

# **Van de Wet ruimtelijke ordening als benauwde geest naar geestverruiming onder de Omgevingswet -Wim Tijssen**

## **Abstract**

De huidige wet- en regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving is versnipperd. De Wet ruimtelijke ordening houdt zich met de fysieke leefomgeving bezig, maar ook de Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming enz. Resultaat van deze versnippering is dat iedereen en uiteindelijk niemand het voor het zeggen heeft. De aan de Wet ruimtelijke ordening toebedeelde rol om de (tegengestelde) claims op de fysieke ruimte tegen elkaar af te wegen en een keuze te maken heeft de ruimtelijke ordening niet waar kunnen maken. Om die reden heeft Jan Pronk als minister voor ruimtelijke ordening het Ministerie zelf betiteld als Ministerie voor Ruimtelijke Aanpassing. Het Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (nu Infrastructuur en Milieu) beschikt(e) niet over eigen middelen en moe(s)t te biecht bij collega-departementen om gelden beschikbaar te krijgen. Die gelden werden beschikbaar gesteld onder het motto: wie betaalt, bepaalt waarmee de beleidsvoornemens van de ruimtelijke ordening achter de horizon verdwenen.

Dit speelveld wordt achter ons gelaten met de invoering van de Omgevingswet in 2018. Ruimtelijke ordening wordt fysieke leefomgeving en onder deze paraplu worden 26 fysieke wetten geïntegreerd. Daarmee werkt de Omgevingswet als geestverruimend middel. Om creatief aan de slag te gaan met de Omgevingswet zal 'cold turkey' moeten worden afgekickt. Deze geestverruiming wordt doorgezet naar het omgevingsplan met de verruimde reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan als dé geestverruiming. Niet alleen regels over de ruimtelijke ordening, maar ook alle overige regels qua fysieke leefomgeving (moeten) worden geïntegreerd in het omgevingsplan. Deze verruimde reikwijdte als geestverruiming heeft als groot voordeel dat claims op de fysieke ruimte tegen elkaar uitgeruild kunnen worden op voorwaarde dat er onder de streep sprake is van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het smallere bestemmingsplan faalt in deze situatie noodgedwongen. Geen van de fysieke wetten heeft in het huidige stelsel het primaat en al deze wetten hebben een zelfstandig bestaansrecht ten opzichte van elkaar (in juridische termen het fenomeen van de twee- of meersporigheid) met als resultaat een patstelling waarbij geen van de belangen het onderspit wil delven ten opzichte van de ander op straffe van gezichtsverlies. De Omgevingswet gaat deze patstelling doorbreken en kan daarom met recht en rede als een geestverruimend middel worden betiteld. Nu de Omgevingswet deze uitdaging biedt is het ook zaak dat de wet zijn follow up krijgt met onder invloed verkerende organisaties en hun medewerkers. Alleen dan zal de samenleving de vruchten plukken van de Omgevingswet zoals dat tot uitdrukking wordt gebracht in de ondertitel van de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling met waarborgen voor kwaliteit.

## **Stellingen**

1. Als vanaf 2018 de Omgevingswet geestverruimende middelen legaliseert, dan gaat het helemaal goed worden met de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
2. In het veelvuldig gebruik van geestverruimende middelen schuilt het gevaar van bewustzijnsvernauwing.
3. Geestverruiming door toepassing van de werkwijze van Strategisch Omgevingsmanagement samen met de verruimde reikwijdte van het omgevingsplan in vergelijking met het bestemmingsplan, is een brisante cocktail.
4. Level playing field van de verschillende beleidsterreinen onder moeders paraplu van de fysieke leefomgeving, is gelijk te stellen met een schip zonder kapitein.
5. Van ruimtelijke ordening onder de Wet ruimtelijke ordening naar fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet, is van de regen in de drup.

**Van de Wet ruimtelijke ordening als benauwde geest naar geestverruiming  
onder de Omgevingswet**

*Voorblad*

***Wim Tijssen***

Gemeente Tilburg  
Postbus 90155  
5000 LH Tilburg

[wim.tijssen@tilburg.nl](mailto:wim.tijssen@tilburg.nl)

*Vervolgblad 1*

**Van de Wet ruimtelijke ordening als benauwde geest naar geestverruiming  
onder de Omgevingswet**

## ***Het probleem! Met de hakken in het zand***

Op de drempel van de millenniumwisseling publiceert Bregman zijn proefschrift 'Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming. Naar maatwerk zonder versnippering'. In Binnenlands Bestuur van 21 mei 1999 vindt een bespreking hiervan plaats. Aansprekend citaat hieruit: "Door al deze initiatieven is het planstelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), dat een integrale afweging mogelijk zou moeten maken van sectorale belangen binnen het besluitvormingskader voor ruimtelijk relevante beslissingen steeds 'leger' geworden..... De vraag is echter of de beleidssectoren, die zich de afgelopen jaren aan het planstelsel van de WRO hebben weten te onttrekken, zo gemakkelijk de weg terug naar de WRO willen inslaan".

Onder de titel 'Haalt de WRO 2015' wordt in Ruimtelijke Verkenningen van 1993, het jaarboek van de voormalige Rijksplanologische Dienst (RPD), de opmaat voor deze discussie gegeven. De in dit artikel opgenomen analyse van de WRO naar sterke en zwakke punten, concludeert als sterk punt van de ruimtelijke ordening dat dit niet het opleggen van de wil is, maar de uitkomst van een wegingsproces.

