



WIE WINT MET DE OMGEVINGSWET?

De Omgevingswet is een kaderwet die 26 wetten moet integreren. Volgens de Rijksoverheid zijn er straks minder regels en is er meer ruimte voor allerlei initiatieven. Aan de hand van de casus Zeeburgerpad in Amsterdam wil ik verkennen wat de Omgevingswet straks op gemeenteniveau kan betekenen.

Het Zeeburgerpad is een langwerpig terrein in Amsterdam-Oost. Het eigenaarschap van de grond is sterk versnipperd. Er bevinden zich voornamelijk bedrijven die diensten leveren aan de bouwsector, zoals tegelzetters en schilders. Het gebied zit ingeklemd tussen sterk gentrificerende wijken. Rond 2009 is de Gemeente Amsterdam begonnen met het maken van plannen voor gebiedsontwikkeling, maar de economische crisis verhinderde dat er echt iets van de grond kwam.

Het stadsdeel zette daarom in op flexibilisering van regelgeving en het stimuleren van initiatieven in 2011. Met initiatieven worden ruimtelijke projecten bedoeld. Voor het gebied werd geen nieuw bestemmingsplan gemaakt, maar werd er gewerkt met een spelregelkaart. De spelregelkaart gaf initiatiefnemers de kaders van wat mogelijk was, bijvoorbeeld op welke plaatsen hoogteaccenten in het ontwerp moesten komen of wat voor mogelijke functies in het gebied konden komen. Wanneer een initiatief een uitgewerkt plan voortbracht moest het voorgelegd worden aan de buurt. Het stadsdeel wilde geen richtlijnen geven over hoe de buurt betrokken moest worden, de participatie moest alleen plaatsvinden. Achteraf zou het stadsdeel beoordelen of het initiatief aan de spelregels voldeed en of de buurtparticipatie voldoende was geweest. Als dat positief beoordeeld werd zou er een principieel besluit genomen

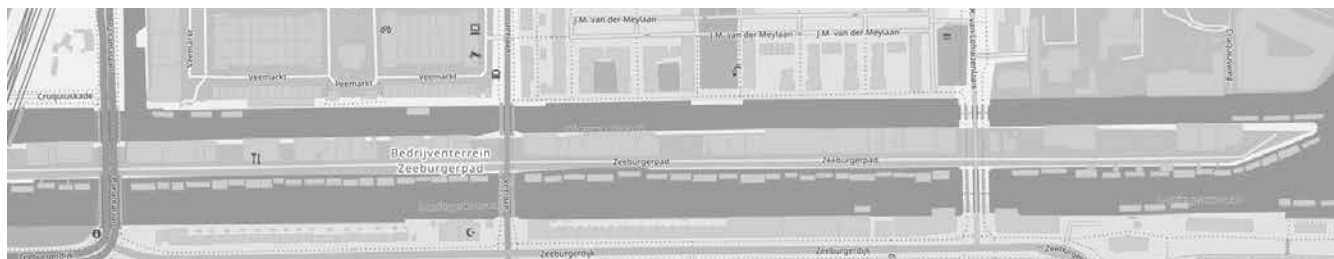
worden dat aangaf dat het initiatief in het bestemmingsplan zou worden opgenomen.

(On)zekerheid in Amsterdam-Oost

Aan de hand van de spelregelkaart ontstonden er verschillende initiatieven – bijvoorbeeld voor huisvesting voor promovendi en een budgethotel. Het doel van het stadsdeel ontwikkelingen te creëren

De spelregelkaart zorgde voor flexibiliteit en onzekerheid

in het gebied leek dus te lukken. Echter zorgde de spelregelkaart door zijn flexibiliteit ook voor veel onzekerheid. Buurtbewoners moesten veel tijd investeren om participatiebijeenkomsten bij



te wonen. Doordat de grondeigendom versnipperd was, waren er veel verschillende participatieprocessen. Dit zorgde ervoor dat buurtbewoners op veel verschillende projecten tegelijkertijd moesten letten, waardoor zij het gevoel kregen overrompeld te worden door alle lopende initiatieven.

