

Omgevingswet vraagt Veerkracht

De Omgevingswet creëert momentum. Besluitvorming wordt sneller, eenvoudiger en gericht op een duurzame ontwikkeling en integraal duurzaamheidsbeleid. Mét aanzienlijk meer ruimte en verantwoordelijkheid voor bedrijven en burgers. Althans dat is de bedoeling. Maar wie doet er nu eigenlijk mee?

De ruimtelijke beleidspraktijk verandert echt! Echt?

De wet treedt naar verwachting in 2021 in werking en integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met als doel het ruimtelijk beleid eenvoudiger te maken. Met minder regels, meer ruimte voor initiatieven van bedrijven en burgers en meer ruimte voor participatie. Het mooie van de Omgevingswet is dat deze de samenhang tussen onderwerpen als uitgangspunt neemt: een integrale visie op de omgeving. Precies zoals wij zelf die omgeving ook ervaren – terwijl we wonen, werken, ondernemen en recreëren. Met de school – liefst op loopstand – in een groene omgeving, vanwaar we ons snel en efficiënt naar ons werk begeven waar we voldoende ruimte hebben en krijgen om te ondernemen zonder dat we elkaar en het milieu belasten.

De strategische opgaven waarvoor wij als samenleving staan - op het gebied van gezondheid, omgevingskwaliteit, veiligheid en mobiliteit – vragen ook om een integrale benadering. Echter, het integreren en bundelen van een veelheid aan wetten in één integrale omgevingswet betekent niet dat meteen ook alle sectorale wet- en regelgeving overboord gezet wordt. Zo verandert er niets aan de ligging van Natura 2000 gebieden, veel zaken uit de Waterwet komen op dezelfde manier terug en ook de huidige systematiek voor de regulering van milieuactiviteiten wordt grotendeels voortgezet. Via een complexe en grotendeels technocratische operatie worden huidige plannen, regels en verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving opgenomen in het nieuwe stelsels van ruimtelijke regels en daarmee ook keuzes die daarmee onvermijdelijk samenhangen.

Maar wat verandert er dan wel? Twee fundamentele veranderingen – zo wordt veelvuldig geschreven - zijn de mogelijkheid tot lokaal maatwerk en de inzet op participatie en vroegtijdige samenwerking. Dit vanuit de veronderstelling dat participatie en vroegtijdige samenwerking de kwaliteit van besluitvorming vergroot doordat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen. En vanuit de veronderstelling dat vroegtijdige samenwerking bijdraagt aan publieke acceptatie van activiteiten die de inrichting van de leefomgeving raken.

Maar feitelijk is ook dat niet nieuw. Participatieve praktijken in het omgevingsbestel kennen we al heel lang. En bestemmingswijzigingen (lokaal maatwerk) zijn altijd al zeer gangbaar. Wel creëert de Omgevingswet momentum. Door het benadrukken en uitdragen van de beoogde doelen ervan: besluitvorming wordt sneller, eenvoudiger én gericht op een duurzame ontwikkeling en integraal duurzaamheidsbeleid. Met aanzienlijk meer ruimte voor activiteiten van bedrijven en burgers. Win, win, win dus. Als je als burger (initiatief) iets wilt realiseren of voorkomen dan is dit dus het moment om in actie te komen!

De participatiebelofte

De Omgevingswet combineert dus meer mogelijkheden tot lokaal maatwerk met de belofte tot inzet op participatie en vroegtijdige samenwerking. De wet zwijgt echter over 'hoe' dit vorm moet krijgen: participatie is verplicht, maar niet genormeerd of gereguleerd. Toch zijn er wel degelijk aangrijpingspunten voor de benodigde argumentering van het 'hoe'. De wet kent namelijk een motiverings- en een kennisgevingsplicht voor het bevoegd gezag: een verplichting voor lokale overheden om aan te geven hoe ze de omgeving willen betrekken bij het opstellen van een omgevingsvisie of omgevingsplan en wat ze met de resultaten van het overleg daarover doen.