Hoezo sterk punt? In een onbewaakt ogenblik maakte het kabinet Kok II (1998-2002) dankbaar gebruik van deze 'sterke' positie van de ruimtelijke ordening door de presentatie van de zogenaamde 'houtschoolschets' als rechtstreekse uitwerking van afspraken uit het regeerakkoord. Hierna was het aan het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) om de sectorale keuzes uit deze schets te reframen als het resultaat van een zorgvuldig integraal wegingsproces in het verdere proces van de totstandkoming van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening (de Stoeptegelnota in de volksmond)!

De uiterst ongemakkelijke positie van de ruimtelijke ordening ten opzichte van de andere beleidsterreinen fysieke leefomgeving wordt treffend onder woorden gebracht door de Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, naar haar voorzitter in de wandelgangen de commissie Duivesteijn genoemd. In het tijdschrift Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening van 2005, nummer 1 wordt hierover opgemerkt: "Mochten ze (= de aanbevelingen van de commissie Duivesteijn) worden overgenomen, dan leidt dit tot een aanzienlijke positieverbetering voor de ruimtelijke ordening. De commissie wil bijvoorbeeld af van de huidige procedure voor grote infrastructuurprojecten volgens de Tracéwet. Deze procedure heeft de positie van de nationale ruimtelijke ordening ernstig ondergraven door het primaat in de besluitvorming bij Verkeer en Waterstaat (V&W) te leggen ..... Als het gaat om integrale ruimtelijke afwegingen moet het voortouw bij VROM liggen. Het Ministerie van V&W heeft enkel het voortouw als het gaat om het ontwikkelen en tot uitvoering brengen van projecten".

Al enkele jaren eerder en wel in 2000 komt de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in andere bewoordingen tot een vrijwel gelijklopende conclusie in het zogenaamde Position Paper WRO: "De ruimtelijke ordening heeft als pretentie als facetbeleid alle beleidsterreinen op hun ruimtelijke aspecten te beoordelen. Inmiddels hebben de sectoren het initiatief overgenomen en de ruimte in al zijn facetten vanuit het sectorenbelang geordend in plaats van een claim op de ruimte te leggen".

In juridische termen wordt dit 'relationele' probleem van de ruimtelijke ordening met de 'anderen' met de mantel der liefde toegedekt onder de noemer twee- of meersporigheid. De verschillende beleidsterreinen op het terrein van de fysieke leefomgeving hebben hun eigen wet- en regelgeving (en sommige beleidsterreinen zelfs hun eigen universiteit en departement!) en hebben daarmee zelfstandig

## *Vervolgblad 2*

bestaansrecht ten opzichte van elkaar. 'Soevereiniteit in eigen kring' naar Abraham Kuyper, maar dan anders; i.c. de beleidsterreinen van de fysieke leefomgeving ten opzichte van elkaar. In theorie zou het primaat bij de WRO moeten liggen als integrerend kader waarbinnen de ruimtelijke claims van de beleidssectoren tegen elkaar en tegen de kwaliteiten van het plangebied afgewogen moeten worden op grond waarvan een ruimtelijke keuze wordt gemaakt met als criterium 'goede ruimtelijke ordening' waarbij het geheel meer is dan de som der delen. Zie hier het leerstuk van integraal versus sectoraal beleid naar de ideeën van de commissie de Wolff uit 1970.

Voor Jan Pronk is dit alles, deze positie van de ruimtelijke ordening, aanleiding geweest om zijn functie als minister van Ruimtelijke Ordening te herdopen in minister van Ruimtelijke Aanpassing (Position Paper WRO; VNG 2000). Of in andere bewoordingen van gelijke strekking: VROM weegt en wikt en V&W beschikt door al dan niet middelen beschikbaar te stellen. Maar niet alleen V&W overigens, maar ook de andere collega-departementen fysieke leefomgeving zoals LNV enz. zijn hier debet aan en maken dankbaar gebruik van de zogenaamd 'sterke' positie van het departement VROM ten opzichte van de andere departementen.

### ***De oplossing? Met de kop in het zand***

Al in 1995 worden door de RPD de eerste contouren geschetst van oplossingsrichtingen voor de als zodanig aangeduide hardnekkige kwesties in het planningstelsel en wel met de studie 'Het ruimtelijk planningstelsel; een bestuurlijk perspectief'. Tussen haakjes: met een klein beetje goede wil overigens en tussen de oogharen door lezend is hierin ook al de Omgevingswet (Ow) traceerbaar. Als voorbeeld: het gemarkeerd principebesluit, dat bindend is voor het vervolg. Zie hier de Elverding-aanpak avant la lettre als basis voor het projectbesluit onder de Ow!

Wat opvalt is dat de ongemakkelijke verhouding van de ruimtelijke ordening met de 'anderen' en de reden waarom Jan Pronk zichzelf betitelt als minister van Ruimtelijke Aanpassing in deze studie over het planningstelsel buiten beschouwing blijft. De onder andere op deze studie terug te voeren wetswijzigingen van de WRO/Wro van respectievelijk 2001 en 2008 stonden met name in het teken van de aanhalen van de banden van rijk en provincie ten nadele van de gemeente en dit dan ondanks het alom geprezen principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat; onder de Ow als subsidiariteit aangeduid. Als voorbeelden mogen gelden de concrete beleidsbeslissing uit 2001 en de rechtstreeks werkende regels uit 2008. Hoewel de wijziging in 2008 het bestemmingsplan weer centraal heeft gesteld, heeft dit enkel en alleen betrekking op de relatie van het bestemmingsplan met het voormalige artikel 19 WRO als het gaat om de doorlooptijd van beide instrumenten en niet op de 'relationele' problemen van de ruimtelijke ordening met de aanverwante beleidsterreinen. Een verder uitholling zoals hiervoor gememoreerd door Bregman is meer bewaarheid geworden met als meest aansprekend voorbeeld de steeds verder aangescherpte Tracéwet uit oorspronkelijk 1993, maar ook de Spoedwet wegverbreding (2003), Crisis- en herstelwet (2010) enz. waarmee de WRO verder opschuift naar de marge van de besluitvorming over de fysieke leefomgeving. De al wat moeizame LAT-relatie wordt alleen nog maar ongemakkelijker voor de ruimtelijke ordening.

