



# ONDERWEG NAAR OMGEVINGSDENKEN

**In Vlaanderen en Nederland worden de komende jaren nieuwe beleidskaders voor omgevingsplanning ingevoerd. Deze moeten het hoofd bieden aan grote opgaven zoals de klimaatverandering en de energietransitie. Tegelijk hebben de beleidskaders de ambitie om veel meer geïntegreerd te werken tussen beleidssectoren en met overheden, burgers en bedrijven. Deze AGORA richt de lens op het nieuwe omgevingsdenken in Nederland en Vlaanderen om meer inzicht te krijgen in de vorming en uitwerking van de nieuwe ruimtelijke kaders.**

Het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening zal in Nederland en Vlaanderen de komende jaren grondig veranderen en de overstap maken naar een nieuwe generatie omgevingsbeleid. De Nederlandse Omgevingswet wordt, samen met een Nationale Omgevingsvisie, in 2021 van kracht. In Vlaanderen wordt er sinds 2011 gewerkt aan het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), dat na de verkiezingen van mei weer op de agenda van de nieuwe Vlaamse Regering zal verschijnen. Dat nieuw omgevingsbeleid hard nodig is mag duidelijk zijn. Aan beide kanten van de grens moeten de ruimtelijke kaders vernieuwd worden om het hoofd te bieden aan een groot aantal nieuwe opgaven die een of twee decennia geleden nog niet zo acuut leken. Energietransitie en klimaatadaptatie staan sterker dan ooit tevoren op de agenda en vormen nieuwe belangen die zich vertalen in ruimteclaims. Daarnaast zijn er ook aloude ruimtelijke kwesties die nog altijd een rol spelen. Zo is in Nederland de woningnood terug van weggeweest, kampt Vlaanderen nog altijd met urban sprawl en een te grote oppervlakte-verhardingsgraad en zitten beide landen met een verkeersinfrastructuur die op sommige punten de toestroom van activiteit niet meer aankan. Tegelijkertijd is het besef doorgedrongen dat de overheid noch de markt deze uitdagingen afzonderlijk het hoofd kan bieden en is er de ambitie om het beleid meer te integreren. Overheden moeten meer en beter

gaan samenwerken en burgers en private partijen eisen hun plaats op aan de onderhandelingstafel. Ook klinkt er een luide roep om flexibilisering en vereenvoudiging van het wettelijke kader. Dit is de inzet van het omgevingsdenken.

#### **Van ruimtelijke ordening naar omgevingsbeleid**

Deze AGORA richt de lens op het nieuwe omgevingsdenken in Nederland en Vlaanderen om meer inzicht te krijgen in de vorming en uitwerking van de nieuwe ruimtelijke kaders. Planologische discussies richten zich vaak op het nut van ruimtelijke ingrepen of de gevolgen daarvan. Maar wie zich enkel op de ruimtelijke ingrepen richt, vergeet de institutionele context waarbinnen beleidsmakers, marktpartijen en burgers ruimtelijke plannen maken. Die wordt bepaald door wetgeving die eisen stelt aan de organisatie van het planningsproces (wie moet wanneer betrokken worden), de verdeling van verantwoordelijkheden (welke verplichtingen en vrijheden hebben lagere overheden), en de wettelijk bindende visies die de grote lijnen uittekennen.

Deze context wordt in Nederland en Vlaanderen de komende jaren grondig herzien. Dit omvat de opmaak van nieuwe wetten, het ontwerpen van beleidsinstrumenten en het opstellen van ruimtelijke visies. Met de Nederlandse Omgevingswet worden 26

wetten en een veelvoud van ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur samengevoegd in één wet voor de leefomgeving. Het wordt wel de grootste herziening genoemd van het rechtssysteem sinds het opstellen van de eerste liberale grondwet in 1848. Daarnaast is een Nationale Omgevingsvisie in opmaak die richting moet geven aan een aantal urgente vragen over de inrichting van het land. Ook in Vlaanderen werkt men aan een transitie die het omgevingsbeleid overzichtelijker en transparanter moet maken. Daartoe zijn in 2017 de Departementen Leefmilieu, Natuur en Energie en Ruimte Vlaanderen samengevoegd tot een nieuw Departement Omgeving. Dat werkt aan wetgeving en instrumenten, zoals de invoering van een Omgevingsvergunning in 2018, die een vijftal eerdere vergunningen bundelt en vervangt, en een Beleidsplan Ruimte dat de grote lijnen en werkwijze voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen uitzet.