Echter, bij het aanvragen van een vergunning in het kader van de Omgevingswet mogen overheden, via een vergunning voor zogenaamde afwijkactiviteiten, afwijken van de regels voor visies en plannen. Bovendien, bij het aanvragen van een vergunning voor een afwijkactiviteit richt de participatieplicht zich niet tot de overheid maar tot de initiatiefnemer (als aanvraagvereiste). Dat is nieuw!



Die mogelijkheid is de spreekwoordelijke adder onder het gras. Want, zo legt Willem Korthals Altes, hoogleraar Grondbeleid van de Technische Universiteit Delft, uit in zijn artikel [Afwijkingsplanologie](#) hierdoor “staan niet langer visies en omgevingsplannen, maar afwijkactiviteiten centraal in besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen”. De enigszins belegen uitdrukking ‘meer ruimte voor lokaal maatwerk’ komt er in de praktijk op neer dat het college van B&W meer ruimte heeft om vergunningen af te geven die niet in overeenstemming zijn met de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Socioloog Soeterbroek spreekt van [afwijkingsplanologie als leidend principe](#) en benadrukt dat afwijkactiviteiten nu mogelijk zijn zonder inspraak of instemming van de gemeenteraad.

De uitwerking van de participatiebelofte hangt met andere woorden af van hoe het lokale bestuur de deelname van de burger wenst uit te werken. Zij moet zich daarvoor bezinnen op een aantal lastige vragen. Want wanneer heeft een initiatiefnemer aan zijn participatieplicht voldaan? Moet het initiatief in de buurt bekend worden gemaakt? Is een informatieavond verplicht? Of een dialoog met belanghebbenden? En wie zijn dan belanghebbend? Mag er instemming van de betrokkenen in plaats van afstemming met de betrokkenen worden verlangd?

Wie krijgt ruimte?

Voor het concreet maken van (de randvoorwaarden voor) participatie (en om aan de motiverings- en kennisgevingsverplichting invulling te kunnen geven) zouden overheden zich het volgende af moeten vragen:

- (1) Waarom participatie?
- (2) Met wie?
- (3) Waarover?
- (4) Welke rol hebben participanten? en:
- (5) Wat doen we met de resultaten?

Alleen via beantwoording van deze vragen kan het ‘hoe’ gefundeerd vormgegeven worden.

Hierbij is de sturingsfilosofie van een provincie of gemeente richtinggevend. Hoe kijkt het bestuur naar participatie? Wil zij ruimte geven aan de gemeenschap en de kracht in de gemeenschap benutten? En vanuit welke motieven? Vooral inhoudelijk (gericht op betere besluitvorming), instrumenteel (snellere besluitvorming vanwege draagvlak), relationeel (gericht op het benutten van sociale cohesie/netwerkvorming) of ook normatief (om het recht op participatie voor iedereen te realiseren)? En niet onbelangrijk: lukt het vervolgens om deze sturingsfilosofie te operationaliseren?

Het is niet zozeer de vraag ‘wat krijgt ruimte?’, maar vooral ‘wie krijgt ruimte?’ en ‘onder welke condities?’. De antwoorden bepalen wie voorrang krijgt en welke (richtinggevende) maatschappelijke principes leidend zijn binnen de gegeven afwegings- en ontwikkelruimte. De antwoorden moeten lokaal gegeven worden. De verantwoordelijkheid voor procedurele en distributieve rechtvaardigheid ligt daarmee lokaal. Ofwel: hoe organiseren we het proces zo dat besluitvorming voor alle betrokkenen rechtvaardig, aanvaardbaar en redelijk is?



Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft er in het kader van de provinciale omgevingsvisie voor gekozen om burgers te betrekken bij de beantwoording van deze vragen. Via de research community¹ [Omgevingslab Brabant in gesprek](#) hebben 70 Brabanders intensief met elkaar gesproken over rollen en verantwoordelijkheden, die zij voor zichzelf, voor bedrijven en voor overheden zien. En over waarden die belangrijk (of niet onderhandelbaar) zijn bij de uitvoering van ruimtelijke processen of projecten^{2,3}.