Direct gevolg hiervan is dan ook dat de wetswijzigingen van 2001 en 2008 te typeren zijn als een in zichzelf gekeerd VROM-feestje waarbij de buitenwacht, lees de collega-departementen fysieke leefomgeving, angstvallig buiten de deur werd gehouden. Dit om niet nog meer grond te geven aan de door de commissie Duivesteyn geschetste karakteristiek waarbij VROM steeds meer en verder het

## *Vervolgblad 3*

onderspit moet delven. Dat deze marginalisering uiteindelijk, maar in een totaal ander jasje, toch zijn beslag zou krijgen, lag op dat moment nog in het verschiet en werd een feit met de introductie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (MinIenM) bij de vorming van het gedoogkabinet Rutte-Verhagen in 2010. Dat Duivesteijn het gelijk aan zijn zijde had, blijkt uit het ROMagazine van 2011, nummer ½ waarbij de CDA-fractie ten tonele wordt gevoerd bij monde van zijn woordvoerder Ger Koopmans: "..... was VROM in de praktijk van de Kamer vaker een hardnekkige tegenstander dan medestander"..... Een kwestie van verschil in perceptie: als je weet dat je al op voorhand wordt gepasseerd, dan past je slechts de rol van 'tegenstander' om bewerkstelligd te krijgen een volgende keer überhaupt wél te worden gehoord. Hoe opvallend anders is op dat moment de opvatting van een gewezen VVD-minister van VROM Sybilla Dekker in Building Business van 29 oktober 2012: "maak van ruimte weer integratiekader voor wonen, werken, infrastructuur, natuur en water. Met nieuw elan".

Deze schermutselingen resulteren in (bijna-)patstellingen op straffe van gezichtsverlies voor een of meerdere beleidsterreinen als water in de wijn wordt gedaan om tot een oplossing te komen. Men houdt elkaar in een houtgreep. Daarbij komt dat de eigenstandigheid van de beleidsterreinen ten opzichte van elkaar verder geaccentueerd wordt door de jurisprudentie van de bestuursrechter in Den Haag waarbij ongemakkelijke juridische onderscheiden worden gemaakt tussen bijvoorbeeld emissie- en immissienormen waarmee gekunsteld wat handen en voeten wordt gegeven aan de verhouding tussen respectievelijk het milieu- en het ruimtelijk beleid. Voeg daarbij ook het gegeven dat de 'gemiddelde' collega's ruimtelijke ordening van het type drs. zijn en de collega's van milieu van het type ir./ing., en de 'tegenstellingen' vallen op hun plaats. Voeg daarbij tenslotte nog het gegeven dat de wijze waarop de beleidsterreinen georganiseerd en ingericht zijn totaal verschillend is met als voorbeeld de kwalitatieve doelstellingen van de ruimtelijke ordening (met verweving als centraal begrip) versus de kwantitatieve doelstelling van het milieubeleid (met scheiding/ zonering als centraal begrip), en de grondslag is gelegd voor een schisma als logisch vervolg op de ongemakkelijke LAT-relatie, tenzij op wetgevingsniveau wordt ingegrepen

Met dank aan de 'student-dichters' Geert Francke, Dominique van der Hoeven en Erik Jacobs, onderstaande rijmelarij -afbeelding 1- als samenvatting in een notendop. Het is de inleiding op een werkstuk over de verhouding tussen de ruimtelijke ordening en het milieubeleid, studiejaar 2009-2010 aan Bestuursacademie Zuid Nederland te Tilburg.

Afbeelding 1: Tweesporigheid ruimtelijke ordening <-> milieu



Bron: Ruimtelijke ordening versus milieubeleid; Geert Francke c.s./2010

### ***De oplossing! Stad en Milieu als start***

Een eerste serieuze poging om de ruimtelijke ordening en de andere beleidsterreinen fysieke leefomgeving op elkaar betrokken te krijgen was het uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1991) stammende instrument van het ROM-gebiedenbeleid. Het jargon van de ruimtelijke ordening is vanaf dat moment verrijkt met het concept van de diagonale planvorming. Niet alleen een integratie van beleidsterreinen op de horizontale as van de verschillende beleidsterreinen maar gelijktijdig ook een verticale integratie op de as van de 3 bestuurslagen rijk, provincie (regio) en gemeente. Dit instrument gaat inmiddels door het leven als gebiedssturing als verbijzondering van netwerksturing.

