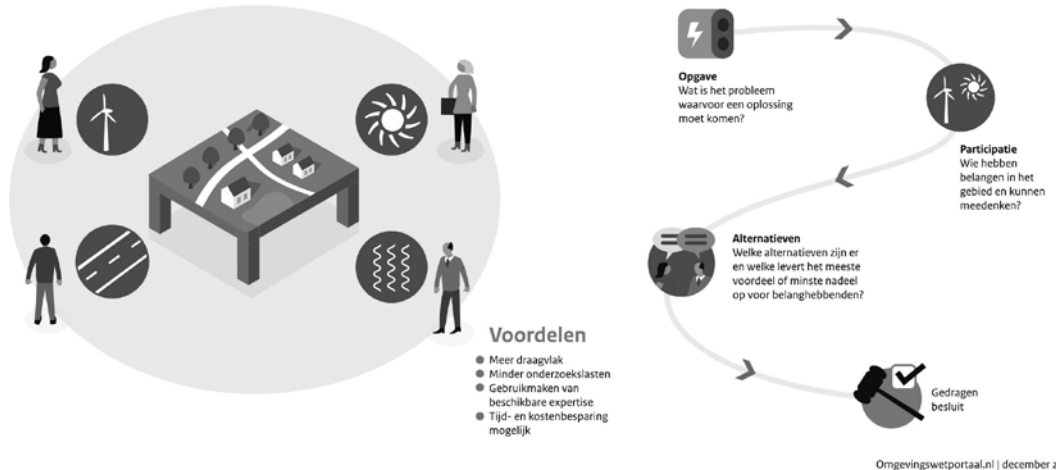


De versnelde en verbeterde besluitvorming: “Investeren in participatie aan de voorkant, versnellen aan de achterkant” wordt als belangrijk winstpunt van de Omgevingswet gezien (Rijksoverheid, 2016). Participatie lijkt daarmee een van de belangrijke pijlers onder deze nieuwe wet te zijn. Het programma *Aan de slag met de Omgevingswet* draagt dit beeld ook consequent uit. Het is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en Rijk dat overheden ondersteunt bij de invoering van de wet en benadrukt het belang van participatie, bijvoorbeeld met de onlinetool *Inspiratiegids Participatie*. In lijn hiermee wordt de introductie van de Omgevingswet lokaal veelal gezien als een positieve kans voor een cultuurverandering binnen gemeenten om meer te gaan werken vanuit samenhang, participatie en vertrouwen. Opmerkelijk genoeg wordt in de nieuwe wet participatie slechts beperkt afgedwongen en komt de term burger, evenals gerelateerde begrippen als omwonende of belanghebbende, nauwelijks voor in de wettekst. Tegelijkertijd besteedt de *Memorie van Toelichting* (Rijksoverheid, 2016) uitgebreid aandacht aan participatie

## OMGEVINGSWET

# Brede participatie bij de start

In de Omgevingswet is brede participatie een belangrijke voorwaarde voor snellere en betere plan- en besluitvorming. Door eerst gezamenlijk naar kansrijke oplossingen te zoeken en pas dan gedetailleerd onderzoek naar het gekozen alternatief te doen. Participatie is verplicht bij een projectbesluit. Overheden moeten bij het vaststellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's aangeven hoe ze burgers, bedrijven en belanghebbenden hebben betrokken.



Figuur 1 Infographic over de Omgevingswet: 'Brede participatie bij de start' (bron: Omgevingsportaal, 2017)

van burgers. Hoe zit dat precies? Wordt burgerparticipatie straks in de ruimtelijke praktijk genormaliseerd? Zo ja, hoe dan? Hieronder wordt geanalyseerd hoe het begrip participatie wordt ingevuld in de communicatie rondom de implementatie van de wet en de feitelijke borging van het begrip in de Omgevingswet. De transformatie van een voormalige asfaltcentrale in een levendige stadsoever door het burgerinitiatief GOUDasfalt laat zien hoe participatie in Gouda in de geest van de nieuwe Omgevingswet naar de praktijk is vertaald.

## Wat is participatie?

De term participatie heeft over het algemeen een positieve connotatie en wordt veelal opgevat als in ieders belang zijnde. Arnstein (1969) beschrijft het idee van burgerparticipatie treffend als het eten van spinazie, waar in principe niemand tegen is omdat het goed voor je is. Participatie wordt enerzijds gedefinieerd als de manier waarop burgers betrokken worden bij

besluitvorming, wat kan variëren van informeren en raadplegen tot samenwerken of co-creatie en de overdracht van zeggenschap. Anderzijds wordt participatie soms ook gezien als participeren door zelforganisatie, wat vertaald wordt naar beleid dat bottom-up-initiatieven stimuleert (Uitermark, 2015). Participatie blijft veelal een abstract begrip en is daarom lastig te operationaliseren in concrete termen. Enerzijds is dat een voordeel omdat een containerbegrip juist door het ontbreken van een specifieke betekenis verschillende ideeën kan verenigen en daarmee een bindende factor kan vormen. Anderzijds kan de ambiguïteit ook gebruikt worden om tegenstrijdige belangen te verbloemen (Gunder, 2006). In de ruimtelijke ordening is participatie zeker niet nieuw. Sinds de jaren zestig wordt in Nederland geprobeerd burgers te betrekken bij de inrichting van de leefruimte met bijvoorbeeld inspraakavonden of formele procedures als het indienen van zienswijzen en de mogelijkheden tot bezwaar en beroep. Hajer

(2011) pleit ervoor om alle inventiviteit in de samenleving te mobiliseren om in de toekomst een prettige leefomgeving te kunnen garanderen. Dit sluit naadloos aan bij het bredere discours in Nederland over het streven naar een participatie-samenleving of doe-democratie, waarin zelforganiserende burgers en ondernemers de te zeer oplopende kosten van de welvaartsstaat moeten terugdringen. Participatie en initiatief zijn daarmee begrippen die in het publieke en wetenschappelijke debat al langere tijd met elkaar verweven zijn.

De Rijksoverheid gebruikt in de Memorie van Toelichting (2016) op de Omgevingswet participatie zowel in de zin van betrekken via de overheid als van zelforganisatie. Allereerst stelde het ministerie van Infrastructuur en Milieu, welke in 2011 met de ontwikkeling van de Omgevingswet begon, dat de versnippering over tientallen wetten in het huidige omgevingsrecht problematisch is. Dit resulteert niet alleen in bestuurlijke coördinatieproblemen, maar ook in initiatiefnemers die worstelen met de veelheid aan verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. De balans ligt te veel bij zekerheid en te weinig bij het faciliteren van duurzame ontwikkeling. Daarbij houden de huidige wetten onvoldoende rekening met het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. Gesteld wordt dat duurzame ontwikkeling van de leefomgeving het meest gebaat is bij het vergroten van de ruimte voor initiatieven en dat een participatieve aanpak van initiatieven resulteert in beter gebalanceerde ruimtelijke beslissingen, waardoor de kans op formele klachten en juridische procedures kleiner wordt en projecten worden versneld. Een belangrijke vraag is dan ook hoe de gewenste ruimte voor initiatieven zich gaat verhouden tot de beoogde participatie van belanghebbenden in deze initiatieven.

## Durf te doen

Vooraf in lijn met de bovengenoemde definitie in de zin van het betrekken van burgers, wordt participatie in het programma Aan de slag met de Omgevingswet gedefinieerd als het maken, uitvoeren en evalueren van plannen en beleid in samenwerking met de samenleving. Hoewel onderscheid wordt gemaakt in de verschillende fases van ruimtelijke projecten, wordt participatie over de hele linie ingevuld als het ophalen van perspectieven, opvattingen of toetsingscriteria bij burgers, bedrijven en andere betrokkenen. Het organiseren van participatie wordt vooral gepresenteerd als een kwestie van doen en niet te veel beren op de weg te zien. Een voorbeeld hiervan is de gebruikte woordspeling PARTY-cipatie: een tip om van elke ontmoeting een belevenis te maken die mensen niet willen missen en vooral de flow van mensen te volgen die willen. De gebruikte terminologie maakt slechts impliciet duidelijk dat participeren niet betekent dat beslissingsbevoegdheid bij burgers wordt neergelegd. Zelfs de term coproduceren als participatie-aanpak wordt gedefinieerd als het maken en uitvoeren van plannen in een continue dialoog, waarin iedereen kennis, kunde en netwerk inbrengt. Participatie wordt daarmee voornamelijk gereduceerd tot wat Arnstein (1969) definieert als consultatie, waarbij burgers de kans krijgen gehoord te worden, maar niet kunnen afdwingen dat hun ideeën gehoor vinden bij degenen die de beslismacht hebben. Over loslaten en het overdragen van plannen of besluitvorming door overheden wordt enkel gesproken in termen van het steunen van maatschappelijke initiatiefnemers. Daarbij gaat men ervan uit dat de initiatiefnemer het publieke belang bewaakt. De samenleving wordt uitstekend in staat geacht om belangen bijeen te brengen en een gedeeld perspectief te ontwikkelen. Dit gaat voorbij aan het feit dat, net als de staat of de markt, ook burgers hierin tekort kunnen schieten, zowel in het bewaken van het algemeen belang van hun interventies in de leef-

omgeving als de manier waarop anderen betrokken worden (Uitermark, 2015).