## Ruimtelijke kaders moeten vernieuwd worden om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen

Om te begrijpen waarom aan beide zijden van de grens gewerkt wordt aan een herziening van de context waarbinnen planners hun werk doen, moeten we terugkijken in de tijd. In de decennia na de Tweede Wereldoorlog is de hoeveelheid ruimtelijke wetgeving spectaculair gegroeid. Dit is niet verwonderlijk. De ruimtelijke ordening dankt haar bestaansrecht aan het reguleren van conflicterende ruimteclaims, die in aantal toenemen wanneer de samenleving complexer wordt. Om te voorkomen dat de naoorlogse economische- en bevolkingsgroei gepaard zouden gaan met een afname van de leefbaarheid, werden afzonderlijke regelingen opgetuigd over onder andere bodemkwaliteit, delfstoffen, waterslag en verstedelijking. Wanneer nieuwe problemen zich voordeden zoals milieuverontreiniging, bedreiging van biodiversiteit, regionale bevolkingskrimp en het ontstaan van achterstandswijken, werd het arsenaal aan regelgeving uitgebreid om kaders te bieden aan bedrijven die wilden investeren, of overheden die de handen ineen wilden slaan met burgers en private partijen om tot ruimtelijke ontwikkeling te komen. Het stelsel was er zo op gericht om geanticipeerde ontwikkelingen in een gewenste richting te duwen door gebruik te maken van "meekoppelende belangen" zoals de landbouw of de woningsector (zie de Vrije Ruimte van Wil Zonneveld in AGORA 2018-2).

### **Van ordelijk naar vrij**

De historische veranderingen in stelsels van ruimtelijk beleid weerspiegelen de dominante maatschappijvisie van de periode waarin ze zijn opgesteld. Ze moeten het immers mogelijk maken om plannen te ontwikkelen die in de tijdgeest passen. De eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog stonden in het teken van het vergroten van de grip van de overheid op de ruimtelijke ontwikkeling. Dat is te herkennen in hiërarchische blauwdrukplannen, van rijksnota's tot gewest- en streekplannen en bestemmingsplannen. In deze tijd vond een model van gespreide ruimtelijke ontwikkeling ingang, dat als doel had bepaalde regio's te stimuleren en de groei in andere in goede banen te leiden.

Eind jaren '90 deed 'het netwerkdenken' zijn intrede. Dit toonde zich in veranderingen in het instrumentarium en nieuwe uitwerkingen zoals het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV, 1997) en de (nooit aangenomen) Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Economische kernregio's als de Randstad en de Vlaamse Ruit werden daarin gepresenteerd als onderdeel van

stedelijke netwerken die op internationaal vlak de concurrentie moesten aangaan met gelijksoortige regio's. Toch moest niet alles overgelaten worden aan de markt en was er wel degelijk ruimte voor overheidssturing. Zo kende het RSV een 'ruimtebalans' waarin richtcijfers voor hectaren te ontwikkelen woningen, natuur en industrie werden verdeeld over de provincies.

Bij elke beleidshervorming wordt volop gesproken over de manier waarop planningsprocessen anders (lees: efficiënter, flexibeler, inclusiever) kunnen worden ingevuld. In Nederland werd vanaf het begin van de eeuw de weg van de liberalisering ingeslagen met meer nadruk op deregulering en flexibiliteit. Zo stond de Nota Ruimte (2004) in het teken van "minder Haagse regels". Men wilde weg van "starre beleidskaders" en naar meer verantwoordelijkheden voor provincies en gemeenten. De 'toelatingsplanologie' uit het verleden moest vervellen tot 'ontwikkelingsplanologie'. De Rijksoverheid in Nederland heeft sinds de eeuwwisseling dan ook nauwelijks structureel ruimtelijk beleid gevoerd. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd ontmanteld en ruimtelijke ordening werd ondergebracht bij Infrastructuur en Milieu. Zo bleef het discours dat de opeenstapeling van ruimtelijke wetgeving een sta-in-de-weg was voor markt-gestuurde ruimtelijke ontwikkeling overeind.