Poging twee is het Stad- en Milieuproject toegespitst op de samenwerking tussen de ruimtelijke ordening en specifiek het milieubeleid als een van de (andere) samenstellende onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het project is gestart als Experimentenwet (1998) en later gepromoveerd tot Interimwet (2006) en is vanaf 2010 in zekere zin voortgezet met de Crisis- en herstelwet als het prominente neefje van Stad en Milieu. Aanleiding voor dit project was onder andere het beleid van de compacte (later complete) stad met het ABC-vestigingsbeleid en de daarmee gepaard gaande herontwikkeling van de stations- en/of spoorzones. Milieugevoelige (kantoorwerkgelegenheid) en

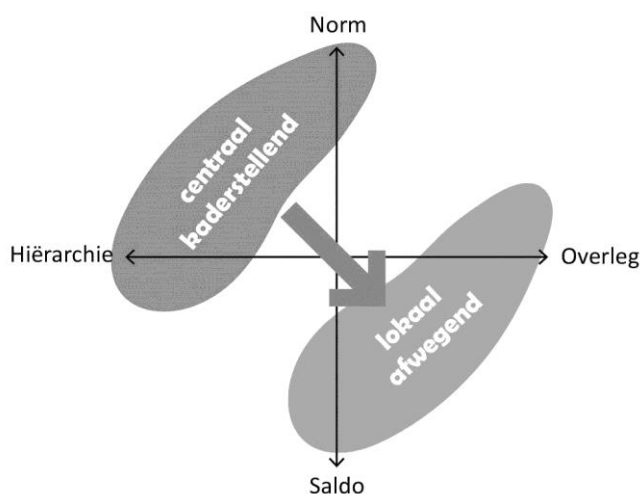
## Vervolgblad 5

milieubelastende functies (vervoer gevaarlijk stoffen per rail) zaten figuurlijk in elkaars milieuplanologisch vaarwater met de eerder aangehaalde schermutselingen en dreigende patstellingen tot gevolg. Aangrijpingspunt van Stad en Milieu is de ruimtelijke noch de milieukwaliteit maar de omgevingskwaliteit als *traite d'union* van beide afzonderlijke kwaliteiten. Hiertussen kan uitwisseling ((saldobenadering) plaatsvinden als er maar onder de streep van omgevingskwaliteit zwarte cijfers kunnen worden geschreven. Als voorwaarde voor de toepassing geldt het doorlopen van de volgende stappen:

- stap 1: het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke plan vorming integreren van milieubelangen, alsmede het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen;
- stap 2: het optimaal benutten van de ruimte binnen bestaande regelgeving en
- stap 3: het afwijken van bestaande wettelijke milieunormen voor bodem, geluid, lucht, stank en ammoniak, als met de eerste twee stappen geen doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit worden bereikt.

Over deze ontluikende symbiose door toedoen van het ROM-gebiedenbeleid / Stad- en Milieuproject heeft de Roo een lezenswaardig artikel geschreven met als kop 'Planning per se, planning per saldo (1999) in het ROM-magazine (nummer 7/8) van dat jaar. Om samen als ruimtelijk beleid plus milieubeleid te kunnen optrekken, is het noodzakelijk dat in de kwadranten die opgespannen kunnen worden tussen de begrippenparen norm en hiërarchie enerzijds en waar anderzijds respectievelijk saldo en overleg tegenover staan, het milieubeleid zich beweegt van norm en hiërarchie (centraal kaderstellend) naar saldo en overleg (lokaal afwegend): afbeelding 2. Van de andere kant is het zaak dat het ruimtelijk beleid het milieubeleid van meet af aan in het afwegingsproces van de ruimtelijke ordening betreft op een overeenkomstige wijze als alle overige af te wegen belangen hierbij betrokken worden: level playing field en niet een stiefmoederlijker aandacht voor 1 (economische) of enkele belangen. Illustratief voor deze veranderende opvatting over het milieubeleid in algemenere zin is het externe veiligheidsbeleid: het plaatsgevonden risico representeert hiërarchie en norm c.q. het traditionele milieudenken en het groepsgebonden risico is de manifestatie van saldo en overleg c.q. het moderne milieudenken.

**Afbeelding 2:** Van *planning per sé* naar *planning per saldo*



Bron: *Planning per sé* planning per saldo; Gert de Roo/1999

## *Vervolgblad 6*

Intermezzo. Met dit kwadrantenmodel van de Roo is ook de door de Ow voorgestane paradigmawisseling -van beleid naar gebied- te duiden: niet meer centraal kaderstellend i.c. het beleid staat centraal, maar lokaal afwegend i.c. het gebied staat voorop. In andere bewoordingen is dit ook vervat in de ondertitel van de Ow: ruimte voor ontwikkeling (lokaal afwegend) met waarborgen voor kwaliteit (centraal kaderstellend).

In het kielzog van het project Stad en Milieu maar wel op de voor de bestuursrechter gebruikelijk gepaste afstand qua tijd, slaat ook de bestuursrechter in Den Haag een andere weg in wat betreft de jurisprudentie over de onderlinge afstemming van het ruimtelijk en het milieubeleid. Na de wetwijziging van 2008 -van WRO naar Wro- vindt een geleidelijke inwisseling plaats van het criterium 'goede ruimtelijke ordening' voor het criterium 'goed woon- en leefklimaat'. Daarmee worden de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en het milieu ook in juridisch opzicht verder op elkaar betrokken, naast de meer beleidsmatige afstemming via het Stad- en Milieuproject. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de jurisprudentie over de evenementenvergunning (ABRSt: 26-11-2014 ECLI:NL:RVS:2014:4244) en dan toegespitst op de plek van het evenement, maar ook wat betreft de geluidszonering van bedrijfsterreinen tot en met het vastleggen van diersoorten (ABRSt: 22-10-2014 ECLI:NL:RVS:2014:3763) enz. Het criterium woon- en leefklimaat mag gezien worden als het voorportaal van het begrip fysieke leefomgeving, het in artikel 1.2 gedefinieerde centrale begrip van de Ow. Van vergelijkbare orde is het werken met voorwaardelijke verplichtingen gekoppeld aan bijvoorbeeld de flexibiliteitsinstrumenten van het bestemmingsplan.