## Beperkte borging

De wettekst van de Omgevingswet kent nauwelijks waarborgen ten aanzien van participatie. Bij complexe projecten met een maatschappelijk belang, zoals het projectbesluit, is participatie verplicht (Rijksoverheid, 2016; zie figuur 1). Het projectbesluit wordt ingezet om bijvoorbeeld de aanleg van een weg of een windturbinepark mogelijk te maken. Een projectbesluit bestaat uit drie stappen: de kennisgeving van het voornemen, het nemen van een voorkeursbeslissing en het daadwerkelijk nemen van het besluit. Zowel in de tekst van de Omgevingswet (artikel 5.47) als in de algemene maatregel van bestuur 'Omgevingsbesluit' (artikel 4.2) is vastgelegd dat het bevoegd gezag in ieder geval verplicht is om in de kennisgeving aan te geven welke burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken bij het proces dat moet leiden tot een voorkeursbeslissing. Tevens moet worden aangegeven waarom en wanneer deze partijen betrokken worden. Ook moet het bevoegd gezag aangeven welke rol het heeft in het betrekken van derden (Rijksoverheid, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). De wetgever borgt hiermee dat iedereen mogelijke oplossingen in een vroegtijdig stadium kan aandragen, waarna het bevoegd gezag de voorkeursbeslissing neemt. Deze werkwijze moet projecten versnellen (Rijksoverheid, 2016). Het vergroten van draagvlak moet leiden tot minder vertraging achteraf in de formele inspraakprocedures (zienswijzen en beroepsprocedure) zoals voorzien in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het besluit tot vaststelling moet wederom worden aangegeven hoe derden betrokken zijn, wat de resultaten van de verkenningfase zijn en welke adviezen over aangereikte oplossingen gegeven zijn (Rijksoverheid, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

Ten aanzien van participatie bij het toepassen van een projectbesluit is in de Omgevingswet meer bepaald dan ten aanzien van participatie bij het toepassen van andere kerninstrumenten van de Omgevingswet, respectievelijk het omgevingsplan, de omgevingsvisie of het programma. Uit artikelen 8.1, 8.4 en 8.5 van het Omgevingsbesluit volgt dat bij vaststelling hiervan aangegeven moet worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken zijn bij de voorbereiding van deze stukken. Dit betreft echter uitsluitend een motivatieplicht (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016), waarin ook aangegeven kan worden dat deze personen of organisaties zeer beperkt of niet betrokken zijn. Deze motivatieplicht is ook van toepassing op andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, waarvoor een vergunning- of meldingsplicht van toepassing is.

Het voorgaande houdt in dat de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit uitsluitend in het geval van het projectbesluit verplichten tot het bij laten dragen van derden aan ruimtelijke plannen of ingrepen. Voor het overige worden geen inhoudelijke eisen over participatie gesteld. Zoals De Groot (2017) al betoogde is de borging van burgerparticipatie in de Omgevingswet zeer beperkt. Daarmee bestaat een stevige discrepantie tussen de Omgevingswet en de memorie van toelichting, waar in diverse paragrafen geschreven wordt hoe belangrijk burgerparticipatie is voor het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid en hoe belangrijk het vroeg betrekken van burgers in planvormingsprocessen is (Rijksoverheid, 2016). Behalve bij het projectbesluit, geeft de Omgevingswet wettelijk gezien niet meer status aan participatie dan de huidige wet- en regelgeving.

## Bestemmen met burgers

Het burgerinitiatief GOUDasfalt is één van

de praktijkvoorbeelden, die het programma Aan de slag met de Omgevingswet aanhaalt. In Gouda transformeert dit initiatief in nauwe samenwerking met de gemeente en andere belanghebbenden een in onbruik geraakt industrieel terrein tot een aantrekkelijke openbare ruimte met onder meer een stadsstrand, ambachtelijke bedrijvigheid, stadslandbouw en evenementen (Bisschops & Beunen, 2018). De gemeente Gouda wil ruimte bieden aan innovatief burgerschap en ondernemerschap en heeft het burgerinitiatief een trekkende rol gegeven in de planvorming. Daarmee kwam de verantwoordelijkheid voor de afstemming met omwonenden en andere belanghebbenden bij het initiatief te liggen. GOUDasfalt heeft onder de noemer “Bestemmen met Burgers” diverse Stadslabs en Inspiratiesessies georganiseerd om draagvlak voor het initiatief te creëren. In totaal namen ruim driehonderd mensen deel aan de vijf stadslabavonden (Stichting GOUDasfalt, 2017).

Het traject “Bestemmen met Burgers” bleek bepaald geen bestemmen zonder overheid te zijn. Het burgerinitiatief had weinig kennis van planologische procedures en de focus lag vooral op de daadwerkelijke inrichting van het terrein. Bij de feestelijke opening werden de activiteiten van het initiatief in eerste instantie gedoogd. Pas toen de gemeentelijke projectorganisatie voldoende budget beschikbaar had om het initiatief adequaat te faciliteren werd voortgang geboekt en in februari 2017 werd een omgevingsvergunning verleend voor vijf jaar. Daarnaast bleek dat de initiatiefnemers één groep moeilijk konden bereiken. Mensen met serieuze bedenkingen leken de positief getinte stadslabavonden niet als de geijkte plek te zien om eventuele bezwaren te ventileren en verwachtten eerder dat zij hiervoor bij de gemeente, als hoeder van het publiek belang, terecht zouden kunnen. Tenslotte heeft alle energie die gestoken is in het creëren van een breed draagvlak

niet kunnen voorkomen dat omwonenden diverse formele bezwaren hebben ingediend. Niet alleen om het gebruik in strijd met het bestemmingsplan te beëindigen; sommige bezwaren waren ook direct tegen de verleende vergunning gericht.

Ondanks de beperkte borging van participatie in de Omgevingswet, heeft de wet in Gouda wel degelijk gewerkt als een katalysator om burgers een prominentere rol te geven in de herontwikkeling van het voormalige industrieterrein. In de geest van de Omgevingswet is ruimte voor het initiatief gemaakt en is de verantwoordelijkheid voor het creëren van draagvlak in de stad bij het initiatief belegd. De casus laat niet zien in hoeverre deze nieuwe rolverdeling zich door gaat vertalen naar andere ruimtelijke ontwikkelingen in Gouda of hoe dat werkt in andere gemeenten. Duidelijk is wel dat participatie in de praktijk nog lang niet makkelijk is.

## Woorden of daden

Uit dit artikel blijkt dat de juridische borging van participatie in de Omgevingswet zeer beperkt is. Zoals ook De Groot (2017) constateert, is participatie, gedefinieerd als consultatie, alleen bij projectbesluiten verplicht. De voorbeelden, waaronder het burgerinitiatief GOUDasfalt, die door het programma Aan de slag met de Omgevingswet als inspiratiebron worden gepresenteerd gaan vaak verder dan consultatie. Dit suggereert dat participatie in de zin van co-creatie of het overdragen van beslissingsbevoegdheid wettelijk verankerd wordt. Dat is niet het geval. De nauwe definitie en de beperkte wettelijke borging van participatie betekenen ook dat als een overheid besluit dat participatie voldoende is toegepast, maar burgers het daarmee oneens zijn, zij geen nieuwe mogelijkheden krijgen dan de bestaande bezwaar- en beroepsprocedures. Daarmee verandert feitelijk niet zoveel ten opzichte van de huidige situatie. Het enige verschil

is de motivatieplicht. Daarmee blijft de belangrijkste vraag open staan: hoe gaat deze wet uitwerken in de praktijk?

Duidelijk is dat burgers steeds mondiger worden, zich autonoom organiseren in burgerinitiatieven en verbinding zoeken met de politiek om hun belangen te borgen. Dit soort werkwijzen ontwikkelen zich in de praktijk ongeacht of dit gestimuleerd wordt door wetgeving of niet, en passen in een groter proces van burgerbetrokkenheid bij (de totstandkoming van) overheidsbeslissingen. Onder de huidige wet- en regelgeving kunnen en worden verschillende vormen van participatie al toegepast. Tegelijkertijd wordt de Omgevingswet aangegrepen als aanleiding om serieus met verdergaande vormen van participatie aan de slag te gaan en werpt zo zijn schaduw vooruit (Koster, 2018). Echter, de Omgevingswet stelt participatie minder centraal dan sommige discussies en blogs tot dusver doen vermoeden. Overheden die serieus belang hechten aan participatie moeten zelf de vertaalslag maken. Ook burgers die mee willen denken en beslissen over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving moeten zelf lobbyen voor hun belang. Verder onderzoek kan verhelderen of en hoe gemeenten bereid zijn om verder te gaan dan de wettelijke verplichting en welke invulling van participatie ze daarbij kiezen.

