

Essay: Veel te stille revolutie

10 mrt 2017

De invoering van de Omgevingswet zal de omgang met onze leefomgeving fundamenteel veranderen. Toch is er nauwelijks debat over en dreigt een louter technocratische operatie. Wie maakt er werk van participatie? Hoeveel afwegingsruimte willen we eigenlijk? Hoogste tijd voor maatschappelijk en politiek debat, vinden Harmen de Haas, Paul den Otter en Co Verdaas.

Een incident in een verpleeghuis of in de jeugdzorg haalt vaak het nieuws. Logisch, want het raakt aan mensen die ook onze broer, zus, vader of moeder zouden kunnen zijn. Zo'n incident roept de vraag op wat we van de overheid mogen verwachten. Een sluitend en voor iedereen bevredigend antwoord is er niet. Wel is er in elk geval volop debat, zowel politiek als maatschappelijk. Het debat laat zien dat de relatie tussen overheid en samenleving ingrijpend verandert. Maatwerk is het credo en is het ondenkbaar dat eenieder met een identieke klacht dezelfde indicatie krijgt. Een dergelijke grote omslag is ook aanstaande als het gaat om de inrichting en kwaliteit van onze leefomgeving. Precies 26 wetten en onderdelen van nog eens 15 andere wetten komen samen in één nieuwe Omgevingswet.

Deze grootste stelselherziening aller tijden krijgt in de reguliere media nauwelijks aandacht. Het is wellicht te abstract en minder aalbaar dan het voorbeeld van de hulpbehoevende die zorg nodig heeft. En toch zal ook de Omgevingswet ons leven ingrijpend kunnen gaan veranderen. Het betreft hier een fundamentele herijking van de wijze waarop we omgaan met onze directe leefomgeving. Deze zoektocht verdient meer maatschappelijk debat. Er dient zich een aantal dilemma's aan, die we zullen moeten leren hanteren als de Omgevingswet in 2019 ingaat. We lichten drie dilemma's toe die zijn ingekleurd met praktijkverhalen uit de gemeente Leeuwarden, één van de gemeenten die volop bezig is met de implementatie van de Omgevingswet door in de praktijk te experimenteren.

1. Rechtszekerheid versus flexibiliteit

Dit is het meest klassieke dilemma in de ruimtelijke ordening. Wie een

woning koopt wil weten waar hij of zij aan toe is. Wat mogen mijn (over-) buren wel, wat mogen ze niet? Door dit vast te leggen in bestemmingsplannen bieden we mensen houvast (lees: rechtszekerheid). Het concept is aansprekend in zijn eenvoud. Op lokaal niveau leggen we bindend vast wat ergens wel of niet als functie en gebruik is toegestaan.

Maar de samenleving is de afgelopen decennia steeds dynamischer geworden. Denk aan de discussie of er wel of niet een wijntje in een boekhandel mag worden geschonken. Maar ook aan ontwikkelingen zoals de groei van de bevolking of nieuwe woonzorgconcepten. Kortom, rechtszekerheid is per definitie beperkt. Een samenleving die geen flexibiliteit weet te organiseren komt tot stilstand en implodeert.

Daarom zijn gemeenten gewoon heel veel kleine zogeheten postzegelplannetjes gaan maken om de dynamiek te adresseren die bij een moderne samenleving hoort. Het gevolg was veel procedures, veel onderzoek en de rechtszekerheid bleek relatief. De Omgevingswet voorziet straks in één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van een gemeente in plaats van een groot aantal bestemmingsplannen. In dat ene omgevingsplan zal worden bepaald hoe met dit dilemma wordt omgegaan.

In Leeuwarden blijkt het krijgen van gevoel bij de omgeving – in ruimtelijk én politiek- bestuurlijk opzicht – van essentieel belang. We moeten af van de overheidsreflex om alles dicht te regelen. Gezond verstand gebruiken bij de beoordeling van initiatieven en vroegtijdig in gesprek gaan met initiatiefnemers en betrokkenen. Ook initiatieven die naadloos passen binnen de regelgeving, kunnen aanleiding geven voor een bredere en andere benadering. Zo is Leeuwarden ook aanjager geweest van de zogenoemde Friese Aanpak. Provincie, Wetterskip en een groot aantal Friese gemeenten trekken gezamenlijk op in de voorbereiding op een “eigen” Omgevingsvisie. Maatschappelijke partners en burgers hebben in deze fase niet met twintig verschillende overheden te maken, maar met één. Integraliteit, nieuwe thema's en betrokkenheid van veel (en soms nieuwe) stakeholders, mag niet leiden tot extra regeldruk of – nog erger – tot tegenstrijdigheden.