Samenvattend kan kort en bondig kan worden gesteld dat de reikwijdte van het bestemmingsplan na de wetwijziging van 2008 geleidelijk aan steeds breder wordt: van ruimtelijke ordening (WRO) via naar woon- en leefklimaat (Wro) onderweg naar fysieke leefomgeving (Ow).

### ***De oplossing! De doorstart met de Omgevingswet als geestverruimend middel***

De Ow met het omgevingsplan (OP) trekt de hiervoor geschetste lijnen uit het Stad- en Milieuproject en de jurisprudentie over de verhouding tussen de ruimtelijke ordening en het milieubeleid in versterkte mate door als een van de te realiseren doelen van de stelselherziening: integratie als een van de sleutelbegrippen van de herziening. Onder de paraplu van het begrip fysieke leefomgeving worden vanaf 2018 niet alleen de ruimtelijke ordening en het milieubeleid verenigd, maar ook afgaande op artikel 1.2 van de Ow, bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

De in de Ow frequent gebezigde terminologie van de verruimde reikwijdte van het OP ten opzichte van het bestemmingsplan, door de (verplichte) integratie van fysieke regels die nu nog vervat zijn in verordeningen, kan tegen de hiervoor geschetste achtergrond opgerekt worden van verruimde reikwijdte naar geestverruimende reikwijdte van dit plan. Daarmee wordt het OP een geestverruimend middel; niet alleen overigens het OP op gemeentelijk niveau maar ook de omgevingsvisie (OV) en de omgevingsvergunning (Ov). De Ow staat dan voor een instrumentenkoffer gevuld met geestverruimende middelen op de verschillende bestuurlijke niveaus. De door het Ministerie IenM uitgebrachte 'Inspiratiegids. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' (2015) is hiervan een goed voorbeeld.



## *Vervolgblad 7*

Het OP als geestverruimend middel heeft een groot belangrijk voordeel. Hoe meer beleidsterreinen begrepen kunnen worden onder het OP, hoe meer uitruilmogelijkheden er boven de streep zijn en hoe eenvoudiger het is om onder de streep per saldo nog een voldoende te scoren dat wil zeggen een 'goede fysieke leefomgeving'. Het Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) is een beproefde werkwijze om deze uitruilmogelijkheden in beeld te brengen. Of in de opvatting van Friso de Zeeuw; “maak een feestje uit tegengestelde belangen” (Persbericht Zwolle 17 april 2009). Zijn uitspraak in verband gebracht met burgerparticipatie levert participatie op: het planproces als party. SOM kenmerkt zich in essentie door:

1. 'Omdenken' en wel zoals het ooit is verwoord door Einstein: “We cannot solve our problems with the same thinking we used when we created them” en
2. Het loslaten van standpunten ten gunste van belangen van actoren waarmee de zogenaamde 'gouden driehoek' gaat ontstaan waarbinnen belangen uitgeruild kunnen worden en het planproces zijn eigen Haarlemmerolie organiseert. Als voorbeeld: 100 sinaasappelen kunnen alleen tussen x en y worden verdeeld als x en y niet op hun standpunt blijven staan dat zij ieder voor zich 100 sinaasappelen willen hebben maar als een van beiden aan de ander vraagt waarom hij 100 sinaasappelen wil. Dan blijkt x de geurfabrikant te zijn met een vraag naar de schil en y de sapproducent met een vraag naar het vruchtvlies. Zo kunnen 100 sinaasappelen verdeeld worden tussen x en y waarbij elk 100 sinaasappelen krijgt. Om van standpunten naar belangen te kunnen komen moet het principiële onderhandelen het veld ruimen voor het positioneel onderhandelen en het algemeen belang voor het gemeenschappelijk belang. Het simpelweg stellen van de waaromvraag bij een ingenomen standpunt geeft als antwoord het belang van de actor als vertrekpunt voor de belangenafweging waarmee aldus aan de schermutselingen een einde komt en dreigende patstellingen voorkomen kunnen worden.

### ***De oplossing! Onder invloed verkerende organisaties!***

Nu de Ow met het OP de basis heeft gelegd voor een gereedschapskist vol met geestverruimende middelen is een belangrijke eerste stap gezet. Een tweede nog belangrijkere stap moet echter ook gezet worden om de eerste stap tot gelding te kunnen brengen. Het succes van de Ow is voor 20% toe te schrijven aan inhoud en voor 80% aan cultuur, zo is als algemene opvatting op de werkvloer van de fysieke leefomgeving en naar de mening van de verantwoordelijke minister. Dat dit aandeel waarschijnlijk nog hoger ligt, mag blijken uit onderstaande van internet afkomstige afbeelding.