## Literatuur

- Arnstein, S. R. (1969) 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216-224
- Bisschops, S. en R. Beunen (2018) 'A new role for citizens' initiatives: the difficulties in co-creating institutional change in urban planning', *Journal of Environmental Planning and Management*, <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1436532>
- Groot, E. de (2017) 'Reguleer de burgerparticipatie', *Binnenlands Bestuur*, nr. 10, p. 24-26
- Gunder, M. (2006) 'Sustainability: Planning's saving grace or road to perdition', *Journal of Planning Education and Research*, nr. 26, p. 208-211
- Hajer, M. (2011) *The energetic society: In search of a governance philosophy for a clean economy*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Koster, Y. (2018) 'Coalitieakkoord (4): Burgerparticipatie is hot' *Binnenlands Bestuur*, [https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoord-\(4\)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoord-(4)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynx) [geraadpleegd 17/09/2018]
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) *Omgevingsbesluit (ontwerp)*, Den Haag.
- Rijksoverheid (2016) *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) en Memorie van Toelichting*, Den Haag
- Stichting GOUDasfalt (2017) *Het magische GOUDasfalt: eindverslag stimuleringsfonds – stadsclub bestemmen met burgers*, Gouda
- Uitermark, J. (2015) 'Longing for Wikitopia: The study and politics of self-organisation', *Urban Studies*, jg. 52, nr. 13, p. 2301-2312

# Gebiedsontwikkeling zoals je het zelf bedacht hebt

Het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil is in het leven geroepen om projecten die al met stedelijke kavelruil aan de slag willen te ondersteunen, vooruitlopend op de Omgevingswet. Kavelruil (vrijwillig) en herverkaveling (wettelijk) zijn instrumenten uit de gereedschapskoffer van de gebiedsontwikkeling en zijn nu geborgd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Op dit moment kunnen deze instrumenten alleen in het landelijk gebied worden toegepast. En dat terwijl er ook in het stedelijk gebied grote uitdagingen zijn waar versnipperd eigendom een betere toekomst in de weg staat.

Door middel van herverkaveling, in het verleden bekend als ruilverkaveling, is het overgrote deel van het Nederlands buitengebied heringericht. Herverkaveling geeft overheid en eigenaren de mogelijkheid om 'eigendom' te herschikken en daarmee ruimte te creëren om tot een betere invulling te komen van een gebied. Bij stedelijke kavelruil bepalen de eigenaren zelf, op vrijwillige basis, hoe hun woon- en leefomgeving eruit komt te zien. Dit is volledig in de geest van de Omgevingswet waarbij

de overheid meer een faciliterende rol heeft in plaats van een directieve. De Omgevingswet biedt straks een wettelijke basis en extra rechtszekerheid voor eigenaren die besluiten tot kavelruil over te gaan.

De belangrijkste toegevoegde waarde van kavelruil is dat het leidt tot dynamiek in een gebied. Sommige uitdagingen kunnen eigenaren alleen samen oplossen en dan begint het ermee dat je elkaar en elkaars plannen kent. Van wie is wat en wat wil en kan diegene? Kavelruil brengt de dialoog op gang en kan leiden tot emancipatie van de gebiedsontwikkeling. Ook voor de overheid is de uitkomst van dit soort processen onzeker terwijl ze wel een actieve rol en inzet van diezelfde overheid vragen. Vaak is een onafhankelijke derde een onmisbare factor in een succesvol gebiedsproces.

Onder meer door de verschillende pilotprojecten wordt praktijkervaring opgedaan met de toepassing van stedelijke kavelruil (zie [www.stedelijkekavelruil.com](http://www.stedelijkekavelruil.com)). Dit kan aanleiding zijn voor een wijziging van de regeling in de Omgevingswet, bijvoorbeeld wat



betreft het vrijwillige karakter ervan. Overheden die stedelijke kavelruil willen stimuleren kunnen dat nu al doen door andere beleidsinstrumenten in te zetten zoals subsidieregelingen of voorbereidingsbesluiten.

Lara Brand ([contact@stedelijkekavelruil.com](mailto:contact@stedelijkekavelruil.com)) is als senior projectconsultant werkzaam bij het Kadaster.



Jan Rotmans



**De Omgevingswet is een ultieme transitieopgave. Het is de grootste wetswijziging sinds de invoering van de Grondwet. Maar liefst zesentwintig wetten op het gebied van ruimte, wonen, milieu, natuur, water en infrastructuur worden samengevoegd tot één integrale wet op het gebied van de fysieke leefomgeving. De wet is noodzakelijk vanwege de tekortschietende bestaande wetgeving. Toch is de verwachting dat de brede kloof tussen de geest en letter van de wet de nodige problemen gaat opleveren. Nieuwe, heldere kaders als houvast voor gemeenten zouden deze kloof kunnen overbruggen.**

Het invoeren van de Omgevingswet is weliswaar een complex en tijdrovend proces, maar het is wel hard nodig. Het huidige omgevingsrecht is niet meer van deze tijd, en is een lappendeken van wetten en regels, vooral gericht op deelaspecten en deelbelangen. De huidige tijd vraagt om een integrale benadering en een afweging van de diverse deelbelangen in onderlinge samenhang op lokaal en regionaal niveau. Bovendien verandert de samenleving snel en fundamenteel, zodat nieuwe transitieopgaven ontstaan, zoals de energietransitie en klimaattransitie die ingrijpende ruimtelijke gevolgen hebben. Het huidige omgevingsrecht kan daar onvoldoende snel en adequaat op inspelen.

De geplande stelselherziening is dus hard nodig en onvermijdelijk. De complexiteit van de Omgevingswet vraagt echter om

een kritische reflectie. De complexiteit zit vooral in de veelomvattendheid: het analyseren van alle onderdelen van een fysieke leefomgeving in samenhang is een helse karwei, laat staan het maken van integrale afwegingen en besluiten over bijvoorbeeld ruimte, verkeer, milieu en gezondheid. Bezwijken we niet onder het gewicht van deze meest complexe wet ooit gemaakt in Nederland?

### **Dilemma's van de Omgevingswet**

In de kern is de Omgevingswet een unieke wet, die nog nergens in de wereld zijn weerga kent. De uitgangspunten zijn valide en legitiem: vereenvoudiging, decentralisatie, flexibilisering, integratie, stimulering en dynamiek, op weg naar maatwerk voor en door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Mijn punt van zorg is vooral het schisma tussen de geest en de letter van de wet. De geest van de wet ademt vertrouwen uit, biedt ruimte voor eigen initiatief, vraagt maatwerk en brede participatie van buiten. De geest weerspiegelt derhalve een nieuw paradigma voor de ruimtelijke inrichting van de leefomgeving. De letter van de wet draagt wantrouwen in zich, wat onder meer blijkt uit de strakke monitoring en verantwoordingsplicht, geeft weinig tot geen houvast voor het benutten van de geboden ruimte, en biedt tal van ontsnappingsclausules. De letter weerspiegelt dus vooral het oude paradigma van controle, beheersing en monitoring door de overheid enerzijds en vormvrijheid anderzijds.

Dit is een opvallende paradox in de Omgevingswet: het oude en nieuwe paradigma gaan hand in hand, wantrouwen en vertrouwen overlappen, maatwerk wordt

gevraagd, maar vormvrijheid domineert. Met een aantal voorbeelden wordt de spagaat in de Omgevingswet helder en concreet. Een belangrijk aandachtspunt in de wet is participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Overheden zijn verplicht om een participatietraject op te zetten, maar nergens staat voorgeschreven aan welke eisen zo'n participatietraject moet voldoen, terwijl gemeenten er wel op worden afgerekend. De rechter kan toetsen in hoeverre gemeenten aan de motiveringsplicht voor participatie hebben voldaan; en een willekeurige burger kan naar de rechter stappen als het vermoeden bestaat dat niet aan de motiveringsplicht is voldaan. Dat kan uiteraard tot de nodige verwarring leiden.

Omgevingswaarden spelen ook een belangrijke rol in de Omgevingswet omdat daarin de kwaliteit van de leefomgeving wordt uitgedrukt, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, milieu of gezondheid. Vaag blijft echter wat deze omgevingswaarden precies zijn, terwijl gemeenten wel getoetst kunnen worden op het behalen van hun omgevingswaarden. Dat kan leiden tot een zekere angst bij gemeenten om al te expliciet te zijn over deze omgevingswaarden, hetgeen kan resulteren in het niet opnemen van deze waarden, of het niet al te specifiek maken van het participatietraject. Beide zijn echter strijdig met de geest van de wet.

Ook inhoudelijk worden heel weinig specifieke eisen gesteld aan de instrumenten van de Omgevingswet. Zo wordt van de omgevingsvisie geëist dat die integraal is en alle in de wet gespecificeerde thema's omvat, maar nergens wordt beschreven hoe die visie eruit moet zien. Deze is dus grotendeels vormvrij. Minder vrijheid is

er bij het opstellen van het omgevingsplan, waar iets meer eisen aan worden gesteld wat betreft thema's, type regels, plankarten, standaards en procedures. Maar de vormvrijheid blijft opvallend bij deze instrumenten.

De wet noopt ambtenaren met een integrale blik te kijken naar de omgeving, en bestuurders om integrale afwegingen te maken. Nergens staat echter in de wet beschreven hoé die integratie moet plaatsvinden en hoé die afwegingen moeten worden gemaakt. Dat brengt het risico met zich mee dat de integratie van thema's en het maken van integrale afwegingen niet adequaat gebeurt.