Ook in Vlaanderen kwam sleet op het uitvoeren van het geïntegreerd ruimtelijk beleid dat was ingezet met het RSV. De maatregelen uit dat plan leden onder politieke desinteresse. Zo verviel, tot ontluistering van haar opstellers, de structuurplanning deels weer in de welbekende bestemmingslogica van de vroegere Gewestplannen, met veel ruimte voor politieke inmenging. Tien jaar na het goedkeuren van het Structuurplan typeerde één van haar bedenkers, Charles Vermeersch (2008) de praktijk dan ook als een van "oneigenlijk gebruik en misbruik". Gaandeweg ontstond een roep, deels gedragen door degenen die zich nooit echt in de filosofie van het RSV hadden kunnen vinden, naar een nieuw beleidskader dat minder sturend en flexibeler zou zijn.

### **Nieuwe kaders, nieuwe vragen**

De ruimtelijke kaders die nu in Nederland en Vlaanderen in opmaak zijn dragen een nieuw jasje van omgevingsbeleid met een bijbehorende sturingsfilosofie. Net als twintig jaar eerder het geval was, worden de plannen van de vorige generatie gekarakteriseerd als star en log. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen ziet zichzelf als een evolutie "van sterk regulerend naar voorwaardenscheppend" en wil werken met een centraal concept van "ruimtelijk rendement" om de verschillende ruimteclaims tegen elkaar af te wegen. In de Nederlandse omgevingsplanning moet participatie niet meer van de burger komen, maar is het de overheid die mee aan tafel schuift als partner en evolueert men van ontwikkelings- naar uitnodigingsplanologie. Hierdoor vindt er een transitie plaats in



de houding tegenover initiatieven van lagere overheden en andere partijen van “nee, mits” naar “ja, tenzij” en van het toetsen van plannen naar het stimuleren van initiatieven.

Samengevat wortelt het omgevingsdenken dan in een tweeledige filosofie. Eén, dat complexe vraagstukken met betrekking tot de ruimte, die voorheen tot afzonderlijke beleidssectoren behoorden, tegenwoordig het best samenhangend behandeld kunnen worden. Twee, dat de manier om geïntegreerd aan deze vraagstukken te werken minder top-down gestuurd moet worden dan in het verleden. Op die manier moet er meer ruimte ontstaan voor actieve partijen (andere overheden, burgers en investeerders) die onderlinge coalities smeden, een praktijk die beter beantwoordt aan de complexe netwerksamenleving waarin we leven. Zo is de Nationale Omgevingsvisie alleen nog bindend voor de Rijksoverheid zelf en niet meer voor de provincies en gemeenten en wil men ook in Vlaanderen de gemeenten niet meer vertellen wat zij moeten doen.