Een aantal bevindingen lichten we er in het kader van dit essay uit:

1. Community leden zien het als taak van de Provincie zien om de Omgevingsvisie zo te ontwikkelen, dat de maatschappelijke intelligentie optimaal wordt benut c.q. er voldoende ruimte is voor burgers om de ervaringscomponent in te brengen. Betrokkenheid van burgers wordt bovendien belangrijk gevonden voor het verkrijgen van draagvlak: bewoners van Brabant zullen de visie immers moeten naleven. Daarbij vinden zij het belangrijk dat de overheid transparant met de inbreng omgaat en duidelijk aangeeft waarom zij tot bepaalde keuzes is gekomen.
2. Burgers hanteren een integraal kwaliteitsbegrip en kijken niet verkokerd naar hun leefomgeving. De communityleden benoemen voortdurend de verbondenheid van zowel fysieke als sociale componenten voor de ervaren kwaliteit van de directe (leef)omgeving en voor Brabant als geheel. Die verbondenheid wordt ook als voorwaarde gezien voor sociale, economische en ruimtelijke ontwikkelingen en moet dan ook tot uiting komen in de ruimtelijke beleidspraktijk.
3. Brabanders hanteren niet alleen een integraal kwaliteitsbegrip, maar ook een integrale waardenrationaliteit. Bij de beoordeling van initiatieven met ruimtelijke impact brengen community leden steeds fysieke en sociale waarden in samenhang naar voren. Ook wanneer deelnemers de vraag wat 'dwingender' krijgen voorgelegd, door ze te laten kiezen tussen twee lijnrecht tegenover elkaar staande standpunten zien we een integrale benadering in de uitleg van de keuze en worden omgevingswaarden in samenhang besproken. Weliswaar vanuit verschillende primaire uitgangsposities (de één start bij het belang van werkgelegenheid; de ander bij het belang van leefbaarheid).
4. De community leden vragen aandacht voor inclusiviteit en representativiteit in het participatieproces. Representativiteit wordt niet altijd bereikt doordat niet elke burger dezelfde vaardigheden bezit. Herkenning en erkenning van selectiviteit bias wordt belangrijk gevonden.

Dit laatste punt sluit aan bij bevindingen uit eerdere onderzoeken: in de afgelopen 10 jaar hebben we Brabanders via peilingen herhaaldelijk gevraagd naar het ideale Brabant. Het ideale Brabant is zelfstandig, ondernemend, heeft meer aandacht voor solidariteit en kwaliteit van het bestaan en is gericht op een eerlijker verdeling.

Het integrale kwaliteitsbegrip en de integrale waardenrationaliteit bieden bij processen met omgevingsimpact de mogelijkheid om binnen het krachtenveld van overheden, initiatiefnemers/ ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers te onderzoeken wat leefomgevingskwaliteit inhoudt. Via een afweging van waarden wordt immers duidelijk welke keuzes gemaakt zijn of worden om een plan of project bijvoorbeeld duurzaam te noemen of van voldoende leefomgevingskwaliteit. Via een afweging van waarden kunnen ook randvoorwaarden aan participatie gesteld worden.

Een afweging van waarden vraagt om een dialoog met betrokkenen, die waarden kunnen inbrengen in het besluitvormingsproces. Eén van de uitgangspunten van een dialoog is gelijkwaardigheid tussen partijen. En dat is bij uitstek niet het geval in de ruimtelijke beleidspraktijk. Mensen met kennis, tijd en kapitaalcracht zijn beter toegerust om invloed uit te oefenen op het verloop van procedures en besluitvorming dan mensen die dat niet vanzelfsprekend hebben. De mate van representativiteit in het participatieproces (en daarmee het benutten van maatschappelijke intelligentie) hangen af en samen met de wijze waarop de mogelijkheid tot deelname van burgers uitgewerkt wordt. Gebeurt dat via een "one size fits all" benadering of wordt rekening gehouden met sociale differentiatie in de samenleving? Dat laatste vergt moed om verschillen te erkennen en criteria te formuleren volgens welke belanghebbenden dezelfde kansen en mogelijkheden krijgen.