Maatwerk is een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet, wat kan leiden tot grote regionale verschillen: wat voor de ene regio werkt, hoeft immers voor de andere regio niet te werken. En maatwerk kun je niet generiek voorschrijven, per slot is elke lokale en regionale context weer anders. Zo is participatie maatwerk, je kunt niet generiek in de wet voorschrijven op welke wijze burgers en bedrijven precies moeten participeren. Aan de andere kant kun je wel kaders opstellen waarbinnen maatwerk moet plaatsvinden. Die kaders ontbreken bij specifieke onderdelen van de Omgevingswet, waardoor de bewegingsruimte en -vrijheid wel heel groot wordt, hetgeen kan leiden tot grote verschillen tussen de theorie van de Omgevingswet en de uitvoering ervan in de praktijk.

De conclusie is dat er een brede kloof gaapt tussen de letter en de geest van de Omgevingswet, en in potentie dus ook tussen de opzet en de uitvoering ervan. Het benaderen van de Omgevingswet als

transitieopgave kan bijdragen aan het oplossen van de dilemma's die de wet met zich meebrengt.

## Een nieuwe transitieopgave

De Omgevingswet kan worden beschouwd als een transitieopgave (Rotmans, 2018). Een transitie is een fundamentele, radicale andere manier van denken, handelen en organiseren, die gepaard gaat met een machtsoverdracht. Er zijn minstens drie radicaal vernieuwende onderdelen in de Omgevingswet die het tot een transitieopgave maken. Ten eerste de integrale aanpak van de Omgevingswet, die het einde aankondigt van het sectorale beleid en gemeenten aanzet tot integraal beleid en integrale afwegingen. Ten tweede de decentralisatie, de overheveling van taken, bevoegdheden en middelen van het Rijk naar gemeenten. Dit impliceert hoe dan ook een machtsoverdracht, van de centrale overheid naar de decentrale overheid. En tenslotte de verschuiving in initiatief, dat niet primair meer bij de overheid ligt, maar bij de omgeving. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties krijgen de ruimte om zelf initiatief te nemen.

Markeren we de Omgevingswet als transitie op hoofdlijnen, dan zijn de uitgangspunten fundamenteel anders: minder regels, meer maatwerk, integraal beleid, meer ruimte voor de samenleving, werken vanuit vertrouwen, en decentralisatie van taken en bevoegdheden van het Rijk naar gemeenten. Zie Tabel 1 voor wat dit oplevert.

Dit alles heeft verstrekkende gevolgen voor alle betrokken partijen. Voor gemeenten betekent dit een cultuuromslag en een ander organisatie-model. Gemeenten zijn nu nog veelal verticaal en sectoraal geor-

Tabel 1 De transitie in het ruimtelijke domein

Van	Naar
Aanbod Gestuurd	Vraag Gestuurd
Doen wat is afgesproken	Doen wat wordt gevraagd
Toetsen van plannen	Stimuleren van initiatieven
Sturen	Dienen
Plannen maken	Plannen van anderen mogelijk maken
Sectoraal Beleid	Integraal Beleid
Rijk	Gemeenten
Overheid	Samenleving
Regisseren	Faciliteren
Generieke benadering	Maatwerk
Stringent	Flexibel
Toetsen op criteria	Wegen op waarde
Wantrouwen	Vertrouwen
Nee, mits	Ja, tenzij

ganiseerd, met een verkokerde en geneste structuur, met silo's die gericht zijn op domeinen en sectoren, die weer opgedeeld zijn in afdelingen, die weer bestaan uit kleinere afdelingen. Dat is niet langer houdbaar vanuit het perspectief van de Omgevingswet, die om wendbare en platte projectorganisaties vraagt. Een enorme uitdaging voor gemeenten (Ros, 2016).

De grootste uitdaging voor gemeenten vormt de noodzakelijke cultuuromslag. De Omgevingswet noopt gemeenten om anders te denken en werken, integraal en vanuit een andere rol en werkwijze. Instrumenten als de omgevingsvisie en omgevingsplan zijn per definitie integraal, en het integreren van alle aspecten van de fysieke leefomgeving in één visie en één plan is van een niet te onderschatten complexiteit. Aspecten als ruimte, water, natuur, mobiliteit, hulpbronnen en cultureel erfgoed zijn op zichzelf al complex, laat

staan het integreren ervan, en het maken van integrale afwegingen. Mensen denken van nature in hokjes en niet integraal, zo zijn ze geconditioneerd. Dat is dus een vaardigheid die met name ambtenaren en bestuurders zich eigen zullen moeten maken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). De wet vraagt ook om multi- en interdisciplinair geschoolde ruimtelijke professionals, die vanuit verschillende perspectieven naar de omgeving kunnen kijken (planologen 2.0 en geografen 2.0). Tevens zet de Omgevingswet aan tot samen denken en samen werken. Dienen in plaats van sturen vraagt om het loslaten van eigen ideeën en plannen, en het je welwillend verplaatsen in die van iemand anders. Niet langer zelf plannen maken, maar plannen van anderen mogelijk maken. En niet langer plannen toetsen, maar initiatieven stimuleren. De basisattitude moet veranderen.

En tenslotte de verschuiving in initiatief, dat niet primair meer bij de overheid ligt, maar bij de omgeving. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties krijgen de ruimte om zelf initiatief te nemen. Dat vraagt om een proactieve houding van de actoren in de leefomgeving, iets wat burgers en bedrijven nog niet gewend zijn. Het vergt ook specifieke kennis en vaardigheden om die ruimte te kunnen benutten, om zo de eigen leefomgeving te kunnen verbeteren.

Naast anders denken, zet de Omgevingswet ook aan tot anders handelen en organiseren. Ambtenaren maken voortaan niet meer zelf beleidsplannen om die vervolgens uit te rollen, maar maken het mogelijk dat anderen plannen maken. En bestuurders moeten voorbij hun eigen domein durven

kijken en oog krijgen voor de omgeving als geheel. En verplichte participatie van burgers en bedrijven dwingt gemeenten om anders te gaan organiseren.

Kortom, de Omgevingswet is in alle opzichten een transitieopgave. Hierbij wel een belangrijke kanttekening. Naar de géést van de wet is er sprake van een transitie, maar naar de létter veel minder, omdat er zoveel uitzonderingen, ontsnappingsclausules en vormvrijheden zijn. Dat maakt dat de toepassing in de praktijk heel anders kan uitpakken dan de beoogde theoretische opzet. In de praktijk kan de wet dus leiden tot meer van hetzelfde, in plaats van wezenlijk anders denken, handelen en organiseren.

## Zoeken, leren & experimenteren

De complexiteit van de Omgevingswet vraagt om tijd en ruimte. Het praktisch toepasbaar maken van deze complexe wet kan slechts door systematisch te gaan zoeken, leren en experimenteren. We zullen zeker 10 jaar nodig hebben om de complexiteit volledig te doorgronden. Het leren integraal denken en handelen kost tijd. Wie de hoeveelheid informatie in kaart brengt die in een omgevingsplan moet worden opgenomen, realiseert zich hoe ongelofelijk complex het is om die puzzel te maken. Kan een willekeurige ambtenaar deze complexe puzzel wel maken? En kan een willekeurige burger deze complexiteit wel overzien?

Bij lange na nog niet. Dat geldt evenzeer voor het maken van integrale afwegingen over tal van beleidsvelden, en het nemen van integrale besluiten over omgevingsvisies en omgevingsplannen. Het is nog teveel gevraagd voor de huidige generatie bestuurders, ambtenaren en burgers. We

zullen ambtenaren en bestuurders moeten gaan trainen om integraal te leren denken en handelen (Buitelaar, 2017). Daarvoor bestaan wetenschappelijk onderbouwde methoden en technieken, zowel in theorie als praktijk.

Belangrijk is te experimenteren met radicaal vernieuwende ideeën. Het gaat hier dus niet om experimenten die gericht zijn op slimmer of efficiënter werken. De Omgevingswet vraagt om radicale experimenten, waarbij mensen echt anders gaan denken en werken, zoals echt vernieuwende omgevingsvisies en -plannen, of nieuwe vormen van participatie (zie verderop). Zulke experimenten brengen een risico met zich mee, omdat ze kunnen mislukken. Het is echter juist goed als een deel van deze experimenten mislukt, daarvan valt namelijk het meeste te leren. Essentieel is dat deze experimenten systematisch plaatsvinden en in samenhang, dus geen verzameling van losse experimenten.

Voor veel ambtenaren en bestuurders van gemeenten is de Omgevingswet abstract en complex. Het helpt om de veelomvattende Omgevingswet klein en tastbaar te maken voor verschillende onderdelen, en daarmee aan de slag te gaan. Kleine stappen kunnen heel effectief zijn als onderdeel van een radicaal verandertraject. Daarbij is het essentieel om van meet af aan de samenleving erbij te betrekken. Alleen dan wordt het een open proces, conform de geest van de Omgevingswet.

