

De eerste leefomgevingswet dateert uit de tijd van Napoleon. Het gaat om de Mijnbouwwet uit 1815, op Franse leest geschoeid en zeer centralistisch. Een kleine eeuw later (1901) werd de Woningwet ingevoerd. Overheden gingen op ruimtelijk terrein zorgen voor meer regelgeving om de rechtsbescherming van burgers te vergroten. Het Bouwbesluit was bedoeld om de kwaliteit van gebouwen te verhogen, nadat instortingen door falen van bouwers bij regelmaat het nieuws haalden. In lijn met forse publieke investeringen in infrastructuur in de 19e eeuw trokken overheden ook voor wonen en ruimte geleidelijk het initiatief naar zich toe. Tot rond 1930 bleef particulier opdrachtgeverschap weliswaar dominant maar gemeenten en woningcorporaties die omstreeks 1910 massaal door particulieren werden gesticht - drukten er een kwalitatief sociaal-politiek stempel op. Uit de architectuur ontwikkelde zich stedenbouw. Het toenemende autoverkeer ging het vraagstuk van stadsuitbreiding beheersen. Kort na de Tweede Wereldoorlog werd de ruimtelijke ordening gedomineerd door herstel van de oorlogsschade en het lenigen van de toen schrijnende woningnood. In vijftien jaar tijd werden indertijd een miljoen woningen gebouwd.

In 1958 verscheen op rijksniveau een ruimtelijk plan voor de Randstad Holland. Het Groene Hart als beeld is toen geboren. In 1960 volgde de *Nota inzake de ruimtelijke ordening*, ook wel de Eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening genoemd. Na de Randstad was hiermee heel Nederland aan de beurt. Met de erop volgende nota's, tot aan de gesneuvelde Vijfde Nota begin deze eeuw, werd de inrichting van onze leefomgeving voornamelijk een zaak van overheden. In ruimtelijk opzicht was de tweede helft van de 20e eeuw er een van de 'Dutch Democratic Republic', onze eigen DDR waar particulieren in de rij konden staan voor huurwoningen, koopwoningen, kavels en appartementen. De 650.000 woningen die vanaf de VNEX (1989) voornamelijk door of in opdracht van projectontwikkelaars zijn gebouwd, hebben hier amper verschil in gemaakt. Overheden en ontwikkelaars verkeerden in jubelstemming vanwege miljardenwinsten op grondposities en particulieren konden kiezen uit wat deze partijen hadden bedacht.

In de jaren zestig uitte zich een groeiende onvrede over het functioneren van onze democratie. Het begrip 'inspraak' werd geboren. Maar voor de leefomgeving bleek het een doekje voor het bloeden. Bezwaarschriften konden niet opboksen tegen enorme investeringen in ruimtelijke conceptplannen. Daarnaast was vanaf de jaren zeventig sprake van een explosie van wetten voor milieu, natuur en water. Vrij naar voormalig premier Dries van Agt was het voor ruimtelijke initiatieven een stuk eenvoudiger om achteraf vergiffenis te vragen dan vooraf toestemming.

Geest uit de fles

In 2002 haalde Pim Fortuyn een voor velen onvermoede geest uit de fles. Overheidsdominantie zou een domper zetten op creativiteit en de latent ondernemende geest van Nederlanders. Een jaar later werd de noodklok geluid door de Algemene Rekenkamer en de Europese Commissie: Nederland was hekkensluiter geworden op het gebied van innovaties en economische groei. Bastions van regenten moesten open en particulieren moesten kunnen participeren in besluitvorming. Zeker voor de inrichting van de eigen leefomgeving, want die raakt bewoners elke dag heel direct. In deze overtuiging, gearceleerd in de Nota Ruimte (2006), schuilt de kiem van de Omgevingswet. Niet alleen als bundeling van (interdepartementale) wetten binnen de systeemwereld van overheden maar vooral als verbinding tussen de leefwereld van mensen en de systeemwereld. In die volgorde, waardoor het accent waar het kan verschuift van burgerparticipatie (burgers mogen meedelen met de overheid) naar overheidsparticipatie (overheden tonen zich dienstbaar aan de samenleving van burgers).