2. Hoeder versus partner

Het tweede dilemma raakt aan de verschillende rollen die een overheid kan hebben. Zo kan de overheid zelf ontwikkelen, ruimte bieden aan anderen om te ontwikkelen, een toezichthoudende of normerende taak vervullen of een ondersteunende rol spelen. Het spreekt voor zich dat die rollen kunnen conflicteren en dat het ook voor maatschappelijke partners en ondernemers niet altijd helder is met welke overheid ze te maken hebben. De overheid zal – ook onder de Omgevingswet – altijd verschillende rollen blijven spelen. Wel zien we de laatste jaren een accentverschuiving. Jarenlang heeft de overheid vooral normen gesteld waaraan we ons in het omgevingsdomein moeten houden. Zoals voor geluid, luchtkwaliteit, veiligheid, bodem en water. Dat heeft veel duidelijkheid en rust gebracht.

De keerzijde is echter dat deze normen soms ook in de weg zitten. Zo komen maatschappelijk gewenste initiatieven vaak moeilijk van de grond. Goedbedoelde normen hebben menige transformatie naar wonen vertraagd of soms zelfs onmogelijk gemaakt, een halve decibel te veel geluid is in het rekenmodel immers genoeg om van een wenselijk initiatief een dode letter te maken. Meer en meer is het accent in het debat en beleid daarom verschoven naar de uitnodigende, de faciliterende of de ruimte biedende overheid. Wat wél kon, diende meer centraal komen te staan. Het was het antwoord op de maatschappelijke behoefte om zelf weer afwegingen te kunnen maken.

In Leeuwarden wordt onderschreven dat een rolverschuiving een cultuurverandering in de gemeentelijke organisatie vergt. Dat betekent een forse managementopgave voor de gemeentelijke dienst en voor raad en collegeleden ook een gezamenlijke transformatieslag. Hoewel het invoeringsmoment nog ver weg is, moet Leeuwarden nu al stevig aan de slag met oefenen en leren. Met diverse pilots, zoals de Friese aanpak, loopt Leeuwarden vooruit op de invoering van de wet in 2019.

3. Maatwerk versus heldere normstelling

Via het dilemma van de verschillende overheidsrollen komen we als vanzelf bij het derde dilemma uit. Het leveren van tijd- en

locatiegebonden maatwerk gaat uiteraard ten koste van een heldere en eenduidige normstelling. Een voorbeeld: stel dat een ondernemer CO₂-neutraal wil gaan werken, maar dat de installatie die hij daarvoor nodig heeft net iets meer lawaai produceert dan gewenst en isolatie geen optie is. Dan is het goed voor te stellen dat een gemeenteraad deze ene ondernemer toch wat meer geluidsruimte gunt. Maar dat betekent niet dat elke ondernemer het met geluid iets minder nauw hoeft te nemen. En daar wordt het lastig, want dat betekent dat argumenten en een bredere afweging de geluidsruimte bepalen en niet een centraal vastgestelde norm. U kunt zich de discussies voorstellen die dit gaat opleveren. Wij zien dat als een verrijking voor de lokale democratie en een impuls voor het met elkaar bespreken waar het echt om gaat. Ook in Leeuwarden is deze discussie onlangs gevoerd. Bijvoorbeeld rond een casus waarbij de verbouw van een woonhuis tot garage in een karakteristieke woonbuurt centraal stond. Een initiatief leidend tot veel zorg bij omwonenden en raadsleden. Maatwerk blijkt daarbij van belang, goed en tijdig overleg eveneens.

Dat zijn trefwoorden die onlosmakelijk met de Omgevingswet verbonden zijn. Je moet terughoudend zijn met een aanscherping van het planologisch-juridisch regime op basis van een enkele casus. Dat leidt tot veel extra ambtelijke en bestuurlijke drukte en helpt niet om eenvoudige, passende en gewenste initiatieven snel te honoreren.

Maatschappelijk debat

Wij denken niet dat de Omgevingswet bovenstaande dilemma's van een 'one size fits all'-antwoord gaat voorzien. Wel zijn juist deze dilemma's een maatschappelijk debat waard. De Omgevingswet roept immers nieuwe maatschappelijke en politieke vragen op: hoe gaan we om met de minder mondige burger? Hoeveel afwegingsruimte willen we? Wie maakt werk van participatie en een transparante weging van verschillende belangen? Zoeken we de antwoorden op deze vragen niet, dan voltrekt zich de meest fundamentele stelselherziening in alle stilte. De kans is dan groot dat de Omgevingswet een technocratische operatie wordt die voorbijgaat aan de vraag hoe we als samenleving omgaan met onze steeds dynamischere omgeving. Het is tijd dat we de stilte gaan doorbreken.

Harmen de Haas, directeur stadsontwikkeling Leeuwarden
Co Verdaas, adviseur bij OverMorgen
Paul den Otter, adviseur bij OverMorgen