De complexiteit van de Omgevingswet kan weleens het struikelblok worden, inclusief de digitale complexiteit, want er is een compleet nieuw digitaal systeem nodig. Het complexiteitsdilemma van de

Omgevingswet is het vinden van de juiste verhouding tussen detail in een omgevingsplan en maatwerk. Óf men ontwerpt weinig regels en ontwikkelt veel maatwerk, óf men ontwerpt veel direct werkende regels en ontwikkelt weinig maatwerk. Gemeenten kunnen proberen om de complexiteit te reduceren door een omgevingsplan heel algemeen te formuleren; dat vraagt echter weer maatwerk op lokaal niveau, en dat kost meer tijd en brengt een risico met zich mee, want elke afwijking daarvan moet worden gemotiveerd, en daar kan weer tegen worden geprotesteerd. Of een gemeente kan een heel gedetailleerd omgevingsplan opstellen, met veel specifieke gebiedsregels, wat heel lastig en tijdrovend is en het minder flexibel maakt, maar als voordeel heeft dat het minder willekeurig maatwerk met zich meebrengt.

Tal van gemeenten zijn al bezig om te experimenteren met de Omgevingswet. De lopende experimenten zijn echter nog niet radicaal vernieuwend. Ze ademen wel de geest van de nieuwe wet, maar voldoen nog niet aan de letter van de wet. Zo zijn reeds omgevingsvisies ontwikkeld in een aantal gemeenten. Ruimtelijke kwaliteit, in relatie tot maatschappelijke kwaliteit, cultuurhistorische kwaliteit en economische kwaliteit, speelt hierin een belangrijke rol. Alleen is het begrip omgevingskwaliteit nog niet gebruikt. Omgevingskwaliteit is echter één van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet, en is veel breder dan ruimtelijke kwaliteit, en meer maatschappelijk georiënteerd.

Ook zijn al omgevingsplannen gemaakt, waarbij de gebiedsgerichte benadering centraal staat. De leidende principes van deze omgevingsplannen zijn divers en variëren

van functies, thema's en regelingen, tot flexibele planvormen. Maar een integrale benadering op basis van een afgewogen combinatie van leidende principes is er nog niet. Dus de bestaande voorbeelden van omgevingsvisies en -plannen zijn nog te eenvoudig en niet integraal op de manier die de Omgevingswet voorschrijft. Het zijn nog te veel uitgebreide structuurvisies en bestemmingsplannen.

En tenslotte is ook al geoefend met participatie van burgers en andere betrokkenen. Maar ook dit staat nog in de kinderschoenen. Veelal worden nog traditionele participatiemethoden gebruikt, zoals workshops of inspraakbijeenkomsten. Nieuwe vormen van participatie, zoals digitale participatie, stadslabs, lotingen en burgerpanels, worden nog zelden gebruikt. En de relatie tussen de participatieprocessen en de uiteindelijke visies en plannen blijft vooralsnog onduidelijk. Anders gesteld, wat precies gebeurt met de opbrengst van een participatieproces, is onduidelijk, en moeilijk terug te vinden in een visie of plan.

Het is dan ook geen kwestie van gewoon aan de slag gaan met de Omgevingswet, zoals gesuggereerd door Van der Steen en Van Buuren (2017). Écht anders denken en werken doe je niet zomaar, dit dient bovendien systematisch te gebeuren, zodat er zoveel mogelijk van wordt geleerd. Pilots en experimenten zijn geen doel op zich, maar een middel om verder te komen. En dat vergt tijd, ruimte en vooral leiderschap, want hiervoor bestaan geen blauwdrukken en geen recepten.

In de kern is de Omgevingswet een unieke wet, die nog nergens in de wereld zijn weerga kent met uitgangspunten die valide

en legitiem zijn. Wel valt te verwachten dat de brede kloof tussen de geest en letter van de wet, tussen theorie en praktijk, nog veel problemen gaat opleveren. Nieuwe, heldere kaders zijn nodig om deze kloof te overbruggen. Maar er is nog tijd genoeg om daaraan te schaven.

---

Jan Rotmans (Rotmans@essb.eur.nl) is hoogleraar duurzaamheid en transities, en verbonden aan DRIFT (Dutch Research Institute For Transitions), Erasmus Universiteit Rotterdam.

#### Literatuur

Buitelaar, S. (2017) *Zorgen over integraal werken omgevingsrecht terecht*, Binnenlands bestuur, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/zorgen-over-integraal-werken-omgevingswet-terecht.9559360.lynkx>, 20-10-2018, 10 maart 2017

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) *'7x bestuurders aan zet: de Omgevingswet vraagt nu actie'*, Den Haag

Ros, S. (2016) *Vergelijkend rapport Omgevingswet*, Gemeente Haarlem & G32

Rotmans, J. (2018) *Omgevingswet als Transitieopgave*, G40 Stedennetwerk, Den Haag

Van der Steen, M. & Van Buuren, A. (2017) *Doe maar gewoon: aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag

# Van afstemming naar regionale visie?

De Omgevingswet vraagt om een integrale blik op de fysieke leefomgeving die verder rijkt dan gemeentegrenzen. In het verband van Regio Gooi en Vechtstreek werken zeven gemeenten daarom samen aan de implementatie van de Omgevingswet en specifiek de omgevingsvisie. Samenwerking op de omgevingsvisie lag voor de hand, omdat de onderwerpen raken aan de speerpunten van de regionale samenwerking. Regionale samenwerking biedt duidelijke voordelen zoals gecoördineerde afstemming met medeoverheden en partners, het bundelen van kennis en financiën en het uitvoeren van gezamenlijk onderzoek en projecten.

Gemeenten kunnen samen omgevingsvisies vaststellen, maar er bestaat formeel geen regionale omgevingsvisie. Daardoor is het niet duidelijk waar de samenwerking precies toe moest leiden. Daarnaast gaat een gemeentelijke omgevingsvisie ook over onderwerpen die minder geschikt zijn voor de regionale schaal, zoals regelvrijheid en wijkaanpak. Alternatief is een regionaal document zonder wettelijke status, wat gemeenten overnemen in de

omgevingsvisie en zelf uitwerken en aanvullen. Ook daar zijn verschillende varianten denkbaar. Dit vraagstuk zorgde voor stagnatie in het proces.

De Omgevingswet vervangt diverse visies voor één omgevingsvisie en kent daarnaast een (verdere) verschuiving van bevoegdheden van de raad naar het college. Gemeenteraden hechten er, mede daarom, aan om een eigen omgevingsvisie vast te stellen, passend bij de eigen schaal, bestuurscultuur en in participatie met inwoners. Verschillende ambitieniveaus voor (het tempo van) de omgevingsvisie spelen ook een rol. Het is daarom cruciaal om gemeenteraden zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken zodat deze kunnen sturen en eigenaarschap voelen van inhoud en proces.

Er is nog steeds weinig discussie over samenwerking op inhoudelijke opgaven, zoals landschap of bereikbaarheid. Daarom zijn de opgaven voor het gebied centraal gesteld. De Regio gaat in de komende fase een aantal integrale onderzoeken doen in de geest van de Omgevingswet.

Daarbij worden medeoverheden en gebiedspartijen nauw betrokken. Op basis van de onderzoeken wordt door gemeenteraden besloten of dit tot een gezamenlijke visie leidt. Het gesprek over de opgaven draagt bij aan nieuwe inzichten, wederzijds begrip en de cultuurverandering die de Omgevingswet voorstaat. En dat is op zichzelf al grote winst.

---

Christiaan van Zanten (c.vanzanten@regiogv.nl) is werkzaam als programmacoördinator ruimte en mobiliteit bij Regio Gooi en Vechtstreek.

# Recensies

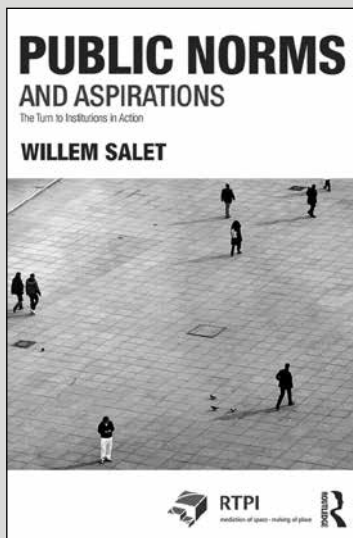
Edwin Buitelaar

## Het belang van publieke normen in woelige tijden

Willem Salet (2018) *Public norms and aspirations: the turn to institutions in action*, Routledge, Londen, 176 p., ISBN 978-11-3808-495-7, € 127,00

Op 2 december 2016 nam Willem Salet afscheid als hoogleraar planologie van de Universiteit van Amsterdam, een functie die hij sinds 1995 bekleedde. Sinds dat moment is hij officieel met emeritaat. Deze gelegenheid greep hij aan om zijn gedachten over de relatie tussen instituties en ruimtelijke planning te ordenen in een monografie onder de titel *Public norms and aspirations*. Dit ging vergezeld van de uitgave van een door hem geredigeerde bundel over hetzelfde onderwerp, met bijdragen van collega-wetenschappers die hem inspireren (*The Routledge handbook of institutions and planning in action*).