Op die ambities zijn door het Planbureau voor de Leefomgeving, strategische adviesraden en critici in de vakliteratuur een heel aantal bedenkingen geformuleerd. We geven een overzicht: Beschikt een beleidskader dat begonnen is als juridische vereenvoudigings- en efficiëntieoperatie wel over voldoende visie op ruimtelijke ontwikkelingen? Hoe balanceer je voorschriften die ruimte geven voor vrijheid en interpretatie enerzijds, met het bewaken van een basiskwaliteit anderzijds? Is een terugtrekkende overheid nog wel in staat om voldoende regie over ruimtelijke ontwikkelingen te voeren? In hoeverre beantwoordt de flexibele aanpak nog aan het aloude doel van ruimtelijke ordeningsbeleid om verschillen tussen regio's te verkleinen? Ruimtelijke ordening – nu onder de noemer van omgeving – ziet zichzelf als coördinerend voor andere beleidssectoren. Dat is een gedachte die in het verleden ook al moeizaam is gebleken. Kunnen en willen de andere beleidssectoren en lagere overheden wel meestappen in de nieuwe omgevingsfilosofie en hoe hangt dit samen met de geldstromen waarover zij beschikken? Hoe gaat de cultuuromslag naar geïntegreerd werken dit keer (wel) slagen? Moet dit veelomvattende beleid niet méér rekening houden met de manier waarop ruimtelijke kwesties samenhangen met maatschappelijke vraagstukken, zoals de kloof tussen arm en rijk? En ten slotte zijn er nog zorgen over de ambitie om een groot deel van het omgevingsstelsel te digitaliseren. Grote ICT-projecten zijn bij de overheid in het verleden al vaker weinig succesvol gebleken. Kortom, is dit nieuwe omgevingsbeleid in staat om goede, rechtvaardige en uitvoerbare oplossingen te bereiken voor de grote uitdagingen van de 21e eeuw?

### Sturingsfilosofie

Met deze ontwikkelingen en vragen in het achterhoofd besteden we in dit themanummer aandacht aan de manier waarop het omgevingsdenken tot stand komt bij Rijks- en Gewestelijke overheid, in gemeentes en bij private partijen in Nederland en Vlaanderen. We starten met een oriëntatie op de verschuivende sturingslogica. Bestuurskundigen Joris Voets en Pieterjan Schraepen van de Universiteit Gent bespreken de transitie van structuurplanning naar beleidsplanning in Vlaanderen in bestuurlijke en juridische context en formuleren daarbij een aantal uitdagingen voor het nieuwe beleidskader om te slagen.

Voor de Nederlandse situatie behandelt Michiel Stapper de casus van het Zeeburgerpad in Amsterdam-Oost. Omdat de ontwikkeling van dit gebied moeizaam van de grond kwam tijdens de crisisjaren, koos het stadsdeelbestuur voor flexibilisering van de regels om ruimtelijke initiatieven te stimuleren. Hiermee is de ontwikkeling van het Zeeburgerpad een voorloper van de manier van werken die straks met het ingaan van de omgevingswet van gemeenten en andere overheden wordt verwacht. Stapper bespreekt de belangrijkste lessen uit deze casus en linkt deze aan de implementatie van de omgevingswet.

Vervolgens vergelijken we de achtergronden van de nieuwe Nederlandse en Vlaamse beleidskaders in een gesprek met René van der Lecq, voormalig projectleider van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en Emiel Reiding, directeur Nationale Omgevingsvisie. We ontdekken dat Omgevingsplanning (NL) en Beleidsplanning (VL) veel overeenkomsten vertonen, ook al is de uitgangssituatie in de beide landen wel compleet anders. Deze overeenkomsten en verschillen komen aan bod, evenals de invloed van de politiek op het nieuwe omgevingsbeleid, de waarde van verhalen vertellen en wat je kunt doen als een gemeente in het nieuwe systeem van uitnodigingsplanologie met initiatieven komt die de hogere overheid echt niet ziet zitten.

## Hoe gaat de cultuuromslag dit keer (wel) slagen?

### Voorbij sectorale barrières

Een belangrijke ambitie van het nieuwe omgevingsbeleid is dat sectorale barrières worden geslecht en er meer geïntegreerd wordt samengewerkt. Sommige critici merken dan ook op dat dit op gespannen voet staat met de ambitie tot het verlichten van de regeldruk en de gewenste flexibiliteit van processen. Daarom vroeg AGORA een aantal auteurs uit velden grenzend aan ruimtelijke ordening om hun visie op de nieuwe beleidskaders.