Waar de samenleving al decennia aan toe is, begint zich nu pas af te tekenen in de systeemwereld. Rollen en verhoudingen zijn in ras tempo aan het veranderen. Binnen het Huis van Thorbecke, het zogeheten overheidsgebouw uit 1848, worden gemeenten steeds belangrijker en binnen de samenleving zijn particulieren meer aan zet dan ooit. Zij zetten de toon en overheden zijn volgend. Zie het stopzetten van gaswinning in Groningen, zie het uitstel van Luchthaven Lelystad, zie het volledig circulair bouwen van een dorp in Boekel. Volksvertegenwoordigers (leden van gemeenteraden, provinciale staten

en tweede kamer) worden één van de spelers in plaats van de initiatiefnemers en de bepalers. Deze democratische vernieuwing is ook inherent aan de Omgevingswet. Richard Florida, de Amerikaanse socioloog en stadsgeograaf die in 2002 de wereld veroverde met zijn boek *The Rise of the Creative Class*, is overtuigd van de noodzaak van deze ontwikkeling: 'We hebben een politiek systeem nodig dat mensen een groter aandeel in hun eigen leefomgeving biedt.' Ook hierin zetten particulieren de toon. Met de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018 wordt de huidige versterkte en op simplistische standpunten geënte partijpolitiek van binnenuit uitgehold. Dat systeem zal steeds meer plaats maken voor een eigentijdse netwerksturing. In onze cultuur past immers geen pendant van de PET'shopboys: Poetin, Erdogan en Trump als alfamantjes op de top van de apenrots.

Veertig maal anders

Maar de praktijk is weerbarstiger. In een tijd van toenemende complexiteit en onderling wantrouwen (SCP, 2017) moeten we nieuwe routines in samenspel ontwikkelen. Die heb je niet zomaar. Volgens technische universiteit MIT (Boston, VS) is daarvoor veertig maal anders handelen nodig. En we zijn pas bij de eerste experimenten. Clemens Comielje, commissaris van de Koning in Gelderland, noemde de Omgevingswet onlangs een grotere opgave dan alle decentralisaties van de afgelopen jaren bij elkaar (dus ingewikkelder dan het veranderen van de regelingen voor jeugdzorg, ouderenzorg en arbeidsmarkt). Wim van de Donk, commissaris van de Koning in Brabant, wijst onomwonden op het belang van meebewegen van het bestuursrecht. Als de Raad van State naast de (procedurele) rechtmatigheid niet ook de (inhoudelijke) doelmatigheid van een initiatief beoordeelt, zal de frustratie van de samenleving eerder toe-dan afnemen.

Binnen de Europese Unie is de koppeling tussen grondpositie en realisatierecht van bijvoorbeeld woningen nergens zo volkomen als in Nederland. Het bezitten van grond genereert een monopolie en maakt het zelfs mogelijk om het Europees aanbestedingsrecht rechtmatig te omzeilen. Met grondposities kopen vermogende partijen zich in voor woningbouw, recreatieparken, windturbines, zonneparken, bedrijventerreinen, et cetera. In toenemende mate is het ook voor (buitenlandse) investeringsmaatschappijen een veilige belegging: de rendementen zijn relatief hoog, de risico's relatief gering.

De Omgevingswet is een grotere opgave dan alle decentralisaties (jeugdzorg, ouderenzorg en arbeidsmarkt) van de afgelopen jaren bij elkaar

De te verwachten ruimtebehoefte voor nieuwe woningen, energietransitie, klimaatadaptatie, schaalvergroting in de landbouw en infrastructuur zorgt in combinatie met de schaarste van grond voor verder stijgende grondprijzen. Nederlandse grond is nu al veruit het duurste van Europa. Zo ligt de gemiddelde prijs voor een hectare landbouwgrond thans op circa 70.000 euro, meer dan een kwart hoger dan vijf jaar geleden.

Vooralsnog remt dit de grondtransacties geenszins. Sterker nog: ze nemen een ware vlucht. In hoeverre vooral privaot grondbezit de beoogde werking van de Omgevingswet gaat raken, is feitelijk nog onbekend maar laat zich raden. De klassieke vraag van wie de ruimte is - een vraag waarover het politiek debat makkelijk ontvlamt; alleen al in de twintigste eeuw zijn er drie kabinetten over gevallen - poept wederom op. Onvermijdelijk komt de politieke vraag op ons af wat prevaleert: de financieel-economische waarde van grond of de maatschappelijke meerwaarde van ruimte.