Centraal bij Salet staat de wisselwerking tussen het realiseren van beleidsdoelen (*aspirations*) aan de ene kant en instituties (*norms*) aan de andere kant. Instituties definieert Salet als "the set of public norms that condition social interaction". Hier valt ook het rechtssysteem onder. Instituties moeten niet verward worden met instituten/organisaties, het zijn juist de regels die het verkeer tussen dergelijke actoren ordenen. Het gaat dan om



zowel formele instituties, zoals de *Wet ruimtelijke ordening*, als om informele instituties, waaronder het voeren van een actieve gemeentelijke grondpolitiek. Instituties bieden ordening van en waarborgen voor de samenleving (ook tegen de overheid!). Overheidsbeleid is juist gericht op sturing op (ruimtelijke) beleidsdoelen en is daarmee veel pragmatischer. Het vindt vaak locatie- en situatie-specifiek, en eenmalig plaats, zoals het realiseren van een concreet bouwplan, daar waar ordening via instituties een veel meer generiek en in de tijd continue karakter heeft. Denk bijvoorbeeld aan de *Grondwet* of een *algemene plaatselijke verordening* (APV). Die verschillen in ritme en strekking leveren vaak spanning op. Uiteraard moeten instituties bij de tijd blijven en dienen ze actueel te zijn, maar tegelijkertijd dienen ze stabiel en betrouwbaar te zijn en niet met alle winden mee te waaien. Volgens Salet

wordt die stabiliserende werking in de praktijk, maar ook in de wetenschap, vaak veronachtzaamd en worden instituties makkelijk ter zijde geschoven of slechts op een instrumentele manier ingezet ten behoeve van een (vermeend) effectief en efficiënt overheidsbeleid. Dit pragmatisme past binnen de traditie van *philosophical pragmatism*, met de Amerikaanse sociale wetenschapper John Dewey als een van de belangrijke geestelijke vaders (uitgebreid besproken in hoofdstuk 3 van het boek). Ook binnen de planologie dominante communicatieve planningstheorieën (van Forester, Innes, Healey en anderen) passen binnen die traditie. Salet wil meer balans brengen in de verhouding tussen sturing (*aspirations*) en ordening (*norms*) en daartoe bepleit hij in onderzoek de pragmatische en de institutionele benadering nadrukkelijker met elkaar te verbinden.

Dit boek staat niet op zichzelf, maar kan gezien worden als de synthese van een geleidelijk geëvolueerde *body of knowledge* waar Salet zijn gehele carrière – al tijdens zijn studies planologie en sociologie in Utrecht in de jaren zeventig – aan heeft gewerkt. Zijn proefschrift *Om recht en staat* (1993), dat hij schreef toen hij werkzaam was bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), vormde al een belangrijk fundament onder dit wetenschappelijke bouwwerk.

De waarde van *Public norms and aspirations* is wat mij betreft tweeledig. Ten eerste vormt het een goed

overzichtswerk van de literatuur en is daarmee essentieel leesvoer voor iedereen die wil weten wat instituties (in de context van ruimtelijke planning) zijn, waarom ze ertoe doen, waarom en hoe ze veranderen, en hoe er vanuit verschillende theoretische perspectieven (met name besproken in hoofdstuk 5) tegenaan gekeken kan worden.

Ten tweede vraagt het boek aandacht voor een zeer belangrijke, onderbelichte, kwestie. Salet wil het belang van de ordenings- en de waarborgfunctie van instituties onder de aandacht brengen: "I seek to address the ignorance shown toward institutions, in a bid to combat the increasing instrumentalism in the justification and effecuation of public action". Daarover spreken is niet slechts een filosofische of theoretische activiteit – al ligt op dat vlak wel de kracht van het boek, meer dan bij de empirische ondersteuning – het is van groot belang voor de praktijk van alledag. De huidige politieke turbulentie en wispelturigheid toont het belang van instituties die stabiliteit en bescherming bieden aan burgers. Hierin voel ik me een geestverwant van Salet. Het is van belang de waarborgfunctie van instituties, voor zowel de wetgevingspraktijk als voor beleid op administratief/uitvoerend niveau, te benadrukken. Mede geïnspireerd door zijn werk besteedde ik eerder bijvoorbeeld aandacht aan de puur instrumentele manier waarop het 'instrument' van stedelijke herverkaveling werd/

wordt besproken gedurende de wetgevingsgeschiedenis van de *Aanvullingswet grondeigendom* (in het kader van de *Omgevingswet* die in 2021 in werking moet treden) (Buitelaar, 2015). Ook het recente advies van de Rli (2017) over de toekomst van het grondbeleidsinstrumentarium richt zich te veel op de vraag welke instrumenten bestuursorganen nodig hebben om allerlei maatschappelijke doelen te kunnen realiseren, waaronder de energietransitie, de binnenstedelijke bouwopgave en het circulair maken van de economie. Het meest saillante in dit advies is het voorstel de onteigeningsbevoegdheid te privatiseren, omdat dit mogelijk efficiënter zou zijn. Kortom, de sturingsfunctie van het publiekrecht staat centraal, de waarborgfunctie komt er bekaaid vanaf. Dit is precies wat ook Salet, in meer algemene zin, constateert en afkeurt.

De belangrijkste kanttekening die ik zou willen maken bij het boek is dat de integratie tussen de pragmatische en institutionele benadering niet zo ver gaat als ik had gehoopt en – op basis van de door Salet gesuggereerde mogelijkheden daartoe – had verwacht. Het schema waarin de integratiepoging uitmondt is enigszins onbevredigend. Op dit punt is het boek uiteindelijk vooral agenderend. Maar de onderzoeksagenda die eruit voortvloeit is rijk en relevant! Het is vooral aan anderen om die agenda verder uit te werken. Al vermoed ik dat Salet zich hierbij ook niet onbetuigd zal laten. Naar het zich laat aanzien blijft

hij voorlopig gelukkig nog actief in de vakgemeenschap.

Edwin Buitelaar (edwin.buitelaar@pbl.nl) is senior onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving en bijzonder hoogleraar grond- en vastgoedontwikkeling (Universiteit Utrecht).

Buitelaar, E. (2015) *De amputatie van stedelijke herverkaveling*, blog Ruimtevolk

Rli (2017) *Grond voor gebiedsontwikkeling*.

*Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving*, Rli, Den Haag

Salet, W. (1993) *Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkings*, Sdu Uitgevers, Den Haag

---

Tim Verlaan

## Een zeldzaam geëngageerd handboek

Shane Ewen (2016) *What is urban history?*, Polity Press, Cambridge, 173 p., ISBN 978-0-7456-5269-6, € 19,99

Van alle wetenschappelijke disciplines die zich bezighouden met de ruimtelijke ordening is stads-geschiedenis waarschijnlijk de jongste. Vooral in Nederland staat het vakgebied ondanks pionierswerk van architectuurhistorici als Ed Taverne en Auke van der Woud nog in de kinderschoenen. De recente oprichting van het Vlaams-Nederlandse tijdschrift *Stadsgeschiedenis* (2008) en de ontwikkeling van onderwijs-programma's aan de Universiteit van Amsterdam (2012) en de Universiteit Leiden (2018) demonstreren echter

# Recensies

een toenemende academische belangstelling. De Angelsaksische landen kennen een rijkere stads-historische traditie, waarvan *What is urban history?* een uitstekende weerspiegeling is.

De publicatie is onderdeel van een lange reeks door Polity Press uitgegeven handboeken, waarin experts hun eigen vakgebied duiden. Volgens auteur Shane Ewen betreft stads-geschiedenis de studie van stedelijke nederzettingen in hun economische, politieke, culturele en ruimtelijke context en hun plaats in regionale, nationale, inter- en transnationale netwerken. Stadshistorici zouden dus niet enkel stedelijke ruimte of menselijk gedrag mogen bestuderen, maar op zoek moeten gaan naar verbanden tussen de twee. Deze alomvattende en interdisciplinaire definitie is bepalend voor de hoofdstukindeling, waarin achter-eenvolgens de geschiedenis van het vakgebied, stedelijke identiteitsvorming, stedelijk bestuur, relaties met het ommeland, stedelijke cultuur en transnationale benaderingen centraal staan. Ieder hoofdstuk begint met een aantal definities van het onderwerp en prikkelende onderzoeksvragen, waarna Ewen een aantal klassieke studies en gerenommeerde auteurs de revue laat passeren. Het boek leest hierdoor eerder als een verzameling thematische essays dan als een handboek.

Hoewel historici doorgaans van mening zijn dat we weinig leren van onze geschiedenis, laat Ewen een



heel ander geluid horen. Hij schrijft naar eigen zeggen voor studenten en collega's zonder stadshistorische achtergrond, maar richt zich ook tot beleidsmakers in een wereld die steeds sneller verstedelijkt. Infrastructuur, ongelijkheid en sociale veiligheid zijn volgens de bevlogen auteur vraagstukken van alle tijden, en hoewel de geschiedenis geen kant-en-klare oplossingen biedt, is het wel degelijk mogelijk om parallellen te trekken. Zo stelt Ewen dat overspannen woningmarkten leiden tot een ruimtelijke segregatie die vergelijkbaar is met de situatie in negentiende-eeuwse steden. In lijn met zijn stelling dat we stedelijke ruimte moeten koppelen aan menselijk gedrag, demonstreert hij in het hoofdstuk over identiteit dat segregatie leidt tot een verhoogd bewustzijn van gender, klassenverschillen en etnische afkomst, waarbij voorsteden in Noord-Amerika en sloppenwijken in Afrika en Azië als

casussen dienen. De lezer komt dankzij de soepele koppeling van theorie en empirie niet alleen op de hoogte van historische parallellen, maar raakt ook bekend met de hoogtepunten uit het vakgebied. Het boek is daarom een ideaal vertrekpunt voor stadshistorische scripties, proefschriften en beursaanvragen, vooral ook omdat ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van academische lacunes.