¹ Een Research Community is een besloten online platform waarop een groep mensen gedurende een bepaalde periode op een intensieve en interactieve manier met elkaar in gesprek gaan. Via verschillende technieken zoals discussie platformen, polls of storytelling geven de deelnemers diepgaande informatie over het te onderzoeken onderwerp.

² Agterbosch, S., Luijten, J. en Tuinder, M. Brabant Community! OmgevingsLab: Brabant in gesprek. Brabanders over de totstandkoming van de Brabantse Omgevingsvisie. Onderzoeksrunde 1. Tilburg: Het PON, november 2016.

³ Agterbosch, S. en Tuinder, M. Brabant Community! OmgevingsLab: Brabant in gesprek. Brabanders over de totstandkoming van de Brabantse Omgevingsvisie. Onderzoeksrunde 2. Tilburg: Het PON, juli 2017.

⁴ Vermeulen, P. Vertrouwen in veerkracht. Tilburg: Het PON, september 2017.



Differentiëren naar sociale veerkracht

Terug naar de participatiebelofte van de omgevingswet. En naar de vraag hoe het lokale bestuur de deelname van de burgers wenst uit te werken. En daarmee naar de vragen ‘wie krijgt ruimte?’ en ‘onder welke condities?’.

Inzicht in de beschikbaarheid en (ruimtelijke) verdeling van sociale veerkracht is een belangrijke stap vooruit bij de beantwoording van deze vragen. Bij sociale veerkracht gaat het om inzicht in ‘het vermogen van mensen en gemeenschappen om met veranderingen om te gaan en de toegang tot externe hulpbronnen die ze daarbij hebben’⁵. Actief burgerschap door participatie en co-creatie is daar onderdeel van. Hierin is het fysieke domein niet uniek, maar sluit in haar ontwikkeling aan bij de bredere transformatie naar een participatiesamenleving, waarin burgers steeds vaker worden gevraagd om mee te denken, mee te doen of zelf met initiatieven te komen. Of dat reëel is hangt niet alleen af van wat de overheid ambieert en aan ruimte scheidt, maar ook van de vraag wat mensen zelf kunnen en willen. En dat laatste hangt samen met sociale veerkracht.

Om inzicht te krijgen in de verdeling van sociale veerkracht heeft de provincie Noord Brabant de [Monitor Sociale Veerkracht](#) ontwikkeld, welke inzicht verleent in de ruimtelijke verdeling van persoonlijke, sociale én omgevingshulpbronnen. Denk aan actieradius (verplaatsingsmogelijkheden en mobiliteit), opleidingsniveau, mate van vertrouwen, veranderingsbereidheid, sociaal netwerk, participatie en publieke voorzieningen en woonkwaliteiten. De monitor is mede gebaseerd op een veerkrachttypologie, waarbinnen op individueel niveau gekeken wordt naar mate van zelfredzaamheid en eigen regie én en of mensen individueel of collectief in het leven staan. Het geeft een beeld van verschillen in grondhouding en bijbehorende veerkracht. Zo zijn niet-veerkrachtige Brabanders vaker laagopgeleid, hebben een laag inkomen en zijn minder veranderingsbereid. Daarnaast weten we dat mensen met een lage opleiding minder vertrouwen hebben in de overheid.

Inzicht in verschillen in sociale veerkracht van mensen kan een gericht debat over procedurele en distributieve rechtvaardigheid voeden. Dáár moet het in de gemeenteraad of Statenzaal ten slotte over gaan en niet zozeer over de technische invoering van de Omgevingswet. Dat debat moet niet alleen gevoerd worden in politieke en bestuurlijke organen, maar ook in professionele organisaties en in netwerken van belanghebbende burgers. Het gaat om herkennen, erkennen en wegen van verschillen tussen bewoners onderling, maar ook tussen bewonersinitiatieven en initiatieven van grote marktpartijen. En op basis daarvan processen en procedures bewust te differentiëren.

Dr. Susanne Agterbosch s.agterbosch@hetpon.nl

M. Tuinder MSC m.tuinder@hetpon.nl

⁵ Blanken et al., 2016 (2016). Sociale veerkracht in Brabant. Tilburg: Het PON/Telos.