Voor de Vlaamse vastgoedsector is het niet evident om geïntegreerd samen te werken. Wachten op de uitkomst van participatieprocessen, overleg met verschillende belangengroepen en een doordacht ontwerp zijn aspecten die de looptijd en dus de kosten van een ontwikkeling hoog doen oplopen. Het BRV heeft de kans om een regierol in deze processen op te nemen, om zo de vastgoedsector te helpen met de marktconversie naar geïntegreerde en gemeenschappelijke ontwikkelingen. Geert Haentjens en Simon Lox gaan in op de uitdagingen voor een vernieuwde samenwerking tussen overheid en ontwikkelaar.

Jannes van Loon en Cody Hochstenbach bespreken de situatie op de Nederlandse huurwoningmarkt. Beleggers uit binnen- en buitenland hebben Nederlandse huurwoningen ontdekt als aantrekkelijke belegging. De vraag is echter of dit veranderende krachtveld een gunstige ontwikkeling is; zorgt het toenemende woningbezit van beleggers voor een vermindering van de woningnood of versterkt het juist ruimtelijke ongelijkheid? De auteurs relateren de veranderende eigendomsverhoudingen aan de omgevingswet en de mogelijke ruimtelijke gevolgen van dit nieuwe beleidskader.

Terug in Vlaanderen zien we dat de verharding van de ruimte gepaard gaat met wateroverlast. Het artikel van Vincent Wolfs, Wendy Francken en Patrick Willems beschrijft hoe klimaatverandering samen met een wildgroei aan bebouwing zal leiden tot pieken van water dat nergens kan infiltreren en dan maar een weg zoekt doorheen het rioleringsnetwerk. Dit netwerk is daar niet aan aangepast, met overstromingen tot gevolg. Het zomaar stoppen met bouwen is niet de volledige oplossing. Er moet gezocht worden naar een ruimtelijk ontwerp dat plaats maakt voor buffering en gecontroleerde overstromingen. Het is een precaire oefening om hierbij niet in strikte regelgeving te vervallen, waar het BRV nog geen sluitende oplossing voor heeft.

### Iedereen mee?

Nog veel meer dan in de maatschappelijke analyses van twintig jaar geleden wordt er in het nieuwe omgevingsbeleid op gehamerd



dat we in een netwerksamenleving leven. Burgers, actiegroepen en middenveldorganisaties zijn al lang geen onmondige ontvangers van beleid meer, eisen hun rechten op en willen zelf met initiatieven komen. Dat vereist nieuwe vormen van participatie waarbij overheden soms niet meer zelf het voortouw nemen. Daarom wordt in beide landen al volop geëxperimenteerd met pilootprojecten. Dit soort pilots leveren belangrijke lessen op. Zo leerden Annelies Beek en Laura van den Vrijhoef dat het niet gemakkelijk is om 'iedereen mee' te krijgen in een participatietraject. Beiden waren nauw betrokken bij de participatie voor de omgevingsvisie van de gemeente Apeldoorn. In hun artikel delen zij de belangrijkste lessen uit dit participatietraject, waaruit duidelijk wordt dat burgerparticipatie de gemeente dwingt flexibel te zijn en mee te bewegen met haar inwoners.

Ook in Vlaanderen worden stappen gezet naar een meer participatieve werkwijze voor het maken van nieuw ruimtelijk beleid. Werkt dit ook op een hoger beleidsniveau waar inspraak nog complexer wordt en waar er meer belangengroepen willen meebeslissen? Hoe zorg je ervoor dat burgers voldoende geïnformeerd zijn om mee te denken over abstracte ruimtelijke beleidsthema's? Sabine Miedema ging in gesprek met participatiemedewerker Davina Van Palmenaer van de Provincie Oost Vlaanderen over het proces van het ontwikkelen van een Provinciaal Beleidsplan.