Een belangrijke academische meerwaarde van de stadshistorische discipline is haar uitgesproken interdisciplinaire karakter. Naast de methode van archiefonderzoek maakt de stadshistoricus graag gebruik van sociologische, geografische en antropologische benaderingen. Opvallend genoeg stonden rond het *fin de siècle* niet historici maar sociologen als Georg Simmel en Max Weber aan de wieg van de moderne stadsgeschiedenis, waardoor het vakgebied zich altijd heeft laten kenmerken door een open houding jegens andere disciplines. Zoals Ewen in het hoofdstuk over stedelijke cultuur en moderniteit demonstreert, zijn stadshistorici door hun interdisciplinaire werkwijzen uitstekend toegerust om de wisselwerking tussen globale veranderingsprocessen en het dagelijks leven van stedelingen te onderzoeken. Zo leidde de industriële revolutie niet alleen tot enorme ingrepen in stedelijke infrastructuren en de introductie van baanbrekende bouwtechnieken, maar bijvoorbeeld ook tot een veranderende stedelijke

# Signalementen

consumptiecultuur en nieuwe stedelijke kunstuitingen.

Een treffend voorbeeld is het negentiende-eeuwse Parijs, waar de boulevards van de Franse stedenbouwkundige Haussmann en andere ingrepen in de publieke ruimte een nieuwe invulling gaven aan tijd en ruimte. Door voornamelijk met kwalitatieve bronnen te werken, hebben stadshistorici laten zien hoe tijdgenoten deze veranderingen ervoeren en interpreteerden, aldus Ewen. Zo blijkt dat de straat - ondanks pogingen om deze te zuiveren van ongewenste elementen - altijd een plek is geweest van conflicten en confrontaties, waar burgers hun onvrede uitten over het stedelijk gezag en strenden voor sociale rechtvaardigheid. Zo bezien zijn de overeenkomsten tussen de Parijse Commune van 1871 en de recente straatprotesten van Occupy en tegenstanders van autocratische regimes in het Midden-Oosten groter dan de verschillen, ondanks de anderhalve eeuw die deze historische gebeurtenissen van elkaar scheidt.

In het hoofdstuk over stedelijk bestuur besteedt Ewen uitgebreid aandacht aan de manieren waarop politieke en zakelijke elites sinds het begin van de negentiende eeuw hebben geïnvesteerd in sociale en sanitaire voorzieningen, waarbij het eigenbelang doorgaans samenviel met filantropische beweegredenen. Immers, het aanbieden van sociale voorzieningen was evengoed een vorm van sociale controle, aldus Ewen in een theoretische exercitie.

Belangrijk voor de strekking van het hoofdstuk is Ewens observatie dat we ons moeten verdiepen in de non-gouvernementele organisaties en zakenbelangen achter de politieke schermen, willen we begrijpen hoe een stad reilt en zeilt.

Dergelijke oproepen maken van What is urban history? een enthousiasmerend en geëngageerd handboek, wat gezien andere titels binnen hetzelfde genre een knappe prestatie is. Echter, wie op zoek is naar een uiteenzetting van historische onderzoeksmethoden of een geschiedenis van globale verstedelijkingsprocessen kan zich beter wenden tot het werk van Simon Gunn of Peter Clark. Andere kanttekeningen betreffen de temporele en geografische reikwijdte: Ewen beperkt zich tot de moderne tijd en hoewel steden in alle werelddelen ter sprake komen, is het door de keuze van literatuur en casussen duidelijk dat hier een Brits stads-historicus aan het woord is. Het zijn dan ook voornamelijk Angelsaksische collega's die met instemming worden geciteerd, en bij de casusselectie buiten de Westerse wereld ligt de nadruk op steden in het Brits Gemenebest. Deze tekortkomingen vallen echter in het niet bij de verdienste van het eerste stads-historische handboek, dat een plek verdient op de leeslijst van het groeiend aantal Nederlandse onderzoekers en studenten dat zich met het onderwerp bezighoudt.

Tim Verlaan (t.verlaan@uva.nl) is universitaire docent aan de Universiteit van Amsterdam waar hij onderzoek doet naar de naoorlogse stadsvernieuwing in West-Europa.

## De groene stad

Anna Yudina (2018) *De groene stad*, Terra, Houten, 266 p., ISBN 978-90-8989-773-2, € 34,99



Uitzicht op beton, uitdijende voorsteden, mensen die steeds dichter op elkaar wonen: nooit eerder hadden we meer behoefte aan groen in de stad. Veel steden hebben gelukkig een of meerdere stadsparken, een paar gebouwen met verticale begroeiing of daktuinen. Dit is echter volgens de auteur het minste wat je kan doen. In dit boek staan daarom honderd projecten van over de hele wereld die laten zien hoe we steden meer kunnen vergroenen. Sommige van deze projecten zijn al helemaal aangelegd, andere nog onder constructie. Daarnaast bevat het bijzondere plannen voor de toekomst. Het boek biedt vooral inspiratie voor de toepassing van flora en fauna op nieuwe en aanpassing van al bestaande gebouwen. Zo bestaan er kantoren die stedelijke boerderijen

# Signalementen

herbergen waar de CO<sub>2</sub>-uitstoot van mensen omgezet wordt in zuurstof geproduceerd door planten. Ook geeft het boek aandacht voor lichtgewicht systemen om planten op verticale oppervlaktes te laten groeien en voor 'boomhuizen' ter grootte van een heel stadsblok. Op deze manier belicht *De groene stad* de steeds inventievere ideeën van architecten en designers om de natuur in ons stadsleven een grotere rol te geven. Zie ook [www.degroenestad.nl](http://www.degroenestad.nl)

## De ruimtemakers

Tim Verlaan [2018] *De ruimtemakers*, Vantilt, Nijmegen, 213 p., ISBN 978-94-6004-346-8, € 24,50

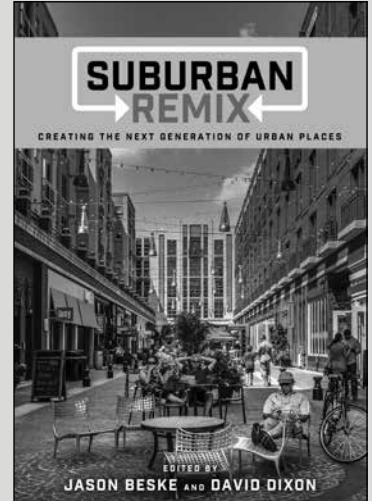


Nederlandse binnensteden stonden in de jaren vijftig en zestig voor een enorme opgave. De naoorlogse welvaarts groei leidde tot een

explosieve toename van het aantal auto's en een snelgroeiende vraag naar moderne kantoor- en winkelruimte. Wilden lokale bestuurders hun binnensteden klaarstomen voor de toekomst, dan moesten zij - zo was de gedachte - door middel van sloop ruimte maken voor autoverkeer, parkeergarages en bedrijfspanden. Zo gaven projectontwikkelaars met het Utrechtse Hoog Catharijne een daadkrachtig antwoord op de vraag hoe de binnenstad van de toekomst vorm en inhoud moest krijgen. Het zou echter niet lang duren voordat burgers in verzet kwamen tegen de ontstaande visioenen, waardoor in de jaren zeventig een onstuimige discussie op gang kwam. Dit boek onderzoekt de geschiedenis van dit conflict in Utrecht, Den Haag en Amsterdam. Daarbij staan de visies van flamboyante projectontwikkelaars en machtige bouwondernemingen centraal. Hoe en waarom wilden bestuurders met hen samenwerken, en waarom botsten zij uiteindelijk met burgers? *De ruimtemakers* is een bewerking van het proefschrift dat de auteur in 2016 verdedigde en laat vooral zien dat iedere tijdgeest zijn eigen ruimtebehoefte heeft en een eigen visie op de noodzakelijke vormen en functies van een binnenstad.

## Suburban remix

Jason Beske en David Dixon [2018] *Suburban Remix*, Island Press, Washington, 272 p., ISBN 978-16-1091-863-3, € 37,95



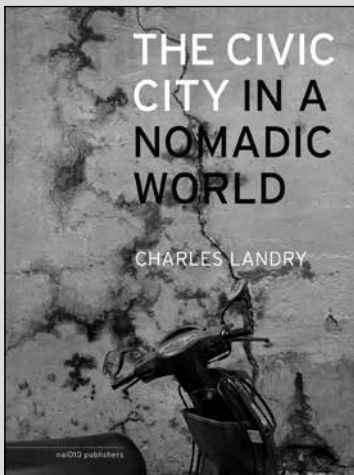
De Amerikaanse suburb staat onder druk. De woonwijken met grote, vrijstaande eengezinswoningen en lage dichtheden zorgen voor een leefomgeving die volledig is gericht op de auto. Dit doordat voorzieningen te ver weg zijn, geen passend openbaar vervoer bestaat en wandel- en fietspaden vaak ontbreken. Los van de kosten voor de portemonnee en het milieu zorgt al dit autoverkeer ook voor een ongezonde leefstijl. Al een aantal jaren is een beweging gaande om dit soort woonwijken te verdichten, functiemenging aan te brengen en beloopbaar te maken. In dit boek komen verschillende vormgevers aan het woord die demonstreren hoe dit soort slaapwijken meer leven in kunnen worden geblazen. In plaats van het bouwen van een groot overdekt winkelcentrum met enorm parkeerterrein gaat het juist om het introduceren van de menselijke maat in de architectuur, stedenbouw en ontwerp van deze aanstaande

stadswijken. Hoewel het boek volledig is gericht op de Amerikaanse excessen, biedt het inspirerende voorbeelden en maatregelen die ook in een Nederlandse 'bloemkool-' of vinexwijk kunnen worden toegepast.