## Vervolgblad 8

Afbeelding 3: Attitude als Haarlemmerolie

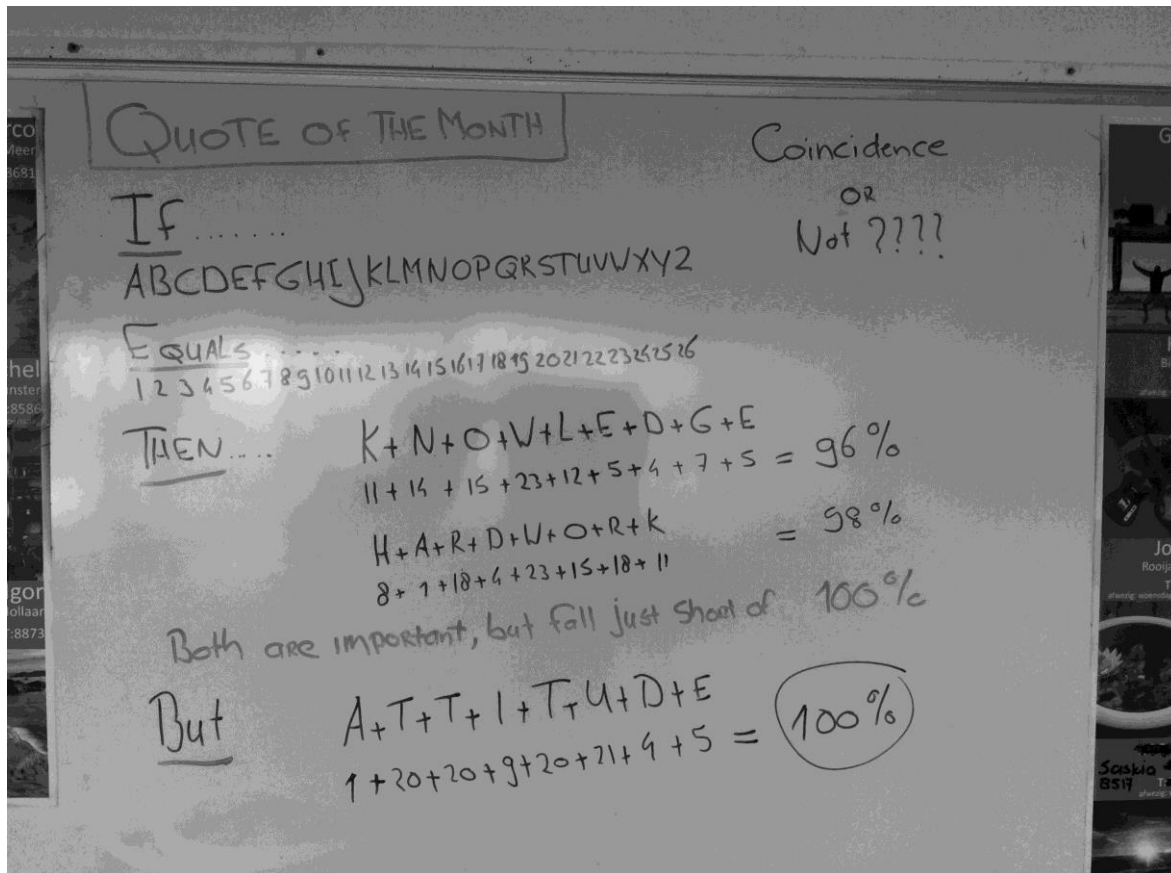


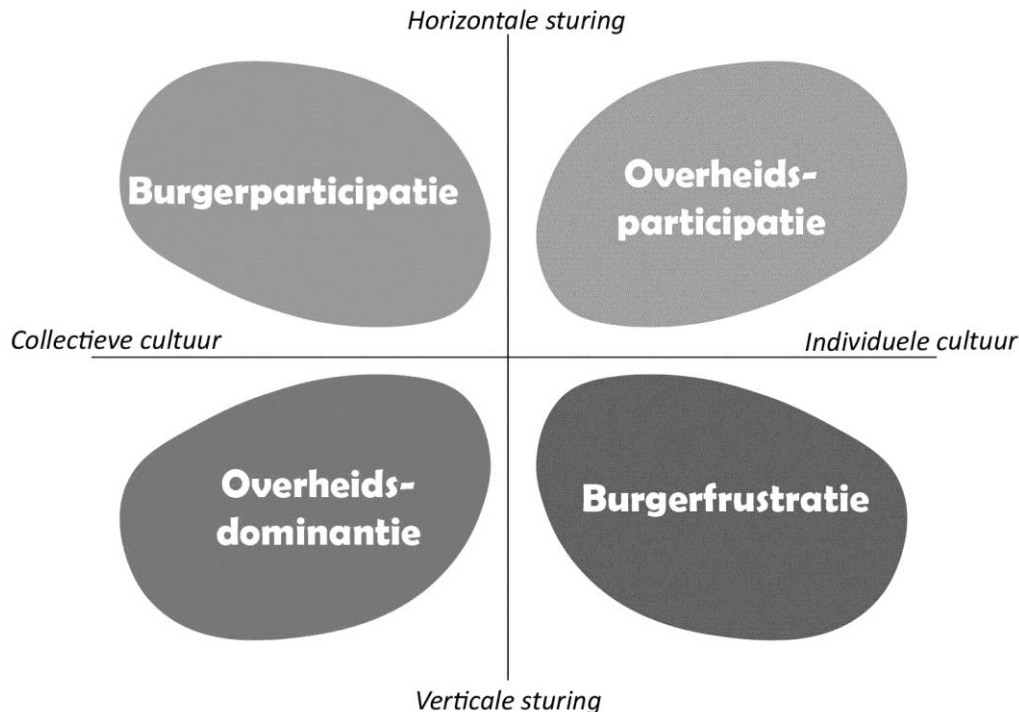
Foto: Michel van Munster

En wat betekent dit dan allemaal voor de legio bij de keten van de fysieke leefomgeving betrokken partijen. Een korte karakteristiek in afbeeldingen en op hoofdlijnen als luchtige afsluiting van deze bijdrage aan de PlanDag2016 Tilburg:

### Voor het bestuur

De Ow heeft de niet-juridische term 'vertrouwen' hoog in het vaandel staan. In de algemene Memorie van Toelichting komt deze term 50x voor. De Ow zelf vertaalt vertrouwen met burgerparticipatie. Bij de stemming door de Tweede Kamer over de Ow op 1 juli 2015 was dit een van de weinige onderwerpen waarover de discussie nog is gevoerd naar aanleiding van een overigens door de minister ontraden amendement van D'66. Een stap verder gaat overheidsparticipatie. Vandaag de dag wordt de discussie hierover ten onrechte gevoerd in 'of-of' termen in plaats van in 'en-en' termen; zie afbeelding 4.