### (On)zekerheden

In de artikelen in dit themanummer komen diverse onderwerpen en sectoren aan bod die allemaal hun draai moeten vinden in het omgevingsdenken. Het beeld dat ontstaat is er één van veel beweging, maar ook nog van grote opgaven. Er moet heel veel gebeuren en een geïntegreerde visie is daarbij van groot belang, of het nu voor de afvoer van hemelwater is, of voor de robuuste ontwikkeling van woningaanbod voor diverse doelgroepen. We zien ook dat het niet vanzelfsprekend is om diverse beleidssectoren en groepen in de samenleving te betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De diversiteit van de thema's in de artikelen wijst andermaal op het complexe karakter van het omgevingsdenken. Een brede waaier van onderwerpen moet met elkaar verbonden worden in processen waar geen voorgedefinieerd kader voor bestaat en waar de hogere

overheid het ook niet als haar rol ziet om dit te ontwikkelen. In Nederland gaf hoogleraar transitiekunde Jan Rotmans al aan dat de praktijken die tot dusver worden ontplooid nog niet radicaal vernieuwend zijn. Ze zijn nog onvoldoende integraal en er zijn ook nog veel onzekerheden, bijvoorbeeld over de informatica-kant van het omgevingsbeleid. Het formuleren, steun vinden en uitvoeren van omgevingsbeleid is daarmee niet gegarandeerd maar het soort proeven dat nu wordt gedaan is nodig om de cultuurverandering in te zetten. Weliswaar wordt de transitie naar het omgevingsdenken in Vlaanderen iets minder radicaal uitgevoerd dan in Nederland, maar ook daar worden er de komende jaren tal van pilootprojecten opgestart, die na de verkiezingen hopelijk spoedig worden vergezeld van een volwaardig beleidsplan.

Op basis van de artikelen zien we dan dat we onderweg zijn naar omgevingsdenken, maar krijgen we nog geen zicht op het potentieel voor het succes of falen ervan. Wat we wel zeker weten is dat de ruimtelijke ordening zoals we haar decennialang kenden flink zal veranderen en dat dit veel vergt van overheden, bedrijfsleven en burgers. Maar de kracht van *business as usual* is groot en wellicht slaat de slinger ooit weer terug naar een sterker ingrijpen van bovenaf. Intussen zal men, zoals de opstellers van het nieuwe beleid zeggen in het dubbelinterview: verhalen moeten vertellen, voorbeelden tonen en stug volhouden. Hoe dat zal uitpakken leest u ongetwijfeld in een toekomstig nummer van AGORA.

**Foto's: op 5 april 2017 vond een Designsessie plaats rond de Merwedekanaalzone in Utrecht. Vijftig bewoners, gebruikers, ambtenaren, onderzoekers, professionals, ontwikkelaars en technenuten gaven hun visie op de manier waarop technologie kan bijdragen aan stadsontwikkeling. Omgevingsdenken beoogt precies dit gelijkwaardig samenwerken van een breed scala stakeholders rond een complex project.**

**Foto's: Sebastiaan ter Burg, flickr / www.slimcity.nl**

### Literatuurselectie

- Leinfelder, H. (2015) 'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen. Plandag 2015: Ruimte maken.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2018) Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid. Den Haag: RLI.
- Rotmans, J. (2018) Omgevingswet als Transitieopgave, G40 Steden netwerk. Den Haag.
- Wouden, R. van der (2017) Omgevingsbeleid op een tweekoppig. De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave. Den Haag: PBL
- Vermeersch, C. (2008) Structuurplanning vandaag: oneigenlijk gebruik en misbruik. Brugge.

**Clemens de Olde** (Clemens.deolde@uantwerpen.be) is stadssocioloog en redacteur van AGORA. Hij promoveert aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC) van de Universiteit Antwerpen en is werkzaam als consultant urban and regional development bij IDEA Consult te Brussel. **Barend Wind** (b.j.wind@rug.nl) is Universitair Docent Sociale Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. **Simon Lox** (simon.lox@outlook.com) is Master Ruimtelijke planning (UGent) en redactielid bij AGORA. **Marianne de Beer** (agora.hoofredactie@gmail.com) is hoofdredacteur van AGORA en werkt bij de gemeente 's-Hertogenbosch. **Sabine Miedema** (smiedema@k-s.be) is socioloog en werkzaam bij Kind & Samenleving, waar ze werkt aan participatie van kinderen en jongeren bij sociaalruimtelijke thema's.