---

## The civic city in a nomadic world

Charles Landry (2017) *The civic city in a nomadic world*, nai010, Rotterdam, 240 p., ISBN 978-94-6208-388-2, € 34,95



Dankzij alle technologische ontwikkelingen en het goedkope vliegverkeer is tegenwoordig alles dichtbij. Door deze globalisering is een nieuwe verhouding ontstaan tussen ruimte, plaats en tijd. Mensen, goederen en ideeën zijn volledig *footloose* geworden. Denk bijvoorbeeld aan migranten, expats, studenten en toe-

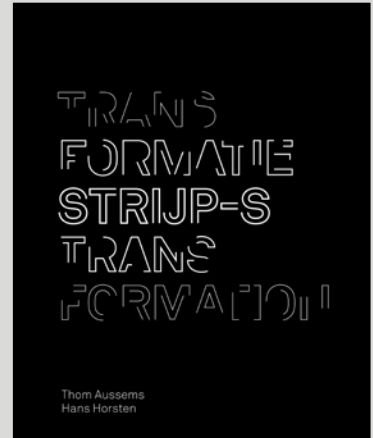
risten. Dit nomadische bestaan is de afgelopen decennia in belang toegenomen. Toch blijft ook een verlangen bestaan om ergens thuis te horen, onderscheidend te zijn en een identiteit te hebben. En is het noodzakelijk dat we een antwoord vinden op de gevolgen van dit vrije verkeer, zoals massamigratie, klimaatverandering en de steeds grotere macht van een aantal bedrijven. Het antwoord op al deze bewegingen is volgens de auteur de *Civic City*. Een stad met betrokken burgers en een stad die kan fungeren als toevluchtsoord, ontmoetingsplek, plek voor gemeenschapsvorming en als centrum van innovatie zodat we kunnen werken aan zaken als ongelijkheid en klimaatverandering. In dit boek met verrassend veel foto's en korte hoofdstukken baant de uitvinder van het *Creative City*-concept zich een weg door het ontwikkelende stedelijke landschap en de kansen en mogelijkheden die het te bieden heeft.

---

## Transformatie Strijp-S

Thom Aussems en Hans Horsten (2018) *Transformatie Strijp-S*, Lecturis, Eindhoven, 624 p., ISBN 978-94-6226-277-5, € 45,00

Philips bouwt in Eindhoven vanaf 1915 aan een wereldimperium. Het uit de kluiten gewassen fabrieksdorp van 27 hectare begint echter na 1951 zijn koppositie als productielocatie te verliezen. Het wordt steeds meer een kantoortuin en na 1975 worden steeds meer gebouwen gesloopt.



Midden jaren negentig wordt de roep om het behoud en herbestemmen van erfgoed steeds luider. Na een grote reorganisatie verkoopt Philips rond de eeuwwisseling het industrieel vastgoed (300.000 vierkante meter) via een ontwerpwedstrijd aan de hoogste bidder. Tal van evenementen worden georganiseerd, creatieve ondernemers gaan zich er huisvesten en verschillende renovatieprojecten worden uitgevoerd. Het gebied groeit uiteindelijk uit, met vallen en opstaan, tot het creatieve, hoogstedelijke stadshart van Eindhoven. In het vuistdikke boek *Transformatie Strijp-S* wordt het gehele transformatieproces in het Nederlands en Engels beschreven. Een kijkje wordt gegeven achter de coulissen door beschrijvingen te geven van onder andere het verkoopproces, alle toekomstvisies en de clash tussen de fysieke en de meer mensgeoriënteerde ambities. Naast een chronologische vertelling en tal van foto's zijn er ook 67 interviews met de pioniers. Het boek sluit af met de missers en succesfactoren.

# Column O. Naphta

## Piepsysteem

Volgens Nicoline van der Sijs (*Chronologisch Woordenboek*, 2001) is de oudste betekenis van het woord omgeving: 'kring waarin men zich begeeft', 1825. Omgeving is toen uit Duitsland geïmporteerd als vertaling van *Umgebung*. Twee dingen vallen op: in Nederland is van een sociaal begrip een fysiek-ruimtelijk begrip gemaakt, waarvoor we nu een wet hebben en de Duitsers niet. Tik *Umgebungsgesetz* in op een zoekmachine en je wordt verwezen naar de Nederlandse *Umgebungsgesetz*. Ik ben me van de weeromstuit in de aanmaak van de wet gaan verdiepen, geheten *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving*. Benutten dus. Natuurlijk, je bent een pragmatische, op nut ingestelde samenleving of niet. Tenslotte heeft de Nederlandse samenleving – ik had bijna geschreven 'hebben we met z'n allen', alsof 'we' de wereldcup hebben gewonnen – in de loop van 1.000 jaar haar omgeving zo ongeveer zelf gemaakt.

Na wat in- en uitpraten over ieders activiteiten die andermans 'fysieke leefomgeving' beïnvloeden en over belangtegenstellingen die daarbij aan het licht treden (aanleiding om regels te stellen), valt mijn oog op een onderdeel waarop de wetenschap altijd tuk is: paradigmawisseling. Παράδειγμα = Grieks = voorbeeld. De in onbruik geraakte wetenschapsfilosoof Thomas Kuhn heeft daarvan volgens het door mij zelden geraadpleegde Wiki iets heel wijsd gemaakt: *de tijdgebonden maatschappelijke/wetenschappelijke mentale gesteldheid*. Lees liever Kuhn zelf. Regering en parlement vonden het dus tijd worden onze maatschappelijke/wetenschappelijke mentale gesteldheid inzake de ruimtelijke ordening te wisselen en spreken van een stelselherziening, een 'volledige vernieuwing van het omgevingsrecht'. Waarom? Omdat wij, gebruikers van de omgeving een 'samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving verwachten' benevens een 'vergaande reductie van complexiteit in de wetgeving. [...] Vanuit dit perspectief wordt het *gemakkelijker te denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving* [cursivering door de regering]. Dit

perspectief vereist een integrale aanpak omdat een initiatief vaak een belangenafweging over meerdere sectoren en belangen vergt.'

Volledig in de ban van deze boeiende tekst las ik door. Het is een originele inleiding in de planologie. Neem de vier argumenten om van paradigma te wisselen: belangen moet je in samenhang beschouwen, burgers hebben de pest aan een gefragmenteerde overheid met 'ongelijksoortige wettelijke regelingen', initiatieven om de leefomgeving te veranderen liggen 'vooral in de samenleving' en er moet een andere bestuurscultuur komen, niet bepaald door een wettelijk stelsel, maar ondersteund door 'passende wetgeving'. De paradigmawijziging, bekent de regering dan ruiterlijk, is niet zelf bedacht, maar sluit aan op adviezen en is politiek gemunt door de motie-Pieper (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 16. 26).

Pieper? Kampioen van de paradigmawisseling? De zoekmachine spuwte hem braaf uit: Hein Pieper (CDA) is theoloog en was Tweede Kamerlid van maart 2009 tot juni 2010. Een reus dus: een jaar lid van de Tweede Kamer met een footprint van jewelste, de paradigmawisseling van de Nederlandse omgeving. Eerdere pogingen tot vereenvoudiging (Wabo, Grex-wet, Activiteitenbesluit, Crisis- en herstelwet) zetten volgens Pieper geen zoden aan de dijk. De kosten van juridische procedures en adviezen stegen maar door. Alleen 'een tabula rasa stelsel voor omgevingsrecht' zou nog helpen. Kortom, maande Pieper de regering per motie 'daadwerkelijk zo'n tabula rasa-opdracht te organiseren met inachtneming van een aantal principiële uitgangspunten van de democratische rechtsstaat [en] om daarbij de collega-lidstaten in de EU hieromtrent te consulteren.' Daarna ging Pieper over tot de orde van zijn eigen dag, hij werd dijkgraaf van Rijn en IJssel. Als toelichting op zijn denkwereld bedacht hij het begrip *Rijnlands Denken* dat draait om 'het zelforganiserende en zelflerende vermogen van mensen, waardengedreven sturen [en] subsidiariteit.' Precies de Omgevingswet, ook zo'n denkend piepsysteem of een piepend denksysteem, daar wil ik afwezen.

[www.baminfra.nl](http://www.baminfra.nl)

**Wij verbinden voor de toekomst!**

**‘De fiets speelt hierbij een steeds belangrijkere rol’**

**Building  
the present,  
creating  
the future**

 **bam**



Dit nummer is mede tot stand gekomen met financiële steun van



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