Afbeelding 4: Participatievormen



Bron: Overheidsparticipatie; Peter de Rooy/2016

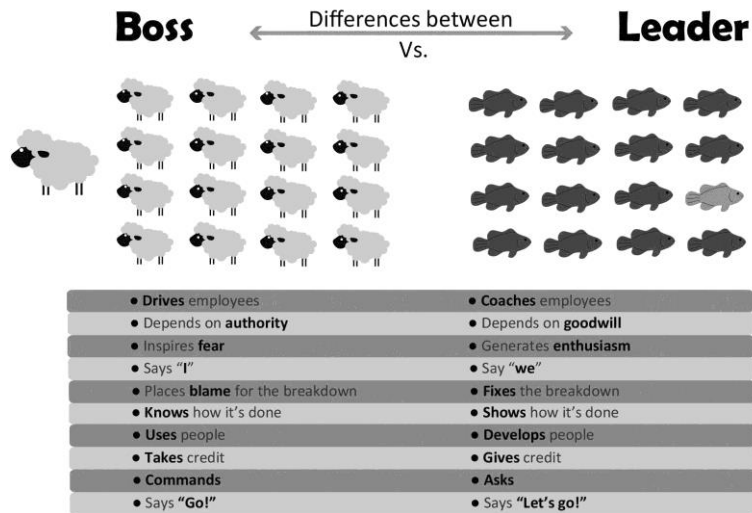
Over de rol van de raad onder de Ow is recent tijdens het praktijkcongres 'Houd het eenvoudig, maak het beter' (Zaandam 2016) een beschouwing gewijd onder het kopje 'Democratische legitimatie: De Raad op straat?' Uit het vraagteken mag opgemaakt worden dat 'De Raad op straat?' (overheidsparticipatie) ook gelezen zou kunnen worden in de betekenis van 'De raad de straat op' (basisdemocratie). Op de keper beschouwd vindt in dit verband het gesprek binnen de fysieke leefomgeving plaats over de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving tegen de achtergrond van de participatiemaatschappij van het zittende kabinet Rutte-Asscher. De Ow biedt een uitgelezen kans om de afstand hiertussen te overbruggen.

### **Voor het management**

Nu er sprake is van verschuivende panelen overheid - samenleving -van tegenover elkaar via naast elkaar naar met elkaar-, kan dit niet zonder consequenties blijven voor de aansturing van organisaties. Een lezenswaardig boekwerkje van 3 juni 2015 is in dit verband het essay van Jirsin Beenhakker onder de titel 'De nieuwe ambtenaar binnen het directiemodel; de tijdbom tikt!'. De gemeente Hollands Kroon is de door Beenhakker geschetste weg al ingeslagen. Citaten uit Intermediair van 9 maart 2016: “wij (= Hollands Kroon) willen dat de inwoner ondernemender en zelfredzaam is. Daar passen geen ambtenaren bij die voor alles toestemming moeten vragen” en “bij Hollands Kroon staat het resultaat van het werk centraal. Het uitgangspunt is: laat mensen doen waar zij goed in zijn, ga uit van vertrouwen en niet van controle. Je creëert zo een community”. Als afbeelding:

## Vervolgblad 10

Afbeelding 5: Baas versus leider



Bron: Internet

### Voor de medewerker

Van 'nee, tenzij naar ja, mits' mag ondertussen een platgetreden gemeenplaats zijn maar het spreekt nog steeds boekdelen als het gaat om de gewenste attitude verandering. Voor de beleidsmedewerker betekent dit een rolverandering van specialist naar generalist met procesvaardigheden, voor de vergunningverlener bekend dit een verandering van toetsers naar (mede-)ontwikkelaar en voor de medewerker toezicht en handhaving dat niet meer de regel als zodanig maar het doel voorop staat: van output naar outcome. Als afbeeldingen:

Afbeelding 6: Van 'nee tenzij' naar 'ja mits'

<i><b>Van 'ondanks de organisatie'</b></i>	<i><b>Naar 'dankzij de organisatie'</b></i>
Sectoraal denken	Integraal denken
Statisch	Dynamisch
Passief	Actief
Alleen	Samen
Gesloten	Open
Toelatingsplanologie	Randvoorwaarden planologie
Toetsen initiatieven	Partner in proces
Intern gericht	Extern gericht
Regel	Doel
Risicomijdend gedrag	Lef
Standaard	Creativiteit
Vergunningen	Algemene regels
Vastleggen	Faciliteren