Gelijk speelveld voor particulieren

Publieke gebiedsontwikkelingen worden (deels) bekostigd door publieke middelen oftewel belastinginkom-



Peter van Rooy

Peter van Rooy is oprichter en directeur van de Coöperatie NederlandBovenWater. Hij werkt ruim dertig jaar aan het krachtiger maken van bewoners en gebruikers van stukjes Nederland. „We kunnen met elkaar meer toekomst maken dan dat we aan de leiband van overheden of multinationals lopen. Kijk naar voorbeelden als de Overdiepse polder in Waalwijk, Markdal in Breda, Centrumontwikkeling in Sneek en Parkontwikkeling in Den Haag.

sten. Dit geldt voor zowel (voor)investeringen als menskracht van ambtenaren en bestuurders. Private gebiedsontwikkelingen worden bekostigd door ontwikkelaars, (institutionele) beleggers, investeringsmaatschappijen en/of financiële instellingen zoals banken. Met deze middelen worden (voor)investeringen gedaan en wordt eigen menskracht ingezet en/of topexpertise ingehuurd. Particuliere gebiedsontwikkelingen van bewoners en mkb-ondernemers moeten het veelal doen met de expertise en de mentale energie van vrijwilligers. Er is dus geen sprake van een gelijk speelveld. Binnen experimenten rond de toepassing van de Omgevingswet komt de noodzaak van ondersteuning als meest aandacht vragende punt naar voren. Een rode draad voor particuliere initiatiefnemers is de zwakte in de organisatie van het proces, inclusief mijlpalen en producten en het vooraf inschatten van benodigde capaciteiten. Het gaat om bewustwording en erkenning dat gebiedsprocessen professioneel vakmanschap vereisen. Waar adviesbureaus voor hun uren worden betaald, moeten particulieren het stellen met een bekertje koffie in een gemeentehuis.

Waar adviesbureaus voor hun uren worden betaald, moeten particulieren het stellen met een bekertje koffie in een gemeentehuis

Zonder (enige) vergoeding en ondersteuning in vaardigheden en netwerken zal de sociale scheidslijn tussen bevolkingsgroepen ook in de leefomgeving steeds zichtbaarder worden. Op dit punt zijn adequate uitvindingen nodig en urgent. Te denken valt aan een procesbegeleider met kennis van zaken, een gebiedscoach, vouchers voor inhuur van kennis of vergoedingen van personen die zich bovengemiddeld voor de toekomst van stukjes Nederland inzetten. Soms besteden ze er zelfs volledige werkweken aan. En voor als het onverhoopt mis gaat een gebiedsombudsman (of noem het een omgevingsbuddy). Ondersteuning van particuliere gebiedsontwikkelingen door overheden is vanuit hun publieke taken gereedeneerd volstrekt gerechtvaardigd. Een gelijk speelveld, het in EU- en marktkringen veelgenoemde *level playing field*, is voor particulieren tot nu toe vergeten, terwijl het voor hen urgenter is dan voor welke markt-partij ook.

Geen tovermiddel

Met de Omgevingswet worden overheden gestimuleerd om te luisteren naar burgers en ondersteuning te bieden aan initiatieven die naast individuele ook maatschappelijke meerwaarde genereren. Om tot maatschappelijke meerwaarde te komen, is een dialoog met de omgeving vereist. Normale menselijke gesprekken dus, die we de afgelopen decennia voornamelijk via overheden hebben gevoerd. Overheden stonden centraal en genoten daar aanvankelijk ook van. Kijk ons eens. Inmiddels geven zij te kennen dat communicatie-ve zelfsturing van burgers, met inzet van kennis en kunde van professionals, de best mogelijke vorm van omgevingsinrichting is. Ook al weten we dat dit gepaard zal gaan met vallen en opstaan. We moeten weer leren lopen, niet als eenlingen in de box maar met elkaar op straat. En met elkaar weer bespreken wie of wat we willen zijn.

Ook deze Omgevingswet is vast geen tovermiddel dat bestaande routines plotseling kan veranderen. Het wordt hard werken op weg naar een gelijk speelveld voor particulieren. Ik zie de Omgevingswet vooral als een krachtige legitimatie van democratische vernieuwing, voorbij discussies over structuren of posities van bestuurders of politieke partijen. Wat nu nog ongewoon is, wordt met de nieuwe wet gewoon, in de hoop op een kwaliteitsslag door mentaal eigenaarschap.

Nieuwe wet

De Omgevingswet treedt in 2021 in werking en beoogt regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen. De wet biedt volgens Peter van Rooy „een uitgelezen kans om onze leefwereld weer boven de systeemwereld van overheden en grote bedrijven te plaatsen”.