Aan de andere kant hadden de initiatiefnemers ook niet de zekerheid dat hun initiatief goedgekeurd zou worden. Hun plan kon zowel op basis van de interpretatie van de spelregels als op basis van het draagvlak in de buurt afgekeurd worden. Uiteindelijk spande een groep buurtbewoners een rechtszaak aan tegen de gemeente omdat men meer zekerheid wilde. De Raad van State stelde de buurtbewoners in het gelijk en de spelregelkaart moest vervangen worden door een bestemmingsplan. Na een succesvolle lobby van de buurtbewoners in de gemeenteraad werd ook nog eens voorkomen dat twee van de drie initiatieven waarover een principiële besluit was genomen, werden opgenomen in het bestemmingsplan.

De lessen van Zeeburgerpad

Uit de casus van het Zeeburgerpad kunnen drie lessen voor de Omgevingswet getrokken worden. Ten eerste krijgen gemeentes door de Omgevingswet meer vrijheid in het vaststellen van lokale waarden voor de leefomgeving. In het omgevingsplan kan worden vastgesteld wat die waarden zijn. Daarbij kunnen ze ook bepalen op welk termijn die waarden gehaald moeten worden. Men kan dus afspreken dat er binnen tien jaar geen geluidshinder meer mag zijn. Dit betekent dus dat er tien jaar lang wél geluidshinder mag zijn. Deze flexibilisering levert ruimte op voor initiatiefnemers maar kan ook zorgen voor onduidelijkheid bij buurtbewoners. De casus

Buurtbewoners spanden een rechtszaak aan tegen de gemeente omdat men meer zekerheid wilde

van het Zeeburgerpad suggereert dat dit voor buurtbewoners frustrerend kan zijn. Potentieel kan dit ertoe leiden dat de gang naar de rechter, zoals gebeurde bij het Zeeburgerpad, vaker gemaakt zal worden om op die manier de zekerheid af te dwingen.

De tweede les heeft betrekking op participatie van buurtbewoners. Wat participatie moet inhouden wordt niet gedefinieerd door de wet. De verschillen per participatieproces kunnen ervoor zorgen dat het voor buurtbewoners onoverzichtelijk wordt wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast kan het onduidelijk zijn voor initiatiefnemers wat er van hen verwacht wordt met betrekking tot participatie. In de casus van het Zeeburgerpad gaven de buurtbewoners aan dat het vaak erg veel tijd kostte om alle bijeenkomsten bij te wonen. Nochtans hadden de buurtbewoners van Zeeburgerpad al de nodige ervaring met deze processen; velen van hen waren actief geweest in de belangenvereniging van

woonbooteigenaren in Amsterdam. Wat gebeurt er in buurten waar er niet genoeg ervaring voorhanden is?

De derde les heeft betrekking tot de rol van de gemeente. De flexibilisering van de regelgeving vraagt om een cultuurverandering binnen gemeentes. Ze moeten meer gaan handhaven en maatwerk gaan leveren. Zij moeten bepalen of er voldoende geparticipeerd is bij aanvragen voor Omgevingsvergunningen. Zij moeten afwegen binnen welk termijn bepaalde waarden gehaald moeten worden. Deze cultuuromslag vereist ook investeringen in de zin van trainingen en nieuwe werkwijze, wat voor de ene gemeente makkelijker te dragen is dan door de andere.

Verschillen per participatieproces zorgen dat de verantwoordelijkheden voor buurtbewoners onoverzichtelijk worden

Conclusie

De Omgevingswet vraagt om een nieuwe bestuursstijl. Sommige gemeentes zullen dat naast zich neerleggen en ervan uitgaan dat bijvoorbeeld een omgevingsplan slechts 'een bestemmingsplan-plus' is. Andere gemeentes zullen de Omgevingswet omarmen en inzetten op een cultuurverandering. Het experimentele karakter van de Omgevingswet biedt veel kansen. Maar alle gemeentes moeten zich ervan bewust zijn dat wat er gewonnen wordt aan flexibiliteit, verloren gaat aan zekerheid. Dat minder regels betekent dat er meer gehandhaafd moet worden. En dat de toegang tot het recht niet voor iedereen gelijk is.

Literatuurselectie

- Arnoldussen, T. (2016) *The Social Construction of the Dutch Air Quality Clash: How Road Expansions Bit the Dust Against Particulate Matter*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Korthals Altes, W.K. (2016) *Planning reform beyond planning: the debate on an integrated Environment and Planning Act in the Netherlands*, *Planning Practice & Research*, 31:4, pp. 420-434.

Michiel Stapper is doctoraatsstudent aan de afdeling Sociologie van de UvA. Zijn proefschrift gaat over hoe de belangen van buurtbewoners in (contractuele) afspraken worden opgenomen bij gebiedsontwikkeling.