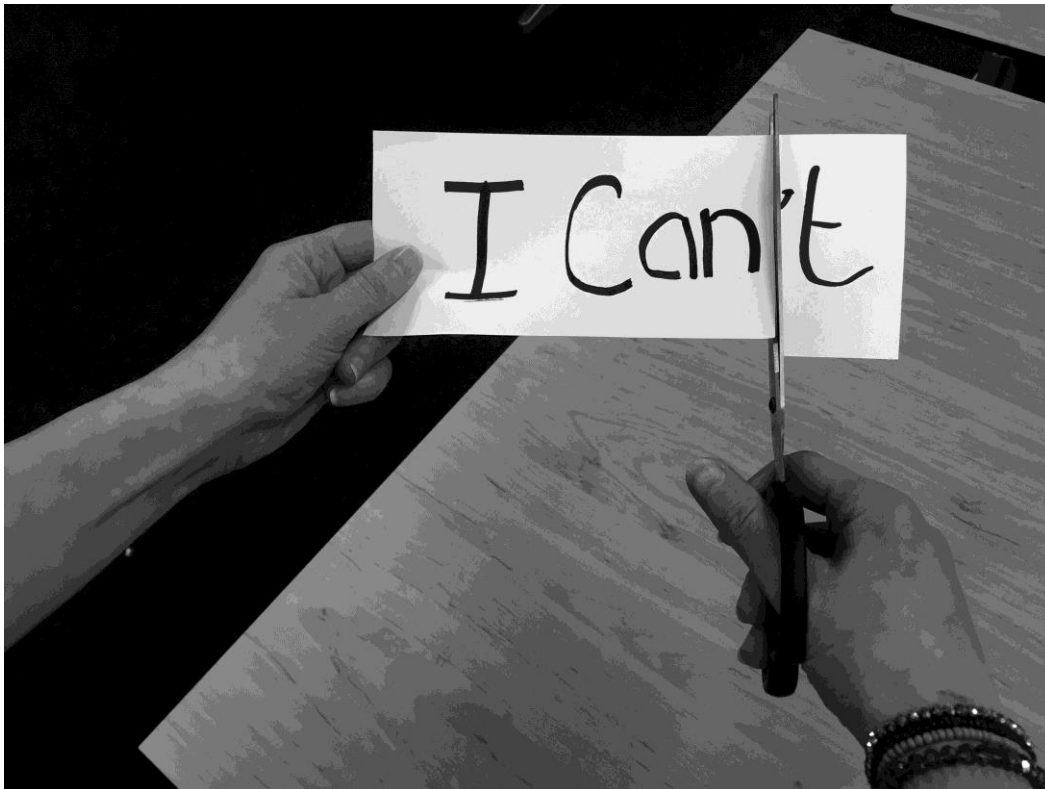


Foto: Michel van Munster

### **Voor het planproces**

Hiervoor is in een ander verband het Stad- en Milieuproject aan de orde gesteld. Een evaluatie van de experimentele fase heeft als belangwekkende conclusie opgeleverd dat van de 25 projecten slechts 3 projecten gebruik hebben gemaakt van stap 3 (=het afwijken van bestaande wettelijke milieunormen voor bodem, geluid, lucht, stank en ammoniak, als met de eerste twee stappen geen doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit worden bereikt) van de Stad en Milieu-aanpak. Het betreft de gemeenten Den Haag, Arnhem en Vlaardingen waarvan de laatste bij de Raad van State is gesneuveld. Onder de generieke Interimwet stad en milieu is deze ingezette lijn doorgezet. Deze stap 3 wordt intern ambtelijk binnen het ministerie IenM aangeduid als 'geestverruimend middel'; hoe zo een unieke titel voor dit paper? Organiseer het planproces op een andere wijze. Allereerst door alle betrokkenen (level playing field) van meet af aan te laten participeren en 'tegenstander' worden 'medestanders', "problemen worden oplossingen", 'alleen gaat het sneller, samen kom je verder enz. als motto's voor nieuwe planprocessen. En ten tweede door de waaromvraag centraal te stellen in het planproces. Het boven aangehaalde SOM als werkwijze is een geschikt instrument voor de herinrichting van het planproces waarmee de door de Ow voorgestane paradigmawisseling handen en voeten krijgt. De hiermee corresponderende afbeelding ziet er uit als onderstaand:

## Vervolgblad 12

**Afbeelding 7:** Van de 'stad maken' naar de 'stad zijn'

	STAD MAKEN	STAD ZIJN
Waarom	Kwaliteit, woningtekorten groei	Kwaliteit, economie, gezondheid internationale positie
Wat	Nieuwbouw in weilanden/ leeggemaakte binnenstedelijke gebieden	Permanent ontwikkelen bestaande stedelijke structuren
Wie	Overzichtelijke gemeente, ontwikkelaars, corporaties	Complexe netwerken van duizenden gebruikers en tientallen investeerders
Hoe	Hink-stap-sprong en planmatig; denken, maken, beheren	Fluide en organisch: al doende leren en strategie en actie afwisselen
Disciplines	Ruimtelijk eerst. Economisch en sociaal later	Economisch, sociaal en ruimtelijk tegelijkertijd, nieuwe verknopingen
Sturing	Overheid heeft leidende rol bij ideevorming en realisatie	Co-creatie en zelforganisatie

*Bron: Flexibele planvorming. Handboek voor publiek ontwikkelen; Platform 31/2015*

### **En ter afsluiting: en op welke wijze kan de organisatie dan gedrogeerd worden?**

Als afsluiting geen tekst, maar een laatste afbeelding waarmee het antwoord wordt gegeven op de in het kopje gestelde vraag:

*Afbeelding 8: 'Train and treat well'*

**' TRAIN PEOPLE  
WELL ENOUGH SO  
THEY CAN LEAVE,  
BUT TREAT THEM  
WELL ENOUGH SO  
THEY DON'T WANT TO'**

**- Richard Branson -**